



## ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

### УХВАЛА ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

16 липня 2013 року

м. Київ

К/9991/33423/12

Колегія суддів Вищого адміністративного суду України у складі  
головуючого: **Мороз Л.Л.,**  
суддів: **Горбатюка С.А.,**  
**Чалого С.Я.,**

**за участю секретаря судового засідання Батракової-Кучер Д.С.**

**за участю:**

**позивача Дерія О.В.,**

**представника позивача Охотнікової Н.Г.,**

розглянула у відкритому судовому засіданні касаційну скаргу Дерія Олександра Васильовича на постанову Харківського окружного адміністративного суду від 13.12.2011 року та ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 17.04.2012 року у справі за позовом Дерій Олександри Романівни, Дерій Олександра Васильовича, Сидори Галини Іонасівни, Скакуна Василя Григоровича до Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня», Зміївської районної ради Харківської області, Головного управління охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації про визнання протиправними бездіяльність та наказу та рішення; зобов'язання вчинити дії; стягнення моральної шкоди

### **ВСТАНОВИЛА:**

Дерій Олександра Романівна, Дерій Олександр Васильович, Сидора Галина Іонасівна, Скакун Василь Григорович звернулись до суду з позовом до Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня», Зміївської районної ради Харківської області, Головного управління охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації про визнання протиправними бездіяльність та наказу Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» № 408 від 27.12.2010 року та рішення Зміївської районної ради; зобов'язання вчинити дії; стягнення моральної шкоди.

Позовні вимоги неодноразово змінювались та уточнювались.

Постановою Харківського окружного адміністративного суду від 13.12.2011 року у позові відмовлено.

Ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 17.04.2012 року скасовано постанову Харківського окружного адміністративного суду від 13.12.2011 року в частині відмови у задоволенні позову про скасування наказу Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» № 408 від 27.12.2010 року та закрито провадження у цій частині. В іншій частині постанову суду першої інстанції залишено без змін.

Не погоджуючись з рішеннями судів першої та апеляційної інстанції, Дерій Олександр Васильович подав до Вишого адміністративного суду України касаційну скаргу у якій, посилаючись на порушення судами норм процесуального та матеріального права, просить скасувати вказані судові рішення та прийняти нове рішення про задоволення позову.

Заслухавши пояснення позивача, перевіrivши обставини, необхідні для прийняття рішення судом касаційної інстанції, перевіrivши і обговоривши доводи касаційної скарги, проаналізувавши правильність застосування судом першої та апеляційної інстанцій норм матеріального та процесуального права, колегія суддів дійшла висновку, що касаційна скарга підлягає частковому задоволенню з таких підстав.

Відповідно до частини 2 статті 220 Кодексу адміністративного судочинства України, суд касаційної інстанції переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій у межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилення в касаційній скарзі.

Колегія суддів вважає помилковим висновок суду апеляційної інстанції щодо закриття провадження в частині вимог про визнання протиправними бездіяльність та наказу Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» № 408 від 27.12.2010 року та висновок суду першої інстанції про відмову у позові у вказаній частині вимог.

Відповідно до п.п. 1.1, 1.2, 1.3 п.1 Статуту Комунального закладу охорони здоров'я "Зміївська центральна районна лікарня" Зміївської районної ради Харківської області комунальний заклад охорони здоров'я "Зміївська центральна районна лікарня, створений за рішенням Зміївської районної ради. Лікарня заснована на базі майна, що знаходиться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ та міста Зміївського району Харківської області. Лікарня належить до сфери управління Органу управління, визначеного відповідним рішенням засновника.

Згідно п.п. 10.1 п.10 зазначеного Статуту керівником лікарні є головний лікар, який призначається на посаду за контрактом з Органом управління, за погодженням з Засновником та з органом управління охорони здоров'я.

Головний лікар комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» Лисак М.П. призначений на посаду за Контрактом, який зареєстрований в Управлінні економіки Зміївської районної державної адміністрації за № 1 від 23.12.2009р.

Суд апеляційної інстанції дійшов до висновку, що головний лікар комунального закладу охорони здоров'я, як керівник цієї установи, не наділений жодними владними управлінськими або розпорядчими функціями у сфері публічно-правових відносин.

Також, суд апеляційної інстанції вказав, що спірний наказ не містить в собі жодних владних управлінських приписів, які б безпосередньо стосувались

позивачів і були для них обов'язкові для виконання; позивачі у даному випадку звернулися до суду за захистом свого приватного інтересу, пов'язаного з отриманням послуг в сфері охорони здоров'я, а отже даний спір підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства, оскільки ними не заявлено вимоги про захист порушеного права в сфері публічно-правових відносин.

Колегія суддів вважає вказаний висновок помилковим у зв'язку з таким.

