



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

cedem.org.ua

info@cedem.org.ua

Доступ до публічної інформації під час війни: про що говорить судова практика?

Оксана Ващук-Огданська

*Юристка, членкиня Координаційної ради при Омбудсмені
спеціально для ЦЕДЕМ*

24 лютого сфера доступу до публічної інформації також була атакована. Під час війни усі демократичні механізми зазнають нечуваного удару і протистоять небаченим викликам.

Упродовж 11 років невтомного застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» вдалося досягнути значного поступу у відкритості інформації. Офіційні вебсайти розпорядників модернізували, все більше наповнювали інформацією, створювали й оприлюднювали нові набори даних, вдосконалювали отримання інформації на запити. Не беремось стверджувати, що все було ідеально, втім точно є за що подякувати сотням, а може й тисячам публічних службовців, громадським експертам та простим запитувачам, що разом і кожен окремо працювали в цій сфері.

Повномасштабне вторгнення спричинило колосальний «відкат» від досягнутого. Сотні сайтів перестали працювати, набори даних — закриті, запити на інформацію залишилися без відповідей або отримали відмови у доступі. Починаючи з травня ситуація неспішно починає покращуватися, однак вона не вийшла на довоєнний стан. Тоді як потреба в отриманні інформації не зникла. Як наслідок, сотні запитувачів публічної інформації звернулися за захистом своїх прав до суду.

На сьогодні Єдиний державний реєстр судових рішень містить **більше, ніж 800 рішень**, ухвалених адміністративними судами у першій інстанції, з березня по вересень 2022, з посиланням на Закон України «Про доступ до публічної інформації». Для справедливості варто зауважити, що частина цих рішень винесені у провадженнях, початих ще до 24 лютого, проте цифра все одно вражає. Адже далеко не кожен запитувач, який не зміг отримати потрібну йому інформацію, звертається до суду і в мирний час, що вже казати про воєнний. Окрім цього чимало справ все ще перебувають на розгляді.

Зробивши побіжний аналіз цих рішень можна виокремити **дві групи** труднощів, з якими стикаються запитувачі публічної інформації: добре відомі до повномасштабного вторгнення (назвемо їх «хронічні») і нові, що постали від початку війни.

Практики добре знають неправомірні відмови у наданні інформації про виділення земельних ділянок (наприклад, **рішення** від 30 серпня 2022 року у справі за №420/8581/22), про ви-

плату заробітної плати публічним службовцям (**рішення** від 05 липня 2022 року у справі №520/2176/22), неправомірні вимоги вказувати у запиті електронний цифровий підпис (**рішення** від 05 липня 2022 року у справі №520/2178/22), порушення встановлених вимог до форми до відповіді, відсилання до вебсайтів, замість безпосереднього надання інформації (**рішення** від 19 серпня 2022 року у справі за №380/8445/22), суперечки з приводу розпорядник — не розпорядник, володіє — не володіє інформацією, публічна — не публічна інформація (рішення від 19 серпня 2022 року у справі за №380/8445/22) та численні інші. Про це вже багато говорено і написано.

Окремі з «хронічних» проблем, як от обмеження доступу до публічної інформації без застосування «трискладового тесту» та вимога зазначати мету отримання інформації, набули зараз особливої гостроти, але кількісно не переважають.

Новими ж і масовими проблемами стали:

- 1 Некоректне застосування тимчасової відстрочки у задоволенні запиту на інформацію «до закінчення строку дії воєнного стану в Україні», а не у зв'язку з реальним настанням обставин непереборної сили, як це передбачає Закон;
- 2 Встановлення загальних обмежень доступу до інформації «через військову агресію російської федерації проти України...» та

Рішення Івано-Франківського адміністративного суду від 15 серпня 2022 року у справі за №300/2353/22, яке набрало законної сили.

Обставини справи: «Відповідач, посиляючись на приписи частини 2 статті 6, частини 6 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», **тимчасового відстрочив** надання відповіді на запит на отримання публічної інформації **до закінчення строку дії воєнного стану в Україні, зазначивши**, що через військову агресію російської федерації проти України **публічна інформація щодо діяльності органів дер-**

«запровадження воєнного стану», а не у зв'язку з віднесенням запитуваних відомостей до інформації з обмеженим доступом шляхом застосування «трискладового тесту» у кожному конкретному випадку, як того вимагає Закон.

