

Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»*

На виконання плану роботи Вищого адміністративного суду України здійснено вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (далі також — Закон).

Здійснення цього узагальнення обумовлено змінами, що відбулися у правовому регулюванні інформаційних відносин у зв'язку з набранням чинності законами України «Про захист персональних даних» (1 січня 2011 року), «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» в новій редакції (10 травня 2011 року).

Зміни в інформаційному законодавстві призвели до виникнення нової категорії адміністративних спорів. Це спори між запитувачами публічної інформації та її розпорядниками щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, розв'язання яких відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» здійснюється у порядку адміністративного судочинства.

Офіційна статистична звітність адміністративних судів не дає можливості відстежити кількісні показники розгляду адміністративних справ, пов'язаних із застосуванням Закону України «Про доступ до публічної інформації». У зв'язку з цим здійснено вибіркове статистичне спостереження розгляду цієї категорії справ. Так, за інформацією, наданою Вінницьким апеляційним адміністративним судом, з 10 травня 2011 року по 1 червня 2012 року цим судом переглянуто 15 постанов у справах, пов'язаних із застосуванням Закону України

«Про доступ до публічної інформації», з яких 10 — залишено без змін, 4 — скасовано, 1 — змінено. Житомирським апеляційним адміністративним судом переглянуто 8 справ, з яких у 3 справах судові рішення скасовано. Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом переглянуто 3 судових рішення, з яких 1 — скасовано. Донецьким апеляційним адміністративним судом переглянуто 27 справ, у яких у 7 справах судові рішення скасовано. Севастопольським апеляційним адміністративним судом переглянуто 24 постанови, з яких 7 — скасовано.

Статистичні показники дають можливість зробити висновок, що досліджувана категорія справ є нечисленною. Однак скасування в апеляційному порядку кожного третього судового рішення свідчить про те, що окремі норми застосування процесуального та матеріального закону потребують більш детального аналізу та роз'яснення.

Деякі питання застосування норм процесуального права під час розгляду справ, пов'язаних із застосуванням Закону України «Про доступ до публічної інформації»

1. Проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів щодо зазначеної категорії справ

За приписами частини другої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства

* Відповідно до постанови Пленуму ВАСУ від 30.09.2013 № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» Довідку про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» належить довести до відома суддів апеляційних та окружних адміністративних судів. — Ред.

України (далі — КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Застосування принципу тлумачення від попереднього правового явища до наступного і навпаки дає нам можливість отримати правовий припис про те, що юрисдикцію суду щодо розв'язання спору може бути визначено й законом.

Частиною третьою статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Аналіз та синтез указаних норм дозволяє зробити імперативний правовий висновок про те, що на будь-які спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які виникають у правовідносинах, урегульованих Законом України «Про доступ до публічної інформації», поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Водночас, як показав аналіз судової практики, у правозастосовній діяльності судів виникали ускладнення при визначенні юрисдикції адміністративних судів щодо поширення їх компетенції на спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації.

За дослідженими висновками, які робили суди під час розгляду зазначених спорів, такі проблеми викликані неузгодженістю окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Кодексу адміністративного судочинства України щодо поширення юрисдикції адміністративних судів на спори, у яких серед їх сторін відсутній суб'єкт владних повноважень.

Так, Законом України «Про доступ до публічної інформації» надано інше, ніж у Кодексі адміністративного судочинства України, визначення суб'єкта владних повноважень.

На наш погляд, окреслена проблема є помилковою з урахуванням такого.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 13 Закону суб'єктом владних повноважень є органи державної влади,

інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання.

Пунктом 7 частини першої статті 3 КАС України передбачено, що суб'єкт владних повноважень — це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Диспозицією зазначеної норми в КАС України визначено всіх суб'єктів владних повноважень, тому сфера дії цієї норми повністю охоплює сферу дії норми, яка міститься в пункті 1 частини першої статті 13 Закону, оскільки диспозиція норми в Законі містить менший перелік суб'єктів владних повноважень та не визначає інших суб'єктів, ніж визначені в КАС України.

Аналіз указаних норм права та правових висновків, отриманих у результаті тлумачення вказаних норм права, сфера дії одної з яких повністю охоплює сферу дії іншої, дає можливість зробити висновок, що таке правове визначення суб'єктів владних повноважень за Законом не впливає на визначення юрисдикції спору, оскільки незалежно від того, якою нормою визначено суб'єкта владних повноважень, такий спір буде відноситися до юрисдикції адміністративних судів.

Найбільше утруднень щодо визначення судової юрисдикції спорів зазначеної категорії в судовій практиці виникало у зв'язку з тим, що згідно зі статтею 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками публічної інформації можуть бути не лише суб'єкти владних повноважень, а і юридичні особи та суб'єкти господарювання, тобто не суб'єкти владних повноважень.

Зокрема, відповідно до пунктів 2—4 частини першої, частини другої статті 13 Закону розпорядниками публічної інформації є:

юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, — сто-

совно інформації щодо використання бюджетних коштів;

особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;

суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

суб'єкти господарювання, які володіють: інформацією про стан довкілля; інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Перераховані розпорядники публічної інформації не є суб'єктами владних повноважень, тому в судовій практиці виникали проблеми щодо визначення юрисдикції спорів, у яких відповідачами були такі розпорядники.