Стаття 2 КАС України передбачає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до п.1 ч.1 ст.3 КАС України, справа адміністративної юрисдикції (далі - адміністративна справа) переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Статтею 17 КАС України встановлено, що компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Позивач просив суд визнати протиправним наказ Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» Лисака М.П. № 408 від 27.12.2010 року, згідно якого Бірківська дільнична лікарня увійшла до складу Зміївської центральної районної лікарні як сільське амбулаторне відділення загальної практики сімейної медицини.

Як зазначили суди, відповідно до положень Контракту керівник лікарні виконує функції і обов'язки з організації і забезпечення діяльності закладу, які полягають у складанні кошторису доходів, витрат, розробки структури і штатного розпису установи, крім того затверджує посадові інструкції, положення про структурні підрозділи, плани роботи закладу, а також вирішує інші питання, віднесені до його компетенції.

З наведеного вбачається, що до повноважень Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» віднесено здійснення функцій, які мають ознаки владних управлінських.

Проте, дії Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» щодо видачі наказу, згідно якого Бірківська дільнична лікарня увійшла до складу Зміївської центральної районної лікарні як сільське амбулаторне відділення загальної практики сімейної медицини, на що посилались позивачі, свідчать про перевищення наданих Головному лікарю повноважень, чому не надано належної оцінки судами попередніх інстанцій.

Судами першої та апеляційної інстанції встановлено, що 24.12.2010р. Зміївська районна рада прийняла рішення № 50-VI «Про прийняття матеріальних цінностей закладів охорони здоров'я первинної медикосанітарної ланки з комунальної власності міської, селищних, сільських рад до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста Зміївського району», яким вирішила закріпити матеріальні цінності Бірківської амбулаторії загальної практики сімейної

медицини за КЗОЗ «Зміївська центральна районна лікарня» Зміївської районної ради Харківської області на праві оперативного управління.

Відповідно до ч.2 ст.19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до частини 3 статті 49 Конституції України держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.

Частиною 1 статті 2 КАС України встановлено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Згідно з ч. 3 ст. 2 КАС України, у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, адміністративні суди перевіряють, чи прийняти (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноважень з метою, якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, які 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.

Частинами 4, 5, 7 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування» (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) передбачено, що районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню

Пунктом 14 частини 6 статті 55 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачено, що голова районної, обласної, районної у місті ради: забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради.

Відповідно до частини 2 статті 71 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Проте, встановлені судами попередніх інстанцій обставини не свідчать про те, що відповідачами доведено правомірність їх дій, рішень та бездіяльності.

Зокрема, встановлені обставини не свідчать про наявність повноважень Головного лікаря комунального закладу охорони здоров'я «Зміївська центральна районна лікарня» на видання наказу № 408 від 27.12.2010 року.

Також, встановлені судами обставини не свідчать про врахування Зміївською районною радою при прийнятті рішення від 24.12.2010 року № 50-VI «Про прийняття матеріальних цінностей закладів охорони здоров'я первинної медикосанітарної ланки з комунальної власності міської, селищних, сільських рад до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста Зміївського району» потреб населення, попереднє вивчення думки громадськості. Крім того, встановлені обставини не дозволяють зробити висновок, що вказане рішення прийнято на задоволення суспільних потреб та не призводить до погіршення умов надання послуг населенню.

Судами не надано оцінки посиленням позивача на наявність 1623 підписів мешканців сіл Бірки та Первомайський щодо порушення їх прав. Вказаний факт не може узгоджуватись з вимогами вищенаведених законів щодо необхідності врахування думки громадськості при прийнятті радою рішень щодо майнових операцій з об'єктами права комунальної власності та з вимогами щодо неприпустимості погіршення умов надання послуг населенню.

Крім того, за змістом пункту 4 частини 1 статті 163 Кодексу адміністративного судочинства України резолютивна частина постанови має містити висновок суду по суті позовних вимог.

Проте, позовні вимоги вирішені без урахування усіх заявлених змін та доповнень.

Частинами 4 та 5 статті 11 Кодексу адміністративного судочинства України на суд покладається обов'язок вживати передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі.

Статтею 159 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що судові рішення повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалені судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалені судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

Враховуючи, що передбачені процесуальним законодавством межі перегляду справи в касаційній інстанції не дають їй права встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені попередніми судовими інстанціями, оскаржувані судові рішення у справі підлягають скасуванню з

направленням справи на новий судовий розгляд до суду першої інстанції відповідно до частини 2 статті 227 Кодексу адміністративного судочинства України.

При новому розгляді справи суду слід врахувати наведене і в залежності від встановленого вирішити справу.

Керуючись ст.ст. 220, 221, 223, 227 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів

### **У Х В А Л И Л А :**

Касаційну скаргу Дерія Олександра Васильовича задовольнити частково.

Постанову Харківського окружного адміністративного суду від 13.12.2011 року та ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 17.04.2012 року у цій справі скасувати.

Справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції.

Ухвала є остаточною і оскарженню не підлягає.

**Судді:** /підписи/

**З оригіналом згідно**

**Головний консультант**

**А.А. Марушевський**

