

პაატა ტურავა

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი

მეორე გამოცემა

თბილისი, 2018

გაგონივრება „თეონისტების საფარო“





გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას №75; 0171

ტელ: (+995 032) 238 35 99; (+995) 557 51 51 34

ვებ-გვერდი: www.law.ge

ელ-ფოსტა: Info@law.ge

www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers

ISBN 978-9941-9607-7-2

შინაარსი

თავი 1 - საჯარო მმართველობა	13
§1. საჯარო მმართველობის ცნება და არსი.....	13
§2. საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლები	27
§3. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა	30
§4. თანამედროვე სახელმწიფო როგორც მმართველი სახელმწიფო.....	50
§5. საჯარო სამსახურის სისტემა.....	57
§6. საჯარო მმართველობის პრიეატიზაცია ...	62
§7. ელექტრონული მმართველობა.....	69
თავი 2 - ადმინისტრაციული სამართალი	75
§8. ადმინისტრაციული სამართლის სისტემა	75
§9. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის წყარო	80
§10. ადმინისტრაციული სამართლისა და კერძო სამართლის გამიჯვნა	83
§11. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოქმედების სფერო	89
თავი 3 - ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი (პრობლემაური) ცნებები	91
§12. დისკრეციული უფლებამოსილება.....	91
1. დისკრეციული უფლებამოსილებას ცნება და არსი.....	91
2. დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძვლები	92
3. დისკრეციული უფლებამოსილების დანიშნულება.....	93
4. შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და მისი სამართლებრივი შედეგები	95
§13. შეფასების თავისუფალი სიერცე	97
§14. განუსაზღვრელი ცნებები	99
თავი 4 - ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები	103
§15. კანონიერების პრინციპი.....	104
§16. კანონის წინაშე თანასწორობა.....	109
§17. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა.....	112
§18. საქვეყნოობა და საიდუმლოობა	114
§19. თანაზომიერების პრინციპი	116
§20. კეთილსინდისიერებისა და სანდოობის პრინციპი.....	119
§21. კანონიერი ნდობის პრინციპი	122

თავი 5 - ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმაები	124
§22. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების მნიშვნელობა.....	125
§23. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	128
1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნება და მნიშვნელობა	128
2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტების განმარტების სასამართლო პრაქტიკა.....	137
3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახეები.....	141
4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა.....	144
5. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება და უკანონობა	151
5.1. კანონიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.....	151
5.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური და მატერიალური კანონიერება	153
5.2.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება.....	153
5.2.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება.....	158
5.3. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.....	160
5.4. არარა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	161
§24. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი..	164
1. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო მოწესრიგება.....	164
2. ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით	167
3. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება.....	170
3.1. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება.....	170
3.2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება	172

4. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები.....	173
§25. ადმინისტრაციული რეალაქტი.....	175
1. რეალაქტის ცნება.....	175
2. რეალაქტის გამოვლენის ფორმები.....	176
3. სამართლებრივი საფუძვლები.....	179
4. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები.....	179
§26. ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა.....	181
1. ადმინისტრაციული დაპირება.....	181
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.....	183
2.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საკანონმდებლო საფუძველი.....	183
2.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება.....	184
2.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნა სამოქალაქო- სამართლებრივი ხელშეკრულებისაგან.....	185
2.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.....	188
2.5 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონიერება.....	193
2.5.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმალური კანონიერება.....	193
2.5.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მატერიალური კანონიერება.....	195
2.6 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა.....	195
2.7 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებასთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა.....	196

თავი 6 - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტის გაუქმება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით	199
§27. გაუქმების სამართლებრივი ინსტიტუტის არსი.....	199
§28. ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ინსტიტუტების გამიჯვნა ადრესატზე მათი სამართლებრივი შედეგების მიხედვით	202
§29. ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ინსტიტუტების სამართლებრივი ბუნება.....	203
§30. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და ძალადაკარგულად გამოცხადება.....	204
1. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება	204

2. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.....	206
3. მხარის კანონიერი ნდობა და კომპენსაცია.....	210
§32. ამკრძალავი (მავალებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება.....	212
1. ამკრძალავი (მავალებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება	212
2. ამკრძალავი (მავალებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.....	212

თავი 7 - ადმინისტრაციული წარმოება 215

§33. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება.....	219
1. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი	220
2. განცხადების შეტანა უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში	220
3. ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტები.....	222
4. ადმინისტრაციული წარმოების ენა	224
5. ვადა ადმინისტრაციულ წარმოებაში.....	225
6. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებები.....	226
7. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი	227
§34. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება	230
1. დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში.....	230
2. მონმე და ქსპერტი	231
3. ზეპირი მოსმენა	231
4. გადაწყვეტილების მიღება.....	234
§35. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება	235
1. ზოგადად.....	235
2. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებები	235
3. გადაწყვეტილების მიღება.....	237

თავი 8 - ადმინისტრაციული საჩივარი.....238

§36. წარმოების სახე და სამართლებრივი საფუძველი	238
§37. წარმოების სუბიექტები	241
1. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი	241
2. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო	241
§38. საჩივრის წარდგენის სამართლებრივი შედეგები	243

§39. წარმოების მიმდინარეობა.....	244
1. საჩივრის დასაშვებობა	244
2. საჩივრის დასაბუთებულობა	245
2.1. ფორმალური კანონიერება.....	245
2.2. მატერიალური კანონიერება.....	248
3. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	248
4. არარა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.....	249
5. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება	250

თავი 9 - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტის აღსრულება	254
§40. აღსრულების ცნება და არსი.....	254
1. აღსრულებაზე უფლებამოსილი ორგანო.....	255
2. აღსრულების საფუძვლები.....	257
§41. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საშუალებები	262
1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება სხვა პირისათვის.....	262
2. ჯარიმა	263
2. უშუალო იძულება.....	265
§42. ფულადი მოთხოვნების აღსრულება.....	266

თავი 10 - სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა

§43. ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა	267
1. შესავალი.....	267
2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების სახელმწიფოსათვის დაკისრების საფუძვლები.....	268
2.1. ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები.....	269
2.2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის წინაპირობები.....	270
3. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები	273
§44. საკუთრების უფლების არაპირდაპირი შეზღუდვა (ირიბი ექსპროპრიაცია)	275
1. ზოგადი.....	275
2 ირიბი ექსპროპრიაციის ელემენტები.....	275

3. სამართლებრივი შედეგი.....	278
თავი 11 - ინფორმაციის თავისუფლება.....	280
§45. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.....	282
§46. ინფორმაციის თავისუფლების სამართლებრივი საფუძვლები.....	285
§. 47 ღია და საიდუმლო საჯარო ინფორმაცია.....	286
§48. საჯარო ინფორმაციის ფორმა.....	294
§49. კოლეგიურ საჯარო დანესებულებათა სხდომების საჯაროობა.....	297

წინასიტყვაობა

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი არის სასწავლო დისციპლინა, რომელიც შეისწავლება საუნივერსიტეტო განათლების ბაკალავრიატის საფეხურზე. ის მიეკუთვნება სავალდებულო დისციპლინების ჯგუფს. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტების ცოდნა არის ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის დისციპლინების და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის შესწავლის საფუძველი.

სახელმძღვანელოს მიზანია სტუდენტებს გააცნოს ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები. საგნის შესწავლა იწყება მისი კონსტიტუციური საფუძვლების გაანალიზებით. სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობის სისტემაში საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის შესწავლა არის ადმინისტრაციული სამართლის არსის გააზრებისათვის მნიშვნელოვანი პირველი ნაბიჯი. მას მოსდევს საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი ფორმების და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შესწავლა. ადმინისტრაციული სამართალი არის საჯარო მმართველობის სამართალი. ამ მარტივი ჭეშმარიტების სირთულე მდგომარეობს საჯარო მმართველობის ცნების ორაზროვნებაში. ადმინისტრაციული სამართლის მიმართ სტუდენტების თავშეკავებულობა (შიში) გამოწვეულია საგნის შესწავლის არასწორი მეთოდის გამოყენებით. შეუძლებელია ადმინისტრაციულ სამართლის შესწავლა თუ კი ხელში არ გიჭირავს ის მთავარი გასაღები, რომელსაც შეყავხარ სამართლის ერთ-ერთ რთულ და მრავალფეროვან დარგში. საჯარო მმართველობის არსის სწორად გააზრება, მისი ორგანიზაციული და ფუნქციური გაგების გამიჯვნა და კანონმდებლის მიერ შემოთავაზებული ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება არის გზამკვლევი ადმინისტრაციული სამართლის ლაბირინთებში. წიგნი სტუდენტებს მათთვის გასაგებ ენაზე და სტრუქტურის გამოყენებით უხსნის ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სილაბუსით გათვალისწინებულ საკითხებს და ხელს უწყობს იმ ფუნდამენტური უნარების გამომუშავებას, რომელიც აუცილებელია ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის საგნების შესწავლად და საჯარო მმართველობის ცალკეულ სფეროებში პრაქტიკული საქმიანობისათვის.

სახელმძღვანელოს წინამდებარე შეესებული გამოცემა ეფუძნება 2016 წლის გამოცემას, რომლის გადამუშავებისათვის საჭირო სამუშაო შესრულდა გერმანიის პოტსდამის უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე სამეცნიერო მივლინების ფარგლებში. გერმანიაში სამეცნიერო მუშაობა შესაძლებელი გახდა გერმანიის ფრიდრიხ ებერტის ფონდის და საქართველოს საპატრიარქოს წმინდა ანდრია პირველწოდებულის საჯელობის უნივერსიტეტის მხარდაჭერით.

წიგნზე მუშაობისას მნიშვნელოვანი იყო პოტსდამის უნივერსიტეტის პროფესორის, ბატონ დიტერ უმბახის მხარდაჭერა, რომელმაც ჩემთვის ხელმისაწვდომი გახადა უახლესი იურიდიული ლიტერატურა და გამიზიარა არაერთი მნიშვნელოვანი მოსაზრება ადმინისტრაციული სამართლის აქტუალურ საკითხებზე.

ასევე, უნდა აღინიშნოს გამოცემლობა „იურისტების სამყაროს“ მხარდაჭერა ამ წიგნის გამოცემის და, ზოგადად, იურიდიული ლიტერატურის ქართული იურიდიული საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის საქმეში.

წიგნზე მუშაობისას გათვალისწინებულია შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტები 2018 წლის აგვისტოს მდგომარეობით.

პოტსდამი/თბილისი 2018

საჯარო მმართველობა

§1. საჯარო მმართველობის ცნება და არსი

საჯარო მმართველობა არის ადმინისტრაციული სამართლის ცენტრალური ინსტიტუტი. ადმინისტრაციული სამართალი არის საჯარო მმართველობის სამართალი. ადმინისტრაციული სამართლის არსის დასადგენად აუცილებელია საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრა. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში გვხვდება მცდელობა ასეთი ცნების ჩამოყალიბების. მიზნის მიღწევის ორი გზა არსებობს: საჯარო მმართველობის ცნების დეფინიცია ან მისი შინაარსობრივი აღწერა. იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, შეუძლებელია საჯარო მმართველობის (სრულყოფილი) დეფინიცია¹, შესაძლებელია მისი აღწერა მისთვის დამახასიათებელი კრიტერიუმების და ნიშნების გამოყენებით. სრულყოფილი დეფინიციის ჩამოყალიბების სირთულე გამომდინარეობს საჯარო მმართველობის რადიკალურად განსხვავებული სფეროებით, რომელიც შეუძლებელია მოექცეს ერთიან განმარტებაში.²

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების მიერ³. აღმასრულებელი ხელისუფლება არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ხელისუფლების შტო.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად, საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილი. თუმცა, მთავრობის სახელმწიფოს ძირითადი პოლიტიკის წარმმართველი საქმიანობა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებები არ არის

1 ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის 50-ანი წლებს ლიტერატურაში გამოითქვა ეს მოსაზრება. იხ. Forsthooff, Ernst, Verwaltungsrecht, I, 10 Aufl. 1973. გვ. 1.

2 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 1-დან, აგრეთვე, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა) თბილისი 2018, მე-2 და მე-3 თავები.

3 საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 ნაწილის (ახალი რედაქციით) თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.

მმართველობითი საქმიანობა, არამედ ეს არის მთავრობის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება კონსტიტუციური კომპეტენციის ფარგლებში.

საჯარო მმართველობის ცნების ჩამოყალიბება შესაძლებელია ორგანიზაციული, მატერიალური და ფორმალური გაგებით⁴:

საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული გაგებით არის საჯარო მმართველობის კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციული მოწყობის სისტემა, რომელიც შედგება ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სხვა მმართველი ერთეულებისაგან.

საჯარო მმართველობა მატერიალური გაგებით არის სახელმწიფოს ის საქმიანობა, რომლის მიზანია მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება, ანუ რომელიც არ გულისხმობს კანონშემოქმედებას, მართლმსაჯულებას და ქვეყნის პოლიტიკურ მართვას.

საჯარო მმართველობა ფორმალური გაგებით, არის ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება საჯარო მმართველობის ორგანოების (ორგანიზაციული გაგებით) მიერ. პოლიციის პრევენციული და რეპრესიული საქმიანობა, პრეზიდენტის კონსტიტუციური და მმართველობითი ფუნქციები, ფორმალური გაგებით არის საჯარო მმართველობა.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული და მატერიალური გაგებით გამიჯვნას აქვს არსებითი მნიშვნელობა, რამდენადაც ის ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილების. პრინციპს, რომლის იდეაა სახელმწიფოს თითოეული ფუნქციის კონკრეტულ სახელმწიფო ორგანოზე მიკუთვნება, რაც ემსახურება ძალაუფლების ერთ შტოში კონცენტრაციის თავიდან აცილებას. თუმცა, ეს მაინც არ გვაძლევს სრულყოფილ შედეგს, რამდენადაც, საჯარო მმართველობა როგორც ფუნქცია, ასევე ხორციელდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ. საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ კანონშემოქმედება, ხოლო სასამართლო ხელისუფლების მიერ მართლმსაჯულება ვერ განხორციელდება თუ კი მათ არ ექნებათ ადმინისტრაციული ნაწილი, რომელიც მმართველობითი ფუნქციის განხორციელების გზით უზრუნველყოფენ ამ ხელისუფლების

4 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 1. კობა ყალიჩავა, წიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო. (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა) თბილისი 2018, გვ. 64.

შტოების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას. აგრეთვე, საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება მმართველობითი ფუნქციების გვერდით ახორციელებს არამმართველობით ფუნქციებს (მაგ., პოლიციელი სამართალდარღვევაზე რეაგირების დროს, პრეზიდენტი კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისას) და, გარკვეული წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში, მონაწილეობს კანონშემოქმედების პროცესში (გამოსცემს კანონებს მატერიალური გაგებით).⁵ უფრო მეტიც, საქართველოს სინამდვილეში, სასამართლო ხელისუფლება ჩართულია საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში (მაგ., მოსამართლის ბრძანება შენარმის საქმიანობის შემონმების თაობაზე).

საჯარო მმართველობის (მატერიალური გაგებით) ცნების განსაზღვრისას საყურადღებოა ე.წ. სუბტრაქციის (გამოკლების გზით შედეგის მიღების) მეთოდი, რომელსაც გერმანელი მეცნიერი ოტო მაიერი იყენებდა. ამ თეორიის თანახმად: „მმართველობა არის სახელმწიფოს საქმიანობა თავისი მიზნების განსახორციელებლად, რაც არც კანონშემოქმედებაა და არც მართლმსაჯულება.“⁶ ე.წ. ახალი სუბტრაქციის ფორმულია თანახმად, „საჯარო მმართველობა, მატერიალური გაგებით, გულისხმობს სახელმწიფოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც არც კანონშემოქმედებასა და მართლმსაჯულებას და არც მთავრობასა და შეიარაღებულ ძალებს მიეკუთვნება“⁸.

დეფინიცია არ გვაძლევს სრულყოფილ შედეგს, რამდენადაც გხვდება სახელმწიფოს საქმიანობა, რომელიც შინაარსობრივად არცერთი ხელისუფლების შტოა საქმიანობას არ მიეკუთვნება (მაგ., იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სახალხო დამცველი, პერსონალური მონაცემების დაცვის ინსპექტორი და ა.შ.).

იურიდიულ ლიტერატურაში, საჯარო მმართველობას ასევე განმარტავენ, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გეგმაზო-

5 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ.2 აბზ. 3.

6 სასკ-ის მე-7 პრიმა თავები.

7 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 3

8 v. Bartsch, Ulrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, გვ. 2.

მიერ და მიზანმიმართულ აღსრულებას⁹. დეფინიციის არასრულყოფილება მდგომარეობს იმაში, რომ აღმასრულებელი საქმიანობა არის საჯარო მმართველობის ძირითადი, მაგრამ არა ერთადერთი ფუნქცია.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული და მატერიალური გაგების კომბინაცია იძლევა შესაძლებლობას ჩამოყალიბდეს შემდეგი განმარტება:

საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, აგრეთვე, საჯარო მმართველობის, როგორც ფუნქციის განმახორციელებელი სუბიექტების მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, წინასწარ განსაზღვრული მიზნების და სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება, მართლმსაჯულება და პოლიტიკური ხასიათის ღონისძიებები.

საჯარო მმართველობის შინაარსის განსაზღვრა შესაძლებელია მისი ფუნქციების საფუძველზე. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ საჯარო მმართველობის შემდეგ ფუნქციებს: კანონის აღსრულება, ძირითადი უფლებების განხორციელების ფუნქცია და ნესრიგის, დაცვისა და მომსახურების ფუნქცია.¹⁰

საჯარო მმართველობის ფუნქციების მიხედვით შეგვიძლია გამოვყოთ:

ა. მომწესრიგებელი საჯარო მმართველობა¹¹ გხედება მმართლნესრიგის სფეროში. მისი მიზანია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლნესრიგის დაცვა, ამ დასაცავი სიკეთისათვის საფრთხის თავიდან აცილების გზით. მართლნესრიგი მოიცავს შსს სამინისტროს სისტემაში შემავალი პოლიციის პრევენციულ (სამართალდარღვევის თავიდან აცილების) ღონისძიებებს, აგრეთვე სამშენებლო, გარემოს დაცვის, სამეწარმეო საქმიანობის და ა.შ. სფეროებში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებას, რომლის მიზანია საქმიანობის სანებართვო და სალიცენზიო ვალდებულებ-

9 Thieme, in: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 3, აბზ. 7.

10 იხ. კარლ-პეტერ ზომერმანი, ნიგნძი: გიორგი ხუბუა (რედ.), კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, გვ. 30-33

11 Ordnungsverwaltung, Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 6, აბზ. 15

ბების ქვეშ მოქცევით განახორციელოს პრევენციული კონტროლი მოსალოდნელი საფრთხეების თავიდან აცილების მიზნით. სამენარმეო ადმინისტრაციულ სამართალში მნიშვნელოვანია ორ ურთიერთსაპირისპირო - მენარმის კერძო ინტერესსა და საჯარო ინტერესს შორის ბალანსის დაცვა, რაც არის ადმინისტრაციული სამართლის აღნიშნული დარგის მონესრიგების სფერო. ისეთი ორგანიზებული საქმიანობა ან ქმედება, რომელიც ეხება პირთა განუსაზღვრელ წრეს, ხასიათდება ადამიანის სიცოცხლისთვის ან ჯანმრთელობისთვის მომეტებული საფრთხით, მოიცავს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს ან დაკავშირებულია სახელმწიფო რეაურსებით სარგებლობასთან, წესრიგდება „ლიცენზიებისა და ნებართვების“ შესახებ კანონით. სახელმწიფო რეგულირება ხორციელდება მხოლოდ მაშინ, თუ ლიცენზიის ან ნებართვის გაცემით რეალურად შესაძლებელია აღნიშნული საფრთხის შემცირება ან სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინება¹².

ბ. მომსახურებითი მმართველობა¹³ არის თანამედროვე საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც მოიცავს, როგორც სოციალური მომსახურების სფეროს, ისე ინფრასტრუქტურის (მაგ., გზები) და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ობიექტების (მაგ., საბავშვო ბაღები, პარკები და სკვერები) შექმნას, რომელიც ემსახურება ადამიანების საარსებო პირობების უზრუნველყოფას და გაუმჯობესებას. მომსახურების სფეროს მნიშვნელოვანი ნაწილია ადამიანის არსებობისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფა (არსებობისათვის ზრუნვა¹⁴), რომელიც გულისხმობს ისეთი საარსებო საშუალებების შექმნას, როგორიცაა ნოსახლეობის ელექტროენერგიით, ბუნებრივი გაზით, წყლით, საზოგადოებრივი ტრანსპორტით და ა.შ. უზრუნველყოფა. მომსახურებითი მმართველობა სახელმწიფოს მხრიდან შეიძლება განხორციელდეს, როგორც სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების და მუნიციპალური სამსახურების მიერ, ისე კერძო სამართლის იურიდიული

¹² საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ მუხ. 1.1. და მუხლი 2.1.

¹³ *Leistungsverwaltung*, იხ. Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2017, გვ. 6. აბზ. 16

¹⁴ *Daseinsvorsorge*, იხ. Maurer/Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2017, გვ. 6. აბზ. 17
კარლ-პეტერ ზომერმანი, ნიგნძი: გიორგი ხუბუა (რედ.), კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საუბრძოლები, 2016, გვ. 33

პირების მიერ.¹⁵ სახელმწიფოს (მუნიციპალიტეტის) მომსახურებითი ფუნქციის კერძო პირებზე გადაცემის შემთხვევაში, მომსახურე მმართველობა იღებს გარანტორი მმართველობის¹⁶ სახეს. ტერმინი აღნიშნავს ისეთ მმართველობას, როდესაც სახელმწიფო მთელი რიგი ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებას გადასცემს კერძო ბაზარზე არსებულ სუბიექტებს, რომელიც იმართება ბაზრისათვის დამახასიათებელი კონკურენციის საფუძველზე, ხოლო იმისათვის, რომ სათანადოდ იქნას გათვალისწინებული მომხმარებელთა ინტერესი, განსაკუთრებით, ამ მომსახურებაზე გონივრულ ფასად ხელმისაწვდომობის შესაძლებლობა, საჯარო მმართველობა ახორციელებს ამ საქმიანობის სფეროს რეგულირებას. ამდენად, სახელმწიფოს ასეთი საჯარო ფუნქციის მიმართ აქვს არა მომსახურების არამედ გარანტორის ფუნქცია. ამის მაგალითია, ბუნებრივი გაზის, ელექტროენერგიის და წყლის სფეროს რეგულირება (თვითრეგულირება) დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კოლეგიური ორგანოს - კომისიის შექმნით. აღნიშნული არცვლის ამოცანის საჯარო-სამართლებრივ ბუნებას და სახელმწიფოს არ ათავისუფლებს ამ ფუნქციის შესრულების მიმართ ვალდებულებებისგან. საჭიროების შემთხვევაში, საჯარო მმართველობამ კვლავ თავის თავზე უნდა აიღოს მომსახურებითი მმართველობის განხორციელება. უფრო მეტიც, თუ კი ის თავს შეიკავებს არსებობის პირობების უზრუნველმყოფი მმართველობისგან, ეს შეიძლება შეფასდეს, როგორც ადამიანის უფლებების დაცვისათვის „არასაკმარისი ზომების მიღება“. სახელმწიფოს ეს ვალდებულება, რა თქმა უნდა, ვრცელდება კანონმდებლის მიერ დადგენილ ფარგლებში და სახელმწიფოს „შესაძლებლის“ გათვალისწინებით, რაც ყოველი სახელმწიფოს მიმართ ინდივიდუალურად უნდა დადგინდეს, მისი ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით. მომსახურებითი მმართველობა არის ადმინისტრაციული სამეწარმეო სამართლის შესწავლის საგანი.

გ. ორგანიზაციული მმართველობა¹⁷ არის საჯარო მმართველობის ის ფორმა, როდესაც ხდება საზოგადოებრივი ცხოვრების სო-

15 კარლ-ჰეტერ ზომერმანი, ნიგნში: გიორგი ზუბუა (რედ.), კარლ-ჰეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, გვ. 33

16 Gewährleistungsverwaltung, იხ. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 8, აბზ. 18

17 Lenkungsverwaltung, Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 8, აბზ. 19

ციალურ, ეკონომიკურ თუ კულტურის სფეროში მიზანმიმართული ჩარევა (მხარდაჭერა) შესაბამისი სუბვენციების (განსაზღვრული ღონისძიებებისათვის მიზნობრივად გამოყოფილი ფულადი დახმარებები) და სუბსიდიების (ფულადი ან ნივთიერი დახმარება, რომელსაც უნევს სახელმწიფო ცალკეულ პირებს) საშუალებით. ამის მაგალითია, საყოფაცხოვრებო სუბსიდია ყოველთვიური ფულადი სახით, რომელიც სხვადასხვა სოციალურ კატეგორიას მიკუთვნებულ პირებს ენიშნებათ საყოფაცხოვრებო-კომუნალური საჭიროებების უზრუნველსაყოფად. ასევე, მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული ოჯახებისთვის, ზამთრის პერიოდში ელექტროენერგიის გადასახადის სუბსიდია. აღნიშნული ინსტრუმენტი, ასევე, გამოიყენება სამენარმეო სფეროში, რაც დადებითი ეფექტის გვერდით პრობლემებსაც წარმოშობს, სხვადასხვა თვალსაზრისით. მაგ., ასეთმა მხარდაჭერამ შესაძლებელია სამენარმეო სუბიექტები ჩააყენოს არაკონკურენტულ გარემოში და ხელი შეუშალოს ამ სფეროს ბაზრის განვითარებას. ასევე, მაგ., ყურძნის ფასის სუბსიდია ემსახურება სოფლის მეურნეობის ამ დარგის მხარდაჭერას, თუმცა, არის მოსაზრება, რომ მისი ხანგრძლივი გამოყენება მევენახეობა-მელვინეობის დარგის განვითარებას ხელს არ უწყობს, არამედ იწვევს მოტივაციის შემცირებას და იძლევა უკუეფექტს. როგორც ჩანს, ეს გახდა 2018 წლიდან მისი გაუქმების საფუძველი. ზოგადად, ორგანიზაციული მმართველობის განხორციელებისას, სამენარმეო სფეროში გამოყენებული ინსტრუმენტი (განსაკუთრებით ფინანსური) არ უნდა იწვევდეს არაკონკურენტული გარემოს შექმნას და თანაწილობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ არ უნდა ახდენდეს დარგის გარკვეული წარმომადგენლების დაუსაბუთებლად უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენებას, ხოლო სოციალური დაცვის სფეროში, ის არ უნდა გახდეს სტიმული საზოგადოების ინერტულობის და ნაკლები აქტიურობის.

დ. საგადასახადო მმართველობა¹⁸ ემსახურება სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ფინანსური საშუალებების შექმნას გადასახადების და მოსაკრებლების გადახდის სისტემის შექმნით და ფუნქციონირებით. საგადასახადო მმართველობა არის ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის დარგების - საგადასახადო სამართლის და საბიუჯეტო სამართლის მონესრიგების

¹⁸ Abgabenverwaltung, ob. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 9, აბზ. 20

საგანი. გადასახადები არის ბიუჯეტის ფორმირების წყარო (მაგრამ არა ერთადერთი). სახელმწიფო ბიუჯეტი არის მმართველობითი ნორმატიული აქტი, თუმცა, ის მბილქბა პარლამენტის მიერ, კანონის ფორმით, რაც არის საკანონმდებლო ხელისუფლების საჯარო მმართველობის განხორციელებაში ღონანლილეობის ერთ-ერთი გამოვლინება. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის სამდონიანი: სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და მუნიციპალური¹⁹, შესაბამისად, მისი მართვაც არის სამდონიანი, რაც უშუალოდ არის დაკავშირებული ქვეყნის ტერიტორიულ მოწყობასთან.

გადასახადი არის სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაექვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე, ხოლო მოაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები სახელმწიფოს მიერ მათთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელებისა თუ სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, ან სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანოების მიერ განუული გარკვეული მომსახურებისათვის. მარტივად რომ ვთქვათ, გადასახადის გადამხდელი არ იღებს უშუალო, ეკვივალენტურ სარგებელს, მაშინ როდესაც მოსაკრებელი საპირისპირო, ეკვივალენტური სამართლებრივი და/ან მატერიალური სიკეთის მიღებას გულისხმობს. მმართველობის დონეების მიხედვით გადასახადი და მოსაკრებელი არის საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი აქვე ჩნდება შეკითხვა, თუ რა არის ჯარიმა, რამდენადაც ის, მართლია არ წარმოადგენს ბიუჯეტის ფორმირების მნიშვნელოვან კომპონენტს, თუმცა ქმნის დიდ ფინანსურ შესაძლებლობებს სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოებისათვის. ჯარიმა, როგორც ფულადი გადასახდელი, გამოიყენება მატერიალური ზემოქმედების ღონისძიებად სზაკში, როგორც იასა-ის აღსრულების საშუალება, ადმინისტრაციულ სამართლდარღვევათა კოდექსში და სხვა ადმინისტრაციული სამართლდარღვევის მომწესრიგებელ საკანონმდებლო აქტებში, როგორც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სახე და, აგრეთვე, სისხლის სამართლის კოდექსში, როგორც სისხლისამართლებრივი პასუხისმგებლობის სახე. რა მიზნობრიობა უნდა გააჩნდეს ამ წყაროებიდან შემოსულ თანხებს და უნდა მოხმარდეს თუ არა ის მხოლოდ აღნიშნული კანონების (ანუ წარმოშობის წყაროს) მიზნებს,

¹⁹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-2 მუხლი.

არის მეცნიერთა და პრაქტიკოსთა დისკუსიის საგანი, თუმცა კანონმდებელი არ იძლევა ამ კითხვაზე პასუხს.

ე. საკუთარი საჭიროებების უზრუნველყოფის მმართველობა²⁰ ემსახურება საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის საჭირო პერსონალის და მატერიალური საშუალებების უზრუნველყოფას. საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპის გვერდით მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს მისი ეფექტიანობის და ეკონომიურობის პრინციპი, რაც გულისხმობს სწრაფად და ნაკლები ხარჯებით საუკეთესი შედეგის მიღწევას. სახელმწიფოს ფუნქციების ზრდა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული გადანაცვტილების მიღების ხანგრძლივი პროცესი იწვევს საჯარო მმართველობის ფინანსური ხარჯების ზრდას. საკუთარი საჭიროებების მართვა არის მნიშვნელოვანი სფერო, რომელიც ცდილობს მართვის თანამედროვე მეთოდების, მათ შორის კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი „ხარჯ-შედეგიანობის“ მეთოდის დანერგვით შეამციროს ბიუროკრატიული ხარჯები. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ საჯარო მმართველობის სფეროში ყოველთვის შეუძლებელი ხდება ასეთი კორელაციის დადგენა ხარჯვასა და შედეგს შორის. საჯარო ინტეგრებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ფუნქციები ყოველთვის არ იძლევა შესაძლებლობას ხარჯვითი ნაწილი შევაფასოთ დამდგარ შედეგთან მიმართებით. ეს არის ის გამოწვევა, რომელიც აქტუალური იყო მე-20 საუკუნის საჯარო მმართველობის რეფორმის დისკუსიებში და არც 21-ე საუკუნეში დაუკარგავს თავისი აქტუალობა.

საჯარო მმართველობის შინაარსს განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებული სახელმწიფოს მიზნები.²¹ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო არის დემოკრატიული²² (მუხლი 3), სამართლებრივი²³ (მუხლი 4) და სოციალური²⁴

20 Bedarfsverwaltung, in: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 9, აბზ. 21

21 იხ. გიორგი ხუბუა, ნიგნში: გიორგი ხუბუა (რედ.), კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, გვ. 63.

22 იხ. გიორგი ხუბუა, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალჩაძე) თბილისი 2018, გვ. 138

23 იხ. გიორგი ხუბუა, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალჩაძე) თბილისი 2018, გვ. 135.

24 იხ. გიორგი ხუბუა, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალჩაძე) თბილისი 2018, გვ. 136.

(მუხლი 5) სახელმწიფო. თუმცა, საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის საფუძველზე (მიუხედავად იმისა, რომ ის მოცემულია ადამიანის ძირითადი უფლებების თავში) შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველო არის დემოკრატიული, სამართლებრივი, სოციალური და ეკოლოგიური სახელმწიფო, რაც საჯარო მმართველობის შინაარსთან მიმართებით ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა ხორციელდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით და ქმნის სოციალური უსაფრთხოებისა და გარემოს დაცვის მიზნების შესაბამის მინიმალურ სტანდარტებს²⁵.

საჯარო მმართველობის აღწერა შესაძლებელია, ასევე, სხვა კრიტერიუმების საფუძველზე. საჯარო მმართველობისთვის დამახასიათებელია სპეციფიკური ნიშნები, რომელიც აღწერს მის სამუშაოს. მისი საქმიანობის ობიექტია საზოგადოება. ის არის საჯარო ინტერესებზე ორიენტირებული. ის ახდენს მომავლის განსაზღვრას კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელებით.²⁶

შინაარსობრივად საჯარო მმართველობას აღწერს მისი საქმიანობის სფეროები: მმართველობა მართლწესრიგის, მშენებლობის, განათლების, ჯანდაცვის, გარემოს დაცვის და ა.შ. სფეროებში.

საჯარო მმართველობის საქმიანობის აღწერა შესაძლებელია მის ცალკეულ ინდივიდზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით. ერთმანეთისაგან მიჯნავენ შემზღუდველი ხასიათის მმართველობას, რომელიც იწვევს მოქალაქეთა უფლებების შეზღუდვას აკრძალვებისა და იძულების საშუალებების გამოყენებით და აღმჭურველი²⁷ ხასიათის მმართველობას, რომელიც ახდენს ცალკეული ინდივიდების მდგომარეობის გაუმჯობესებას ფინანსური ან მატერიალური დახმარების ან საზოგადოებრივი დანესებულებების შექმნის გზით. აღმჭურველი ხასიათის გააღწევეტილებები, რომლებიც არ ახდენს ზეგავლენას ცალკეულ ინდივიდზე გხვდება დაგეგმვითი ხასიათის მმართველობითი საქმიანობის სახით. მისი მიზანია მომავლის მოვლენებზე მოახდინოს ზეგავლენა.

ასევე შესაძლებელია საჯარო მმართველობის აღწერა კანონზე და-

25 თითოეული ელემენტის შინაარსი იხ. გიორგი ხუბუა, ნიკნო: გიორგი ხუბუა (რედ.), კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, მე-2 თავი.

26 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 6-10.

27 სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

ქვემდებარების ხარისხის მიხედვით. მიჯნავენ კანონით დადგენილ წესებზე დაქვემდებარებულ²⁸ და კანონისგან თავისუფალ²⁹ საჯარო მმართველობას. კანონით შებოჭილი მმართველობა ემსახურება კანონმდებლის მიერ კანონში ასახული ნების რეალიზებას (მაგ., მართლწესრიგის დაცვა პოლიციის შესახებ კანონის საფუძველზე). კანონისაგან თავისუფალი მმართველობა ფაქტობრივ შედეგებს იწვევს კანონის აღსრულების გარეშე, რაც არ გულისხმობს სამართლის ნორმისგან (ბოჭვისგან) სრულ თავისუფლებას. (მაგ., დიპლომატიური სამსახურები, საინფორმაციო ხასიათის ღონისძიებები).

ასევე, შესაძლებელია საჯარო მმართველობის განსაზღვრა მისი საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმების სამართლებრივი ბუნებით. საჯარო მმართველობა შესაძლებელია განხორციელდეს კერძო სამართლის ნორმების საფუძველზე. როდესაც საჯარო მმართველობა საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს კერძო სამართლის გამოყენებით, ადგილი აქვს ურთიერთობას მმართველობის კერძო სამართლის სფეროში. ეს არ უნდა გავიგოთ როგორც გაქცევა კერძო სამართალში, რაც ნიშნავს იმას, რომ უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში კერძო სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენება ხდება საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში. სახელმწიფოს (თვითმმართველობას) აქვს არჩევანი საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ორგანიზაციული და საქმიანობის საჯარო- და კერძო-სამართლებრივ ფორმებს შორის (მაგ., მოსახლეობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით უზრუნველყოფა კერძო-სამართლებრივი ფორმით)³⁰.

რამდენადაც საჯარო მმართველობა როგორც სახელმწიფოს ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობა არ მოიცავს მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობას და ის, ასევე, გვხვდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაში, უფრო მეტიც, ის ასევე გვხვდება ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლის ფორმით, აუცილებელი გახდა ისეთი ტერმინის შემოტანა, რომელიც გააერთიანებს საჯარო მმართველობის განხორციელების ყველა აღნიშნულ შემთხვევას. საჯარო მმართვე-

28 Die gesetzesabhängige Verwaltung, ib. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 11, აბზ. 26

29 Die gesetzesfreie Verwaltung, ib. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 11, აბზ. 27

30 Peine, Franz-Joseph, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, გვ. 45-დან.

ლობის შინაარსის განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია კანონმდებლის მიერ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი „ადმინისტრაციული ორგანოს“ ცნება.

სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არის „ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“.

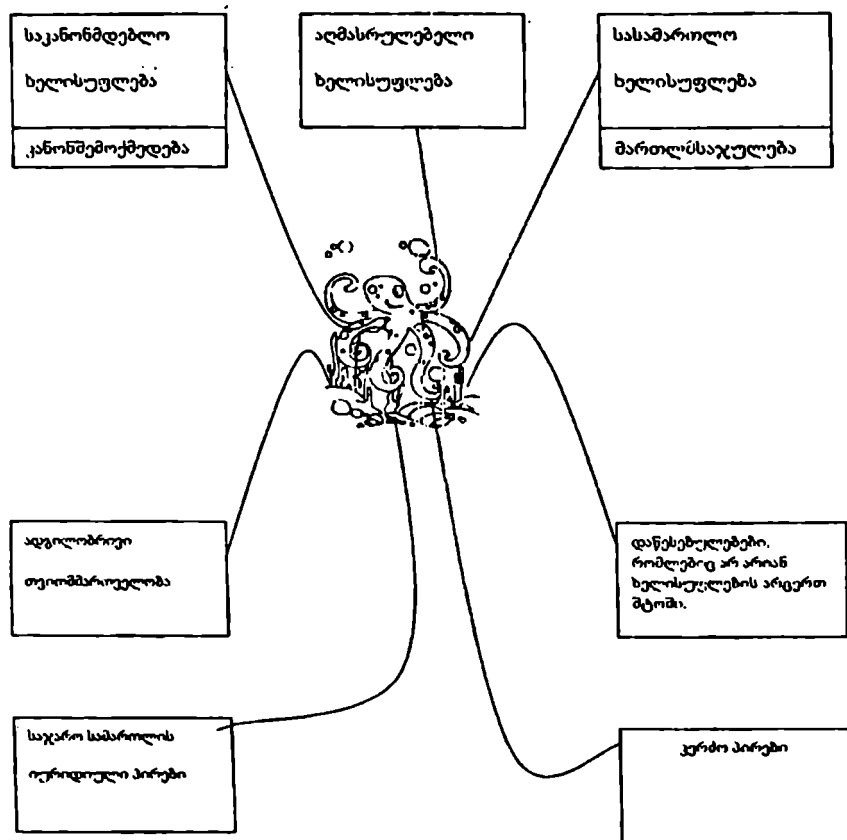
ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია მისი ფუნქციონალური გაგება. ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია ორი ნაწილისაგან შედგება. დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ყველა სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. როდესაც ეს სუბიექტები ასრულებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, ისინი წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ორგანოს სზაკ-ის გაგებით. როგორც ვხედავთ, კოდექსისთვის არსებითი არ არის ხელისუფლების რომელი შტოს სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს ესა თუ ის ორგანო, არამედ მნიშვნელოვანია, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში რა ფუნქციის განხორციელებასთან გვაქვს საქმე. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება გულისხმობს საქმიანობას, რომელიც არ არის კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელება, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, საეკლესიო საქმიანობა, კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება. საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელება გულისხმობს მმართველობის განხორციელებას. მმართველობას ახორციელებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, თუმცა, მმართველობა ეს ისეთი სფეროა, რომელიც არ იფარგლება აღმასრულებელი ხელისუფლებით. საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოები ვერ შეძლებენ თავიანთი ფუნქციების განხორციელებას, თუ არ მოხდება მათი საქმიანობის ორგანიზაციული მართვა.

ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციური გაგება, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული, აერთიანებს იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო

მმართველობის ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებებს და ამ მიზნით გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. „ნებისმიერი სხვა პირი“ ცულისხმობს იმ კერძო პირებს, რომელთა საქმიანობა კანონით განსაზღვრულ და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანოების ტოლფას მოქმედებად მიიჩნევა.

