

## Сигнатура актов II OSK 2603/21

Высший административный суд 00-011,  
Варшава, ул. Г. Бодуэна, 3/5,  
Общедминистративная палата,  
ОТДЕЛЕНИЕ II

23 января 2022 г.  
Сигнатура актов II OSK 2603/21  
В ответе следует указать сигнатуру актов  
Суда

адв. Ёаннна Кох (Joanna Koch) Адвокатская  
канцелярия, ул. Мокотовска, 57, к. 4  
00-542, Варшава

Секретариат Высшего суда Общеадминистративной палаты отправляет выписки решения суда от 5 декабря 2022 г. сигн. актов II OSK 2603/21 дела из кассационной жалобы Людмилы Козловской (Lyudmyla Kozlovska) на решение Воеводского административного суда в Варшаве от 7 июля 2021 г. сигн. актов IV SA/Wa 530/21 из апелляции Людмилы Козловской.

Kierownik Sekretariatu

z up. Elżbieta Maik

starszy inspektor sądowy

Руководитель секретариата  
По уполномочию Эльжбета Маик (Elżbieta  
Maik)  
старший инспектор суда

Прил.:

- выписка из решения Высшего административного суда.



ВЫПИСКА

РЕШЕНИЕ СУДА ОТ ИМЕНИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

5 декабря 2022 г.

Высший административный суд в составе:

Председатель:  
Судьи

Судья Высшего административного суда  
Здзислав Костка (Zdzisław Kostka)  
Судья Высшего административного суда  
Малгожата Мирон (Małgorzata Miron)  
(судья-докладчик)  
Судья, дел. от Воеводского  
административного суда Гжэгож Жонса  
(Grzegorz Rząsa)

Секретарь

старший ассистент судьи Анита  
Левиньска-Карвэцка (Anita  
Lewińska-Karwecka)

после рассмотрения 23 ноября 2022 г. на судебном заседании в Общеадминистративной палате дела из кассационной жалобы Людмилы Козловской на решение Воеводского административного суда в Варшаве от 7 июля 2021 г. сигн. актов IV SA/Wa 530/21 об апелляции Людмилы Козловской на решение директора Управления по делам иностранцев от 29 января 2021 г. № DL.WIPO.410.1552.2020/JPP об отказе в предоставлении разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС

1. отклоняет оспариваемое решение суда и оспариваемое постановление и оставленное в силе решение Мазовецкого воеводы от 6 октября 2020 г. № WSC-II- E.6153.339.2018,
2. предписывает руководителю Управления по делам иностранцев выплатить Людмиле Козловской сумму в размере 1407 (одна тысяча четыреста семь) злотых в качестве возмещения судебных издержек.

## ОБОСНОВАНИЕ

Воеводский административный суд в Варшаве решением от 7 июля 2021 г. сигн. актов IV SA/Wa 530/21 отклонил апелляцию Людмилы Козловской на решение директора Управления по делам иностранцев от 29 января 2021 г. № DL.WIPO.410.1552.2020/JPP об отказе в предоставлении разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС.

Данное решение было вынесено при следующих фактических и юридических обстоятельствах дела.

1 марта 2018 г. Людмила Козловская обратилась к Мазовецкому воеводе (далее - Воевода) с заявлением о предоставлении разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС. Указала в его обосновании, что в Польше проживает постоянно с 2007 г., сначала как студентка, а с 2009 г. работает.

Воевода решением от 4 октября 2018 г. № WSC-II-F.6153.339.2018 отказал в предоставлении иностранному гражданину заявленного разрешения, ссылаясь как на юридическое обоснование решение ст. 214 п. 1 пп. 2 закона от 12 декабря 2013 г. об иностранцах (Дневник законов от 2017 г. поз. 2206 с измен.). Орган установил, что 31 июля 2017 года данные иностранного гражданина были внесены в список иностранцев, пребывание которых на территории Республики Польша нежелательно, и включены в Шенгенскую информационную систему с целью отказа во въезде со сроком действия до 31 июля 2021 года. Орган пришел к выводу – после анализа материалов оперативного характера, т.е. информации об иностранном гражданине под грифом «секретно», что по соображениям безопасности и охраны правопорядка в выдаче разрешения следует отказать. На основании ст. 6 п. 1 Закона об иностранцах, орган воздержался от подготовки обоснования решения в части фактического обоснования.

Данное решение сохранил в силе директор Управления по делам иностранцев (далее - директор Управления) решением от 15 февраля 2019 г. № DL.WIPO.410.1079.2018. JPP. Он отметил, что материал, содержащий секретную информацию под грифом "секретно", обосновывает отказ стороне в выдаче запрошенного разрешения из соображений безопасности страны.

Окончательным решением от 5 сентября 2019 г. сигн. актов IV SA/Wa 1311/19 Воеводский административный суд в Варшаве отклонил выше указанное решение директора Управления и предшествующее решение Воеводы. Суд постановил, что материал, собранный в деле, в том числе документы под грифом «секретно», является слишком общим и недостаточным, чтобы предполагать, что пребывание иностранного гражданина на территории Польши представляет собой угрозу государственной безопасности.

При повторном рассмотрении дела Воевода дополнил доказательный материал актуальной информацией, о которой говорится в ст. 207 п. 1 закона от 12 декабря 2013 г. об иностранцах (Дневник законов от 2020 г., поз. 35 с измен.; далее - закон об иностранцах). В результате предпринятых действий Воеводе также поступило письмо от начальника Агентства внутренней безопасности (далее – Начальник АВБ), содержащее конфиденциальную информацию под грифом «секретно».

