

dr hab. Elżbieta Dynia prof. nadzw.  
Zakład Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Rzeszowski

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Radosława Jana Kamińskiego zatytułowanej  
*"Mały ruch graniczny między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą"*  
przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Mieczysławy Zdanowicz, prof. UwB

### I. Wybór tematu rozprawy

Autor w swojej dysertacji porusza interesującą i aktualną problematykę małego ruchu granicznego między Polską a Ukrainą. Problematyka ta związana jest z uczestnictwem Polski w strefie Schengen.

Wraz z włączeniem *acquis* Schengen do systemu prawnego Unii Europejskiej, na mocy Protokołu do Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku, i jego rozszerzaniem na nowe państwa członkowskie, straciły na znaczeniu granice narodowe. Główną uwagę skierowano natomiast na zapewnienie bezpieczeństwa na granicy z państwami trzecimi (granica zewnętrzna). Zaczęła ona spełniać funkcję dwubiegunową, gdyż z jednej strony jej kontrola służy rozwojowi jednolitego rynku, z drugiej natomiast należy ją maksymalnie uszczelnić, tak, aby zapewnić eliminację niekontrolowanego napływu imigrantów i ograniczyć międzynarodową działalność przestępczą. Tak więc pełne członkostwo Polski w strefie Schengen od 2007 roku, jako państwa posiadającego najdłuższą zewnętrzną granicę UE i strefy Schengen, wymusiło zapewnienie skutecznej jej ochrony a na cudzoziemców przekraczających tą granicę nałożyło obowiązek posiadania wizy. Odstępstwem od tej reguły, jak wskazuje Autor, stały się przepisy rozporządzenia PE i Rady nr 1931/2006 z 20.12.2006 r. dotyczącego małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen, które wprowadziły mały ruch graniczny.

Nakreślona ramami tematu problematyka jest interesująca nie tylko poznawczo, ale również ma doniosłe znaczenie dla praktyki – dla określenia nie tylko prawnych ale i praktycznych możliwości realizacji małego ruchu granicznego na polsko – ukraińskiej granicy.

Należy zauważyć, że mały ruch graniczny jest stosunkowo nową instytucją, która nie doczekała się jeszcze kompleksowego omówienia. Większość publikacji dotyczy jedynie podstawowych informacji o tej instytucji. Wybór tematu należy więc uznać za trafny a pracę mgra Radosława Jana Kamińskiego za nowatorską i mogącą przyczynić się do pogłębienia wiedzy związanej z małym ruchem granicznym. Podkreślenia wymaga też fakt, że badania prowadzone są z wykorzystaniem różnych metod badawczych – metody historycznej, empirycznej i formalno-dogmatycznej, metody analizy prawnej, analizy porównawczo-prawnej oraz analizy statystycznej. Biorąc pod uwagę cele jakie przyświecały wprowadzeniu małego ruchu granicznego Autor przeprowadził badania jakościowe i ilościowe, co pozwoliło na kompleksowe ukazanie złożoności oraz wagi instytucji małego ruchu granicznego.

## **II. Warsztat naukowy**

Recenzowaną pracę charakteryzuje bogata podstawa bibliograficzna, głównie polskojęzyczna, związana z tematem. Bibliografia ta stanowiła doktrynalne podstawy rozważań Autora. Należy podkreślić, że w ostatnich latach w polskiej i zagranicznej literaturze prawnomiędzynarodowej ukazała się niewielka liczna monografii i artykułów wszechstronnie analizujących tą problematykę, na co wskazuje choćby wykaz uwzględnionych w pracy pozycji bibliograficznych. Autor w szerokim zakresie wykorzystał więc materiały źródłowe, przede wszystkim umowy międzynarodowe, a także liczne dokumenty Unii Europejskiej, prawa krajowego oraz orzecznictwo TS UE. Ten różnorodny materiał badawczy został dobrze wykorzystany. Na podkreślenie zasługuje również fakt przygotowania rozprawy w oparciu o badania ilościowe i jakościowe. Badania ilościowe oparte zostały na analizie danych statystycznych oraz badaniach własnych Autora przeprowadzonych podczas trzech staży w polskim Konsulacie Generalnym w Łucku i we Lwowie. Natomiast badania jakościowe Autor przeprowadził w oparciu o metodę indywidualnego wywiadu pogłębionego.