А в довершення — поширення серед розпорядників ідеї, що «збір відповідної інформації під час війни, може мати ознаки диверсійної діяльності, спрямованої проти України, а тому є необхідність ретельної перевірки осіб, які таку інформацію збирають та переслідуваної ними мети».

Нерідко усі причини вказують одночасно як аргументи для відмови у наданні запитуваної інформації.

Про шкоду, якої завдає країні таке безрозбірне обмеження доступу до інформації, також можна говорити й не спинятися, але то предмет для іншої статті. Зосередьмося на юридичному вимірі цієї проблеми.

Існує припущення, що не останню роль у започаткуванні цієї токсичної практики стало **рішення Ради суддів України** №11 від 25 березня 2022 року, звідки й взяті вищевказані аргументи. Незважаючи на те, що це рішення є рекомендаційним для судів, його почали активно використовувати у відмовах в задоволенні запитів на інформацію. І на превеликий жаль, — не тільки суди, а й решта розпорядників аж до сільських рад та комунальних підприємств. Розгляньмо докладніше декілька рішень судів для ілюстрації.

жавної влади, органів місцевого самоврядування, судів та органів системи правосуддя, в т.ч. щодо комунальних підприємств, в даному випадку КП «Надвірнавводоканал», який відноситься до підприємств критичної інфраструктури, в період дії воєнного стану **підлягає обмеженню** в силу згаданих вимог Закону. Крім того, збір відповідної інформації під час війни, може мати ознаки диверсійної діяльності, спрямованої проти України».

Обґрунтування суду

про застосування відстрочки:

«Отже, **можливість застосування відстрочки** в задоволенні запиту на інформацію, передбаченої частиною 6 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **залежить від неможливості надання інформації** в передбачені цим Законом строки **в сукупності з настанням обставин непереборної сили».**

«Однак, у спірних правовідносинах **відповідачем не доведено наявності обставини з неможливості** надання інформації в передбачені цим Законом строки в сукупності з настанням обставин непереборної сили».

Обґрунтування суду про застосування «трискладового тесту»:

Отже, публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності вимог, визначених пунктами 1-3 частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Оскільки, **обмеження доступу** до конкретної інформації допускається за умови за-

стосування її розпорядником **у сукупності вимог пунктів 1-3 частини 2 статті 6** Закону України «Про доступ до публічної інформації», то **відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї з наведених вище трьох підстав** означає, що обмеження доступу до публічної інформації є необґрунтованим.

При цьому, таке обмеження доступу до інформації здійснюється шляхом відмови в задоволенні запиту відповідно до пункту 2 частини 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», однак не при відстрочці в задоволенні запиту.

За таких обставин, відповідач безпідставно, посилаючись на приписи частини 2 статті 6, частини 6 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відстрочив задоволення запиту на інформацію від... до закінчення строку дії воєнного стану в Україні...»

Суд вирішив:

Визнати протиправними дії Комунального підприємства «Надвірнаводоканал» **щодо відстрочки** задоволення запиту Громадської організації «Громадська сила і контроль» на отримання публічної інформації ...»

Рішення Вінницького окружного адміністративного суду 01 вересня 2022 р. у справі №120/4770/22

Обставини справи: «Листом... відповідачем повідомлено ОСОБА_2, що **через військову агресію Російської Федерації проти України та запровадження на території України воєнного стану**, враховуючи приписи ч. 2 ст. 64 Конституції України, ч. 6 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та ст. 20 ЗУ «Про правовий режим ведення воєнного стану» **розгляд запиту** на публічну інформацію у обласній військовій адміністрації **відстрочено».**

Обґрунтування суду про застосування відстрочки: «Отже, **можливість застосування відстрочки** в задоволенні запиту на інформацію, передбаченої частиною 6 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» **залежить від неможливості надання інформації** в передбачені цим

Законом строки **в сукупності з настанням обставин непереборної сили».**

«Однак, у спірних правовідносинах **відповідачем не доведено наявності обставини з неможливості надання інформації** в передбачені цим Законом строки в сукупності з настанням обставин непереборної сили. Також **не наведено підстав для обмеження права позивача** на отримання публічної інформації за його запитом, а **лише здійснено посилання на нормативно-правову базу**, яка передбачає можливість відстрочити надання інформації».

