



ПОСТАНОВА

іменем України

17 червня 2025 року

справа 160/30423/24

Третій апеляційний адміністративний суду складі колегії:

головуючий суддя Суховаров А.В.

судді Головка О.В., Ясенова Т.І.,

розглянувши у письмовому провадженні в м.Дніпрі апеляційну скаргу представника Горба Андрія Івановича на рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 05.03.2025 (суддя Юрков Е.О.) в адміністративній справі за позовом Горба Андрія Івановича до Підгородненської міської ради Дніпровського району Дніпропетровської області про скасування рішення про дострокове припинення повноважень міського голови

ВСТАНОВИВ:

Горб Андрій Іванович 14.11.2024 звернувся до Дніпропетровського окружного адміністративного суду з позовом до Підгородненської міської ради Дніпровського району Дніпропетровської області, в якому просить визнати протиправним і скасувати рішення № 3183-41/8 від 17.10.2024 про дострокове припинення повноважень міського голови; поновити на посаді голови Підгородненської міської ради, стягнути середній заробіток за час вимушеного прогулу. Позовні вимоги обґрунтовує тим, що ні під час пленарного засідання, ні в оскаржуваному рішенні не зазначено чим він порушив Конституцію, закони України, права і свободи громадян, не забезпечив здійснення наданих йому повноважень. Пояснювальна записка до проекту рішення не підписана, в поданому проекті рішення відсутній його автор. Проект рішення не завізований підписами його авторів, юриста, голів постійних комісій, секретаря ради. Проект рішення не був оприлюднений за 10 днів до дати його розгляду, як це передбачено частиною 4 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». На сесії проект рішення не обговорювався. Ні ініціатор рішення, ні секретар ради, ні голови комісій не доповідали підстав для припинення повноважень міського голови. Радою не затверджувався зразок бюлетеню для таємного голосування, формулювання питання, варіанти відповіді (*m1ac1,m3ac64*).

У відзиві Підгородненська міська рада проти позову заперечувала, зазначаючи що законодавство не передбачає процедури офіційного з'ясування обставин порушення Конституції, законів, присяги при достроковому припиненні повноважень міського голови. Повноваження міської ради щодо дострокового припинення повноважень міського голови є дискреційними, а тому суд не має права втручатись у внутрішню компетенцію органу місцевого самоврядування і не може надавати оцінки мотивам ради, з яких вона виходила, приймаючи оскаржуване рішення. Проект рішення не був завізований юристом, головами постійних комісій, секретарем ради оскільки позивач не передав їм поданий проект. Стосовно опублікування проекту рішення, то відповідно до частини 10 статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини 1 (в частині оприлюднення проектів актів), частини 4 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Рішенням Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 05.03.2025 в задоволенні позову відмовлено. Прийняте рішення суд мотивував тим, що посада міського голови є виборною, а тому відсутня конкретна посадова особа чи орган призначення. З цієї причини законодавство не передбачає процедури офіційного з'ясування обставин порушення Конституції України, законів, присяги при достроковому припиненні повноважень міського голови. Такі обставини встановлюються виключно депутатами міської ради при розгляді питання дострокового припинення повноважень (*m3ac186*).

В апеляційній скарзі представник Горба А.І. просить рішення суду скасувати та позовні вимоги задовольнити. Вказує, що судом першої інстанції не взято до уваги, що відповідач так і не зміг пояснити, та надати докази, хто є автором проекту рішення про дострокове припинення повноважень міського голови (*m4ac1*).

Переглядаючи справу, колегія суддів виходить з наступного:

Підгородненська міська рада VIII скликання на 41 позачерговій сесії 17.10.2024 на підставі частини 2 статті 19 Конституції України, пункту 16 частини 1 статті 26, частини 3 статті 59, абзацу 1 частини 2, частини 3 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», абзацу 1 частини 1 статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», частини 3 статті 15, статей 58, 71 Регламенту Підгородненської міської ради, затвердженого рішенням міської ради №18-1/8 від 16.05.2020 в зв'язку із незабезпеченням Підгородненським міським головою Горбом А.І. здійснення наданих йому повноважень, що полягає у порушенні прав громадян, Конституції, законів України, на підставі протоколу лічильної комісії №2 від 17.10.2024, затвердженого рішенням міської ради № 3182-27/8 від 17.10.2024 «про результати таємного голосування з питання дострокового припинення