У зв'язку з цим у перші місяці дії Закону були випадки відмови судами першої інстанції у відкритті провадження у справі відповідно до пункту 1 частини першої статті 109 КАС України, оскільки зазначені розпорядники публічної інформації не є суб'єктами владних повноважень, а тому суди вважали, що такий позов не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Ці помилки виправляли суди апеляційної інстанції з посиланням на частину третю статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Ко-

дексу адміністративного судочинства України¹.

Проте до сьогодні цією неузгодженістю користуються відповідачі, заявляючи клопотання про закриття провадження в адміністративних справах, мотивуючи їх відсутністю у відповідача статусу суб'єкта владних повноважень. Як показує практика, суди відмовляють у задоволенні таких клопотань².

Отже, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори щодо правовідносин, пов'язаних з доступом до публічної інформації, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації, в тому числі й у разі, якщо і такими розпорядниками є не суб'єкти владних повноважень.

Вивчення судової практики показує, що запровадження цих новел ускладнює вирішення питання про юрисдикцію суду щодо вирішення справ цієї категорії на стадії відкриття провадження.

Статтею 107 КАС України встановлено, що на стадії відкриття провадження у справі суддя з'ясовує, чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства.

На цій стадії щодо відповідачів, які не є суб'єктами владних повноважень, визначити належність справи до юрисдикції адміністративного суду в окремих випадках досить складно.

Наприклад, не завжди з матеріалів позовної заяви можна встановити, що юридична особа фінансується з державного чи місцевого бюджетів, а суб'єкт господарювання займає домінуюче становище на ринку тощо. Ці обставини здебільшого можна встановити лише під час розгляду справи. Також суди враховують, що такі відповідачі є розпорядниками публічної інформації не щодо всієї інформації, а лише щодо інформації, визначеної Законом України «Про доступ до публічної інформації», яка знаходиться в їхньому володінні.

¹ Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 12 липня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 17299319 (ухвалу скасовано ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 21 листопада 2011 року — 22026087).

² Ухвали Донецького окружного адміністративного суду від 8 червня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 24835460, Харківського окружного адміністративного суду від 5 червня 2012 року — 24445950.

На нашу думку, на стадії відкриття провадження в такій справі необхідно з'ясувати, яку інформацію не надано позивачу і, якщо ця інформація є публічною, то такий спір в будь-якому разі належить до юрисдикції адміністративних судів незалежно від відповідача у спорі, навіть якщо інформація не є публічною, але позивач суб'єктивно уявляє її такою.

Тому, на наш погляд, суд, встановивши, що запитувана інформація не є публічною в розумінні Закону або відповідач не є розпорядником такої інформації, повинен відмовити в позові.

У результаті вивчення судової практики встановлено, що суди неоднаково вирішують питання щодо юрисдикції суду в разі встановлення того, що позов заявлено до особи, яка не є суб'єктом владних повноважень та розпорядником публічної інформації.

Наприклад, у справі за позовом ОСОБА до Донецької дирекції Українського державного підприємства поштового зв'язку «Укрпошта» про протиправну відмову в задоволенні запиту на інформацію (ненаданні копії наказу про ліквідацію вузла, інформації про передачу приміщення та іншого майна, що належало відділенню, фізичній чи юридичній особі) та зобов'язання відшкодувати завдану моральну шкоду суди відмовили у задоволенні позову. Зокрема, ухвалу суду апеляційної інстанції мотивовано тим, що позивач є розпорядником інформації тільки стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них¹.

На наш погляд, таке правозастосування є правильним, оскільки усі спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації відносяться до юрисдикції адміністративних судів. Якщо ж така інформація не є публічною або відповідач не є розпорядником публічної інформації, то в таких випадках необхідно відмовляти в задоволенні позову, незалежно від того, чи є відповідач суб'єктом владних повноважень чи ні.

Суди також повинні відмовляти в задоволенні позову, який пред'явлено з вимогою щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації щодо її ненадання, якщо під час судового розгляду буде встановлено, що позивач зажадав у відповідача інформацію відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» тощо.

У зв'язку з цим, на наш погляд, у разі заявлення позову щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації щодо ненадання такої інформації позивач не може за правилами частини першої статті 51 КАС України змінити позовні вимоги та зажадати від суду вирішення питання щодо неотримання інформації відповідно до законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян», оскільки в такому разі це не є зміною предмета або підстави позову, а є пред'явлення позову з новими вимогами, юрисдикція якого визначається за загальними правилами, встановленими КАС України.

2. Проблеми визначення підсудності зазначеної категорії справ

Предметна підсудність адміністративних справ визначається за правилами статті 18 КАС України. Аналіз та синтез цієї статті дає можливість зробити висновок, що за загальним правилом така підсудність визначається залежно від сторони у справі, зокрема якщо стороною у справі є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, то такі справи підсудні окружному адміністративному суду. Якщо ж стороною у справі є орган місцевого самоврядування, крім зазначених вище, а державний орган не є стороною у цій справі, то така справа підсудна місцевому загальному суду як адміністративному суду.

З досліджуваних матеріалів справ вбачається, що у судів не виникає проблем із визначенням предметної підсудності справ зазначеної категорії, в яких стороною є суб'єкт владних повнова-

¹ Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 25 липня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 25464016.

жень¹. Під час вирішення цього питання суди застосовують положення статті 18 КАС України: справи, у яких відповідачем є орган місцевого самоврядування, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, а в яких орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада — окружним адміністративним судам.

