

WYROK
z dnia 19 maja 2003 r.
Sygn. akt K 39/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 maja 2003 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739 ze zm.) w brzmieniu określonym ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 475) w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje czas przebywania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepisy te określają nowe, mniej korzystne w stosunku do ustawy przed nowelizacją, warunki niezbędne dla otrzymania zezwolenia na osiedlenie się, bez ustanowienia w tym zakresie przepisów przejściowych, z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 24a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje cudzoziemców i obywateli polskich, współmałżonków cudzoziemców w zakresie uprawnienia do składania wniosku o osiedlenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej współmałżonka cudzoziemca, z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400, z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 74, poz. 676, Nr 81, poz. 731, Nr 89, poz. 804) w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje czas przebywania

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 czerwca 2003 r. w Dz. U. Nr 101, poz. 942.

cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie, nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepisy te określają nowe, mniej korzystne w stosunku do ustawy przed nowelizacją warunki niezbędne dla otrzymania zezwolenia na osiedlenie się, nie jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 24a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia obywateli polskich uprawnienia do składania w tym trybie wniosku o połączenie ich z członkami rodziny – cudzoziemcami, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

II

Art. 24a ust. 1 ustawy powołanej w punkcie I.3 w zakresie zaskarżenia traci moc z dniem 31 grudnia 2003 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca we wniosku niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy o cudzoziemcach różnicujących prawa obywateli polskich i cudzoziemców w przypadku łączenia rodzin. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca też, iż znowelizowana w 2001 r. ustawa o cudzoziemcach nie ustanowiła przepisów przejściowych, wprowadzając mniej korzystne warunki dla cudzoziemców ubiegających się w Polsce o prawo do osiedlenia.

2. Przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach formułuje warunki jakie powinien spełniać cudzoziemiec, aby mogło być mu udzielone zezwolenie na osiedlenie się na terytorium RP.

Zezwolenie to może być udzielone cudzoziemcowi na jego wniosek jeżeli łącznie:

„1) wykaże istnienie trwałych więzów rodzinnych lub ekonomicznych z Rzeczypospolitą Polską,

2) ma zapewnione w Rzeczypospolitej Polskiej mieszkanie i utrzymanie,

3) bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 5 lat na podstawie wiz lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, a na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną – przez okres 3 lat”.

Kwestionowany przez Rzecznika przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 obowiązuje od chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2001 r. i w stosunku do stanu poprzedniego wprowadza następujące zmiany:

1) wydłuża okres pobytu uprawniający cudzoziemca do ubiegania o zezwolenie na osiedlenie z trzech do pięciu lat,

2) podstawę pobytu cudzoziemca do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie rozszerza o pobyt na podstawie wiz,

3) wprowadza wymóg „nieprzerwanego” pobytu,

4) wprowadza nową kategorię – pobytu na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną, określając zarazem, krótszy 3 letni okres uprawniający do uzyskania zezwolenia na osiedlenie się w Polsce, w ramach łączenia rodzin.

Wnioskodawca argumentuje, iż wprowadzone zmiany różnicujące okres pobytu uprawniającego do ubiegania się o status osiedlenia prowadzą do sytuacji, iż cudzoziemiec współmałżonek obywatela polskiego może wystąpić o zezwolenie na osiedlenie się po 5 latach, a cudzoziemiec małżonek cudzoziemca, spełniający warunki łączenia rodzin, po 3 latach. Zróznicowanie to jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi też, iż przepisy te w zakresie, w jakim „określają nowe, mniej korzystne w stosunku do ustawy przed nowelizacją, warunki niezbędne do otrzymania zezwolenia na osiedlenie się, bez ustanowienia w tym zakresie przepisów przejściowych, są niezgodne z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, tj. z art. 2 Konstytucji”. Dotyczy to przedłużenia okresu pobytu uprawniającego do złożenia wniosku na osiedlenie się z 3 do 5 lat i wprowadzenia rygoru „nieprzerwanego” pobytu.

Wnioskodawca wskazuje także na niekonstytucyjność przepisu art. 24a ust. 1, ustawy o cudzoziemcach w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje cudzoziemców i obywateli polskich, współmałżonków cudzoziemców w kwestii prawa do składania wniosku o osiedlenie na terytorium Polski współmałżonka – cudzoziemca. Przepis art. 24a ust. 1 uprawnia „cudzoziemca zamieszkującego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, albo przez co najmniej 3 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, albo na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, wydanego w związku z nadaniem statusu uchodźcy”, do wystąpienia z wnioskiem, w ramach łączenia rodzin, o zezwolenie na zamieszkanie w Polsce członków jego rodziny tj. małżonka i małoletnich dzieci. Cudzoziemcy przybywający do Polski w ramach łączenia rodzin uzyskują prawo do osiedlenia po 3 latach (zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 3).