Затем Воевода решением от 6 октября 2020 г. № WSC-II- E.6153.339.2018 повторно постановил отказать иностранному гражданину в выдаче разрешения на долгосрочное

пребывание резидента ЕС. Основанием для отказа послужило наличие условия, указанного в ст. 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах, согласно которому иностранцу отказывают в выдаче разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС, если это необходимо по соображениям обороны или безопасности государства или защиты общественной безопасности и порядка. Воевода признал, что материалы, переданные начальником АББ, отмеченные грифом «секретно», содержат информацию, которая обосновывает применение выше указанного положения. Одновременно, исходя из содержания ст. 6 п. 1 закона об иностранцах, отказал в подготовке фактического обоснования решения в части, касающейся конкретных причин отказа, поскольку они были связаны с вопросами обороны или безопасности государства или защиты общественной безопасности и порядка

После рассмотрения опровержения иностранному гражданину директор Управления решением от 29 января 2021 г. № DL.WIPO.410.1552.2020/JPP сохранил в силе выше указанное решение Воеводы от 6 октября 2020 г. Постановление выдано на основании ст. 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах и ст. 127 § 2 и ст. 138 § 1 пп. 1 закона от 14 июня 1960 . Административно-процессуальный кодекс (Дневник закона от 2020 г., поз. 256 с измен.; далее: АПК).

В обосновании орган второй инстанции отметил, что исключительным основанием в отказе в предоставлении стороне разрешения на долгосрочное пребывание резидента ЕС является предпосылка, указанная в ст. 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах. Новая информация, полученная Воеводой, указывает на то, что предоставление стороне заявленного ей разрешения и ее дальнейшее пребывание на территории Республики Польша может представлять собой угрозу безопасности страны. Исправлен неверный фактический вывод о включении данных иностранного гражданина в Шенгенскую информационную систему для целей отказа во въезде.

Ссылаясь на причины отказа директор Управления указал, что во время повторного рассмотрения дела Воевода следовал директивам, содержащимся в решении Воеводского административного суда в Варшаве от 5 сентября 2019 г. сигн. актов IV SA/Wa 1311/19 и обратился за новой информацией, касающейся иностранного гражданина. Решение было выдано на основании дополненного доказательного материала, отличающегося от того, который оценивал суд при рассмотрении апелляции на ранее вынесенное решение.

Касаясь вопроса о невозможности предоставить доступ иностранному гражданину и его представителям к актам, на основании которых вынесено оспариваемое решение, директор Управления подчеркнул, что это обосновано конфиденциальным характером рассматриваемых документов и наличием грифа «секретно». Вынесенное по этому поводу решение Воеводы от 6 октября 2020 года подлежало оценке директора Управления, который после рассмотрения апелляции стороны оставил ее в силе своим решением от 28 декабря 2020 года. Там он разделяет положение, что исключение открытости документа, содержащего секретную информацию в отношении стороны, на основании ст. 74 § 1 АПК было обязательным. Также Воеводский административный суд в Варшаве, как в упомянутом решении от 5 сентября 2019 г., так и в решении от 11 апреля 2019 г. сигн. актов IV SA/Wa 11/19 - касающимся постановления об отказе предоставить доступ к конфиденциальным материалам, принятого при первом рассмотрении заявления иностранного гражданина, - он не поставил под сомнение правильность таких действий административных органов.

Орган второй инстанции подчеркнул, что предоставление доступа стороне материалов под грифом «секретно» являлось бы нарушением действующего в Польше правового порядка. Хотя для стороны процесса такое ограничение в знании мотивов и оснований вынесения решения является очевидной проблемой, по мнению главы ведомства, непредоставление доступа к секретной информации посторонних лиц обусловлено необходимостью защиты государственной безопасности и общественного интереса. По этой причине обоснованным являлось следование ст. 6 п. 1 закона об иностранцах и ограничение содержания обоснования оспариваемого решения Воеводы. При этом было подчеркнуто, что и органы обеих инстанций, и прежде всего Суд, осуществляющий возможный пересмотр оспариваемых решений, имеют доступ к секретным материалам и каждый раз выполняют независимую оценку - как в решении от 5 сентября 2019 г. Таким образом, ограничение доступа стороны к этим материалам не исключает возможности отстаивания своих прав в апелляционном порядке в административный суд.

Директор Управления отметил, что в ходе разбирательства учитывалось многолетнее легальное пребывание стороны в Польше и отсутствие сомнений со стороны органов администрации относительно обоснованности пребывания стороны в Польше и ее деятельности, которая в прошлом подвергалась многократной проверке. Однако он подчеркнул, что предыдущая неосведомленность властей об обстоятельствах, указывающих на обоснованность отказа в выдаче разрешения на пребывание, не подорвала доверие к полученной сейчас секретной информации. Однако установленные на данный момент факты, по мнению ведомства, свидетельствуют о том, что иностранный гражданин представляет угрозу государственной безопасности.

Иностранный гражданин подал апелляцию на это решение, требуя его отмены, а также отмены предыдущего решения Воеводы. В апелляции утверждались нарушения:

1. ст. 7, ст. 77 § 1 и ст. 80 АПК в связи со ст. 153 закона от 30 августа 2002 г. закон о производстве в административных судах (теперь: Дневник законов от 2022 г., поз. 329 с измен.) из-за отсутствия исчерпывающего сбора и рассмотрения всех доказательств и их неправильной оценки, в порядке, не соответствующем правовой оценке и указаниям, содержащимся в решении Воеводского административного суда в Варшаве от 5 сентября 2019 г., сигн. актов IV SA/Wa 1311/19, выполненной с нарушением общественного интереса и справедливого интереса граждан, заключающийся в ошибочном принятии - и повторение ошибочных выводов, содержащихся в решении Воеводы от 6 октября 2020 г. - что дальнейшее пребывание заявителя на территории Республики Польша являлось бы угрозой безопасности страны, в случае, когда заявитель не представляет угрозу безопасности страны, а преимущественную часть собранного в деле доказательного материала Суд оценил критически как «не обосновывающее вынесение отрицательного решения», и, кроме того, заявитель подал ряд ходатайств о новых доказательствах по делу, которые не были должным образом рассмотрены и оценены органом власти, хотя возникшие обстоятельства оправдывают выдачу заявителю разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республика Польша;

2. ст. 8 § 1, ст. 11 и ст. 107 § 3 АПК, не объясняя, какие новые сведения, собранные в ходе административного производства, послужили основанием для вынесения обоих решений, поскольку Воеводский административный суд в Варшаве счел собранные до

