

Категорія справи № 804/7312/15: **Адміністративні справи (до 01.01.2019); Справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів, зокрема зі спорів щодо:; забезпечення права особи на доступ до публічної інформації.**

Надіслано судом: **01.08.2018**. Зареєстровано: **03.08.2018**. Оприлюднено: **03.08.2018**.

Дата набрання законної сили: **31.07.2018**

Номер судового провадження: **не визначено**



Верховний  
Суд

## ПОСТАНОВА

Іменем України

31 липня 2018 року

Київ

справа №804/7312/15

адміністративне провадження №К/9901/1166/18

**Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду:**

судді-доповідача - Шарапи В.М.,

суддів: Бевзенка В.М., Данилевич Н.А.,

розглянувши в попередньому судовому засіданні касаційну скаргу Генеральної прокуратури України на постанову Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 02.09.2015 у складі колегії суддів: Білак С.В. (головуючого), Олефіренко Н.А., Шальєвої В.А. у справі за позовом ОСОБА\_4 до начальника відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України Мілевич Л.В. про визнання дій та бездіяльності протиправними, зобов'язання вчинити певні дії,-

### УСТАНОВИВ:

ОСОБА\_4 звернулася до суду з адміністративним позовом до начальника відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України Мілевич Л.В. про визнання дій та бездіяльності протиправними, зобов'язання вчинити певні дії.

Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 08.07.2015 в позові відмовлено.

Постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 02.09.2015 постанову суду першої інстанції скасовано, прийнято нову про задоволення позову частково. Визнано протиправними дії начальника відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України Мілевич Л.В. щодо ненадання відповіді на запит ОСОБА\_4 від 18.02.2015 відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зобов'язано начальника відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України Мілевич Л.В. розглянути запит позивача від 18.02.2015 та надати відповідь відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». В іншій частині позову відмовлено з огляду на необґрунтованість позовних вимог.

Судами першої та апеляційної інстанції встановлено, що 18.02.2015 ОСОБА\_4 звернулася до Генеральної прокуратури України з запитом на отримання інформації на підставі Конституції України, Закону України «Про інформацію», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та просила надати публічну інформацію, яка знаходиться в розпорядженні Генеральної прокуратури України, що є держателем Єдиного реєстру досудових розслідувань про наявність кримінальних проваджень, зареєстрованих щодо обвинуваченої або підозрюваної ОСОБА\_4 за якою датою та якими правоохоронними органами внесено до ЄРДР; за якою статтею; прізвище, ім'я та по батькові потерпілих або юридичної особи; кримінальних проваджень, зареєстрованих щодо потерпілої або заявником ОСОБА\_4: за якою датою та якими правоохоронними органами внесено до ЄРДР; за якою статтею; прізвище, ім'я та по батькові підозрюваних або юридичної особи.

26.02.2015 начальником відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України Мілевич Л. на запит позивача надано відповідь про те, що дія Закону України "Про доступ до публічної інформації" не поширюється на відносини у сфері звернення громадян, що регулюються Кримінальним процесуальним кодексом України. Відомості, які зберігаються на матеріальних носіях інформаційної бази даних ЄРДР, згідно Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України, і Переліку документів, у яких міститься службова інформація, затверджених наказом Генерального прокурора України від 30 грудня 2014 року за № 158, становлять службову інформацію, яка відповідно до ст. 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" є інформацією з обмеженим доступом.

Не погоджуючись із такими діями відповідача, позивач звернувся до суду із адміністративним позовом.

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог суд першої інстанції виходив з того, що запитувана позивачем інформація є інформацією з обмеженим доступом, відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації". Відповідач у спірних правовідносинах діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб передбачений чинним законодавством.

Скасовуючи постанову суду першої інстанції та задовольняючи частково позовні вимоги, апеляційний суд вказав, що запит позивача про надання щодо себе інформації, що міститься у Єдиному реєстрі досудових розслідувань має бути надано позивачем держателем реєстру - Генеральною прокуратурою України відповідно до вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конституції України та Закону України "Про доступ до публічної інформації". Відмовляючи в позові про визнання протиправною бездіяльності начальника відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України, суд зазначив, що відповідачем була надана відповідь на запит позивача, тому відсутні підстави вбачати наявність в діях відповідача протиправної бездіяльності.

