

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Witolda Siuty

Ekspulsja cudzoziemca jako sankcja administracyjna

I. Wybór problemu badawczego

1. Okres transformacji ustrojowej i społeczno-gospodarczej w Polsce po 1989 r., a zwłaszcza wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen, obfitował w wiele doświadczeń związanych z napływem cudzoziemców, zmuszając tym samym do doskonalenia prawa i procedur administracyjnych gwarantujących bezpieczeństwo państwa i obywateli.

Zmieniające się warunki ekonomiczne powodują, że z kraju, postrzeganego niedawno głównie jako tranzytowy, Polska stała się atrakcyjnym miejscem ześrodkowania aktywności życiowych i zawodowych cudzoziemców. Wpływ na to ma przede wszystkim rozwój rynku pracy i możliwość podejmowania zatrudnienia przez cudzoziemców. Wzmożonemu napływowi cudzoziemców towarzyszy jednak też szereg zjawisk negatywnych, związanych coraz liczniejszymi przypadkami naruszania przez te osoby przepisów dotyczących pobytu na terytorium RP. Rodzi to po stronie państwa obowiązek skutecznego podjęcia adekwatnych działań dostosowanych z jednej strony do skali tego zjawiska, z drugiej mieszczących się w ramach demokratycznego państwa prawa respektującego prawa i wolności człowieka. To ostatnie zagadnienie wydaje się niezwykle istotne z uwagi na fakt, że w wielu przypadkach, działania podejmowane przez organy państwowe; wydawane rozstrzygnięcia indywidualne, mogą stanowić głęboką ingerencję w wolności i prawa człowieka.

Przedmiotem recenzowanej rozprawy doktorskiej jest zagadnienie ekspulsji, jako sankcji administracyjnej. Doktorant stara się wykazać, że wydalenie cudzoziemca, jako konsekwencja naruszenia przez niego norm prawnych, stanowi sankcję administracyjną. Stoi na stanowisku, że jest to szczególna sankcja, gdyż jej zastosowanie wiąże się z szeregiem innych dolegliwości, które mają wpływ na status cudzoziemca nie tylko w Polsce, ale także na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Problematyka badawcza rozprawy nie została dotąd szerzej omówiona w literaturze przedmiotu. W piśmiennictwie oprócz monografii P. Dąbrowskiego, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*; I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne, czy Komentarza do ustawy o cudzoziemcach*, pod red. prof. J. Chłebnego, nie ma opracowań, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie przesłanki i tryb wydalenia cudzoziemców z terytorium Polski. Tym bardziej z uznaniem należy przyjąć tak szerokie i pogłębione opracowanie poświęcone temu zagadnieniu.

2. Tytuł rozprawy został sformułowany właściwie; odzwierciedla przyjęte założenie badawcze, czyli weryfikację, na płaszczyźnie prawnodogmatycznej i empirycznej, instytucji ekspulsji cudzoziemca jako sankcji administracyjnej.

Analiza treści wskazuje, że kluczową tezę recenzowanej dysertacji jest wykazanie, na ile obowiązujące w Polsce przepisy (krajowe, międzynarodowe i unijne) stanowią spójny system gwarantujący właściwe standardy demokratycznego państwa prawa w procesie wydawania rozstrzygnięcia nakazującego ekspulsję cudzoziemca, jak również weryfikacja tezy, że ekspulsja orzekana wobec cudzoziemca, ze względu na cele i funkcję, stanowi sankcję administracyjną.

Wybór problemu badawczego uważam za bardzo trafny. Temat rozprawy jest ważny *hic et nunc*. Warte analizy są bowiem zagadnienia związane legalnym pobytem cudzoziemców na terytorium Polski. Rozważania tego rodzaju niewątpliwie mogą dać rezultaty poznawczo ważne. Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i jego granic, w tym granic Unii Europejskiej, skłaniają do pogłębionego dyskursu na temat skutecznych procedur wydalania z terytorium Polski nielegalnie przebywających cudzoziemców. Zadanie, które postawił sobie Autor, jest więc naukowo doniosłe. Jego realizacja wymagała, oprócz analizy dogmatycznoprawnej, odwołania się do poglądów doktryny i orzecznictwa, jak również uporządkowania tego obszernego materiału badawczego. W mojej ocenie mgr Witold Siuta zrealizował to zadanie w sposób satysfakcjonujący. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że nader trudno jest ustalić metodologiczny status twierdzeń formułowanych w pracy oraz status odtworzonych w nich norm.