сих пор по делу доказательства недостаточным для отказа в предоставлении заявителю права на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша и каков был результат анализа органа доказательств, представленных заявителем для материалов дела, которые орган якобы имел в виду, но никоим образом не сослался на их содержание, что не позволяет заявителю провести в отношении нее инстанционную проверку, а также доказывает, что разбирательство велось таким образом, что нарушает доверие к органам государственной власти;

3. ст. 138 § 1 п. 1 АПК путем необоснованного отставания решения Воеводы в ситуации, когда оно должно быть отменено в полном объеме, поскольку Воевода не только не исчерпывающе собрал доказательства по делу и не рассмотрел их, но и полностью ошибочно пришел к выводу, что данные заявителя включены в Шенгенскую информационную систему для целей отказа во въезде, хотя они и были из нее удалены, и, в отличие от директора Управления, признал, что основанием для вынесения отрицательного решения были «соображения защиты общественной безопасности и порядка», а не «соображения государственной безопасности»;

4. ст. 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах, в результате его неправильного применения и отказа в выдаче заявителю разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша, несмотря на отсутствие законодательных оснований для этого, поскольку его пребывание на территории Польши не представляет угрозы государственной безопасности;

5. ст. 211 п. 1 закона об иностранцах, в результате его неправильного применения и отказа предоставить заявителю разрешение на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша, несмотря на то, что заявитель выполнил все условия, предусмотренные законом.

В ответ на апелляцию директор Управления предложил ее отклонить, сохранив всю нынешнюю позицию по данному вопросу.

В письме от 30 июня 2021 года (дата поступления в судебную инстанцию: 5 июля 2021 года) заявитель просил истребовать дополнительные доказательства из документов, приложенных к настоящему письму.

Воеводский административный суд в Варшаве решением от 7 июля 2021 г. сигн. актов IV SA/Wa 530/21 отклонил апелляцию.

Суд напомнил, что вопрос о предоставлении заявителю доступа к материалам, в том числе ознакомления с документами, изготовления на их пометок, копий или выписок, содержащих секретную информацию под грифом «секретно», был отклонен в ходе рассматриваемого производства решением Воеводы от 6 октября 2020 г. № WSC-II-E.6153.339.2018, впоследствии оставлено без изменения решением директора Управления от 28 декабря 2020 г. № DL.WIPO.410.1495.2020/JPP. Данное постановление было предметом судебно-административного контроля, в результате которого Воеводский административный суд в Варшаве решением от 26 мая 2021 г. сигн. актов IV SA/Wa 349/21 отклонил апелляцию. В обоснование этого решения Суд безапелляционно заявил, что власти имели право, в соответствии с применимыми положениями административной процедуры и законом о защите секретной информации, ограничить доступ заявителя к документам из материалов процесса под грифом «секретно» и что это не представляло собой нарушение его прав как стороны административного

разбирательства. Отмечено, что польские правовые нормы в этом вопросе не противоречат положениям ст. 42 и ст. 47 Хартии Европейского союза по правам человека (Дневник законов ЕС С. от 2007 г. № 303, с. 1 с измен.; далее: Хартия Европейского союза), ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составленной в Риме 4 ноября 1950 г. (измененной затем Протоколами № 3, 5 и 8 и дополнена Протоколом № 2, Дневник законов от 1993 г. № 61, поз. 284 с измен.; далее: Конвенция) или также указанных в апелляции ст. 30 п. 2 в связи со ст. 31 директивы 2004/38/WE Европейского парламента и совета от 29 апреля 2004 г. о праве граждан ЕС и членов их семей на свободное перемещение и пребывание на территории стран-членов (Официальный журнал Европейского союза L от 2004 г. № 158, с. 77; далее: директива 2004/38/ЕС). Государство должно иметь возможность защитить свою безопасность и при этом не обязано предоставлять информацию, раскрытие которой оно считает противоречащим его фундаментальным интересам.

Переходя к рассмотрению претензий в апелляции о нарушении ст. 153 закона о производстве в административных судах, Суд указал, что по делу были приняты меры для выполнения обязательств, возложенных решением от 5 сентября 2019 года. В письме от 7 августа 2020 года Воевода просил руководителя АБВ предоставить информацию о том, представляет ли въезд заявителя на территорию Республики Польша и пребывание на этой территории угрозу обороне или безопасности страны или охране общественной безопасности и порядка. В ответ он получил материалы о заявителе под грифом «секретно». Таким образом, нельзя утверждать, что орган первой инстанции не выполнил указания Суда, поскольку он получил новые доказательства и оценил их. Суд счел утверждение о повторном использовании тех же доказательств совершенно несправедливым.

По поводу претензии о нарушении ст. 7, ст. 8 § 1, ст. 11, ст. 107 § 3 АПК Суд установил, что новая информация, собранная в ходе административного производства, которая послужила основанием для вынесения обоих решений, все еще подпадает под действие пункта о конфиденциальности, поэтому органы власти не могли указать ее непосредственно в обоснование решения в этой сфере на ст. 6 п. 1 закона об иностранцах. Хотя у стороны нет возможности читать материалы под грифом «секретно», это не исключает возможности эффективного обжалования решений, принятых на основании таких доказательств. Сама структура пересмотра решений, принятых в ходе административного производства, основанная каждый раз на рассмотрении дела в официальном порядке с учетом всех возможных нарушений и на основе переоценки установленной фактической ситуации, включая секретные материалы, гарантирует рассмотрение средств правовой защиты стороны без указания стороной конкретных нарушений, связанных с фактами дела.