## **III. Konstrukcja rozprawy**

Autor dostosował konstrukcję pracy do celu, który sobie postawił. Praca składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz załączników. Pozytywnie należy ocenić poprzedzenie każdego rozdziału uwagami wstępnymi (choć autor tego nie zaznacza) oraz zakończenie zwięzłymi wnioskami.

We wprowadzeniu Autor podkreślił znaczenie problematyki małego ruchu granicznego, określił zakres tematu, a także cel pracy, którym było "kompleksowe przedstawienie ma-

łego ruchu granicznego funkcjonującego między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, jako odstępstwa od reżimu wizowego strefy Schengen" i "ustalenie czy Umowa o małym ruchu granicznym pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, odpowiada standardom i normom zawartym w prawie Unii Europejskiej i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej". Natomiast główne tezy pracy zostały wyrażone w stwierdzeniach, że: 1) przebieg granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą od lat 50 XX w. nie zmienił się, jednak jej status prawny ulegał radykalnym przemianom, 2) mały ruch graniczny stanowi odstępstwo i wyjątek od reżimu wizowego strefy Schengen o ograniczonym podmiotowo i terytorialnie zakresie, 3) funkcjonowanie małego ruchu granicznego nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, 4) mały ruch graniczny jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych, społecznych i kulturalnych w obszarze strefy przygranicznej.

W kolejnych rozdziałach szczegółowej analizie poddana została ewolucja statusu prawnego granicy polsko – ukraińskiej, podstawy prawne małego ruchu granicznego, zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz proceduralne aspekty umowy o małym ruchu granicznym, jak również praktyczne aspekty małego ruchu granicznego. W zakończeniu pracy Autor, opierając się na w pełni zbadanym materiale, podsumowuje swoje rozważania i formułuje postulaty na przyszłość.

Tak ukształtowana struktura rozprawy jest logiczna i z punktu widzenia tematu nie budzi zastrzeżeń, jednak rozdział drugi pracy, proporcjonalnie do pozostałych, jest nadmiernie rozbudowany treściowo. Podobną uwagę można odnieść do przedstawionej zbyt szczegółowo dyskusji w Parlamencie Europejskim, nad projektem rozporządzenia dotyczącego lokalnego ruchu granicznego.

#### **IV. Treść rozprawy – uwagi szczegółowe**

Rozważania merytoryczne Doktorant rozpoczyna od przedstawienia ewolucji statusu granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Rozdział ten ma istotne znaczenie dla całości wywodów prowadzonych w pracy, gdyż pozwala ocenić jak duży wpływ miała ta ewolucja i jej uwarunkowania polityczne, na obecną dynamikę ruchu osobowego odbywającego się na wymienionej granicy. Analizę obecnego statusu prawnego granicy polsko – ukraińskiej, który wiąże się z wejściem Polski do strefy Schengen w 2007 r., Doktorant poprzedza więc analizą jej statusu w latach 1945-1991, 1991-2004 i 2004-2007.

Chociaż we wprowadzeniu Autor sygnalizuje, że "punktem wyjścia jest omówienie obowiązujących definicji granicy w świetle prawa krajowego i prawa międzynarodowego", to pojawia się ono dopiero w pkt 1.1.2 rozdziału. Ponadto zastrzeżenie budzi kolejność przytoczonych definicji – w pierwszej kolejności powinny być podane definicje przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego, ujęte nie tylko w podręcznikach, ale również w innych opracowaniach np. prof. Symonidesa, *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, Toruń 1971 r.

