

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Patrycji Karpińskiej**  
**„Administracyjna władza dyskrejonalna w postępowaniach prowadzonych**  
**w sprawach wjazdu i pobytu cudzoziemców”**  
**napisanej pod kierunkiem dra hab. Jacka Chlebnego, prof. UŁ**  
**Łódź 2020, ss. 260.**

Przedłożona do recenzji dysertacja doktorska została poświęcona tematyce władzy uznaniowej w postępowaniach dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców. Tytuł rozprawy został zakreślony właściwie, sygnalizuje nie tylko, przedstawiony w zwięzłej formie terminologicznej, zakres przedmiotowy rozważań, ale formułuje problem merytoryczny, który został poddany rozważaniom naukowym, czyniąc zadość założeniom merytorycznym i metodologicznym pracy. Przedmiotem rozważań Autorki jest ocena funkcjonowania instytucji prawa administracyjnego, w szczególności uznania administracyjnego w sprawach cudzoziemców.

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów merytorycznych, spiętych klasyczną klamrą wstępu i zakończenia. Należy zauważyć, że Autorka zachowała odpowiednią symetrię pomiędzy obszernością poszczególnych rozdziałów, co świadczy o umiejętnościach konstrukcyjno-metodologicznych i dyscyplinie w pracy badawczej oraz o umiejętności jasnego i syntetycznego wywodu. Rozdział pierwszy, „Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w perspektywie historyczno-utrojowej” liczy – 48 stron, drugi, „Doktrynalne i normatywne podstawy dyskrejonalnej władzy administracyjnej” – 46, trzeci „Analiza i ocena zakresu dyskrejonalnych kompetencji organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców” – 63, zaś ostatni rozdział (czwarty) „Dyskrejonalna władza sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym” – 70.

Układ pracy jest klarowny i logiczny, a struktura w pełni odpowiada należytemu przedstawieniu problemu badawczego. Rozprawa posiada jasno wyodrębnione „wprowadzenie” oraz „zakończenie”, a każdy z rozdziałów zwieńczony jest podsumowaniem. W celu udowodnienia postawionej we wstępie rozprawy tezy Autorka w kolejnych rozdziałach dokonuje analizy problemu w oparciu o publikacje książkowe, krajowe akty prawne, w tym ustawy, rozporządzenia, zarządzenia i inne oraz o akty prawa międzynarodowego, ze

szczególnym uwzględnieniem traktatów, konwencji, rozporządzeń oraz decyzji i zaleceń. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Autorka niejednokrotnie udowadniając postawioną tezę odnosi się do bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, a także orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka, a ilość przywołanych orzeczeń należy uznać za imponującą. Literatura, którą Kandydatka posłużyła się w dysertacji została przywołana prawidłowo z perspektywy standardów naukowych.

Dość krótki, bo pięciostronicowy wstęp zawiera poprawnie sformułowaną tezę oraz pytania problemowe, będące przedmiotem dysertacji doktorskiej, przyczyny podjęcia omawianej tematyki, strukturę, a także inne aspekty prowadzonych analiz naukowych. Istotnym celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest obecnie kształt i zakres władzy dyskrecjonalnej sprawowanej przez organy właściwe w sprawach cudzoziemców oraz czy sposób sprawowania władzy przystaje do aktualnych potrzeb społecznych. Odpowiedź na tak sformułowany problem badawczy należy jednak poprzedzić rozwiązaniem problemów szczegółowych, które wchodzą w zakres powyższego:

1. Jakie czynniki determinowały na przestrzeni wieków kształt obecnie funkcjonujących norm prawa o cudzoziemcach?
2. Jaka jest geneza instytucji uznania administracyjnego i jakie czynniki wpłynęły na jej doktrynalną ewolucję?
3. Jakie miejsce w systemie norm prawa administracyjnego zajmuje obecnie instytucja uznania administracyjnego?
4. Czy ustawowo określony zakres władzy dyskrecjonalnej organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców faktycznie sprzyja rozwiązywaniu występujących aktualnie problemów o charakterze migracyjnym?
5. W jaki sposób na sferę dyskrecjonalności organów administracji publicznej wpływa orzecznictwo sądów administracyjnych i jaki jest obszar dyskrecjonalnej władzy sędziego orzekającego w tych sprawach?

Autorka słusznie zwraca uwagę, że tematyka rozprawy ściśle wpisuje się w aktualne problemy współczesnej Europy i wspomina o pozostałym dorobku naukowym dotyczącym tej tematyki. Wstęp kończy zwięzłym nakreśleniem czterech rozdziałów dysertacji.