повноважень Підгородненського міського голови Горба А.І.», враховуючи висновок постійної комісії з питань законності, депутатської етики, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів від 16.10.2024, за результатом розгляду питання дострокового припинення повноважень Підгородненського міського голови Горба А.І. прийняла рішення №3183-41/8: 1) достроково припинити повноваження Підгородненського міського голови Горба А.І.; 2) звільнити Горба А.І. із займаної посади голови Підгородненської міської ради з дня прийняття радою цього рішення в зв'язку із достроковим припиненням повноважень у відповідності до абзацу 1 частини 2 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та доручити апарату Підгородненської міської ради провести необхідні дії, пов'язані зі звільненням; 3) в день звільнення Горба А.І. із займаної посади голови Підгородненської міської ради вивести його зі складу Виконавчого комітету Підгородненської міської ради; 4) доручити виконуючому обов'язки секретаря Підгородненської міської ради тимчасово здійснювати повноваження голови Підгородненської міської ради до моменту початку повноважень міського голови, обраного на позачергових виборах або до дня відкриття першої сесії міської ради, обраної на чергових місцевих виборах або до настання інших, передбачених законодавством подій, які унеможливляють здійснення повноважень голови Підгородненської міської ради; 5) доручити виконуючому обов'язки секретаря Підгородненської міської ради звернутись до Верховної ради України з клопотанням про призначення позачергових виборів голови Підгородненської міської ради; 6) контроль за виконанням рішення покласти на постійну комісію з питань законності, депутатської етики, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Відповідно до частини 2 статті 141 Конституції України, територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Відповідно до частин 1, 2 статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади. Сільський, селищний, міський голова обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Відповідно до абзацу 1 частини 2 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Відповідно до частини 3 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених абзацом 1 частини 2 цієї статті, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

Колегія суддів відзначає, що міський голова є головною посадовою особою міста, який отримав представницький мандат від більшості населення міста, які обрали його, віддавши свої голоси на виборах. Оскільки зайняття посади міського голови є наслідком волевиявлення більшості мешканців міста, то позбавлення такої посади можливо лише у виключних випадках, прямо передбачених законом. Такими випадками є порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, не забезпечення здійснення наданих повноважень. Також має бути суворо дотримана процедура дострокового припинення повноважень міського голови адже зайняття цієї посади є наслідком реалізації встановленої законом процедури забезпечення гарантованого Конституцією України виборчого права громадян.

Верховний Суд в постановях від 17.07.2020 у справі №824/766/18, від 21.10.2021 у справі №240/6076/18 підкреслив, що надання міській раді права на дострокове припинення повноважень голови не означає, що реалізація цього права нічим не обмежена. Дострокове припинення повноважень голови міської ради стосується засад місцевого самоврядування. Прийняття рішення про дострокове припинення повноважень міського голови є крайнім заходом реагування на його діяльність і для того, щоб виносити на голосування і приймати таке рішення мають бути вагомі причини і об'єктивні обставини, які в сукупності вказували на те, що подальше перебування голови міської ради як головної посадової особи територіальної громади міста є неможливим. Ці ж мотиви і обставини мають міститись у рішенні органу місцевого самоврядування, зі змісту якого було б зрозуміло, що саме спонукало до його прийняття.

Верховний Суд в постанові від 24.01.2018 у справі №1222/137/12, залишаючи в силі рішення судів першої та апеляційної інстанції про поновлення на посаді Калинівського селищного голови, зазначив, що з рішення ради не вбачається які саме норми Конституції або законів України порушені, чим порушенні права і свободи громадян та не забезпечено здійснення наданих повноважень.

В оскаржуваному рішенні Підгородненської міської ради №3183-41/8 від 17.10.2024 не наведені які конкретно норми Конституції або законів України порушені позивачем, якими діями він порушував права і свобод громадян, в чому конкретно не забезпечив здійснення наданих йому повноважень. Пояснювальна записка до рішення, на підставі якої зроблений висновок постійної комісії з питань законності, депутатської етики, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, ніким не підписана (*m1ac16,m2ac245-m3ac7*). Таким чином, можна констатувати про відсутність документально оформлених підстав для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень міського голови.

Відповідно до статті 28 Регламенту Підгородненської міської ради, проект порядку денного сесії ради не пізніше як за два тижні до дати початку сесії ради формує міський голова на основі плану роботи ради; пропозицій секретаря ради; пропозицій депутатів ради; пропозицій постійних комісій ради; пропозицій громади в порядку місцевої ініціативи; пропозицій виконавчого комітету; пропозицій старост; пропозицій членів територіальної громади; поданих в порядку місцевої ініціативи або електронної петиції. Пропозиція щодо кожного питання, яке пропонується включити до проекту порядку денного сесії, подається з проектом рішення.