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ნებისმიერი პირი, მიუხედავად მისი ხელისუფლების კონკრეტული შტოსადმი კუთვნილებისა და ორგანიზაციული მონაცემების საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი ფორმისა არის ადმინისტრაციული ორგანო.

საჯარო მმართველობა არის ადმინისტრაციული ორგანოების
მიერ განხორციელებული საქმიანობა.



საჯარო მმართველობა

52. საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლები

საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლების განსაზღვრისათვის უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საჯარო მმართველობის არსს ქმნის სამი ელემენტი - ორგანოზაციული მოწყობის სამართლებრივი ფორმები, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლები ადგენს საჯარო მმართველობის ამ სამი ელემენტის ნორმატიულ შინაარსს. იმის გათვალისწინებით, რომ სამივე ელემენტი, ასევე გვხვდება კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში და, უფრო მეტი, საჯარო მმართველობა, ასევე, ხორციელდება ორგანოზაციული მოწყობის და საქმიანობის კერძოსამართლებრივი ფორმებით, მნიშვნელოვანია საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგება.

საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“ და სხვა საკანონმდებლო აქტები, რომელიც აწესრიგებს საჯარო მმართველობის ორგანოზაციული მოწყობის და ფუნქციონირების საკითხებს, რომელთა შორის, უნდა გამოვყოთ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ და საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს და მთავრობას მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ვალდებულებას. აღნიშნული დათქმა არის კანონმდებლის ვალდებულების კონსტიტუციური საფუძველი, რომ შექმნას საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო საფუძვლები.

სზაკ-ი არის საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო საფუძველი, განსხვავებით ორგანოზაციული მოწყობის საკითხის მოწესრიგებისა, რომელსაც არ გააჩნია ერთიანი საკანონმდებლო საფუძველი, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები განსაზღვრულია სზაკ-თ, რომელიც გამოიყენება საჯარო

მმართველობის ყველა სფეროში და მისი განმახორციელებელი ნებისმიერი პირის მიერ, მიუხედავად მასი ორგანოზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი თუ კერძო-სამართლებრივი ფორმისა.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხის ერთიანი მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტი საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის მიღებული, რომლითაც კანონმდებელი დაადგენდა იმ ძირითად კრიტერიუმებს, რომელზე დაყრდნობითაც მიიღებოდა გადაწყვეტილება საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ მოწყობაზე. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ თავიდან ავიცილოთ საჯარო მმართველობის განხორციელების ფორმების შერჩევის ქაოტური პროცესი, რომელიც პრაქტიკაში ქმნის პრობლემებს. იმის დადგენა, საჯარო მმართველობა უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო (მუნიციპალური) ორგანოების, სსიპ-ის თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ, უნდა ხდებოდეს კანონით დადგენილი კრიტერიუმების საფუძველზე. საჯარო ამოცანების ეფექტიანად განხორციელების მიზანი, არის ასეთი არჩევანის, როგორც ლეგიტიმაციის, ისე მისი შეზღუდვის საფუძველი. ამ მიზნის სათანადო შეფასების გარეშე, საჯარო ფუნქციის კერძო პირებისათვის გაუაზრებელი გადაცემა და მისი გაუზრებლად უკან დაბრუნება იწვევს სამართლებრივ კონფლიქტს სახელმწიფოს (მუნიციპალიტეტს) და კერძო პირებს შორის, რაც, თავის მხრივ, იწვევს სახელმწიფოს მიმართ კერძო სექტორის უნდობლობას, ხანგრძლივ დაეებს და ფინანსურ ვალდებულებებს, რომელიც გადასახადის გადამხდელებს აწევბათ მძიმე ტვირთად.

სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა ახორციელებს როგორც ქვეყნის პოლიტიკურ მართვას, ისე საჯარო მმართველობას. მთავრობის, როგორც საჯარო მმართველობის ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები და გადაწყვეტილების მიღების წესები განისაზღვრება სზაკ-ით.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართვე-

ლობის კოდექსი“ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გამოყენების და გადაწყვეტილების მიღების წესებს ადგენს სზაკ-ი.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) შექმნის, საქმიანობისა და ორგანიზაციის წესს ადგენს საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“. სსიპ-ის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი წესრიგდება სზაკ-ით, ხოლო მისი უფლებამოსილების შინაარს განსაზღვრავს ის სპეციალური საკანონმდებლო აქტი, რომლის აღსასრულებლადაც იქმნება ეს იურიდიული პირი.

§3. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა

ტერმინი ორგანიზაციული მოწყობა, პირველ რიგში, უნდა განი-
მარტოს, როგორც ორგანიზების პროცესი, მეორე, როგორც აქი-
დან გამომდინარე ორგანიზაციული წარმონაქმნი (ადამიანების და
ნივთების სახით არის გამოხატული) და მესამე, მისი შინაგანი წეს-
რიგი. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა მოიცავს
დანესებულებათა სისტემას, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო
მმართველობას და მასში მოიაზრება, როგორც ორგანიზაციული
წარმონაქმნი, ისე პროცესის წარმართვის ორგანიზება.³¹

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის (ორგანიზა-
ციული წარმონაქმნის და პროცედურული მოწყობის) საფუძველია
საკანონმდებლო ნორმები (ფორმალური ორგანიზაციული მოწყო-
ბა). ცალკეული მმართველობითი სტრუქტურების შიდა ორგანიზე-
ბაში დიდ როლს თამაშობს ხელმძღვანელი პირების მიერ დამკვი-
დრებული არაფორმალური მიდგომები. ხშირად, პროცესის ასეთი
არაფორმალური ორგანიზების საშუალებებს უფრო მეტი დატვირ-
თვა აქვთ ვიდრე კანონით განსაზღვრულ ფორმალურ სტრუქტუ-
რებს.

საჯარო მმართველობა ხორციელდება „მოქმედებით“, რომელიც
მოითხოვს ორ ელემენტს: ადამიანებს, რომლებიც ახორციელებენ
საქმიანობას და მატერიალურ საშუალებებს, როგორიცაა შენობა,
ავეჯი, საკანცელარიო ნივთები, ტექნიკა და ა.შ. საჯარო მმართვე-
ლობის განხორციელების ამ წინაპირობებს უზრუნველყოფს ინს-
ტიტუცია, რომელიც არის საჯარო მმართველობის (ფუნქციის)
მატარებელი. ასეთი ინსტიტუციების ერთობლიობა ქმნის საჯარო
მმართველობის განხორციელების ორგანიზაციულ სისტემას.

საჯარო მმართველობის საქმიანობის წინაპირობაა, რომ მას კანო-
ნით მინიჭებული ჰქონდეს შესაბამისი უფლებამოსილებები. კანონ-
მდებლის მიერ ვალდებულებების დაკისრების ადრესატი შეიძლება
იყოს მხოლოდ უფლებათუნარიანი პირი. ამდენად, საჯარო მმართვე-
ლობის მატარებლები არიან ფიზიკური ან იურიდიული პირები.

როგორც წესი, საჯარო მმართველობის მატარებლები არიან იუ-
რიდიული პირები. როგორც იურიდიული პირები, ისინი არ არიან
ქმედუნარიანი. მათ ქმედუნარიანობას განაპირობებს მისი სტრუ-

31 Holzinger, Oberndorfer, Raschauer (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre, 2013, გვ. 81

ქტურული მონყობა, რომლებსაც აქვთ კონკრეტული ამოცანების განხორციელების უფლებამოსალება. ამ სტრუქტურულ ერთეულს ქვია „ორგანო“. ორგანო ქმედუნარიანი ხდება მისი სახელით მოქმედი ადამიანების მეშვეობით. ის ადამიანები, რომლებიც კონკრეტულ ფუნქციებს ახორციელებენ, წარმოადგენენ ამ ორგანოს მესამე პირებთან ურთიერთობაში. მაგ., ორგანო არის მინისტრი (ადამიანისგან დამოუკიდებლად), რომელიც თავის თავში მოიცავს იმ ორგანიზაციულ მონყობას, რომელიც წარმოდგენილია სამინისტროს სახით. ასევე, ორგანო არის თბილისის მერი, რომელიც ახორციელებს უფლებამოსილებებს მერიის საშუალებით. კოლეგიური ორგანოს შემთხვევაში, ორგანო წარმოდგენილია რამოდენიმე სუბიექტის სახით - საკრებულოს წევრები ერთობლიობაში.

ორგანოს არსებობას განსაზღვრავს ორი წიშანი: ისტიტუციონალური და ფუნქციონალური. ისტიტუციონალური მონყობა არსებობს ადამიანებისგან დამოუკიდებლად. ფუნქციონალურად ის ახორციელებს საჯარო მმართველობის მატარებლის უფლებამოსილებებს. მას არ გააჩნია საკუთარი უფლებამოსილებები (იურიდიული პირის გამგეობა მოქმედებს იურიდიული პირისთვის და არა საკუთარი ინტერესებისთვის).

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონყობა ემყარება იერარქიულობის პრინციპს, რაც გულისხმობს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს, შესაბამისად, თანამდებობის პირისადმი ქვემდგომის დაქვემდებარებას. ეს გავლენას ახდენს უფლებამოსილებათა განაწილებაზე. გარდა იმისა, რომ ეს ემსახურება სამუშაოს განაწილების გზით უფლებამოსილების განხორციელებას, მას აქვს სამართლებრივი დატვირთვა. ზემდგომ ორგანოს (თანამდებობის პირს) უფლება აქვს განახორციელოს ზედამხედველობა ქვემდგომისადმი, მისცეს მას მითითებები და, საჭიროების შემთხვევაში, ქვემდგომის უფლებამოსილება განახორციელოს თვითონ. ასევე, ეს გავლენას ახდენს უფლების დაცვის სისტემაზე. საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება შეიტანება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან თანამდებობის პირთან³².

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ მონყობაში მნიშვნელოვანია კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანოს ნების ფორმირების პროცესი. მონოკრატიულად მოსწოებილი დანესებულების ნებას

32 სზაკ-ის 178-ე მუხლი.

განსაზღვრავს ერთი ადამიანი (ხელმძღვანელი პირი). კოლეგიური ორგანოს შემთხვევაში გადაწყვეტილება მიიღება თანასწორუფლებიანი, უფლებამოსილი პირების უმრავლესობის ნების საფუძველზე.

მონოკრატიულ სისტემაში ხელმძღვანელ პირს აქვს ერთპიროვნული გადაწყვეტილების მიღების უფლება, ის არის აგრეთვე, ამ დანებებულებაში დასაქმებული პირების ზემდგომი თანამდებობის პირი. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არის სწრაფი და მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი ნათლად არის განსაზღვრული. კოლეგიურ ორგანოში კი მისი თავმჯდომარე არის, მხოლოდ, პირველი თანასწორთა შორის (*primus inter pares*). გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კანონით არის განსაზღვრული. გადაწყვეტილება მიიღება არა ერთპიროვნულად, არამედ კოლეგიურად. აუცილებელი ელემენტია კვორუმი, რომელიც გულისხმობს გადაწყვეტილების მისაღებად სხდომის გამართვის უფლებამოსილებისათვის აუცილებელ წინაპირობას, რომ სხდომას უნდა ესწრებოდეს ნევრთა ნახევარზე მეტი და გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობას, რომ მას მხარი უნდა დაუჭიროს სხდომაზე დამსწრე ნევრთა ნახევარზე მეტმა. მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელია არა ცალკეული ნევრი, არამედ, ორგანო, მიუხედავად მისი ცალკეული ნევრის პოზიციისა. საჯარო მმართველობის კოლეგიურ ორგანოს აქვს ორი ორგანო. მაგ., მუნიციპალიტეტს აქვს საკრებულო და მერი. მათი უფლებამოსილებები წინასწარ განსაზღვრული და ერთმანეთისგან გამიჯნულია. შიდაორგანიზაციული მოწყობა წესრიგდება შიდაორგანიზაციული აქტებით, ხოლო აქტები გარე ზემოქმედების ძალით აწესრიგებს ურთიერთობას მესამე პირებთან.

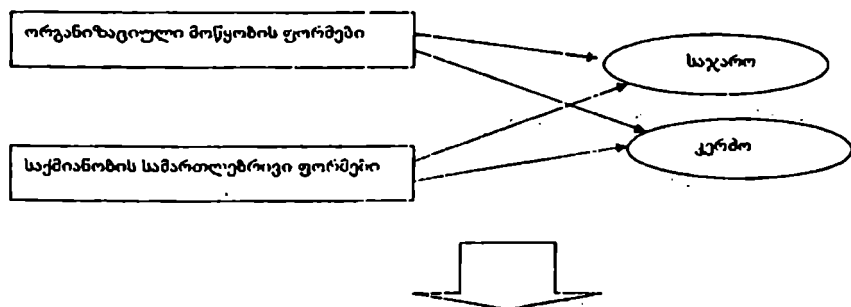
საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები არ არიან საჯარო მმართველობის ორგანოები, მაგრამ მათ საქმიანობაშიც ეხედებით საჯარო მმართველობას, როგორც ფუნქციას. როდესაც ვსაუბრობთ საჯარო მმართველობაზე ორგანიზაციული გაგებით, არ ვგულისხმობთ საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს, მაგრამ ფუნქციონალური გაგებით ისინიც არიან ადმინისტრაციული ორგანოები.

საჯარო მმართველობას აქვს ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის (ფუნქციის განხორციელების) სამართლებრივი ფორმე-

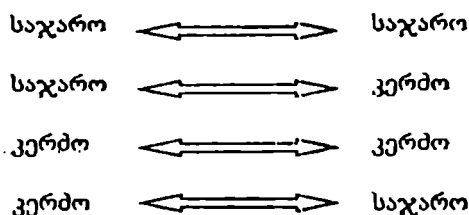
ბის არჩევანის თავისუფლება.

ორგანოზაციული მოწყობის კერძო სამართლებრივი ფორმები განსაზღვრულია კერძო სამართალში. ადმინისტრაციული სამართალი არ შეისწავლის ორგანოზაციული მოწყობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი და კანონი სამენარმეო საქმიანობის შესახებ განსაზღვრავს სამენარმეო (კომერციული) და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების სამართლებრივ ფორმებს. სახელმწიფო საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით იყენებს სამოქალაქო სამართლის მიერ შემოთავაზებულ სამენარმეო საქმიანობის სუბიექტთა ორგანოზაციული მოწყობის ფორმებს (მაგ., შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება). აღნიშნული არ გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფო ერთეობა სამენარმეო საქმიანობაში მოგების მიღების მიზნით, არამედ ის საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების განხორციელებას მიზნით იყენებს ორგანოზაციული მოწყობის მოქნილ ფორმას, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა საჯარო მმართველობა განხორციელდეს ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპის გათვალისწინებით. საქმიანობის კერძო სამართლებრივი ფორმები, ანუ, არის კერძო სამართლის ინსტიტუტი (მაგ., კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება).

საჯარო მმართველობის ორგანოზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს განსაზღვრავს საჯარო სამართალი (სახელმწიფო მოწყობის სამართალი და საჯარო მმართველობის ორგანოზაციული მოწყობის (ადმინისტრაციული) სამართალი); საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა კი არის ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის მონესრიგების სფერო.



ორგანიზაციული მონყობისა და საქმიანობის ფორმების მიხედვით შესაძლებელია საჯარო მმართველობის განხორციელების ოთხი ალტერნატივის გამოყოფა:



1. საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმით მონყობილი ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმის გამოყენებით:

ორგანიზაციული მონყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა - სამინისტრო, რომელიც იყენებს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ ფორმას - გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

2. საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმით მონყობილი ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს საქმიანობის კერძო სამართლის ფორმით:

ორგანიზაციული მონყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა - სამინისტრო, რომელიც იყენებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმას - დებს კერძო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას საკანცელარიო ნივთების შეძენის მიზნით.

3. კერძო-სამართლებრივი ფორმით მონყობილი საჯარო მმართველობა მოქმედებს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით:

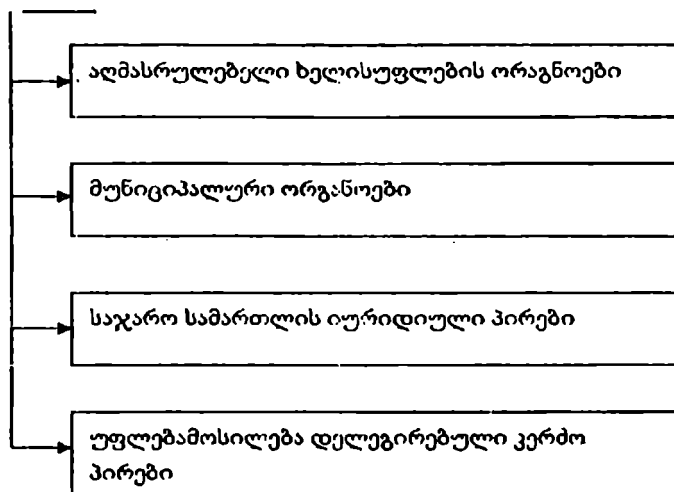
თბილისის მუნიციპალიტეტი იყენებს საჯარო მმართველობის როგორც ორგანიზაციული მონყობის, ასევე საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ ფორმებს მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით უზრუნველყოფისათვის (შპს „თბილისის ავტობუსი“ და მგზავრებთან დადებული კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულება).

4. კერძო-სამართლებრივი ფორმით მონყობილი საჯარო მმარ-

თველობა მოქმედებს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმით:

თბილისის მუნიციპალიტეტი იყენებს ტრანსპორტის პარკირების მონესრიგების კერძოსამართლებრივ ფორმას (შპს), რომელიც პარკირების წესების დამრღვევი მძღოლების მიმართ გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს (ამჟამად ეს უფლებამოსილება დაიბრუნა მუნიციპალიტეტმა, რაც მეცნიერული თვალსაზრისით არის ცალკე განსახილველი საინტერესო თემა).

საჯარო მმართველობას ფუნქციური გაგებით ახორციელებენ



საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმა გვხვდება სამ შემთხვევაში: სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ორგანიზაციული მოწყობის სახით.³³

³³ იხ. ეკა ქარდავა, საჯარო მმართველობის ორგანიზაცია საქართველოში, წიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა) თბილისი 2018, გვ. 191-215.

ა. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები

საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლისა³⁴ და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის ნების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს მთავრობა. საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მთავრობა, როგორც პოლიტიკური მართვის ორგანო შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან, მათ შორის, სახელმწიფო მინისტრებისაგან. მთავრობას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. საჯარო მმართველობა, როგორც მთავრობის საქმიანობის ძირითადი მიმართულება ემსახურება ქვეყნის პოლიტიკური მართვის განხორციელებას.

პრემიერ-მინისტრი საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს, როგორც კოლეგიური ორგანოს - მთავრობის ხელმძღვანელი, ანუ ის ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს და, იმავდროულად, მას ასევე აქვს ერთპიროვნული მმართველობითი უფლებამოსილებები. პრემიერ-მინისტრი განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მინისტრების საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს. პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს და ათავისუფლებს მინისტრებს, უფლებამოსილია ერთ-ერთ მინისტრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, აგრეთვე ერთ ან რამდენიმე მინისტრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობა. მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე მთავრობის გადანაცვტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით იქმნება მთავრობის ადმინისტრაცია³⁵, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. შესაბამისად, მთავრობის ადმინისტრაცია არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებელი რგოლი.

მთავრობა მმართველობით ფუნქციებს ახორციელებს მმართველობის სფეროების გაპიჯვნის პრინციპზე დაყრდნობით. მთავრობის შემადგენლობაში მყოფი თითოეული მინისტრი არის პასუხის-

³⁴ ახალი რედაქციის 54-ე მუხლი.

³⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის ნების შესახებ“, მე-13 მუხლი.

მგებელი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველყოფაზე. მინისტრი ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ასრულებს კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს. მინისტრს უფლება არა აქვს, სხვა სახელმწიფო ან არასახელმწიფო დაწესებულებებს გადასცეს თავისი უფლება-მოვალეობანი, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული³⁶.

მინისტრის უფლებამოსილების განსახორციელებლად, კანონის საფუძველზე იქმნება სამინისტრო. სამინისტროს მართვა ხდება ერთმმართველობის პრინციპის საფუძველზე, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული³⁷. სამინისტრო მოქმედებს მინისტრის უფლებამოსილების ფარგლებში, საქართველოს კონსტიტუციის, სხვა კანონების, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტების, მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის სამართლებრივი აქტების საფუძველზე და მათ შესასრულებლად.

მინისტრის უფლებამოსილება „საკუთარი სახლის“ მართვაზე ვლინდება სამინისტროს და სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების სტრუქტურისა და საქმისწარმოების წესების დადგენის, აგრეთვე, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში სამინისტროს საშტატო განრიგით გათვალისწინებული საჯარო მოსამსახურეების, ტერიტორიულ ორგანოთა მოხელეების, მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელების თანამდებობაზე დანიშვნის და თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლებამოსილებებში.³⁸

მინისტრის მმართველობის განხორციელების უფლებამოსილება გულისხმობს ინდივიდუალური და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას.

36 საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მუხლი 15.5.

37 საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მუხლი 15.4.

38 საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მე-20 მუხლი.

მინისტრი გამოსცემს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს და ის პასუხისმგებელია მის კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე. თუ კი სამინისტროში გათვალისწინებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უფლებამოსილი სხვა პირი, ის არის მინისტრის უფლებამოსილებიდან ნაწარმოები (დელეგირებული) უფლებამოსილება. სამინისტრო მოქმედებს მხოლოდ მინისტრის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. სამინისტროში დასაქმებული პირები არიან მინისტრის სახელით მოქმედი და მისი უფლებამოსილების განმახორციელებელი სუბიექტები. მინისტრის უფლებამოსილების ეფექტიანად განხორციელების მიზნიდან გამომდინარე, სამინისტროს შეიძლება ჰქონდეს ტერიტორიული ორგანო. მინისტრს ასევე შეუძლია თავისი მმართველობის სფეროში შექმნას კომისიები და საბჭოები სათათბირო უფლებით და განსაზღვროს მათი მოვალეობანი და საქმიანობის წესი.

სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება წარმოადგენს მინისტრის გამგებლობაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას. ის იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს კანონით ან მთავრობის დადგენილებით. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება იქმნება მინისტრის უფლებამოსილებაში შემავალი სოციალურ-ეკონომიკურ, კულტურულ ან სხვა სფეროებში სახელმწიფოებრივი ამოცანებისა და საჯარო ფუნქციების განსახორციელებლად. სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების ტერიტორიული ორგანოს შექმნის, გარდაქმნისა და საქმიანობის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.³⁹

მმართველობის სფეროების გამოჯენის პრინციპის შესაბამისად, თუ საკითხი, რომელიც კანონით გადაცემულია აღმასრულებელი ხელისუფლების გამგებლობაში, არ მიეკუთვნება არც ერთი მინისტრის გამგებლობის სფეროს, მასზე გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა. მთავრობა უფლებამოსილია მიიღოს, ასევე, გადაწყვეტილება შესაბამისი მინისტრის მმართველობის სფეროსათვის მიკუთვნებულ საკითხზე, თუ შესაბამისი მინისტრი არ იღებს გადაწყვეტილებას ან აყოვნებს გადაწყვეტილების მიღებას აღნიშნულ საკი-

39 საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, თავი მე-7.

თხზე, გარდა ქვეყნის უშიშროების, თავდაცვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან და საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხებისა.⁴⁰

აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების კიდეც ერთი ორგანიზაციული მოწყობის ფორმაა სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება⁴¹ ეს არის პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულება, რომელიც იქმნება კანონის საფუძველზე, კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესასრულებლად. სპეციალური დაწესებულება ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრის წინაშე, რომელიც უშუალოდ ზედამხედველობს დაწესებულების საქმიანობას.

სპეციალური დაწესებულების ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. მისი შექმნა ეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპს. პირველი, საკითხი არ არის მინისტრის უფლებამოსილებაში შემავალი და ამოცანის მოცულობა ფარგლები უფრო პატარაა ვიდრე მინისტრის. დაბოლოს, ეს ფორმა პრემიერ-მინისტრს აძლევს საკუთარი უფლებამოსილების ეფექტიანად განხორციელების შესაძლებლობას.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულია სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი⁴². სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

სახელმწიფო რწმუნებული თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს ერთპიროვნული მართვის პრინციპის საფუძველზე და ამ უფლებამოსილებების ფარგლებში გამოიცემს ინდივიდუალურ ად-

⁴⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, მუხლი 16.

⁴¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ თავი მე-7¹.

⁴² საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მე-8¹ თავი.

მინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. სახელმწიფო რწმუნებუ-
ლი – გუბერნატორი თავის საქმიანობას ახორციელებს სახელმწი-
ფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციის მეშვეობით,
რომელიც არ წარმოადგენს საჯარო მმართველობის დამოუკიდე-
ბელ რგოლს. გუბერნატორის მიერ საკუთარი ადმინისტრაციის
მართვის უფლებამოსილება ვლინდება ადმინისტრაციის საჯარო
მოსამსახურეების „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს
კანონის შესაბამისად

თანამდებობაზე დანიშვნის და თანამდებობიდან გათავისუფლე-
ბის უფლებამოსილებაში. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნა-
ტორის სამართლებრივი აქტია ინდივიდუალური სამართლებრივი
აქტი – სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის განკარგუ-
ლება, რომლის გაუქმების უფლებამოსილება, სამსახურებრივი
ზედამხედველობის ფარგლებში, გააჩნია მთავრობას. რაც შეეხება
სამართლებრივ კონტროლს, ის შესაძლებელია საქართველოს კა-
ნონმდებლობით დადგენილი წესით გასაჩივრდეს სასამართლოში.

საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სის-
ტემაში ასევე შედის აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუ-
ბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებები.⁴³

საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მე-
თაური. პრეზიდენტი არის საჯარო მმართველობის ორგანო, რო-
დესაც ის მმართველობით უფლებამოსილებებს ახორციელებს.
სზაკ-ის მოქმედება ვრცელდება პრეზიდენტის, როგორც აღმას-
რულებელი ხელისუფლების ორგანოს საქმიანობაზე, როდესაც
მისი საქმიანობა დაკავშირებულია მმართველობითი ფუნქციების
განხორციელებასთან. ასეთი ფუნქცია არ ხორციელდება, საქარ-
თველოს პრეზიდენტის მიერ პირთა საქართველოს კონსტიტუ-
ციით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დანიშვნისა და გათა-
ვისუფლებისას და სხვა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების
განხორციელებისას.⁴⁴

43 საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა
და საქმიანობის წესის შესახებ“ მე-9 თავი.

44 ახალი რედაქციის 54-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალის-
წინებული უფლებამოსილებები: „მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს
და თანამდებობიდან გადაყენებს საქართველოს სამხედრო ძალების მეთაურს;
ნიშნავს ოუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრს; ორგანული კანონით განსაზღვრულ
შემთხვევებში და დადგენილი წესით მონაწილეობს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპის შესაბამისად განხორციელების უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სამსახურებრივი ზედამხედველობის ინსტიტუტს.⁴⁵ პირველ რიგში, აუცილებელი ამ ტერმინის შინაარსის გასაზღვრა. ის უნდა გაიმიჯნოს სამართლებრივი ზედამხედველობის ინსტიტუტისგან, რომელიც ხორციელდება უფლების დაცვის სისტემის ფარგლებში საჩივრის და სარჩელის საფუძველზე ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს და სასამართლოს მიერ. სამსახურებრივი ზედამხედველობა არის საჯარო მმართველობის შიდა კონტროლის მექანიზმი, რომლის მიზანია სამინისტროების, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, სპეციალური დაწესებულებების (მათ შორის, სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების) და სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფა.

სამსახურებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება ქვემდებარეობის წესით, რაც გულისხმობს, ზემდგომის მიერ ქვემდგომის მიმართ ზედამხედველობის გამხორციელების უფლებამოსილებას. სამსახურებრივი ზედამხედველობის სისტემა აგებულია საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სისტემის შესაბამისად. პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია წოახდინოს მინისტრებისა და სპეციალური დაწესებულებების (მათ შორის, სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების) ხელმძღვანელთა ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების კონტროლი მათი კანონიერების ან მიზანშეუწონელობის მოტივით. ხოლო მთავრობა უფლებამოსილია, ზედამხედველობა გაუწიოს მინისტრებისა და სპეციალური დაწესებულებების (მათ შორის, სპეციალური დანიშნულების გასამხედროებული დაწესებულების) ხელმძღვანელებისა და სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების საქმიანობას. მინისტრი ზედამხედველობს სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის კანონიერებას და მიზანშეუწონელობას.

თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში: პარლამენტს წარუდგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების წევრთა კანდიდატურებს;

45 საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მე-11 თავი.

სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი პირი უფლებამოსილია:

ა) გასცეს წერილობითი მითითებები გამოცემულ აქტში ან შესრულებულ მოქმედებაში ნაკლოვანების აღმოფხვრის შესახებ;

ბ) შეაჩეროს აქტის აღსრულება ან მოქმედების შესრულება;

გ) ცნოს აქტი ძალადაკარგულად.

სამსახურებრივი კონტროლის მექანიზმი ასევე ითვალისწინებს დავის გადაწყვეტის შიდა მექანიზმს. სამართლებრივი დავა სამინისტროებსა და სხვა სახელმწიფო დანესებულებებს შორის წყდება ქვემდებარეობის წესით, თუ კანონით დადგენილი არ არის დავის გადაწყვეტის სხვა წესი. სამართლებრივ დავას სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის, აგრეთვე სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალ სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებებს შორის წყვეტს მინისტრი. სამართლებრივ დავას იმ სახელმწიფო დანესებულებებს შორის, რომლებიც მმართველობის სხვადასხვა სფეროში შედის; წყვეტენ დაინტერესებული მინისტრები. თანხმობის მიუღწევლობის შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა.⁴⁶

ბ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი საჯარო-სამართლებრივი ფორმა. საქართველოს მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით გამხორციელება არის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება⁴⁷. მისი თავისებურება და უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ პირველ რიგში, ის არის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის ფორმა, რაც ზრდის გადაწყვეტილების ლეგიტიმაციას და მისი ადრესატების მხრიდან მიმღეობის გარისხს. მეორე მხრივ, ეს იძლევა შესაძლებლობას გაიზარდოს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა, რამდენადაც ის

⁴⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, მუხლი 34.

⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლი.

მორგებულია ადგილობრივ საჭიროებებს და მიიღება მოსახლეობის ჩართულობით.⁴⁸ თვითმმართვეული ერთეული (მუნიციპალიტეტი) არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი (საკრებულო) და აღმასრულებელი (მერი) ორგანოები, აქვს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი, საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

საჯარო მმართველობის განხორციელება ემყარება კომპეტენციათა განაწილების პრინციპს. სახელმწიფო ხელისუფლების და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია⁴⁹. საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას ადგენს გამოორიცხვის პრინციპით, რომლის თანახმადაც, თვითმმართველობას შეუძლია თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღება კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან⁵⁰. ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ადგენს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეებს, რომელიც იყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია⁵¹. სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით⁵². უფლებამოსილებათა გამიჯვნა გავლენას ახდენს მისი შესრულების ზედამხედველობის ფარგლებზე. სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართვე-

48 სანდრო სვანიშვილი, წიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალჩიავა) თბილისი 2018, გვ. 216-დან.

49 საქართველოს კონსტიტუციის 75.1. მუხლი

50 საქართველოს კონსტიტუციის 75.2. მუხლი

51 საქართველოს კონსტიტუციის 75.3. მუხლი

52 საქართველოს კონსტიტუციის 75.4. მუხლი

ლი ერთეულის საქმიანობაზე. თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ზედამხედველობა გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად⁵³.

გ. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

სსიპ, როგორც საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმა არ არის მხოლოდ საქართველოსთვის დამახასიათებელი რეალობა, თიმცა საქართველოში მის წარმოშობას აქვს განსხვავებული ისტორია. 90-ანი წლების საქართველოში, როდესაც სახელმწიფო დაწესებულებების და ხაზინის მიმართ წდონა არ იყო მაღალი საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების მხრიდან დაფინანსებული პროექტების სამართვად იქმნებოდა სსიპ-ი, როგორც სახელმწიფოს ორგანოებისა და საფინანსო სისტემისგან განცალკევებული მექანიზმი. მათი დამოუკიდებლობა და სახელმწიფოს მხრიდან უკონტროლობა იძლეოდა მისი შეუფერბებელი ფუნქციონირების შესაზლებლობას. თუმცა მოგვიანებით მან მიიღო ფართო ხასიათი და დღეისათის, საჯარო მმართველობის სისტემაში უჭირავს მნიშნელოვანი ადგილი.

სსიპ-ი შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ ისეთი საჯარო მიზნებისა და ფუნქციების შესასრულებლად, რომელთა განხორციელება უშუალოდ არ შედის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში.

სსიპ-ი არის საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას.⁵⁴

სსიპ-ი კერძო სამართლის იურიდიული პირისგან განსხვავდება იმიოი, რომ მას აქვს ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართ-

⁵³ საქართველოს კონსტიტუციის 75.5. მუხლი

⁵⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მე-2 მუხლი.

ლებრივი ფორმა, იყენებს საქმიანობის საჯარო სამართლებრივ ფორმებს და აქვს ავტონომიური ნორმათმცემოქმედების უფლებამოსილება.

სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისგან მას უნდა მიეზღუდეს ნათელი და ცალსახა კრიტერიუმი. მმართველობის პოლიტიკის განსაზღვრის და მის განხორციელებაზე კონტროლის უფლებამოსილება უნდა გაიმიჯნოს მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებისაგან. სსიპ-ი უნდა იქმნებოდეს მმართველობითი ფუნქციისა და ადმინისტრირების განხორციელების მიზნით.

შესაძლებელია სსიპ-ის დაყოფა ორ ნაწილად - საჯარო სამართლის კორპორაციად და დანესებულებად.⁵⁵ კორპორაციასა და დანესებულებას შორის არის ის განსხვავება, რომ ერთს ყავს წევრები, ხოლო მეორეს მომხმარებლები.

საჯარო სამართლის კორპორაცია არის წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. აღნიშნული ფორმა გამოიყენება სახელმწიფოს ისეთი ამოცანების განსახორციელებლად, რომელიც დაინტერესებული პირების მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ უნდა განხორციელდეს. ამდენად, ასეთი სსიპ-ი ორგანიზაციულად იმიჯნება სახელმწიფო ორგანოებისაგან და იქმნება დამუკიდებლად მდგომი უფლებაუნარიანი იურიდიული პირის სახით. ადვოკატები, ნოტარიუსები, ბიზნესმენები, არქიტექტორები, მონადირეები და სხვ. პროფესიის ადამიანები საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ ახდენენ საკუთარი საჯარო ამოცანების განხორციელებას. კორპორაციიდან წევრები არ არიან მოხელეები. ადმინისტრაციულ რგოლში დასაქმებული პირები ასევე არ არიან მოხელეები, რამდენადაც მათი ფუნქციაა მენეჯმენტის და არა მმართველობის განხორციელება. ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს კორპორაციის მიერ საკუთარი საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელებას. ადმინისტრაციაში დასაქმებული პირებისადმი მოხელის სტატუსის გავრცელების საჭროება არ დგას.

საჯარო სამართლის დანესებულებების კლასიფიკაცია შესაძლებელია სხვადასხვა ნიშნით:

ა. სსიპ-ები, რომლებიც ახორციელებენ საგანმანათლებლო, კულ-

⁵⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მე-4 მუხლი.

ტურულ და რელიგიურ საქმიანობას. საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრა ემსახურება მათ მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების საჯარო სამართლებრივი მექანიზმების უზრუნველყოფას. ასეთი დაწესებულებების შიგნით ურთიერთობა დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის (მაგ., აკადემიური პერსონალი) არის საჯარო სამართლებრივი, ორგანიზაციის გარეთ (სტუდენტებთან) ურთიერთობა ასევე წესრიგდება საქმიანობის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით. მაგ., უნივერსიტეტის ავტონომიურობისა და აკადემიური პერსონალის აკადემიური თავისუფლების მიღწევის მიზნებიდან გამომდინარე, საგანმანათლებლო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებს არა აქვთ საჯარო მოხელის სტატუსი. აღნიშნული ასევე ვრელდება კულტურულ დაწესებულებებზე. კულტურის სფეროს მუშაკების, ისევე როგორც რელიგიური დაწესებულებების წარმომადგენლების მოქცევა საჯარო მოხელის სტატუსში იქნებოდა მათ საქმიანობასთან შეუთავსებელი.

ბ. სხვა საჯარო დაწესებულებები. სხვა საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც არ ექცევიან ზემოთ მოცემული სსიპ-ების კატეგორიაში, ექვემდებარებიან საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სსიპ-ების სტატუსს. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სსიპ-ები საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებენ სახელმწიფო ორგანოების ან კანონის მიერ განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში. მათი საქმიანობა სინქრონში უნდა მოდიოდეს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებთან. ასეთი საჯარო დაწესებულებების მიმართ უნდა შემუშავდეს განსაკუთრებული მიდგომა. სსიპ-ში დასაქმებულები, რომლებიც აღჭურვილი არიან მმართველობითი ფუნქციით, უნდა მოექცნენ პროფესიული მოხელის სტატუსში, ხოლო დამხმარე მოსამსახურეებთან უნდა დაიდოს კერძო სამართლებრივი ხელშეკრულება. მმართველობით სსიპ-ში დასაქმებულების კლასიფიკაციის კრიტერიუმად უნდა გამოვიყენოთ ორგანიზაციის შიგნით საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების (გადანაყვეტილების მიღების უფლებამოსილების) გადანაწილების ფორმა. საჯარო სამართლებრივი მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებით აღჭურვილი თანამშრომლები სრულად უნდა მოექცეს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროში, ხოლო ის თანამშრომლები, რომელთა საქმიანობაც ფუნ-

ქციურად არ ჩაითვლება მმართველობით საქმიანობად, სრულად დაექვემდებარებიან შრომის კანონმდებლობას.

სსიპ საჯარო დაწესებულების ერთ ნაწილს არ აქვთ საკუთარი მმართველობითი უფლებამოსილება, არამედ დელეგირებული ფუნქციების განხორციელებლები არიან. მათი ფუნქციაა სახელმწიფო ორგანოებს შეუწყონ ხელი საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებაში ან მოსახლეობას მიაწოდონ სერვისი იმ ფუნქციებთან დაკავშირებით, რომელიც სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების ან სტრუქტურის უფლებამოსილებაა.

საქართველოში მოქმედი სსიპ-ების კლასიფიკაცია შესაძლებელია სხვადასხვა ნიშნით. იმის საილუსტრაციოდ, თუ რამდენად განსხვავებული ფუნქციების მატარებელი შეიძლება იყოს სსიპ-ი, შეგვიძლია გავეცნოთ რამოდენიმე მათგანს:

ა. სერვისების განხორციელება

სსიპ იუსტიციის სახლი - ეს არის შენობა, რომლის ფარგლებშიც მოქცეულია სახელმწიფო სერვისების დიდი უმრავლესობა. მისი მიზანი იმ დოკუმენტების გაცემა და მომსახურებების განხორციელებაა, რომელზეც ექსკლუზიური უფლება მხოლოდ სახელმწიფოს გააჩნია. იდეა გამომდინარეობს ერთი სარკმლის პრინციპიდან.

სსიპ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტომ ფუნქციონირება დაიწყო 2007 წლის 1 თებერვლიდან საქართველოს პარლამენტის მიერ 2006 წლის 29 დეკემბერს მიღებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს მიერ განეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურისა და ვადების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე.

სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო წარმოადგენს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. სააგენტო შეიქმნა 2012 წლის ივლისში სსიპ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ბაზაზე. სერვისების განვითარების სააგენტოს ფუნქციაა არა მარტო საკუთარი, არამედ ზოგადად სახელმწიფო მომსახურების განვითარების ხელშეწყობა, ინოვაციური სერვისების დანერგვა საჯარო სექტორში, მოსახლეობის რეესტრის წარმოება და მუდმივი

სრულყოფა, მასთან დაკავშირებული დოკუმენტების გაცემა. კერძოდ, სერვისების განვითარების სააგენტოს აქვს ერთი მხრივ სამოქალაქო რეესტრის ფუნქციები, რომლებიც მოიცავს: მოსახლეობის ერთიანი რეესტრის წარმოებას, სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციას, საიდენტიფიკაციო დოკუმენტების გაცემას, მოქალაქეობასთან დაკავშირებული პროცედურების წარმართვას, მიგრაციასთან დაკავშირებული საქმიანობას, დოკუმენტის აპოსტილირებისა და ლეგალიზაციის წარმოებას. მეორე მხრივ, სააგენტომ შეიძინა ახალი მიმართულება, რომელიც მიმართულია სახელმწიფო სერვისების განვითარების ხელშეწყობისკენ, რაც გულისხმობს საჯარო უწყებების დახმარებას არსებული მომსახურების სრულყოფასა და ახალი მომსახურების შექმნაში. მათ შორის, იდეების გენერირებას, პროცესების დიაგნოსტიკას და საჭიროების იდენტიფიცირებას, პრობლემების ოპტიმალური გადაჭრის გზებზე რეკომენდაციების მომზადებას, პროცესების ოპტიმიზაციის გეგმის მომზადებას, მის დანერგვასა და დახმარებას მუდმივი განვითარების პროცესებში.