W pracy dostrzeżono i poruszono wiele doniosłych wątków. Pod tym względem uważam recenzowaną rozprawę za bogatą. Na podkreślenie zasługuje podjęcie analizy materialnoprawnych aspektów ekspulsji. Doktorant trafnie zauważył, że fakt silnego wpływu ustawodawstwa i polityki UE na kierunki kształtowania i rodzaj przyjmowanych środków prawnych w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji, nie powoduje braku obszarów,

które nadal pozostają domeną państw członkowskich, w tym polskiego ustawodawcy oraz organów administracji powołanych do przeciwdziałania tym zjawiskom w Polsce. Jako całkowicie autonomiczny należy bowiem traktować obszar obejmujący dokonywania kontroli legalności pobytu cudzoziemców w Polsce. Autor zwraca uwagę jak ważna jest samodzielność przy określaniu przesłanek ekspulsji. Mimo stosowania wspólnych procedur w zakresie powrotów, możliwość decydowania o przyczynach ich zastosowania wobec obywateli państw trzecich jest niekwestionowaną kompetencją suwerennego państwa.

3. Rozprawa ma dobry warsztat. W zasadzie jasno zostały przez Autora wyłożone i – co ważne – zrealizowane podstawowe założenia metodologiczne rozprawy. Punktem wyjścia był materiał normatywny, wykorzystane zostało orzecznictwo, rzetelnie przeanalizował też Doktorant literaturę przedmiotu. Podstawą studiów nad tematem pracy stało się też piśmiennictwo prawnicze. Autor sięga często do prac teoretycznoprawnych i w wielu przypadkach trafnie je wykorzystuje.

II. Treść rozprawy

Kluczową sprawą dla opracowania tego tematu i sprostania wyznaczonym celom badań, w myśl przyjętego założenia, jest konstrukcja rozprawy. Zasadniczo układ pracy odpowiada jej podstawowym treściom. Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz uwag końcowych.

Autor przestrzega tzw. sekwencyjności wywodów, co sprawia, że zasadniczo zachowany został ład informacyjny. Jednak można mieć zastrzeżenia do struktury rozdziałów recenzowanej rozprawy, jak również do układu (rozmieszczenia) materii w ramach poszczególnych rozdziałów.

Uważam, że w świetle przyjętego założenia badawczego nie do końca przemyślana jest konstrukcja i treść Wstępu. Wstęp rozprawy stanowi jej kwintesencję – główną myśl oraz służy nakreśleniu problematyki ujętej w pracy. Przedstawia kolejne rozdziały pracy z opisem każdego z nich oraz ze wskazaniem, w każdym wymienionym rozdziale, myśli przewodniej. Tego w recenzowanej pracy zabrakło; Autor nie wyjaśnia bowiem przyjętego podziału badanej materii.

W części pierwszej Wstępu Autor zawarł uwagi wprowadzające; wskazał co rozumie pod pojęciem ekspulsji, wyjaśnił pojęcie państwa, jak również zarysował ramy prawne obszaru badawczego. Uważam, że w tej części pracy, biorąc pod uwagę cel badawczy, należało też

wyjaśnić, kluczowe dla pracy pojęcia: „cudzoziemca”, „obywatela Unii Europejskiej”; więcej uwagi poświęcić pojęciu „ekspulsji” – wyjaśnić jego istotę; skonfrontować to pojęcie z pojęciem „deportacji”. Zasadnym było też przybliżenie istoty i pojęcia „migracji”.