Відповідно до пункту 1 статті 31 Регламенту, проект рішення, що планується винести на розгляд ради, подається секретарю ради у друкованій та електронній формі.

Відповідно до пункту 3 статті 31 Регламенту, друкований примірник проекту рішення повинен мати такі реквізити: у правому верхньому куті помітку «проект» і прізвища авторів, нижче ліворуч назву рішення, ще нижче текст проекту рішення.

Відповідно до пункту 1 статті 32 Регламенту, секретар ради розглядає поданий проект, визначає перелік комісій ради, відділи виконавчого органу, які мають попередньо розглянути чи завізувати проект. Проект рішення разом з переліком комісій ради та відділом виконавчого органу, які мають розглянути або завізувати проект, передається до цих виконавців в порядку, встановленому для діловодства ради. Секретар передає підготовлений проект рішення ради для включення до проекту порядку денного за наявності віз уповноважених представників комісій ради та відповідальних посадових осіб ради (її виконавчих органів).

Відповідно до пункту 2 статті 32 Регламенту, погодження проекту рішення із відповідними особами ради здійснюється шляхом проставлення віз: авторів проекту; керівників виконавчих органів ради, до компетенції яких належить дане питання, чи визначення секретарем ради інших осіб, до компетенції яких належить дане питання; керівника юридичного відділу; секретаря ради; голів постійних комісій. Візи проставляються на зворотній стороні першого примірника останнього аркуша проекту рішення і розміщуються таким чином: ліворуч назва посади, праворуч підпис і розшифрування підпису, знизу під розшифруванням підпису дата візування. Під візами у нижньому лівому кутку проставляється прізвище та службовий номер телефону особи.

Відповідно до пункту 3 статті 32 Регламенту, у разі наявності у того, хто візує зауважень і пропозицій, їх викладають на окремому аркуші, який зберігається разом з оригіналом рішення.

Відповідно до статті 47 Регламенту, при розгляді питання порядку денного заслуховується виступ ініціатора пропозиції з її обговоренням, опонентів пропозиції, а також заслуховується виступ з цього питання голови або секретаря ради та представника комісії.

Відповідно до частини 1 статті 61 Регламенту, бюлетені для таємного голосування повинні бути однаковими за матеріалом виготовлення, кольором, розміром, змістом. У бюлетені для таємного голосування зазначається мета голосування: обрання, призначення, затвердження, дострокове припинення повноважень тощо.

Відповідно до частини 2 статті 61 Регламенту, запитання, внесені для вирішення шляхом проведення таємного голосування, повинні бути сформульовані таким чином, щоб на них можна було дати чітку та однозначну відповідь. Проти кожного питання, винесеного на таємне голосування, має бути розміщений графічний знак (трикутник, квадрат, коло), за допомогою відмітки в якому депутат може чітко висловити своє волевиявлення. Якщо питання передбачає кілька варіантів відповідей (так, ні, утримався), проти такого питання у бюлетені має бути розміщено кілька графічних символів із позначенням варіанту відповіді. Варіант відповіді та графічні символи мають бути розміщені таким чином, аби унеможливити їх неоднозначне розуміння та уникнути плутанини щодо того, яку відповідь надає депутат, роблячи позначку рядом символу з варіантом відповіді.

Відповідно до частини 3 статті 61 Регламенту, організація виготовлення бюлетенів для таємного голосування у кількості, що відповідає фактичній кількості депутатів, покладається на апарат ради. Доручення про виготовлення бюлетенів для таємного голосування дає голова ради або інша особа, на вимогу якої скликане пленарне засідання ради.

Відповідно до частини 4 статті 61 Регламенту, виготовлені до початку пленарного засідання бюлетені для таємного голосування передаються представником апарату голові лічильної комісії одразу після її обрання. Лічильна комісія перевіряє, чи відповідають бюлетені для таємного голосування встановленій формі та чи виготовлені вони у кількості депутатів ради.

Відповідно до частини 5 статті 61 Регламенту, якщо виготовлені до початку пленарного засідання бюлетені не відповідають вимогам, передбаченим чинним законодавством чи регламентом, у засіданні ради оголошується перерва для виготовлення нових бюлетенів для таємного голосування за формою, встановленою лічильною комісією. Нові бюлетені виготовляються виконавчим апаратом ради під контролем уповноваженого представника лічильної комісії.

