

Копія



**Верховний
Суд**

ПОСТАНОВА
ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

17 грудня 2019 року

м. Київ

Справа № 826/5331/18

Провадження № 11-791апп19

Велика Палата Верховного Суду у складі:

головуючого судді Князєва В. С.,

судді-доповідача Прокопенка О. Б.,

суддів Антонюк Н. О., Анцупової Т. О., Бакуліної С. В., Британчука В. В.,
Власова Ю. Л., Гриціва М. І., Гудими Д. А., Єленіної Ж. М., Золотнікова О. С.,
Кібенко О. Р., Лобойка Л. М., Лященко Н. П., Рогач Л. І., Уркевича В. Ю.,
Яновської О. Г.,

за участю:

секретаря судового засідання Ключник А. Ю.,

учасників справи:

позивача – Буняка В. С.,

представника відповідача – Данилова К. О.,

розглянула в судовому засіданні справу за позовом Буняка Валерія Сергійовича
до Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) про зобов'язання вчинити
дії

за касаційною скаргою Буняка В. С. на постанову Шостого апеляційного
адміністративного суду від 22 лютого 2019 року (судді Кузьменко В. В.,
Василенко Я. М., Шурко О. І.),

УСТАНОВИЛА:

Буняк В. С. звернувся до Комітету з адвокатським запитом від 7 березня 2018 року
№ 3-269 про надання копій документів та інформації про результати проведення



перевірки дотримання Приватним акціонерним товариством «Науково-дослідний інститут прикладних інформаційних технологій» (далі – ПАТ «НДІ ПІТ») законодавства про захист економічної конкуренції під час участі у процедурах закупівель з виготовлення студентських квитків, які проводились Східноєвропейським національним університетом імені Лесі Українки згідно з оголошенням № UA-2017-03-08-000021-а та Національним медичним університетом імені О. О. Богомольця згідно з оголошенням № UA-2017-03-16-002406-б. 16 березня 2018 року листом № 143-29/01-3132 «Про розгляд адвокатського запиту» Комітет відмовив у наданні вказаної інформації у зв'язку з тим, що запитувані позивачем копії документів містять службову інформацію. Вважаючи таку відмову протиправною, у березні 2018 року позивач звернувся до суду з адміністративним позовом.

Окружний адміністративний суд міста Києва рішенням від 6 листопада 2018 року позов задоволив.

Шостий апеляційний адміністративний суд постановою від 22 лютого 2019 року рішення суду першої інстанції скасував та на підставі пункту 1 частини першої статті 238 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) закрив провадження у справі у зв'язку з тим, що справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.

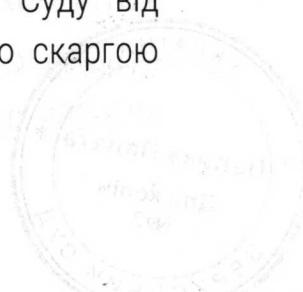
Буняк В. С. звернувся до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду із касаційною скаргою, у якій просить скасувати постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2019 року, а справу направити до цього суду для продовження розгляду.

Позивач вказує, що законний інтерес на отримання ПАТ «НДІ ПІТ», в інтересах і за дорученням якого діяв адвокат Буняк В. С., запитуваної інформації випливає з публічно-правових контрольних відносин та не опосередковується жодним цивільним правом або законним інтересом.

Буняк В. С. стверджує, що його позовні вимоги повинні розглядатися за нормами КАС.

У відзвії на касаційну скаргу Комітет просить залишити її без задоволення та наводить доводи щодо законності та обґрунтованості рішення суду апеляційної інстанції про закриття провадження у справі.

Ухвалою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29 березня 2019 року відкрито касаційне провадження за касаційною скаргою



Буняка В. С., копії цієї скарги надіслано учасникам справи з установленням строку для подання відзивів на неї.

17 липня 2019 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду постановив ухвалу, якою передав цю справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду на підставі частини шостої статті 346 КАС.

Відповідно до цієї норми справа підлягає передачі на розгляд Великої Палати Верховного Суду в усіх випадках, коли учасник справи оскаржує судове рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції.

Заслухавши доповідь судді, позивача та представника відповідача, дослідивши матеріали справи, перевіривши в установлених статтею 341 КАС межах наведені в касаційній скарзі та запереченні на неї доводи, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що касаційна скарга підлягає задоволенню з таких підстав.

