



ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ  
У Х В А Л А  
ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

20 листопада 2012 року

Київ

К/9991/33791/12



Колегія суддів Вищого адміністративного суду України у складі:  
Бим М.Є.(доповідач), Харченка В.В., Чалого С.Я.

розглянувши в попередньому судовому засіданні адміністративну справу за касаційною скаргою представника Лещенка Сергія Анатолійовича – Сушко Ольги Анатоліївни на постанову Київського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2011 року та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 15 березня 2012 року у справі №2а-4040/11 за позовом Лещенка Сергія Анатолійовича до Вишгородської районної державної адміністрації Київської області, третя особа - Янукович Віктор Федорович, про зобов'язання вчинити дії, -

**В С Т А Н О В И Л А :**

Лещенко С.А. звернувся до суду з позовом до Вишгородської районної державної адміністрації Київської області, в якому просить визнати протиправною відмову відповідача у наданні інформації щодо укладання у 2010 році договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф., також зобов'язати відповідача надати повну інформацію (відповідно до інформаційного запиту Лещенка С.А. №2 від 31.05.2011) щодо укладання у 2010 році вказаного договору купівлі-продажу.

Свої вимоги обґрунтовує тим, що 31.05.2011 він звернувся до відповідача із інформаційним запитом на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. №2939-VI (далі – Закон №2939-VI) у якому висловив прохання про надання інформації щодо: документів та дозволів Вишгородської РДА, на підставі яких відбулося укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф.; договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф., укладеного протягом 2010 р.; вартості, за якою була продана земельна ділянка Януковичу В.Ф.

Вказує, що відповідач у листі №24 від 29.06.2011 підтвердив факт укладення між Вишгородською районною державною адміністрацією та Януковичем В.Ф. у 2010 році договору купівлі-продажу земельної ділянки площею 1,7688 га, а також існування усіх необхідних документів, пов'язаних з укладанням такої угоди. Водночас, відповідач відмовив у наданні запитуваної інформації, вказавши, що вона стосується права приватної власності, інших прав та охоронюваних законом інтересів іншої особи, а також з підстав заборони протиправного втручання в особисте і сімейне життя особи.

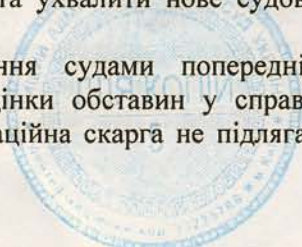
Вважає, що відмова відповідача є незаконною, аргументи неналежними, оскільки зазначений інформаційний запит спрямований на отримання інформації про розпорядження комунальним майном, а не про особисте життя особи. Отримання інформації про умови придбання особою комунального майна не становить втручання в її особисте та сімейне життя відповідно до законодавства України.

Враховуючи наведене, позивач просив позов задовольнити.

Постановою Київського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2011 року, залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 15 березня 2012 року, в задоволенні позову відмовлено.

В касаційній скарзі позивач просить скасувати зазначені судові рішення, посилаючись на порушення судами норм матеріального та процесуального права, та ухвалити нове судове рішення про задоволення позову.

Перевіривши матеріали справи, правильність застосування судами попередніх інстанцій норм матеріального і процесуального права, правової оцінки обставин у справі, обговоривши доводи касаційної скарги, колегія суддів вважає, що касаційна скарга не підлягає задоволенню виходячи з наступного.





Як встановлено судом, Лещенко С.А. звернувся до Вишгородської РДА із інформаційним запитом на підставі Закону №2939-VI у якому просив надати інформацію щодо: документів та дозволів Вишгородської РДА, на підставі яких відбулося укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф.; договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф., укладеного протягом 2010 року;

вартості, за якою була продана земельна ділянка Януковичу В.Ф.

Відповідач листом №24 від 29.06.2011 надав позивачу відповідь у якій вказав, що дійсно, у 2010 році між Вишгородською районною державною адміністрацією та Януковичем В.Ф. був укладений договір купівлі-продажу земельної ділянки площею 1,7688 га. На зазначеній земельній ділянці також знаходиться належний Януковичу В.Ф. на праві власності будинок. Укладенню цього договору передувала підготовка усіх документів та перевірка дотримання погоджувальних процедур, які вимагає чинне законодавство для такого роду угод. При цьому, у наданні іншої запитуваної інформації та копій документів відповідачем було відмовлено, оскільки запитувана інформація стосується права приватної власності, інших прав та охоронюваних законом інтересів іншої особи, письмовий дозвіл на доступ до якої відповідно до вимог ч.2 ст.6, ч.1 та ч.2 ст.10 Закону №2939-VI не була надана.

Статтею 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України.

У відповідності до ст. 2 КАС України у справах про оскарження рішень суб'єктів владних повноважень слід перевіряти чи прийняті такі рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та Законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації, пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія), з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Згідно п.1 ч.1 ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками інформації для цілей цього Закону визначаються суб'єкти владних повноважень – 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.