Відповідно до частини 5 статті 61 Регламенту, недійсними вважаються бюлетені невстановленою зразка, в яких підтримано два і більше кандидатур на одну посаду, в яких голосуючим не зроблено жодної позначки, в яких неможливо з'ясувати волевиявлення депутата ради, до яких додатково вписані прізвища, не погоджені на пленарному засіданні.

Відповідно до частини 1 статті 62 Регламенту, час, місце, порядок проведення таємного голосування визначаються лічильною комісією, про що вона повідомляє депутатів ради. Лічильна комісія перед початком голосування перевіряє наявність місць для таємного голосування, опечатує скриньки для таємного голосування та забезпечує всі необхідні умови для додержання таємності голосування.

Відповідно до частини 2 статті 62 Регламенту, бюлетені видаються безпосередньо біля місць для таємного голосування згідно реєстру про одержання бюлетеня для таємного голосування.

Відповідно до частини 3 статті 62 Регламенту, кожному депутату ради після пред'явлення ним посвідчення та проставлення особистого підпису в реєстрі про одержання бюлетеню для таємного голосування, лічильна комісія видає один бюлетень для таємного голосування.

Відповідно до частини 4 статті 62 Регламенту, голосування проводиться у місці для таємного голосування і здійснюється проставленням в бюлетені позначки напроти прізвища кандидата, за якого депутат ради голосує. Заповнений бюлетень опускається в прозору скриньку, яка повинна знаходитись біля місця для таємного голосування.

Відповідно до статті 64 Регламенту, підрахунок результатів таємного голосування здійснюється лічильною комісією. Результати таємного голосування лічильна комісія заносить до протоколу, який підписують всі її члени. Про результати таємного голосування голова лічильної комісії або визначений комісією доповідач доповідає на пленарному засіданні ради.

Судом першої інстанції не взяті до уваги порушення перелічених норм в процесі підготовки та прийняття оскаржуваного рішення. Пропозиція включити до порядку денного сесії питання дострокового припинення повноважень міського голови подана менше ніж за два тижні до початку сесії. Проект рішення не містив прізвищ авторів (*мЗас8*), не подавався секретарю ради. Як наслідок, секретар ради не визначив перелік комісій ради, які мають попередньо розглянути чи завізувати проект та проект рішення не був завізований підписами його авторів, юриста, голів постійних комісій, секретаря ради. Дослідженням протоколу 41 позачерговій сесії 17.10.2024 (*мЗас43*) та переглядом відеозапису засідання сесії (*мЗас54*) встановлено, що на сесії проект рішення не обговорювався. Ні ініціатор

рішення, ні секретар ради, ні голови комісії не доповідали підстав для припинення повноважень міського голови, а саме які норми Конституції або законів України ним порушені, чим порушенні права і свободи громадян, в чому полягає незабезпечення здійснення наданих повноважень. Також не було надано слово для виступу міському голові. Під час розгляду питання дострокового припинення повноважень міського голови, головував на сесії секретар міської ради. Під час його головування не ставилось на голосування затвердження зразка бюлетеню для таємного голосування, формулювання питання, варіанти відповіді.

В протоколі 41 позачерговій сесії вказано, що секретар лічильної комісії Старосельський М.С. показав зразок бюлетеня для таємного голосування, порахував їх кількість 26 штук, що відповідає кількості обраних депутатів. На сесії присутні 18 зареєстрованих депутатів. Секретар лічильної комісії депутат Старосельський М.С. ліквідував бюлетені в кількості 8 штук та опустив їх у скриньку для таємного голосування. Голова лічильної комісії Слуцький В.В. доставив скриньку в кімнату для таємного голосування. Член лічильної комісії Пришедько Ю.О. після закінчення таємного голосування заніс скриньку в зал засідань. Лічильна комісія розпломбує скриньку для таємного голосування. Голова лічильної комісії Слуцький В.В. рахує бюлетені та оголошує результати таємного голосування. Результати таємного голосування про дострокове припинення повноважень Підгородненського міського голови Горба А.І. за 18, проти 0 (*m2ac43*).