Część druga Wstępu zawiera uwagi porównawcze. Autor przedstawił ramy prawne i funkcjonowanie instytucji ekspulsji w Ukrainie, w Niemczech i w Czechach. Wyjaśnia przy tym kryteria doboru tych państw. Rozumiem, że porównanie tych wybranych systemów ekspulsyjnych ma na celu ukazanie tła normatywnego determinowanego: „względami politycznymi, społecznymi oraz historycznymi” (s. 14). W mojej ocenie jest to jednak dobór arbitralny i niczego nie wnosi do analizowanej instytucji w Polsce. Zresztą sam Autor akcentuje, że każde państwo w sposób suwerenny decyduje o prawie wjazdu i pobytu cudzoziemca na swoje terytorium. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że metoda porównawcza opiera się na porównywaniu ze sobą podobnych – porównywalnych zjawisk, pojęć, instytucji prawnych. W rezultacie porównań zyskuje się stwierdzenie tożsamości częściowej lub całkowitej rzeczy ze sobą porównywanych. W recenzowanej pracy poddano analizie instytucję ekspulsji funkcjonującej w reżymie normatywnym państwa członkowskiego UE, dlatego właściwym z punktu widzenia weryfikacji hipotez badawczych, byłoby porównanie ekspulsji funkcjonującej w systemach prawnych innych państw członkowskich UE. Ponadto uważam, że ta materia porównawcza powinna być wyodrębniona w osobnym rozdziale.

W części trzeciej Wstępu wyłożono metody badań, cele pracy i hipotezy badawcze.

Rozdział I pracy traktuje o sankcjach administracyjnych. Otwiera on merytoryczne rozważania poświęcone badanej materii. Autor przedstawił w nim poglądy doktryny i orzecznictwa na temat istoty, rodzajów i funkcji sankcji administracyjnych.

W rozdziale II Doktorant omówił ewoluującą podstaw prawną ekspulsji cudzoziemca. Przedstawia właściwe akty prawa krajowego, międzynarodowego wiążące Polskę oraz prawa UE. Moje zastrzeżenia budzi skrótowe i pobieżne omówienie konstytucyjnych uwarunkowań ekspulsji cudzoziemców w ostatnim punkcie tego rozdziału. Uważam, że analizę stanu prawnego w przedmiocie ekspulsji, należało rozpocząć od przybliżenia unormowań konstytucyjnych i to zarówno tych zawartych w Konstytucji z 1997 r., jak i w obowiązujących wcześniej tj. w okresie II RP, PRL i w okresie tzw. transformacji ustrojowej po 1989 r.

Rozdział III jest poświęcony materialnoprawnym aspektom ekspulsji. Obszernie przeanalizowano w nim pozytywne i negatywne przesłanki ekspulsji. Z kolei proceduralne aspekty ekspulsji zawarte są w rozdziale IV pracy. Autor przybliżył w nim właściwość organów, charakter postępowania ekspulsyjnego, środki zabezpieczające w tym postępowaniu, status

małoletniego bez opieki w tym postępowaniu, koszty wydania i wykonania decyzji oraz ochronę tymczasową w postępowaniu ekspulsyjnym.

W rozdziale V omawia Autor kwestie wydalenia z Polski obywateli UE i cudzoziemców korzystających z prawa do swobodnego przemieszczenia się.

Następny rozdział VI jest zatytułowany: *Następstwa ekspulsji cudzoziemca i środki ochrony prawnej wobec niej*. Autor poddał w nim analizie m in. zagadnienia: wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen, cofnięcia zakazu ponownego wjazdu, zgodę na pobyt tolerowany i pobyt ze względów humanitarnych. Rozdział zamykają rozważania poświęcone instancyjnej i sądownoadministracyjnej kontroli ekspulsji.