Однак у судовій практиці виникають проблеми щодо визначення предметної підсудності, якщо розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень, тобто не належить до органів, визначених у статті 18 КАС України. До того ж стаття 18 КАС України не встановлює підсудності справ зі спорів щодо правовідносин, пов'язаних з доступом до публічної інформації.

У зв'язку з цим предметна підсудність справ, у яких відповідач як розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень, визначається з урахуванням положень частини п'ятої статті 18 цього Кодексу, а саме за вибором позивача.

Територіальна підсудність адміністративних справ визначається за правилами статті 19 КАС України. Відповідно до частини першої цієї статті адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Водночас необхідно враховувати, що справи з приводу оскарження актів індивідуальної дії, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (частина друга статті 19 КАС України). Отже, за цими правилами визначається територіальна

підсудність справ, у яких відповідачами є суб'єкти владних повноважень, які є розпорядниками публічної інформації.

Справи, у яких відповідачем є розпорядник публічної інформації, який не є суб'єктом владних повноважень, територіально підсудні за місцезнаходженням відповідача (частина перша статті 19 КАС України). Тому помилковим є визначення територіальної підсудності таких справ за вибором позивача з посиленням на частину четверту статті 19 КАС України.

Деякі питання щодо визначення інформації публічною

Визначення поняття «публічна інформація» наведено у статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, відповідно до частини першої цієї статті публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

За цим визначенням, на наш погляд, можна виокремити такі ознаки публічної інформації:

- 1) готовий продукт інформації, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;
- 2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація;
- 3) така інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;
- 4) інформація не може бути публічною, якщо створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання

¹ Ухвали Херсонського окружного адміністративного суду від 22 липня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 17299727, Тернопільського окружного адміністративного суду від 11 листопада 2011 року — 21418135, Одеського окружного адміністративного суду від 23 липня 2012 року — 25365685.

суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків;

5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень.

У разі відсутності перелічених ознак в інформації, така інформація не належить до публічної.

Отже, визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним лише суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків. Щодо несуб'єктів владних повноважень, то вони можуть бути тільки розпорядниками такої інформації.

Незважаючи на те, що згаданий Закон містить визначення терміна «публічна інформація», на практиці немає однозначного розуміння цього поняття.

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації», підготовленому Центром суспільних медіа за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Програми сприяння Парламенту¹, важливою ознакою публічної інформації визначено її попередню фіксацію. Автори коментаря зазначають, що цей Закон регулює відносини щодо допуску до інформації, яка вже існує, і не вимагає у відповідь на запит створювати певну інформацію. Такий підхід є новим в інформаційному законодавстві, оскільки відповідно до Закону України «Про інформацію» у попередній його редакції розпорядник інформації під час підготовки відповіді зобов'язаний був створювати нову інформацію.

Ця законодавча новела знайшла відображення і в судовій практиці. Наприклад, у справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «ПІРС» до Державної податкової інспекції у Держинському районі міста Харкова про визнання протиправною відмови в орга-

нізації відеозапису роботи комісії з розгляду заперечень на акт перевірки або надання дозволу позивачу самостійно організувати відеозапис апеляційний адміністративний суд, залишаючи без змін оскаржуване рішення суду першої інстанції про відмову в задоволенні позову, з приводу доводів апеляційної скарги щодо обмеження права на доступ до публічної інформації зазначив, що публічна інформація в цьому випадку може бути створена тільки після закінчення роботи комісії².

Аналіз судової практики показав, що дуже часто запитувачі не звертають уваги на цей момент і у формі інформаційного запиту просять надати правову допомогу чи відповіді на питання, що вирішуються у порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян».

Наприклад, у справі за позовом ОСОБА до Фонду державного майна України про визнання дій щодо надання відповідей не за суттю запитів на інформацію протиправними, зобов'язання вчинити певні дії суди першої та апеляційної інстанцій дійшли висновку, що запитувана позивачем інформація є правовою інформацією стосовно питань діяльності Фонду державного майна України та управління державним майном, що підпадає під дію Закону України «Про безоплатну правову допомогу»³.

В іншій справі за позовом ОСОБА до Донецької обласної державної адміністрації про визнання дій щодо надання недостовірної інформації протиправними та зобов'язання вчинити певні дії суди встановили, що інформаційний запит про надання інформації стосується права позивача та членів його сім'ї на отримання трикімнатної квартири (запит розглянуто в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян»)⁴. У справі за позовом ОСОБА до Вінницького міського голови про визнання проти-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/materials-pdp/2685-api-comment>.

² Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 13 лютого 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22051656.

³ Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 20 березня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22602454.

⁴ Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 8 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22486239.

правною бездіяльністю щодо ненадання відповіді на інформаційний запит та зобов'язання надати відповідь суди з'ясували, що запит стосувався мотивів дій виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впливу на мешканців міста вартості реконструкції площі, щодо мотивів оскарження рішень антимонапольного комітету, викриття наявних, на думку заявника, недоліків у роботі (запит розглянуто в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян»)¹.

У цих та інших справах простежується тенденція, відповідно до якої розпорядники інформації, опрацьовуючи запити, визначають порядок їх розгляду зі змісту запиту. У разі невідповідності змісту запиту вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» та наявності підстав для опрацювання його відповідно до законів України «Про звернення громадян» чи «Про надання безоплатної правової допомоги» приймається відповідне рішення, про що здебільшого повідомляється запитувача. Тобто розпорядник інформації для підготовки відповіді застосовує той закон, який є найбільш прийнятним у кожному конкретному випадку.