Обґрунтування суду про застосування «трискладового тесту»:

«Оскільки, **обмеження доступу** до конкретної інформації **допускається за умови**

застосування її розпорядником у сукупності вимог пунктів 1-3 частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», то **відсутність висновку** розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї з наведених вище трьох підстав означає, що обмеження доступу до публічної інформації **є необґрунтованим**.

При цьому, таке обмеження доступу до інформації здійснюється шляхом відмови в задоволенні запиту відповідно до пункту 2 частини 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», однак не при відстрочці в задоволенні запиту.

Рішення Одеського адміністративного суду України 30 серпня 2022 року у справі №420/8581/22

Обставини справи:

«...відповідач **відстрочив** надання відповіді на запит позивача **до закінчення строку дії воєнного стану в Україні**. Рішення про відстрочку **мотивоване** тим, що було **припинено функціонування державних реєстрів та баз даних**, які адмініструються державою, зокрема і Публічної кадастрової карти України.

Позивач вважає, що відповідач незаконно відстрочив задоволення його запиту на інформацію з огляду на те, що сама наявність збройного конфлікту на території України, ворожих атак, загальної військової мобілізації, військових дій тощо не є достатніми підставами для того, аби будь-який суб'єкт права на всій території України не виконував свої обов'язки та покликався на обставини непереборної сили».

Обґрунтування суду про застосування відстрочки:
«Єдиною умовою такої відстрочки є настання обставин непереборної сили».

Щодо посилань відповідача на те, що з метою збереження цілісності та конфіденційності інформації, недопущення несанкціонованого втручання та спотворення даних, було **припинено функціонування**

За таких обставин, відповідач безпідставно, посилаючись на приписи частини 2 статті 6, частини 6 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відстрочив задоволення запиту на інформацію... до закінчення строку дії воєнного стану в Україні...»

Суд вирішив: Визнати протиправними дії Вінницької обласної військової державної адміністрації **щодо відстрочки** надання відповіді на колективний запит... Зобов'язати Вінницьку обласну військову державну адміністрацію розглянути колективний запит ... відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

державних реєстрів та баз даних, які адмініструються державою, зокрема і **Публічної кадастрової карти України** суд зазначає, що **вказана обставина не є непереборною силою**, а відтак у силу вимог частини шостої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути підставою для відстрочки надання відповіді на запит.

Суд зазначає, що запит позивача ... стосувався надання відомостей саме щодо надання дозволів на розробку проекту землеустрою..., із земель комунальної власності сільськогосподарського призначення на території ..., тобто в даному випадку **відповідач є створювачем цієї інформації (щодо надання дозволів) та така інформація не міститься в Публічній кадастровій карті України».**

Суд вирішив:

«Визнати протиправними дії Окнянської селищної ради Подільського району, Одеської області, щодо відмови у наданні відомостей на запит... Зобов'язати Окнянську селищну раду ... надати ОСО-БА_1 інформацію на запит ... відповідно до поставлених питань у порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації»...»

Рішення Сумського адміністративного суду України

від 04 серпня 2022 року у справі №480/3676/22, яке набрало законної сили.

Обставини справи:

Позивач «звернувся до відповідача з запитом на отримання публічної інформації. У відповіді на запит ... йому було повідомлено, що згідно ст.22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», виконання його запиту буде **відстрочено до закінчення дії військового стану та зняття інших обмежень**».

«листом ... зазначено, що враховуючи Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», де передбачено обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, передбачені статтями 30 34. 38, 39, 41 - 44, 53 Конституції України, та Указ Президента України №133/2022 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», **задоволення запиту позивача тимчасово не можливо**».