Як установили суди попередніх інстанцій та вбачається з матеріалів справи, Буняк В. С. звернувся до Комітету з адвокатським питанням від 7 березня 2018 року № 3-269 про надання копій документів та інформації про результати проведення перевірки дотримання ПАТ «НДІ ПІТ» законодавства про захист економічної конкуренції під час участі у процедурах закупівель з виготовлення студентських квитків, які проводились Східноєвропейським національним університетом імені Лесі Українки згідно з оголошенням № UA-2017-03-08-000021-а, та Національним медичним університетом імені О. О. Богомольця згідно з оголошенням № UA-2017-03-16-002406-б.

У вказаному адвокатському питанні позивач просив надати копії таких документів:

- доручення голови Комітету від 13 червня 2017 року № 8-01/4854, на виконання якого Волинське обласне територіальне відділення Комітету, а потім – Київське обласне територіальне відділення Комітету проводили дослідження дотримання ПАТ «НДІ ПІТ» вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час участі у відкритих торгах № UA-2017-03-08-000021-а, проведених Східноєвропейським національним університетом імені Лесі Українки, та відкритих торгах № UA-2017-03-16-002406-б, проведених Державним вищим навчальним закладом «Національний медичний університет імені О. О. Богомольця»;

- доручення голови Комітету від 22 грудня 2017 року № 13-01/540 про надання до центрального апарату Комітету всіх документів, отриманих Волинським обласним територіальним відділенням Комітету під час здійснення заходів державного контролю дотримання ПАТ «НДІ ПІТ» вимог законодавства про захист економічної



конкуренції під час участі у відкритих торгах № UA-2017-03-08-000021-а та № UA-2017-03-16-002406-б;

- супровідні листи Комітету, якими до Волинського обласного територіального відділення Комітету та Київського обласного територіального відділення Комітету направлялося доручення голови Комітету від 13 червня 2017 року № 8-01/4854;
- лист Волинського обласного територіального відділення Комітету від 2 січня 2018 року № 29/1.37-1 про направлення матеріалів перевірки до Комітету на виконання доручення голови Комітету від 22 грудня 2017 року № 13-01/540.

16 березня 2018 року листом № 143-29/01-3132 «Про розгляд адвокатського запиту» Комітет відмовив у наданні вказаної інформації.

Відмовляючи в наданні позивачу запитуваної інформації, голова Комітету повідомив, що документи, копії яких запитуються, є внутрівідомчою службовою кореспонденцією, пов'язаною із здійсненням контрольних функцій, процесом прийняття рішень, у зв'язку з чим відноситься до інформації та документів з обмеженим доступом.

Вважаючи таку відмову протиправною, позивач звернувся до суду з цим позовом.

Закриваючи провадження у справі, суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що відносини, які склалися між позивачем та Комітетом щодо зобов'язання надати відповідь, не є публічно-правовими, оскільки адвокатський запит не є запитом, що направлений на отримання публічної інформації, бо може бути спрямований не лише до суб'єктів владних повноважень, але й до будь-якої юридичної особи з метою отримання необхідної адвокату інформації для надання правової допомоги клієнту.

Крім того, цей суд послався на висновки, викладені у постанові Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 року у справі № 686/23317/13-а, зокрема, про те, що вимоги щодо ненадання головою Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області відповіді на адвокатський запит не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Велика Палата Верховного Суду не погоджується із висновками суду апеляційної інстанції з огляду на таке.

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес визначаються Законом України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон № 2939-VI).



Публічна інформація – це відображення 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 (частина перша статті 1 Закону № 2939-VI).

Відповідно до частини другої статті 1 Закону № 2939-VI публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації (частина перша статті 2 Закону № 2939-VI).

Статтею 4 Закону № 2939-VI передбачено, що доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах: 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Однією з гарантій реалізації конституційних прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації є законодавче закріплення права кожного на доступ до інформації, яке згідно зі статтею 5 Закону № 2939-VI забезпечується, зокрема, систематичним та оперативним оприлюдненням інформації: в офіційних друкованих виданнях, на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет; а також шляхом надання інформації на запити.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 13 цього Закону розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються 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.

За частинами першою – третьою статті 23 Закону № 2939-VI рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Запитувач має право оскаржити, зокрема, відмову в задоволенні запиту на інформацію; ненадання відповіді на запит на



інформацію. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до КАС.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України від 26 листопада 1993 року № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України» (далі – Закон № 3659-XII) Комітет є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Статтею 6 Закону № 3659-XII встановлено, що Комітет утворює територіальні відділення, а в разі необхідності здійснює їх реорганізацію чи ліквідацію. Комітет і його територіальні відділення становлять систему органів Комітету, яку очолює Голова Комітету. Комітет, його територіальні відділення є юридичними особами, мають поточні та вкладні (депозитні) рахунки в установах банку, печатки із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням.