У таких справах суди, з'ясувавши, що за змістом інформаційний запит є пропозицією (зауваженням), заявою (клопотанням) чи скаргю, встановлюють обставини, що пов'язані з дотриманням відповідачем під час надання відповіді на інформаційний запит вимог Закону України «Про звернення громадян» та залежно від встановленого розв'язують спір. Здебільшого суди відмовляють у задоволенні позовів у зв'язку з дотриманням відповідачами вимог зазначеного Закону².

Разом з тим є інша судова практика. Установивши, що інформаційний запит за своїм змістом є зверненням громадян у розумінні Закону України «Про звернення громадян», а не інформаційним

запитом у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також те, що позивач у позовній заяві просить суд зобов'язати надати обґрунтовану відповідь по суті інформаційного запиту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», суди відмовляють у задоволенні позовних вимог, оскільки вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом³.

Ці приклади показують, що запитувачі інформації ототожнюють поняття «запит на інформацію» із зверненням та не враховують, що запит на публічну інформацію та звернення громадян є різними категоріями за правовими підставами, предметом, вимогами щодо форми, оплатності, і неправильно оформляють запити.

Для кращого розуміння різниці між зверненням громадян та інформаційним запитом щодо доступу до публічної інформації наведемо класифікаційні ознаки цих правових категорій.

Повертаючись до наведених вище прикладів із судової практики, необхідно звернути увагу на різні мотиви, з яких суди залишають позовні вимоги щодо протиправної відмови у наданні відповіді на інформаційні запити (за змістом — звернення) без задоволення. У частині мотивування судового рішення така практика потребує коригування.

Відповідно до статті 3 КАС України адміністративний позов — це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах. Звертаючись до суду у згаданих вище справах, позивачі просили відновити їх порушене право на доступ до публічної інформації. У такому разі судам необхідно встановлювати, чи порушено саме це право, а не право на звернення

¹ Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 11 квітня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 23663079.

² Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 4 липня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 25122774.

³ Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 28 вересня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 20560738.

громадян. У таких випадках суд не може вийти за межі позовних вимог, оскільки відповідно до частини другої статті 11 зазначеного Кодексу такі процесуальні дії

суд може вчинити тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту того права, про захист якого вони просять.

Таблиця

Класифікаційні ознаки	Звернення	Інформаційний запит
Правові підстави	Закон України «Про звернення громадян»	Закон України «Про доступ до публічної інформації»
Предмет	Звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення	Доступ до публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник
Зміст	Пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги	Запит на інформацію (прохання)
Мета	Одержання роз'яснення, що потребує вчинення додаткових дій	Одержання попередньо створеної чи одержаної інформації
Статус особи запитувача, заявника	Суб'єкт, який інформує	Суб'єкт, якого інформують

Таким чином, встановивши, що розпорядник публічної інформації правильно класифікував зміст звернення, на наш погляд, відмова у задоволенні позову має бути мотивована саме відсутністю у діях відповідача лише порушення права заявника на одержання публічної інформації.

Вважаємо, що з метою уникнення вищезазначених випадків обґрунтування про звернення до суду у сфері відносин щодо доступу до публічної інформації повинно бути зазначено у позовній заяві. Відсутність або незрозумілість такого обґрунтування є підставою для залишення позовної заяви без руху (частина перша статті 106 КАС України) та надання строку для усунення такого недоліку. Крім того, у такий спосіб, ще на цій стадії, суд зможе в'яснити, у яких правовідносинах виник спір.

Для з'ясування того, чи є інформація публічною, суди досліджують підстави одержання чи створення інформації суб'єктами владних повноважень.

Для вирішення цього питання суди з'ясовують підстави отримання чи створення запитуваної інформації та враховують те, що публічна інформація одержується чи створюється суб'єктами владних повноважень на виконання обов'язків, визначених чинним законодавством.

Прикладом цього може бути справа за позовом ОСОБА до Виконавчого комітету Донецької міської ради та Головного управління містобудування і архітектури Донецької міської ради, третя особа — управління Держкомзему у місті Донецьку Донецької області, про визнання дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень протиправними та зобов'язання вчинити певні дії. Підставою звернення до суду була відмова відповідачів у наданні відповіді на інформаційний запит щодо надання інформації про всі земельні ділянки комунальної форми власності у межах окремих районів міста Донецька, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову.

Вирішуючи цю справу, Ворошиловський районний суд міста Донецька та Донецький апеляційний адміністративний суд врахували, що відповідно до частини п'ятої статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах.

До моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитом фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.

З огляду на зазначене суди, серед іншого, дійшли висновку, що інформація про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову, є публічною, оскільки відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вказана інформація повинна створюватися в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством. Тому на таку інформацію та на правовідносини, пов'язані з її поширенням, оприлюдненням, наданням тощо, поширюються норми Закону України «Про доступ до публічної інформації»¹.

Синтез викладеного дає можливість зробити такі висновки.

Судам під час розгляду справ необхідно насамперед визначати, чи запитувана

інформація є публічною, з урахуванням вищеперерахованих ознак та законодавчого визначення поняття публічної інформації (стаття 1 Закону).