Ссылаясь на предполагаемые ограничения доступа к части доказательств в рамках данного разбирательства, с которыми столкнулись сторона и ее представитель, Суд подчеркнул, что власти обеих инстанций ознакомились с доказательствами, которые также содержали секретную информацию под грифом «секретно». В результате анализа они пришли к выводу, что доказательный материал является последовательным и достоверным и что содержащаяся в нем информация доказывает действия иностранного гражданина, угрожающие безопасности Республики Польша. Суд согласился с данной оценкой. Рассмотрев эти материалы, Суд пришел к выводу, что содержащаяся в них информация фактически могла служить основанием для

административных органов сделать вывод о том, что дальнейшее пребывание заявителя в Польше может нанести ущерб безопасности страны. Суд также не установил, что они могли быть получены, произведены или использованы способом, противоречащим действующему законодательству, включая закон об Агентстве внутренней безопасности и разведывательном управлении. Суд также не счел, что классификация этой информации могла быть завышенной. Он счел необоснованным утверждение о том, что он не упомянул о вопросах, указанных в апелляции, а также об информации, которая, по утверждению представителя заявителя, содержится в материалах, предоставленных руководителем АБВ. Реагируя каким-либо образом на эти вопросы, орган мог подвергнуть себя обвинениям в раскрытии секретной информации, чего он не мог сделать.

Ссылаясь на утверждение о нарушении ст. 138 § 1 п. 1 АПК, Суд согласился с позицией, содержащейся в ответе на апелляцию, и заявил, что изменение квалификации отказа в выдаче разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС по соображениям охраны общественной безопасности и порядка, соображения государственной безопасности на основании обоснования оспариваемого решения, не являются при обстоятельствах настоящего дела основаниями для отмены решения. Оба эти условия перечислены в ст. 214 п. 1 п. 2 закона об иностранцах, поэтому не произошло даже изменения правовой основы вынесенного решения. По мнению Суда, иная оценка установленных фактов дела и последующая за ней переоценка, проведенная в таком виде, как в настоящем деле, входит в полномочия апелляционного органа, предусмотренные в пункте 1 статьи 138 § 1 АПК, и не являлась эффективным основанием для отмены решения Воеводы.

Переходя к оценке обвинения в нарушении ст. 214 п. 1 пп. 2 и ст. 211 п. 1 закона об иностранцах, Суд признал неоспоримым, что предыдущие процедуры, проведенные в отношении иностранца, не указывали на препятствия в получении им разрешения на пребывание на территории Польши. Также в ходе данного разбирательства оно продемонстрировало соблюдение предусмотренных законом условий. Он отметил, однако, что нельзя игнорировать абсолютный характер отрицательного условия, упомянутого в ст. 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах. Таким образом, даже если заявитель соответствует положительным условиям, признание необходимости защиты государственной безопасности по делу влечет за собой необходимость отказа в выдаче разрешения.

Людмила Козловская подала кассационную жалобу на указанное решение, оспаривая его в полном объеме. Она выдвинула суду первой инстанции следующие обвинения:

I. вынесение решения ненадлежащим образом назначенным судом, в котором заседали судьи, назначенные на должность судьи путем процедуры не в соответствии со ст. 179 Конституции Республики Польша, т.е. назначенных Президентом Республики Польша без эффективного заявления уполномоченного органа, т.е. по заявлению уполномоченного органа, т.е. по заявлению Государственного совета юстиции, сформированного в порядке, указанном положениями закона от 8 декабря 2017 г. об изменении закона о Государственном совете юстиции и некоторых других законов (Дневник законов от 2018 г., поз. 3) и выбранного с целью отсутствия гарантии независимости данного органа от исполнительной и законодательной власти, что нарушило право заявителя на рассмотрение его дела независимым и беспристрастным



судом на основании ст. 45 п. 1 Конституции, ст. 6 п. 1 Конвенции и ст. 47 Хартия Европейского союза, что привело к недействительности судебного разбирательства, о которой говорится в ст. 183 § 2 пп. 4 закона о производстве в административных судах;

II. нарушение положений процесса, оказывающее влияние на итог дела:

1. ст. 133 § 1 в связи со ст. 106 § 3 закона о производстве в административных судах путем полного исключения доказательственных ходатайств заявителя, представленных в письме от 30 июня 2021 года, и отказа от проведения дополнительных документальных доказательств, среди прочего, например, прекращение уголовного производства, ведущегося Прокуратурой по борьбе с организованной преступностью и особыми вопросами Молдовы, без предъявления обвинений кому-либо (в том числе заявителю), а также выводы об обстоятельствах так называемого «молдавский отчет» и роль политиков и спецслужб Молдовы в обеспечении включения данных заявителя в список иностранцев, пребывание которых на территории Республики Польша нежелательно, с целью оценки правильности определения административными органами фактические обстоятельства дела и правильность применения положений материального права к сделанным выводам, что, как следствие, привело к вынесению решения, в котором значительная часть материалов дела опущена и основано на неполных доказательствах;

2. ст. 145 § 1 пп. 1 буква с закона о производстве в административных судах в связи со ст. 7, ст. 77 § 1 и ст. 80 АПК и ст. 153 закона о производстве в административных судах необоснованно отклонив жалобу и установив, что оспариваемое решение соответствует закону, в то время как орган второй инстанции недостаточно разъяснил факты и неправильно оценил доказательства по делу - способом, несовместимым с правовой оценкой и инструкциями, содержащимися в решении Воеводского административного суда в Варшаве от 5 сентября 2019 г., сигн. актов IV SA/Wa 1311/19 - ошибочно полагая, что дальнейшее пребывание заявителя на территории Республики Польша будет представлять собой угрозу государственной безопасности, в ситуации, когда заявитель не представляет угрозы государственной безопасности, а большая часть собранных по делу доказательств уже критически оценена Судом как «не оправдывающие вынесения отрицательного решения», и, кроме того, заявитель подал ряд новых ходатайств о предоставлении доказательств по делу, которые не были должным образом рассмотрены и оценены органом второй инстанции или Судом, хотя возникшие обстоятельства оправдывают выдачу заявителю разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша;

3. ст. 145 § 1 пп. 1 буква с закона о производстве в административных судах в связи со ст. 8 § 1, ст. 11 и ст. 107 § 3 АПК посредством необоснованного отклонения апелляции и несправедливого признания Судом того факта, что орган второй инстанции совершенно не смог объяснить:

i. какие новые сведения, собранные в ходе административного производства, послужили основанием для вынесения решения органа второй инстанции и предшествующего ему решения органа первой инстанции, поскольку Воеводский административный Суд в Варшаве в решении от 5 сентября 2019 г. сигн. актов IV SA/Wa 1311/19 счел доказательства, ранее собранные по делу, недостаточными для отказа в предоставлении заявителю права проживания в качестве долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша, и