Ani przepis art. 24a ust. 1, ani inne przepisy ustawy o cudzoziemcach, nie przewidują uprawnień obywateli polskich do wnioskowania o zezwolenie w trybie łączenia rodzin, w przypadku gdy sprawa dotyczy cudzoziemca będącego członkiem rodziny obywatela polskiego (tj. jego małżonkiem, lub małoletnim dzieckiem). W konsekwencji cudzoziemcy – członkowie rodziny obywatela polskiego nie mogą uzyskać statusu osiedlenia po 3 latach, a dopiero po 5 latach.

Rzecznik Praw Obywatelskich w pismach z 7 listopada 2001 r. i z 20 stycznia 2003 r. wnosząc o zbadanie zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, podniósł następujące argumenty:

W wyniku nowelizacji ustawy o cudzoziemcach powstał stan faktyczny według którego cudzoziemiec, który otrzymał zgodę na zamieszkanie, na czas oznaczony, w celu połączenia z rodziną, może uzyskać zgodę na osiedlenie się po trzech latach nieprzerwanego pobytu w Polsce, jeżeli połączenie następuje na wniosek cudzoziemca, natomiast jeżeli wnioskodawcą jest obywatel polski zgodę na osiedlenie uzyskuje po pięciu latach nieprzerwanego pobytu. To powoduje zdaniem Rzecznika sytuację, iż „rodzina składająca się z dwojga cudzoziemców, stabilizuje swoją sytuację życiową w Polsce po trzech latach, a małżeństwo cudzoziemca i obywatela polskiego po pięciu latach”. Według wnioskodawcy w znowelizowanych art. 19 ust. 1 pkt 3 i art. 24a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nastąpiło odstępstwo od zasady równego traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji, co narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32

Konstytucji i pozostającą z nią w związku zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca też niezgodność nowelizowanego art. 19 ust. 1 pkt 3 z artykułem 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wprowadzając mniej korzystne warunki uzyskania zezwolenia cudzoziemca na osiedlenie się w Polsce, tj. wydłużając wymagany okres nieprzerwanego pobytu od 3 do 5 lat nie ustanowił stosownych przepisów przejściowych.

Wnioskodawca podnosi, że wprawdzie art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej przewiduje iż sprawy wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy toczą się według przepisów dotychczasowych, to jednak zdaniem wnioskodawcy powstała sytuacja niekorzystna dla osób, które spełniały trzyletni wymóg pobytu w Polsce, ale z różnych względów nie zdołały zebrać wszystkich dokumentów wymaganych do wszczęcia postępowania i złożyć wniosków przed dniem wejścia w życie przepisów nowelizujących. Brak przepisów przejściowych, zdaniem wnioskodawcy, narusza „konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz należytego zabezpieczenia interesów w toku, zawartą w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego” wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 21 stycznia 2002 r. zajął stanowisko, iż przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim różnicuje czas przebywania cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie, jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wniosł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator Generalny ustosunkowując się do pkt 1 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał, iż przepis adresowany jest do dwóch grup cudzoziemców. Do pierwszej z nich – należą cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie wiz lub zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony. Ich dotyczy warunek 5 letniego nieprzerwanego pobytu w Polsce, niezależnie od ich stanu cywilnego. Każdy cudzoziemiec przebywający w Polsce na tej podstawie jest traktowany jednakowo. Jeżeli w Polsce przebywają małżonkowie oboje będący cudzoziemcami, każdego z nich dotyczy wymóg co najmniej 5 letniego pobytu. W takiej samej sytuacji znajduje się cudzoziemiec pozostający w związku małżeńskim z obywatelem polskim.