Якщо запитуваний запит про надання публічної інформації є фактично зверненням (заявою, клопотанням) про надання інформації згідно із Законом України «Про звернення громадян», то в такому разі судам необхідно відмовляти в задоволенні позову щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації. Тобто суди, встановивши, що розпорядник публічної інформації правильно класифікував зміст звернення, на наш погляд, відмову в задоволенні позову повинні мотивувати саме відсутністю у діях відповідача лише порушення права заявника на одержання публічної інформації.

Окремі питання визначення сфери дії Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом.

Як зазначалося вище, визначення суб'єктів владних повноважень наведено у пункті 1 частини першої статті 13 згаданого Закону. Ці суб'єкти, з-поміж інших розпорядників публічної інформації, а також інші суб'єкти владних повноважень не наділені правом на доступ до публічної інформації, оскільки повноваження щодо отримання будь-якої інформації, у тому числі публічної, визначені законами, що регулюють порядок діяльності цих суб'єктів.

Судова практика містить випадки звернення до суду суб'єктів владних повноважень до розпорядників публічної інформації. Суди дотримуються однакової позиції у тому, що дія Закону України «Про доступ до публічної інформації» не

¹ Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 13 грудня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень – 22546975.

поширюється на спірні відносини, і відмовляють у відкритті провадження у таких справах або закривають провадження у справах¹.

Також цією нормою виключено з-під регулювання цього Закону відносини у сфері звернень громадян. Як зазначають у вже згаданому науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації» його автори, словесна конструкція «відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом» означає, що цей Закон не поширюється на відносини, які регулює Закон України «Про звернення громадян».

Обмеження, встановлене цією нормою, застосовується під час розгляду запитів учасників процесу (судового, досудового) про надання інформації у справах, адресованих судам, органам прокуратури, під час розгляду адвокатських запитів.

У разі надходження запитів від учасників процесу про надання копій матеріалів судових справ, інформації про дату та час слухання справи тощо, розпорядники цієї інформації — суди та органи прокуратури, як правило, відмовляють у задоволенні таких запитів з огляду на те, що положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюється на відносини, які врегульовано процесуальним законодавством.

Наприклад, у справі за позовом ОСОБА до Святошинського районного суду міста Києва про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (надати належним чином завірену копію кримінальної справи за обвинуваченням ОСОБА), суд першої інстанції відмовив у задоволенні позову з огляду на те, що ці відносини регулюються Кримінально-процесуальним кодексом України. Це рішення залишено без змін судом апеляційної інстанції².

У справі за позовом ОСОБА до Жовтневого районного суду міста Луганська про визнання протиправною бездіяльності в частині ненадання відповідей на запити про дату та час слухання його справи, суд першої інстанції відмовив у відкритті провадження у адміністративній справі у зв'язку з тим, що справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Залишаючи без змін рішення суду першої інстанції, апеляційний адміністративний суд зазначив, що, за змістом позовної заяви, позивач оскаржує бездіяльність відповідача, яка полягає у неповідомленні його, як сторону у справі, про призначення розгляду цивільної справи, що регламентується нормами статей 157, 158 Цивільного процесуального кодексу України. Оскільки діяльність чи бездіяльність суду, пов'язана з розглядом конкретної справи, не належить до управлінської діяльності, а відноситься до процесуальної, то позов не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства³.

Ще одним прикладом може слугувати справа за позовом відкритого акціонерного товариства «Авіакомпанія «Сибір» до Генеральної прокуратури України про визнання протиправною відмови в задоволенні запитів позивача про надання процесуальних документів у кримінальній справі.

Як вбачається з матеріалів справи, за результатами розгляду запити позивачу роз'яснено, що згідно з частиною другою статті 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», дія цього Закону не поширюється на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом, та зазначено, що ознайомлення з матеріалами кримінальної справи, надання копій процесуальних документів регулюється спеціальним законом — Кримінально-процесуальним кодексом України.

¹ Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 травня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 24212427.

² Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 1 березня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22125938.

³ Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 15 листопада 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 20305166.

Суд першої інстанції, закриваючи провадження у справі, виходив з того, що спори щодо виконання органами слідства та прокуратури владних процесуальних функцій не належать до юрисдикції адміністративних судів, оскільки такі спори не випливають із здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій, а оскарження окремих процесуальних актів, дій чи бездіяльності органів дізнання, попереднього слідства і прокуратури до суду повинно здійснюватися в порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом України¹.

Наведені приклади дають можливість зробити висновок про те, що під час розгляду таких справ в одному випадку суди відмовляють в задоволенні позовної заяви, а в другому — відмовляють у відкритті провадження або закривають провадження у справі.

На наш погляд, з метою однакового вирішення цих питань необхідно врахувати таке.

Зі змісту частини першої статті 1 Закону випливає, що публічна інформація отримується або створюється в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством.

Синтез цієї норми дає можливість зробити висновок про те, що під обов'язками суб'єктів владних повноважень, передбачених чинним законодавством, необхідно розуміти також обов'язки цих суб'єктів не тільки під час виконання владних управлінських функцій, а й інші обов'язки, в тому числі ті, що передбачені процесуальним законодавством.

Тобто на визначення інформації публічною не впливає те, при виконанні яких обов'язків суб'єктом владних повноважень вона отримана та яким законодавством ці обов'язки визначені.