## Сигнатура актов II ОСК 2603/21

ii. каков был результат анализа органом второй инстанции доказательств, представленных заявителем к материалам дела, которые орган второй инстанции якобы имел в виду, но никоим образом не ссылаясь на их содержание в вынесенном решении, которое доказал, что разбирательство велось таким образом, что нарушилось доверие к государственной власти;

III. нарушение материального права:

1. ст 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах путем его неправильного применения и признания Судом факта отказа в выдаче заявителю разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша, несмотря на отсутствие законодательных оснований по данному вопросу, поскольку пребывание заявителя на территории Польши не представляет угрозы государственной безопасности;

2. ст. 211 п. 1 закона об иностранцах, в результате неправильного применения и признания Судом факта отказа в выдаче заявителю разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС на территории Республики Польша, несмотря на то, что заявитель выполнил все условия, предусмотренные законом.

Учитывая изложенное, заявитель заявил кассационное ходатайство о рассмотрении кассационной жалобы в судебном заседании, об отмене оспариваемого решения в полном объеме и о направлении дела в суд первой инстанции для повторного рассмотрения дела, в том числе возместить ей судебные издержки, включая расходы на юридическое представительство, в соответствии с установленными нормами.

Сторона далее просила рассмотреть Высшим административным судом приостановление рассмотрения в официальном порядке, на основании ст. 125 § 1 п. 1 закона о производстве в административных судах в связи со ст. 193 закона о производстве в административных судах, до тех пор, пока Суд Европейского союза не рассмотрит объединенные дела о предварительном постановлении C-181/21 и C-269/21, которые будут решены в результате предварительных вопросов относительно интерпретации ст. 2 и ст. 19 п. 1 Договора об Европейском союзе и ст. 6 п. 1-3 Договора об Европейском союзе в связи со ст. 47 Хартии Европейского союза, в контексте принятия решения о том, является ли суд, состоящий из лиц, назначенных по требованию неправильно назначенного Государственного совета юстиции, судом, созданным на основании акта на основании законодательства Европейского союза.

В письме от 15 ноября 2022 года представитель заявителя просил допустить и изъять дополнительные документальные доказательства в виде:

- 1) Резолюции 2458 (2022) Парламентской ассамблеи Совета Европы о злоупотреблении Шенгенской информационной системой государствами-членами Совета Европы как политически мотивированной санкции (с заверенным переводом с английского языка),
- 2) документа № 15600 - Отчет Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи Совета Европы (с заверенным переводом с английского языка),
- 3) выписки из решения Высшего административного суда от 22 марта 2022 г., сигн. актов II ОСК 1214/21, по обстоятельствам, указанным в настоящем письме.

**Высший административный суд постановил следующее:**

Как предусмотрено в ст. 183 § 1 закона о производстве в административных судах, Высший административный суд рассматривает дело в пределах кассационной жалобы, принимая во внимание только недействительность производства. Если основания недействительности производства по делу, указанные в ст. 183 § 2 указанного закона суд, рассматривающий дело, связан пределами кассационной кассации.

При рассмотрении кассационной жалобы в указанных пределах следует прийти к выводу, что она содержит обоснованные основания, однако не все изложенные в ней утверждения являются достоверными.

Прежде всего, необходимо было сослаться на наиболее далеко идущее возражение, принятие которого привело бы к выводу о недействительности разбирательства в Суде первой инстанции. Заявитель в кассационном порядке связывает это нарушение с вынесением приговора судом в составе лиц, назначенных судьями, в порядке, не соответствующем ст. 179 Конституции Республики Польша, что должно было привести к вынесению судом решения, не соответствующего положениям закона по смыслу ст. 183 § 2 пп. 4 закона о производстве в административных судах.

Вопрос участия в составе суда судьи, назначаемого на должность по представлению Государственного совета юстиции, установленного в соответствии с положениями закона от 8 декабря 2017 года о внесении изменений в закон о Государственном совете юстиции и некоторых других законов (Дневник законов от 2018 г., поз. 3 - далее: закон от 8 декабря 2017 года о внесении изменений в закон о Государственном совете юстиции («новый Государственный совет юстиции») стал предметом рассмотрения Высшим административным судом несколько раз. Среди прочего в решении от 5 июля 2022 г., сигн. актов II OSK 249/22 Суд указал, ссылаясь на многочисленные решения Высшего административного суда, что сам факт участия в назначении судьи в процедуре Национального совета судебной власти установлен в соответствии с положениями закона от 8 декабря 2017 года о внесении изменений в закон о Государственном совете юстиции и априори не определяет, является ли разбирательство с нарушениями. В частности, тот факт, что кандидат на должность судьи был выбран сформированным таким образом Государственным советом юстиции, не является основанием для признания разбирательства недействительным. В случае возникновения сомнений в беспристрастности и независимости того или иного судьи необходимо изучить конкретные факты, обосновывающие эти сомнения с учетом обстоятельств данного дела (упомянутое выше решение Высшего административного суда и постановления Высшего административного суда). Указанный в нем Высший административный суд доступен в Центральной базе данных постановлений административных судов по адресу: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). Обосновывая позицию, изложенную в решении от 5 июля 2022 г. Высший административный суд сослался на содержание решения Суда Европейского союза от 19 ноября 2019 г. (№ C-585/18, C-624/18, C-625/18; - далее: решение Суда Европейского союза) и указал, что основание недействительности определено в ст. 183 § 2 пп. 4 закона о производстве в административных судах и касается ситуации, в которой состав суда, вынесшего решение, противоречило положениям закона или в рассмотрении дела принимал участие судья, отстраненный законом. Вышеупомянутое решение Суда Европейского союза от 19 ноября 2019 года было вынесено в рамках дела, требующего оценки соответствия положений о Дисциплинарной палате законодательству ЕС. Суд отметил,

что в пп. 152-153 решения указано, что в деле должны быть конкретные обстоятельства, которые следует принять во внимание, чтобы прийти к выводу о неправомерности назначения судьи Дисциплинарной палаты.