Do drugiej grupy cudzoziemców, należą osoby, znajdujące się poza terytorium Polski, które w oparciu o przepisy rozdziału 3a ustawy o cudzoziemcach dotyczącej instytucji łączenie rodzin, otrzymują zgodę na połączenie rodziny, równoważną z ważną 12 miesięcy wizą pozwalającą na przyjazd do Polski w celu połączenia rodziny. Z wnioskiem o udzielenie omawianego zezwolenia może wystąpić cudzoziemiec zamieszkujący w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się albo przez co najmniej 3 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, albo na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wydanego w związku z nadaniem statusu uchodźcy. Reguluje to art. 24a ustawy o cudzoziemcach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego korzystniejsza sytuacja cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celu połączenia z rodziną (wymóg 3 letniego, a nie 5 letniego pobytu do uzyskania statusu osiedlenia) uzasadniona jest racjonalnym kryterium wynikającym z instytucji łączenia rodziny. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku nie kwestionuje, zdaniem Prokuratora Generalnego, korzystniejszego potraktowania cudzoziemców przybywających do Polski w celu połączenia z rodziną, a jedynie fakt iż cudzoziemiec współmałżonek obywatela polskiego otrzymuje zgodę na osiedlenie po 5 letnim okresie pobytu, podczas gdy cudzoziemiec, wjeżdżający do Polski

w ramach połączenia rodziny – po 3 letnim okresie pobytu. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 19 ust. 1 pkt 3 nie koresponduje z wyznaczonym zakresem zaskarżenia, co w konkluzji powinno prowadzić do uznania art. 19 ust. 1 pkt 3 za zgodny z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny w swoim piśmie podnosi okoliczność, iż przepisy rozdziału 3a ustawy o cudzoziemcach dotyczące łączenie rodzin obejmują wyłącznie rodziny której wszyscy członkowie są cudzoziemcami. Natomiast nie dotyczą one członków najbliższej rodziny obywateli polskich. Pominięcie tej sprawy w ustawie budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Prokurator Generalny ustosunkowując się do pkt 2 wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje, iż art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy nie reguluje kwestii przepisów przejściowych, które uregulowane zostały w art. 14 ustawy nowelizującej. Wskazany przez Rzecznika Praw Obywatelskich zakres zaskarżenia nie pozostaje w związku z zakwestionowanym przepisem, co, zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnia pogląd o niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał i postępowanie w tej części winno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. Pismem z 8 maja 2002 r. Marszałek Sejmu wyraził pogląd, iż art. 19 ust. 1 pkt 3 w zakresie objętym punktem 1 wniosku, jest niezgodny z art. 32 i art. 2 Konstytucji, a w zakresie objętym punktem 3 wniosku z art. 2 Konstytucji. Wprowadzenie w kwestionowanym przepisie zróżnicowania nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Również, zdaniem Marszałka Sejmu, nie pozostawiono adresatom kwestionowanego przepisu odpowiedniego czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji.

II

Na rozprawie 19 maja 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniej zajęte stanowiska. Ponieważ stanowisko pisemne Sejmu dotyczyło jedynie pierwotnego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, to przedstawicielka Sejmu rozszerzyła je, popierając zarzuty Rzecznika w zakresie dotyczącym art. 24a ustawy o cudzoziemcach. Poinformowała również o kończących się pracach parlamentu nad nową ustawą o cudzoziemcach, która uwzględni wniosek Rzecznika i ma wejść w życie od 1 września 2003 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Nowelizując ustawę o cudzoziemcach w 2001 r. ustawodawca wprowadził instytucję łączenia rodzin, tworzącą korzystniejsze warunki stabilizacji cudzoziemców przybywających do Polski celem połączenia z rodziną. Ułatwienia te obejmują korzystniejsze warunki uzyskania wizy wjazdowej, udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w Polsce i w szczególności krótszy trzyletni okres nieprzerwanego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o zezwolenie na osiedlenie.

Instytucja łączenia rodzin została wprowadzona do ustawy o cudzoziemcach w ramach procesu dostosowawczego do prawa unijnego w zgodzie z Rezolucją z 1 czerwca 1993 r. w sprawie harmonizacji łączenia rodzin.

Cudzoziemiec korzystający z prawa połączenia z rodziną znajduje się w konsekwencji w korzystniejszej sytuacji wobec cudzoziemca przybywającego do Polski na zasadach ogólnych, którego obowiązuje co najmniej pięcioletni okres nieprzerwanego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o zezwolenie na osiedlenie. Jak wielokrotnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, zasada równości nie ma charakteru bezwzględny (por. orzeczenie K. 10/96 z 23 września 1996 r.) i różnicowanie może być dopuszczalne jeżeli ma charakter relewantny i proporcjonalny a także uzasadniony wartościami uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów. W tym przypadku, przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicujące tj. połączenie rodziny, odpowiada warunkom różnicowania i znajduje głębokie uzasadnienie konstytucyjne.