Відповідач оскаржив в касаційному порядку вказане судові рішення апеляційного суду з мотивів неправильного застосування судом норм матеріального права, просить його скасувати, а постанову суду першої інстанції залишити в силі. Аргументами на підтвердження вимог скарги зазначає про помилкове застосування апеляційним судом до спірних правовідносин положень Закону України "Про доступ до публічної інформації", оскільки його дія не поширюється на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються КПК України.

Позивач у відзиві на касаційну скаргу просить залишити рішення суду апеляційної інстанції без змін, а касаційну скаргу відповідача - без задоволення. Зазначає, що апеляційний суд не допустив неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права при ухваленні судового рішення, а відповідачем постанову апеляційного суду виконана 02.10.2015.

Переглянувши судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги на підставі встановлених фактичних обставин справи, перевіряючи правильність застосування судом апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права, суд приходять до висновку, що судові рішення необхідно залишити без змін, а касаційну скаргу без задоволення.

Відповідно до ч. 3 статті 32 Конституції України кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011

№ 2939-VI (далі - Закон), 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.

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

За приписами частин 1, 2, 4, 7 статті 6 Закону "Про доступ до публічної інформації" інформацією з обмеженим доступом є: 1) конфіденційна інформація; 2) таємна інформація; 3) службова інформація.

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 інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений.

За приписами частин 1, 2, 3 статті 9 Закону України "Про доступ до публічної інформації" відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішній службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф "для службового користування". Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

Статтю 10 Закону визначено, що кожна особа має право:

1) знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;

2) доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається;

3) вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону;

4) на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів;

5) на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.

Розпорядники інформації, які володіють інформацією про особу, зобов'язані: надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом; використовувати її лише з метою та у спосіб, визначений законом; вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб; виправляти неточну та застарілу інформацію про особу самостійно або на вимогу осіб, яких вона стосується.

Відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені.

Згідно з частиною 2 статті 214 Кримінального процесуального кодексу України, досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення затверджуються Генеральною прокуратурою України за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Національним антикорупційним бюро України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства.

Обсяг відомостей, що вносяться до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань передбачено пунктом 2.1 Положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генерального прокурора України №69 від 17.08.2012.

Згідно п. 1.4 Положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру досудових розслідувань, держатель Реєстру - Генеральна прокуратура України.

Відомості з Реєстру надаються у вигляді витягу в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України (п. 4.1 Положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру досудових розслідувань).

У п. 4.2 Положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру досудових розслідувань визначено, що витяг з Реєстру - це документ про внесення певних відомостей про кримінальне правопорушення до Реєстру або про відсутність таких у Реєстрі, отриманих за параметрами пошуку, визначеними в пункті 4.3 цього розділу.

Відповідно до п. 4.3 Положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру досудових розслідувань, до витягу з Реєстру включається інформація про: номер кримінального провадження; дату надходження заяви, повідомлення та дату і час внесення відомостей про заяву, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення до Реєстру, правову кваліфікацію кримінального правопорушення; прізвище, ім'я, по батькові потерпілого, заявника (найменування юридичної особи та ідентифікаційний код ЄДР); короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; прізвище, ім'я, по батькові та дату народження особи, яку повідомлено про підозру; орган досудового розслідування; прізвище, ім'я, по батькові слідчого (слідчих), який здійснює досудове розслідування, та прокурора (прокурорів), який здійснює процесуальне керівництво.

Наказом Генерального прокурора України від 30.12.2014 за № 158 затверджено Перелік документів, у яких міститься службова інформація.

Зі змісту даного Переліку вбачається, що до документів, яким присвоюється гриф "Для службового користування", віднесено:

1. Організаційно-розпорядчі документи (накази, розпорядження, вказівки) керівництва Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня, доповідні записки, довідки, інформаційні листи, аналізи, узагальнення, документи прокурорського реагування, методичні рекомендації, відомча кореспонденція та інші документи, для створення яких використовується службова інформація.
2. Акти приймання-передачі справ, документів та майна прокуратур.
3. Спеціальні повідомлення про злочини та надзвичайні події.
4. Номенклатуру посад працівників органів прокуратури України, зайняття яких потребує оформлення допуску та надання доступу до державної таємниці.
5. Листування з органами Служби безпеки України щодо оформлення допуску працівників прокуратури до державної таємниці.
6. Номенклатуру секретних справ органів прокуратури України.
7. Звіти про стан забезпечення охорони державної таємниці.
8. Довідки та листи з питань охорони державної таємниці, які не містять таємної інформації.
9. Довідки, матеріали службових розслідувань (перевірок).
10. Листування та матеріали з питань оборони, мобілізаційної підготовки та мобілізації в органах прокуратури України.