ბ. კონტროლი

საქართველოს სინამდვილეში სსიპ-ი წარმოდგენილია, როგორც კონტროლის განმახორციელებელი სუბიექტი. შემოსავლების სამსახური არის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ის რაც არის სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქცია და სახელმწიფოს არსის შინაარსის განმსაზღვრელი, მოქცეულია სსიპ-ის ფორმაში.

გ. ადმინისტრირების განმახორციელებელი სსიპ-ები

ადმინისტრირების განმახორციელებელი სსიპ-ი შეგვიძლია გავყოთ ორ კატეგორიად. პირველი ჯგუფი, წარმოდგენილია სამინისტროს დაქვემდებარების ქვეშ მყოფი დამოუკიდებელი ორგანოზაციების სახით, ხოლო მეორე შემთხვევის მაგალითია სსიპ-ი მარეგულირებელი ეროვნული კომისიები.

მაგ., გარემოს ეროვნული სააგენტო არის საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც სააგენტ-

ტოს სახით 2008 წლის 29 აგვისტოს შეიქმნა. სააგენტო წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებელ ორგანიზაციას, რომელიც სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ დამოუკიდებლად ახორციელებს საქმიანობას. სააგენტოს საქმიანობის სფეროს წარმოადგენს ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, სტიქიური ჰიდრომეტეოროლოგიური და გეოდინამიკური პროცესების და მოვლენების, აგრეთვე გარემოს ექსტრემალურად მაღალი დაბინძურების პროგნოზირების შევსებევაში შესაბამისი გაფრთხილებების მომზადება და გავრცელება და ა.შ.

მაგ., საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია არის „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საჯაროებელს კანონით განსაზღვრული სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელსაც არ ჰყავს სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო, დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოებისგან და მოქმედებს „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ და „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში. კომისია დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კანონმდებლობას.

§4. თანამედროვე სახელმწიფო როგორც მმართველი სახელმწიფო

თანამედროვე სახელმწიფო არის მმართველი სახელმწიფო. ეს ნიშნავს იმას, რომ საჯარო მმართველობა და საჯარო მმართველობის სამართალი (ადმინისტრაციული სამართალი) ადამიანის ყოველდღიური ცხოვრების ყველა სფეროში შეიჭრა. როცა საუბარია საჯარო მმართველობაზე, იგულისხმება უფლებამოსილების განხორციელების ბიუროკრატიული ორგანიზაციული მოწყობა (მმართველობა როგორც ბიუროკრატია) და მმართველობის განხორციელება სპეციფიკური პერსონალის (პროფესიული საჯარო მოხელის) მიერ. მმართველი სახელმწიფო არის პროფესიულ საჯარო მოხელეებზე დაფუძნებული სახელმწიფო.

დემოკრატია და მმართველი სახელმწიფო არის განუყოფელი ცნებები. რამდენადაც თანამედროვე სახელმწიფოში იზრდება მოსახლეობის დამოკიდებულება სახელმწიფოსადმი, სახელმწიფო თავის თავზე იღებს მთელი რიგი ამოცანების განხორციელების ვალდებულებას. ბიუროკრატია არ მიიჩნევა დემოკრატიის სანინალმდეგო უარყოფით მოვლენად, არამედ როგორც აუცილებელი ინსტრუმენტი სახელმწიფოს წინაშე მდგარი ამოცანების დასაძლევად. მმართველი სახელმწიფო და ბიუროკრატია არის მედლის ორი მხარე.⁵⁶

თანამედროვე სახელმწიფოში, თავისი მრავალფეროვანი და რთული ამოცანებით, რომლის ეფექტიანობაზეც არის დამოკიდებული საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირება, ცალკეული ადამიანების, საზოგადოების ცალკეული ფენების და უმცირესობების არსებობის მინიმალური პატივისა და ღირსების შესაბამისი პირობების შექმნა, აუცილებელი ხდება სტაბილური, ლოიალური, ვალდებულებების ერთგული, სახელმწიფოსა და მის კონსტიტუციურ ნესრიგზე შინაგანად დაკავშირებული პროფესიული საჯარო მოხელეების კორპუსის არსებობა.⁵⁷

საქმე გვაქვს სამ ურთიერთდაკავშირებულ ფენომენთან: მმართველი სახელმწიფო, ბიუროკრატია და პროფესიული საჯარო მოხელე. სამივეს აქვს საერთო მიზანი - მმართველობა, მისი განსხვავებული

56 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, გვ. 51-დან.

57 გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, BVerfGE 39, 334 (347)

ასპექტებით.

მმართველი სახელმწიფო, ბიუროკრატია და პროფესიული საჯარო მოხელე არის ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის საგანი. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი გვიჩვენებს საჯარო მმართველობის სამი ელემენტის ერთობლიობის მნიშვნელობას. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა ემსახურება მმართველობის სამართლის ნორმების ფარგლებში მოქცევას, რაც უზრუნველყოფს მმართველობის განჭვრეტადობას, ხოლო მესამე ელემენტის - გადაწყვეტილების მიღების პროცესის (ადმინისტრაციული წარმოების) მოწესრიგება ემსახურება მმართველობის პროცესში დაინტერესებული პირების ჩართვას (მმართველობის გამჭვირვალობას). ადმინისტრაციული სამართალი არის საჯარო მმართველობის სამართალი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის მიერ საკუთარი ამოცანების ეფექტიანად და სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნების გათვალისწინებით განხორციელება. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ფუნქცია მდგომარეობს მმართველობის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების და ადმინისტრაციული წარმოების პროცესის მოწესრიგება.

თანამედროვე სახელმწიფოს, როგორც ბიუროკრატიული სახელმწიფოს არსის კლასიკური და დღემდე აღიარებული განმარტება ჩამოაყალიბა მაქს ვებერმა. ვებერი საუბრობს არა სახელმწიფოს ტიპებზე, არამედ კრიტერიუმად იღებს ბატონობის ტიპებს შორის განმასხვავებელ ნიშნებს, რაც იმავდროულად ქმნის ბატონობის ლეგიტიმაციის საფუძვლებს. ის განასხვავებს ლეგიტიმური ბატონობის სამ ტიპს, კერძოდ, ქარიზმატულს, ტრადიციონალურს და თანამედროვე სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელ ლეგალურ ბატონობას, რომელსაც ახასიათებს ბატონობის თავისებური ნიშნები. რაციონალური ხასიათის ლეგალური ბატონობა ითხოვს მართვის სისტემას, რომელიც ახდენს საკანონმდებლო წესრიგის აღსრულებას წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით. დადგენილი წესების მკაცრი დაცვა შესაძლებელს ხდის მართვა განხორციელდეს რუტინული პროცედურების დაცვით, რაც იძლევა მისი შესწავლის შესაძლებლობას, ეს იმავდროულად გადაწყვეტილების პროცესს

ხდის რაციონალურს და განჭვრეტადს.⁵⁸

ვებერის თანახმად, რაციონალური ბატონობის ძირითადი კატეგორიებია:

- ✓ სამსახურეობრივი საქმიანობის განგრძობადი (უწყვეტი) წარმართვა წინასწარ დადგენილი ნესების საფუძველზე და საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. კომპეტენციის შინაარსი მოიცავს განსახორციელებელ საგნობრივ ვალდებულებებს, ამისთვის საჭირო შესაბამისი ბრძანების გაცემის უფლებამოსილებას, მყარად განსაზღვრულ დასაშვებ იძულების ლონისძიებებს და მისი გამოყენების წინაპირობებს.
- ✓ სამსახურეობრივი იერარქიულობა. მკაცრად განსაზღვრული კონტროლისა და ზედამხედველობის სისტემა, ქვემდგომის ზემდგომში გასაჩივრების შესაძლებლობით.
- ✓ ნესები, რომლის საფუძველზეც ზორციელდება უფლებამოსილებები შეიძლება იყოს ტექნიკური ან ნორმატიული ხასითის, რომელთა გამოყენებისათვის, რაციონალურობის ინტერესის გათვალისწინებით, აუცილებელია შესაბამისი კვალიფიკაციის მიღება. მმართველი გუნდის წევრი შეიძლება იყოს დადასტურებულად შესაბამისი სასწავლო კურსის გავლის საფუძველზე მიღებული ცოდნის მქონე მოხელე.
- ✓ რაციონალურობის ინტერესის გათვალისწინებით, აუცილებელია მმართველი გუნდის გამიჯვნა მმართველობის საშუალებებისაგან. მმართველობის განმახორციელებლების საკუთრებას არ წარმოადგენს მმართველობის განსახორციელებლად საჭიროო მატერიალური საშუალებები, არამედ მათ გადაეცნათ ის ნატურის ან ფულადი სახით და აქვთ ანგარიშგების ვალდებულება. მათზე ვრცელდება სამსახურეობრივი და კერძო საკუთრების გამიჯვნის პრინციპი.
- ✓ დაუშვებელია ხელისუფლების მითვისება მისი მატარებლის მიერ. უფლებამოსილებების სამსახურზე და არა მოსამსახურეზე მიკუთვნება ემსახურება მოსამსახურის მიერ საგნობრივად დამოუკიდებელი, სამართლის ნორმაზე დაფუძნებული გადანყვეტილებების მიღების მიზანს.

58 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, 1972, გვ. 125-დან.

- ✓ საჯარო მმართველობა ემყარება დოკუმენტაციის წარმოების პრინციპს. მაშინაც კი როდესაც მნიშვნელოვანია პროცესის ზეპირად წარმართვა, ძირითადი დოკუმენტები - განცხადებები და საბოლოო გადაწყვეტილებები გამოიცემა წერილობით.

ბიუროკრატიული მმართველი სახელმწიფო და ბიუროკრატიული მმართველობა არის პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ განხორციელებული მმართველობა. ორგანიზატორული და პერსონალური ასპექტები არის მმართველობის განხორციელების ორი მსარე. ლეგალური ბატონობის ტიპი არის ბიუროკრატიული მმართველი გუნდი, რომელიც შედგება ცალკეული მოხელეებისაგან, რომლებიც:

ა) არიან პიროვნულად თავისუფალნი და მხოლოდ სამსახურობრივ ვალდებულებებს ემორჩილებიან;

ბ) იმყოფებიან მყარ იერარქიულ დაქვემდებარებაში;

გ) აქვთ მყარი სამსახურობრივი კომპეტენციები;

დ) დანიშნულნი არიან შესაბამისი შერჩევის პრინციპის საფუძველზე;

ე) აქვთ საგნობრივი კვალიფიკაცია დადასტურებული შესაბამისი სერტიფიკატით (გამოცდით);

ვ) თავიანთი შრომისათვის კომპენსირებულნი არიან შესაბამისი მყარი ფულადი შემოსავლით, რომელიც სისტემატიზირებულია იერარქიული რანგების მიხედვით;

ზ) უფლებამოსილებას ახორციელებენ როგორც ძირითად პროფესიულ საქმიანობას;

თ) ექვემდებარებიან კარიერულ დაწინაურების სისტემას, დაფუძნებულს ასაკზე, შესრულებულ სამუშაოზე და ზემდგომის შეფასებაზე;

ი) ვრცელდება მმართველობის საშუალებებისაგან მკაცრი გამიჯვნის და ხელისუფლების მითვისების დაუშვებლობის პრინციპით;

კ) ექვემდებარებიან მკაცრ, ერთიან სამსახურობრივი ზედამხედველობას და კონტროლს.

ადმინისტრაციული მეცნიერების ქართულენოვან ლიტერატურაში მოცემულია ევბერისეული ბიუროკრატიული მმართველობის მო-

დელის მახასიათებლები⁵⁹:

ვებერისეულ კლასიკურ-ბიუროკრატიული საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაში თვალშისაცემია კანონის უზენაესობა და კომპეტენციების მკაცრი განსაზღვრა. თვითნებური მმართველობის ფორმებისგან გასხვავებით, სადაც ადმინისტრაციის მოხელე საჯარო რესურსებს საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგავს და სადაც გარკვეული თანამდებობის დაკავება ნეპოტიზმს, კლიენტელიზმს ან კორუფციას უკავშირდება და უკონტროლობა სუფევს, კლასიკურ-ბიუროკრატიული მოდელის ფარგლებში საჯარო ადმინისტრაციის მთელი საქმიანობა სამართლებრივი უფლებამოსილებებითაა დადგენილი, განაწილებული და გაკონტროლებული.

ვებერისეული ბიუროკრატიული ორგანიზაცია გამოხატულებას ჰპოვებს, ერთი მხრივ, პირამიდის მსგავს იერარქიულ მოწყობაში და, მეორე მხრივ, შიდაორგანიზაციული პროცედურების სტანდარტიზაციაში. იერარქიული მოწყობის თვალსაზრისით, ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია ხასიათდება შრომის მკაცრი განაწილებითა და სპეციალიზაციით. სწორედ აქედან გამომდინარეობს გარკვეული სფეროების მიხედვით საჯარო მოხელეების დასაქმებისთვის სპეციალური კომპეტენციის (ცოდნისა და გამოცდილების) არსებობის აუცილებლობა. ამასთან, ბიუროკრატიულ ორგანიზაციაში თითოეული ორგანიზაციული ერთეული ზემდგომი ერთეულის დაქვემდებარებაშია.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის შიდა პროცედურების დახასიათებისას აღსანიშნავია ადმინისტრაციული საქმიანობის მკაცრი სტანდარტიზაცია და გარკვეულ შინაგანანებსზე დამოკიდებულება. აღნიშნული საქმიანობა ხორციელდება მხოლოდ წერილობითი ფორმით, რაც ხელს უწყობს მის გამჭვირვალობასა და გაკონტროლებას. იერარქიულობასთან და სპეციალიზაციასთან ერთად, ორგანიზაციის ასეთი შიდა პროცედურები კარგ საფუძველს იძლევა საჯარო ადმინისტრაციის დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი მართვისა და კონტროლისათვის.

ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის ერთ-ერთი მთავარი დამახასიათებელი ნიშანი მისი პერსონალის პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობაა. პროფესიული საქმიანობა “სიცოცხლის მანძილზე”, უვა-59 ქვემოთ მოცემული არგუმენტები იხ. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008.

დოდ ხორციელდება. აღნიშნული პრინციპი საჯარო მოხელეების პირადი ინტერესების გათვალისწინებით კი არ არის ნაკარნაბევი, არამედ მათი პროფესიული დამოუკიდებლობის გამყარებისთვისაა გამიზნული, რაც, საბოლოო ჯამში, საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციურ განმტკიცებას ისახავს მიზნად. საჯარო მოხელის პროფესიული წინსვლა კარიერის პრინციპს ეფუძნება, რომელიც მათი კვალიფიკაციის მუდმივად ამაღლებას ითვალისწინებს. ფულადი ანაზღაურება ხდება წინანარ დადგენილი სახელფასო განაკვეთით. საჯარო მოხელე ვალდებულია, მიუკერძოებლად განახორციელოს თავისი პროფესიული საქმიანობა. ეს ვალდებულება ზემდგომი პირის მიმართ ერთგულებაში კი არ უნდა გამოიხატებოდეს; არამედ ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულებაში, რამაც, საბოლოოდ, პოლიტიკისაგან ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის საქმიანობა მოქალაქეებისათვის წინასწარ გათვალისწინებულია, რადგან იგი მხოლოდ კანონის საფუძველზე ხორციელდება. ის, თუ რამდენად კანონისმიერია ცალკეული ადმინისტრაციული ქმედება, შეიძლება სასამართლოს გზით გაკონტროლდეს. ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის წერილობითი ფორმით მუშაობა ამის კარგ საფუძველს იძლევა. სასამართლო კონტროლთან ერთად, იერარქიული ორგანიზაციისთვის მნიშვნელოვანია საპარლამენტო კონტროლის პრინციპის არსებობა. ცალკეულმა მინისტრმა უნდა უზრუნველყოს, რომ უწყების ფარგლებში მისი ბრძანებები კონსტიტუციისა და კანონის შესაბამისად შესრულდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი დადგება.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციის ზემოთ მოყვანილი ელემენტები იძლევა შესაძლებლობას დავასკვნათ, თუ რა ნიშნებით განსხვავდება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე მომუშავე თანამედროვე ბიუროკრატია განუვითარებელი ადმინისტრაციის მოდელისაგან. განუვითარებელი ადმინისტრაცია პიროვნულ ძალაუფლებასთანაა გაიგივებული, მაშინ, როდესაც თანამედროვე ბიუროკრატიულ მოდელში ადმინისტრაცია სახელმწიფო ინსტიტუტის სახით არის წარმოდგენილი. განუვითარებელი ადმინისტრაციისთვის დამახასიათებელია მოხელეთა თვითნებობა, მათი საკუთარი ინტერესების წინ დაყენება, უკონ-

ტროლობა. განვითარებული ბიუროკრატიისთვის კი – მუშაობის მკაცრი ფორმალიზმი, მოხელეთა პროფესიონალიზმი, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და საქმიანობის როგორც სასამართლო, ისე სისტემატური იერარქიული კონტროლი.

საჯარო მმართველობის ბიუროკრატიული მოდელი საუკეთესო პასუხი იყო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში საზოგადოებრივ გამოწვევაზე, რომლის მთავარ მიზანს დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს განხორციელება წარმოადგენდა. ამ მოდელს დღესაც არ დაუკარგავს თავისი მნიშვნელობა. მართალია, მისი რეფორმირება და ოპტიმირება ადმინისტრაციული პოლიტიკის დღის წესრიგში მრავალჯერ დამდგარა, მაგრამ ალტერნატიული მოდელით მისი სრული შეცვლა შეუძლებელია. ბიუროკრატიული მოდელის ასეთი წარმატება იმით აიხსნება, რომ იგი, უწინარესად, მაღალგანვითარებული სამართლებრივი და ინსტიტუციური კულტურის ნაყოფია და არა მხოლოდ ორგანიზაციული კატეგორია.

§5. საჯარო სამსახურის სისტემა

მმართველი სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტს პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს ემყარება საქართველოში განხორციელებული საჯარო სამსახურის რეფორმა და საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, რომელიც ნიღბული იქნა 2015 წლის 27 ოქტომბერს.

როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის კვლევის დოკუმენტში არის აღნიშნული, მოქალაქეებისთვის საჯარო მომსახურების გაწევის მიზნით ეფექტიანი სახელმწიფო დაწესებულებების არსებობა სასიცოცხლო მნიშვნელობას იძენს. „პროფესიული საჯარო მოხელის“ ინსტიტუტის გარეშე საქართველოს ხელისუფლებას გაუჭირდება გაუმკლავდეს გარდამავალი ქვეყნის წინაშე მდგარ მთელ რიგ გამოწვევებს, რომელიც პოსტსაბჭოთა მემკვიდრეობას, თანამედროვე მსოფლიო ეკონომიკურ კრიზისს და ომის შედეგებსაც გულისხმობს⁶⁰.

საჯარო სამსახურის გაძლიერების მიზნით უახლოეს წარსულში ჩატარებული რეფორმები ფრაგმენტული სახის იყო და განხორციელდა ცალკეულ სამინისტროში/სააგენტოში, რაც არ ატარებდა სისტემურ ხასიათს და არ იყო ფართოდ მზარდაჭერილი მმართველობის მთელ სისტემაში. ფუნქციური საჯარო სამსახური - პრობლემატური გახდა მას შემდეგ, რაც საქართველომ დაიწყო სახელმწიფოს და მისი სტრუქტურების განვითარება. როგორც უცხოელი ექსპერტები ასკვნიან, სუსტი საჯარო სამსახური, რომელიც წარმოიშვა შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში, შეესაბამებოდა სააკაშვილის მთავრობის ლიბერალურ ორიენტაციას ეკონომიკური პოლიტიკის მიმართ, რომელიც მიზნად ისახავდა სახელმწიფოს როლის შესუსტებას ეკონომიკაში, დერეგულირებას უმრავლეს სფეროში, სუბსიდირებული სოციალური მომსახურების, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება, სოციალური საცხოვრებელი და კეთილდღეობა - შემცირებას. თუმცა, როგორც ბევრი ანალიტიკოსი აღნიშნავს, ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის და სუსტი საჯარო სამსახურის ერთობლიობამ გამოიწვია ქართული სახელმწიფოს შესაძლებლობების „დაცარიელება“, რომელიც არეგულირებს ეკონომიკას, აკონტროლებს მომსახურების მინოდებას, უწევს კოორდინაციას და მიმართავს რესურსებს სიღარიბის დაძლევისკენ მოსახლეობის

ყველაზე დაუცველ სექტორში, უზრუნველყოფს ეფექტიან გარემოსდაცვით მენეჯმენტს და ხელს უწყოს დაბალანსებულ რეგიონულ და ურბანულ განვითარებას.⁶¹

საჯარო სამსახურის რეფორმაზე პიდაპირი გავლენა მოახდინა სზაკ-ში დამკვიდრებულმა მიდგომამ. რეფორმას საფუძვლად დაედო ის ფაქტი, რომ საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, არ ხორციელდება მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. როგორც ზემოთ არის განხილული, საკანონმდებლო ხელისუფლება ახორციელებს კანონშემოქმედებას, მაგრამ ის, როგორც დამხმარე ფუნქციას, იყენებს საჯარო მმართველობას. პარლამენტის აპარატი უზრუნველყოფს პარლამენტის ფუნქციონირებას და კანონშემოქმედების განხორციელებას. პარლამენტში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირებისგან შემდგარი ადმინისტრაციული აპარატი უფრო დიდია, ვიდრე პარლამენტარების (დეპუტატების) რაოდენობა. სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება მოსამართლეების მიერ, მაგრამ მათ საქმიანობას უზრუნველყოფს აპარატი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას. სასამართლო ხელისუფლებაში მოსამართლეების რაოდენობაზე საგრძნობლად მეტია საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირების რაოდენობა. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მმართველობას საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებაში ახასიათებს მთელი რიგი თავისებურებები, კანონმდებელმა მხარი დაუჭირა ერთიანი საჯარო სამსახურის მოდელს, რომლის თანახმადაც, საჯარო მმართველობა, როგორც ფუნქცია, მიუხედავად იმისა, თუ ხელისუფლების რომელი შტო ახორციელებს მას, უნდა მოექცეს ერთიანი მონესრიგების ფარგლებში. აქვე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობა არ არის მხოლოდ საჯარო მმართველობა. კანონმდებელმა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ერთმანეთისგან გამიჯნა პოლიტიკური ნაწილი (მთავრობა) და საჯარო მმართველობა. ახალი კანონი ემყარება საჯარო მმართველობის დეფინიციას, რომლის თანახმადაც, საჯარო მმართველობა არის სახელმწიფოს საქმიანობა, რაც არ არის კანონშემოქმედება, მართლმსაჯულება და მთავრობა. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მმართველობა, როგორც

61 იხ. მოხსენება, რომელიც მომზადდა ოპაიის ჩრდილოეთ უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის პროფესორ ჰეარდ ფენტონის მიერ.

ფუნქცია, ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ. საჯარო სამსახურის მოწყობის მოდელის შერჩევისას ქართველ კანონმდებელს პასუხი უნდა გაეცა შეკითხვაზე, მოექცეოდა თუ არა ერთიანი მოწესრიგების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობა. კანონმდებელმა აირჩია საჯარო სამსახურის მოდელი, რომლითაც უარი თქვა ძველი კანონის მიდგომაზე, რომელიც მიჯნავდა საჯარო სამსახურს სახელმწიფო ორგანოებში და თვითმმართველობაში და, შესაბამისად, სამსახურში მიღების ასაკად ადგენდა 21 და 18 წელს.

საჯარო მართველობა ხორციელდება ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო სამართლებრივი ფორმის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ (სსიპ). კანონმდებელს უნდა მიეღო გადაწყვეტილება, გავრცელდებოდა თუ არა სსიპ-ზე საჯარო სამსახურის სისტემა. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს რეალობაში ფართოდ გამოიყენება სსიპ-ის ფორმა, კანონმდებელმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომ საჯარო სამსახურის სისტემაში მოექცია საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოებში ფართოდ გამოიყენება საჯარო მმართველობის განხორციელება კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით, სახელმწიფომ უარი თქვა მათ მიმართ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროს გავრცელებაზე. მმართველობითი ფუნქციების კერძო პირებზე გადაცემა ეფუძნება მოქნილი სახელმწიფო აპარატის იდეას. რამდენადაც იზრდება სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციები, იმდენად იზრდება ამ ფუნქციის განმახორციელებელი საჯარო მოხელეების რაოდენობა, რაც იწვევს ფინანსური დანახარჯების ზრდას. თუკი კერძო სამართლის იურიდიულ პირებში შემოვიტანთ მოხელის სტატუსს, აზრს დაკარგავს საჯარო მმართველობის პრივატიზაციის, ანუ კერძო პირებზე მმართველობითი ფუნქციების გადაცემის მოდელი, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფოს განტვირთვას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროს გათვალისწინებით, რაც გამოიხატება კანონის მოქმედების იმ პირებზე გავრცელებაში, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივ (მმართველობით) უფლებამოსილებებს, აუცილებელი გახდა კანონში გამოყენებული ტერმინების ახლებურად ჩა-

მოყალიბება. კანონმდებელს შემოაქვს ტერმინი - სახელმწიფო სამსახური, რომელიც გამოხატავს საქმიანობას საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დანესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას⁶². აქ მოცემული ჩამონათვალი აერთიანებს ხელისუფლების ყველა შტოს, აგრეთვე ყველა იმ ფუნქციას, რომელიც კლასიკურად ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ წარმოადგენს. ყველაფერი რაც ხორციელდება სახელმწიფო ორგანოების მიერ, არის სახელმწიფო სამსახური. საჯარო სამსახური არის სახელმწიფო სამსახურის ერთ-ერთი ნაწილი. ის სხვა ნაწილებისაგან განსხვავდება იმით, რომ ახორციელებს საჯარო მმართველობას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო მოსამსახურე ახორციელებს სახელმწიფო სამსახურს⁶³. ყველა, ვინც საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის იმ ორგანოებში (დანესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე საქმიანობს და საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას, არის სახელმწიფო მოსამსახურე. ხოლო ის სახელმწიფო მოსამსახურე, რომლის სტატუსი განისაზღვრება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით, არის საჯარო მოსამსახურე. საჯარო სამსახური სორციელდება საჯარო მოსამსახურის მიერ. საჯარო მოსამსახურის სტატუსი აერთიანებს სამ ტერმინს - პროფესიული საჯარო მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და პრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი⁶⁴. პროფესიული საჯარო მოხელე არის პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლე-

62 'საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

63 'საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.

64 'საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი.

ბამოსილებებს, როგორც თავის მიერთად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას, და რომელიც ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს⁶⁵;

საკანონმდებლო სიახლის არსი ნდგონარეობის იმაში, რომ საჯარო სამსახურის და საჯარო მოსამსახურის ცნება განსაზღვრულია არა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე, არამედ საქმიანობის შინაარსის მიხედვით და მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელ პირთა განსაზღვრული წრე მოქცეულია პროფესიული საჯარო მოხელის ცნების ქვეშ.

საჯარო მმართველობის და ქვეყნის პოლიტიკური მართვის გამიჯვნას ემსახურება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის ცნება, რომელშიც ერთიანდება საქაროველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები, ხოლო ადგილობრივ დონეზე, პოლიტიკური თანამდებობის პირებია – სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის მერი, მერის მოადგილე⁶⁶;

65 საჯარო სამსახურის შესახებ საქაროველოს კანონის მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

66 საჯარო სამსახურის შესახებ საქაროველოს კანონის მე-3 მუხლის „თ“ „ი“ პუნქტები.

წმ. საჯარო მმართველობის პრივატიზაცია

პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დაფუძნებული საჯარო სამახურის სისტემის ჩამოყალიბების გვერდით, ეკონომიკური კრიზისისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის გათვალისწინებით, აქტუალური ხდება „განსახელმწიფოებრიობის“ თემა. საკითხი ეხება, ერთი მხრივ, სახელმწიფო მომსახურების სფეროს ახლებურად გააზრებას და, მეორე მხრივ, მისი განხორციელების ეფექტური ორგანიზაციული სტრატეგიის ჩამოყალიბებას.

ზოგადად, თანამედროვე დისკუსიებში პრივატიზაციის ქვეშ მოიაზრება ყოველგვარი მცდელობა, რომლის მიზანია საჯარო მმართველობის რაციონალიზაცია, საჯარო ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების მიზნით⁶⁷. მისი მიზანია კერძო სექტორის (საბაზრო ეკონომიკის) გამოცდილება ხელმისაწვდომი გახადოს სახელმწიფოს მართვის მიზნებისთვის.

პრივატიზაციის თემასთან დაკავშირებული გერმანული ლიტერატურეს გაცნობა ცხადყოფს თუ რამდენადად განსხვავებულად ხდება მისი განმარტება. ცალკეული ავტორების მხრიდან პრობლემისადმი განსხვავებული მიდგომა არის მიზეზი იმისა, რომ არ არის ჩამოყალიბებული ერთიანი დეფინიცია. პრივატიზაციის ცნების ჩამოყალიბებისას აქცენტი კეთდება სხვადასხვა მიმართულებით: „საბაზრო ეკონომიკის წესების შემოტანა საჯარო სექტორში“, „საჯარო ქონების გადაცემა კერძო სექტორისათვის“, თუ „საჯარო ამოცანების გადაცემა კერძო სექტორისათვის“⁶⁸.

გაბატონებული მოსაზრების გათვალისწინებით, პრივატიზაცია შესაძლებელია განიმარტოს, როგორც სახელმწიფო ამოცანების და/ან ქონების გადაცემა კერძო სექტორისთვის⁶⁹.

გამოვლენის ფორმის, ასევე, ამოცანების გადაცემის ინტენსიურობის გათვალისწინებით, ერთმანეთისაგან მიჯნავენ ფორმალურ და მატერიალურ პრივატიზაციას⁷⁰.

ფორმალური პრივატიზაციის მახასიათებელია ისეთი ცვლილება, რომელიც მიმართულია განსახელმწიფოებრიობისაკენ კერძო სე-

67 იხ. Hagemeyer, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1992, გვ. 39.

68 იხ. Hagemeyer, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1992, გვ. 40

69 იხ. Hamer, Privatisierung als Rationalisierungschance, 1981, გვ. 40.

70 იხ. Hagemeyer, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, 1992, გვ. 43; Hamer, gv. 36.

ქტორის სასარგებლოდ, რომელიც ზეგავლენას არ ახდენს თავად ფუნქციაზე⁷¹. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც სახელმწიფო საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლებრივი ფორმების გამოყენებით...

მატერიალური პრივატიზაციის შემთხვევაში, ღონისძიებები, რომელიც საჯარო მმართველობის ფარგლებში ხორციელდებოდა უკვე კერძო ორგანიზაციული ფორმით მიმდინარეობს. რაც არსებითია, იცვლება არა მარტო სამართლებრივი ფორმა, არამედ შემოდის „კერძო სექტორისათვის ტიპიური ორგანიზაციისა და წარმოებისათვის მახასიათებელი ელემენტები“. საჯარო ამოცანათა საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ განხორციელების უფლებამოსილების გადაცემა ხდება კერძო სექტორისათვის.⁷²

მატერიალური პრივატიზაცია ხორციელდება ორგანიზაციული და ფუნქციონალური პრივატიზაციის ფორმით.

ორგანიზაციული პრივატიზაციის დროს საჯარო ამოცანების განხორციელება ხდება კერძო სუბიექტების მიერ და იმავდროულად, მის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა რჩება უფლებამოსილების მატარებელი საჯარო სუბიექტის ხელში. პრივატიზაციის აღნიშნული ფორმა გხვდება ორ ვარიანტში: სუბმისიური და კონცესიური სისტემის სახით⁷³.

სუბმისიური სისტემის იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ, ერთი მხრივ, ამოცანის განხორციელება გადაეცემა კერძო პირს, მეორე მხრივ, საჯარო დანესებულება რჩება უფლებამოსილების მატარებელი და წარმოადგენს ღონისძიების ადრესატის პარტნიორ მხარეს. ფუნქციის განხორციელება ფინანსირდება სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფოს მიერ. კერძო პირი პასუხისმგებელია ფუნქციის ორგანიზაციულ განხორციელებაზე, ხოლო საჯარო დანესებულებას რჩება კონტროლის ფუნქცია, რამდენადაც ფუნქციის განხორციელების პასუხისმგებლობა რჩება მის ხელში.

კონცესიური სისტემის ფარგლებში, ამოცანათა კომპეტენცია და შესრულების კომპეტენცია საგნობრივად და ფინანსურად გამიჯნულია საჯარო დანესებულებისაგან. რამდენადაც საჯარო დანე-

71 იხ. *Harmer Privatisierung als Rationalisierungschance*, 1981, გვ. 36

72 იხ. *Hagemelster, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, 1992, გვ. 51.

73 იხ. *Harmer, Privatisierung als Rationalisierungschance*, 1981, გვ. 38-დან

სებულებას არ სურს ფინანსური მონაწილეობა მიიღოს ფუნქციის შესრულებაში, ხდება არა მარტო ორგანიზაციული, არამედ ფინანსური პასუხისმგებლობის გადაცემა კერძო სექტორისათვის. ამ შემთხვევაშიც პასუხისმგებლობა ამოცანის შესრულებაზე რჩება საჯარო ღონისძიებებს, მაშინაც ფუნქციის განხორციელების უწყვეტობისა და კანონშესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით ახორციელებს კონტროლს მის შესრულებაზე

ფუნქციონალური პრივატიზაციის დროს ხდება საჯარო ამოცანების კერძო პირისათვის სრულად გადაცემა (ხშირად ასევე ადგილი აქვს საჯარო ნივთზე საკუთრების უფლების გადაცემას). საჯარო დანესებულება უარს ამბობს არა მარტო ამოცანის შესრულებაზე, არამედ კომპეტენციაზე ამ ამოცანის შესასრულებლად.

საჯარო მმართველობა, როგორც საჯარო სამართლებრივი ფუნქცია ვლინდება სახელმწიფო და საჯარო ამოცანების ერთობლიობაში. სახელმწიფო ამოცანები აღწერს ამოცანათა ისეთ კატეგორიას, რომლის შესრულების პროცესშიც იკვეთება სახელმწიფოს არსი, „აბსტრაქტული სახელმწიფო ყალიბდება კონკრეტულ სახელმწიფოებრიობაში“, იძენს კონკრეტულ სახეს, რომელიც ხდება მოქალაქეებისათვის ანგარიშგასაწევი.

სახელმწიფო ამოცანებისათვის მახასიათებელია ის, რომ ის ავლებს არსებით ზღვარს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოსა და მის ორგანიზაციებსა და, მეორე მხრივ, საზოგადოებას შორის. სახელმწიფო ამოცანა მოიცავს თავისთვის დატოვებულ, კერძო პირებისთვის არ გადაცემულ მოქმედებათა სფეროს. ამდენად, ის ავლებს ზღვარს სახელმწიფო და კერძო სფეროს, სახელმწიფოებრივ და საზოგადოებრივ სივრცეს შორის, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორ კატეგორიას შორის არსებობს გადაკვეთა⁷⁴.

სახელმწიფო ამოცანების იდენტიფიკაციისათვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს მის გამიჯვნას ისეთი კატეგორიისაგან, როგორიც არის საჯარო ამოცანები. ამოცანები, რომლის შესრულებაზეც საჯარო ინტერესი არსებობს, არის, პირველ რიგში, საჯარო ამოცანები. მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიულად ზუსტად შემოსაზღვრული ცნების ჩამოყალიბება შეუძლებელია, შეიძლება ითქვას, რომ ეს ისეთი ამოცანაა, რომლის შესრულებაზეც საჯაროობა არ-

74 იხ. *Brenner, Michael, Staatsaufgaben*, 210, ევ. 449.

სებითად არის დაინტერესებული, მაუხედავად იმისა, მოზდება მისი შესრულება სახელმწიფო ორგანოების მიერ თუ კერძო პირების მხრიდან. ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით, ერთი შეზღუდვით, რომ ამოცანათა შესრულება ისეთი სახით და საშუალებებით და ისე კარგად უნდა ხდებოდეს, რომ „სახელმწიფოს არც საჭიროება და არც სურვილი არ უნდა გაუჩნდეს, ეს ამოცანა თვითონ შეასრულოს“. სახელმწიფოსა და საზოგადოების გამიჯვნის თვალსაზრისით, საჯარო ამოცანა არის ამოცანა, რომლის შესრულებაც საზოგადოებაზეა გადაცემული. რამდენადაც ის მისი შემსრულებელი სუბიექტისგან ნეიტრალურად არის მოწყობილი, შესაძლებელია, მისი როგორც სახელმწიფოს მიერ, ისე კერძო პირების მიერ შესრულება. რამდენადაც საჯარო ამოცანა საზოგადოების კეთილდღეობისაქენ არის მიმართული, არ ნიშნავს აუცილებლად იმას, რომ ის სახელმწიფოს მიერ უნდა შესრულდეს, არამედ შესაძლებელია, კერძო პირების მიერ მოხდეს მისი სისრულეში მოყვანა. კერძო პირების მიერ საჯარო ამოცანების განხორციელება არ გამოირიცხავს სახელმწიფო კონტროლს მის შესრულებაზე და ამ გზით, საჯარო ამოცანებისადმი ანგარიშის გაწევას. პირიქით, საჯარო ამოცანების შესრულების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს მხრიდან არის არა გამონაკლისი, არამედ ჩვეულებრივი შემთხვევა. ნიმუშად შეგვიძლია მოვიტანოთ კერძო უმაღლესი სასწავლებლები⁷⁵.

სახელმწიფო ამოცანის საყოველთაოთ აღიარებული ცნება არ არის ჩამოყალიბებული. ეს გამოწვეულია, განსაკუთრებით, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთშერწყმით, ასევე, ამოცანათა შინაარსობრივი და რაოდენობრივი ცვლილებით, შესაბამისად, ზრდით.

სახელმწიფო ამოცანები არის ის საჯარო ამოცანები, რომელსაც სახელმწიფო ასრულებს. ამგვარად, საჯარო ამოცანა არის ზოგადი ტერმინი, რომელიც შინაარსობრივად სახელმწიფო ამოცანებს მოიცავს. სახელმწიფო ამოცანა, იმედროულად, ყოველთვის არის საჯარო ამოცანაც, მაგრამ არა პირიქით. ე.ი. სახელმწიფო ამოცანა არის ყველა ის საჯარო ამოცანა, რომელსაც თვით სახელმწიფო თავისი მიზნებიდან გამომდინარე ახორციელებს.

სახელმწიფო ფლობს კომპეტენციის კომპეტენციას, თავი გამოაცხადოს კონკრეტული ამოცანის შესრულებაზე უფლებამოსილ სუ-

75 იხ. *Brenner, Michael, Staatsaufgaben*, 213, გვ. 330).

ბიექტად. პრივატიზაციის იდეის ხორცშესხმის ამოსავალი წერტილი არის სახელმწიფოს გადატვირთვა, შესაბამისად, მიზანი, ფეხი აუწყოს საჯარო ამოცანების კვალიტატიურ და კვანტიტატიურ ზრდას.

პრივატიზაცია, როგორც სტრატეგია სახელმწიფო ამოცანების ზრდის პროცესს უპირისპირებს კერძო ინიციატივას. ის არ არის თვითმიზანი და უსაზღვრო. მიუხედავად იმისა რომ კონსტიტუციურ და ადმინისტრაციულ სამართალში პირდაპირი აკრძალვა ან ვალდებულება არ არის დადგენილი, ის არ არის თავისუფალი აღნიშნული დარგების ზეგავლენისაგან.

საჯარო მმართველობის განხორციელების უფლებამოსილების გატანა პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის გარეთ დასაშვებია მხოლოდ საკანონმდებლო დათქმის საფუძველზე და კანონის ფარგლებში, ისე, რომ საჭრთხე არ შეექმნას მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებას. სახელმწიფოს რომელი მმართველობითი ფუნქცია უნდა განხორციელდეს პროფესიული საჯარო მოხელეების მიერ და რომელი ფუნქციების გადაცემა შეიძლება კერძო სექტორისთვის არ არსებობს ცალსახა პასუხი.

საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მოძრაობის და პარკირების სისტემის მონესრიგება არის სახელმწიფოს ერთ-ერთი საჯარო სამართლებრივი ფუნქცია. მისი დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა მოცემულია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში. სახელმწიფოს მიერ პარკირების მონესრიგების ფუნქციის გადაცემა კერძო პირზე არ ცვლის ამ ფუნქციის სამართლებრივ ბუნებას - ის კვლავ რჩება საჯარო სამართლებრივ ფუნქციად. როდესაც სახელმწიფო ახდენს კერძო სუბიექტის შერჩევას, რომელიც განახორციელებს ტრანსპორტის პარკირების წესების დაცვას და დამრღვევი პირების დაჯარიმებას, ეს სუბიექტი უნდა აკმაყოფილებდეს იმ კრიტერიუმებს, რომელიც წაეყენება ასეთი ფუნქციის განმახორციელებელ საჯარო სამართლებრივ სუბიექტს - პოლიციელს. ხელშეკრულების მეორე მხარეს, რომელიც საკუთარი სამეწარმეო ინტერესების გათვალისწინებით გამოხატავს ნებას შეასრულოს ეს სამუშაო, გააზრებული უნდა ჰქონდეს, რომ ის არის მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელი კერძო პირი, რომლის მიმართაც ვრცელდება ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები

და პრინციპები. შპს-ს თანამშრომელმა ლონისძიების განხორციელების დროს უნდა იხელმძღვანელოს გადაწყვეტილების მიღების იგივე სტრუქტურით, რითაც პოლიცია ხელმძღვანელობს: უნდა მოხდეს დასაცავი სიკითის მიმართ ავტომანქანის უკანონოდ გაჩერებით გამოწვეული საფრთხის შეფასება. უნდა იყოს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ავტომანქანის მიმართ ლონისძიების განუხორციელებლობით საფრთხე დაემუქრება დასაცავ სიკეთეს - საზოგადოებრივ ნესრიგს და თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე უნდა მოხდეს გადაწყვეტილების მიღება, რამდენად არის აუცილებელი მის საჯარიმო სადგომზე გადატანა. აღნიშნული ლონისძიება არ არის დამრღვევის მიმართ ადმინისტრაციული სახდელის სახე, ის არ ემსახურება მის „დასჯას“, არამედ არის მისი ინტერესების დაცვის ინსტრუმენტი. როდესაც აუცილებელი ხდება ავტომანქანის გადატანა კონკრეტული ტერიტორიიდან, რამდენადაც ის აფერხებს საგზაო მოძრაობას, საჯარიმო სადგომზე გადატანით ხდება მისი დაცვა მესაკუთრის ინტერესების გათვალისწინებით. ამ მომსახურებისთვის გათვალისწინებულია შესაბამისი გადასახადი.

მუნიციპალიტეტის მიერ მოსახლეობის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით უზრუნველყოფა ხდება ორგანიზაციული მოწყობის კერძო სამართლებრივი ფორმით - შექმნილია შპს „თბილისის ავტობუსი. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივ ფორმად ასევე შერჩეულია კერძოსამართლებრივი ფორმა ხელშეკრულება. კერძოსამართლებრივ ურთიერთობაში (ოფერტი და აქცეპტი) მხარეები თანხმდებიან კონკრეტული ვალდებულებების შესრულებაზე - ერთი მხარე იღებს ვალდებულებას გადაიყვანოს მგზავრი დანიშნულების ადგილას, ხოლო მეორე მხარი იღებს ვალდებულებას გადაიხადოს შესაბამისი თანხა. როდესაც სახელმწიფო ან თვითმმართველი ერთეული არჩევანს აკეთებს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების კერძოსამართლებრივ ფორმაზე ის ვალდებულია ბოლომდე დარჩეს ამ სფეროში. დავის შემთხვევაში ის, როგორც ნებისმიერი კერძო პირი, უფლებას იცავს კერძოსამართლებრივი საშუალებების გამოყენებით. დაუშვებელია კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენების გზით დაცვა. თბილისის ავტობუსში კონტროლიორი შემოდის საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტით. ის გამოსცემს ინდივიდუალურ-ადმინისტრა-

ციულ-სამართლებრივ აქტს, რაც, ერთი შეხედვით, ეწინააღმდეგება ზომიერ მოცემულ მასშტაბს. თუმცა ეს ასე არ არის. კონტროლიორი ავტობუსში არ შემოდის ხელშეკრულების ნაკისრი ვალდებულების დარღვევაზე რეაგირებისათვის. მის მიერ დადგენილი ჯარიმა არ ემსახურება გადაუხდელი თანხის ამოღებას. კანონმდებელმა საზოგადოებრივ ტრანსპორტში უბილეთო მგზავრობას მისცა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სტატუსი. სახელმწიფოს მხრიდან აღგილი აქვს სამართალდარღვევაზე რეაგირებას. კონტროლიორსა და მგზავრს შორის ურთიერთობა არის სამართლებრივი ურთიერთობა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სამართლის სფეროში. ავტობუსმა გადაუხდელი მგზავრობის ღირებულების ამოსაღებად უნდა მიმართოს საერთო სასამართლოებს დავის სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით განსახილველად.

§7. ელექტრონული მმართველობა

თანამედროვე ინფორმაციისა და კომუნიკაციის ტექნიკური საშუალებები მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე. ინფორმაციის ელექტრონული დამუშავების საშუალებების გამოყენებით შესაძლებელია ინფორმაციის დიდი მოცულობით მოპოვება, შენახვა, დამუშავება და გავრცელება. რაც მნიშვნელოვანია, ეს ხდება ავტომატურად და ითხოვს ადამიანების მხრიდან მინიმალურ ჩარევას. მართალია, ის ჯერ კიდევ რჩება როგორც დამხმარე საშუალება, თუმცა მუდმივად იზრდება მისი ავტონომიურობის ხარისხი. ინფორმაციის დამუშავების ტექნიკური საშუალებების განვითარებამ შესაძლებელი გახადა მისი თითოეული მოსამსახურის მიერ ინდივიდუალური გამოყენება. უფრო მეტიც, პერსონალური კომპიუტერი თითქმის ყველა ოჯახის აუცილებელი მოხმარების ნივთი გახდა. ყოველივე ეს შესაძლებელს ხდის ტექნიკური საშუალებების მეშვეობით ურთიერთობას არა მხოლოდ მმართველობის ორგანოების შიგნით, არამედ მმართველობის ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის. ინფორმაციის, შეტყობინებების თუ გადაწყვეტილებების წერილობითი ფორმით გაცემა შესაძლებელია ელექტრონული ფორმით. ქალაქის ფორმით გამოცემულ დოკუმენტებს ცვლის ელექტრონული. აქვე ცალსახაა ის ფაქტობრივი, ტექნიკური და სამართლებრივი პრობლემები, რაც თან სდევს ამ დანამედროვე განვითარებას.

დოკუმენტში „ციფრული საქართველო: ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2018“⁷⁶ განხილულია ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით გამოწვეული საზოგადოებრივი ცვლილებები. ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია ელექტრონული მმართველობის თემას განიხილავს ფართოდ და მოიცავს იმ ინიციატიურ სფეროებს, რომელიც მნიშვნელოვანია საჯარო, კერძო და სამოქალაქო სექტორებში ეკონომიკური და მდგრადი ზრდის უზრუნველსაყოფად. ელექტრონული საქართველოს სტრატეგიის ხედვის⁷⁷ ეს ფართო გაგების მიზანი

76 საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ასიპ-ის „მონაცემთა გაცვლის სააგენტო“. http://www.dea.gov.ge/uploads/eGeorgia%20Strategy%20FINAL_GEO.pdf

77 აღნიშნული ხედვა წარმოდგენილია ექვს დებულებად, რომლებიც, თავის მხრივ, იყოფა ელექტრონული საქართველოს სტრატეგიის თერთმეტ თემატურ პრიორიტეტად. თემატური პრიორიტეტები დაჯგუფებულია შემდეგ სფეროებად: მომსახურების ზონა, საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების სფეროში მაღალი კომპეტენციისა და

განმარტებულია შემდეგნაირად: „საქართველოში შეიქმნება უფრო ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სექტორი, რომელიც მომხმარებელს შესთავაზებს ინტეგრირებულ, უსაფრთხო და მაღალი ხარისხის ელექტრონულ სერვისებს, მათ გაუმჯობესებულ გამოყენებას და მონაწილეობას ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებზე ორიენტირებულ მდგრად ეკონომიკურ ზრდაში“.

ელექტრონული მმართველობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის სზაკ-ი⁷⁸ და საქართველოს კანონი „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“. სზაკ-ის 35¹ მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქის ურთიერთობაში დოკუმენტების გადაცემა ელექტრონული ფორმით შესაძლებელია ორივე მხარის მხრიდან. კანონის ნორმით დადგენილი უფლებამოსილება გულისხმობს, რომ ელექტრონული ფორმით გაგზავნილს იგივე ძალა აქვს როგორიც ტრადიციულს - ქაღალდზე. დასაშვებობის აუცილებელი წინაპირობაა, რომ დაინტერესებული პირის მიერ არჩეული არ უნდა იყოს ინფორმაციის მიღების სხვა ფორმა. ეს ნიშნავს, რომ კანონი უშვებს ფორმის არჩევის თავისუფლებას და ივარაუდება რომ, რამდენადაც ფაქტობრივი შესაძლებლობები ამის შესაძლებლობას იძლევა, მხარე თანახმაა მიიღოს დოკუმენტი ელექტრონული ფორმით თუ კი ის არ განაცხადებს ამის საპირისპიროს.

ელექტრონული ფორმით დოკუმენტების მოძრაობას აქვს გარკვეული რისკი. განსაკუთრებით, ელექტრონული ფოსტის შემთხვევაში არის მისი გაყალბების შესაძლებლობა. ცალკეულ კანონებში შესაძლებელია დოკუმენტებისთვის დადგინდეს ელექტრონული

რეგულაციის მოპოვება, ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების ხელშეწყობი საშუალებები, ასევე ხელშეწყობი სტრუქტურები, მმართველობა და ცნობიერების ამაღლება.

78 მუხლი 35¹. საქმისწარმოების მართვის ერთიანი ავტომატური საშუალებები ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია საქმისწარმოებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიზნით გამოიყენოს პროგრამული უზრუნველყოფა და მართვის ერთიანი ავტომატური საშუალებები; ნებისმიერი ინფორმაცია ან/და დოკუმენტი მიიღოს, გამოსცეს ან გასცეს მართვის ერთიანი ავტომატური საშუალებების გამოყენებით, თუკი დაინტერესებული პირის მიერ არჩეული არ არის ამ თავით განსაზღვრული ინფორმაციის მიღების სხვა ფორმა. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ელექტრონული ასლის სახით შეინახოს და გასცეს თავის მიერ შექმნილი ან თავისთან დაცული ნებისმიერი დოკუმენტი. დოკუმენტის ელექტრონულ ასლსა და მის ამონაბეჭდს აქვს ისეთივე იურიდიული ძალა, როგორიც ამ დოკუმენტს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემულ ან გაცემულ დოკუმენტში მონაცემები შეიძლება შეტანილ იქნეს შექანიური ან/და ელექტრონული საშუალებებით.

ხელმონესრის აუცილებლობა.

ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ ელექტრონული და ავტომატური საშუალებებით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. განსხვავება ემყარება განსხვავებულ მონესრიგებას და ფაქტობრივ საფუძვლებს. ელექტრონული აქტი მისი ელექტრონული ფორმით გავრცელებაში გამოიხატება, ანუ ის იკავებს ტრადიციული ქალაქის ადგილს. მისი შინაარსი კი არა ტექნიკის საშუალებით, არამედ ტრადიციულად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ იქმნება. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ავტომატური ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა ტექნიკური საშუალებების მიერ. ადამიანის ჩარევა გამოიხატება მხოლოდ პროგრამული დავალების განსაზღვრაში, ხოლო პროცესი მიდის ავტომატურად. მაგ., ვიდეოთვალი აფიქსირებს ავტომატური გადაჭარბებული სიჩქარით მოძრაობას, რეაგირება ხდება ტექნიკური საშუალების მიერ და ავტომატურად გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დამრღვევი სუბიექტის მიმართ.

ელექტრონული საჯარო მმართველობის ფარგლებში განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს პერსონალური მონაცემების დაცვა, რამდენადაც მმართველობის განხორციელების ინტერესი ითხოვს დიდი ოდენობით ინფორმაციის მოპოვებას, შენახვას და დამუშავებას. საფრთხის ქვეშ დგება პიროვნების კონსტიტუციით გარანტირებული პირადი და თავისუფალი სფეროს დაცვის ინტერესი. აღნიშნულ ორ ინტერესს შორის ბალანსის დაცვა უნდა უზრუნველყოს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მომწესრიგებელმა კანონმა.

იმის გათვალისწინებით, რომ თანამედროვე საჯარო მმართველობაში ფართოდ დაინერგა ურთიერთობის და დოკუმენტების ელექტრონული ფორმები. კანონმდებელმა საქართველოს კანონის „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ მიღებით შექმნა მყარი სამართლებრივი საფუძველი ელექტრონული დოკუმენტების გამოცემის და სანდო მომსახურების დანერგვის მიზნით. აღნიშნული კანონი

განსაზღვრავს ელექტრონული დოკუმენტის, ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების გამოყენების სამართლებრივ საფუძვლებს. კანონი ერთმანეთისგან მიჯნავს

ელექტრონულ (ელექტრონული დოკუმენტი - ელექტრონული ფორმით შენახული ტექსტობრივი, ხმოვანი, ვიზუალური ან აუდიოვიზუალური ინფორმაციის ან/და მონაცემთა ერთობლიობა.⁷⁹) და მატერიალურ დოკუმენტს (ქაღალდის ან სხვა მატერიალური ფორმით წარდგენილი ინფორმაციის ან/და მონაცემთა ერთობლიობა.⁸⁰). ელექტრონული დოკუმენტის ფორმის შემოტანა არ კრძალავს მატერიალური დოკუმენტების გამოყენებას. ელექტრონული დოკუმენტის თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ მისი ყველა ეგზემპლარი ორიგინალია. ელექტრონულ დოკუმენტს არ შეიძლება ჰქონდეს ელექტრონული ასლი⁸¹. ელექტრონული დოკუმენტის გამოყენება შესაძლებელია გველა შემთხვევაში, როდესაც მოითხოვება წერილობითი ფორმის მატერიალური დოკუმენტი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი⁸². ელექტრონული დოკუმენტი მატერიალური ფორმით, ანუ მისი ამონაბეჭდი კი არის ელექტრონული დოკუმენტის ასლი და მას ელექტრონული დოკუმენტის თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს, თუ ის ხელმოწერისთვის პასუხისმგებელი პირის ან საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილი პირის მიერ არის დამოწმებული ან/და დადასტურებული. ასევე შესაძლებელია შეიქმნას მატერიალური დოკუმენტის ელექტრონული ასლი, რომელსაც ორიგინალის თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს, თუ ის ხელმოწერისთვის პასუხისმგებელი პირის ან საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილი პირის მიერ ანდა ელექტრონული შტამპით არის დამოწმებული ან/და დადასტურებული.

ელექტრონული დოკუმენტზე დაისმის ელექტრონული ხელმოწერა (ელექტრონულ მონაცემთა ერთობლიობა, რომელიც დაერთვის ან ლოგიკურად უკავშირდება ელექტრონულ დოკუმენტს და ელექტრონული დოკუმენტის ხელმოწერად გამოიყენება⁸³) და

79 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ა“.

80 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ბ“.

81 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 4.1.

82 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 4.2.

83 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ე“.

ელექტრონული შტამპი (ელექტრონულ მონაცემთა ერთობლიობა, რომელიც დაერთვის ან ლოგიკურად უკავშირდება ელექტრონულ დოკუმენტს და ელექტრონული დოკუმენტის მთლიანობისა და წარმომავლობის სისწორის დასადასტურებლად გამოიყენება.⁸⁴). კანონი ერთმანეთისგან მიჯნავს და განმარტავს - ელექტრონულ ხელმოწერას, განვითარებულ ელექტრონულ ხელმოწერას⁸⁵ და კვალიფიციურ ელექტრონულ ხელმოწერას⁸⁶, ასევე, ელექტრონულ შტამპს, განვითარებულ ელექტრონულ შტამპს⁸⁷ და კვალიფიციურ ელექტრონულ შტამპს⁸⁸. ეს ტერმინები უშალო გავლენას ახდენს სანდო მომსახურების და კვალიფიციური სანდო მომსახურების შინაარსზე. სანდო მომსახურება⁸⁹ არის ელექტრონული მომსახურება, რომლის მიზანია ელექტრონული ხელმოწერის/ელექტრონული შტამპის ან დროის აღნიშვნის შექმნა, შემონახვა, ნამდვილობის დადგენა ან/და შენახვა, ხოლო კვალიფიციური სანდო მომსახურება⁹⁰ - მომსახურება, რომლის მიზანია კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის/კვალიფიციური ელექტრონული შტამპის ან დროის კვალიფიციური აღნიშვნის და მათთან დაკავშირებული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის/კვალიფიციური ელექტრონული შტამპის სერტიფიკატის შექმნა, შემონახვა, ნამდვილობის დადგენა ან/და შენახვა. გამიჯვნას საფუძვლად უდევს მათი სანდოობის ხარისხი და, შესაბამისად, განსახელებული მათი გამოყენების სფეროები. მაგ., თუ ფიზიკური პირი ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობისას კომუნიკაციის ელექტრონულ ფორმას აირჩევს და მის მიერ წარდგენილი დოკუმენტი ხელმოწერას ან/და შტამპს საჭიროებს, სავალდებუ-

84 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ვ“.

85 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ლ“.

86 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „შ“.

87 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ნ“.

88 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ო“.

89 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „ტ“.

90 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2 „უ“.

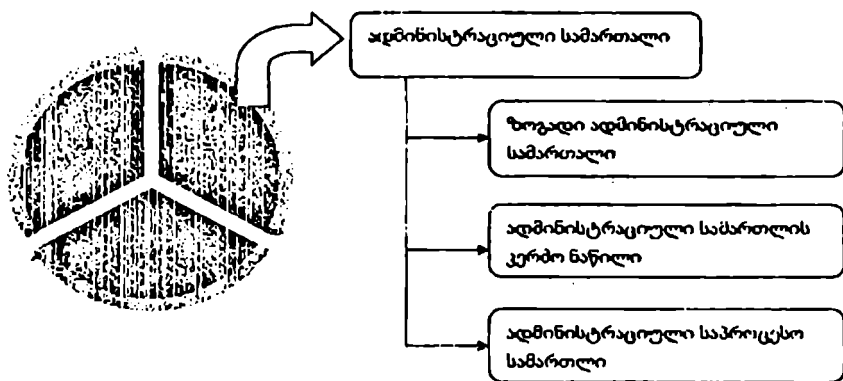
ლოა დოკუმენტზე კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის შესრულება ან/და კვალიფიციური ელექტრონული შტამპის დასმა. ეს ნესი არ ვრცელდება იმ შემთხვევაზე, როდესაც საქართველოს კანონმდებლობა არ მოითხოვს დოკუმენტზე ხელმოწერის შესრულებას ან/და შტამპის დასმას.⁹¹ აგრეთვე, კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის გამოყენება სავალდებულო არ არის ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურულ ერთეულებსა/ქვედანაყოფებსა და ტერიტორიულ ორგანოებს შორის ან/და მათ ფარგლებში ურთიერთობისას. ამ შემთხვევაში გამოყენებულ ელექტრონულ დოკუმენტსა და ელექტრონულ ხელმოწერას აქვს, შესაბამისად, მატერიალური დოკუმენტისა და პირადი ხელმოწერის თანაბარი იურიდიული ძალა.⁹²

91 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3.3.

92 „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 3.5.

ადმინისტრაციული სამართალი

გვ. ადმინისტრაციული სამართლის სისტემა



სამართლის სისტემა

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილებისა და ფუნქციითა გამიჯვნის პრინციპების საფუძველზე. საჯარო მმართველობა არის სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია. ადმინისტრაციული სამართალი არის საჯარო მმართველობის სამართალი. ადმინისტრაციული სამართალი, როგორც საჯარო სამართლის ერთ-ერთი დარგი, წარმოიშვა საკონსტიტუციო სამართლის წიაღიდან (ადმინისტრაციული სამართალი როგორც კონკრეტიზებული საკონსტიტუციო სამართალი⁹³). სახელმწიფო ხელისუფლების მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური ფუნქცია - საჯარო მმართველობა არის ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის საგანი.

კონსტიტუციაში ასახული კანონმდებლის პოლიტიკური გადაწყვე-

⁹³ Fritz Werner, იხ. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 13. აბზ. 1

ტილები სახელმწიფოს ორგანიზაციულ მოწყობაზე, მის ამოცანებსა და კომპეტენციებზე, აგრეთვე, სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის სამართლებრივ ურთიერთობებზე, განხორციელებას პოვნებს საჯარო მმართველობაში და საჯარო მმართველობის სამართალში. ამდენად, საჯარო მმართველობა არის „მოქმედებაში მყოფი კონსტიტუცია“⁹⁴ უდავოა ამ გამონათქვამის სისწორე, თუ კი გამოვალთ ისეთი მოცემულობიდან, სადაც სახელმწიფოს არსი თავის კონსტიტუციაში დევს. იქ სადაც კონსტიტუცია ფორმალურად არსებობს, მაგრამ სახელმწიფო ხელისუფლება და ხალხი ვერ აცნობიერებს მას, როგორც სახელმწიფოს არსებობის საფუძველს, ეს გამონათქვამიც კარგავს თავის მნიშვნელობას.

ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების შესწავლის საგანია საჯარო მმართველობა. საჯარო მმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელია, რომ სუბიექტს ჰქონდეს სამი მთავარი ელემენტი - 1. ორგანიზაციული მოწყობის ფორმა, 2. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა და 3. გადაწყვეტილების მიღების მომწესრიგებელი წესები. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სასწავლო დისციპლინის ფარგლებში ხდება ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი ინსტიტუტების (შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების შესწავლის საგნის) - საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების, აგრეთვე მმართველობითი ფუნქციის განხორციელების სამართლებრივი პროცედურების შესწავლა.

ადმინისტრაციული სამართალი, როგორც საჯარო მმართველობის სპეციალური სამართალი, აერთიანებს სამართლის იმ ნორმებს, რომლებიც აწესრიგებს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხებს და რომელიც ადგენს მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების (ადმინისტრაციულ წარმოების) სახეებს და გადაწყვეტილების მიღების ფორმებს. ის, ასევე განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს. აღნიშნული არ ნიშნავს იმას, რომ ადმინისტრაციული სამართალი მხოლოდ მმართველობის ორგანოებსა და მათი საქმიანობაზე ვრცელდება. ის, ასევე აწესრიგებს მოქალაქესა და მმართველობის ორგანოს შორის წარმოშობილ ურთიერთობებს და ადგენს მოქალაქის უფლებებსა

⁹⁴ Lorenz von Stein, in: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 13. აბზ. 1

და ვალდებულებებს მმართველობის ორგანოებთან მიმართებით.⁹⁵

მაგ., სამშენებლო სამართალი წარმოშობს სამართლებრივ ურთიერთობას მხოლოდ მშენებელსა და მშენებლობის ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის და არა - მშენებელსა და მეზობელს შორის. თუკი მეზობელს მიაჩნია, რომ მშენებლობის ნებართვა ეწინააღმდეგება სამშენებლო სამართლის ნორმებს, მას შეუძლია, ამასთან დაკავშირებით მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოს ედავოს და არა მეზობელს. ამის საპირისპიროდ, კერძო სამეზობლო სამართალი ანესრიგებს ურთიერთობას მეზობლებს შორის. ამით განსხვავდება ადმინისტრაციული სამართალი კერძო სამართლისგან.

ადმინისტრაციული სამართალი იყოფა ზოგად ადმინისტრაციულ სამართლად და ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილად. ეს დაყოფა უკავშირდება მონესრიგების ობიექტს. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი მოიცავს იმ პრინციპებს, ცნებებსა და სამართლის ინსტიტუტებს, რომლებიც საერთოა მმართველობითი საქმიანობის ყველა სფეროსათვის. ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილი აერთიანებს მმართველობითი საქმიანობის ცალკეულ სფეროებს. შესაბამისად, შეგვიძლია გამოვყოთ მუნიციპალური სამართალი, სამშენებლო სამართალი, სოციალური სამართალი, საგადასახადო სამართალი, საპოლიციო სამართალი, ეკოლოგიური სამართალი და ა.შ.

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი პრაქტიკულ დანიშნულებას იძენს ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის დარგებში. ერთიანი პრინციპების და დებულებების დადგენით მიიღწევა საჯარო მმართველობის სფეროების სტაბილურობა და გამჭვირვალობა, რომელიც აფერხებს ცალკეული სფეროების იზოლირებას. აღნიშნული არ გამორიცხავს ცალკეული სფეროებისათვის სპეციფიკური ზოგადი ნაწილის არსებობას. მაგ., სამშენებლო სამართალში, გარემოს დაცვის სამართალში ან სოციალურ სამართალში, ამ სფეროს მომნესრიგებელ სპეციალურ კანონს შეიძლება ჰქონდეს საკუთარი ზოგადი ნაწილი.

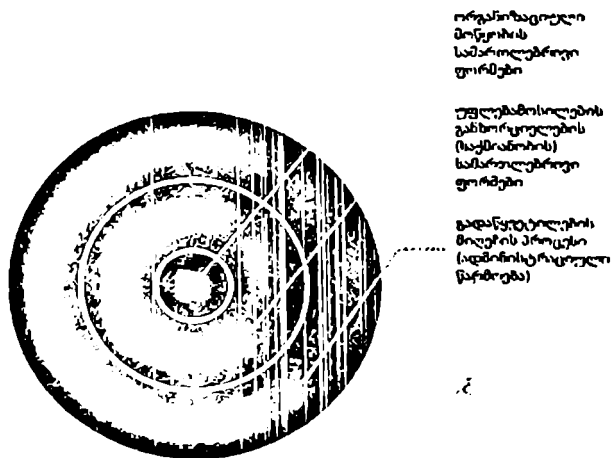
განახორციელო მმართველობა ნიშნავს მიიღო გადაწყვეტილება. საჯარო მმართველობის, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლე-

95 იხ. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. გვ. 40. აბზ. 1.

ბის ამოცანაა კანონმდებლისა და მთავრობის მიერ მიღებულ პო-
ლიტიკურ გადაწყვეტილებებს მისცეს ინდივიდუალურ პირთა წრის
სავალდებულო ქცევის წესის დამდგენი და/ან კონკრეტული შემ-
თხვევის მომწესრიგებელი ღონისძიების ფორმა. საჯარო მმართვე-
ლობის ორგანოების მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა უნდა
უზრუნველყოს საზოგადოებაში არსებული ინტერესთა კონფლი-
ქტის მოწესრიგება და ქვეყნის ყოველდღიური ცხოვრების სახელ-
მწიფოს პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული კურ-
სის შესაბამისად წარმართვა.

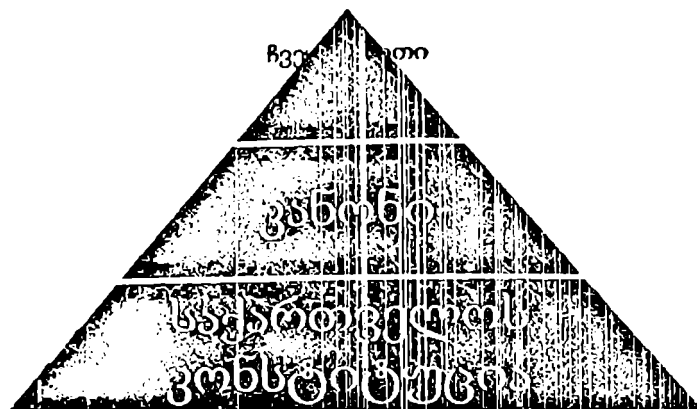
როგორც აღინიშნა, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების
შესწავლის საგანია საჯარო მმართველობის ძირითადი ინსტიტუ-
ტები. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის და საქ-
მიანობის სამართლებრივი ფორმების შესწავლის მიზანია, რომ მოხ-
დეს საჯარო მმართველობის ქმედითი, კონკრეტული ამოცანების
განსახორციელებლად აუცილებელი ეფექტიანი ინსტრუმენტების
განსაზღვრა, ხოლო საჯარო მმართველობის მესამე ელემენტის,
ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელობა ვლინდება როგორც
დაინტერესებული პირების უფლებების ადცვის, ისე საჯარო მმარ-
თველობის რუტინული პროცესის დადგენის და მისი გამჭვირვალო-
ბის უზრუნველყოფაში.

საჯარო მმართველობის სამი ელემენტი, როგორც ზოგადი ადმი-
ნისტრაციული სამართლის შესწავლის საგანი:



საჯარო მმართველობის ეს სამი ელემენტი ერთობლიობაში გვაძლევს თანამედროვე, სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამის მმართველობას, სადაც მმართველობის განხორციელების და ცალკეულ ინდივიდთა უფლებების დაცვის ინტერესები არის დაბალანსებული.

§9. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის წყარო



ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის წყარო გულისხმობს იმ ფორმას, რომელშიც პოულობს გამოვლენას ადმინისტრაციული სამართლის ნორმა. სამართლის წყაროთა განსაზღვრა ემსახურება დარგის შიგნით სამართლის ნორმების სისტემაზიტაციას და იერარქიულობის განსაზღვრას. მათი იერარქია დამოკიდებულია მისი მიმღები ორგანოს ავტორიტეტზე.

ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები უნდა გავყოთ ორ ნაწილად პოზიტიურ სამართლად და ჩვეულებით სამართლად.

პოზიტიურ ანუ დაწერილ სამართლის წყაროთა სისტემაში გვაქვს შემდეგი იერარქია:

საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუცია, როგორც ქვეყნის ძირითადი კანონი, ქმნის საფუძველს და მასშტაბებს საჯარო მმართველობისა და ადმინისტრაციული სამართლისათვის. კონსტიტუცია შეიცავს საჯარო მმართველობაზე პირდაპირ და ირიბად მიმართულ მრავალ მოწესრიგებას.

კანონი. კანონი ფორმალური გაგებით გულისხმობს იმ სამართლის ნორმათა ერთობლიობას, რომელიც კონსტიტუციით განსაზღვრული საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სპეციალურად განსაზღვრული პროცედურების დაცვით არის მიღებული (პარლამენტის მიერ მი-

ლებული ნორმატიული აქტი).

კანონი მატერიალური გაგებით მოიცავს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემულ (კანონქვემდებარე) ნორმატიულ აქტებს. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები არ განსხვავდება კანონიგან მისი შინაარსით და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით, არამედ მისი გამოცემაში ორგანოთი. კანონქვემდებარე ნორმატიური აქტები ისეთივე სავალდებულოა შესასრულებლად, როგორც პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონები.

ჩვეულებითი სამართალი. ჩვეულებითი სამართალი ჩარმოიშობა ხანგრძლივი და საყოველთაო გამოყენების შედეგად. ჩვეულებითი სამართლის ბევრი ნორმა აისახა კანონებში, რაც ამცირებს ჩვეულებითი სამართლის პრაქტიკულ მნიშვნელობას. კანონმდებელი იმდენად დაწვრილებით და ამომწურავად აწესრიგებს სამართლებრივ ურთიერთობებს, რომ ცოტა ადგილს უტოვებს ჩვეულებით სამართალს. ჩვეულებითი სამართლის პრაქტიკულ გამოყენებაში გადამწყვეტი როლი ეკისრება სასამართლოს.

სამოსამართლო სამართალი. მოსამართლე ახდენს ნორმის შეფარდებას და არა ნორმათშემოქმედებას. მოსამართლე რომელმაც კონკრეტულ საქმესდან დაკავშირებით უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება, ხშირად აღმოაჩენს, რომ საკანონმდებლო მონესრიგება არის ბუნდოვანი, ხარვეზიანი ან ურთიერთსაწინააღმდეგო. ამ შემთხვევაში ნორმის შეფარდება არ შეიძლება უბრალო სუბსუმციით შემოიფარგლოს, არამედ მოითხოვს, რომ მოსამართლე თავად შეიმუშავეს სამართლებრივ მასშტაბებს და ერთგვარ სამართალშემოქმედებას განახორციელებს. ასეთ შემთხვევებში ჩნდება სასამართლოს მიერ შემუშავებული თეზისები, რომლებიც მრავალჯერადი გამოყენების და ანგარიშგასაწევი ხდება. სწორედ ეს დებულებები იწოდება სამოსამართლო ნორმებად. ტერმინმა „სამოსამართლო სამართალი“, არ უნდა შეგვიყვანოს შეცდომაში: მაშინ როდესაც მოსამართლე საკუთარი შეხედულებისამებრ ეწევა შემოქმედებით საქმიანობას, რამდენადაც ფაქტობრივი და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები იძლევა ამის საშუალებას, მოსამართლის ამოსავალი წერტილია მოქმედი ნორმები და ის ახდენს მის სრულყოფას და კონკრეტიზაციას, რამდენადაც ეს ნორმები არის ბუნდოვანი და ხარვეზიანი. ამდენად სამოსამართლო სამართალი წარმოიშობა კანონის და მოქმედი სამართლის ფარგლებში. ის შეი-

ძლება იყოს მხოლოდ კანონის სრულმყოფი და შემსები და არა მისი კონკურენტი. აღნიშნულ ფარგლებში ის არის არა მარტო ლეგიტიმური, არამედ აუცილებელი.

§10. ადმინისტრაციული სამართლისა და კერძო სამართლის გამიჯვნა

ქართული სამართალი, რომელიც არის კონტინენტური ევროპის სამართლის ოჯახის ნევრი, იყოფა საჯარო და კერძო სამართლად.

კერძო სამართალი ემყარება კერძო პირთა კერძო ავტონომიის პრინციპს და ადგენს მათ შორის თანასწორუფლებიანობის საფუძველზე წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელ ნორმებს და არსებული ან პოტენციური ინტერსთა კონფლიქტის აღმოფხვრის სამართლებრივ საშუალებებს. საჯარო სამართალის მოწესრიგების საგანია სახელმწიფო უფლებამოსილებათა დადგენა და მისი სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა.

მიუხედავად იურიდიული მეცნიერების მიერ ასეთი გამიჯვნის აღიარებისა, პრაქტიკაში პრობლემად რჩება მათი გამიჯვნა. ეს აიხსნება იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები ასევე მონაწილეობენ კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში, ასევე, ხშირად სამართლებრივი ურთიერთობების მოწესრიგება ერთდროულად ხდება კერძო და საჯარო სამართლის ნორმებით.

ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება, როგორც წესი საჯარო-სამართლებრივია. თუმცა ცალკეულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანო არ ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, ანუ მის ქმედება არ არის მიმართული საჯარო ამოცანების განსახორციელებლად, არამედ იგი მოქმედებს საკუთარი "ფისკალური მმართველობის" განსახორციელებლად (ქონების იჯარით აღება, ინვენტარის შეძენა, კომუნალური გადასახადების მიღება და ა.შ.). ასეთ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანო *prima facie* გამოდის როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი, სზაქ-ის 65¹-ე მუხლის, სსკ-ის 24-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილების და 150⁹-ის მუხლის საფუძველზე.

შესაძლებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო ამოცანებისა და ვალდებულებების განხორციელება სამოქალაქო-სამართლებრივი ფორმით. ასეთ შემთხვევებს ვხვდებით მომსახურების სფეროში, მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით, გაზის-, წყლის-, ელექტროენერგიის მიწოდებით უზრუნველყოფის მიზნით. მიუხედავდ იმისა, საჯარო სუბიექტი საჯარო ამოცანების რეალიზაციისათვის უშალოდ თვითონ მოქმედებს თუ იყენებს დე-

ლეგირებულ სამოქალაქო-სამართლებრივ სუბიექტს, მასზე მაინც ვრცელდება საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვა.

საჯარო მმართველობის კერძო სამართლის ნორმების საფუძველზე განხორციელება უნდა გაიმიჯნოს იმ შემთხვევისაგან, როდესაც კერძო სამართლია ნორმები გამოიყენება საჯარო სამართალში არსებული ხარვეზის შესავსებად. მთელი რიგი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები, მაგ., როგორიცაა უსაფუძვლო გამდიდრება ან დავალების გარეშე სხვისი საქმეების შესრულება არ არის მონესრიგებული ადმინისტრაციული კანონმდებლობით. სამოქალაქო სამართლის ნორმების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში გამოყენებით ეს „ნასესხები“ ნორმები ხდება ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები. მაგ., ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში უსაფუძვლო გამდიდრების კერძო-სამართლებრივი ინსტიტუტი ხდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი და არ გვაქვს სახეზე უსაფუძვლო გამდიდრებაზე დაფუძნებული მოთხოვნა კერძო სამართლის ნორმის საფუძველზე. ასევე, დავალების გარეშე სხვისი საქმეების შესრულება შესაძლებელია გვექონდეს მმართველობით ურთიერთობებში, მიუხედავად იმისა, რომ ნორმა არის სამოქალაქო სამართლის კოდექსში და არა ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში.

საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნის პრაქტიკული მნიშვნელობის საილუსტრაციოდ საკმარისია მისი საპროცესო სამართლებრივი მნიშვნელობის გამოყოფა. უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალების, ანუ სარჩელის სწორი სახის დადგენა დაკავშირებულია იმაზე, თუ სამართლის რომელი დარგის ნორმა უდევს საფუძვლად კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას. საჯარო მმართველობა კერძო სამართლის სფეროში ნიშნავს დავის გადაწყვეტას სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით, ხოლო როდესაც სახეზეა საჯარო მმართველობა სამოქალაქო სამართლიდან „ნასესხები“ ნორმების საფუძველზე, ურთიერთობა არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი, შესაბამისად, დავის განხილვა ხდება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.

საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნის ფორმულა არ არსებობს. გამიჯვნა შესაძლებელია სხვადასვა კრიტერიუმის გამოყენებით:

ა. მოქმედი სუბიექტის ორგანიზაციული ფორმა

როცა სამართლებრივ ურთიერთობას ადგილი აქვს კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის, იგი, როგორც წესი, სამოქალაქო-სამართლებრივი ბუნებისაა. თუმცა, შესაძლებელია კერძო პირი ახორციელებდეს საჯარო უფლებამოსილებებს დელეგირების საფუძველზე და იყოს ადმინისტრაციული ორგანო სზაკ-ის გაგებით.

როცა სამართლებრივი ურთიერთობა არის კერძო სამართლის სუბიექტსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, იგი, როგორც წესი, საჯარო-სამართლებრივი ბუნებისაა. თუმცა, შესაძლებელია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო მმართველობით უფლებამოსილებებს ახორციელებდეს კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულების ფარგლებში (მაგ., საზოგადოებრივი ტრანსპორტი).

ბ. ქმედების სამართლებრივი ბუნება

ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება, რომელიც მავალდებულებელი, შემზღუდველი (მზოჭავი) ბუნებისაა, როგორც წესი, დასაშვებია მხოლოდ საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში.

ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება, რომელიც აღმჭურველი ბუნებისაა, დასაშვებია როგორც საჯარო-სამართლებრივი ისე კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში.

გ. უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძველი

როცა კონკრეტული სამართალურთიერთობის მომწესრიგებელი (უფლებამოსილების) ნორმა საჯარო სამართლებრივი ბუნებისაა, მაშინ უდავოდ სახეზეა საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობა. თუმცა ხშირ შემთხვევაში სწორედ ამ სამართალურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმის ცალსახა დადგენაა შეუძლებელი.

სამართლის ნორმის სამართლებრივი ბუნების დადგენას ემსახურება შემდეგი თეორიები%:

1. ინტერესთა თეორია

ინტერესთა თეორია უძველესია. იგი რომელი იურისტის ულპიანეს(170-228 წ.) სახელს უკავშირდება. ამ თეორიის ამოსავალი წერტილია ინტერესი, რომლის დაცვასაც ემსახურება კონკრეტული

ნორმა. სამართლის ნორმა, რომელიც მხოლოდ ან დიდწილად საჯარო ინტერესების დაცვას ემსახურება, მიეკუთვნება საჯარო სამართალს, ხოლო ის ნორმა, რომელიც ცალკეულ პირთა კერძო ინტერესებს იცავს, არის კერძო-სამართლებრივი ნორმა.

ინტერესთა თეორიის პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ მთელი რიგი ნორმები, როგორც საჯარო, ისე კერძო ინტერესების დაცვას ემსახურება და ხშირად შეუძლებელია ნორმის მიზნის ცალსახად დადგენა. ამ კრიტიკის გათვალისწინებით, აღნიშნულ თეორიას პრაქტიკული სავარჯიშოების ამოხსნისას თითქმის არ იყენებენ.

2. სუბორდინაციის თეორია

ამ თეორიის განმსაზღვრელი კრიტერიუმია მონაწილე სუბიექტებს შორის არსებული სამართალურთიერთობის ბუნება. საჯარო სამართალი არის მაშინ, როდესაც სამართალურთიერთობას აქვს ურთიერთდაქვემდებარებული ხასიათი. კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობა კი ხასიათდება როგორც თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის დამყარებული ურთიერთობა.