W rozdziale I Konstytucji, określającym podstawy ustroju Rzeczypospolitej, znajduje wyraz zasada sformułowana w art. 18, iż małżeństwo i rodzina... „znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Również art. 71 Konstytucji zobowiązuje Państwo do szczególnej troski o dobro rodziny.

Zasady te nakładają na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa sprzyjającego tworzeniu właściwych warunków funkcjonowania rodziny. Wprowadzenie w ustawie o cudzoziemcach korzystniejszych warunków w zakresie uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terenie Rzeczypospolitej osób objętych łączeniem rodzin, jest więc realizacją wspomnianych zasad konstytucyjnych.

Do ochrony rodziny zobowiązują też Polskę normy prawa międzynarodowego. W szczególności art. 23 w związku z art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 16 grudnia 1966 r. i ratyfikowanego przez Polskę, które stanowią, że „Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczną i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa” oraz zobowiązują państwa – strony Paktu do zapewnienia wszystkim osobom pozostającym w ich jurysdykcji praw gwarantowanych Paktem poprzez stanowienie odpowiednich norm konstytucyjnych i ustawowych.

Ustawodawca miał prawo korzystniej ukształtować prawa cudzoziemców przybywających do Polski w ramach połączenia z rodziną, ze względu na konstytucyjną ochronę instytucji rodziny i wynikająca zeń politykę państwa. Instytucja łączenia rodzin (określona w rozdziale 3a ustawy o cudzoziemcach), zakładająca ułatwienia ich wjazdu i stabilizacji prawnej na terenie Rzeczypospolitej jest zgodna z wartościami konstytucyjnie chronionymi, a przepisowi art. 19 ust. 1 pkt 3 nie można w tym zakresie postawić zarzutu niezgodności z zasadą równości określoną w art. 32 Konstytucji, jak również z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o połączenie z rodziną określa art. 24a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przyznający prawo wystąpienia ze stosownym wnioskiem wyłącznie cudzoziemcowi zamieszkującemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pominęto natomiast – jako uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem w sprawie połączenia z rodziną – obywateli polskich, o ile uprawnionymi członkami rodziny obywatela polskiego są cudzoziemcy. Przepis ten dyskryminuje rodziny polsko-cudzoziemskie. Istotą instytucji łączenia rodziny jest stworzenie warunków do ich wspólnego bytu na terytorium Polski i prawo wnioskowania w tych sprawach powinno przysługiwać spełniającym warunki ustawowe – zarówno cudzoziemcom, jak i obywatelom polskim.

Pominięcie obywateli polskich jako wnioskodawców w sprawach łączenia rodzin jest oczywiście niesprawiedliwe i zgodzić się trzeba ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, iż brak jest uzasadnienia dla różnicowania pozostających w identycznej

sytuacji obywateli polskich i cudzoziemców w przypadku gdy ich współmałżonkowie – cudzoziemcy, bądź pozostające pod ich władzą rodzicielską małoletnie dzieci znajdujące się poza terytorium Rzeczypospolitej przybywają do Polski w ramach łączenia rodzin.

Z istoty naruszenia zasady równego traktowania wynika między innymi, że jego przedmiotem jest brak określonej regulacji – takiej samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów. To właśnie owo pominięcie ma charakter dyskryminujący i dopiero odpowiednia zmiana przepisów poszerzająca krąg podmiotów, które mogą być adresatami określonego rozwiązania pozwala na wyeliminowanie nierównego traktowania w analizowanej sferze stosunków prawnych. Takiego stanu rzeczy nie można jednak utożsamiać ze stwierdzeniem istnienia luki w prawie. Przedmiotem oceny jest bowiem, inaczej niż w przypadku luki, nie tyle sam brak regulacji jako takiej, ale obowiązująca regulacja, której niekonstytucyjność polega na tworzeniu sytuacji dyskryminującej dla pewnej kategorii podmiotów. Taka sytuacja ma miejsce w sytuacji o której mowa w art. 24a ustawy i prowadzi do wniosku, że obowiązująca regulacja jest niezgodna z zasadą równości.

Prawo do wystąpienia z wnioskiem w sprawie połączenia z rodziną określone w art. 24a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przewidujące taką możliwość tylko dla cudzoziemca i, pomijając w tym zakresie obywateli polskich, nie jest zgodne z art. 32 i art. 2 Konstytucji. Uprzywilejowanie w tym zakresie cudzoziemców wobec obywateli polskich nie znajduje żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, ani wynikającego ze zobowiązań międzynarodowych Polski. Mniej korzystne ukształtowanie praw rodzin polsko-cudzoziemskich, wobec rodzin cudzoziemskich nie da się też pogodzić z konstytucyjną ochroną rodziny.

3. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia właściwego *vacatio legis* i przepisów przejściowych w przypadku określenia w nowelizowanych przepisach ustawy nowych, zwłaszcza bardziej restrykcyjnych dla zainteresowanych, warunków niezbędnych do uzyskania prawa do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zbadanie zgodności art. 19 ust. 1 pkt 3 z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z nie ustanowieniem stosownego *vacatio legis* gwarantującego zainteresowanym dostosowanie się do zmienionego prawa. Prokurator Generalny wniósł o uznanie niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia w tym zakresie i umorzenie postępowania ze względu na fakt iż zakres zaskarżenia nie pozostaje w związku w zaskarżonych przepisem.

Ustawa nowelizująca uchwalona została 11 kwietnia 2001 r., po rocznej pracy parlamentarnej i opublikowana została w Dzienniku Ustaw z 11 maja 2001 r. Kwestionowany przez Rzecznika przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy wszedł w życie z dniem 1 lipca 2001 r. Zastosowano więc siedmiotygodniowy okres dostosowawczy.

Przepisy przejściowe ustawy nowelizującej (art. 12-20) pozwalają na zakończenie wszystkich spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej według przepisów obowiązujących do dnia jej wejścia w życie, co umożliwiło zainteresowanym należyte zabezpieczenie „interesów w toku” i realizację praw nabytych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów.

Wnioskodawca łączy zmiany spowodowane w art. 19 ust. 1 pkt 3 (wymóg 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski zamiast wcześniejszych 3 lat) ze sposobem wprowadzenia ich w życie przewidzianym także w innych przepisach ustawy, nie powołując wprost jej przepisów przejściowych. Trybunał mógł rozważyć szerszy kontekst

normatywny, aby ustalić czy jest on zgodny z wartościami i normami konstytucyjnymi. Trybunał miał tu na uwadze orzeczenie w sprawie K. 25/95 (OTK nr 6/1996, poz. 52), gdzie wskazał: „Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnym wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowane przez wnioskodawcę treść normatywna”.

Skoro ustawa przewidziała siedmiodniowy okres *vacatio legis*, tj. znacznie dłuższy od minimalnego przewidywanego dla ustawy (art. 20 ustawy nowelizującej z 11 kwietnia 2001 r.) oraz niezbędne przepisy przejściowe (w szczególności art. 14 ustawy nowelizującej z 11 kwietnia 2001 r.), to trudno jest podzielać pogląd o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa w odniesieniu do kwestionowanego art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku kwestionował także fakt, że ustawodawca określając przepisy przejściowe nie objął również ochroną okresu, przez który cudzoziemcy wcześniej przebywali w Polsce pod rządami starej ustawy. Innymi słowy Rzecznik skrytykował fakt pominięcia w nowej ustawie, w przepisach przejściowych, zasady dalszego działania ustawy dawnej już pod rządami nowej ustawy, w odniesieniu do cudzoziemców przebywających już od pewnego czasu w Polsce, ale którzy nie spełnili jeszcze w dniu wejścia w życie nowej ustawy wcześniej obowiązującego ich wymogu trzyletniego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej, a od tej daty obowiązuje ich wymóg pięcioletniego pobytu.

Zastrzeżenie to, według składu orzekającego, nie znajduje uzasadnienia. Ustawodawca ma prawo, aby dostosowując prawo do zmieniających się warunków ruchu transgranicznego, ograniczyć lub też zmienić zasady regulujące osiedlanie się w Polsce. Ustawodawca mógł przyjąć, że samo przekroczenie granic Polski nie stanowiło wystarczającej przesłanki, aby cudzoziemiec mógł się spodziewać objęcia go korzystniejszymi dlań przepisami ustawy, jeżeli pod jej rządami nie spełnił założonych przez nią wymogów.

Operując regułami prawa międzyczasowego ustawodawca ma dużą swobodę wyboru określonej opcji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie zostały one w zaskarżonych przepisach przekroczone i – tym samym – nie doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny, nie podzielaając poglądu Prokuratora Generalnego o niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia i konieczności umorzenia postępowania w tym zakresie, orzekł jak w sentencji.