Rozdział I pracy rozpoczyna się więc od omówienia uwarunkowań politycznych granicy polsko – ukraińskiej w latach 1945-1991, które Autor potraktował zbyt ogólnikowo, opierając się tylko na dwóch opracowaniach. Zastrzeżenie budzi również brak wykorzystania dostępnych źródeł. Na przykład w przypisie 28 i 29 przy powołanej Umowie poczdamskiej i Konferencji z Jałty podane są strony internetowe, podczas gdy Umowa oraz dokument z Jałty są opublikowane np. w zbiorze: K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1978 r., a samej Umowie poczdamskiej poświęcone zostało całe opracowanie prof. A. Klafkowskiego, *Umowa poczdamska z dnia 2.VIII.1945 r. Podstawy prawne likwidacji skutków wojny polsko-niemieckiej z lat 1939-1945*, Warszawa 1960 r., które w treści analizy powinno zostać uwzględnione.

Na str. 23, w kontekście skutków rozpadu ZSRR Autor pisze, że w przypadku Ukrainy "Polska uzyskała nowego sąsiada na swojej wschodniej granicy" (s. 23), co nie jest stwierdzeniem właściwym, bowiem wcześniej, do czasu ogłoszenia deklaracji niepodległości 19 lipca 1990 r., Ukraina graniczyła z Polską, ale jako część państwa federacyjnego. Jako państwo powstałe w skutek secesji wymagała uznania swojego nowego statusu jedynie ze strony indywidualnych państw, ponieważ wraz z Białorusią była już członkiem ONZ. Uważam, że wogóle tematowi statusu Ukrainy po ogłoszeniu niepodległości Autor powinien poświęcić więcej uwagi ze względu na temat dysertacji.

Z kolei na str. 25 Autor pisze, że "Przyjęcie dorobku prawnego Wspólnot Europejskich oznacza bowiem uznanie nadrzędności prawa unijnego wobec prawa krajowego", podczas gdy zarówno doktryna, jak i orzecznictwo ETS już dawno rozstrzygnęło, że chodzi o pierwszeństwo prawa wspólnotowego wobec prawa państw członkowskich (pierwszeństwo obowiązywania i pierwszeństwo stosowania). Zob. np. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002 i inne opracowania. Natomiast na str. 32 należało wyjaśnić co składa się na pojęcie *acquis* Schengen, co to jest System Informacyjny Schengen (SIS) i kiedy został wprowadzony, w jakim celu. Podobnie na str. 37 należało bliżej

wyjaśnić czego dotyczy Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen. W ten sposób Autor mógł uniknąć powtarzania pewnych kwestii w dalszej części pracy.

Nasuwa się również uwaga co do stwierdzenia, że "konsekwencją przyjęcia Protokołu schengenńskiego było włączenie *acquis* Schengen do I filaru, czyli polityki wizowej i migracyjnej oraz do III filaru Unii Europejskiej, czyli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych" (s.37), bowiem współpraca ta pozostała nadal w ramach tego filaru, do czasu przyjęcia Traktatu z Lizbony, który zniósł trójfilarową strukturę Unii Europejskiej.

Ogólnie rozdział I dysertacji prezentuje się dość skromnie treściowo, 32 strony, w porównaniu do rozdziału II, który liczy aż 81 stron. Natomiast wnioski zawarte w zakończeniu rozdziału I są zwięzłe i słusznie sprowadzają się do wskazania znaczenia małego ruchu granicznego jako instytucji stanowiącej odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej i strefy Schengen.

W kolejnych rozdziałach (II i III) Autor koncentruje się na podstawach prawnych małego ruchu granicznego oraz jego zakresie podmiotowym i przedmiotowym, jak również aspekcie proceduralnym. Ta część rozprawy mogłaby być nieco skrócona. Szczególnie dotyczy to rozdziału II, który chociaż zawiera omówienie istotnych dokumentów dotyczących małego ruchu granicznego, to jednak w zbyt szerokim zakresie. Wydaje się, iż zrezygnowanie z niektórych szczegółowych rozważań, które zresztą pojawiają się ponownie w rozdziale III, i ujęcie tej problematyki bardziej syntetycznie odbyłoby się bez uszczerbku dla rozwinięcia tematu rozprawy.

