Конституційний суд України
01033, м. Київ, вул. Жилянська,14

Суб'єкт права на конституційне звернення:

Благодійний фонд « Розвиток»
м.Мукачево, пл.Миру,17/12
індекс 89600
e-mail: info@rozvitok.org
www.rozvitok.org
тел.: (03131)3 -84-32
інші засоби зв'язку відсутні

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

Статті (окремі положення) Закону України, тлумачення яких має бути надане Конституційним судом України.

Частина 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації (щодо відсилання запитувача до загальнодоступних джерел).

Предмет необхідного тлумачення.

Чи можна вважати відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, зокрема нормативно-правових актів та офіційного сайту, неправомірною відмовою в наданні інформації?

Чи можна вважати неправомірною відмовою в наданні інформації здійснення розпорядником інформації заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності шляхом оприлюднення інформації, яка є у його володінні, і посилання на неї у відповідях на запит без надання власне самої запитуваної інформації?

Що розуміти під «загальнодоступними джерелами інформації»?

Обгрунтування необхідності конституційного тлумачення положень Закону.

Офіційне тлумачення частини 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо відсилання запитувача до загальнодоступних джерел є необхідним у зв'язку з наявністю неоднозначного її застосування судами України.

Стаття 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що доступ до інформації забезпечується двома шляхами: шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації і надання інформації за запитами на інформацію.

Так, відповідно до ч.1 ст.22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту лише в таких випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч.2 ст. 6 цього Закону; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені ст.21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених ч.5 ст. 19 цього Закону.

Згідно частини 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Благодійний фонд «Розвиток» звернувся до Голови Мукачівської міської ради із запитом на інформацію на підставі і в порядку, встановленому Законом України «Про доступ до публічної інформації».
Зокрема, у запиті було висловлено прохання надати інформацію: який порядок проведення конкурсу на право оренди комунального майна територіальної громади міста Мукачево; який порядок передачі в оренду комунального майна (майна територіальної громади міста Мукачево) поза конкурсом.

Так, на інформаційний запит надана відповідь, в якій зазначено, що конкурс на право оренди майна комунальної власності територіальної громади міста Мукачево та порядок передачі в оренду комунального майна поза конкурсом проводиться на підставі Закону України «Про оренду майна комунальної власності територіальної громади міста Мукачево, затвердженого рішення 11-ї сесії Мукачівської міської ради 6-го скликання від 30 червня 2011 року за № 246 зі внесеними змінами, затвердженими рішеннями 19-ї сесії Мукачівської міської ради 6-го скликання від 08 грудня 2011 року за № 411, яке оприлюднене в Інтернеті на офіційному сайті Мукачівської міської ради: http/www.mukachevo-city.org.ua

Таким чином, розпорядник інформації не надав інформацію на запит, мотивуючи це тим, що БФ «Розвиток» може отримати запитувану публічну інформацію у формі відкритих даних на офіційному веб-сайті Мукачівської міської ради, чим порушив право БФ «Розвиток» на доступ до публічної інформації та ряд інших прав, зокрема на проведення Громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в Закарпатській області по забезпеченню права на доступ до публічної інформації.

Відсилання запитувача до загальнодоступних джерел (сайту Мукачівської міської ради), обмежує право на інформацію, оскільки запитувачу необхідна не просто запитувана інформація, а її офіційне підтвердження, яким не може слугувати веб-сторінка чи її роздруківка. В даному випадку, це проведення Громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в Закарпатській області по забезпеченню права на доступ до публічної інформації.

Крім того, інформація на веб-сайті може бути важко доступною (вимагати складного пошуку) або вимагати від запитувача технічних знань для її отримання та прочитання. Запитувана конкретна інформація може міститися у великому масиві даних, що були оприлюднені на веб-сайті – тим самим розпорядник перекладає на запитувача свій обов'язок з пошуку та надання відповідної інформації, хоч здійснити такий пошук простіше і легше саме розпоряднику.(Для прикладу, якщо особа проживає в сільській місцевості і немає доступу до інтернету чи не вміє користуватись комп'ютером, вона позбавляється права на доступ до публічної інформації.)