Разом із цим необхідно врахувати, що встановлення процесуальним законодавством можливості отримання публічної інформації не є підставою для закриття провадження у вказаній категорії справ, оскільки визначальним у цьому є передбачена таким процесуальним

законодавством можливість оскарження до іншого суду рішень, дій чи бездіяльності таких суб'єктів владних повноважень у разі ненадання доступу до публічної інформації. Отже, саме таке правове регулювання може бути підставою для відмови у відкритті провадження чи закриття провадження у справі. В інших випадках необхідно спір розв'язувати по суті.

Аналіз зазначених прикладів дозволяє дійти висновку, що причиною виникнення різної судової практики є недостатнє законодавче регулювання питання співвідношення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» та процесуальних законів, що встановлюють порядок одержання в суді інформації про рух справи, копій судових рішень.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до публічної інформації в сукупності з іншими вимогами може бути обмежено для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Інших обмежень щодо доступу до інформації, що створюється судами, органами прокуратури під час процесуальної діяльності, закон не містить.

Натомість Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України містять вимоги щодо осіб, які наділені правом одержати інформацію про судово провадження чи досудове слідство у кримінальних справах, та порядок інформування учасників процесу про час і місце судового засідання.

Окремо необхідно звернути увагу на положення Кодексу адміністративного судочинства України, який не обмежує, як зазначені вище процесуальні закони, коло одержувачів інформації лише особами, які беруть участь у справі, та особами, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Відповідно до частини другої статті 12 Кодексу адміністративного судочинства України кожен має право знайомитися в

¹ Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 16 лютого 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень – 21764044.

установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Тобто адміністративні суди як розпорядники публічної інформації мають забезпечити право кожного на доступ до публічної інформації, що міститься в судових рішеннях, ухвалені у відкритому судовому засіданні, після набрання ними чинності. Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює порядку ознайомлення із судовими рішеннями, правил обмеження у доступі до інформації, а містить бланкетну норму і відсилає до інших законодавчих актів. Такими актами є закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію». Оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» є спеціальним щодо відносин з приводу одержання такої інформації (далі про це детальніше), то він і підлягає застосуванню під час реалізації положень частини другої статті 12 Кодексу адміністративного судочинства України.

Також наведені приклади судової практики звертають увагу мотивами ухвалення рішень. Тому правильне розв'язання спору залежить від правильного встановлення судом обставин справи і визначених відповідно до них відносин, у яких виник спір.

Окремо необхідно звернути увагу на співвідношення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про доступ до судових рішень». За змістом статті 2 Закону України «Про доступ до судових рішень» право кожного на доступ до судових рішень забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України, опублікуванням у друкованих виданнях, поширенням в електронній формі з дотриманням вимог цього Закону.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що доступ до інформації забезпечується двома шляхами: шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації і надання інформації за запитом на інформацію. Тому виконання розпорядником обов'язку щодо оприлюднення судових рішень не звільняє від обов'язку надати публічну інформацію на запит.

У цьому контексті показовою є справа за позовом ОСОБА до прокуратури Чернігівської області та заступника прокурора Чернігівської області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання надати перелік відомостей, що становлять службу інформацію у Генеральній прокуратурі України або тільки у прокуратурі Чернігівської області, із зазначенням назви, номера і дати нормативно-правового акта, яким такий перелік затверджено. Скасовуючи рішення суду першої інстанції, апеляційний адміністративний суд зазначив, що посилення суду першої інстанції як на підставу для відмови в задоволенні позову на те, що позивачу було повідомлено про можливість ознайомлення із запитуваною інформацією на сайті Генеральної прокуратури України, суперечить частині другій статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел вважається протиправною відмовою в наданні інформації¹.

У правозастосовній діяльності судів виникали питання щодо поширення дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» на відносини адвоката як запитувача та розпорядника інформації щодо інформації, яка пов'язана зі здійсненням адвокатської діяльності.

На сьогодні у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (набрав чинності 15 серпня 2012 року) вирішення цього питання полегшується у зв'язку з більш детальним визначенням поняття «адвокатський запит», строків його розгляду

¹ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 1 березня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22146362.

та порядку оплати виплат за копіювання та друк документів.

Відповідно до частини першої статті 24 цього Закону адвокатський запит — письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту.

З аналізу цієї норми вбачається, що перелік адресатів, до яких може бути звернено адвокатський запит, є ширшим за перелік розпорядників публічної інформації, наведений у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Для цих адресатів законодавцем встановлено строки розгляду адвокатських запитів, аналогічні тим, що визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації». Також встановлено, що розмір витрат на копіювання та друк документів не може перевищувати граничні норми витрат на копіювання та друк, встановлені Кабінетом Міністрів України відповідно до цього Закону.

У цій частині стаття 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» детально регламентує питання строків розгляду адвокатських запитів та порядку відшкодування витрат, а тому відповідні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на відносини між адвокатом та розпорядником інформації.

Відповідно до частини другої статті 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» інформація з обмеженим доступом і копії документів, в яких містяться інформація з обмеженим доступом, не підлягають наданню у відповідь на адвокатський запит. Водночас цей Закон не містить ні визначення, ні ознак інформації з обмеженим доступом, ні відсилочних норм до інших законів.

Види інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна та службова) визначено у законах України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію». При цьому необхідно зауважити, що Законом України «Про до-

ступ до публічної інформації» надано визначення конфіденційної і таємної інформації та перелік службової інформації. Закон України «Про інформацію» дає визначення конфіденційної інформації, яке охоплює більше коло інформації в порівнянні з визначенням, наданим у Законі України «Про доступ до публічної інформації». З приводу таємної та службової інформації встановлено, що порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами. Однак на сьогодні такі закони відсутні, що ускладнить опрацювання адвокатських запитів відповідними адресатами.