W mojej ocenie tytuł rozdziału VI nie został sformułowany precyzyjnie. Analizując wewnętrzną kompozycję tego rozdziału, dochodzę do wniosku, że Autor skupia się w nim na kwestii skutków prawnych wydanego rozstrzygnięcia o ekspulsji; analizuje środki ochrony przysługujące cudzoziemcowi, wobec którego zastosowano ten dotkliwy środek prawny. Czyli chodzi o przyjęte gwarancje prawne chroniące przed następstwem ekspulsji. Zasadniczo o środkach ochrony prawnej możemy mówić wyłącznie wobec cudzoziemca, którego dotyczy ekspulsja. Na pewno takimi środkami są: cofnięcie zakazu ponownego wjazdu, zgoda na pobyt tolerowany, czy pobyt ze względów humanitarnych. W tym miejscu być może należało wzbogacić rozważania o zinstytucjonalizowane środki ochrony wobec następstw ekspulsji wynikające z Konstytucji np. o wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 Konstytucji), czy skargę konstytucyjną. W zasadzie nie kwestionuje się, że prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje wszystkim osobom fizycznym – zarówno obywatelom, jak i cudzoziemcom (z wyjątkiem ograniczenia przedmiotowego zawartego w art. 79 ust. 2 Konstytucji RP dotyczącego azylu i statusu uchodźcy). Biorąc pod uwagę cel skargi tj., że służy ona wyeliminowaniu z porządku prawnego sprzecznego z Konstytucją aktu normatywnego oraz ochronie konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, to zdolność skargowa powinna być postrzegana przez charakter naruszonych praw, z których niektóre przysługują również określonym podmiotom, w tym cudzoziemcom, jeżeli z ich treści wynika, że podmiot ten może z nich skorzystać. Zakres podmiotowy skargi jest wyznaczony przede wszystkim przez zakres podmiotowy poszczególnych praw i wolności wyrażonych w Konstytucji RP. Jeżeli określony podmiot może być dysponentem danego prawa konstytucyjnego, to przysługuje mu uprawnienie do wniesienia skargi konstytucyjnej i dochodzenia za jej pomocą ochrony tego prawa.

Rozdział VI kończy punkt pt. „Instancyjna i sądownoadministracyjna kontrola ekspulsji”. W mojej ocenie to zagadnienie powinno być wyodrębnione w osobnym rozdziale. Z punktu

widzenia ochrony praw i wolności jednostki, sądowa weryfikacja legalności decyzji o expulsji jest bardzo ważnym środkiem ochrony. Sprawowana w ramach wymiaru sprawiedliwości, kontrola zgodności z prawem rozstrzygnięcia o expulsji, świadczy o urzeczywistnieniu zasady demokratycznego państwa prawnego, realizacji prawa do sądu i równości wobec prawa.

W uwagach końcowych Autor podsumował przeprowadzone badania nad tytułową instytucją, jak również sformułował wnioski *de lege ferenda*. Tę część pracy oceniam bardzo wysoko.

III. Metodyka pracy. Uwagi szczegółowe

1. Jednym z celów jaki postawił przed sobą Autor jest wykazanie, że expulsja cudzoziemców jest sankcją administracyjną. Analiza badawcza doprowadziła Autora do potwierdzenia przyjętej hipotezy. Uznał, że expulsja cudzoziemca z terytorium RP stanowi sankcję administracyjną: „o różnym charakterze dolegliwości”, gdyż poza nakazem opuszczenia Polski, stanowi jednocześnie o opuszczeniu UE. Przyjął, że jest to prawnie ustanowiony mechanizm zabezpieczający, mający zagwarantować, że cudzoziemcy będą stosowali się do obowiązujących ich nakazów i zakazów. Na tle zaprezentowanych w I rozdziale rodzajów i typów sankcji, zabrakło jednak charakterystyki tytułowej sankcji, jak również funkcji, jaką pełni w porządku prawnym. W pracy brakuje refleksji, czy jest to swoista dolegliwość, której głównym celem jest zagwarantowanie przestrzegania norm prawa administracyjnego (funkcja prewencyjna), czy może jest to instrument przeciwdziałania nielegalnej migracji. Sankcje administracyjne, wymierzone w razie obiektywnego naruszenia obowiązków ustawowych, mogą jednocześnie być środkiem represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków typu administracyjnego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że obiektywna odpowiedzialność administracyjna nie jest odpowiedzialnością absolutną. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12 zwrócił uwagę, że ustawodawca nie ma pełnej swobody kształtowania kar administracyjnych, gdyż granice tej swobody kształtują konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ochrony wolności i praw jednostki, a także zasady proporcjonalności, równości i sprawiedliwości. Stąd stosowanie kar administracyjnych nie może opierać się na idei odpowiedzialności czysto obiektywnej, ponieważ podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć zagwarantowaną możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.