Doktorantka deklaruje, że zastosowała metodę analizy i krytyki piśmiennictwa, metodę analizy porównawczej oraz prawnoporównawczej. Z recenzenckiego obowiązku dodam, że zastosowała również metodę opisową.

Rozdział I, na który składają się trzy podrozdziały, zatytułowany „Ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w perspektywie historyczno-

ustrojowej” Autorka zaczyna od przedstawienia definicji podstawowych pojęć ściśle związanych z tematyką pracy, takich jak pojęcie cudzoziemca, narodu i obywatelstwa, czy pojęcie i konstrukcja obywatelstwa Unii Europejskiej oraz kwestie związane z migracją i prawem azylowym, czyniąc tym samym pracę bardziej przystępną i zrozumiałą dla mniej wprawionego czytelnika.

W drugim podrozdziale: „Pozycja prawna cudzoziemca na tle transformacji ustrojowych państw członkowskich” przedstawiona została ewolucja statusu prawnego cudzoziemca w Europie, status prawny cudzoziemca na ziemiach polskich do 1919 r. oraz w okresie II Rzeczypospolitej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Trzeci podrozdział „Prawo o cudzoziemcach w III Rzeczypospolitej” jest prawnoporównawczą charakterystyką ustaw o cudzoziemcach uchwalonych w latach 1990-2003 oraz przedstawieniem ochrony międzynarodowej i pozostałych obszarów regulacji prawnych.

Zgłębienie procesu ewolucji władzy dyskrecjonalnej sprawowanej wobec cudzoziemców na przestrzeni wieków doprowadziło Doktorantkę do wniosku, że władza ta ulegała stopniowym zmianom od zupełnej swobody decyzyjnej (uznaniowości) do czasów, w których decyzje podejmowane przez organy muszą uwzględniać normy międzynarodowego prawa o cudzoziemcach. Doktorantka trafnie zauważyła również, że status prawny cudzoziemca w istotny sposób zależał od ustroju politycznego danego państwa, jego struktury społecznej oraz narodowościowej. Autorka wykazała również, że na kształt obecnego statusu prawnego cudzoziemców wpłynęła przede wszystkim ewolucja norm prawa międzynarodowego, w tym głównie chroniących uniwersalne prawa człowieka.

Rozdział I został napisany z dużą znajomością problematyki i w oparciu o bogatą literaturę, co więcej, jest gruntownym przedstawieniem tła historycznego i skuteczną próbą zdefiniowania podstawowych pojęć ważnych dla dalszej części dysertacji, dzięki czemu stanowi dobrą podstawę do dalszych rozważań.

Rozdział II, noszący tytuł „Doktrynalne i normatywne podstawy dyskrecjonalnej władzy administracyjnej” składa się z trzech podrozdziałów. Pierwszy podrozdział: „Pojęcie i instrumenty administracyjnej władzy dyskrecjonalnej” przedstawia administracyjną władzę dyskrecjonalną w ujęciu doktrynalnym. Następnie Autorka przedstawia wykładnię prawa administracyjnego w tym zakresie oraz konstrukcję uznania administracyjnego, dochodząc do zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnym, będących wyznacznikami luzu decyzyjnego. Przedstawiono również uznanie administracyjne na tle decyzyjnego modelu stosowania prawa.

W drugim podrozdziale „Ogólne zasady postępowania administracyjnego jako normatywne granice władzy dyskrecjonalnej” Doktorantka przedstawia model polskiego postępowania administracyjnego w tym zakresie, interes społeczny i prywatny w postępowaniu administracyjnym oraz znaczenie zasad

ogólnych Kodeksu postępowania w sprawach prowadzonych wobec cudzoziemców.

Trzeci podrozdział „Postępowanie administracyjne w systemie prawa Unii Europejskiej” jest syntetycznym przedstawieniem regulacji funkcjonujących w prawie unijnym odnoszących się do postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

P. Karpińska trafnie stwierdziła, że uznanie administracyjne jest konstrukcją teoretyczną opartą o obecnie funkcjonujący w państwie system norm prawa administracyjnego. Doktorantka wykazała, że pozanormatywny charakter wspomnianych wcześniej zwrotów niedookreślonych i klauzul generalnych nie upoważnia organu do całkowicie swobodnej ich interpretacji.