Розпорядники публічної інформації під час віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом повинні застосовувати приписи Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки публічна інформація є обмеженою лише у випадках, передбачених цим Законом, норми якого є спеціальними в порівнянні з нормами Закону України «Про інформацію».

Деякі питання визначення публічної інформації з обмеженим доступом

Особливої уваги заслуговує практика застосування адміністративними судами положень статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки цією нормою визначено критерії обмеження доступу до публічної інформації.

Відповідно до частини другої цієї статті обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої ін-

формації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Ці вимоги називають «трискладовим тестом», який повинна пройти публічна інформація для визначення її відкритою чи обмеженою. За умови додержання сукупності всіх трьох підстав може бути обмежено доступ до інформації.

За змістом Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно за умови, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину (частина п'ята статті 6 Закону).

Не належать, згідно з цим Законом, до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці другому частини другої статті 12 цього Закону (частина шоста статті 6 Закону).

Як свідчать матеріали розглянутих судами справ, неоднозначною є судова практика щодо відкритості інформації, яку містять рішення органів місцевого самоврядування про надання державного майна у власність чи користування.

Наприклад, у справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Берекет-М» до Сімферопольської міської ради Автономної Республіки Крим про визнання протиправними дій Сімферопольської міської ради Автономної Республіки Крим щодо відмови надати рішення, прийняті на засіданнях сесії

Сімферопольської міської ради Автономної Республіки Крим про передачу майна (земельної ділянки) у власність та користування, та про зобов'язання Сімферопольської міської ради Автономної Республіки Крим надати запитувани рішення протягом п'яти робочих днів з дня набрання чинності рішенням суду, Севастопольський апеляційний адміністративний суд зазначив, що в запитуваних позивачем рішеннях міститься інформація про фізичних та юридичних осіб, а саме: прізвища, імена, по батькові, адреса розташування належного їм на праві власності нерухомого майна, розміри земельних ділянок, які виділялися у власність, розташування земельних ділянок, які на сьогодні вже можуть бути приватною власністю. Відповідач не має права надавати таку інформацію без згоди осіб, яких вона стосується. Тобто суд визначив, що інформація, яка міститься в рішеннях ради, є конфіденційною¹.

Натомість у справі за позовом ОСОБА до Могилів-Подільської міської ради, Могилів-Подільського міського голови про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити дію та відшкодування завданої шкоди суди дійшли висновку, що інформація, яку містять копії договорів оренди земельної ділянки, укладених між Могилів-Подільською міською радою та Могилів-Подільським районним споживчим товариством, підприємством «ІНКООП», споживчим товариством «Шанс» не є конфіденційною, а вимоги позивача про надання запитуваної ним інформації є обґрунтованими та такими, що підлягають задоволенню, оскільки не було встановлено жодних обставин щодо того, що оприлюднення або надання такої інформації могло б завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину².

Так само труднощі виникають під час вирішення справ, у яких спір виникає щодо статусу інформації про доходи осіб, які працюють в органах державної влади чи місцевого самоврядування. Переваж-

¹ Ухвала Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 22 листопада 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22148764.

² Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 23 серпня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 25770289.

но суди вважають, що така інформація є конфіденційною¹. Однак має місце й інша позиція².

Зазначене пов'язано з неузгодженістю законодавства, яке по-різному визначає поняття конфіденційної інформації.

Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» конфіденційна інформація — інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 цього Закону.

У розумінні частини другої статті 21 Закону України «Про інформацію» конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень.

Визначення, наведене у Законі України «Про інформацію», є ширшим. Цей Закон на відміну від Закону України «Про доступ до публічної інформації» до конфіденційної інформації відносить відомості про фізичну особу, якими є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Визначаючи режим інформації про особу як конфіденційної, суди посилаються на положення законів України «Про інформацію», «Про захист персональних даних».

Однак у зв'язку з ухваленням законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних» Закон України «Про інформацію» втратив значення базового закону в галузі інформаційного законодавства.

Посилання на положення Закону України «Про захист персональних даних» також є не виправданим, оскільки відповідно до частини третьої статті 5 цього Закону допускається можливість

заборони законом віднесення персональних даних певних категорій громадян чи їх (персональних даних) вичерпного переліку до інформації з обмеженим доступом. Таким законом є, зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації», частиною п'ятою статті 6 якого визначається перелік персональних даних фізичних осіб, які заборонено відносити до інформації з обмеженим доступом, зокрема не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

З огляду на викладене у відносинах, пов'язаних із забезпеченням права на доступ до публічної інформації, конфіденційна інформація повинна визначатися відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином, публічна інформація про осіб, котрі одержали державне та комунальне майно у власність чи користування, про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів, не є інформацією з обмеженим доступом.

Аналіз положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» про конфіденційну інформацію дає підстави виокремити такі її ознаки:

— встановлювати конфіденційність публічної інформації та визначати порядок її поширення можуть лише фізичні та юридичні особи;

— суб'єкти владних повноважень не наділені правом відносити інформацію до конфіденційної;

— публічна інформація не може бути віднесена до конфіденційної у випадках, визначених Законом (частини перша і друга статті 13 Закону);

— у випадках, встановлених законодавством, може не бути обмежено доступ до визначеної інформації, в тому числі й

¹ Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 12 червня 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 24949322.

² Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 28 лютого 2012 року, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень — 22350330.

конфіденційної (частини п'ята і шоста статті 6 Закону).

Висновки

1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на будь-які спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які виникають у правовідносинах, врегульованих Законом України «Про доступ до публічної інформації», в тому числі якщо й відповідачем у такому спорі є не суб'єкт владних повноважень, оскільки частиною третьою статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

2. Предметна підсудність справ, у яких відповідач як розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень, визначається з урахуванням положень частини п'ятої статті 18 цього Кодексу, а саме за вибором позивача.

Якщо відповідачем у такій справі є органи місцевого самоврядування або орган державної влади, то предметна підсудність визначається за загальними правилами, встановленими статтею 18 КАС України.

Територіальна підсудність адміністративних справ визначається за правилами статті 19 КАС України. Відповідно до частини першої цієї статті адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Справи з приводу оскарження актів індивідуальної дії, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (частина друга статті 19 КАС України). Отже, за цими правилами визначається територіальна підсудність справ, у яких відповідачами

є суб'єкти владних повноважень, які є розпорядниками публічної інформації.

Справи, у яких відповідачем є розпорядник публічної інформації, який не є суб'єктом владних повноважень, територіально підсудні за місцезнаходженням відповідача (частина перша статті 19 КАС України).

3. На стадії відкриття провадження в такій справі необхідно з'ясувати, яку інформацію не надано позивачу і, якщо інформація є публічною, то який спір в будь-якому разі належить до юрисдикції адміністративних судів незалежно від відповідача у спорі, навіть якщо інформація не є публічною, але позивач суб'єктивно уявляє її такою.

Тому суд, встановивши, що запитувана інформація не є публічною в розумінні Закону або відповідач не є розпорядником такої інформації, повинен відмовити в позові.

4. Судам під час розгляду справ необхідно насамперед визначити, чи запитувана інформація є публічною, з урахуванням законодавчого визначення поняття публічної інформації (стаття 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

5. Якщо запитуваний запит про надання публічної інформації є фактично зверненням (заявою, клопотанням) про надання інформації згідно із Законом України «Про звернення громадян», то в такому разі судам необхідно відмовляти в задоволенні позову щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації.

Суди також повинні відмовляти в задоволенні позову, який пред'явлено з вимогою щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації щодо її ненадання, якщо під час судового розгляду буде встановлено, що позивач зажадав у відповідача інформацію відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» тощо з підстав, що право позивача на отримання публічної інформації не порушено.

У разі заявлення позову щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації щодо ненадання такої інформації позивач не може за правилами частини першої стат-

ті 51 КАС України змінити позовні вимоги та зажадати від суду вирішення питання щодо неотримання інформації відповідно до законів України «Про інформацію» та «Про звернення громадян», оскільки в такому разі це не є зміною предмета або підстави позову, а є пред'явлення позову з новими вимогами, юрисдикція якого визначається за загальними правилами, встановленими КАС України.

6. Спори про надання публічної інформації, утвореної під час виконання органами слідства та прокуратури владних процесуальних функцій, не належать до юрисдикції адміністративних судів у разі, якщо кримінально-процесуальним законодавством передбачена можливість розгляду таких спорів. У протилежному разі такі спори належать до компетенції адміністративних судів.

7. Повідомлення запитувача інформації про можливість ознайомитися із запитуваною інформацією на сайті розпорядника публічної інформації суперечить частині другій статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, вважається протиправною відмовою в наданні інформації, оскільки офіційний сайт є загальнодоступним джерелом.

8. Законом України «Про доступ до публічної інформації» дано визначення конфіденційної і таємної інформації та перелік службової інформації. Законом України «Про інформацію» дано визначення конфіденційної інформації, яке охоплює більше коло інформації порівняно з визначенням, даним у Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Розпорядники публічної інформації під час віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом повинні застосовувати приписи Закону України «Про доступ до публічної інформації», оскільки публічна інформація є обмеженою лише у випадках, передбачених цим Законом, норми якого є спеціальними порівняно з нормами Закону України «Про інформацію».

У відносинах, пов'язаних із забезпеченням права на доступ до публічної інформації, конфіденційна інформація повинна визначатися відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

9. Публічна інформація про осіб, котрі одержали державне та комунальне майно у власність чи користування, про розмір оплати праці та інших виплат з бюджетів усіх рівнів, не є інформацією з обмеженим доступом.

10. Встановлювати конфіденційність публічної інформації та визначати порядок її поширення можуть лише фізичні та юридичні особи; суб'єкти владних повноважень не наділені правом відносити інформацію до конфіденційної; публічна інформація не може бути віднесена до конфіденційної у випадках, визначених Законом (частини перша і друга статті 13 Закону); у випадках, встановлених законодавством може не бути обмежено доступ до визначеної інформації, в тому числі тієї, що визначена конфіденційною Законом України «Про інформацію» (частини п'ята і шоста статті 6 Закону).

11. За результатами узагальнення необхідно Пленуму Вищого адміністративного суду України прийняти постанову про рекомендаційні роз'яснення адміністративним судам щодо застосування законодавства про доступ до публічної інформації в Україні.

Секретар Пленуму
Вищого адміністративного суду України

М. Смокович

Начальник управління
вивчення судової практики та судової статистики

Н. Богданюк