2. Doktorant trafnie zwraca uwagę, że prawo państwa do wydalenia z jego terytorium cudzoziemców należy wywodzić z zawartego w art. 37 ust. 2 Konstytucji wyjątku, odnoszącego się do cudzoziemców, od zasady korzystania z wolności i praw konstytucyjnych przez osoby znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja zawarta w art. 37 ust. 2 Konstytucji, mówiąca o obowiązku ustawowego ustanawiania wyjątków, stanowi wykonanie zobowiązań Polski wynikających z art. 2 ust. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Wyłączenie cudzoziemców z zakresu podmiotowego wskazanych w Konstytucji RP praw i wolności nie może być więc domniemane, lecz wymaga wyraźnej decyzji ustawodawcy. Warto odnotować, że w literaturze można też spotkać pogląd, że treść ust. 2 poświadcza oraz ustanawia ustawową delegację do pogarszania sytuacji prawnej cudzoziemców i potwierdza stare koncepcje podziału osób nieposiadających obywatelstwa RP na cudzoziemców legalnych i nielegalnych (zob. Komentarz do art. 37 Konstytucji, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014 r.). Treść art. 37 ust 2 Konstytucji, a co za tym idzie odmienne traktowanie cudzoziemców, należy również oceniać bezpośrednio przez pryzmat art. 31 ust. 3, który oprócz odwołania się do ustawowego wymogu ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności wskazuje jednocześnie, że ich istnienie jest możliwe tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co niezwykle istotne, ustawodawca podkreśla również, że pomimo ich wprowadzenia ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przy czym przepis art. 37 ust. 2 Konstytucji RP nie stanowi *lex specialis* wobec art. 31 ust. 3, tak więc ustanawiając ograniczenia wobec cudzoziemców należy zachować przesłanki materialne wymienione w tym ostatnim przepisie. „Wyjątki”, o których stanowi art 37 ust. 2 Konstytucji muszą też znajdować uzasadnienie, to znaczy ustawodawca zobowiązany jest wykazać, że przyjmowane rozwiązania nie są sprzeczne z konstytucyjnym obowiązkiem poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 30 zd. 2), że są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3). Jednocześnie ustawodawca nie może naruszyć istoty gwarantowanych wolności i praw (art. 31 ust. 3), ani dyskryminować osób nie będących obywatelami polskimi w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakichkolwiek przyczyn (art. 32 ust.2). O te wątki warto było zatem

pogłębić rozważania dotyczące konstytucyjnych uwarunkowań ekspulsji cudzoziemców jako sankcji administracyjnej.

3. Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu obejmuje przeprowadzenie postępowania i wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Niewątpliwie postępowanie w sprawie ekspulsji jest szczególnym postępowaniem administracyjnym. Zasadniczo jest ono prowadzone w oparciu o przepisy ustawy o cudzoziemcach (art. 302 – art. 315). Cechuje się wieloma odrębnościami w zestawieniu z unormowaniami Kodeksu postępowania administracyjnego. Powstaje na tym tle pytanie, o rolę w tym szczególnym postępowaniu zasad postępowania administracyjnego, znajdujących oparcie zarówno w przepisach kodeksowych, jak też wynikających z postanowień Konstytucji RP. Wyznaczają one ogólny kontekst interpretowania i stosowania szczegółowych norm ustawowych regulujących zasady i tryb podjęcia decyzji w sprawie wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski. Analizując charakter prawny postępowania ekspulsyjnego Doktorant zasadniczo skupił się na zagadnieniach wszczęcia postępowania – z urzędu, na wniosek. Nie poruszył natomiast w ogóle kwestii zasad ogólnych rządzących tym postępowaniem. W mojej ocenie wyznaczenie katalogu zasad postępowania w sprawie ekspulsji powinno stanowić materię wyjściową do dalszych analiz proceduralnych aspektów ekspulsji cudzoziemca.

4. Instytucja zobowiązania cudzoziemca do powrotu ma niewątpliwie charakter nakazowy, gdyż wobec cudzoziemca zawsze jest wydawana decyzja administracyjna, bez względu, czy nakaz opuszczenia wiąże się z dobrowolnym, samodzielnym wyjazdem, czy przybiera formę przymusowego odwiezienia cudzoziemca do granicy państwowej, albo do granicy państwa, do którego obywatel państwa trzeciego w wyniku tych czynności powróci.

Zobowiązanie cudzoziemca do powrotu stanowi najistotniejszy i szeroko stosowany instrument, w przypadku stwierdzenia różnych okoliczności niezgodnego z prawem wjazdu lub pobytu cudzoziemca na terytorium RP, a także może być wykorzystane w przypadku konieczności zakończenia pobytu cudzoziemca, którego obecność z innych względów zostanie uznana za niepożądaną.