Pierwsze dwa rozdziały merytoryczne dysertacji stanowią gruntowną podstawę i są wyjaśnieniem najważniejszych pojęć pod przedstawioną w dwóch ostatnich rozdziałach analizę i ocenę zakresu dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji oraz dyskrecjonalnej władzy sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Trzeci rozdział zatytułowany: „Analiza i ocena zakresu dyskrecjonalnych kompetencji organów administracji właściwych w sprawach cudzoziemców jest podzielony na pięć podrozdziałów. Pierwszy jest ogólną charakterystyką kompetencji organów administracji prowadzących postępowania w sprawach cudzoziemców. Następnie zostały opisane kompetencje organów administracji publicznej w procedurach dopuszczających cudzoziemców na terytorium Polski w tym udzielanie wiz cudzoziemcom przebywającym poza granicami kraju oraz kontrola graniczna. W kolejnej części dysertacji Doktorantka opisała kompetencje wojewody w sprawach cudzoziemców, w tym procedury realizowane wobec obywateli państw trzecich oraz procedury realizowane wobec obywateli Unii Europejskiej. Czwarty podrozdział poświęcono tematyce kompetencji organów administracji publicznej w procesie kontroli cudzoziemców przebywających na terytorium Polski. Doktorantka opisała kontrolę legalności i pobytu zatrudnienia, szczególne środki administracyjne stosowane wobec cudzoziemców oraz system wymiany informacji o cudzoziemcach. W ostatnim piątym podrozdziale opisano ustawowe formy ochrony cudzoziemców w Polsce, w tym ochronę cudzoziemców przed wydaleniem, wszczęcie postępowania w sprawie udzielania azylu i ochrony międzynarodowej cudzoziemców oraz wybrane zadania i uprawnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a także kompetencje Rady do Spraw Uchodźców jako organu ochrony cudzoziemców.

Ostatni rozdział merytoryczny: „Dyskrecjonalna władza sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym” Doktorantka rozpoczęła od przedstawienia władzy sędziego w ujęciu filozoficzno-prawnym. Następnie opisała dyskrecjonalność sędziowską w procesie stosowania prawa oraz kompetencje dyskrecjonalne sędziego sądu administracyjnego. Szczególną

uwagę w tym rozdziale poświęciła sądowoadministracyjnemu postępowaniu w sprawach cudzoziemców będących obszarem dyskrecjonalnej władzy sędziego. Czwarty, ostatni podrozdział skupia się na opisie skarg w tym na: odmowę udzielania azylu, odmowę objęcia cudzoziemca ochroną międzynarodową, skargi na decyzję o charakterze ekspulsyjnym związane z instytucją obywatelstwa polskiego oraz dotyczące zezwoleń pobytowych.

P. Karpińska trafnie stwierdziła, że dyskrecjonalność sędziowska w Polsce funkcjonuje jedynie w znaczeniu „miękkim”, ponieważ jej zakres w istotny sposób ograniczają określone normy prawne lub obowiązujące reguły wykładni.

Dość syntetyczne, bo zawierające 6 stron zakończenie zawiera potwierdzenie tezy postawionej we wstępie dysertacji. Autorka podsumowuje wnioski wywiedzione z przeprowadzonych w rozprawie dowodów w dziesięciu punktach. Pracę kończy trafną konkluzją, gdzie stwierdza, że normy prawa o cudzoziemcach zawsze podlegały i z pewnością nadal będą podlegać systematycznej ewolucji, na którą wpływ mają przede wszystkim czynniki społeczne, polityczne i ekonomiczne.

Oceniając merytorycznie całość dysertacji należy podkreślić umiejętność prowadzenia przez Doktorantkę pracy naukowej, doboru literatury przedmiotu oraz orzecznictwa, wyciągania klarownych i syntetycznych wniosków. Do tego dochodzi dobry język prawniczy i solidny warsztat twórczy.

Dobór i wykorzystanie źródeł należy uznać za właściwe. Bibliografia robi bardzo dobre wrażenie, a sam jej wykaz zajmuje 32 strony wydruku. Warto zwrócić uwagę na różnorodność oraz ilość dobranych aktów prawnych i opracowań. Bibliografia została podzielona na publikacje książkowe, krajowe akty prawne oraz akty prawa międzynarodowego. Wszystko to świadczy o dużej, benedyktyńskiej wręcz pracowitości Doktorantki.

**Konkludując stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Patrycji Karpińskiej: „Administracyjna władza dyskrecjonalna w postępowaniach prowadzonych w sprawach wjazdu i pobytu cudzoziemców”, przygotowana pod kierunkiem dra hab. Jacka Chlebnego, prof. UŁ prezentuje obszerną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, zaś przedmiotem rozprawy jest oryginalne rozwiązanie problemu badawczego, a zatem w zupełności spełnia warunki określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1618, z późn. zm.). Opowiadam się za dopuszczeniem Doktorantki do dalszych procedur związanych z nadaniem stopnia, w tym do publicznej obrony.**



Prof. Marek Chmaj