Аналогичную позицию занял Верховный суд в постановлении объединенных палат по гражданским, уголовным и трудовым делам, а также палаты социального страхования от 23 января 2020 г. по делу BSA 1-4110-1/20. Несмотря на то, что указанное постановление не является обязательным для административных судов и распространяется только на судей Верховного суда, общих и военных судов (в связи с обособленностью административных и общих судов), вопреки требованиям заявителя кассационной жалобы, его обоснование не указывает на то, что сам факт участия судьи, назначенного «новым Национальным советом судебной власти», априори определил, что разбирательство в общем суде было несовершенным. Верховный суд прямо распорядился, чтобы для определения целесообразности состава суда было проведено исследование конкретных обстоятельств и их последствий и, следовательно, оценка *ad casum* каждого конкретного сомнения относительно состава суда.

Эта позиция - о необходимости изучения конкретных обстоятельств для оценки последствий ошибочной процедуры, предшествующей отбору кандидата на должность судьи или заседателя «новым Государственным советом юстиции» - также единообразно представлена в постановлениях Высшего административного суда. Разделяя доводы, содержащиеся в решениях, предметом которых было представление (непредставление) заявления о назначении на должность судьи Верховного Суда (например, решения: от 6 мая 2021 г., II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18; от 13 мая 2021 г., II GOK 4/18; от 6 мая 2021 г., II GOK 6/18 и II GOK 7/18; от 21 сентября 2021 г., II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18 и решение от 11 октября 2021 г., II GOK 9/18; все доступны в CBOSA), в решении от 4 ноября 2021 г. сигн. актов III FSK 3626/21 Высший административный суд посчитал, что судья административного суда или заседатель воеводского административного суда, назначенный на должность Президентом Республики Польша, является судьей Республики Польша и европейским судьей на основании ст. 2 и ст. 19 п. 1 Трактата Европейского суда (Дневник законов от 2004 г., № 90, поз. 864/30 с измен.) и ст. 6 пп. 1-3 Закона о Европейском союзе в связи со ст. 47 Хартии Европейского союза (Официальный журнал Европейского союза С 303 от 14 декабря 2007 г., с. 1), а также ст. 6 п. 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составленной в Риме 4 ноября 1950 г. (Дневник законов от 1993 г., № 61, ст. 284, с измен.), также в тех случаях, когда процедура, предшествовавшая ее установлению, могла быть с нарушениями.

Эту позицию о необходимости рассмотрения *ad casum* условий беспристрастности и независимости судьи разделяет и Суд, рассматривающий настоящее дело. Эту оценку не меняет мнение, высказанное в решениях Суда ЕС, упомянутых автором кассационной жалобы в ее обосновании: от 2 марта 2021 г. по делу C-824/18 и от 6 октября 2021 C-487/19. Речь шла о совершенно других проблемах, определяемых границами вопросов, выносимых на предварительное решение.

Применяя изложенное к настоящему делу, следует напомнить, что в кассационной жалобе заявитель указал, что все трое судей, участвующие в составе, который выдал оспариваемое решение, выдвинуты в процедуре, которую вел «новый Государственный совет юстиции». Назначение судьи Анны Сидоровской-Цесельской (Anna Sidorowska-Ciesielska) произошло по заявлению Государственного совета юстиции,

представленное постановлением от 14 октября 2020 г. (№ 783/2020), а судьи Агнешки Вонсиковской (Agnieszka Wąsikowska) на основании постановления данного органа от 14 апреля 2021 г. (№ 384/2021). Автор кассационной жалобы в отношении этих лиц не привел иных обстоятельств, свидетельствующих об их несамостоятельности и беспристрастности. Суду также не известны какие-либо обстоятельства, которые позволили бы ему утверждать, что выше упомянутые судьи не гарантируют независимость и беспристрастность. Лишь вскользь Высший административный суд указывает, что в резолютивной части оспариваемого решения указано, что на день вынесения решения Агнешка Вонсиковска (Agnieszka Wąsikowska) имела (с 15 ноября 2015 года) статус заседателя, а не судьи.

Что касается судьи Войцеха Ровиньского (Wojciech Rowiński), то заявитель в кассационной жалобе указал, что он, помимо участия в процедуре отбора кандидата в, по ее мнению, неправильно сформированным Государственным совете юстиции, подписал список поддержки одного из кандидатов в этот орган. По мнению иностранного гражданина, вышеизложенное вызывает обоснованные сомнения в беспристрастности и правильности такого выбора. В свете изложенных выше критериев нельзя предполагать, что сам факт подписания списка поддержки кандидата в «новый Государственный совет юстиции», без увязки этого факта с другими обстоятельствами, сопровождавшими назначение на эту должность, не является гарантией независимости и независимости такого судьи. Таким образом, следовало бы указать, что обстоятельства, указанные кассационной жалобой, не оправдывают утверждение о том, что в состав суда первой инстанции входил судья, который должен был быть исключен по закону, или о том, что суд был ненадлежащим образом укомплектован.

В связи с выше сказанным, обвинение на основании ст. 183 § 2 пп. 4 закона о производстве в административных судах не обосновано.

По тем же причинам Высший административный суд отказался приостановить производство по делу на основании ст. 125 § 1 пп. 1 закона о производстве в административных судах в связи со ст. 193 закона о производстве в административных судах до момента рассмотрения Судом Европейского союза Высшего административного суда объединенных дел о предварительном постановлении C-181/21 і C-269/21, считая, что предыдущая судебная практика судов и трибуналов ЕС и основанная на них судебная практика польских судов (как общие, так и административные) позволяют суду занять позицию по вопросу, имеющему значение для разрешения данного дела. Лишь вскользь Суд указывает, что ни на дату вынесения решения, ни даже на дату подготовки его письменного обоснования решение Суда по вышеупомянутым делам не было вынесено и дата слушания не была назначена.