Decyzja ta wprowadzona do ustawy w wyniku implementacji dyrektywy 2008/115/WE, zastąpiła dwie decyzje funkcjonujące wcześniej w ustawie o cudzoziemcach z 2003 r.: decyzję o wydaleniu i decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP. Na pewno na sposób ukształtowania przepisów proceduralnych w zakresie zobowiązania do powrotu duży wpływ ma polityka Unii Europejskiej.

W mojej ocenie zabrakło gruntowanej charakterystyki normatywnej konstrukcji decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Bardzo pobieżnie potraktował Autor kwestie dotyczące skutków prawnych określenia bądź nieokreślenia, w decyzji, terminu dobrowolnego powrotu. Nie przeprowadził w tej materii głębszej analizy systemowej skutków decyzji o zobowiązaniu do powrotu. W takiej decyzji oprócz rozstrzygnięcia sprawy głównej orzeka się o zakazie ponownego wjazdu. Choć zakaz ten stanowi element decyzji organów krajowych, to jego zasięg, zgodnie z celem ustanowionym w dyrektywie 2008/115/WE jest szeroki. Charakteryzuje to motyw 14 preambuły do dyrektywy, który wskazuje, że: „skutkiem krajowych środków w zakresie powrotów należy nadać wymiar europejski poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu, wskutek którego zabroniony byłby wjazd i pobyt na terytorium wszystkich państw członkowskich.”. Trzeba też zwrócić uwagę, że w dyrektywie nie została uregulowana kwestia dotycząca początkowego momentu, od którego powinien być liczony zakaz wjazdu, czy od dnia wydania decyzji nakazującej powrót, czy od dnia opuszczenia przez obywatela państwa trzeciego terytorium państwa członkowskiego. Polski ustawodawca początkowo przyjął, jako jedną z zasad, liczenie terminu zakazu wjazdu od dnia wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu. Nie było to jednak rozwiązanie poprawne, co potwierdził TSUE dokonując wykładni art. 11 ust. 2 dyrektywy (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r.). W wyniku nowelizacji ustawy obecnie wskazane terminy mają zastosowanie od dnia wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu oraz upływu terminu dobrowolnego powrotu, w przypadku braku informacji o wykonaniu tej decyzji.

5. Należy wytknąć Autorowi niekonsekwentne stanowisko odnośnie charakteru normatywnego badanych regulacji ustawowych dotyczących ekspulsji. Z jednej strony stoi na stanowisku, że stosowanie w sprawach ekspulsji klauzul generalnych: „niejednokrotnie prowadzi do sytuacji, w których wobec cudzoziemców w analogicznych warunkach faktycznych i prawnych, orzekane są różne okresy zakazu wjazdu. Stąd niezbędne wydaje się określenie w Uc, wzorem art. 189d K.p.a., dyrektyw wymiaru tego zakazu. Unormowanie w sposób enumeratywny katalogu okoliczności, które organ ma brać pod uwagę przy określaniu okresu zakazu wjazdu, ujednoliciłoby sposób rozstrzygania w tym zakresie.” (s. 315). Z kolei w innym miejscu podnosi zarzut, że ustawa jest „nader kazuistyczna, co można stwierdzić na przykładzie przesłanek materialnoprawnych wydania decyzji ekspulsyjnej”. Doktorant proponuje rozważenie „zastąpienia kazuistycznych ustawowych przesłanek ekspulsji syntetycznym rozwiązaniem opartym na pojęciu „nielegalny pobyt”, zdefiniowanym w art. 3 pkt 2 dyrektywy powrotowej (s. 317).