აღნიშნული თეორიის პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ საჯარო სამართალშიც გვაქვს თანასწორუფლებიანი ურთიერთობა (ადმინისტრაციული ხელშეკრულება) და, პირიქით, კერძო სამართალშიც გვხვდება ურთიერთდაქვემდებარება (მაგ., მშობლებსა და შვილებს შორის).

3. სპეციალური სამართლის თეორია (მოდულიზირებული სუბიექტების თეორია)

მითითებული თეორია საჯარო სამართალს მიიჩნევს საჯარო მმართველობის სპეციალურ სამართლად, რამდენადაც აქცენტს აკეთებს მის გამომყენებელ სუბიექტზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნორმა არის საჯარო-სამართლებრივი, თუ იგი მიმართულია მხოლოდ საჯარო ხელისუფლების მატარებელი სუბიექტისკენ, ხოლო კერძო სამართლის ნორმა განსაზღვრავს ყველას უფლებებსა და მოვალეობებს.

სპეციალური სამართლის თეორია მოითხოვს ორი საკითხის

გააზრებას: პირველ რიგში უნდა გაირკვეს, თუ დავა რომელი ნორმების საფუძველზე უნდა გადაწყდეს. მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა დადგინდეს, ეს ნორმა საჯარო-სამართლებრივია თუ - არა.

4. ბაზისის თეორია

იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული გამიჯვნის თეორიები ვერ უზრუნველყოფს სათანადო შედეგის მიღწევას და საჭიროა მათი გარკვეულწილად შევსება, ქართულ სამეცნიერო ნაშრომში ადგილი აქვს მცდელობას, რომ არსებულ გამოცდილებაზე დაყრდნობითა შემუშავდეს მიდგომა, რომელიც ხელს შეუწყობს პრობლემურ საკითხში მეტი სიცხადის შეტანას. მკვლევარი სამეცნიერო ნაშრომში⁹⁷ განიხილავს ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის პრობლემას და, ამ კვლევის ფარგლებში, აყალიბებს ახალ თეორიას, რომელსაც უწოდებს სამართლებრივი საფუძვლის, ე.წ. ბაზისის თეორიას. როგორც ავტორი აღნიშნავს, თეორია არ გამოიცხადებს უკვე არსებული თეორიების მიერ განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, არამედ, ავსებს მათ დამატებითი კომპონენტით. თეორიის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ხელშეკრულების იურიდიულ ბუნებას, დამატებით, განსაზღვრავს ხელშეკრულების საგნის და შესრულების შედეგების სამართლებრივი მოწესრიგების გათვალისწინებით. ბაზისის თეორია მოიცავს ურთიერთდაკავშირებულ სამ კომპონენტს, რომელთა ერთობლივი არსებობაა აუცილებელი სათანადო სამართლებრივი გარემოს შესაქმნელად: ხელშეკრულების პირობები (შეთანხმების საგანი) უნდა გამომდინარეობდეს საჯარო ურთიერთობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმებიდან, შესრულება უნდა იყოს საჯარო-სამართლებრივი ხასიათის და ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება უნდა წარმოშობდეს საჯარო-სამართლებრივ შედეგს. ბაზისის თეორია აქცენტს აკეთებს ფაქტობრივ, სამართლებრივ ასპექტებზე და არა ნებელობით ელემენტებზე. კონკრეტული ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ ან სამოქალაქო ხელშეკრულებად მიჩნევისათვის განმსაზღვრელ ფაქტორად მითითებულია ხელშეკრულებს საგანი (თავისი ლეგალური საფუძვლით და შესრულების შედეგით), არის 97 გოგა კიკილაშვილი, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი). სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016

ის კერძო-სამართლებრივი, თუ საჯარო-სამართლებრივი. ამ შემთხვევაში ამოსავალი წერტილი არის შეთანხმების საგანი და არა ხელშეკრულების დადების მიზანი. მიზანი უფრო ნებითი კომპონენტია, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციასთან ერთად შეიძლება განსაზღვრავდეს ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას. მაგ., ბაზისის თეორიის მიზნისთვის ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების დადება ხდება "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე, არ არის გადამწყვეტი მნიშვნელობის, ეს უფრო ტექნიკური საკითხია, არსებითი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ უშუალოდ ხელშეკრულების საგანი და დანდგარი შედეგი იყოს საჯარო რეგულირების სფეროში. ბაზისის თეორიის მიზნიდან გამომდინარე, მხარეთა ნებას მნიშვნელობა აქვს იმ თვალსაზრისით, რომ განისაზღვროს თუ რა ხელშეკრულების დადება სურთ მათ, ანუ რა უნდა იყოს შესრულების საგანი. ბაზისის თეორიის მიხედვით, იმისთვის, რომ ხელშეკრულება მიეკუთვნოს ადმინისტრაციულ გარიგებათა რიცხვს, აუცილებელია, შეთანხმების საგანი, გარდა სამოქალაქო კანონმდებლობისა, იყოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით მონესრიგებული. ავტორისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს არა ვალდებულების შესრულების სამართლებრივ მონესრიგებას (რასაც არეგულირებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი), არამედ უშუალოდ ხელშეკრულების საგნის მონესრიგებას. ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნება განისაზღვრება იმის მიხედვით, თუ რა ხელშეკრულების დადება სურდათ მხარეებს, თუმცა ეს, არ უნდა გაიგივდეს ხელშეკრულების დადების მიზანთან. იმ შემთხვევაში თუ შეთანხმების საგანი განისაზღვრება საჯარო სამართლით და სახეზეა გამიჯვნის უკვე არსებული თეორიებით განსაზღვრული პირობები (ადმინისტრაციული ორგანო დებს ხელშეკრულებას, რომელსაც აქვს იერარქიული ხასიათი და ემსახურება საჯარო ინტერესებს), საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანთან ერთად ერთობლიობაში შესაძლოა, ეს თეორია წარმოადგენდეს გამიჯვნის საკმაოდ ეფექტიან საშუალებას.

§11. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოქმედების სფერო

სზაკ-ი ანესრიგებს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესს. კანონმდებელი მმართველობით ფუნქციებს მიჯნავს მმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული კერძო-სამართლებრივი საქმიანობისაგან, ასევე - იმ ღონისძიებებისაგან, რომელთა სამართლებრივ მოწესრიგებასაც არ ახდენს ადმინისტრაციული კანონდებლობა (მაგ., დაჯილდოება, შეწყალება და ა.შ.);

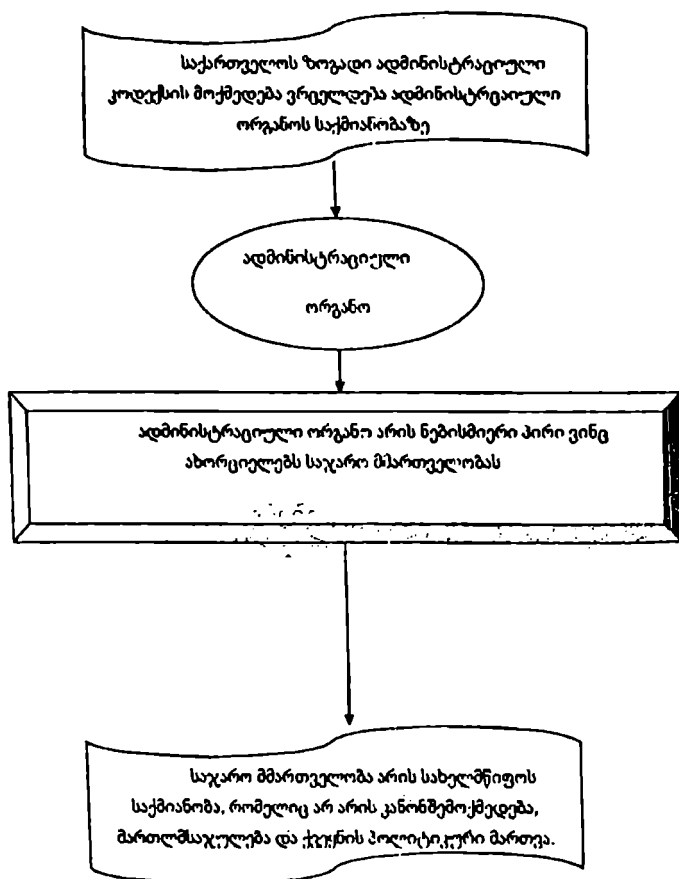
საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების თავისებურებების გათვალისწინებით, მთელ რიგ შემთხვევებში, სპეციფიკური თავისებურებები შეუძლებელს ხდის სზაკ-ის გამოყენებას. ამ გამონაკლისი სფეროებისთვის კანონმდებელი სპეციალურ ნორმებს ადგენს, რომლებიც ცალკეულ კანონებშია მოცემული (ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი);

სზაკ-ი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული წარმოების ცნებას ამ კოდექსის მიზნებისათვის და, ამდენად, განსაზღვრავს კოდექსის მოქმედების სფეროს. სზაკ-ის მე-2 მუხლის 1 ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოება არის „ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადანაცვების, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.“ აქედან გამომდინარე, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა (რელაქტი) და შიდაორგანიზაციული ღონისძიებები რჩება კოდიფიცირებული ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებს მიღმა.

სზაკ-ის მოქმედება ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე. კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაზე. კოდექსის მოქმედება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობაზე ვრცელდება, როდესაც ისინი ასორციელებენ მმართველობით ფუნქციას. კოდექსის მოქმედება არ ვრცელდება აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე, როდესაც ის არ ასორციელებს საჯარო მმართველობას. სზაკ-ის მე-3 მუხლის ეს განმარტება გვაძლევს დასკვნის საშუალებას, რომ კოდექსის მოქმედება ვრ-

ცელდება ხელისუფლების სამივე შტოზე, როდესაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა. საჯარო მმართველობა ასევე ხორციელდება კერძო სამართლის იურიდიული პირების და კერძო პირების მიერ. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტი კოდექსის მოქმედების სფეროს განსაზღვრის მიზნებისთვის არის ადმინისტრაციული ორგანო. კოდექსის მოქმედება ვრცელდება ადმინისტრაციულ ორგანოზე.

კოდექსის მოქმედების სფერო



**ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი
(პრობლემური) ცნებები**

სახელმძღვანელოს ამ თავში განხილულია ადმინისტრაციული სამართლის ის მნიშვნელოვანი ცნებები, რომელიც ზეგავლენას ახდენს საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება, განუსაზღვრელი ცნებები და შეფასების თავისუფალი სივრცე არის ადმინისტრაციული სამართლის ის ინსტიტუტები, რომელთა სწორი ინტერპრეტაცია და გამოყენება აისახება საჯარო მმართველობის კანონიერებაზე.

§12. დისკრეციული უფლებამოსილება

1. დისკრეციული უფლებამოსილების ცნება და არსი

აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ფუნქცია არის სამართალგამოყენებითი, ნორმათშეფარდებითი საქმიანობა. მმართველობის ორგანოების კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ფარგლებს ქმნის ის ნორმატიული აქტი, რომლის აღსრულებასაც ეს ქმედება ისახავს მიზნად. სამართლის ნორმის სტრუქტურაც ამ პრინციპით არის აგებული. სამართლის ნორმა შედგება ორი ნაწილისაგან: ნორმის ამოქმედების წინაპირობები და სამართლებრივი შედეგები.

სამართლის შეფარდება მოიცავს შემდეგ სტადიებს:

ფაქტის დადგენა: რა მოხდა ფაქტობრივად, რა შემთხვევასთან გვაქვს საქმე?

სამართლის სათანადო ნორმის მოძიება; ფაქტობრივი შემადგენლობის გარკვევა, რაც გულისხმობს სინამდვილის მოვლენის ნორმატიულ აღწერას, რომელსაც უკავშირდება იურიდიული შედეგის დადგომა;

იმის დადგენა: შეესაბამება თუ არა ფაქტი ნორმის ფაქტობრივ შემადგენლობას;

სამართლებრივი შედეგების განსაზღვრა.

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც სამართლის ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში მას რჩება შესაძლებლობა. აირჩიოს შესაბამისი სამართლებრივი შედეგი. ასეთ შემთხვევაში კანონი ერთ კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგს კი არ განსაზღვრავს, არამედ ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს უფლებამოსილებით, თვითონ განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგები იმდენად, რამდენადაც ორ ან რამდენიმე შესაძლო სამართლებრივ შედეგებს ადგენს და აძლევს შესაძლებლობას. აირჩიოს ყველაზე მისაღები საშუალება. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულმა უფლებამოსილებამ შეიძლება მოიცვას ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის შესაძლებლობა. კონკრეტულ შემთხვევაში განახორციელოს თუ არა რაიმე ღონისძიება, ან კიდევ მისაღები ღონისძიებებიდან რომელი ღონისძიება გამოიყენოს. მაგ., პოლიციის უფლებამოსილება დაიცვას საზოგადოებრივი წესრიგი. მოიცავს პოლიციის არჩევანს. განახორციელოს თუ არა პოლიციური ღონისძიება. მაგრამ, როდესაც საფრთხე ექმნება პოლიციის შესახებ კანონით დაცულ სიკეთეს - საზოგადოებრივ მართლწესრიგს, ის ვალდებულია გაატაროს სათანადო ღონისძიება. ამ შემთხვევაში, მისი არჩევანის თავისუფლება მოიცავს მისაღები ღონისძიების ერთ-ერთი სახის არჩევის შესაძლებლობას. არჩევანის თავისუფლებასთან გვაქვს ასევე საქმე, როდესაც კანონი ადგენს დამრღვევის მიმართ ჯარიმის დაკისრების შესაძლებლობას 50-დან 100 ლარამდე. კანონით დადგენილ ამ ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანო თვითონ იღებს გადაწყვეტილებას ჯარიმის ოდენობაზე.

2. დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძვლები

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადგენს კანონმდებელი. აქედან გამომდინარე, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში აუცილებელია საქართველოს ნორმის შინაარსის გარკვევა. კანონის ტექსტში უშუალოდ არ არის გამოყენებული ტერმინი - „დისკრეციული უფლებამოსილება“, იგი გამოიხატება სიტყვებით - ადმინისტრაციულ ორგანოს „შეუძლია“, „უფლება აქვს“ ან „უფლებამოსილია“ მთელ რიგ შემთხვევებში, ეს გამომდინარეობს ნორმის შინაარსიდან. ამის საპირისპიროდ, როდესაც

კანონმდებელი უთითებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო „ვალდებულია“, „უნდა განახორციელოს“, „უფლება არა აქვს“, „უნდა აიკრძალოს“ და ა.შ. ასეთ შემთხვევებში აშკარაა კანონმდებლის ნება: ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება.

3. დისკრეციული უფლებამოსილების დანიშნულება

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი პასუხისმგებლობით. ის ემსახურება, პირველ რიგში, კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს. დისკრეციული უფლებამოსილებას მინიჭებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, კანონის ნორმის მიზნებისა და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისათვის სათანადო გადაწყვეტილება. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გაიაზროს, თუ რა მიზნის მისაღწევად აქვს მას მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იქნეს გათვალისწინებული და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა შეაფასოს შემთხვევა და მიიღოს გადაწყვეტილება.

მაგ., უნებართვო შეკრებების აკრძალვა ემსახურება საზოგადოებრივი წესრიგისა და უშიშროების დაცვას, ასევე წინასწარი, უნებართვის მოპოვების მოთხოვნის დაცვას. თუკი ასეთი უნებართვო შეკრება იმართება, პოლიციელი ვალდებულია, შეამონმოს:

რა უარყოფით შედეგებს იწვევს ეს ფენით მოსიარულეების, ავტოტრანსპორტისა და თვით შეკრების მონაწილეებისათვის;

რა მასშტაბებს იღებს ის და იზრდება, თუ არა მონაწილეთა რაოდენობა;

შესაძლებელია თუ არა მისი ეფექტურად დაშლა, რაც დამოკიდებულია მონაწილეთა ოდენობაზე, მათ აგრესიულობაზე, ასევე პოლიციელთა რაოდენობაზე.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს საჯარო და კერძო ინტერე-

სების პროპორციულობის პრინციპს. შეუძლებელია ცალკე აღებული, რომელიმე საჯარო ან კერძო ინტერესისათვის უპირატესობის მინიჭება. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს მათი შეპირისპირება. საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო ინტერესებისათვის მიყენებულ სიკეთეს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე შერჩეულმა და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ღონისძიებამ არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, ანუ მიზნის მიღწევის საშუალება უნდა შეესაბამებოდეს მიზანს. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო მის ხელთ არსებული რამდენიმე საშუალებიდან იყენებს იმას, რომელიც ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანია პირის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებებისათვის.

საკითხი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სამართალში. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში, ისევე როგორც სამართალდარღვევათა მომწესრიგებელი სხვა კანონებში, მოცემული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სისტემა აგებულია პასუხისმგებლობის სიმძიმის ხარისხის მიხედვით - მსუბუქიდან მძიმესკენ. თუმცა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა პასუხისმგებლობის სამართალი და პრაქტიკა არ ითხოვს კანონით დადგენილი პასუხისმგებლობის თითოეული სახის სავალდებულო იერარქიულ გამოყენებას. აგრეთვე, იერარქიულად უფრო მძიმეს გამოყენება არ საჭიროებს იმის დასაბუთებას თუ რატომ არ მოხდა უფრო მსუბუქის გამოყენება. აღნიშნული გამომდინარეობს იქიდან, რომ კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს საქმის ფაქტობრივი გარემოებებისა და ფაქტის ნორმატიული აღწერის საფუძველზე სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრისას აძლევს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, რომ შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. სზაქ-ის მე-7 მუხლში მოცემული თანაზომიერების პრინციპი არის „საჭე“ ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში, რომელიც ეხმარება მას დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღებაში. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებ-

ში გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი მეთოდის გამოყენებით. ეს მეთოდი მდგომარეობს გადაწყვეტილების თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე მიღებაში, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო მიყავს სამართალდარღვევის შესაფერის პასუხისმგებლობის სახესთან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებული სამართლებრივი საშუალების შეფასება თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე გვაძლევს პასუხს შეკითხვაზე, რატომ მოხდა შერჩეული საშუალების გამოყენება და რა არის კანონით განსაზღვრული ალტერნატიული პასუხისმგებლობის სახის გამოყენებლობის საფუძველი. შერჩეული ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სახე უნდა იყოს გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული.

4. შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და მისი სამართლებრივი შედეგები

დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება არ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის სრული თავისუფლების მინიჭებას, იგი აკისრებს გარკვეულ უფლებამოსილებას, რომ საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ უნევს ანგარიშს კანონმდებლის მიერ მისთვის მინიჭებული მოქმედების თავისუფალ სივრცეს, ასეთ შემთხვევაში სახეზე გვაქვს შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და ღონისძიება არის უკანონო. შესაძლებელია სამი შემთხვევის გამოყოფა, როდესაც ასეთ შეცდომასთან გვაქვს საქმე

1. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ იყენებს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას⁹⁸, ის უშვებს შეცდომას და მის მიერ განხორციელებული ღონისძიება ხდება უკანონო;
2. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო სცილდება მისი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს⁹⁹ (მაგ.: ის კონკრეტული ადმინისტრაციული გადაცდომისათვის ადგენს ჯარი-

98 Ermessensnichtegebrauch, იხ. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 153, აბზ. 21

99 Ermessensüberschreitung, იხ. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 153, აბზ. 20

მას 60 ლარის ოდენობით. როდესაც კანონი ამ კონკრეტული სამართალდარღვევისათვის ითვალისწინებს დაჯარიმებას 10-დან 50 ლარამდე) და ახორციელებს ისეთ ღონისძიებას, რომელიც კანონით არ არის გათვალისწინებული, ასეთ შემთხვევაში სახეზეა შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და, შესაბამისად, უკანონო მმართველობითი ღონისძიება.

3. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ანგარიშს არ უწევს კანონის ნორმის მიზნებს და არ იყენებს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას. იმ მიზნისათვის, რაც კანონმდებელმა მასში ჩადო¹⁰⁰, ასეთ შემთხვევაში ასევე სახეზეა შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და, შესაბამისად, უკანონო მმართველობითი ღონისძიება.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებულ შეცდომას აქვს საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობა. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება არ ექვემდებარება გადამოწმებას სასამართლოს მხრიდან. თუმცა, სასამართლოში დავის საგანი შეიძლება გახდეს შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში. არის თუ არა დაშვებული ასეთი შეცდომა, ეს ხდება სასამართლოა შემოწმების საგანი.

¹⁰⁰ Ermessensfhlgebrauch, იხ. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 153, აბზ. 22

§13. შეფასების თავისუფალი სივრცე

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ითხოვს მმართველობითი ღონისძიებების სრულ სასამართლო კონტროლს. გამონაკლისი ვრცელდება იმ შემთხვევაზე, როდესაც გადაწყვეტილება დაკავშირებულია განსაკუთრებულ საგონობრივ კომპეტენციაზე და ერთ-ჯერად სიტუაციაზე, რომლის რეკონსტრუქცია შეუძლებელია. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც გადაწყვეტილება დაკავშირებულია შეფასების პროცესთან. შემფასებელს აქვს შეფასების თავისუფალი სივრცე, როდესაც შემფასებელი ახდენს შეფასებას საგამოცდო საკითხების სირთულეების გათვალისწინებით და საერთო შედეგების შეფასების საფუძველზე, შეუძლებელია არსებული სიტუაციის კონსტრუირება და გადამოწმება მოსამართლის მიერ. აღნიშნული ვრცელდება იმ შემთხვევებზე სადაც ადგილი აქვს შეფასებას მაგ., სკოლის მოსწავლეთა და სტუდენტთა შეფასება, ასევე საჯარო მოხელეთა შეფასება და ა.შ.¹⁰¹

შეფასების თავისუფლება არ გულისხმობს სასამართლო კონტროლისგან სრულ თავისუფლებას. საგანმანათლებლო დაწესებულებაში შემფასებლის შეფასების თავისუფლებიდან გამომდინარე მიღებული საგამოცდო გადაწყვეტილებების კანონიერების დადგენის დროს, მოსამართლე ამოწმებს ხომ არ არის დარღვეული გამოცდის პროცედურა, იყო თუ არა შექმნილი სათანადო გარემო გამოცდის მიმდინარეობის დროს, გადაწყვეტილება ხომ არ ეფუძნება შეუსაბამო ფაქტობრივ გარემოებებს. გათვალისწინებულია თუ არა შეფასების დადგენილი წესები, პრინციპები და კრიტერიუმები, შეფასებისას ადგილი ხომ არ ჰქონდა თვითნებობას.¹⁰²

შეფასების თავისუფლების მეორე ჯგუფს ქმნის სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში განხორციელებული შეფასება, რაც ასევე შეზღუდული სასამართლო კონტროლის ფარგლები ექცევა. მაგალითად, აქვს თუ არა კონკურსანტს სათანადო უნარი დაიკავოს საჯარო სამსახურში არსებული ვაკანტური თანამდებობა ან შეესაბამება თუ არა საჯარო მოხელე დაკავებულ თანამდებობას, ეს ხდება არა სქემატური სუბსუმფაციის საფუძველზე,

101 Lehre vom Beurteilungsspielraum, in: Maunert/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 157, აბზ. 31.

102 იხ. რევაზ ხოფერია, დისკრეციული უფლება: მოსილგების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის კვალიფიკაციის მოსაპოვებლად, გვ. 119-120.

როდესაც ხდება ფაქტობრივი გარემოებებისა და ნორმის შესაბამისობის დადგენა, არამედ არის სუბიექტური შეფასების შედეგი. რამდენადაც, ასეთი შეფასება არ კეთდება საყოველთაოდ აღიარებული ობიექტური ჩარჩოს ფარგლებში, სასამართლო კონტროლი მისი კანონიერების შემოწმებაზე არის შეზღუდული.¹⁰³

ცალკე გამოყოფენ კოლეგიური და დამოუკიდებელი ორგანოების გადანყვეტილებების შეფასების თავისუფლების ნაწილს. კოლეგიური და დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოების ისეთი გადანყვეტილებები, რომლებიც ეფუძნება განსაკუთრებულ პრინციპებს და გამომდინარეობს საექსპერტო ცოდნიდან, რამდენადაც, ასეთი ორგანოები, როგორც წესი, დაკომპლექტებულნი არიან ექსპერტებით, სპეციალური ცოდნის მქონე პირებით, ასევე არ ექცევა სასამართლოს სრული კონტროლის ქვეშ.¹⁰⁴

ასევე, შეზღუდულია სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაკეთებული პროგნოზის და რისკის შეფასების მიმართ. ასეთი გადანყვეტილებების შეფასების თავისუფლების ნაწილზე შეზღუდული სასამართლო კონტროლი აღიარებულია, როგორც გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს, ისე გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ.¹⁰⁵

გადამოწმებას ექვემდებარება შეფასების პროცესში დაცულია თუ არა საკანონმდებლო ფარგლები; ხომ არ აქვს ადგილი პროცესუალურ დარღვევებს; ადმინისტრაციულ სამართალში დადგენილი კანონიერების ზოგადი კრიტერიუმები; ადმინისტრაციული წარმოების წესების დაცვა, მიუკერძოებლობის პრინციპი და ა.შ. ვრცელდება ასევე შეფასების კანონიერების შემოწმებაზე.

103 იხ. რევაზ ხოფერია, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადანყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის კვალიფიკაციის მოსაპოვებლად, გვ. 122.

104 იხ. რევაზ ხოფერია, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადანყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის კვალიფიკაციის მოსაპოვებლად, გვ. 119-120

105 იხ. რევაზ ხოფერია, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადანყვეტილების კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის კვალიფიკაციის მოსაპოვებლად, გვ. 124.

§14. განუსაზღვრელი ცნებები

კანონის ნორმაში მოცემული ქმედების ნორმატიული აღწერას ახასიათებს განსხვავებული სიზუსტე. ხშირად გამოიყენება ტერმინები, რომლის განმარტებაც კანონშივეა მოცემული, თუმცა უმეტესობა გამოყენებული ტერმინებისა იძლევა განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაზღვრობას. კანონმდებელს არ შეუძლია ყველა მომავალი სამართლებრივი ურთიერთობა ზუსტად ასახოს კანონის ნორმაში. ყოველდღიური ცხოვრების მრავალფეროვნება და მოსალოდნელი ურთიერთობების თავისებურებები არ იძლევა ამის შესაძლებლობას. ამის გათვალისწინებით, კანონის ნორმას უნდა ახასიათებდეს გარკვეული აბსტრაქტულობა. ნორმის შემფარდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს გარკვეული თავისუფლება, რომ მოანესრიგოს წინასწარ გაუთვალისწინებელი ურთიერთობები. ამ მიზანს ემსახურება კანონში განუსაზღვრელი ცნებების¹⁰⁶ გამოყენება. კანონმდებელმა კანონში ასეთი ზოგადი ცნებების გამოყენებისას უნდა გაითვალისწინოს, რომ უნდა დაიცვას ნორმის განსაზღვრულობის პრინციპი და, ასევე, ნორმა არ უნდა იძლეოდეს მისი ანტიკონსტიტუციური ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას.

განუსაზღვრელია ისეთი ცნებები, როგორიცაა: „სანდოობა,“ „კეთილსინდისიერება,“ „საჯარო ინტერესი,“ „საერთო კეთილდღეობა,“ „სახელმწიფო უსაფრთხოება,“ და ა.შ. სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და გამოყენების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების შემთხვევაში, კანონის შესაბამისია მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილება და კანონში გამოყენებული განუსაზღვრელი ცნებების ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც ნორმის შემფარდებლის მხრიდან ინტერპრეტაცია ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს.¹⁰⁷ აღნიშნული უფლება გამომდინარეობს კანონისმიერი დათქმის და ნორმის განსაზღვრულობის კონსტიტუციური პრინციპებიდან, რომლის თანახმადაც, მოქალაქის უფლებების შეზღუდვა საჭიროებს შინაარსობრივად საკმარისად გან-

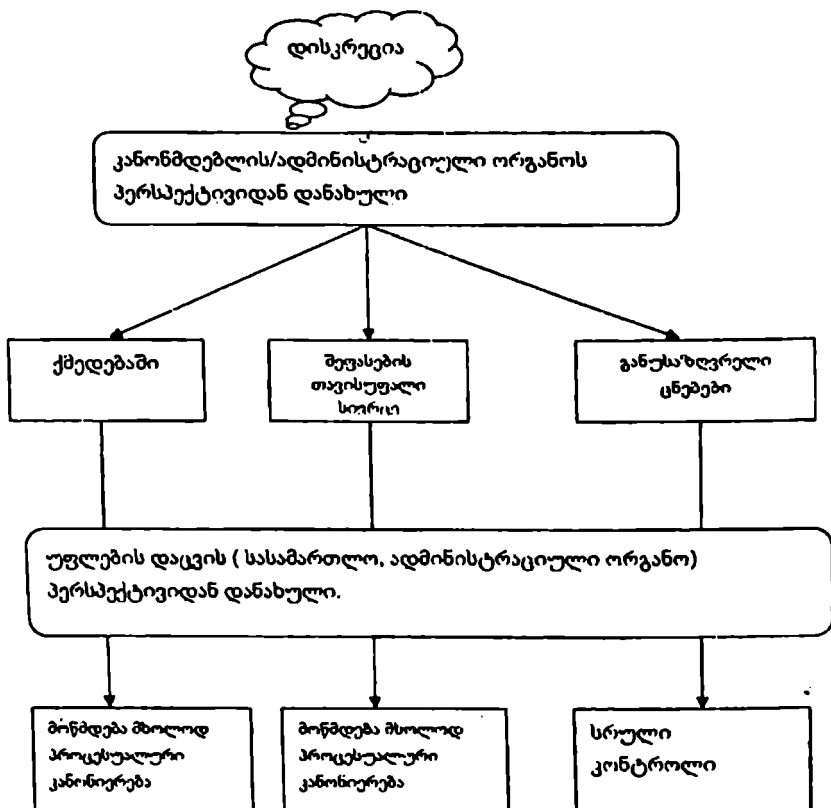
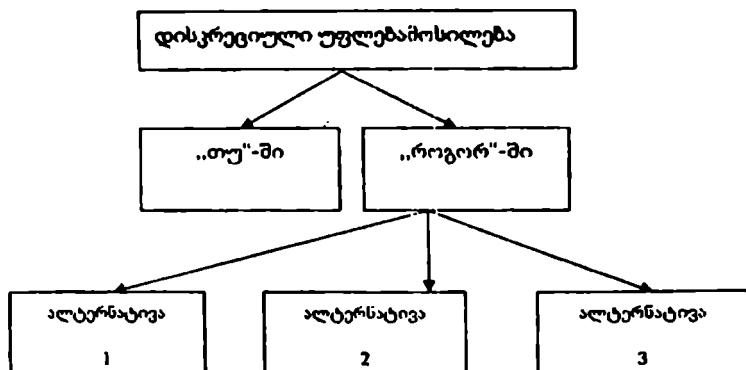
106 Unbestimmter Rechtsbegriff, nb. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 155. აბზ. 27

107 რევაზ ხოფერია, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი: სადისკრეტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის კვალიფიკაციის მოსაპოვებლად, გვ. 108

საზღვრულ სამართლებრივ საფუძველს. ნორმის განსაზღვრულობის პრინციპი დაცულია, ერთი მხრივ, როდესაც მისი ინტერპრეტაციის შედეგად ნორმის შემფარდებელს აქვს მყარი სამართლებრივი საფუძველი, მეორე მხრივ, როდესაც კანონქვემდებარე აქტებში ხდება მისი შემდგომი დაზუსტება.

როდესაც საუბარია სამართლის ნორმის შეფარდებისას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების გადამოწმებაზე, ყურადღება უნდა მიექცეს ნორმის სამართლებრივ ბუნებას. ერთმანეთისგან უნდა გაემიჯნოს კანონის ნორმები, რომელთაც კონდიციონალური ხასიათი (თუ მაშინ...) აქვთ და ნორმები რომელთაც ფინალური შედეგის განმსაზღვრელი სტრუქტურა აქვთ. კონდიციონალური შინაარსის ნორმა ადგენს, რომ თუ კონკრეტული ფაქტი შეესაბამება ფაქტის ნორმატიულ აღწერას, დგება ნორმით განსაზღვრული კონკრეტული სამართლებრივი შედეგი: ნორმის სტრუქტურა არის „თუ-მაშინ“ პრინციპით აგებული. ამის საპირისპიროდ, მოწესრიგების ფინალური შედეგის დამდგენი ხასიათის ნორმა განსაზღვრავს მოწესრიგების მიზანს, რომლის მიღწევაც არის ნორმის შემფარდებლის ვალდებულება, ხოლო სამართლებრივი შედეგის დადგომასთან მიმართებით არ შეიცავს იმპერატიულ მოთხოვნას, არამედ მის გასაზღვრაში (დადგება თუ არა ეს შედეგი) ნორმის შემფარდებელს ანიჭებს თავისუფლებას. ამ ორი მოდელის შედარება გვიჩვენებს, რომ კონდიციონალური ხასიათის ნორმებში უფრო მაღალია გადაწყვეტილების მიმღების კანონით ბოჭვა ვიდრე ფინალური შედეგის განმსაზღვრელ ნორმებში. სასამართლოს მიერ კონდიციონალური ნორმის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შეფასებისას ყურადღება უნდა მიექცეს სამართლებრივი უსაფრთხოების (განჭვრეტადობის) პრინციპი მოითხოვს, რომ შეცნობადი იყოს, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები გახდა საკმარისი სამართლებრივი შედეგის დასადგენად. მმართველობის ღონისძიების ადრესატს უნდა შეეძლოს დამოუკიდებლად განსაზღვროს ქცევის ის მოდელი, რომელიც კონფლიქტში არ მოივა კანონთან. სასამართლოს გადაწყვეტილებში უნდა აისახოს იმ კრიტერიუმები, რომელიც დააკმაყოფილებდა განჭვრეტადობის პრინციპს და შესაძლებელს გახდიდა გადაწყვეტილების მიღებას ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, რაც შესაძლებელს გახდიდა მის განზოგადებას და გამოყენებას ადმინისტრაციული ორგანოს ერთგვაროვან პრაქტიკაში.

როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულ საკანონმდებლო ნორმებს აქვს ხარვეზი, პირველ რიგში, უნდა დადგინდეს, ეს არის „ხარვეზი ფორმულირებაში“ თუ „შეფასებით შეასაბუძებს ხარვეზი“. პირველ შემთხვევაში, სახეზე უნდა იყოს ნორმა, რომლის სიტყვა-სიტყვითი შინაარსი არასრულყოფილ ქცევის წესს დაადგენდა, ხოლო, მეორე შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, როდესაც შესაძლებელა ნორმის გამოყენება მისი განვრცობის გარეშე, მაგრამ სამართლიანობის პრინციპი მოითხოვს ნორმის შინაარსში გარკვეული კორექტირების შეტანას. როდესაც მოსამართლე იყენებს ხარვეზის შეფასებით შეცვლების მეთოდს. თუმცა, ზოგადად, ამ მეთოდის პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ არსებობს საფრთხე, მოსამართლე დაუსაბუთებლად არ შეიჭრას კანონმდებლის (როგორც ფორმალურ, ისე მატერიალურ გაგებას) უფლებამოსილებაში. აქიდან გამომდინარე, მოსამართლეს შეუძლია ამ მეთოდის გამოყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც, ნორმის განვრცობითი განმარტებით ის გვთავაზობს ამ ნორმის სხვა მომავალ შემთხვევებზე (მსგავსი შემთხვევების თანაბარი მოპყრობის პრინციპიდან გამომდინარე) განოყენების შესაძლებლობას საკითხის სამართლიანად გადაწყვეტის მიზნიდან გამომდინარე. ეს ნიშნავს იმას, რომ მოსამართლეს არ აქვს უფლება ნორმა ისე განავრცოს, რომ ამან გამოიწვიოს მისი შინაარსის გამკაცრება, შესაბამისად, მისი ადრესატების უფლებრივი მდგომარეობის გაუარესება. როგორც საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, „საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების გამიჯვნის პრინციპიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ნორმის განმარტებისას სასამართლო არ გასცდეს კანონის ფარგლებს. სასამართლო განმარტავს სამართლის ნორმებს, მაგრამ არ ქმნის მათ. მართლმსაჯულება შებოჭილია კანონით. აღნიშნული ძირითადი პრინციპი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის 84-ე მუხლის პირველ პუნქტში, რომლის თანახმად, მოსამართლე თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს. ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით, სასამართლოს არ გააჩნია კანონშემოქმედებითი ფუნქცია, იგი ახდენს მხოლოდ ნორმის განმარტებას შესაბამისი კანონის ფარგლებში“¹⁰⁸.



ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები

ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები კონსტიტუციური სამართლის ნიალიდან არის აღმოცენებული. სწორედ ადმინისტრაციული სამართლის ამ სფეროში ხდება ნათელი, თუ რამდენად ზუსტია გამოთქმა: „ადმინისტრაციული სამართალი არის კონკრეტიზებული კონსტიტუციური სამართალი“. კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წარმომავლობის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს აქვს კონსტიტუციური რანგი.

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების განსაზღვრა ემსახურება საჯარო მმართველობისათვის ერთიანი სამართლებრივი სტანდარტების დადგენას. ეს კანონმდებლებს აძლევს შესაძლებლობას, მმართველობის ცალკეული სფეროს მომწესრიგებელ სპეციალურ კანონებში არ გაიმეოროს ეს პრინციპები. მიუხედავად ამისა, ცალკეულ კანონებში გვხვდება ცალკეული პრინციპების განმეორების შემთხვევები, რომელთა შინაარსიც ჩამოყალიბებულია დარგის თავისებურებების გათვალისწინებით. ამის საილუსტრაციოდ სზაკ-ის პრინციპის განხილვისას, შედარებისთვის მოცემულია პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის ნორმები.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალს დაემატა მე-18 მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის თანახმადაც, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება. იმის გათვალისწინებით, რომ ტერმინი „სამართლიანი“ არ იძლევა მისი შინაარსის ცალსახად განსაზღვრის შესაძლებლობას, იურიდიულ ლიტერატურაში¹⁰⁹ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების შინაარსის განსაზღვრა ხდება საჯარო მმართველობის პრინციპების საფუძველზე, რომლებიც განსაზღვრულია სზაკ-ით და ადმინისტრაციული წარმოების მომწესრიგებელ სხვა საკანონმდებლო აქტებში.

109 იხ. Zellenberg, Ulrich, Das Recht auf eine gute Verwaltung. ნიშნები: Grabenwarter, Christoph/öcherstorfer, Winfried/Rosenmayr-Klemenz, Claudia (Hrsg.), Die Grundrechte des Wirtschaftslebens nach dem Vertrag von Lissabon, Jan Sramek Verlag, Wien, 2012, S. 91-121

§15. კანონიერების პრინციპი

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 მუხლი აყალიბებს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერების პრინციპს, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოების კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას.

სზაკ-ის მე-5 მუხლის I ნაწილის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს, კანონმდებლობის მოთხოვნების სანაწილმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება. კანონის უზენაესობის პრინციპი, რომელიც ჩადებულია ნორმის ამ ნაწილში, ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკრძალავს კანონისგან გადახვევას. ამასთან ერთად, იგი მათ ავალიდებულებს კანონის გამოყენებას. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არა აქვთ უფლება, მიმართონ ისეთ ღონისძიებას, რომელიც კანონსანაწილმდეგო იქნება. კანონის უზენაესობის პრინციპის უგულებელყოფა იწვევს მმართველობითი ღონისძიების უკანონობას.

სზაკ-ის მე-5 მუხლის II ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან სხვა სახის ქმედება, რომელიც იწვევს ადამიანის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებების ან თავისუფლებების შეზღუდვას, დაიშვება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის შესაბამისად, კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე. ნორმის ეს დებულება გამომდინარეობს კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან, როგორც თანახმადაც, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება. კანონმდებელი ყურადღებას ამახვილებს შემზღუდავი ხასიათის მმართველობით საქმიანობაზე და მოითხოვს, რომ ადამიანის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა ემყარებოდეს ნორმატიულ საფუძველს, შემზღუდავი ხასიათის მმართველობითი საქმიანობის უფლებამოსილება კანონში ან მის საფუძველზე გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტში დეტალურად უნდა იყოს მოწესრიგებული, კერძოდ, მკაცრად უნდა განისაზღვროს შეზღუდვის ობიექტი, მიზანი და მოცულობა. აღმჭურველი ხასიათის მმართველობითი ღონისძიება არ საჭიროებს კონკრეტულ ნორმატიულ საფუძველს, რამდენადაც ის არ ზღუდავს, როგორც ადრესატის, ასევე მესამე პირების უფლებებს. ასეთ შემთხვევაში მმართველობითი

ლონისძიება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კანონმდებლობას და მისი განმხორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო არ უნდა გასცდეს თავისი უფლებამოსილების საზღვრებს.