Таким чином, запитувана позивачем інформація не належить до службової інформації визначеної Переліком документів, у яких міститься службова інформація, що затверджений Наказом Генерального прокурора України від 30.12.2014 за №158.

Крім того, вказаним наказом Генерального прокурора України № 158 затверджено Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України.

Згідно з даним Переліком, до службової інформації належать, зокрема, відомості, які містять оперативні дані правоохоронних органів про злочини та причетних до їх вчинення осіб (п.4 Переліку), відомості (за сукупністю), які зберігаються на матеріальних носіях інформаційної бази даних Єдиного реєстру досудових розслідувань (п.11 Переліку).

Оскільки пункти 4 та 11 Переліку суперечать частині 2 статті 6 та частині 1 статті 9 Закону України "Про доступ до публічної інформації", колегія суддів зазначає про правильність висновку суду апеляційної інстанції про необхідність застосування у спірних правовідносинах правового акту, який має вищу юридичну силу, а саме - положень Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Таким чином, відомості, які містять оперативні дані правоохоронних органів про злочини та причетних до їх вчинення осіб, за визначенням категорії "службової інформації", яке встановлене статтею 9 Закону України "Про доступ до публічної інформації", не можуть належати до службової інформації, а відомості про особу щодо якої внесено запис до бази даних Єдиного реєстру досудових розслідувань, за якою статтею, яким правоохоронним органом та за повідомленням якої особи, що запитувались позивачем, не відповідають сукупності вимог, визначених частиною 2 статті 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації", для обмеження доступу до даної інформації.

Крім цього, запитувана позивачем інформація не використовується 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, а розголошення інформації не може завдати істотної шкоди цим інтересам, а шкода від оприлюднення такої інформації не переважає суспільний інтерес в її отриманні. Поряд з цим, витяг з Єдиного державного реєстру досудових розслідувань, який формується держателем - Генеральною прокуратурою України не містить інформації, зібраної в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни чи інформації, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньому службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації.

Як встановлено апеляційним судом, до спірних правовідносин слід застосовувати положення Закону України "Про доступ до публічної інформації", які передбачають гарантованість кожній особі у відкритості, доступності інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, шляхом вільного її отримання (через звернення чи через запит на інформацію) для забезпечення своїх потреб і законних інтересів.

Аргументи відповідача про неправильне застосування апеляційним судом положень Закону України "Про доступ до публічної інформації" не підтвердились, тому судом відхиляються.

Колегія суддів наголошує також, що перевірка законності судового рішення суду апеляційної інстанції згідно зі статтею 341 КАС України (у редакції, яка діє з 15.12.2017), здійснюється виключно у частині застосування норм матеріального та процесуального права.

Відповідно до частини 2 статті 341 КАС України, суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази.

Таким чином, доводи касаційної скарги не дають підстав для висновків щодо неправильного застосування чи невірної тлумачення судом апеляційної інстанції норм матеріального права або порушення ними норм процесуального права при ухваленні оскаржуваного судового рішення.

Згідно з частиною 1 статті 350 КАС України, суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін, якщо визнає, що суди першої та апеляційної інстанцій не допустили неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права при ухваленні судових рішень чи вчиненні процесуальних дій.

З огляду на наведене, касаційна скарга Генеральної прокуратури України підлягає залишенню без задоволення, а постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 02.09.2015 - без змін.

Керуючись статтями 341, 343, 349, 350, 356, 359 КАС України, суд, -

#### **ПОСТАНОВИВ:**

Касаційну скаргу Генеральної прокуратури України залишити без задоволення.

Постанову Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 02.09.2015 у справі за позовом ОСОБА\_4 до начальника відділу з питань доступу до публічної інформації Генеральної прокуратури України Мілевич Л.В. про визнання дій та бездіяльності протиправними, зобов'язання вчинити певні дії - залишити без змін.

Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття.

.....

.....

.....

В.М. Шарапа

В.М. Бевзенко

Н.А. Данилевич ,

Судді Верховного Суду