Обґрунтування суду

щодо правомірності відстрочки:

«...Єдиною умовою такої відстрочки є настання обставин непереборної сили... Разом з тим щодо посилань відповідача на тимчасові обмеження у публічному оприлюдненні розпорядчих документів органів місцевого самоврядування та на блокування сайту селищної ради для уникнення збору інформації про діяльність громадян та її посадових осіб країною-агресором суд зазначає, що **відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили.** Відтак

суд доходить висновку, що у випадку відсутності таких обставин (відсутності ворожих авіаційних атак та бойових дій на території Степанівської селищної ради у певні періоди протягом робочого дня) відповідач, як **розпорядник** інформації, **повинен** виконати свій обов'язок та **надати** заявнику запитувану **інформацію**. Суд також зазначає, що наведені вище обставини можуть вважатися поважними причинами пропуску строку розгляду запиту на інформацію».

Обґрунтування суду про «диверсійну діяльність».

Щодо посилань відповідача у листі від 18.05.2022р. на можливе передання позивачем запитуваної ним публічної інформації до ворога суд зазначає, що така підстава для відстрочки у наданні публічної інформації є його припущеннями та не передбачена відповідними нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, надання цієї інформації не перешкоджає селищній раді в разі наявності обґрунтованих підозр щодо співпраці позивача з ворогом з метою дестабілізації ситуації в громаді, звернутися до правоохоронних органів для надання правової оцінки його діям та перевірки на причетність до такої співпраці.

Суд вирішив: «Визнати протиправними дії Степанівської селищної ради Сумського району Сумської області щодо відстрочки задоволення запиту на публічну інформацію від 13.05.2022 року. Зобов'язати Степанівську селищну раду Сумського району Сумської області ... надати публічну інформацію на запит...»

Рішення Львівського окружного адміністративного суду 20 червня 2022 року у справі за №380/7189/22.

Обставини справи:

Печерський районний суд як розпорядник інформації відстрочив надання відповіді на запит на інформацію позивача до закінчення дії воєнного стану в Україні.

«В **обґрунтування** вказав, що п. 1 **рішення Ради суддів України №11** від 25.03.2022 судам України, Державній судовій адміністрації України, іншим установам системи правосуддя **рекомендовано тимчасово**

відстрочити до закінчення строку дії воєнного стану в Україні надання відповідей **на усі запити** про публічну інформацію, які надійшли з початку ведення воєнного стану в Україні.

...Повідомив, що Печерський районний суд міста Києва розташований в одній будівлі з декількома об'єктами критичної інфраструктури та неподалік від будівлі Служби безпеки України. Таке розташування, як зазначив відповідач, становить підвищену небезпеку в умовах військових повітряних атак з боку Російської Федерації, які протягом квітня 2022 року на місто Київ здійснювались до п'яти разів на добу й здійснюються і по даний час... Крім того зазначив, що на думку відповідача, актуальність запитованої позивачем інформації є сумнівною в період прямої військової агресії проти України».

Обґрунтування суду щодо посилання на рішення Ради суддів України:

...рішення Ради суддів України носять **рекомендаційний характер і не є обов'язковими** для судів, оскільки Рада суддів України не є вищестоящим органом судової системи.

Із рішення №11 від 25.03.2022 Ради суддів України слідує, що обставинами непереборної сили — надзвичайні та невідворотні обставини, що об'єктивно унеможливають виконання зобов'язань, зокрема загроза війни, збройний конфлікт, ворожі атаки, загальна військова мобілізація, військові дії, оголошена та неоголошена війна тощо.

...Відтак суд доходить висновку, що такі обставини непереборної сили є форс-ма-

жорами, які унеможливають виконання зобов'язань суб'єктами господарювання. Разом з тим, такі обставини не є обставинами непереборної сили в контексті застосування положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Обґрунтування суду щодо відстрочки:

«можливість застосування інструменту відстрочки у задоволенні запиту залежить від характеру запитуваної інформації та не може застосуватися у всіх без винятку випадках... Суд враховує надані відповідачем доводи щодо місця розташування відповідача, а також щодо неодноразових авіаційних атак ворога по столиці України. Разом з тим, суд зазначає, що відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана **інформація не може бути надана для ознайомлення** в передбачені цим Законом строки **у разі настання обставин непереборної сили**. Відтак суд доходить висновку, що у випадку відсутності таких обставин, розпорядник інформації повинен виконати свій обов'язок та надати заявнику запитувану інформацію. Також суд вважає за потрібне зазначити, що вказані відповідачем обставини можуть вважатися поважними причинами пропуску строку розгляду запиту на інформацію... Як вже встановлено судом, право на отримання інформації є конституційним правом особи та не може бути обмеженим навіть за умов воєнного стану».