З аналізу наведених норм закону вбачається, що доступ до публічної інформації може забезпечуватися шляхом надання розпорядником інформації, до яких належать і суб'єкти владних повноважень, у встановлені законом строки інформації за відповідними запитами, зокрема, фізичних осіб.

Відповідно до статті 2 КАС завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, публічно-правовий спір – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій (частина перша статті 4 КАС).

За частинами першою, другою, п'ятою, шостою статті 5 КАС кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та



зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1 – 4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дію або бездіяльністю. Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному цим Кодексом порядку. Відмова від права на звернення до суду є недійсною.

Згідно з правилами визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, наведеними у статті 19 КАС, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

Ужитий у цій процесуальній нормі термін «суб'єкт владних повноважень» означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (пункт 7 частини першої статті 4 КАС).

Як убачається із матеріалів справи Буняк В. С. вимагав від суб'єкта владних повноважень надати йому публічну інформацію у вигляді належним чином завірених копій документів. З цим запитом до Комітету позивач звернувся в межах здійснення представництва ПАТ «НДІ ПІТ» в органах Комітету.

На думку Буняка В. С., запитувана інформація має ознаки публічної, нею володіє саме відповідач, який за профільним законом як суб'єкт владних повноважень може бути відповідачем у справах про оскарження бездіяльності розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію.

Позов про бездіяльність розпорядника інформації із розгляду запиту на інформацію позивач подав до адміністративного суду із посиланням на положення Закону № 2939-VI та вважає, що відповідно до положень цього Закону



на сформовані ним позовні вимоги поширюється юрисдикція адміністративних судів.

З огляду на викладене Велика Палата Верховного Суду не погоджується із висновком суду апеляційної інстанції про те, що вимоги Буняка В. С. щодо надання відповіді на його адвокатський запит не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Крім того, Велика Палата Верховного Суду вважає посилання в оскаржуваній постанові Шостого апеляційного адміністративного суду на висновки, викладені у постанові Великої Плати Верховного Суду від 16 січня 2019 року у справі № 686/23317/13-а безпідставними, оскільки правовідносини у цій справі не є подібними до правовідносин у справі № 686/23317/13-а, у якій, на відміну від справи, що розглядається, адвокатський запит був спрямований на контроль за виконанням судового рішення у цивільній справі.

Отже, викладені в оскаржуваній постанові суду апеляційної інстанції висновки про непоширення юрисдикції адміністративного суду на спір у цій справі є помилковими.

Згідно з пунктом 2 частини першої статті 349 КАС суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду.

За змістом частини першої статті 353 КАС підставою для скасування ухвали судів першої та (або) апеляційної інстанцій і направлення справи для продовження розгляду є порушення норм процесуального права, що призвели до постановлення незаконної ухвали суду першої інстанції та (або) постанови суду апеляційної інстанції, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі.

Оскільки викладений в оскарженому судовому рішенні суду апеляційної інстанції висновок про непоширення на спірні правовідносини у цій справі юрисдикції адміністративного суду зроблені без належного дослідження повноважень відповідача та дослідження обставин справи, які мають значення для ухвалення рішення, касаційна скарга підлягає задоволенню, постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2019 року – скасуванню, а справа – направленню для продовження розгляду до суду апеляційної інстанції.

Керуючись статтями 341, 344, 349, 353, 356, 359 Кодексу адміністративного судочинства України, Велика Палата Верховного Суду



ПОСТАНОВИЛА:

1. Касаційну скаргу Буняка Валерія Сергійовича задоволінити.
2. Постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2019 року скасувати.
3. Справу за позовом Буняка Валерія Сергійовича до Антимонопольного комітету України про зобов'язання вчинити дії направити до суду апеляційної інстанції для продовження розгляду.

Постанова набирає законної сили з дати її прийняття й оскарженню не підлягає.

Головуючий суддя	/підпис/ В. С. Князєв
Суддя-доповідач	/підпис/ О. Б. Прокопенко
Судді: /підпис/ Н. О. Антонюк	/підпис/ О. С. Золотніков
/підпис/ Т. О. Анцупова	/підпис/ О. Р. Кібенко
/підпис/ С. В. Бакуліна	/підпис/ Л. М. Лобойко
/підпис/ В. В. Британчук	/підпис/ Н. П. Лященко
/підпис/ Ю. Л. Власов	/підпис/ Л. І. Рогач
/підпис/ М. І. Гриців	/підпис/ В. Ю. Уркевич
/підпис/ Д. А. Гудима	/підпис/ О. Г. Яновська
/підпис/ Ж. М. Єленіна	



О. В. Медведєва