Zwracam uwagę, że przepis art. 302 ustawy czyni decyzję w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu związaną. Związanie decyzją o wydaleniu stanowi zresztą dogodną dla organu formułę, gdyż związek przyczynowo-skutkowy między okolicznością stypizowaną, jako przesłanką wydalenia, a orzeczeniem wydalenia, ma w tym układzie charakter nierozzerwalny. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami w każdym z postępowań w sprawie zobowiązania do powrotu, przesłanki do wystąpienia takich okoliczności muszą być gruntownie zbadane. Obowiązek ten spoczywa na funkcjonariuszach, którzy, działając na mocy upoważnienia odpowiednich piastunów organów, prowadzą poszczególne sprawy i wydają indywidualne rozstrzygnięcia po dogłębnym zbadaniu stanu faktycznego. Dlatego też tak istotne jest kształtowanie przez ustawodawcę właściwych regulacji prawnych. Sprawa stworzenia dobrej administracji do spraw cudzoziemców oczywiście jest złożonym przedsięwzięciem, które jednak powinno być rozpoczęte od właściwej regulacji prawnej (na gruncie przemyślanej, spójnej koncepcji). W tym kontekście należało szerzej odnieść się do problemu obszerności i nadmiernej kazuistyki aktualnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach. Być może, biorąc pod uwagę cel i funkcję regulacji ustawowych, trzeba przyjąć rozwiązanie kompromisowe tj., że niezbędne są zarówno normy o odpowiednim poziomie kazuistyki, jak i możliwość korzystania przez właściwe instytucje z odpowiedniego zakresu uznania administracyjnego.

6. Nawiązując do powyższych uwag, nie podzielam postulatu Doktoranta sądowej „dekoncentracji” spraw dotyczących kontroli legalności decyzji o ekspulsji cudzoziemca. Obecnie sprawy te, z uwagi na siedzibę organu odwoławczego, którym jest Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, rozpatruje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Uważam, że ze względu na konsekwencję interpretacyjną w tak newralgicznych sprawach dotyczących podmiotowych praw człowieka, powinny one być rozpatrywane tylko przez Sąd Wojewódzki w Warszawie. Jednolitość orzecznictwa jest jedną z wartości sądowego stosowania prawa związaną z realizacją prawa do sądu i zasadą praworządności. Jest postrzegana jako wartość instrumentalna mająca zapewnić sprawiedliwość orzeczenia poprzez realizację postulatu równości wobec prawa.

Natomiast zgadzam się z Doktorantem, że należałoby rozważyć wprowadzenie regulacji, które uprzywilejowałyby procesowo sprawy dotyczące ekspulsji cudzoziemców np. poprzez ich rozpatrywanie poza kolejnością, na posiedzeniu niejawnym.

IV. Ocena strony formalnej pracy

Rozprawa doktorska mgr Witolda Siuty jest napisana na bardzo dobrym poziomie naukowym. Doktorant wykazuje duży stopień samodzielności, a tym samym naukowej dojrzałości, w rozwiązywaniu kwestii trudnych i niejednokrotnie dyskusyjnych, umiając odnieść się krytycznie do prezentowanych opinii i poglądów. Bez wątplenia recenzowana rozprawa porusza fundamentalne problemy dotyczące podstaw prawnych legalnego pobytu cudzoziemca w Polsce.

Pracę czyta się dobrze, język dysertacji jest prosty i klarowny bez spotykanej nieraz pretensjonalności terminologicznej; maszynopis jest bardzo staranny. Bardzo rzetelnie został sporządzony wykaz źródeł prawa z podziałem na krajowe akty prawne, akty prawne Unii Europejskiej i umowy międzynarodowe oraz prawo państw sąsiednich. Czytelny jest wykaz orzeczeń z podziałem na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, Wykaz literatury również sporządzono bardzo starannie. Na szczególne uznanie zasługuje zamieszczenie streszczenia pracy w języku angielskim, jak również w językach: niemieckim i rosyjskim.

Konkluzja: Recenzowana praca jest poświęcona zagadnieniu poznawczo i praktycznie doniosłemu. Stanowi w pełni oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego, potwierdza także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta. Jego wnioski są formułowane stanowczo i zasadniczo dba o ich uzasadnienie.

Studium monograficzne traktujące o ekspulsji jako sankcji administracyjnej jest ważnym przyczynkiem do dyskursu naukowego na temat prawnych aspektów legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Mimo sformułowanych w recenzji wątpliwości, uwag dyskusyjnych i krytycznych, które zazwyczaj towarzyszą ocenie każdej pracy naukowej, nie mam wątpliwości, że rozprawa doktorska mgr Witolda Siuty, odpowiada warunkom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018 r., poz. 1669) i wnoszę o dopuszczenie jej Autora do dalszych stadiów postępowania.

Maciej Kubiś