კანონისმიერი დათქმის პრინციპი კონსტიტუციაში განმტკიცებული დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ძირითადი უფლებების აღიარების პრინციპებიდან გამომდინარეობს.

სზაკ-ის მე-5 მუხლის III ნაწილი ადგენს კანონიერების პრინციპის დარღვევის სამართლებრივ შედეგებს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უფლებამოსილების გადამეტებით განხორციელებულ მმართველობით ლონისძიებას არა აქვს იურიდიული ძალა თუმცა უფლებამოსილების გადამეტება ყოველთვის არ გვაძლევს იმის საფუძველს, რომ ლონისძიება მივიჩნიოთ იურიდიული ძალის არმქონედ. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ მისი გამოცემის უფლებამოსილება მნიშვნელოვნად იყოს გადამეტებული. სხვა შემთხვევაში ის შეიძლება გახდეს აქტის უკანონობის და, შესაბამისად, ბათილად გამოცხადების საფუძველი.

კანონიერების პრინციპი

კანონის უზენაესობა

კანონისმიერი დაოქმა

დემოკრატიის პრინციპის ერთ-ერთი მოთხოვნაა, ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებები ხალხისაგან უშუალოდ არჩეულმა პარლამენტმა მიიღოს.

სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი მოთხოვნაა პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის კანონით მოწესრიგება. ამ კანონმა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა უნდა განსაზღვროს და, ამასთან, ეს საქმიანობა მოქალაქეებისათვის გასაგები და გამჭვირვალე უნდა გახადოს.

ადამიანის ძირითადი უფლებების აღიარების პრინციპის ერთ-ერთი მოთხოვნაა, მაქსიმალურად იყოს დაცული მოქალაქის უფლებები და თავისუფლებები და მათი შეზღუდვა მხოლოდ კანონის საფუძველზე ან კანონის მეშვეობით მოხდეს.

პრაქტიკული სავარჯიშო

მოქალაქის განცხადების საფუძველზე სოციალური მომსახურების სააგენტომ საყოფაცხოვრებო სუბსიდია (ყოველთვიური ფულადი სახის გასაცემელი, რომელიც განკუთვნილია კანონით განსაზღვრული სხვადასხვა სოციალურ კატეგორიას მიკუთვნებულ პირთა წრისათვის საყოფაცხოვრებო-კომუნალური საჭიროებების უზრუნველსაყოფად) დაუნაწილა პირს, რომელიც აკმაყოფილებდა კანონით განსაზღვრულ სოციალურ კატეგორიას მაგრამ არ იყო აღრიცხული სახელმწიფო პენსიის მიმღებ პირად.

დავალება:

შეამოწმეთ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება კანონიერების პრინციპს საფუძველზე.

პასუხი:

იმისათვის, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება შეესაბამებოდეს სზა-კ-ით განსაზღვრულ კანონიერების პრინციპს, ის უნდა პასუხობდეს კანონის უზენაესობის და კანონისმიერი დათქმის მოთხოვნებს:

კანონის უზენაესობის პრინციპი ითხოვს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ინდივიდუალური გადაწყვეტილება წინააღმდეგობაში არ მოდიოდეს კანონთან. კანონი საყოფაცხოვრებო სუბსიდიის მისაღებად ადგენს ორ წინაპირობას: კანონით განსაზღვრული სოციალური კატეგორიისათვის კუთვნილება და სახელმწიფო პენსიის მიმღებ პირად აღრიცხვა. კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აძლევს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, არამედ ზუსტად განსაზღვრავს მისი დანიშნვის წინაპირობებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს დისკრეცია თუ-ში.

კანონისმიერი დათქმა ითხოვს მმართველობითი ღონისძიების განხორციელებას საკანონმდებლო საფუძველზე. კანონის ნორმა არ უშვებს საყოფაცხოვრებო სუბსიდიის გაცემის შესაძლებლობას აღნიშნული ორი წინაპირობის გარეშე.

დასკვნა: ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება კანონიერების პრინციპს.

სზაკ-ი

მუხლი 5. უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე

1. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება.

2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან სხვა სახის ქმედება, რომელიც იწვევს ადამიანის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებების ან თავისუფლებების შეზღუდვას, დაიშვება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავის შესაბამისად, კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე.

3. უფლებამოსილების გადამეტებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ქმედებას არა აქვს იურიდიული ძალა და ბათილად უნდა გამოცხადდეს.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირების მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ჯეროვნად შეუსრულებლობა ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება იწვევს კანონით დადგენილ პასუხისმგებლობას.

პოლიციის შესახებ კანონი

მუხლი 10. კანონიერების პრინციპი

1. პოლიციელის მიერ განხორციელებული საპოლიციო ღონისძიება უნდა გამომდინარეობდეს კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპებიდან.

2. კანონის უზენაესობის პრინციპის თანახმად, პრევენციული და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებები უნდა შეესაბამებოდეს კანონის მოთხოვნებს.

3. კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თანახმად, საპოლიციო ღონისძიების განხორციელება, რომელიც იწვევს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვას, დასაშვებია მხოლოდ კანონის საფუძველზე.

§16. კანონის წინაშე თანასწორობა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით აღიარებული კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით აღიარებული ყველა ადამიანის დაბადებით თავისუფლებისა და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპიდან¹¹⁰. კანონის წინაშე თანასწორობის ეს ზოგადი დებულება გულისხმობს სახელმწიფო აპარატის მხრიდან თვითნებობის აკრძალვას; დაუშვებელია არსებითად იდენტური საქმის გარემოებების თვითნებურად არათაბრად შეფასება და პირიქით, არსებითად არათანაბარი საქმის გარემოებების თვითნებურად თანაბარი შეფასება და აქედან გამომდინარე, უკანონო გადაწყვეტილების მიღება. ამ კონსტიტუციური პრინციპის ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ასახვა ემსახურება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა უფლებების დაცვას, რამდენადაც ის გულისხმობს, რომ დაუშვებელია ამ ურთიერთობის რომელიმე მხარის კანონიერი უფულებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესის შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი რაიმე უპირატესობის მინიჭება, ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ზომების მიღება. ამ მოთხოვნის დარღვევა გვაქვს სახეზე, როდესაც არ იკვეთება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის ერთ-ერთი მხარის შეზღუდვის ან მისთვის უპირატესობის მინიჭების გონიერი, საქმის არსიდან გამომდინარე საფუძველი, არამედ აშკარაა შეუსაბამოა განხორციელებულ ღონისძიებასა და საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს შორის.

კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის არსის განსაზღვრისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ სამართლის თითოეული ნორმა კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგებს უკავშირებს განსაზღვრულ ფაქტობრივ გარემოებებს, რომელიც სხვაგვარად წესრიგდება ვიდრე სხვა ფაქტობრივი გარემოებების შემთხვევაში. თანასწორობის პრინციპი არ შეიძლება გავაგოთ, როგორც ფაქტებისადმი დიფერენციული მიდგომის აკრძალვა. ის არ მოითხოვს, რომ ყველაფერი თანაბრად შევაფასოთ, რანდენადაც ყოველდღიური ცხოვრების ფაქტობრივი გარემოებები იმდენად მრავალფეროვანია, რომ შეუძლებელია მათი „ერთი საზომით“ გაზომვა. არ არსებობს სრუ-

¹¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 11-ე მუხლი.

ლიად იდენტური ფაქტები, თითოეული კონკრეტული შემთხვევა მოითხოვს მისი თავისებურებების გათვალისწინებით შეფასებას. კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ არსებითად ერთნაირი საქმის გარემოებების შემთხვევაში მიღებულ იქნეს ერთნაირი გადაწყვეტილება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქმის გარემოებათა იდენტურობის შემთხვევაში ერთი პირის მიმართ უკანონო გადაწყვეტილების მიღება არ წარმოშობს მეორე პირის უფლებას იმავე სახის გადაწყვეტილებაზე. მაგ., თუ საპატრულო პოლიციელი არ აჩერებს გადაჭარბებული სიჩქარით მოძრავ სამთავრობო ავტომანქანას, ეს არ წარმოშობს სხვა ავტომანქანების მძღოლთა უფლებას, იმოძრაონ გადაჭარბებული სიჩქარით, რამდენადაც „არ არსებობს თანასწორობა უკანონობაში“.

პრაქტიკული სავარჯიშო

თბილისში მცხოვრებმა მოქალაქეებმა მიმართეს თბილისის მერიას განცხადებით შესაბამისი პროგრამის ფარგლებში უნივერსიტეტში სწავლის გადასახადის დაფინანსების მოთხოვნით. თბილისის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგენილი კრიტერიუმების გათვალისწინებით შერჩეულ ორ განმცხადებელს ჰქონდა იდენტური მონაცემები. შეზღუდული ფინანსური შესაძლებლობების გათვალისწინებით ერთის გამოსავლენად კომისიამ უპირატესობა მიანიჭა განმცხადებელს, რომლის მშობლები მმართველი პოლიტიკური გუნდის მხარდამჭერები არიან.

დავალება: შეამოწმეთ გადაწყვეტილების შესაბამისობა კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპთან.

კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი ითხოვს არსებითად იდენტური შემთხვევები შეფასდეს იდენტურად. გადაწყვეტილებას არ შეიძლება დაედოს საფუძვლად ისეთი კრიტერიუმი, რომელიც იწვევს პირის უფლების შეზღუდვას და არ იკვეთება შეზღუდვის საფუძველი, რომელიც გაამართლებდა ამ შეზღუდვას. ურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმა ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შეფასების საფუძველზე გადაწყვეტილების უფლებას, თუმცა გამიჯვნის კრიტერიუმი არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული. თანხის მიზნობრიობა არ ემსახურება პოლიტი-

კური მხარდამჭერებისთვის მაღლიერების გამოხატვას. არამედ მისი მიზანია სწავლის გადასახადის საჭიროების განსაზღვრა.

ადმინისტრაციული ორგანოს გადანყვეტილებაში დარღვეულია კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი.

სზაკ-ი

მუხლი 4. კანონის წინაშე თანასწორობა

ყველა თანასწორია კანონისა და ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე.

დაუშვებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესის შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული რაიმე უპირატესობის მინიჭება ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ზომების მიღება.

საქმის გარემოებათა იდენტურობის შემთხვევებში დაუშვებელია სხვადასხვა პირის მიმართ განსხვავებული გადანყვეტილების მიღება, გარდა კანონით გათვალისწინებული საფუძელის არსებობისას.

პოლიციის შესახებ კანონი

მუხლი 11. დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი

პოლიცია ვალდებულია პატივი სცეს და დაიცვას ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, ასაკისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა და სხვა მახასიათებლებისა.

§17. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპი ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია. ფაქტობრივად, მასშია ასახული ადმინისტრაციული წარმოების არსი. ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუკი გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება განასორცელა მიუკერძოებლად.

პრინციპი, რომ არაეინ შეიძლება იყოს მოსამართლე თავის საქმეში (*nemo iudex in causa sua*), უფრო ძველია, ვიდრე ადმინისტრაციული სამართალი. სამართლებრივი სახელმწიფოების (მათ შორის საქართველოს) ადმინისტრაციულ სამართალში ამ პრინციპმა დაიმკვიდრა თავისი ადგილი. სზაკ-ის მე-8 მუხლის II ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობდეს თანამდებობის პირი, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპის შინაარსის გასარკვევად უნდა დადგინდეს, თუ რას გულისხმობს „პირადი ინტერესი“ და რას წარმოადგენს „სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე“. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპის კონკრეტიზაციასა და რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის 92-ე მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირთა წრეს, რომელსაც ეკრძალება საქმესთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია სზაკ-ის მე-8 და 92-ე მუხლების შინაარსის ერთობლივად შეფასება.

საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, რომ საქმეზე გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ პირს, ან იმ პირს, რომელსაც შეუიღია ზაგავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებაზე, არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესი, ანუ გადაწყვეტილება არ უნდა იყოს სარგებლის მომტანი მისთვის, ან მისი ოჯახის წევრებისა და ახლო ნათესაეებისათვის. საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე ზეგავლენის მქონე „სხვა გარემოებაში“ მოიაზრება ის შემთხვევა, როდესაც აშკარაა გადაწყ-

ვეტილების მიმღები პირის დაინტერესებული მხარისადმი დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულება და, აქედან გამომდინარე, ტენდენციური გადანყვეტილების მიღების შესაძლებლობა.

პრაქტიკული საეარჯიშო

ქ. თბილისის მერის გადანყვეტილებით საახალწლო შოუს ორგანიზება დაევალა შპს „ტალღას“, რომელსაც მერიის ბიუჯეტიდან გადაერიცხა 300 000 ლარი. 2 დღის შემდეგ პრესაში გამოქვეყნდა შპს-ს ამონაწერი სამეწარმეო რეესტრიდან, რომლის მიხედვითაც დასტურდება, რომ შპს-ში მერის მეუღლე ფლობს სანესდებო კაპიტალის 20%-ან წილს. შეაფასეთ ქალაქის მერის გადანყვეტილება, მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის თვალსაზრისით.

პასუხი: ქ. თბილისის მერის გადანყვეტილებაში დარღვეულია მიუკერძოებლობის პრინციპი. იგი არ იყო უფლებამოსილი, მონაწილეობა მიეღო იმ აღმჭურველი აქტის გამოცემაში, რომლითაც სარგებელს იღებდა მისი ოჯახის წევრი.

სზაკ-ი

მუხლი 8. საქმის მიუკერძოებლად გადანყვეტა

1. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი უფლებამოსილება განახორციელოს მიუკერძოებლად.

2. ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს თანამდებობის პირმა, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადანყვეტაზე.

პოლიციის შესახებ კანონი

მუხლი 14. პოლიტიკური ნეიტრალიობის პრინციპი

პოლიციელი საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს უპარტიოობის პრინციპის დაცვით. პოლიციელს უფლება არა აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა გამოიყენოს რომელიმე პოლიტიკური სუბიექტის პარტიული ინტერესებისათვის.

§18. საქვეყნოობა და საიდუმლოობა

საქვეყნოობის პრინციპი ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის მოთხოვნიდან გამომდინარე, დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გაეცნონ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს. საქვეყნოობის პრინციპი განსაკუთრებით ვრცელდება უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას. საჯარო ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპის რეალიზაციას ემსახურება სზა-ის III თავი, რაც ჩვენ ქვემოთ გვაქვს განხილული.

საიდუმლოობის პრინციპის მიზანი არ არის საქვეყნოობის პრინციპის შეზღუდვა, იგი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული წარმოების დროს მიღებული ან შექმნილი საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებისა და არასამსახურებრივი მიზნით გამოყენებისაგან დაცვის აუცილებლობას.

სზაკ-ი

მუხლი 10. საქვეყნოობა

1. ყველას აქვს უფლება, გაეცნოს ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებულ საჯარო ინფორმაციას, აგრეთვე მიიღოს მისი ასლები, თუ იაინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას ან პერსონალურ მონაცემებს. (25.05.2012. 6327)

2. ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებული საჯარო ინფორმაციის ვაცნობის, აგრეთვე მათი ასლების მალევის წესი განისაზღვრება ამ კოდექსის III თავით.

3. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია უზრუნველყოს საკითხია საჯაროდ განხილვა, თუ ამას ითვალისწინებს კანონი.

პოლიციის შესახებ კანონი

მუხლი 15. პოლიციის საქმიანოზის გამჭვირვებლობის პრინციპი

1. პოლიცია ვალდებულია თავისი საქმიანობას შესახებ საჯარო ინფორმაცია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიანოდოს სახელმწიფო ორგანოებს, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებსა და დაინტერესებულ პირებს.

2. პოლიცია ვალდებულია საზოგადოებასა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს სწრაფად მიანოდოს ობიექტური ინფორმაცია თავისი საქმიანობის შესახებ, იმგვარად, რომ არ გაახმაუროს სახელმწიფო, პროფესიული, კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია, პერსონალური მონაცემები და გამოძიების მასალები, ვარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

3. პოლიციამ პერსონალური მონაცემები უნდა დაამუშაოს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

§19. თანაზომიერების პრინციპი

თითოეული შემზღუდველი ხასიათის ღონისძიება უნდა იყოს თანაზომიერი. თანაზომიერების პრინციპი კრძალავს მმართველობითი ღონისძიების ადრესატის შეუსაბამო შეზღუდვას. ეს პრინციპი თავის მხრივ გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა იმდენად არის დასაშვები, რამდენადაც ის საჯარო ინტერესების დაცვისათვის გარდაუვალი საშუალებაა.

თანაზომიერების პრინციპის შემოწმებისას მონშდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულ საშუალებასა და მისალწვე მიზანს შორის არსებული დამოკიდებულება. საშუალებასა და მიზანს შორის თანაზომიერების შემოწმება ხდება შემდეგი ნაბიჯების გავლით:

პირველი ნაბიჯი: მიზნის დადგენა

უნდა დადგინდეს სახელმწიფოს მიერ მისალწვე მიზანი. რამდენადაც მმართველობა გულისხმობს კანონის აღსრულებას, ის კანონი, რომლის აღსრულებასაც ემსახურება მმართველობითი ღონისძიება, გვაძლევს ინფორმაციას მისალწვე მიზანზე.

მეორე ნაბიჯი: შესაფერისობის დადგენა

უნდა შემოწმდეს მიზნისა და საშუალების შესაფერისობა. შერჩეული საშუალება არის შესაფერისი, როდესაც ის, ზოგადად, მისალწვე მიზანს ემსახურება, ე.ი., როდესაც ის შესაძლებელს ხდის მიზნის მიღწევას.

პრაქტიკული საეარჯიშო

16 წლის ავთო საპატრულო პოლიციამ მრავალჯერ დააკავა მართვის მონშობის გარეშე მამის კუთვნილი ავტომანქანის ტარების გამო. ავთოს მიერ მომავალში სამართალდარღვევის ჩადენის თავიდან აცილების მიზნით პოლიციის უფლებამოსილმა პირმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომელიც ავთოს ავალებს კვირაში ერთხელ გამოცხადდეს პოლიციის განყოფილებაში. არის თუ არა ეს ღონისძიება მიზნის მიღწევისათვის შესაფერისი?

სავარჯიშოს პასუხი: პოლიციის ორგანოს მიერ შერჩეული ღონისძიება სრულიად შეუფერებელია იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ავტომატანის მართვის წონმოზონის გარეშე ჭარება.

მესამე ნაბიჯი: აუცილებლობის დადგენა

უნდა შემოწმდეს შესაფერისი ღონისძიების აუცილებლობა. ღონისძიება არის აუცილებელი, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს სხვა საშუალება, რომელიც მიზნის მიღწევისას უფრო ნაკლებ ზიანს მიაყენებდა როგორც საზოგადოებას, ისე - ღონისძიების ადრესატს.

პრაქტიკული სავარჯიშო

ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიღო გადაწყვეტილება სახლის დემონტაჟის შესახებ, რამდენადაც ერთ-ერთ კედელს აღენიშნება ბზარები და არსებობს ჩამონგრევის საფრთხე. რამდენად აუცილებელი იყო ეს ღონისძიება მიზნის მისაღწევად?

ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება სახლის დემონტაჟის შესახებ იმ მოტივით, რომ ერთ-ერთ კედელს აღენიშნება ბზარები და არსებობს მისი ჩამონგრევის საფრთხე, არ არის აუცილებელი მიზნის მისაღწევად, რამდენადაც შესაძლებელია მისი შეკეთება ადეკვატური ფინანსური ხარჯის განხორციელებით.

მეოთხე ნაბიჯი: პროპორციულობის დადგენა

აუცილებელი ღონისძიება არის პროპორციული, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით გამოწვეული უფლების შეზღუდვა პროპორციულ დამოკიდებულებაშია შეზღუდვის მიზანთან.

პრაქტიკული სავარჯიშო

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ჩატარებული შემოწმების შედეგად დადგინდა, რომ მშენებარე შენობა 1 მეტრით სცილდება დამტკიცებულ პროექტს. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მშენებლობის ნებართვის ბათილად ცნობის შესახებ რამდენად პროპორციულია მისაღწევ მიზანთან.

სავარჯიშოს პასუხი: ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მშენებლობის ნებართვის ბათილად ცნობის შესახებ იმ

მოტივით, რომ მშენებარე შენობა 1 მეტრით სცილდება დამტკიცებულ პროექტს, არ არის პროპორციულ დამოკიდებულებაში მისაღწევ მიზანთან.

§20. კეთილსინდისიერებისა და სანდოობის პრინციპი

სამოქალაქო სამართლიდან ცნობილი კეთილსინდისიერების პრინციპი გამოიყენება საჯარო სამართალშიც. ამ შემთხვევაშიც ამოსავალი წერტილია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი.

კეთილსინდისიერების პრინციპი ვრცელდება არა მარტო ადმინისტრაციულ ორგანოებზე, არამედ კერძო პირებზე. კეთილსინდისიერი არ არის პირი, რომელიც ბოროტად იყენებს მისთვის კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებებს, განსაკუთრებით, უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს. კანონი უფლების დაცვის საშუალებას უკავშირებს იას-ის ოფიციალურ გაცნობას. მაგ., როდესაც მეზობლისთვის ოფიციალურად არ გაუცვნიათ მშენებლობის ნებართვა, რომელიც, მისი აზრით, ეწინააღმდეგება მის უფლებებს, მასზე არ ვრცელდება გასაჩივრების ერთთვიანი ვადა. ამ ზოგადი პრინციპისგან განსხვავებით, როდესაც არ მომხდარა აქტის ოფიციალური გაცნობა, შესაძლებელია, კეთილსინდისიერების პრინციპის გათვალისწინებით, შეიზღუდოს მისი უფლება საჩივარსა და სარჩელზე, რამდენადაც აშკარაა, რომ მისთვის ცნობილი იყო ან უნდა ყოფილიყო ცნობილი ამის შესახებ.

როგორც სასამართლოს ერთ-ერთ გადანაცვეტილებაში არის აღნიშნული, კეთილსინდისიერების ცნებას კანონმდებელი არ იძლევა, თუმცა მის განმარტებას დიდი მნიშვნელობა აქვს კონკრეტული დავის გადანაცვეტისას. სასამართლოს განმარტებით, კეთილსინდისიერება არის პირის სუბიექტური დამოკიდებულება კონკრეტული ფაქტისადმი და ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში, ყველა ფაქტობრივი გარემოების გათვალისწინებით უნდა შეფასდეს და დადგინდეს მისი არსებობა.¹¹¹

საკასაციო სასამართლო ადმინისტრაციულ დავაში აღნიშნავს, რომ სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეები ვალდებული არიან კეთილსინდისიერად განახორციელონ თავიანთი უფლება-მოვალეობები. კეთილსინდისიერად ქცევის ვალდებულება ემყარება სამართალში საზოგადოდ მოქმედ კეთილსინდისიერების ვარაუდს. ნორმალური სამოქალაქო ბრუნვის საფუძვლად მიიჩნევა არა სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა ინტერესების დაპირისპირება, არამედ მათი სოლიდარობა ერთმანეთის მიმართ. ამასთან,

¹¹¹ საქმე №3ს-915-911(2)-17).

კეთილსინდისიერების პრინციპი არის როგორც ნორმატიული, ასევე სუბიექტური ნების განმარტების ინსტრუმენტი, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს იმასაც, რომ მართალია, კონტრაქტენტის ქცევა უნდა შეესაბამებოდეს უარმადღერად მოქმედ მატერიალურ სამართალს, მაგრამ მისი განხორციელება კონკრეტულ შემთხვევებში არ უნდა იყოს უსამართლო ან/და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მეორე მხარის საფუძვლიან ნდობას. კეთილსინდისიერების პრინციპი ძირითადად გულისხმობს იმას, რომ კონტრაქტმა მხედველობაში მიიღოს მეორე მხარის ინტერესები.¹¹²

სამენარმეო ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედებს სანდოობის პრინციპი, რაც ადასტურებს მენარმის კეთილსინდისიერებას მის მიერ წესასრულებელი სამუშოს მიმართ. საკითხი ეხება შემთხვევებს, როდესაც მენარმე თავის სამენარმეო საქმიანობას ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვების გათვალისწინებით. საქმიანობის სანებართვო და სალიცენზიო ვალდებულებების ქვეშ მოქცევა მიუთითებს ამ საქმიანობის განხორციელების მიმართ საჯარო ინტერესზე. მენარმისათვის ნებართვის/ლიცენზიის გაცემაზე უარი ან მის მიმართ საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვების დადგენა შეიძლება გამომდინარეობდეს სანდოობის პრინციპიდან. აღნიშნული პრინციპიდან გამომდინარე, სანდო არ არის მენარმე, რომლის ქცევის შეფასება იძლევა საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ არა არის გარანტირებული მისი მხრიდან საქმიანობის სათანადოდ (კანონთან შესაბამისად) განხორციელება.¹¹³

მენარმის ქცევას, მის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტის სანდოობას მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში. როგორც აკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, „...საგადასახადო კოდექსის აღნიშნული მუხლის მე-2 ნაწილი ადგენს პირველადი საგადასახადო დოკუმენტის რეკვიზიტების ამომწურავ ჩამონათვალს, მოცემულ შემთხვევაში კასატორის მიერ მითითებული 2008 წლის 5 დეკემბრისა და 2015 წლის 12 ივნისის შეთანხმებები ვერ აკმაყოფილებს საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სანდოობის კრიტერიუმს და ვერ იქნება მიჩნეული გამოსაქვითი ხარჯის დაზღვევით უტყუარ დოკუმენ-

¹¹² საქმე № 879-875 (კ-17)

¹¹³ Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht*, აბზ. 225.

ტებად.“¹¹⁴

სანდოობის დადგენა არ ემყარება მორალურ ან სისხლისამართლებრივ კატეგორიებს ბრალზე, არამედ სამენარმეო-სამართლებრივი ელემენტია, რომელიც ადგენს მენარმის ადრეული ქცევა ხომ არ იძლევა საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ სამენარმეო საქმიანობასთან მიმართებით ის არ დაიცავს საჯარო წესრიგს და ამით საფრთხეს შეუქმნის ამ სიკეთის მიმართ საზოგადოების და ცალკეული პირების ინტერესებს. სანდოობის კრიტერიუმში შეიძლება იყოს შორეულ წარსულში ჩადენილი სამართალდარღვევა, თუნდაც სამენარმეო საქმიანობის დაწყებამდეც კი, თუ მას კავშირი აქვს მომავალში განსახორციელებელ სამუშაოსთან. მითუფრო, როდესაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება მენარმის ფინანსური შესაძლებლობები (გადასახადების და ფინანსური ვალდებულებების გადაუხდელობა), ეს ხდება სანდოობაზე ეჭვის საფუძველი.¹¹⁵

114 საქმე Nბს-239-239(კ-18)

115 Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, აბზ. 225

§21. კანონიერი ნდობის პრინციპი

კანონიერი ნდობის პრინციპი გამომდინარეობს სამართლებრივი საბელმწიფოს პრინციპიდან, რომელიც კრძალავს ისეთ მმართველობით საქმიანობას, რომელიც თავის მხრივ კანონიერია, მაგრამ ინვესტს მისი ადრესატის კანონიერი ნდობის გაცრუებას. აქვე დგას მოთხოვნა, რომ მოქალაქის ნდობა მმართველობის ორგანოს ქმედებაზე უფრო მეტად მნიშვნელოვნად უნდა შეფასდეს, ვიდრე ის ინტერესი, რომელსაც იცავს ადმინისტრაციული ორგანო.

ადმინისტრაციულ სამართალში კანონიერი ნდობის პრინციპი უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ინსტიტუტს(სზაკ-ის მე-60¹ და 61-ე მუხლები) და ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას(სზაკ-ის მე-9 მუხლი).

სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის თანახმად, დაუშვებელია აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიადგება ზიანი.

დაინტერესებული პირის კანონიერი ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებაზე, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, ისევე არის გარანტირებული, როგორც უკვე განხორციელებულ ქმედებაზე(გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე). საყურადღებოა სხვაობა კანონიერი ნდობის დაცვის ხარისხში უკვე განხორციელებული ქმედებისა და დაპირების შემთხვევაში, რომელიც ვლინდება კანონიერი ნდობის გამომრიცხველ გარემოებებში. უკანონო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოებაა დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება. ამის საპირისპიროდ, დაპირების შემთხვევაში, ეს გარემოებებია:

ა) ნას საფუძველად უდევს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსახიზნალობდგო დაპირება;

ბ) შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეცვლის გამო პირი ვეღარ აკმა-
ყოფილებს დაწესებულ მოთხოვნებს;

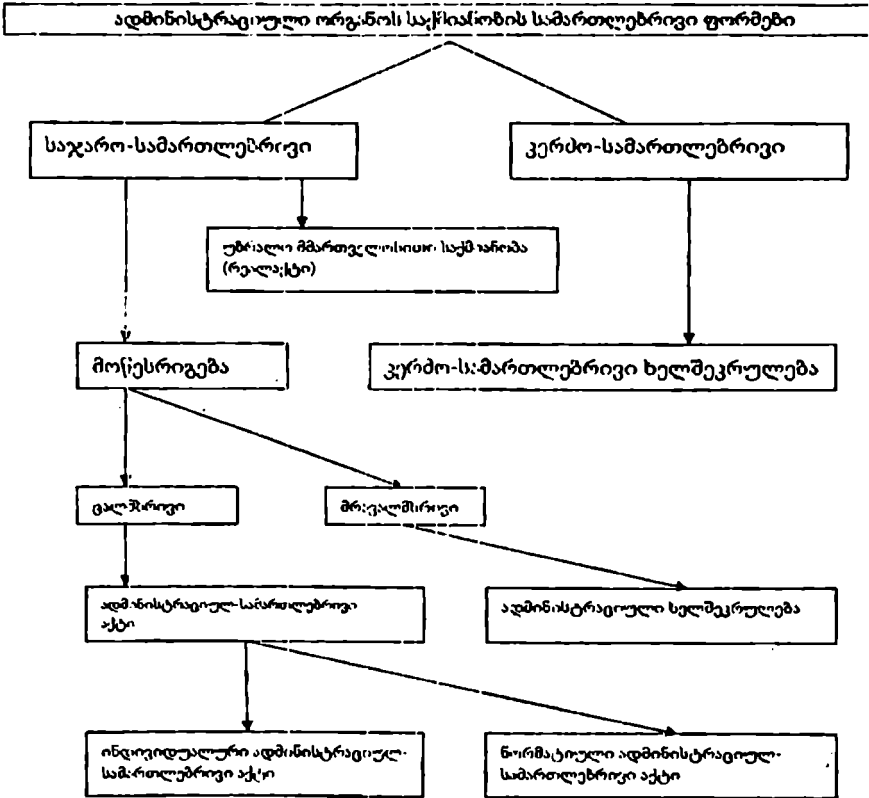
გ) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქ-
მედება".

როგორც ვხედავთ, კანონიერი ნდობის დაცვის გარანტია უფრო მა-
ღალია უკვე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქ-
ტის შემთხვევაში, ვიდრე დაპირების მიმართ.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრებით, ის გარემოება,
რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი კანონიერ
ნდობას უკავშირებს მხოლოდ აღმჭურველი აქტის არსებობას, ვერ
დააბრკოლებს სასამართლოს ფართოდ განმარტოს აღნიშნული სა-
კითხი. ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ განმარტა, რომ კანო-
ნი უნდა განიმარტოს გონიერულად, სამართლიანად, მისი მიზნიდან
გამომდინარე და მიიჩნია, რომ კანონიერი ნდობის ობიექტი, შე-
საძლოა იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შედეგები,
როგორც ადმინისტრაციული აქტის, ასევე მოქმედებებისა (რეალა-
ქტის) და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სახით; სასამართ-
ლოს მოსაზრებით, კანონმდებლის მიზანი კანონიერი ნდობის პრინ-
ციპის საკანონმდებლო დონეზე დამკვიდრებისას (საქართველოს
ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9, მე-60¹ და 61-ე მუხლე-
ბი), იყო და არის მმართველობითი საქმიანობის შედეგად გარკვეუ-
ლი უფლებით აღჭურვილი პირის დაცვა უფლების მიმნიჭებელი არა
მარტო კანონსაწინააღმდეგო აქტის, არამედ ადმინისტრაციული
ორგანოს მოქმედებისა (რეალაქტი) თუ ადმინისტრაციული ხელშე-
კრულების გაუქმებისაგანაც.¹⁶

¹⁶ საქმე Nბს-748-744(კ-17)

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის
სამართლებრივი ფორმები



ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი სამართლებრივი ფორმებია:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;
- ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;
- რეალური მოქმედება (რეალაქტი);
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

§22. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმების მნიშვნელობა

საჯარო მმართველობას (ადმინისტრაციული ორგანოს) აქვს კანონმდებლის მიერ კანონის ფორმით მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულების ფუნქცია.¹¹⁷ რამდენადაც კანონი არის ზოგადი ხასიათის, საჯარო მმართველობა ახდენს მის კონკრეტიზაციას და სისრულეში მოყვანას. კანონის ნორმების კონკრეტიზაციის, ინდივიდუალიზაციის და აღსრულების სამართლებრივი ინსტრუმენტები თავმოყრილია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში.

ტერმინოლოგიურად ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმები და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები¹¹⁸, რამდენადაც საქმიანობის ფორმა ყოველთვის არ არის სამართლებრივი ფორმა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებში მოქცევის იდეა მდგომარეობს სამართლებრივი პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებებისათვის სამართლებრივი ფორმის მიცემაში, რომელიც შესაძლებელს ხდის პრობლემის გადაჭრის წინაპირობები და შედეგები გახდეს წინასწარ განჭვრეტადი. მოძღვრება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებზე ემსახურება მმართველობის პროცესის გამარტივებას. მაგ., როდესაც მმართველობითი ღონისძიება ხორციელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, მის ადრესატს შეუძლია განჭვრიტოს თუ რა წინაპირობების საფუძველზე განხორციელდება საჯარო მმართველობითი ღონისძიება, რა სამართლებრივი შედეგი შეიძლება დადგეს და როგორ უნდა დაიცვას თავი ამ ღონისძიებით გამოწვეული შემზღუდველი (მავალდებულებელი) შედეგებისგან.

საქმიანობის ფორმის და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის განსხვავება კარგად სჩანს დაკავშირებით შინაარსის მმართველობაში. გეგმა არის საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი და ტიპური ფორმა, მაგრამ ის არ არის კონკრეტული სამართლებრივი

117 იხ. კარლ-პეტერ ზომერმანი, ნიგნში: გიორგი ხუბუა (რედ.), კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, გვ. 30

118 მოძღვრება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმებზე, იხ. პაატა ტურაია, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერებას სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩავა) თბილისი 2018, გვ. 252-282.

ფორმა. გეგმა შეიძლება გამოიცეს კანონის, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან შიდაორგანიზაციული აქტების სამართლებრივი ფორმით.¹¹⁹

საქმიანობის ფორმა არის ზოგადი ცნება. სამართლებრივი ფორმა არის ისეთი საქმიანობის ფორმა, რომელიც სზაკ-ით (ან სხვა კანონების მიერ. მაგ., პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონით განისაზღვრა რეალაქტი, როგორც პოლიციის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა) განსაზღვრულია, როგორც სამართლებრივი ფორმა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს არაფორმალურ მმართველობას, ანუ მმართველობის განხორციელებას სამართლებრივი ფორმის გარეშე.¹²⁰

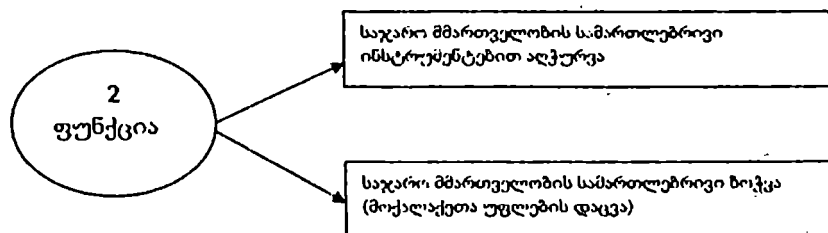
ზოგად ადმინისტრაციულ სამართალში საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრას აქვს ორმაგი ფუნქცია. ის ემსახურება მოქალაქის სამართლებრივ დაცვას (დაცვის ფუნქცია). იმავედროულად, ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას ლეგიტიმური ამოცანები მოიყვანოს სისრულეში (უზრუნველყოფის ფუნქცია). ამ თვალსაზრისით, მოძღვრება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებზე, ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ინსტრუმენტებით აღჭურვას და სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი ნესრიგის ქვეშ მოქცევას (საკანონმდებლო ბოჭქას).

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის რომელ ფუნქციას უნდა მიენიჭოს უპირატესობა, ეს დამოკიდებულია იმაზე თუ რომელი პერსპექტივის გათვალისწინებით შევხედავთ მას. კონსტიტუციის ჩრილში დანახული, კერძოდ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პერსპექტივიდან, მნიშვნელოვანია მმართველობითი საქმიანობის მოქცევა მკაცრ რეგულაციებში. მმართველობითი ღონისძიების ადრესატების პერსპექტივიდან თუ შევხედავთ - მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ სამართალში უფლების დაცვის საშუალებების განსაზღვრა. ხოლო, საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების

119 გეგმა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმა, იხ. პაატა ტურავა, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩაია) თბილისი 2018, გვ. 261-263.

120 არაფორმალური მმართველობითი საქმიანობა, იხ. პაატა ტურავა, ნიგნში: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩაია) თბილისი 2018, გვ. 263-265.

ინტერესების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამისი სამართლებრივი ინსტრუმენტებით უზრუნველყოფის ფუნქცია.



§23. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნება და მნიშვნელობა

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი ინსტიტუტი წარმოიშვა ხელისუფლების დანაწილების და სამართლებრივი სახელმწიფოს დოქტრინის გათვალისწინებით. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპმა გახადა შესაძლებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების და მისი საქმიანობის, როგორც დამოუკიდებელი სფეროს გამოყოფა. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპმა მოითხოვა მმართველობითი საქმიანობის არა მარტო კანონის ფარგლებში მოქცევა, არამედ, მის მიღმა, დამატებითი სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნა, რომელიც ცალკეულ ინდივიდებს მისცემს უფლების დაცვის შესაძლებლობას¹²¹. ასეთი სამართლებრივი ინსტრუმენტია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ახდენს საკანონმდებლო მონესრიგები ა ინდივიდუალიზაციას და კონკრეტიზაციას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცენტრალური მიზნის საჯარო მმართველობის სამართლებრივი სახელმწიფოს წესრიგის ქვეშ მოქცევის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ოთხი ფუნქციის გამოყოფა:

ა) მატერიალურ-სამართლებრივი ფუნქცია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით ხდება კანონით მონესრიგებული ურთიერთობის კონკრეტიზაცია და ინდივიდუალიზაცია. მხოლოდ აქტის გამოცემის შემთხვევაში ხდება ის ცალკეული სუბიექტების უფლებების ან შეზღუდვების (აკრძალვების) დაქვემდებარება. აღნიშნული ფორმა აძლევს შესაძლებლობას მის ადრესატს გაიგოს რისი უფლება აქვს მას ან რას ითხოვენ მისგან. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის არის კანონის მოთხოვნების ცალკეულ შემთხვევებსა და კონკრე-

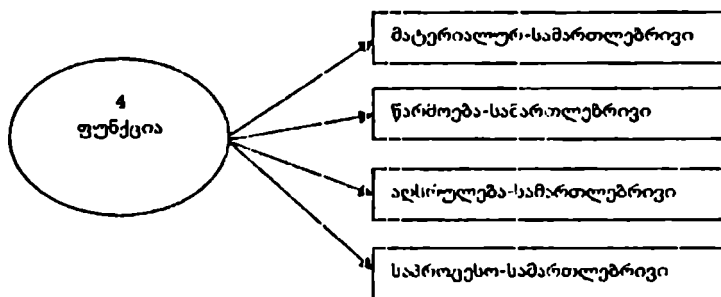
121 სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, იხ. გიორგი ხუბუა, ნიგნძი: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (რედაქტორები: გიორგი ხუბუა, კობა ყალიჩაძე) თბილისი 2018, გვ. 135

ტულ პირებზე გავრცელების საშუალება¹²².

ბ) აღსრულება-სამართლებრივი ფუნქცია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა აძლევს შესაძლებლობას მის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს აღასრულოს ეს აქტი. კანონით დადგენილი აღსრულების საშუალებების გამოყენებით.¹²³

გ) წარმოება-სამართლებრივი ფუნქცია. ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით. აღნიშნული მიზანი არის ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების წინაპირობა, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის წარმოების ფინალი - მისი პროდუქტი.¹²⁴

დ) საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია. მმართველობის განხორციელება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით მის ადრესატს აძლევს შესაძლებლობას განსაზღვროს უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალება - სარჩელის შესაბამისი სახე¹²⁵.