Закон №2939-VI визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Частиною 1 ст.1 цього Закону визначено, що 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.

Тобто, публічна інформація може бути двох видів:

створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;

яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом

Інформація, яка була предметом інформаційного запиту позивача, не може вважатися такою, що створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством зважаючи на наступне.

Виходячи з положень ст.ст. 13, 14 Конституції України, ст.ст. 177, 181, 324, глави 30 Цивільного кодексу України земля та земельні ділянки є об'єктами цивільних прав, а держава та територіальні громади через свої органи беруть участь у земельних відносинах з метою реалізації цивільних та інших прав у приватноправових відносинах, тобто прав власників земельних ділянок.





Як встановлено судом, Лещенко С.А. звернувся до Вишгородської РДА із інформаційним запитом на підставі Закону №2939-VI у якому просив надати інформацію щодо: документів та дозволів Вишгородської РДА, на підставі яких відбулося укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф.; договору купівлі-продажу земельної ділянки між Вишгородською РДА та Януковичем В.Ф., укладеного протягом 2010 року;

вартості, за якою була продана земельна ділянка Януковичу В.Ф.

Відповідач листом №24 від 29.06.2011 надав позивачу відповідь у якій вказав, що дійсно, у 2010 році між Вишгородською районною державною адміністрацією та Януковичем В.Ф. був укладений договір купівлі-продажу земельної ділянки площею 1,7688 га. На зазначеній земельній ділянці також знаходиться належний Януковичу В.Ф. на праві власності будинок. Укладенню цього договору передувала підготовка усіх документів та перевірка дотримання погоджувальних процедур, які вимагає чинне законодавство для такого роду угод. При цьому, у наданні іншої запитуваної інформації та копій документів відповідачем було відмовлено, оскільки запитувана інформація стосується права приватної власності, інших прав та охоронюваних законом інтересів іншої особи, письмовий дозвіл на доступ до якої відповідно до вимог ч.2 ст.6 , ч.1 та ч.2 ст.10 Закону №2939-VI не була надана.

Статтею 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України.

У відповідності до ст. 2 КАС України у справах про оскарження рішень суб'єктів владних повноважень слід перевіряти чи прийняті такі рішення на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та Законами України, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії), безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації, пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія), з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Згідно п.1 ч.1 ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками інформації для цілей цього Закону визначаються суб'єкти владних повноважень – 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.

Закон №2939-VI визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Частиною 1 ст.1 цього Закону визначено, що 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.

Тобто, публічна інформація може бути двох видів:

створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;

яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом

Інформація, яка була предметом інформаційного запиту позивача, не може вважатися такою, що створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством зважаючи на наступне.

Виходячи з положень ст.ст. 13, 14 Конституції України, ст.ст. 177, 181, 324, глави 30 Цивільного кодексу України земля та земельні ділянки є об'єктами цивільних прав, а держава та територіальні громади через свої органи беруть участь у земельних відносинах з метою реалізації цивільних та інших прав у приватноправових відносинах, тобто прав власників земельних ділянок.





З положень ст.ст. 13, 14, 140, 142, 143 Конституції України, ст.ст. 11, 16, 167, 169, 374 ЦК України, ст.ст. 80, 84, 123, 124, 127, 128 Земельного кодексу України випливає, що органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності (наданні земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу та інших договорів щодо земельних ділянок) діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізують повноваження власника земельних ділянок.

Реалізуючи відповідні повноваження, державні органи або органи місцевого самоврядування вступають з фізичними особами у цивільні правовідносини. Отже, у таких відносинах держава або територіальні громади є рівними учасниками земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами.

Виходячи з наведеного, правильними є висновки судів попередніх інстанцій, що інформація, яку хоче отримати позивач, є результатом діяльності Вишгородської районної державної адміністрації не як суб'єкта владних повноважень, а саме як учасника цивільних правовідносин.

Вказана інформація наявна у відповідача в силу виконання обов'язків покладених на нього ст.17 Земельного кодексу України та іншими законодавчими актами.

Так, на Вишгородську районну державну адміністрацію, як на орган державної влади та розпорядника публічної інформації, покладається обов'язок у порядку передбаченому законом надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом.

Відповідно до ч.2 ст.32 Конституції України не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Законодавство України не містить виключного переліку інформації, яка відноситься до конфіденційної.

Зокрема ч.1 ст.7 Закону №2939-VI визначено, що конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватись 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 цього Закону.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про інформацію" у редакції Закону України від 13.01.2011 р. №2938-VI інформація - це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Положеннями цього Закону визначено, що інформація про фізичну особу (персональні дані) - це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (ч.2 ст. 11).

Частиною 2 статті 21 вказаного Закону передбачено, що конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватись за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

У п.1 Резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 30.10.1997 р. №5-зп України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г. Устименка)" зазначено, що до конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані).