Переходя к существу утверждений кассационной жалобы, следует отметить, что они сосредоточены на одном вопросе: позволили ли материалы, собранные административным органом при активном участии иностранного гражданина, предположить, что иностранный гражданин Людмила Козловская представляет угрозу безопасности государства, что оправдывает отказ в предоставлении ей разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС. По мнению Высшего административного суда, суд первой инстанции неправильно оценил доказательства, а значит, в кассационной жалобе правильно утверждается о нарушении положений процедуры: ст. 133 § 1 в связи со ст. 106 § 3 закона о производстве в административных судах и ст. 145 § 1 пп. 1 буква с

закона о производстве в административных судах в связи со ст. 7, ст. 77 § 1, ст. 80, ст. 8 § 1, ст. 11 и ст. 107§3 АПК.

Таким образом, нельзя отрицать правильность утверждений кассационной жалобы, в которой говорится, что суд первой инстанции полностью проигнорировал запросы доказательств, представленные в письме от 30 июня 2021 г., то есть, например, письмо Прокуратуры по вопросам по борьбе с организованной преступностью и особым делам в Молдове от 23 марта 2021 г. (вместе с переводом на польский язык), из которого вытекало, что уголовное производство, возбужденное правоохранительными органами Молдовы, было прекращено без предъявления обвинений кому-либо (в том числе заявителю). Заявитель также приложил статьи в прессе, касающиеся журналистских выводов об обстоятельствах появления т.н. молдавского отчета и собранной по нему документации, которая бы свидетельствовала об отсутствии доказательств того, что иностранный гражданин представляет угрозу безопасности государства.

Согласно ст. 106 § 3 закона о производстве в административных судах, Суд может по должности или по ходатайству сторон принять дополнительные документальные доказательства, если это необходимо для выяснения существенных сомнений и не приведет к чрезмерному затягиванию производства по делу. Решение об отказе в принятии доказательств вынесено в порядке ст. 106 § 3 закона о производстве в административных судах не требует обоснования и, как правило, должен быть внесен в протокол судебного заседания, а в обоснование вынесенного по делу решения Суд должен разъяснить основания вынесения оспариваемого решения (в том числе определения Постановления Высшего административного суда от 7 июля 2021 года, II OSK 192/20). Судебная практика Высшего административного суда предполагает, что условием для оценки такого не подлежащего обжалованию решения Высшего административного суда является на основании ст. 191 закона о производстве в административных судах является правильной формулировкой кассационного заявления (заключение заявителя о рассмотрении решения, не подлежащего обжалованию) и возражает против протокола в соответствии со ст. 105 закона о производстве в административных судах. Однако обстоятельства настоящего дела требуют исходить из того, что формулирование обвинения указанием на нарушение ст. 133 § 1 в связи со ст. 106 § 3 закона о производстве в административных судах отвечает формальным и структурным условиям кассационной жалобы и требует ее содержательной оценки. Анализ обоснованности оспариваемого решения требует допустить, что Суд первой инстанции никак не зафиксировал получение письма от 30 июня 2021 года или содержащихся в нем запросов доказательств. Более того, Суд не прокомментировал вышеупомянутые заявления путем вынесения решения (об отказе в признании или принятии этих доказательств). Поскольку дело рассматривалось в закрытом заседании, стороны процесса не имели возможности представить какие-либо возражения по протоколу. Очевидно, что кассационная жалоба была первым процессуальным документом после того, как суд первой инстанции вынес решение и доставил его сторонам.

Оценивая вышеизложенное обвинения следовало бы разделить позицию заявителя кассационной жалобы о том, что суд первой инстанции не вынес решения на основании всего материала дела, что нарушило ст. 133 § 1 закона о производстве в административных судах и что, несомненно, повлияло на исход дела.

Вышеупомянутое утверждение тесно связано с неправильной, как правильно указал заявитель кассационной жалобы, оценкой Судом первой инстанции доказательств, которые должны были стать основанием для вынесения решения, обжалованного в этот суд.

Как предусмотрено в ст. 80 АПК орган государственного управления оценивает, доказано ли данное обстоятельство на основании всех доказательств. В практике административных судов подчеркивается, что обязанность рассмотрения всех доказательств тесно связана с принятым принципом свободной оценки доказательств. Свободная оценка доказательств, чтобы не перерасти в произвол, должна осуществляться в соответствии с нормами процессуального права и с соблюдением правил этой оценки. Во-первых, оно должно основываться на доказательствах, собранных органом власти, с учетом исключений, предусмотренных законом. Во-вторых, оценка должна основываться на комплексной оценке всех доказательств. В-третьих, орган власти должен оценить значимость и ценность доказательств для текущего дела с учетом ограничений на официальные документы, которые применяются согласно ст. 76 § 1 АПК, особая доказательная сила. Наконец, в-четвертых, рассуждения, в результате которых авторитет устанавливает наличие фактических обстоятельств, должны соответствовать принципам логики (например, Высший Административный суд в решении от 15 февраля 2022 г., II OSK 677/21; СВOSA).

Анализ обоснованности оспариваемого решения дает основания утверждать, что Суд не обратил внимания на то, что административные органы вынесли постановление об исключении некоторых доказательств, не отнесенных к грифу «секретно». Иностраный гражданин справедливо отмечает, что апелляционный орган действительно заявил, что представил доказательства из письма от 22 декабря 2020 года и приложенных к нему доказательств, в том числе, среди прочего: пресс-релиз, размещенный на сайте Прокуратуры Республики Молдова, статья в прессе: «Людмиле Козловской больше не предъявлено обвинение. Молдова снимает обвинения и прекращает расследование» от 13 мая 2020 года и решение Национального трибунала по вопросам убежища во Франции от 29 сентября 2020 года о предоставлении статуса беженца г-ну Мухтару Аблязову (Mukhtar Ablyazov), однако в обосновании оспариваемого решения этими доказательствами нельзя получить оценку этих доказательств и их влияния на содержание решения. Принимая во внимание, что доказательства в настоящем деле включают как общедоступные, так и секретные документы, подпадающие под действие оговорки о секретности, которые не были предоставлены истцу (законность этого решения была предметом отдельного разбирательства, в котором Высший административный суд в Варшаве решением от 26 мая 2021 г. сигн. актов IV SA/Wa 349/21 отклонил жалобу, а Высший административный суд от 5 декабря 2022 г. сигн. актов II OSK 2295/21 отклонил кассационную жалобу), орган имел особое обязательство представить стороне свои мотивы, не принимая во внимание доказательства, представленные стороной. Стоит подчеркнуть, что такая обязанность была возложена на органы власти законодателем, который в ст. 8 АПК он указал на необходимость проведения судебного разбирательства таким образом, чтобы вызвать доверие его участников к органу государственной власти, руководствуясь принципами соразмерности, беспристрастности и равного обращения. Анализ разбирательства, проведенного для предоставления заявителю вида на жительство в качестве долгосрочного жителя ЕС, показывает, что власти не выполнили вышеупомянутые

требования по выше указанному обязательству, и Суд первой инстанции не заметил данного нарушения.

