

Warszawa, dn. 15. 12. 2001 r.

Opinia prawna
dotycząca wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dn. 7 listopada 2001
r.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dn. 7 listopada 2001 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił o stwierdzenie niezgodności:

1. art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dn. 25. 06. 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739 ze zm.) w brzmieniu określonym ustawą z dn. 11. 04. 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 42, poz. 475) w zakresie, jakim przepis ten różnicuje czas przebywania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polski uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie , z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP,

2. art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy wymienionej wyżej 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 RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podniósł, że po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz zmianie niektórych ustaw cudzoziemski współmałżonek obywatela polskiego, aby otrzymać zezwolenie na osiedlenie się na terytorium Polski musi bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywać nieprzerwanie na terytorium naszego kraju co najmniej 5 lat na podstawie wiz lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, natomiast cudzoziemcy, współmałżonkowie przebywających w Polsce cudzoziemców mogą otrzymać zezwolenie na osiedlenie się, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywają w Polsce na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną przez okres 3 lat. W konsekwencji tego zapisu, zdaniem wnioskodawcy, rodzina składająca się z dwojga cudzoziemców, stabilizuje swoją sytuację życiową w Polsce po trzech latach, a małżeństwo cudzoziemca i obywatela polskiego po pięciu latach.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taki stan prawny ma charakter dyskryminacyjny i narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP przez to, że w sposób różny traktuje podmioty znajdujące się w obrębie określonej kategorii, charakteryzujące się daną cechą istotną.

Wnioskodawca przedstawił również zarzut naruszenia konstytucyjnego nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw postępowanie administracyjne wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach i nie zakończone tego dnia decyzją ostateczną toczą się według przepisów dotychczasowych. Zatem, zdaniem Rzecznika ci cudzoziemcy, którzy w dniu wejścia w życie nowelizowanej ustawy spełniali już warunek trzyletniego pobytu w Polsce, by wystąpić z wnioskiem o udzielenie im zgody na osiedlenie, lecz nie mogli z przyczyn od siebie niezależnych dostarczyć wymaganych dokumentów muszą udowodnić swój nieprzerwany, już nie trzyletni lecz pięcioletni pobyt w Polsce. Ponadto, jak zauważył wnioskodawca, wyjazd z Polski, przed wejściem w życie nowelizacji ustawy, w celach edukacyjnych czy losowych na okres powyżej dwóch miesięcy sprawił, że ich pobyt stracił charakter „nieprzerwany” i czas pobytu uprawniający do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie liczy się od nowa.

Stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wydaje się słuszne.

11 kwietnia 2000 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz zmianie niektórych ustaw, która wprowadziła osobny rozdział 3a zatytułowany „Łączenie rodzin”. Zgodnie z art. 24a ust. 1 na wniosek cudzoziemca zamieszkującego na 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, jego rodzinie (współmałżonkowi, małoletnim dzieciom) udziela się zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną na okres dwóch lat.

Cudzoziemiec, współmałżonek obywatela polskiego, zgodnie z art. 18 może również uzyskać zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na okres dwóch lat, przedłużane każdorazowo na kolejne okresy nie dłuższe niż 2 lata.

Zaskarżony art. 19 ust. 1 stanowi natomiast, że **zezwoenie na osiedlenie** może być udzielone cudzoziemcowi, na jego wniosek jeżeli łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) wykaże istnienie trwałych więzów rodzinnych lub ekonomicznych z Rzeczpospolitą Polską,
- 2) ma zapewnione w Rzeczypospolitej Polskiej mieszkanie i utrzymanie,
- 3) bezpośrednio przez złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 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.

Art. 32 Konstytucji stanowi, że „1. Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.” Należy zgodzić się z argumentami Rzecznika, że przepis ten adresowany jest nie tylko do obywateli polskich ale również do cudzoziemców. Cudzoziemcy mają zatem konstytucyjnie zagwarantowane prawo do równego traktowania. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w

równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Przystępując do oceny zgodności art. 19 ust. 1 pkt 3 z zasadą równości i sprawiedliwości należy rozważyć, czy postanowienia kwestionowanego przepisu prowadzą lub mogą prowadzić do różnicowania podmiotów posiadających istotne cechy wspólne.

Adresatami art. 19 ust. 1 są cudzoziemcy, którzy chcą wraz z rodziną zamieszkać w Polsce. Różnią się między sobą jedynie tym, że są to związki małżeńskie, w których obydwójce małżonkowie są cudzoziemcami lub tylko jeden z małżonków jest cudzoziemcem.

Ustawa przyznaje cudzoziemcowi, który otrzymał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia z rodziną prawo do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie jeżeli bezpośrednio przez złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Polski przez okres 3 lat. Natomiast cudzoziemcowi, który przebywał w Polsce na podstawie wiz lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony przyznaje się prawo do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie po pięciu latach. Tym samym w klasie podmiotów (cudzoziemcy) uprawnionych do otrzymania zgody na osiedlenie się wyodrębniono dwie kategorie podmiotów, z których jednym przyznano prawo do połączenia się z rodziną po trzech latach a innym po pięciu.

Wprowadzone przez ustawodawcę różnicowanie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Nie pozostaje ono w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk 1859 z dn. 18 04. 2000 r.) w swej pierwotnej wersji przewidywał tylko jeden pięcioletni okres przebywania na terytorium RP na podstawie wiz i zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, po którym cudzoziemiec mógł ubiegać się o zezwolenie na osiedlenie. W toku prac nad projektem art. 19 ust. 1 pkt 3 uległ zmianie. Brak jest jednak informacji, która uzasadniałaby przyjęte rozwiązanie. Takie rozwiązanie nie znajduje również uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej jak również nie pozostaje w związku z innymi zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie tych podmiotów. Oznacza to, że nierówne traktowanie cudzoziemców nie znajduje usprawiedliwienia. Przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 powoduje, że w systemie prawnym dochodzi do wyodrębnienia „lepszycy” i

„gorszych”. Uczynienie z faktu bycia współmałżonkiem cudzoziemca głównego motywu zróżnicowania podmiotów uprawnionych do ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie uznać należy więc za prowadzące do naruszenia art. 32 i 2 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił jako odrębny zarzut naruszenie konstytucyjnego nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Nakaz ten stanowi - zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego - jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego.. Omawiana norma konstytucyjna nakazuje, aby nowe regulacje prawne były wprowadzane w życie z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. Jednostka musi dysponować wystarczającym czasem, aby zapoznać się z treścią nowych regulacji i podjąć działania, które umożliwią przystosowanie się do nich.

W przypadku ustawy z dn. 11 kwietnia 2001 r. została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dn. 11 maja 2001 r. a weszła w życie z dniem 1 lipca 2001 r. z wyjątkiem kilku artykułów, które weszły w życie wcześniej. W konsekwencji tak krótkiego *vacatio legis* adresatom art. 19 ust. 1 pkt 3 nie pozostawiono czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania.

Sporządziła: Anna Janicka