Згідно протоколу лічильної комісії № 2 від 17.10.2024, до бюлетеня для таємного голосування внесено питання про дострокове припинення повноважень Підгородненського міського голови Горба А.І. Присутні на сесії 18 депутатів. Отримали бюлетені для голосування 18 депутатів. проголосувало 18 депутатів. Визнано недійсними 0 бюлетенів. За результатами таємного голосування підтримали дострокове припинення повноважень Підгородненського міського голови Горба А.І. 18 (вісімнадцять) депутатів, не підтримали дострокове припинення повноважень Підгородненського міського голови Горба А.І. 0 (нуль) депутатів (*m2ac124*).

Секретар лічильної комісії не мав права опускати в скриньку для таємного голосування 8 ліквідованих бюлетенів оскільки відповідно до регламенту в скриньку опускаються тільки заповнені депутатами бюлетені, які кожним з них по одному отримано під розпис в реєстрі про одержання бюлетеню для таємного голосування. І в протоколі 41 позачергової сесії, і в протоколі лічильної комісії вказано що підраховано тільки 18 бюлетенів. Яким чином обраховані інші 8 бюлетенів, які також були опущені в скриньку, в жодному протоколі не вказано, що ставить під сумнів достовірність підрахунку голосів.

Колегія суддів відхиляє доводи відповідача що проект рішення не був завізований підписами його авторів, юриста, голів постійних комісій, секретаря ради з тієї причини, що міський голова не передав їм поданий проект. Як зазначалось вище, стаття 31 Регламенту зобов'язує автора проекту рішення подавати секретарю ради в друкованій та електронній формі, а не міському голові.

Відповідно до частини 2 статті 2 КАС України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам 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 в процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Проаналізувавши в сукупності відсутність в рішенні Підгородненської міської ради № 3183-41/8 від 17.10.2024 про дострокове припинення повноважень міського голови конкретних мотивів і обставин його прийняття, допущені процедурні порушення в процесі його підготовки та прийняття, колегія суддів приходить до висновку, що оскаржуване рішення не відповідає критеріям, переліченим в частині 2 статті 2 КАС України.

Відповідно до частини 2 статті 235 КЗпП України, при винесенні рішення про поновлення на роботі орган, який розглядає трудовий спір, одночасно приймає рішення про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення на роботі розглядається більше одного року, не з вини працівника, орган, який розглядає трудовий спір, виносить рішення про виплату середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу.

Відповідно до абзацу 3 пункту 2 Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого Постановою КМУ № 100 від 08.02.1995, середня заробітна плата обчислюється виходячи з виплат за останні два календарні місяці роботи, що передують місяцю, в якому відбувається подія, з якою пов'язана відповідна виплата.

Відповідно до абзацу 3 пункту 8 Порядку, в разі коли середня місячна заробітна плата визначена законодавством як розрахункова величина для нарахування виплат і допомоги, вона обчислюється шляхом множення середньоденної заробітної плати, розрахованої згідно з абзацом 1 або 2 цього пункту, на середньомісячне число робочих днів в розрахунковому періоді.

Згідно довідки Підгородненської міської ради № 3722 від 02.12.2024, середньоденна заробітна плата Горба А.І. за два місяці перед звільненням становить 1317гр52к (*m2ac1-3*). Кількість робочих днів за період з дня звільнення з 17.10.2024 до дати постановлення рішення 17.06.2025 становить 174 робочих днів. Середній заробіток за час вимушеного прогулу становить $174 \times 1317,52 = 229'248\text{гр}48\text{к}$.

Керуючись статтями 241 – 245, 315, 317, 321, 322 КАС України, суд

ПОСТАНОВИВ:

Апеляційну скаргу представника Горба Андрія Івановича задовольнити.

Скасувати рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 05.03.2025 та прийняти нову постанову.

Визнати протиправним і скасувати рішення Підгородненської міської ради Дніпровського району Дніпропетровської області №3183-41/8 від 17.10.2024 про дострокове припинення повноважень Підгородненського міського голови Горба Андрія Івановича.

Поновити Горба Андрія Івановича на посаді голови Підгородненської міської ради Дніпровського району Дніпропетровської області.

Стягнути з Підгородненської міської ради Дніпровського району Дніпропетровської області на користь Горба Андрія Івановича середній заробіток за час вимушеного прогулу за період з 17.10.2024 по 17.06.2025 в сумі 229' 248 (двісті двадцять дев'ять тисяч двісті сорок вісім) гривень 48 коп.

Постанова набирає законної сили з 17.06.2025 та може бути оскаржена в касаційному порядку до Верховного Суду протягом 30 днів.

Головуючий суддя	А.В. Суховаров
судді	О.В. Головки
судді	Т.І. Ясенова