Тому відсилання запитувача до загальнодоступних джерел є неправомірним, навіть якщо наявність таких джерел має бути очевидною запитувачеві. Такий додатковий обов'язок на розпорядника (надавати за запитом інформацію, яка була вже раніше оприлюднена) ґрунтується на загальних принципах Закону, зокрема, максимальної відкритості органів влади та максимального спрощення отримання публічної інформації.

Таку ж позицію висловив і Вищий Адміністративний Суд України.

Відповідно до Постанови Пленуму Вищого Адміністративного Суду України від 30.09.2013 № 11 "Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI "Про доступ до публічної інформації": "7. Повідомлення запитувача інформації про можливість ознайомитися із запитуваною інформацією на сайті розпорядника публічної інформації суперечить частині 2 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".

Проте судова практика при вирішенні аналогічних справ є різною. За однакових обставин суди приймають протилежні рішення.

Так, в одних випадках вони визнають відповідь розпорядника інформації про те, що інформація бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел (зокрема, офіційного сайту) протиправною відмовою в наданні інформації.

В інших – відмовою в задоволенні запиту вважають повідомлення запитувача, що запитувана інформація не буде надана, а «Здійснення розпорядником інформації заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності шляхом оприлюднення інформації, яка є у його володінні, і посилання на неї у відповідях на запит, не вважають неправомірною відмовою у наданні інформації».
Справа в тому, що така правова позиція висловлена колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховним Судом України у постанові від 26 травня 2015 року по справі №21-102а15, яка з врахуванням вимог ст.244-2 КАС України є обов'язковими для врахування судами при розгляді справ у подібних правовідносинах.

1. «Таким чином, оскільки в своїй відповіді року за вих. відповідач зазначив, що позивач може отримати запитувану інформацію із загальнодоступних джерел на Веб порталі з питань державних закупівель, і вказана

відповідь в силу Закону вважається неправомірною відмовою в наданні такої інформації, суд доходить до висновку, що відмова комунального підприємства «Редакція газети обласної ради в задоволенні запиту на інформацію є протиправною.» (Постанова окружного адміністративного суду від 30.06.2015 р.

2. «Колегія суддів вважає, що у відповідача не було підстав для відмови в задоволенні запиту позивача, водночас надана ним відповідь про те, що запитувана інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел (зокрема, нормативно-правових актів та офіційного сайту ТБ) за приписами частини другої статті 22 Закону № 2939VI вважається неправомірною відмовою в наданні інформації. (Постанова апеляційного адміністративного суду України від 17.02.2016 року.)

3. «Таким чином, посилання відповідача на те, що ПП «Центр виконання судових рішень» може ознайомитись із кошторисом та помісячним планом асигнувань в розділі "Фінансові ресурси" та річний план закупівель в розділі "Державні закупівлі" вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Слід відмітити, що Верховний Суд України у постанові від 26.05.2015 р. зазначив, що під визначенням "загальнодоступні джерела інформації", зокрема розуміються довідники, адресні книги, реєстри, списки, друковані засоби масової інформації, засоби телерадіомовлення та інші подібні джерела інформації. Розглянувши запит громадської організації, КНУ ім. Тараса Шевченка надав відповідь у якій зазначив, що правила прийому до університету році, дислокація приміщень, які задіяні для підготовки та зарахування, встановлення квоти прийому різних категорій осіб та інші документи, які стосуються зарахування, розміщені на офіційному сайті: www.univ.kiev.ua. Висновок Верховного Суду України в постанові від 26.05.2015 р. полягає в тому, що здійснення розпорядником інформації заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності шляхом оприлюднення інформації, яка є у його володінні, і посилання на неї у відповідях на запит, не може вважатися неправомірною відмовою у наданні інформації. Разом з тим, в постанові Верховного Суду України від 26.05.2015 р. не надано висновку щодо правомірності ненадання копій документів у разі розміщення запитуваної інформації на офіційному сайті.» (Ухвала апеляційного адміністративного суду від 28 жовтня 2015 року.