Нельзя не отметить, что решение, рассмотренное Судом первой инстанции, было еще одним решением по заявлению иностранного гражданина на получение разрешения на пребывание. Первое решение Мазовецкого воеводы от 4 октября 2018 г. и решение руководителя Управления, оставленное в силе, было отменено Воеводским административным судом в Варшаве своим решением от 5 сентября 2019 г. сигн. актов IV SA/Wa 1311/19, а Суд в директивах, касающихся дальнейшего процесса, указал на необходимость проведения тщательной оценки всего доказательного материала, собранного по делу иностранного гражданина. Правда, нельзя согласиться с кассационной жалобой в том, что административный орган при повторном вынесении решения должен был указать, какие новые фактические обстоятельства были доказаны на основании документов, собранных после вынесения приговора Воеводским административным судом, поскольку некоторые из них на них распространяется положение о секретности, что делает невозможным их разглашение. Более того, в этой части орган освобождается от обоснования фактического решения. Однако такое освобождение не распространялось на остальные доказательства, то есть публичные доказательства, как полученные в официальном порядке, так и представленные стороной.

В заключение, обвинения в нарушении процессуальных правил, повлиявшие на исход дела, признаны обоснованными.

В то же время Высший административный суд счел, что суть дела была достаточно разъяснена, что и послужило основанием для рассмотрения жалобы.

Принимая во внимание вышеизложенные обстоятельства, к такому выводу пришел Высший административный суд, также проанализировав документы под грифом «секретно», что совокупность доказательного материала не позволяет признать - как этот сделал административный орган, что заявитель представляет угрозу Республике Польша, что привело к отказу учесть заявление о предоставлении разрешения на длительное пребывание резидента ЕС. Здесь необходимо уточнить, что законодатель не дал определения понятия «государственная безопасность» в законе об иностранцах, хотя в ряде мест он использует это понятие как основание для отказа в предоставлении иностранцам права пребывания на территории Республика Польша. Комментаторы ст. 31 п. 3 Конституции указывают (так: М. Сафьян (M. Safjan) [ред.], Конституция РП. Том I. Комментарий к ст. 1–86, Варшава 2016, комментарий к статье 31), что государственную безопасность, как и безопасность вообще, всегда следует рассматривать с учетом конкретных рисков. Безопасность – это состояние, при котором данный субъект не чувствует никаких угроз. Другими словами, безопасность – это ощущение отсутствия угрозы. А contrario, для определения угрозы государственной безопасности орган власти должен продемонстрировать, что действия иностранца существенно нарушают высшие ценности безопасности государства и его граждан. В настоящем деле такой ситуации не произошло, поскольку совокупность доказательств не позволяет предположить, что такая угроза имела место или может возникнуть.

По этим причинам Высший административный суд, дополнительно установив утверждение о нарушении ст. 214 п. 1 пп. 2 закона об иностранцах в связи с его



неправильным применением, счел необходимым принять апелляцию и отменить решения органов обеих инстанций.

При повторном рассмотрении заявления Людмилы Козловской на получение разрешения на пребывание долгосрочного резидента ЕС административные органы будут связаны выше указанной оценкой доказательной силы имеющихся доказательств. Поэтому властям предстоит провести переоценку собранных доказательств и, возможно, дополнить их не только секретными документами, но и документами, не попадающими под такой пункт, а затем провести их тщательную оценку, при этом должно соблюдаться обязательство, указанное в ст. 7а § 1 АПК, если в деле не возникнут обстоятельства, предусмотренные пунктом 1 статьи 2 настоящего положения.

Высший административный суд не представил доказательства, запрошенные 15 ноября 2022 года, принимая во внимание тот факт, что роль административных судов заключается в проверке законности административных решений в соответствии с фактическим и правовым статусом, действовавшим на дату их вынесения. Однако при повторном рассмотрении дела административный орган оценит, важны ли и в какой степени эти доказательства для рассмотрения заявления иностранного гражданина. Согласно письму представителя иностранного гражданина, его копия вместе с приложениями была доставлена представителю ведомства заказным письмом, а значит, эти документы должны находиться в распоряжении административного органа.

Учитывая выше изложенное, на основании ст. 188 и ст. 145 § 1 пп. 1 буква А и с и ст. 135 закона о производстве в административных судах Высший административный суд принял решение по делу.

Решение о издержках выдано на основании ст. 200, ст. 205 и ст. 203 пп. 1 данного закона.



ВЫСШИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД  
II NSAD

Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
*Elżbieta Maik*  
starszy inspektor sądowy

На оригинале соответствующие подписи  
Соответствует оригиналу  
Эльжбета Маик (Elżbiera Maik)  
Старший

ВЫСШИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД  
Общедминистративная палата  
Ул. Габриэля Бодуэна, 3/5  
00-011, Варшава

ОПЛАТА ВЗЫСКАНА  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
Договор с Poczta Polska S.A.  
ID № 496111/W



Poczta Polska  
Оплата \_\_\_\_\_ внесена  
\_\_\_\_\_ злотых \_\_\_\_\_ грошей

Адвокат Ёанна Кох (Joanna  
Koch)  
Адвокатская канцелярия  
Мокотовска, 57, к. 4  
00-542, Варшава

457467