Przedstawiając podstawy prawne funkcjonowania małego ruchu granicznego Autor słusznie rozgraniczył regulacje unijne, wprowadzające i regulujące mały ruch graniczny, od krajowych regulacji prawnych w tej dziedzinie. Te drugie opierają się bowiem na prawie unijnym i stanowią jego implementację do systemu prawa wewnętrznego. Ponadto, jak wskazuje Autor, regulacje prawa unijnego kształtowały się wcześniej, zanim Polska stała się członkiem Unii Europejskiej.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że analizując umowę zawartą między Polską i Ukrainą Autor nie tylko uwzględnił zmiany wprowadzone w 2015 r., ale również zwrócił uwagę na przewidziane w niej sankcje za naruszenie zasad małego ruchu granicznego na terytorium Polski. Także w podpunkcie 2.2.3, dotyczącym implementacji przepisów unijnych do polskiego porządku prawnego, Autor słusznie sporo uwagi poświęcił zmianom wprowadzonym do obowiązującej ustawy o cudzoziemcach, w związku z koniecznością dostosowania jej do

Rozporządzenia 1931/2006. Trudno jednak zgodzić się ze stwierdzeniem Autora, że "art. 24 F ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. stanowi uzupełnienie Rozporządzenia 1931/2006. Właściwą wydaje się kolejność odwrotna, gdyż ustawa, zresztą wydana wcześniej, nie może uzupełniać rozporządzenia, które zostało wydane później.

Zamieszczona w rozdziale III charakterystyka zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz aspektów proceduralnych umowy między Polską i Ukrainą nie budzi zastrzeżeń. Poprawne są również wnioski wynikające z analizy zagadnień w nim zawartych. Zaletą tego rozdziału jest ilustrowanie jego treści licznymi tabelami i wykresami, które są widocznym pozytywnym efektem odbytych przez Autora staży badawczych. Pozwalają one na lepsze zrozumienie omówionych wcześniej regulacji prawnych w kontekście ich stosowania.

W końcowej części pracy przedstawione zostały praktyczne aspekty małego ruchu granicznego na polsko – ukraińskiej granicy. Analiza zawarta w tym rozdziale w istotny sposób uzupełnia treść poprzednich rozdziałów. Weryfikacja danych statystycznych z całego okresu funkcjonowania małego ruchu granicznego na polsko – ukraińskiej granicy pozwoliła Doktorantowi na sformułowanie wniosku, że "mały ruch graniczny jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych w obszarze strefy przygranicznej. Aspekt społeczny i kulturalny nie jest wiodącym powodem do korzystania z małego ruchu granicznego. Wpływ na to ma jednak specyfika obszaru objętego małym ruchem granicznym po obu stronach polsko – ukraińskiej granicy".(s. 214)

Rozważania zawarte w wymienionych rozdziałach nie skłaniają do większej polemiki. Pozytywnie należy ocenić oparcie ich nie tylko na literaturze i materiałach źródłowych, ale również na badaniach własnych Doktoranta w polskich urzędach konsularnych i oddziałach Straży Granicznej. Niewątpliwą zaletą rozprawy jest ukazanie praktycznego wymiaru funkcjonowania małego ruchu granicznego, co pozwala lepiej zrozumieć omówioną przez Doktoranta instytucję. Na aprobatę zasługują również uwagi zawarte w zakończeniu rozprawy. Doktorant jasno artykułuje tezy pracy oraz wnioski wynikające z przeprowadzonej w poszczególnych rozdziałach analizy. Prezentuje również własne stanowisko.