Надання органом державної влади публічної інформації, яка є конфіденційною нерозривно пов'язано з втручанням (правомірним/допустимим/протиправним) в особисте життя особи, щодо якої така інформація розповсюджується, тому при вирішенні питання про надання інформації він повинен враховувати зазначені нижче обставини.





Крім того, ст. 301 Цивільного кодексу України передбачено, що фізична особа має право на особисте життя; фізична особа сама визначає своє особисте життя і можливість ознайомлення з ними інших осіб; фізична особа має право на збереження у таємниці обставин свого особистого життя; обставини особистого життя фізичної особи можуть бути розголошені іншими особами лише за умови, що вони містять ознаки правопорушення, що підтверджено рішенням суду, а також за її згодою.

Таким чином, поняття особистого не є вичерпним, оскільки ця частина приватної сфери людської життєдіяльності полягає в різноманітних правовідносинах (немайнового та майнового характеру), стосунках, явищах, подіях, інших даних і відомостях про особу, які характеризують її як особистість. Дефініція поняття «особисте життя» має викладатися в кожному випадку самостійно, враховуючи різноманітні аспекти його застосування.

Статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено, що органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Пунктом 2 статті 29 Загальної декларації прав людини, статтею 18 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина може зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги до прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Згідно ст.17 Міжнародного Пакта про громадянські та політичні права ніхто не може зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист законом від такого втручання чи таких посягань.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Декларації про засоби масової інформації та права людини (Резолюція 428 (1970) розглядала право на приватність, гарантоване статтею 8 Конвенції, як "право жити своїм особистим життям з мінімальним стороннім втручанням".

На цьому наголошено ПАРЄ і в Резолюції 1165 (1998) про право на приватність, в якій зазначено, що приватність часто порушується навіть у тих країнах, де є спеціальне законодавство, покликане захищати саме цю сферу (пункт 6). Часто через односторонню інтерпретацію права на свободу слова і самовираження, яке гарантоване статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, медіа порушують приватність людей, посилаючись на те, що їхні читачі мають право знати все про публічних осіб (пункт 8). Асамблея вкотре наголошує на важливості права кожної людини на приватність і права на свободу вираження поглядів як основи демократичного суспільства. Ці права не є абсолютними і не мають ієрархічного характеру, оскільки мають однакову цінність (пункт 11). Виходячи з цього, Асамблея наголошує, що право на приватність, яке закріплене у статті 8 Європейської конвенції з прав людини повинно захищати приватне життя особи не лише від втручання влади, але й від подібних дій з боку інших осіб чи інститутів, зокрема ЗМІ (пункт 12).

Таким чином, можливість отримання інформації про особу, в тому числі і публічну, без її згоди обумовлюється не свавіллям інших осіб чи органів державної влади, а може бути реалізована у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Такі дії допускаються винятково у визначених законом випадках в обсязі, обумовленому лише інтересами національної безпеки, територіальної цілісності, економічного добробуту, для охорони здоров'я населення, громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, захисту репутації або прав інших людей, а також для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

В той же час, збирання, зберігання, використання і поширення конфіденційної інформації про особу, без попередньої згоди цієї особи, має ознаки неправомірного втручання її в особисте життя.





Відповідно до ст.24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Враховуючи вищенаведене, правильними є висновки судів попередніх інстанцій про те, що право особи на невтручання в його особисте і сімейне життя гарантоване кожній особі незалежно від статі, її політичних, майнових, соціальних, мовних чи інших ознак, а також рівня її публічності, а тому оскільки позивачем не було отримано дозвіл Януковича В.Ф. на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про нього відповідач правомірно відмовив у наданні такої інформації.

Доводи касаційної скарги зазначених висновків суду не спростовують і не дають підстав для висновку, що судами при розгляді справи неправильно застосовано норми матеріального права, які регулюють спірні правовідносини, чи порушено норми процесуального права.

Згідно ч.3 ст. 220<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України суд касаційної інстанції відхиляє касаційну скаргу і залишає рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування судового рішення.

Керуючись ст.ст. 220<sup>1</sup>, 223, 224, 231 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів, -

#### УХВАЛИЛА:

Касаційну скаргу представника Лещенка Сергія Анатолійовича – Сушко Ольги Анатоліївни - відхилити.

Постанову Київського окружного адміністративного суду від 19 грудня 2011 року та ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 15 березня 2012 року - залишити без змін.

Ухвала набирає законної сили через п'ять днів після направлення її копій особам, які беруть участь у справі, та може бути переглянута Верховним Судом України з підстав, у строки та в порядку, встановленими статтями 237, 238, 239<sup>1</sup> Кодексу адміністративного судочинства України.

Судді: (підписи)  
З оригіналом згідно.  
Помічник судді



О.Малиніна