4. Відповідно до постанови Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 30.09.2013 року N 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011року N 2939VI"Про доступ до публічної інформації»: 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 запитами на інформацію». Таким чином, нормами чинного законодавства, прямо передбачено право витребування громадськими організаціями належним чином засвідчених копій документів носіїв публічної інформації та зобов'язання відповідача, як розпорядника інформації, надавати публічну інформацію за запитами на інформацію.

Відповідно до постанови Пленуму Вищого адміністративного Суду України від 30.09.2013 року N 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року N 2939VI «Про доступ до публічної інформації» 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. Таким чином, виконання розпорядником обов'язку щодо оприлюднення публічної інформації не звільняє від обов'язку надати публічну інформацію на запит на інформацію. Так, у відповіді на запит ГО «Спілка промисловців та підприємців позивачем зазначено, що відомості про заробітну плату та інші виплати голови правління ПАТ НАК «Нафтогаз України» містяться у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру ОСОБА_8, опублікованій на офіційному сайті ПАТ НАК «Нафтогаз України» www.naftogaz.com .
В силу положень ч. 2 ст. 22 Закону N 2939VI така відповідь вважається неправомірною відмовою у наданні інформації, а тому такі дії позивача є протиправними (Постанова апеляційного адміністративного суду від 24 грудня 2015 року.

5. «Відповідач виконав вимоги наведених вище норм Закону № 2939-VI, надав позивачу відповідь на запит про можливість доступу останнього до публічної інформації у формі відкритих даних з наданням повної інформації про місце її розміщення на веб-сайті Пенсійного фонду України» (Постанова окружного адміністративного суду міста від 08 червня 2015 року

6. «Здійснення розпорядником інформації заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності шляхом оприлюднення інформації, яка є у його володінні, і посилання на неї у відповідях на запит, не може вважатися неправомірною відмовою у наданні інформації.

На підставі аналізу норм Закону № 2939-VI колегія суддів приходить до переконання, що відмовою у задоволенні запиту про надання публічної інформації слід вважати повідомлення запитувача, що запитувана інформація не буде надана» (Ухвала апеляційного адміністративного суду України від 30.11.2015 року.

Наявність неоднозначного застосування частини 2 статті 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» призвело і може призвести в майбутньому до порушення конституційних прав і свобод суб'єкта звернення. А саме:

прав, гарантованих частиною 2 статті 34 Конституції України («Кожен має право вільно збирати, зберігати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір»)

прав, гарантованих частиною 2 статті 55 Конституції України («Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб»)

З метою забезпечення реалізації та захисту конституційних прав і свобод, посилаючись на ст. ст 147, 150 Конституції України, ст.ст.13, 42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний суд України»,

ПРОСИМО:

Дати офіційне тлумачення частини 2 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:
Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації (стосовно відсилання запитувача до загальнодоступних джерел).

Додаток:

Копія ухвали апеляційного адміністративного суду України від 30 листопада 2015 року .
Постанова окружного адміністративного суду України від 30 червня 2015 року
Ухвала апеляційного адміністративного суду від 28 жовтня 2015 року

Постанова апеляційного адміністративного суду від 24 грудня 2015 року

Постанова апеляційного адміністративного суду від 17 лютого 2016 року
Постанова окружного адміністративного суду міста від 08 червня 2015 року

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 року №11 « Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939 VI « Про доступ до публічної інформації».
Постанова Верховного суду України від 26 травня 2015 року по справі №21-102а/15
Закон України «Про доступ до публічної інформації» (текст статті, офіційне тлумачення якої необхідно дати).
Копія Статуту Благодійного фонду « Розвиток»
Копія Виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців

Конституційне звернення подається в трьох примірниках.

07.07.2016 року

Керівник БФ «Розвиток» / Григор'єв О.В. /