122 საკასაციო სასამართლო, იხ. საქმე ას-236-234 (კ-16)

123 სზაკ-ის მე-12 თავი ანგარიშებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საკითხს, საქმიანობის სხვა ფორმების აღსრულება არ ხდება კოდექსის აღნიშნული თავის საფუძველზე.

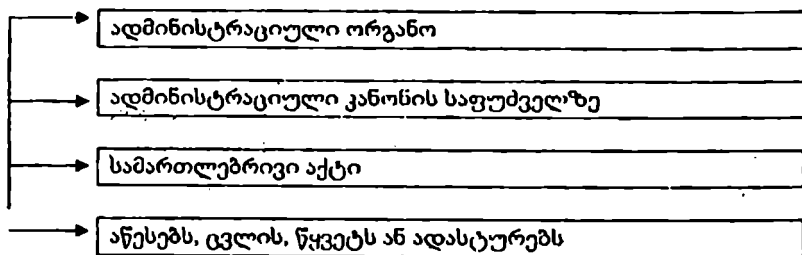
124 ადმინისტრაციული წარმოების ლეგალური დეფინიცია იხ. სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

125 დანერგვით იხ. მაია კოპალეიშვილი. პაატა ტურავა. ირმა ხარშილაძე. ხათუნა ლორია, თამარ გვარამაძე, თამარ ლუპაშვიძე, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2018, გვ. მე-6 თავი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ეს ლეგალური დეფინიცია იძლევა მის ოთხ შემადგენელ ნაწილად დაყოფის შესაძლებლობას.

ცნების ელემენტებია:

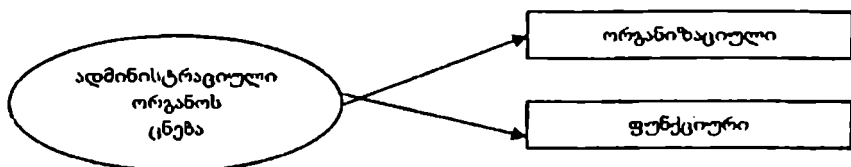


მმართველობითი ღონისძიების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ ის, ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, შეიცავდეს შემოთ ჩამოთვლილ ცნების ელემენტებს.

ა) ადმინისტრაციული ორგანო

საქა-ის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არის ყველა სახელმწიფო მმართველობის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დანესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია ორი ნაწილისაგან შედგება.



დეფინიციის პირველი ნაწილი მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ცნებას: ყველა სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და დაწესებულებებს.

ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციური გაგება, რომელიც ცნების დეფინიციის მეორე ნაწილშია მოცემული, აერთიანებს იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებებს და ამ მიზნით გამოსცემენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. „ნებისმიერი სხვა პირი“ გულისხმობს იმ კერძო პირებს, რომელთა საქმიანობა კანონით განსაზღვრულ და სახელმწიფოს მიერ აღიარებულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანოების ტოლფას მოქმედებად მიიჩნევა. მმართველობითი უფლებამოსილებებით კერძო პირების აღჭურვა ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც რაიმე საქმიანობა მოითხოვს სპეციალურ ცოდნას და ამ მიზნით შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების შექმნა დიდ ფინანსურ დანახარჯებთან იქნებოდა დაკავშირებული მაშინ, როდესაც კერძო პირებს მისი შესრულება იმავე ხარისხით და, ამასთან, ნაკლები დანახარჯებით შეუძლიათ. ასეთი შემთხვევის ერთ-ერთი კლასიკური მაგალითია ავტოტრანსპორტის სავალდებულო ტექნიკური დათვალიერება კერძო პირების მიერ.

„ნებისმიერი სხვა პირი“ გულისხმობს, ასევე, საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოებს ისევე, როგორც მთავრობას. როგორც წესი, ეს ორგანოები არ ახორციელებენ მმართველობით საქმიანობას. ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებისას, გამონაკლისის სახით, ისინი იყენებენ საქმიანობის ისეთ ფორმას, როგორიც არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სწორედ ამიტომ ექცევიან ეს ორგანოები საქმიანობის ამ პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალურ-

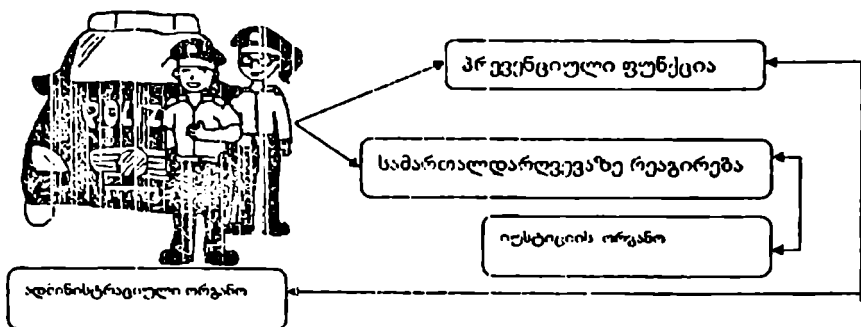
რი დეფინიციის ფარგლებში.

აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობა ყოველთვის არ წარმოადგენს მმართველობით საქმიანობას, ხშირ შემთხვევაში მათი საქმიანობა სცილდება სზაკ-ის მოქმედების სფეროს. ასეთ შემთხვევებთან გვაქვს საქმე, როდესაც მათი საქმიანობა დაკავშირებულია:

ა) დანაშაულის ჩადენის გამო პირის სისხლისსამართლებრივ დევნასა და სისხლის სამართლის საქმის წარმოებასთან;

ბ) ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობასთან;

გ) სასამართლოს მიერ გამოტანილი და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულებასთან და ა.შ.

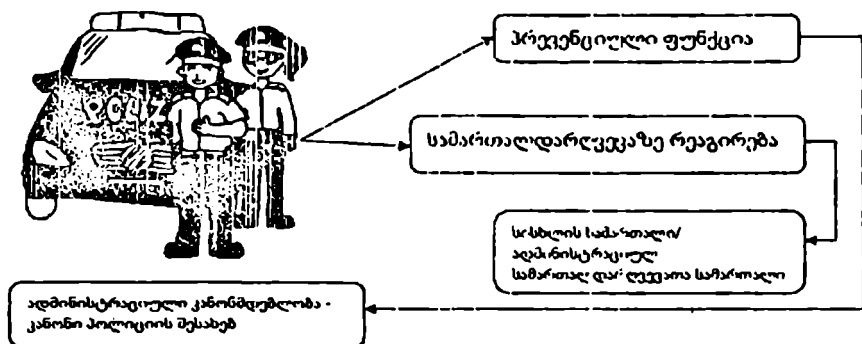


ბ) „ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე“

მმართველობითი ღონისძიება, რონელსაც ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ახორციელებს, ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან უნდა გამომდინარეობდეს. თუმცა ცნების ეს ელემენტი არ არის არსებითი ქმედების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის, რამდენადაც სწორედ ასეთი საკანონმდებლო საფუძვლის არარსებობის დროს ხდება გამოცემული აქტების, ანუ უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ლეგალური დეფინიციის ფარგლებში მოქცევა. არსებობს თუ არა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის საჭირო

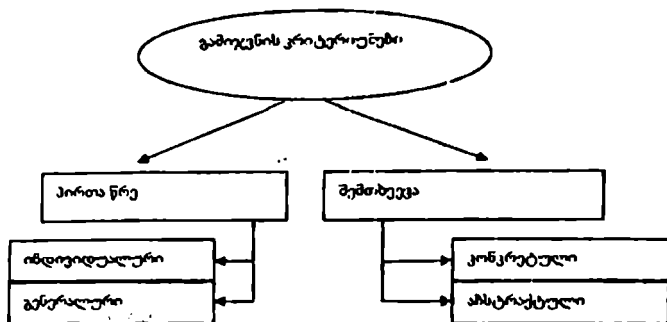
საკანონმდებლო საფუძვლები ან არის თუ არა ის სწორად გამოყენებული ქმედების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის, ამას არსებითი მნიშვნელობა არა აქვს; უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიც შესასრულებლად საცალდებულო ძალის მატარებელია, თუ ის კანონით განსაზღვრულ ვადებში არ გასაჩივრდება.

გამომდინარე აქედან, უნდა ითქვას, რომ ცნების ეს ელემენტი არის მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა ერთადერთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი ადმინისტრაციული ქმედების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის.



გ) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სახეზეა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია პირის ან პირთა შეზღუდული წრისაკენ. კონკრეტულია პირთა წრე მაშინ, როდესაც გადანკვეტილების მიღების დროს გარკვეულია, თუ ვის ეხება ის. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალურად განსაზღვრული პირებისაკენ უნდა იყოს მიმართული ან უნდა შეეხებოდეს ცალკეულ, კონკრეტულ შემთხვევებს.



ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ეს ნიშანი ასახითებს მას, როგორც ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს და ემსახურება მის გამოცენას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან, რომელიც ქვეყნის ზოგად წესს ადგენს

მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ურთიერთგამიჯვნით და ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ორივე სამართლებრივი ფორმის ადრესატისა და ობიექტის შეჯერებით არის შესაძლებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის, ცნების გაგება.

სამართლებრივი აქტების ინდივიდუალურად და ნორმატიულად დაყოფა მხოლოდ იმ კრიტერიუმით, თუ პირთა როგორ წრეზე ვრცელდება იგი, ვერ მოგვცემს სასურველ შედეგს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და სამართლის ნორმის ურთიერთდამოკიდებულებისათვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს „მონესრიგების“ ორ სტრუქტურულ ელემენტს, ესენია: „ადრესატთა წრე“ და „კონკრეტული შემთხვევა“. ნებისმიერი აქტი მიმართულია ერთი ან რამდენიმე პირის მიმართ და იმავდროულად აწესრიგებს კონკრეტულ შემთხვევებს. მონესრიგების ადრესატთა წრე ინდივიდუალურად ან გენერალურად (ძირითადი ნიშნებით) უნდა განისაზღვროს მაშინ, როდესაც შესაძლებელია შემთხვევის კონკრეტულად ან აბსტრაქტულად აღწერა.

	ინდივიდუალური	გენერალური
კონკრეტული	ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტი	ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტი
აბსტრაქტული	ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტი	ნორმატიული ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტი

სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალური ხასიათისაა, როდესაც ის მიმართულია კონკრეტული პირისკენ. რომელსაც აქტი სახელობით აღწერს ან უშუალოდ მიმართავს. ამის მაგალითია კერძო სახლის მშენებლობის ნებართვის გაცემა. აქტი ინდივიდუალურია მაშინაც, როდესაც ის არა ერთ პირს, არამედ მისი გამოცემის დროს ობიექტურად განსაზღვრულ ან განსაზღვრებად პირთა ჯგუფს მოიცავს. ზღვარს ინდივიდუალურ და გენერალურ მონესრიგებას შორის პირთა რიცხოვნობის ოდენობა არ განაპირობებს, იგი დამოკიდებულია იმაზე, განსაზღვრებადია თუ არა ეს წრე. მაგ., პოლიციელის მოთხოვნის, რომ პირებმა, რომლებიც იმ დროისათვის შენობაში იმყოფებიან, დატოვონ იგი, ადრესატია ყველა, ვინც შენობაში იმყოფება. ადრესატთა წრის სახელობითი აღწერა შეუძლებელია, მაგრამ შესაძლებელია მათი საერთო ნიშნით – „იმ დროისათვის შენობაში ყოფნა“ – განსაზღვრა. გენერალური მონესრიგების დროს სამართლებრივი აქტი პირთა განუსაზღვრელ წრეს შეეხება. მისთვის დამახასიათებელია ის, რომ იგი „ყველასკენაა“ მიმართული და მისი გამოცემის დროს ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული იმ სუბიექტთა წრე, ვისზეც ეს აქტი გავრცელდება.

კონკრეტულია სამართლებრივი აქტი, რომელიც კონკრეტული საქმის ვითარებას ასახავს და თავისი ბუნებით „ერთჯერადია“. ამის მაგალითია ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, რომელიც კონკრეტულ შენობას ანიჭებს კულტურის ძეგლის სტატუსს.

აბსტრაქტული სამართლებრივი აქტი ასახავს საქმის გარემოებებს ზოგადად და მის საფუძველზე შესაძლებელია, კონკრეტული შემთხვევის განუსაზღვრელი რაოდენობა წარმოიშვას.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოქალაქისათვის საპენსიო დახმარების გაცემის თაობაზე მალებული კონკრეტული გადაწყვეტილების საფუძველია სწორედ სამართლის ნორმით (კანონით) განხორციელებული აბსტრაქტული მონესრიგება (კანონი საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ).

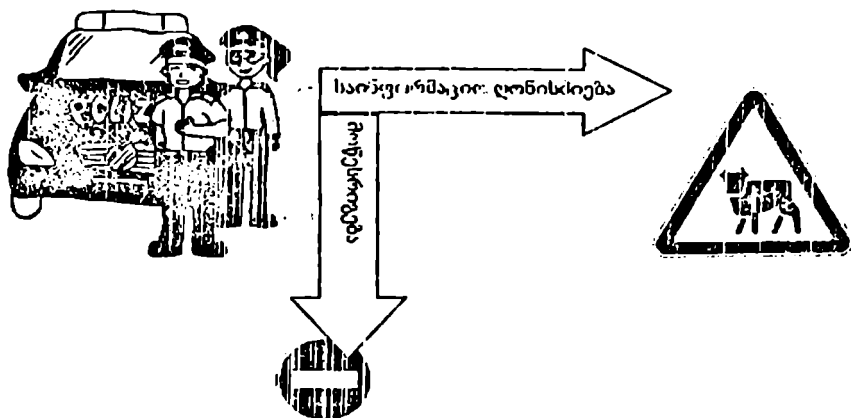
დ) „ანესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს“

ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება მაშინ შეიძლება მივიჩნიოთ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად, როდესაც ეს ქმედება ცალმხრივად, მკაცრად განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისაკენ (ე.ი. ქმედების შედეგი – მონესრიგება) არის მიმართული.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ეს ელემენტი აღწერს მის ბუნებას, როგორც ღონისძიებას, რომელიც მიმართულია ურთიერთობის სამართლებრივი მონესრიგებისაკენ. ე.ი., ის ანესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას.

სამართლებრივი მონესრიგებია არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება, ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად, იქითკენ არის მიმართული, რომ ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოქმას.

მონესრიგება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტი, არა გვაქვს, როდესაც საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება პირდაპირ სამართლებრივ შედეგს არ იწვევს, ე.ი. როდესაც საჯარო დაწესებულების მხრიდან მხოლოდ ინფორმაციის, ღარიკების ან ახსნა-განმარტების მიწოდებასთან ან ფაქტობრივ გარემოებათა დადგენის მიზნით განხორციელებულ მოქმედებასთან გვაქვს საქმე.



2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტების განმარტების სასამართლო პრაქტიკა

მიუხედავად საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების საკანონმდებლო მოწესრიგებისა, სასამართლოს გადაწყვეტილებებში ის იკავებს განსაკუთრებულ ადგილს. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრის საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქციის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება, რაშიც მნიშვნელოვანი როლი ეკისრება საქართველოს უზენაეს სასამართლოს. ქვემოთ განხილული ორი შემთხვევა გვიჩვენებს თუ რამდენად პრობლემურია ცნების ელემენტების შინაარსის განსაზღვრა.

ნოტარიუსის დადგენილების სამართლებრივი ბუნება

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიებს შორის დავაში საკასაციო სასამართლომ სამართლებრივი შეფასება მისცა ნოტარიუსის დადგენილებას. სასამართლოს მიაჩნია¹²⁶, რომ დავის საგანი - ნოტარიუსის მიერ გამოტანილი გასაჩივრებული დადგენილება სამკვიდროს მიღებაზე უარის თქმის შესახებ/სანოტარო მოქმედების შესრულებაზე უარის თქმის შესახებ. ემყარება სამოქალაქო კოდექსის შესაბამის ნორმებს და იგი არ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტით დეფი-

¹²⁶ საქმე #ბს-468-445(გ-07) 19.06.2007.

ნირებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, იმ მიზეზის გამო, რომ ასეთად მიიჩნევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი. სამოქალაქო კოდექსი კი არ განეკუთვნება ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას. ნოტარიუსი არ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო თავისი ფუნქციებიდან გამომდინარე, რამდენადაც სამართლის დოქტრინის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს განეკუთვნება ის, ვინც ასრულებს მმართველობით ფუნქციას.

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ნოტარიუსი მიერ კანონით მინიჭებული სამართლებრივი ურთიერთობებისა და იურიდიული ფაქტების დადასტურება არ განეკუთვნება მმართველობით სფეროში განხორციელებულ ღონისძიებას, არ გააჩნია ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დამახასიათებელი ელემენტები, რაც მას, როგორც ინსტიტუტს, მოაქცევდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულ დეფინიციაში. ნოტარიუსის დადგენილება სანოტარო მოქმედების შესრულებაზე უარის თქმის შესახებ არ შეიცავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის უმნიშვნელოვანეს და აუცილებელ ელემენტს.

რაიონული პროკურორის მოხსენებითი ბარათის სამართლებრივი ბუნება

რაიონის პროკურორის წარდგინების საფუძველზე საოლქო პროკურორმა წარდგინებით მიმართა საქართველოს გენერალურ პროკურორს რაიონის პროკურატურის გამომძიებლის სამსახურიდან დათხოვნის შესახებ.

საკასაციო სასამართლოს დასაბუთების თანახმად¹²⁷, მოხსენებით ბარათს გააჩნდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის დამახასიათებელი რიგი ნიშნები, მაგრამ არ ჰქონდა ერთ-ერთი ძირითადი ატრიბუტი - დამოუკიდებლად, უცილობლად არ იწვევდა ადრესატისათვის რაიმე სავალდებულო სამართლებრივ შედეგს.

¹²⁷ საქმე #ბს-1010-963 (კ-06) 5.04.2007.

საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ გასაჩივრებული საქართველოს გენერალური პროკურორის ბრძანება წარმოადგენდა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. რაც შეეხებოდა საოლქო პროკურორის წარდგინებასა და რაიონის ყოფილი პროკურორის მოხსენებით ბარათს, აღნიშნული მასალები არ წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც, დამოუკიდებლად აღებული, ვერ გამოიწვევდა ვერანაირ სამართლებრივ შედეგს და მიმართული იყო კონკრეტული სამართლებრივი შედეგის წარმოშობი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისაკენ.

საკასაციო სასამართლო არ დაეთანხმა კერძო საჩივრის ავტორის მოსაზრებას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული დოკუმენტი შეიძლება, კლასიკური გაგებით, არ შეესაბამებოდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ სავალდებულო რეკვიზიტებს, მაგრამ იმავე დროს შეიძლება შექმნას გარკვეული სამართლებრივი შედეგების წარმოშობის საფუძველი, რის გამოც ასეთი სახის დოკუმენტებს ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა ადგილი მიუჩინა სამართლებრივი აქტების სისტემაში და მათ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სტატუსი მიანიჭა. კერძოდ, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებად ითვლება ისეთი დოკუმენტებიც, რომლებიც ქმნის სამართლებრივი შედეგის წარმოშობის საფუძველს და არ არის აუცილებელი, რომ დოკუმენტს პირდაპირ მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი.

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ლეგალური დეფინიციის ელემენტები არა ალტერნატიული, არამედ კუმულაციური სახით არის რეგლამენტირებული. ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული დოკუმენტი მხოლოდ მაშინ ჩაითვლება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად, როდესაც იგი სრულად შეესაბამება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სავალდებულო რეკვიზიტებს, რომელთაგან ერთ-ერთის არარსებობა, სამართლებრივად, გამორიცხავს კონკრეტული დოკუმენტის ინდივიდუალურ ადმი-

ნისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევას.

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ამა თუ იმ დოკუმენტის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ ამ დოკუმენტს შეეძლოს გარკვეული სამართლებრივი შედეგის დამოუკიდებლად გამოწვევა, რაც უშუალოდ განსაზღვრავს გასაჩივრებისადმი იმავე დოკუმენტის დამოუკიდებლად დაქვემდებარების შესაძლებლობას. საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ მოცემულ შემთხვევაში შეუძლებელია რაიონული პროკურორის მოხსენებითი ბარათის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - საქართველოს გენერალური პროკურორის ბრძანებისაგან დამოუკიდებლად. ცალკე გასაჩივრება სასამართლოში. რადგან მას, აღნიშნული ბრძანებისაგან განსხვავებით, უშუალოდ არ გამოუწვევია რაიმე სამართლებრივი შედეგი.

პრაქტიკული სავარჯიშო

შპს „ორიენტის“ დირექტორის ბრძანებით სანარმოს ოფისში აიკრძალა სიგარეტის მონევა, მწველი თანამშრომლებისთვის ადგილი გამოიყო სანარმოს ჰოლში (შესვენების დროს) და ტერასაზე (სამუშაო საათებში), დამრღვევთათვის დადგინდა ჯარიმა.

განსაზღვრეთ შპს-ს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა.

იმისათვის, რომ შპს-ს დირექტორის ბრძანება იყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით გამოცემული ის უნდა აკმაყოფილებდეს ლეგალური დეფინიციის ელემენტებს:

ადმინისტრაციული ორგანო. ორიენტს აქვს ორგანიზაციული მონევის კერძო-სამართლებრივი ფორმა. ის არის შპს-ე და ახორციელებს სამენარმეო საქმიანობას. ოფისში ქცევის წესების დადგენა არის მისი კერძო-სამართლებრივი ფუნქცია, მაგრამ რამდენადაც საკითხი ეხება სიგარეტის მონევის მონეხრიგებას, რომელიც დადგენილია კანონით და ყველა დაწესებულებას (მიუხედავად იმისა კერძო პირია თუ საჯარო დაწესებულება) ავალდებულებს მოაწესრიგოს ეს საკითხი, აღნიშნული საჯარო-სამართლებრივი ფუნქციის განხორციელებისას შპს-ს დირექტორი არის ადმინისტრაციული

ორგანო.

ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე. დირექტორის მიერ ღონისძიება ხორციელდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობის (თამბაქოს კონტროლის შესახებ კანონი) საფუძველზე.

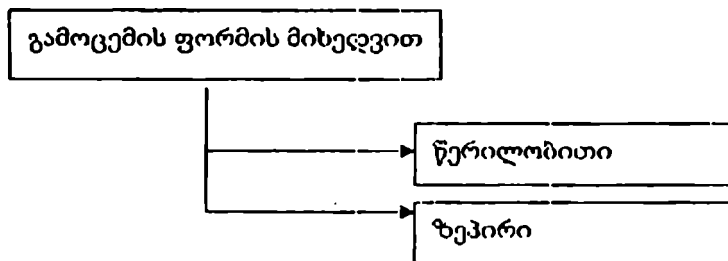
მონესრიგება. ღონისძიებას აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება. ის ადგენს დაწესებულებაში კონკრეტულ ქცევის წესებს, რომელიც არის სავალდებულო ხასიათის.

გადაწყვეტილება ეხება განსაზღვრებად პირთა წრეს. ყველა ვინ იმყოფება შპს-ს შენობაში ვალდებულია დაემორჩილოს დადგენილ შეზღუდვებს.

დასკვნა: შპს-ს დირექტორის გადაწყვეტილება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

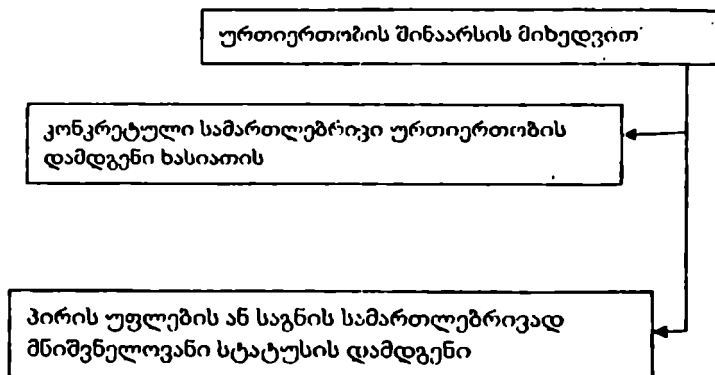
3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახეები

შესაძლებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კლასიფიკაცია სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით. განსაკუთრებით უნდა გამოვყოთ შემდეგი კრიტერიუმები:



საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას წერილობითი და ზეპირი ფორმით (მუხლი 51-ე). გარდა წერილობითი და ზეპირი ადმინისტრაციული აქტისა, მმართველობის პრაქტიკაში ის გვხვდება უმოქმედობის,

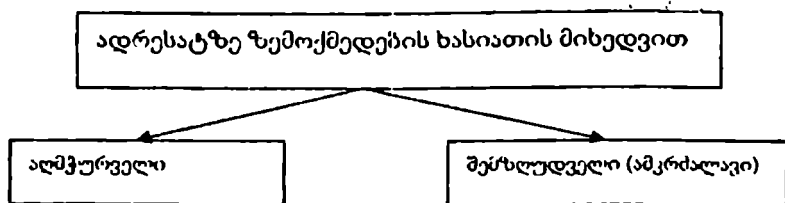
დუმილის, სხეულის მოძრაობის, შუქნიშნების ან სხვა სახით.



კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის დამდგენი ხასიათის ადმინისტრაციული აქტი ანებსებს, ცვლის ან წყვეტს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას.

მაგ., მშენებლობის ნებართვა, უკანონო მშენებლობის აკრძალვა, ფულადი დახმარებების გამოყოფა და ა.შ.

უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა – არარსებობის დამდგენი ადმინისტრაციული აქტი ადგენს პირის უფლებებს ან პირის ან საგნის სამართლებრივად მნიშვნელოვან თვისებებს. მაგ., არჩევნებში მონაწილეობის უფლების დადგენა; I კატეგორიის ინვალიდობის დადგენა; შენობის კულტურის ძეგლის სტატუსის დადგენა და ა.შ. მაგ., თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონის გამგეობის გადანყვეტილებით ბახტრიონის ქუჩაზე გამწვანებულ ტერიტორიას მიენიჭა სკვერის სტატუსი და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გაეგზავნა. გარემოს დაცვის სამინისტროს სკვერის აღრიცხვაზე აყვანის მიზნით. მითითებული ინდივიდუალური აქტით დადგინდა გამწვანებული ტერიტორიის სამართლებრივად მნიშვნელოვანი თვისება - ტერიტორია სკვერის სტატუსით ექცევა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული პარკების, ბაღებისა და სკვერების ნუსხაში, შესაბამისად, იგი იძენს განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმს და ხდება მოსახლეობისა და სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან მოვლა-პატრონობისა და ზრუნვის ობიექტი.

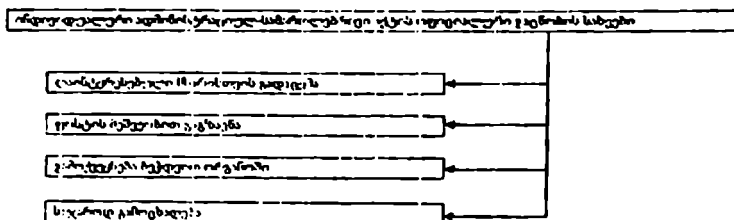


აღმჭურველია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს რაიმე უფლებას ან სარგებელს.

შემზლუდელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ამძიმებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას, რაც შეიძლება კონკრეტული ქმედების აკრძალვით (ამკრძალავი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) ან კონკრეტული ქმედების განხორციელების ვალდებულებაში გამოიხატოს (მავალბელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი).

მაგ., ზედამხედველობის ინსპექციის გადანყვეტილებით სს "მშენებელს" აეკრძალა უპროექტო და უნებართვო სამშენებლო სამუშაოების წარმოება და დაევალა 10 დღის ვადაში განმინდოს ტერიტორია სამშენებლო მასალებისგან და მოიყვანოს პირვანდელ მდგომარეობაში. მითითებული გადანყვეტილება (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი), ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათის მიხედვით, არის შემზლუდელი, რომელიც ადრესატს უკრძალავს მშენებლობის წარმოებას და ავალდებულებს კონკრეტული ქმედების განხორციელებას.

4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა



ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეებია: დანიტერესებული მხარისათვის აქტის გადაცემა ან ფოსტის მეშვეობით გაგზავნა¹²⁸, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ბეჭდვით ორგანოში¹²⁹ და საჯაროდ გამოცხადება.¹³⁰

128 მუხლი 58. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის წესი

1. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, დანიტერესებული მხარისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა ნიშნავს მისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გადაცემას ან ფოსტის მეშვეობით გაგზავნას.

2. ფოსტის მეშვეობით გაგზავნილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიუღებლობის შემთხვევაში, პირს უფლება აქვს მისი ასლი მიიღოს ადმინისტრაციულ ორგანოში. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ასლის გაცემისათვის რაიმე გადასახდელი არ გადაიხდებიან.

129 მუხლი 56. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების წესი

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

2. თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნია ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ბეჭდვით ორგანოში, რომელაც ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მთელ სამოქმედო ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც, ან გამოცხადდეს საჯაროდ.

3. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია წინასწარ განსაზღვროს ამ მუხლის მე-2 ნაწილში აღნიშნული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან საჯაროდ გამოცხადების წესი.

130 მუხლი 57. საჯაროდ გამოცხადება

საჯაროდ გამოცხადება ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატისათვის გაცნობის ამ ფორმების გამოყენება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული წარმოებრს ფორმებთან და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატთა რაოდენობასთან, ასევე - მონესრიგებული სამართლებრივი ურთიერთობის მნიშვნელობის ხარისხთან. ოფიციალურობია თვალსაზრისით, ეს სამივე ფორმა თანაბარი სამართლებრივი ძალის მატარებელია და თანაბარ სამართლებრივ შედეგებს იწვევს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მხარისათვის ოფიციალური გაცნობის მოთხოვნა არის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის იმპერატიული ნორმა. კოდექსის ეს მოთხოვნა გამომდინარეობს იქედან, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება, მისი ადრესატისათვის გაცნობა არის ადმინისტრაციული წარმოების ფინალი და მისი პროდუქტი - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი - ძალაში შედის მხარისათვის ოფიციალური გაცნობით¹³¹ ((სზაკ-ის 54-ე მუხლი); ასევე გასათვალისწინებელია ის, რომ კანონმდებლობით შესაძლებელია მისი ძალაში შესვლის სხვა ვადები იყოს დადგენილი). ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის ზუსტი დროის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია აქტის მიმართ საჩივრისა და სარჩელის შეტანისა-

აქტის ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველაათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე, ლიად განთავსებას. აუცილებლობის შემთავევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჯაროდ გამოცხადდება აგრეთვე სხვა საჯარო ადგილას.

131 მუხლი 54. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა

1. თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე ან გამოქვეყნების დღეს.

2. კანონით დადგენილ შემთხვევებში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება ძალაში შევიდეს გამოქვეყნებამდე ან ოფიციალურ გაცნობამდე, თუ დაყონებამ შეიძლება არსებითი ზიანი შეაყენოს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს, დანაშაულის აღკვეთას ან გახსნას, აგრეთვე პირის უფლებებს ან კანონიერ ინტერესებს.

3. დაინტერესებული მხარისათვის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის გაგზავნიდან არა უგვიანეს 3-7 დღისა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც დაინტერესებულ მხარეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ მიუღია.

4. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაგზავნასთან დაკავშირებული დავის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს.

თვის კანონით დადგენილი ვადების დასაცავად. სწორედ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის ანუ მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე იწყება მისი გასაჩივრების (სარჩელის შეტანის) ვადების ათვლა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა წარმოადგენს არა მარტო აქტის კანონიერების კრიტერიუმს, არამედ მისი არსებობის წინაპირობას. როგორც კანონი მისი ოფიციალური გამოქვეყნებით შედის ძალაში, ასევე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიც იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას მისი ადრესატისათვის ოფიციალური გაცნობით.

თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია რამდენიმე ადრესატისათვის, აუცილებელია თითოეული მათგანისათვის მისი ოფიციალური გაცნობა. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია თითოეული პირის მიმართ ძალაში შესვლის სხვადასხვა დრო გვექონდეს საბეზე. ამან შეიძლება კონკრეტულ შემთხვევაში გარკვეული პრობლემები წარმოშვას, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, შეუძლებელია პირს მოეთხოვოს მისთვის ჯერ კიდევ უცნობი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულება. ასეთი შემთხვევების თავიდან აცილებას ემსახურება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 55-ე მუხლში მოცემული მოწესრიგება. თუმცა ეს მუხლი გამოიყენება მაშინ, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეხება 50-ზე მეტ პირს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის პროცესში ყურადღება უნდა მიექცეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 55-ე – 58-ე მუხლებს და სპეციალურ კანონებში მოცემულ თავისებურებებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მხარისათვის გადაცემის კანონით განსაზღვრული ფორმის დაუცველობა ყოველთვის არ აბრკოლებს მის ძალაში შესვლას, არამედ აქტს ხდის უკანონოს. მაგ., თუ წერილობითი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მხარისათვის ზეპირი ფორმით გაცნობა მოხდა, ასეთი აქტი, მისი მხარისათვის გაცნობის კანონით დადგენილი წესის დარღვევის გამო, არის უკანონო, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, რამდენადაც მოხდა ადრესატისათვის მისი ოფიციალური გაცნობა, ის

შეიძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. მაგრამ, თუ კანონით გათვალისწინებული აქტის მხარისათვის ინდივიდუალური გადაცემის მიუხედავად, (სზაკ-ის 58-ე მუხლის შესაბამისად) მოხდება მისი საჯაროდ გამოცხადების ვით გაცნობა, ამ შემთხვევაში თვითონ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის ფორმა არის უკანონო და, ამდენად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ შედის ძალაში, ანუ აქტი მხარისათვის შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მატარებელი არ არის.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მხარისათვის გაცნობის პროცესში ყურადღება უნდა მიექცეს შემდეგ გარემოებებს:

მხარისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა უნდა მოხდეს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მითითების შედეგად განხორციელებული მოქმედებით (ე.ი. ოფიციალურად. ტერმინი “ოფიციალური” გამოხატავს ადმინისტრაციული ორგანოს ნებას, მიმართულს იქითკენ, რომ მოხდეს ადრესატისათვის მისი გაცნობა. ეს ოფიციალურობა აძლევს აქტს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და შესაძლებელს ხდის მის იძულებით აღსრულებას). სხვაგვარად მასზე ინფორმაციის მიღება, როგორცაა კერძო საუბრებში, ან არაუფლებამოსილი ორგანოს საშუალებით, ან შემთხვევით – არ ითვლება ადრესატისათვის აქტის ოფიციალურ გაცნობად.

მხარისათვის მისი გაცნობა უნდა ატარებდეს ინდივიდუალურ ხასიათს, ანუ კონკრეტულად უნდა იყოს ადრესატი მითითებული, რამდენადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა არის ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ისეთი ცალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც საჭიროებს მეორე მხარის მიერ მიღებას, შესაბამისად, მოქმედებს სამოქალაქო სამართლის ნორმები მისი ნამდვილობის დასადგენად. დაინტერესებული მხარისათვის ფოსტის მეშვეობით გაგზავნილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიღებულად ითვლება მას შემდეგ, რაც ის მოხვდება ადრესატის საფოსტო ყუთში (გარდა დაზღვეული წერილისა, რაზედაც ქვემოთ გვაქვს საუბარი) და არ არის არსებითი, გაეცნო თუ არა ადრესატი მის შინაარსს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფოსტის მეშ-

ვეობით გაგზავნის შემთხვევაში ის ძალაში შედის გაგზავნიდან არა უგვიანეს მე-7 დღისა. კანონმდებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღრესატის მიერ მიღებასთან დაკავშირებული დავის შემთხვევაში მტკიცების ტვირთს აკისრებს ადმინისტრაციულ ორგანოს და არა - აქტის აღრესატს.

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის განსაკუთრებული ფორმაა მისი გადაცემა. ის ატარებს ფორმალურ ხასიათს და მასზე დგება სპეციალური ოქმი, რომელშიც შეიტანება მონაცემები აქტის ოფიციალური გადაცემის ადგილისა და დროის შესახებ და დასტურდება გადამცემი და მიმღები მხარეების ხელმოწერით. გადაცემა შეიძლება მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს წარმომადგენლის, ან სპეციალურად საამისოდ უფლებამოსილი ორგანოს წარმომადგენლის მიერ, ან უბრალოდ ფოსტის თანამშრომლის (ფოსტალიონის) მეშვეობით. ყველა შემთხვევაში დგება სპეციალური აქტი გადაცემის შესახებ და ჰბარდება აქტის გამომცემ ორგანოს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გადაცემის ეს ფორმა უზრუნველყოფს აქტის მხარისათვის გადაცემის ზუსტი დროის დადგენას და აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს თავიდან ააცილებს მის გადაცემასთან და, შესაბამისად, ძალაში შესვლასთან დაკავშირებით წარმოშობილ პრობლემებს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის ერთ-ერთი ფორმაა მისი საჯაროდ გამოცხადება. საჯარო გამოცხადება ხდება ადმინისტრაციულ ბეჭდვით ორგანოში ან მის სამოქმედო ტერიტორიაზე გავრცელებულ ყოველდღიურ ან ყოველკვირეულ ბეჭდვით ორგანოში ან ადმინისტრაციულ ორგანოში ყველასათვის ხელმისაწვდომ ადგილზე ღიად მოთავსებით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მხარისათვის გაცნობის ეს ფორმა გამოიყენება, როგორც წესი, იმ აქტებისათვის, რომლებიც გამოიცემა ფორმალური ან საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით და მიმართულია 50-ზე მეტი პირის მიმართ. ანუ ეს არის ის შემთხვევა, როდესაც აქტის აღრესატებისათვის ინდივიდუალური გაცნობა ფაქტობრივად შეუძლებელია ან დიდ ფინანსურ დანახარჯებთან იქნებოდა დაკავშირებული. გარდა ამისა, ეს გამომდინარეობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სა-

მართლებრივი აქტის გამოცემისათვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების ფორმისაგან. საჯარო/ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების დროს ისედაც უზრუნველყოფილია დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა წარმოების პროცესში; ის ღიაა ყველასათვის და თუ პროცესში ჩართულია 50 პირზე მეტი, მაშინ განმცხადებელი ან განცხადებაზე პირველი ხელმომწერი ვალდებულია, უზრუნველყოს სხვა პირებისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსის გაცნობა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა წარმოადგენს არა მარტო აქტის კანონიერების კრიტერიუმს, არამედ მისი არსებობის წინაპირობას. როგორც კანონი მისი ოფიციალური გამოქვეყნებით შედის ძალაში, ასევე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიც იქნეს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას მისი ადრესატისათვის ოფიციალური გაცნობით.