## **V. Ocena formalnej strony pracy.**

Pod względem formalnym praca budzi pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim są to niezbyt poprawna redakcja przypisów, np. zbędne powtarzanie tytułów, tam gdzie powinno być "ibidem" (przyp. 116, 121, 219) lub "op. cit." np. przy powoływaniu drugiego tytułu (przyp. 68), który wcześniej był już podany w całości (przyp. 63) – uwaga ta dotyczy całej

pracy, podobnie jak w przypadku powoływania się na Monitor Polski – czasami użyty jest skrót MP albo podany jest pełny tytuł (np. przyp. 65 i 66 oraz 90). Z kolei w przypisie 72 Doktorant zbędnie powtarza, zawarte już w przypisie 61 wyliczenie wszystkich stron Aktu Akcesyjnego, należało powołać tylko Dziennik Ustaw, dotyczy to również powoływanej już w przyp. 81 Konwencji Wykonawczej i powtórzonej w przypisie 102. Nazwy miesięczników, czy innych publikatorów powinny być ujęte w cudzysłowie, następnie powinien być podany rok, numer i strona, natomiast w pracy brak jest jednolitości w tym względzie. Ponadto w przypisach, a w związku z tym również w bibliografii, błędnie podane jest nazwisko autora – S. Grochmalski, zamiast S. Grochalski, a w przyp. 200 tytuł "Prawo traktatowe" zamiast "Prawo traktatów". W niektórych fragmentach pracy tekst jest mało czytelny z uwagi na brak akapitów (np. str. 25-27, 33-36, 53-54, 57-58 czy str. 71 i 79) a w przypisie 248 nie wiadomo o którą publikację, już wcześniej cytowanego autora, chodzi. Z kolei w przypisie 24 Doktorant powołuje się na podręcznik prof. A. Klafkowskiego z "drugiej ręki" podczas gdy, podobnie jak inne podręczniki z prawa międzynarodowego jest on powszechnie dostępny.

Autorowi nie udało się też uniknąć pewnych usterek stylistycznych, np. na str. 6 – "punktem wyjścia jest omówienie...Następnie opisano", "oraz również funkcjonowanie"; str. 9 – "ukazanie praktycznego aspektu funkcjonowania instytucji oraz jego wpływu"; str. 20 – "mocą Uchwała Rady Państwa". Natomiast na str. 23 cytowana jest umowa, co wynika z pisania "Strona" dużą literą, ale brak cudzysłówów i w związku z tym nie wiadomo gdzie się zaczyna a gdzie kończy cytat, podobnie na str. 58.

Odwołując się do standardowych dokumentów z zakresu prawa unijnego Autor powołuje jako źródło głównie Dzienniki Ustaw lub Dzienniki Urzędowe WE/UE, nie zauważając, że są one również opublikowane w zbiorach dokumentów pod redakcją A. Przyborowskiej-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelskiej lub J. Barcza i I. Kolowca albo tylko J. Barcza. Wydaje się, że prościej byłoby odwoływać się do treści tych dokumentów korzystając ze wskazanych przykładowo opracowań. Ponadto zawarty w bibliografii wykaz źródeł prawa powinien być uporządkowany: źródła prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa krajowego.

## **VI. KONKLUZJE**

Pomimo wskazanych niedociągnięć pozytywnie oceniam całość włożonej pracy Doktoranta w opracowanie dysertacji. Rozprawa jest niewątpliwie samodzielnym i wartościowym opracowaniem, jest aktualna i w sposób istotny wypełnia lukę w literaturze prawa międzynarodowego. Autor wykazał się wszechstronną znajomością omawianych zagadnień a przed-

stawione przez niego wnioski są kompletne. Pozwala to sformułować pozytywną ocenę co do umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W konkluzji stwierdzam więc, że recenzowana dysertacja "*Mały ruch graniczny między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą*" spełnia wymogi stawiane pracom tego rodzaju, określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003, Nr 65, poz. 595 z późn. zm.). W związku z tym wnioskuję do Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku o dopuszczenie mgra Radosława Jana Kamińskiego do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 5 września 2016 r.