Суд вирішив: Визнати протиправними дії Печерського районного суду міста Києва щодо встановлення відстрочки на надання відповіді на запит... Зобов'язати Печерський районний суд міста Києва надати ОСОБА_1 запитувані документи...

Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 19 серпня 2022 року у справі за №380/8445/22.

Обставини справи: Вища рада суддів відмовила у задоволенні запиту на інформацію у зв'язку з таким. «З огляду на рішення Ради суддів України №11 від 25 березня 2022 року та лист Ради суддів України від 28 квітня 2022 за вих. №9рс-126/2022, звертаю вашу увагу на те, що у своєму запиті

Ви не вказуєте мету отримання запитуваної інформації, спосіб її поширення та коло осіб, яким цю інформацію плануєте поширити».

«З огляду на триваючу війну в Україні, відсутність цих даних у запиті та їх не за-

значення не дає можливості обґрунтовано встановити, чи є в даному випадку ваш інтерес на отримання інформації правомірним, чи настане шкода внаслідок розголошення інформації та чи переважатиме завда-на внаслідок розповсюдження інформація суспільний інтерес від її отримання.

З огляду на викладене, **не зазначення мети отримання запитуваної інформації, способу її поширення та кола осіб, яким цю інформацію планується поширити, є підставою для відмови у наданні запитуваної інформації».**

Обґрунтування суду: «Щодо покликання відповідача на його рішення №11 від 25 березня 2022 року та лист Ради суддів України від 28 квітня 2022 року №9рс-126/2022, з огляду на які вважає, що позивач у своєму запиті мав би вказати мету отримання запитуваної інформації, спосіб її поширення та коло осіб, яким цю інформацію плану-

ється поширити, то суд наголошує, що **рішення та листи Ради суддів України носять рекомендаційний характер**. Притім, відповідно до приписів ч. 2 ст. 19 Закону № 2939-VI **запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причин подання запиту».**

«Закон № 2939-VI не містить таких вимог до запиту на доступ до публічної інформації як зазначення мети отримання запитуваної інформації, способу її поширення та кола осіб, яким цю інформацію планується поширити. Тому на переконання суду, наведена відповідачем причина відмови у задоволенні запиту є протиправною».

Суд вирішив: «позов ОСОБА_1 до Ради суддів України про визнання протиправною відмови, зобов'язання вчинити дії, задовольнити повністю».

Отож, уважно аналізуючи зазначені судові рішення, можна дійти таких висновків:

1 Застосовувати відстрочку у задоволенні запиту на інформацію можна тільки за таких умов:

— у випадку настання обставин непереборної сили - перешкод через які розпорядник фізично не має можливості надати запитувану інформацію у передбачений законом строк.

— відстрочка застосовується тільки на час, поки ці обставини не будуть усунуті (а не до закінчення дії воєнного стану, адже воєнний стан не є обставиною непереборної сили в контексті застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

2 Саме по собі запровадження воєнного стану, видання органами державної влади рішень (як от рішення Ради суддів України) не є достатньою підставою для обмеження доступу до інформації. Іншими словами, зробити загальне посилання на законодав-

ство — замало, таку відповідь вважатимуть необґрунтованою. Порядок обмеження доступу до публічної інформації під час війни визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно у кожному конкретному випадку слід застосовувати «трискладовий тест», передбачений статтею 6 цього Закону.

Окрім цього, обмеження доступу до інформації здійснюється шляхом відмови в задоволенні запиту на інформацію, а не шляхом застосування відстрочки.

Звісно для того, щоб практика загального відстрочування і автоматичного обмеження доступу до публічної інформації з посиланням на загальні вимоги законодавства змінилася, потрібен час. Позитивно, що Єдиний державний реєстр судових рішень є відкритим для доступу і містить уже достатньо судових рішень, які дають однозначну оцінку таким діям.