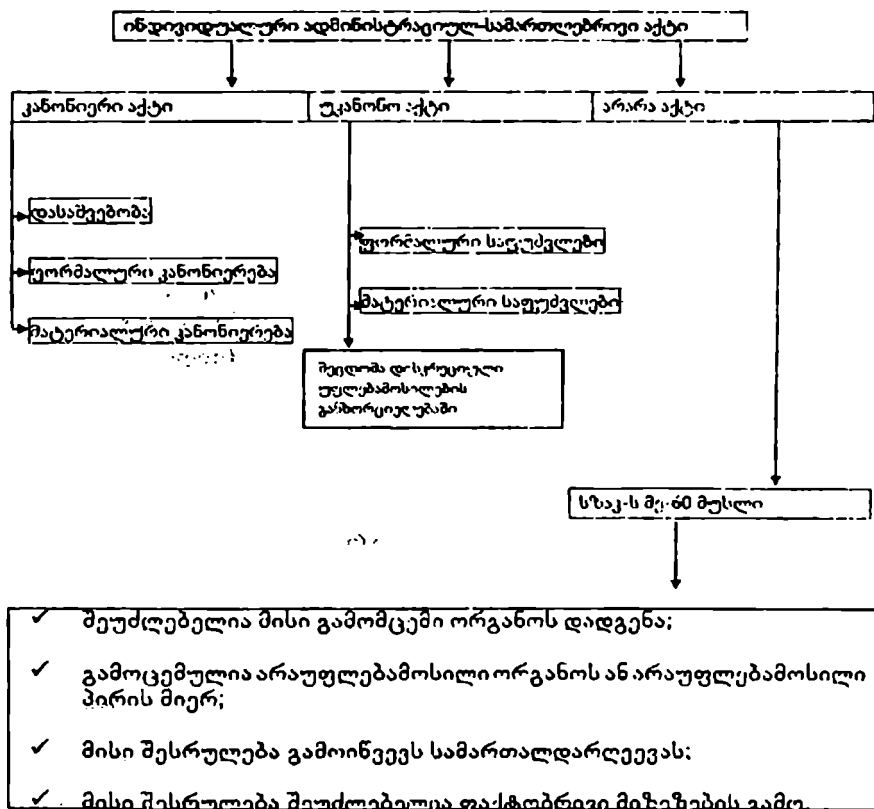
ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობის განსაზღვრისას ყურადღება უნდა მიექცეს სპეციალურ კანონებში მოცემულ მოწესრიგებას. ერთ ერთ დავაში, კასატორის მოსაზრება, რომ „გასაჩივრების ვადის ათვლა უნდა მოხდეს მხოლოდ აქტის ოფიციალურად გაცნობის ანუ მხარისათვის ჩაბარების დღიდან. გასაჩივრების ვადის დენა არ იწყება მაშინაც კი, როდესაც პირისათვის აქტის შინაარსი არაოფიციალური წყაროდან გახდა ცნობილი. შეუძლებელია პირს მოეთხოვოს მისთვის უცნობი აქტის შესრულება ან გასაჩივრება. ვებ-გვერდზე აქტის გამოქვეყნება ვერ ჩაითვლება კონკრეტული პირისათვის აქტის ოფიციალურად გაცნობად. მარეგისტრირებული ორგანოს გადანაცემების გასაჩივრების ვადის ათვლა უნდა დაწყებულიყო გადანაცემების მხარისათვის უშუალოდ ჩაბარების თარიღიდან“ - სამართლიანად არ იქნა გაზიარებული საკასაციო სასამართლოს მიერ. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ „სზაკ-ის 58.1 მუხლის მიხედვით დაინტერესებული მხარისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა ნიშნავს მისთვის აქტის გადაცემას ან ფოსტის მეშვეობით გაგზავნას, თუმცა მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი. „საჯარო

რეესტრის შესახებ“ კანონის 27-ე მუხლის თანახმად, მარეგისტრირებული ორგანოს გადაწყვეტილება ძალაში შედის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოქვეყნებისთანავე (მე-6 პუნქტი), გადაწყვეტილების გამოქვეყნებად ჩაითვლება გადაწყვეტილების მარეგისტრირებული ორგანოს ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოქვეყნება (მე-7 პუნქტი), გადაწყვეტილების მართვის ავტომატური საშუალებების გამოყენებით გამოცემის შემთხვევაში ამ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული ვადების ათვლა იწყება მისი გამოქვეყნებისთანავე (მე-8 პუნქტი). ამდენად, „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონით დადგენილია მარეგისტრირებული ორგანოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნებისა და შესაბამისად, ძალაში შესვლის სპეციალური წესი, რომელსაც უპირატესობა აქვს სხაკ-ით დადგენილ ზოგად მოწესრიგებასთან შედარებით. განსახილველ შემთხვევაში, საქმის მასალებით დასტურდება, რომ განცხადების მიღების ბარათით რ/კ „...“ ეცნობა მომსახურების ვადის ხანგრძლივობა და ინფორმაციის საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ-გვერდზე მოძიების შესაძლებლობა. ამდენად, კასატორი, თავისივე ინტერესების დაცვის მიზნით, ვალდებული იყო გადაემოწმებინა სარეგისტრაციო წარმოების მიმდინარეობის და დასრულების პროცესი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გადაუმოწმებლობის შესაძლო უარყოფითი შედეგების რისკის მატარებელი თავად.¹³²

132 საქმე ბს-707-703(კ-17)

5. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება და უკანონოობა

5.1. კანონიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი



ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების წინაპირობა, პირველ რიგში, არის ის, რომ ამ აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო იყოს უფლებამოსილი, კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა მოაწესრიგოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის

გზით. საქმიანობის სწორი სამართლებრივი ფორმის არჩევასთან ერთად მნიშვნელოვანია, რომ ის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახის და აქტის გამოცემისათვის კანონით გათვალისწინებული ფორმის დაცვით იყოს გამოცემული.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პასუხობს მისთვის კანონით დადგენილ მოთხოვნებს და არის კანონიერი, როდესაც:

(1) კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს საქმიანობის ეს სამართლებრივი ფორმა (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის, დასაშვებობა),

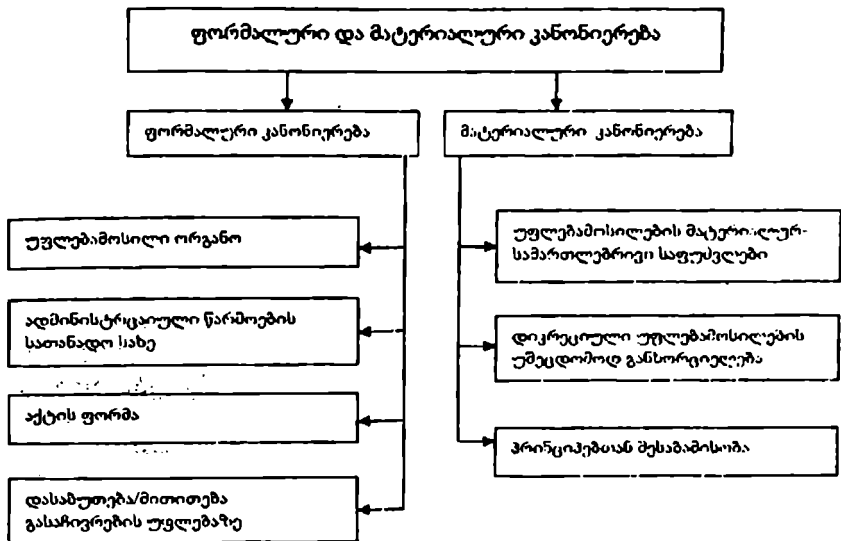
(2) კონკრეტულ შემთხვევაში დაცულია აქტის გამოცემისათვის საჭირო საგნობრივი და ტერიტორიული კომპეტენცია, ადმინისტრაციული წარმოების სახე და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ფორმა (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება),

(3) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შინაარსობრივად შეესაბამება მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება)

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების გამსაზღვრის კრიტერიუმებია:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, როგორც საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის, დასაშვებობა,
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება და
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება.

5.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური და მატერიალური კანონიერება



5.2.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესთან და მოითხოვს, რომ ის (ა) უფლებამოსილი ორგანოს მიერ (ბ) მისი გამოცემისათვის კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დაცვით და (გ) შესაბამისი ფორმით იქნეს გამოცემული.

ა) უფლებამოსილება. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოიცეს საგნობრივად და ტერიტორიულად უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. საგნობრივი უფლებამოსილება უკავშირდება მონესრიგების საგანს (ობიექტს), ანუ იმას, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი, მოაწესრიგოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა. ტერიტორიული უფლებამოსილება გულისხმობს

საგნობრივად უფლებაპოხილი ორგანოს სამოქმედო ტერიტორიას.

ბ) ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე. ადმინისტრაციული წარმოება - ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულებისაკენ. ადმინისტრაციული კოდექსი ჩამოთვლის ადმინისტრაციული წარმოების სახეებს და ამკვიდრებს პრინციპს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით - თუ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების აუცილებლობას. საქმიანობის ამ პროცესში აუცილებელია მთელი რიგი ნორმების დაცვა, რომლებიც განსაკუთრებით თავმოყრილია ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავში და მოქმედებს ადმინისტრაციული წარმოების ყველა სახისათვის. განსაკუთრებით უნდა გამოეყოს ის მოთხოვნები, რომლებიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების საფუძვლებია: ესენია, ადმინისტრაციული წარმოების დანყების საფუძვლების დაცვა; კანონით გაუთვალისწინებელი მოთხოვნების დანესების დაუშვებლობა; დაინტერესებულნი მხარის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება; აცილების უფლება; სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ა.შ.

გ) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიცეს ნერილობით ან ზეპირი ფორმით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნერილობითი ფორმით გამოცემა არის გაერცელებული და ძირითადი ფორმა. სამართლებრივი ურთიერთობის გამჭვირვალობის, მტკიცებულების პროცესის გამარტივებისა და მმართველობითი აქტების ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად უპირატესობა ენიჭება ნერილობით ფორმას. თანამედროვე მმართველობის პრაქტიკაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ხდება ნერილობითი, ზეპირი ან სხვა ფორმით, (მაგ., შუქნიშნებით მონესარიგებული სამართლებრივი ურთიერთობა).

დ) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს მის დასაბუთებას. ყოველი ნერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს ნერილობით დასაბუთებას. მასში უნდა იყოს მოცემული ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი ნაწილები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაუდო თავის გადანყვეტილებას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების მოთხოვნა ემსახურება, პირველ რიგში, ადმინისტრაციული ორგანოების თვითკონტროლს, რამდენადაც ის იძულებული ხდება დასაბუთების ჩამოყალიბების პროცესში თავისი გადანყვეტილება, სამართლებრივი და ფაქტობრივი თვალსაზრისით, ზუსტად მოიაზროს და გაამაგროს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთება, მეორე მხრივ, აადვილებს ადრესატის მხრიდან მისი კანონიერებისა და გასაჩივრების შესაძლო შედეგების შეფასებას, და ბოლოს, ის ხელს უწყობს საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.

სზაკ-ის 53-ე მუხლის ძველი რედაქცია იმპერატიულად მოითხოვდა, რომ ყველა ადმინისტრაციული აქტი შეიცავდეს ნერილობით დასაბუთებას. დასახელებულ მუხლში შეტანილი დამატების (24.06.2005.) შედეგად კანონმდებელმა მოახდინა ნერილობითი ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთების გარეშე გამოცემის შემთხვევების მეთად გავრცელებული პრაქტიკის ლეგიტიმაცია. მხედველობაში გვაქვს ისეთი შემთხვევები, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა პირის განცხადების საფუძველზე და აკმაყოფილებს განცხადებაში დასმულ მოთხოვნას. ამ აღმჭურველი ხასიათის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატისათვის ხომ ისედაც ნაცნობია მისი გამოცემის საფუძველი და მიზნები. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც აკმაყოფი-

ლებს ადრესატის მოთხოვნას და, ამასთან, არ ახდენს მესამე პირის უფლებების შეზღუდვას, არ საჭიროებს დასაბუთების დართვას. სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ საჭიროებს დასაბუთებას, თუ:

ის გამოცემულია დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის საფუძველზე და არ ზღუდავს მესამე პირების კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს;

დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილია ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

კანონი ითვალისწინებს მისი დასაბუთების გარეშე გამოცემის შესაძლებლობას.

ე) კანონიერ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში უნდა მიეთითოს ის ორგანო და მისი მისამართი, სადაც შეიძლება ამ აქტის გასაჩივრება, ასევე აუცილებელია მითითება საჩივრის (ან სარჩელის) შეტანის ვადაზე (სზაკ-ის 52 II მუხლი). რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არაფერს ამბობს ამ მოთხოვნის დარღვევის სამართლებრივ შედეგებზე, საერთო სასამართლოების ერთგვაროვანი პრაქტიკის თანახმად, შესაძლებელია სასკ-ის მე-12 მუხლის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესზე ანალოგიის სახით გავრცელება, კერძოდ, თუ მხარეს არ განემარტა გასაჩივრების შესაძლებლობა, გასაჩივრების ვადა და წესი, მაშინ გასაჩივრება შეიძლება სასამართლო აქტის გამოტანიდან ერთი წლის განმავლობაში¹³³.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ მოთხოვნის დაუცველობა არ იწვევს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონწინააღმდეგობას ან ბათილობას, არამედ ზემოქმედებას ახდენს გასაჩივრების ვადის ათვლაზე და, ამდენად, აფერხებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერ ძალაში შესვლას, რამდენადაც ის (მყარად) შესასრულებლად სავალდებულო ძალას სწორედ გასაჩივრების გა-

¹³³ იხ. ალექო ნაჭყებია, ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმების განმარტებები უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში (2005-2014), გვ. 24-26.

დის გასვლის შემდეგ იძენს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების წესის არასწორად განმარტების (გასაჩივრების ვადის, ან სასამართლოს არასწორად მითითების) გასაჩივრების ვადის ათვლაზე გავლენასთან დაკავშირებით, საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს კანონიერი ნდობა. კანონიერი ნდობის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს, რადგან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას თავისი არსით სუბორდინაციული ხასიათი გააჩნია. კანონიერი ნდობის უფლება იცავს პირს ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი შეცდომის და მომავალში განსახორციელებელი მოქმედების შეუსრულებლობისაგან. აღნიშნული ინსტიტუტის სრულფასოვანი დამკვიდრება უზრუნველყოფს მმართველობის კანონიერებას, სტაბილურობას, მის ავტორიტეტს საზოგადოებაში. საკასაციო სასამართლო სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სარეზოლუციო ნაწილში გასაჩივრების უფლების განმარტებისას დაშვებულ შეცდომას მიიჩნევს არსებითი ხასიათის შეცდომად და აღნიშნავს, რომ ვინაიდან ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაუშვა სამართლებრივი შეცდომა აქტის გასაჩივრების უფლების განმარტებისას, ხოლო, დაინტერესებული პირი საჩივრებლობს, აღჭურვილი და დაცულია კანონიერი ნდობის ინსტიტუტით, იგი უფლებამოსილია აქტი გაასაჩივროს იმ წესით და ვადაში, როგორც ეს ადმინისტრაციულმა ორგანომ განუმარტა.¹³⁴

უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა აღიარებს სზაკით დადგენილ აქტის დასაბუთების მნიშვნელოვან. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, „რომ გასაჩივრების უფლება მოიცავს იმის პრეზიუმირებას, რომ პირისათვის ცნობილია აქტის შინაარსი, გასაჩივრება გულისხმობს აქტის გამოცემის მოტივების ცოდნას. ამ თვალსაზრისით აქტის დასაბუთებას მისი გასაჩივრების უფლების უზრუნველყოფის დატვირთვა გააჩნია. გასაჩივრების ვადის ათვლა შესაძლებელია მოხდეს მხოლოდ იმ მომენტიდან, როდესაც პირს შეექმნება აქტის შინაარსის შესახებ ობიექტური ინფორმაციის მიღების შე-

¹³⁴ იხ. ალექო ნაჭყებია, ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმების განმარტებები უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში (2005-2014), გვ. 24-26.

საძლებლობა. აქტის ოფიციალურად გაცნობით პირისთვის ცნობილი ზდება აქტის გამოცემის საფუძველი და შესაბამისად, საჩივრის პერსპექტიულობა, აგრეთვე ის, თუ რა სამართლებრივი საშუალებებით შეძლებს იგი თავისი უფლებებისა და ინტერესების დაცვას, რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს გადანყევითილებას (სუს 10.10.135. ბს-854-836(ქ-12) გადანყევითილება)".¹³⁵

5.2.2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება დაკავშირებულია აქტის შინაარსთან და მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციულ აქტში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მონესრიგება შესაბამებოდეს მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და არ ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებს.

ა) მოქმედ კანონებთან და სამართლის პრინციპებთან შესაბამისობა

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც სამართლის ნორმის კონკრეტიზაციისა და ინდივიდუალიზაციის აქტი, უნდა შეესაბამებოდეს სამართლის ნორმებს, რომელთა აღსრულებასაც ის ახდენს. გარდა ამ კონკრეტული ნორმებისადმი შესაბამისობისა, ზოგადად, ის არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ სამართლის ნორმებს ეკონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს (კანონის უზენაესობის პრინციპი).

ბ) უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძვლები

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილება, რამდენადაც ის საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და მის შესასრულებლად გამოიცემა, გამომდინარეობს თვით ამ სამართლებრივი აქტიდან.

ასეთი სამართლებრივი საფუძვლები არა გვაქვს სახეზე, როდესაც თავად ის სამართლებრივი ნორმა, რომლის საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური აქტი, ეწინააღმდეგება იერარქიით ზემდგომ სამართლებრივ ნორმას და, ამდენად, არის ბათილი. აღნიშნულიდან
135 საქმე ბს-752-748(2ქ-17),

გამომდინარე, ყოველთვის არ არის საკმარისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების დადგენისათვის მისი გამოცემის უშუალო სამართლებრივი საფუძვლების შემოწმება. ეჭვის შემთხვევაში აუცილებელია სწორედ ამ სამართლებრივი საფუძვლების კანონიერებისა და კონსტიტუციურობის შემოწმება.

გ) დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მართლზომიერება

თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად გააჩნია მოქმედებისა და გადაწყვეტის თავისუფალი სივრცე, ის ყალბებულია გამოიყენოს იგი შესაბამისი მიზნის მისაღწევად და შეარჩიოს ერთ-ერთი ის გადაწყვეტილება, რომლის მიღების უფლებაც მას კანონით აქვს მინიჭებული. დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მოთხოვნის უგულებელყოფა შედეგად იწვევს ადმინისტრაციული აქტის უკანონობას.

დ) თანაზომიერების პრინციპი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის პროცესში მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს მიზნისა და მის მისაღწევად გამოყენებული საშუალების თანაზომიერების დაცვას.

ე) კონკრეტულობის პრინციპი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის შინაარსი უნდა იყოს კონკრეტული, ანუ ის უნდა იყოს ისე ნათლად ჩამოყალიბებული, რომ მის ადრესატს ცალსახად შეეძლოს იმის გაგება, თუ რას მოითხოვს მისგან ამ აქტის ვაიმომცემი ორგანო. ეს მოთხოვნა გამომდინარეობს თვით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფუნქციიდან, რამდენადაც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ის ახდენს ზოგადი ნორმების კონკრეტიზაციას და ინდივიდუალიზაციას.

5.3. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

უკანონოა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც მიიღება მოქმედი სამართლის ნორმების არასწორი გამოყენების გზით. თუ რა შეიძლება იყოს კონკრეტულ შემთხვევაში უკანონობის საფუძველი, ამაზე ზემოთ უკვე გვქონდა საუბარი. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმებიდან – დასაშვებობა, კანონიერების ფორმალური და მატერიალური წინაპირობები - ერთ-ერთის არ დაცვა, ისევე როგორც სამართლის ნორმის გამოყენება საქმის გარემოებათა არასწორი გამოკვლევის შედეგად, შესაძლოა იქცეს მისი უკანონობის საფუძველად.

ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ უკანონო და არარა¹³⁶ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.

ასევე უნდა მოხდეს უკანონო და მიზანშეუწონელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. უნდა აღინიშნოს, რომ მიზანშეწონილობას ამონმებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო, საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების გზით. სასამართლო კი იფარგლება აქტის მხოლოდ კანონიერების შემოწმებით.

აუცილებელია უკანონო და შეცდომიანი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. შეცდომა გულისხმობს აქტის გამოცემისას – წერის ან გამოთვლების დროს დაშვებულ ტექნიკურ შეცდომას, ასევე სხვა, ასეთ აშკარა შეცდომებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს ნებისმიერ დროს შეუძლია ასეთი შეცდომების გასწორება¹³⁷ და ეს ხდება ადმინისტრაციული წარმოების ფორმალური მოთხოვნების დაუცველად. ბუნებრივია, რომ ასეთ კორექტურას აქვს უაუქცევითი ძალა და ის მოქმედებს აქტის გამოცემის დღიდან.

და ბოლოს, უნდა მოხდეს კანონიერი და კანონიერ ძალაში შესული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნებების გამიჯვნა. კანონიერება პირველ შემთხვევაში გულისხმობს აქტის შინაარსის სამართლის ნორმებთან შესაბამისობას, ხოლო

¹³⁶ სზაკ-ის მე-60 მუხლი.

¹³⁷ სზაკ-ის 59-ე მუხლი.

მეორე შემთხვევაში - ამ აქტის სამართლებრივ შედეგებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი შედეგები დგება მის კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ. მისი ძალაში შესვლა არ არის დამოკიდებული ამ აქტის შინაარსზე, ანუ მის კანონიერებასა და უკანონობაზე, არამედ ის ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე ან გამოქვეყნების დღეს, ან კიდევ სზაკ-ის 54-ე მუხლით დადგენილ სხვა შემთხვევაში.

5.4. არარა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა კანონის მოთხოვნათა დარღვეით ყოველთვის არ წარმოშობს მის არარა აქტად ცნობის საფუძველს. ეს დამოკიდებულია სამართალდარღვევის ხასიათზე. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებით, არარა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს მისი გამოცემის მომენტიდან არა აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა და არ საჭიროებს არავის მხრიდან (მოქალაქე, ადმინისტრაციული ორგანო, სასამართლო) ანგარიშის განევას. როგორც კანონიერი, ისე უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, განსხვავებით არარა ადმინისტრაციული აქტისაგან, მისი გამოცემის მომენტიდან იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და საჩივრისა და სარჩელის შეტანის ვადის გასვლის შემდეგ ხდება შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე.

სზაკ-ის მე-60 მუხლში განსაზღვრულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად ცნობის საფუძვლები:

ა) შეუძლებელია მისი გამომცემი ორგანოს დადგენა (რამდენადაც ადრესატმა არ იცის, ვისგან მოდის ეს გადაწყვეტილება და არ შეუძლია საჩივრის წარდგენა);

ბ) გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ (მშენებლობის აკრძალვა და დემონტაჟის გადანყვებილება, რომელიც მიღებულია თბილისის მერიის მიერ ქუთაისში

მიმდინარე მშენებლობაზე);

გ) მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზის გამო (მაგ., დემონტაჟის გადაწყვეტილება უკვე) დაიგრეულ შენობაზე);

დ) მისი შესრულება გაპოინვეკს დანაშაულს ან ადმინისტრაციულ გადაცდომას (მაგ., გადაწყვეტილება აქტის ადრესატი შეიჭრას მეზობლის სახლში და ამოიღოს მეზობლის საკუთრებაში არსებული ნივთი).

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით ალიაროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არარა აქტად. არარა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ არ ვრცელდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრებისათვის სზაკ-ით დადგენილი ვადები.

პრობლემურია აღნიშნულ მუხლში მოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად ცნობის საფუძელის - არაუფლებამოსილი ორგანოს - შინაარსის განსზღვრა. მაგ. ადმინისტრაციული საჩივრის საფუძველზე დაწყებული ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს გადაწყვეტილებით ბათილად იქნა ცნობილი თბილისის სარეგისტრაციო სამსახურის მიერ რეგისტრაციის შესახებ გადაწყვეტილება. აღნიშნული გადაწყვეტილება სააპელაციო სასამართლომ ცნო არარად იმ მოტივით, რომ „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, მარეგისტრირებული ორგანოს გადაწყვეტილება უფლების რეგისტრაციის შესახებ საჩივრდება სასამართლო წესით. საკასაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით გაუქმდა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომლითაც არარად იქნა ცნობილი სააგენტოს აქტი. საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ „საჯარო რეესტრის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მითითება იმაზე, რომ მარეგისტრირებული ორგანოს გადაწყვეტილება უფლების რეგისტრაციის შესახებ საჩივრდება სასამართლო წესით, ადასტურებს პირის შეძლებლობას ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა-განხილვის პროცედურების გარეშე პირდაპირ მიმართოს სასამართლოს, ასეთ შემთხვევაში არ იმოქმედებს სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის დანაწესი სარჩელის აღძვრამდე აქტის საკალდებულოდ ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შესახებ. ამასთანავე, 29-ე მუხლის და-

ნაწესი არ გამოორიცხავს პირის უფლებას რეგისტრაციის საკითხთან დაკავშირებით მიმართოს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს - სააგენტოს,¹³⁸ როგორც ერთიანი, ცენტრალიზებული სარეგისტრაციო სისტემის უმაღლესი ორგანოს, სააგენტო განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს, რომელიც წარმოადგენს სარეგისტრაციო ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერების გადამოწმების, სარეგისტრაციო ორგანოს პრაქტიკის კორექტირების ქმედით საშუალებას.¹³⁹

138 საქმე ბს-743-735(კ-16)

§24. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

1. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკანონმდებლო მოწესრიგება

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა, რომელიც კანონის საფუძველზე და მისი აღსრულების მიზნით გამოიცემა, მიმართულია პირთა განუსაზღვრელ წრეზე და ადგენს მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში საჯარო მმართველობა ახორციელებს კანონშემოქმედებას, რომელიც არის ხალხის მიერ უშუალოდ არჩეული საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ამ ფუნქციის განხორციელების ლეგიტიმურობაზე. საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება, ერთი მხრივ, ეწინააღმდეგება „delegates non potest delegare“ პრინციპს¹³⁹, თუმცა მეორეს მხრივ, ასეთი უფლებამოსილებით აღჭურვა ნაკარნახევია პრაქტიკული საჭიროებით.¹⁴⁰ ამ ურთიერთსაპირისპირო ინტერესების დაბალანსებას ემსახურება საკითხის სზაკ-ით მოწესრიგება.

სამეცნიერო ლიტერატურაში¹⁴¹ მიუთითებენ იმ გარემოებაზე, რომ, როგორც წესი, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება განუსაზღვრელ პირებზე ახდენს გავლენას, მაგრამ ხალხის დიდი ნაწილისათვის ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების პროცესი იმდენად ბუნდოვანი და მიუწვდომელია, რომ ცოტა მათგანი ფლობს ინფორმაციას მისი არსებობის შესახებ და უფრო ცოტამ იცის იმ პირდაპირი როლის თაობაზე, რომელიც ამ პროცესში მან შეიძლება შეასრულოს. ეს რეალობა, ნათელს ხდის ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილების მიღების

¹³⁹ რომლის მიხედვითაც პირი, რომელსაც სახელმწიფოს მიერ აქვს მინიჭებული უფლებამოსილება, არ შეუძლია ის გადასცეს სხვას, თუ მასზე პირდაპირ არ არის ეს (გადაცემის) უფლებამოსილება მინიჭებული.

¹⁴⁰ დაწერილებით იხ. ნინო კილასონია, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი სასამართლო კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016.

¹⁴¹ ნინო კილასონია, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი სასამართლო კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016. გვ. 5.

ისეთი პროცედურის შემუშავებას და გამოყენებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის აქტიურ ჩართულობას უზრუნველყოფს. თუ რამდენად პასუხობს ამ მოთხოვნას სზაკ-ით დადგენილი სტანდარტი, ეს უნდა გახდეს შემდგომი განხილვის საგანი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ძირითადი ელემენტებია:

უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო;

საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე;

ქცევის ზოგადი წესი.

ა. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო. კანონშემოქმედება - ეს არის ქვეყნის საკანონმდებლო ხელისუფლების ფუნქცია. დაუშვებელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე უარის თქმა და უფლებამოსილებათა სხვა სახელმწიფო ორგანოსათვის გადაცემა. რამდენადაც საკანონმდებლო ხელისუფლებას ძალა არ შესწევს, უზრუნველყოს ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება, ნორმაშემოქმედება მოითხოვს სამუშაოს გაყოფას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. კანონმდებელი ვალდებულია, კანონის გამოცემის გზით თვითონ მოაწესრიგოს მნიშვნელოვანი საკითხების ნორმატიული სფერო და სპეციფიკური, წვრილმანი საკითხების მოწესრიგების პრეროგატივა დაუტოვოს მმართველობის ორგანოებს. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით მმართველობის ორგანოების აღჭურვის მიზანია, ხელი შეუწყოს საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტურობას; სპეციფიკური და წვრილმანი საკითხების მოწესრიგებისაგან კანონმდებლის გამონთავისუფლება მას შესაძლებლობას აძლევს, სრულყოფილად

მოანესრიგოს ქვეყნის საშინაო ცხოვრებისა და საგარეო ურთიერთობის უმნიშვნელოვანესი საკითხები.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის უფლებამოსილი ორგანო განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც შესაბამის ორგანოებს აღჭურავს ასეთი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით. შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად მინიჭებული ადმინისტრაციული ნორმათშემოქმედების უფლება მისი კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ელემენტიც არის, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების ძირითადი ფუნქციაა სამართალგამოყენებითი, ნორმათშეფარდებითი საქმიანობა. ადმინისტრაციული ორგანოების ნორმაშემოქმედებითი ხასიათის საქმიანობა მხოლოდ ამ მიზანს ემსახურება და ამ ფუნქციით არის დეტერმინირებული. ამდენად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნორმებს ორგვარი – სამართალგამოყენებითი და სამართალდამდგენი – იურიდიული დატვირთვა აქვს; ეს ნორმები ემსახურება სამართალგამოყენების, ანუ აღსრულების მიზანს, რის გაზოც, მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტები გამოიცემა კანონის აღსრულების მიზნით, ანუ ისინი კანონქვემდებარე აქტებია.

ბ. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საკანონმდებლო საფუძვლები. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების ზოგადი სამართლებრივი საფუძვლები ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, საქართველოს კანონში „ნორმატიული აქტების შესახებ“ და საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში. ასევე ცალკეული კანონები შეიცავს სპეციალურ მითითებას, რომ ხდება კონკრეტული მმართველობის ორგანოს აღჭურვა, ამავე კანონის საფუძველზე გამოსცეს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ თვით ამ კანონში განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების „მინარსი, მიზანი და მოცულობა“. ე.ი. თვითონ კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და

მიმართულებები ისე, რომ მმართველობის ორგანომ შეძლოს მოქმედება კანონმდებლის ნების ფარგლებში და მის შესაბამისად.

გ. ქცევის ზოგადი წესი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ეს ელემენტი მიჯნავს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადგენს ქცევის ზოგად წესს, რომელიც გამიზნულია მისი გამოცემის დროს განუსაზღვრელად მრავალი ურთიერთობის განუსაზღვრელი რაოდენობის მონაწილეებისათვის.

2. ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით

ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული აქტის გამოსაცემად დაიწყება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების დამდგენი კანონი შეიძლება გახდეს დაინტერესებული ფიზიკური ან იურიდიული პირის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნის საფუძველი.

უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ იღებს წერილობით და იგი წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

ადმინისტრაციული წარმოება, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით, შესაძლებელია დაიყოს შემდეგ სტადიებად:

გადაწყვეტილება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად ადმინისტრაციული წარმოების დანების შესახებ;

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის

პროექტის მომზადება;

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის გამოქვეყნება;

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტთან დაკავშირებული მოსაზრებების განხილვა;

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება;

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება.

სზაკ-ში შეტანილი ცვლილების საფუძველზე, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა მოცემული მოთხოვნების დაცვით ხდება კოლეგიური ორგანოს შემთხვევაში, ხოლო როდესაც ის გამოიცემა ერთპიროვნულად (მაგ., მინისტრის მიერ) გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესები. ამ ცვლილებას არ აქვს დოგმატური საფუძველი და განხორციელებულია ადმინისტრაციული ორგანოს პრაქტიკის გამარტივების მიზნით, რაც ვერ უძლებს კრიტიკას და საჭიროებს გადახედვას.

ადმინისტრაციული ორგანოს კანონშემოქმედების პროცესში მონაწილეობის საკითხის სამეცნიერო კვლევის ფარგლებში, ავტორი გვთავაზობს მნიშვნელოვან რეკომენდაციებს, მათ შორის გვინდა გამოვყოთ შემდეგი¹⁴²:

ავტორი აუცილებლად მიიჩნევს დელეგირებული კანონმდებლობის კონტროლის ისეთი მექანიზმის, როგორიცაა ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა, შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით გამტკიცებას. ეს სამართლიანი შენიშვნა გამომდინარეობს იქიდან, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის პროცედურას ყველა ადმინისტრაციული ორგანო არ მმართავს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა სზაკ-ი კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას საჯარო ადმინის-

142 იხ. დანვრილებით, ნინო კილასონია, ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი სასამართლო კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016.

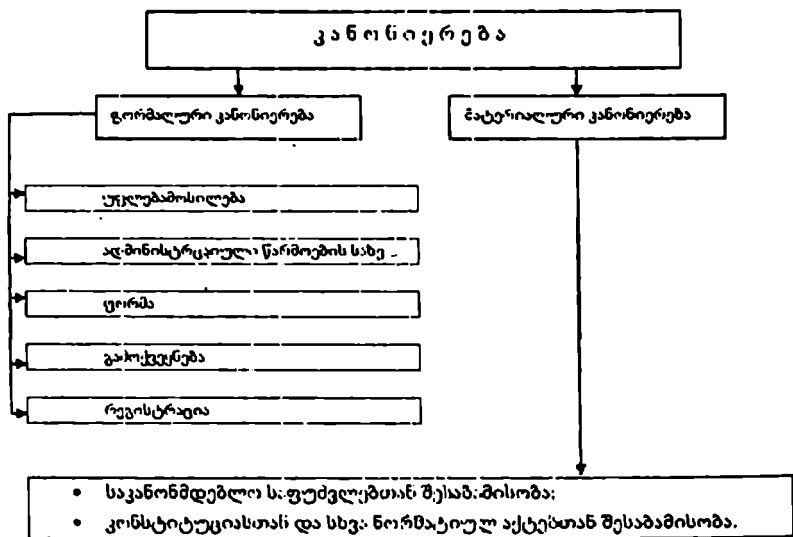
ტრაციული წარმოების და შესაბამისად, კოლეგიური ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის პროცედურის გამოყენებას ადგენს. შემოთავაზებაა, რომ კანონით დადგინდეს ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება, უზრუნველყონ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობა და სზაკის რეგულაციები გავრცელდეს, არა მხოლოდ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს, არამედ ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე;

მეორე რეკომენდაცია შეეხება იმ საკითხს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის ისეთი პროცედურის გამოყენებას, როგორიცაა მოლაპარაკების წარმოება, ასევე მოსაზრებების ელექტრონული ფორმით წარდგენა. გარდა, ამისა, კანონი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურების ნაკარ სასამართლო კონტროლს. შესაბამისად, ავტორს მიაჩნია, რომ აუცილებელია ამ საკითხების კანონმდებლობით მონესრიგება და მისი იმპლემენტაციის მიზნით საჭირო ღონისძიებების გატარება სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან;

ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, ავტორი მნიშვნელოვნად თვლის, რომ სზაკ-ში ცალკე სპეციალური თავი დაეთმოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების შესახებ ცნობის გამოქვეყნების დეტალური მრეცხედურის განსაზღვრასა და მოსაზრების წარდგენის პროცედურის თავისებურებებს;

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთების მნიშვნელობის გაზრდის მიზნით, ავტორი საჭიროდ თვლის, რომ კანონმდებლობით გაძლიერდეს ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაზე სასამართლო კონტროლი, რა მიზნითაც, მათ შორის, სასამართლოებს უნდა წარმოეშვათ საკანონმდებლო ვალდებულება, რომ ისინი შესაბამისი პროცედურის განხორციელებისას დაეყრდნონ ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთებას.

3. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება



3.1. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმებია:

ა. უფლებამოსილება. ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც საფუძვლად უდევს კონკრეტულ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. კანონი განსაზღვრავს როგორც კონკრეტული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსცემის უფლებამოსილების შინაარსს, მიზანს და მოცულობას, ასევე, ამ უფლებამოსილების განმახორციელებელ კონკრეტულ ადმინისტრაციულ ორგანოს.

ბ. ადმინისტრაციული წარმოების სახე. ნორმატიული ადმინისტრაციული

ტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მარტივი ადმინისტრაციული ნარმოების განხორციელების გზით, ხოლო კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს შემთხვევაში გასათვალისწინებელია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VII თავში თავმოყრილი ნორმები, რომლებიც მოიცავს დამატებით ნაებებს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებით.

გ. ფორმა. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა წერილობითი ფორმით და ის უნდა აკმაყოფილებდეს სზაკ-ის 52-ე -53-ე მუხლების მოთხოვნებს.

სზაკ-ის 52-ე მუხლის თანახმად, თითოეულ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს უნდა ჰქონდეს შემდეგი რეკვიზიტები:

ა) ნორმატიული აქტის სახე;

ბ) ნორმატიული აქტის სათაური;

გ) ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) თარიღი და ადგილი (თუ ნორმატიულ აქტში შეტანილია ცვლილება ან დამატება, მათი შეტანის თარიღიც);

დ) ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის თარიღი და აქტის მოქმედების ვადა (თუ განსაზღვრული ვადითაა მიღებული);

ე) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ხელმოწერა;

ვ) ნორმატიული აქტის მიმღები (გამომცემი) ორგანოს მიერ მინიჭებული სარეგისტრაციო ნომერი, ხოლო ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში შეტანის შემდეგ -- აგრეთვე სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდი.

დ. გამოქვეყნება. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობის სახეა მისი საჯაროდ გამოქვეყნება. ის უნდა გამოქვეყნდეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საჯარო გამოქვეყნება არის მისი ძალაში შესვლის აუცილებელი წინაპირობა.

ე. რეგისტრაცია. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის 54-ე მუხლის თანახმად, ნორმატიული აქტის გამოცემა ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია, უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ ნორმატიული აქტის

ხელშეწყობიდან 10 დღის ვადაში გადასცეს იგი საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს. იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტი მიღებიდან 2 დღის ვადაში შეაქვს სახელმწიფო რეესტრში და ანიჭებს სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდს.

3.2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება

ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში. გარდა ამ სპეციალური ნორმისა, ის ასევე არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციის ნორმებს და ქვეყანაში მოქმედ სხვა საკანონმდებლო აქტებს. აქედან გამომდინარე, როდესაც მოწმდება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება, მოწმდება არა მარტო მისი საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობა, არამედ ამ სამართლებრივი საფუძვლების კონსტიტუციასთან, განსაკუთრებით, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების განმსაზღვრელ ნორმებთან შესაბამისობა.

უკანონო ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილია და არა აქვს შესასრულებლად საფუძვლად დაედგას. ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, არ არის უფლებამოსილი, თავის გადაწყვეტილებას საფუძვლად დაუდოს კანონსაწინააღმდეგო ნორმატიული აქტი. ადმინისტრაციული ორგანო/საჯარო მოხელე პერსონალურად არის პასუხისმგებელი თავის მიერ განხორციელებულ ღონისძიებაზე, ე.ი. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე ის პირადად არის პასუხისმგებელი. აქედან გამომდინარე, ის ვალდებულია, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აცნობოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უკანონობაზე. ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესრულების მოთხოვნის შემთხვევაში მის კანონიერებას ადგენს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო.

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კრიტერიუმები:

- არსებობს თუ არა მისი გამოცემის საკანონმდებლო საფუძველი;
- დაცულია თუ არა მისი გამოცემისათვის კანონით განსაზღვრული ფორმალური მოთხოვნები;
- შეესაბამება თუ არა მის საკანონმდებლო საფუძვლებს შინაარსობრივად;
- ხომ არ ეწინააღმდეგება იერარქიულად მის ზემდგომ სამართლებრივ ნორმას;
- დაცულია თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილების პრინციპი (როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება).

4. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ არის მმართველი პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებისა და მოვალეობების წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაქენ. მიუხედავად ამისა, მთელ რიგ შემთხვევებში ის იძენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბუნებას და პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს პირს (ან პირთა შეზღუდულ წრეს), ან უკანონოდ ზღუდავს მას. ასეთ შემთხვევაში საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი დაინტერესებულ პირს აძლევს შესაძლებლობას, შეიტანოს სარჩელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის არარა აქტად ცნობის ან ბათილად გამოცხადების მოთხოვნით. სზაკ-ის მე-60 მუხლი განსაზღვრავს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად ცნობის საფუძვლებს, რაც შეიძლება გახდეს სასკ-ის 25-ე მუხლით განსაზღვრული აღიარებითი სარჩელის შეტანის საფუძველი. ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის საფუძვლები მოცემულია სზაკ-ის მე-60¹ მუხლში, ხოლო სზაკ-ის 61-ე მუხლი ადგენს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების წინაპირობებს..

სარჩელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ სასამართლოს უნდა წარედგინოს უშუალო ზიანის პიყენებიდან 3 თვის ვადაში.

§25. ადმინისტრაციული რეალაქტი

1. რეალაქტის ცნება

რეალაქტი¹⁴³ (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, არამედ - ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ რეალურ მოქმედებას აქვს დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა. ამის საილუსტრაციოდ წაკმარისია რამდენიმე მათგანის ჩამოთვლა: მოსახლეობის სასმელი წყლით მოწარაგება, ქუჩების შეკეთება და დასუფთავება, პენსიების დარიგება და ა.შ.

რეალაქტი, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი ფორმა, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცალკე არ არის გამოყოფილი. კოდექსი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების გასაჩივრების შესაძლებლობას (სზაკ-ის 177-ე მუხლის მე-3 ნაწილი). ასევე საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი სრულყოფილად ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედებისაგან პირის უფლებისა და კანონიერა ინტერესის დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს (სსსკ-ის 24-ე მუხლი: სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე). ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოქმედების განხორციელების უფლებამოსილება ჩადებულია სპეციალურ კანონებში. მაგ., პოლიციის მიერ პირის პერსონალური მონაცემების მოპოვებისა და დამუშავების მიზნით განხორციელებული მოქმედება წესრიგდება საპოლიციო სამართლის სფეროში მოქმედი ნორმატიული აქტებით. ადმინისტრაციული რეალაქტის ცნება და მისი ლეგალური განმარტება მოცემულია პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული რეალაქტი არის ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ქმედება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობისაკენ, შეცვლისაკენ ან შეწყვეტისაკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ;

¹⁴³ Realakte, ob. Leistungsverwaltung. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017. 462

2. რეალაქტის გამოვლენის ფორმები

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება, გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ. შიდაორგანიზაციული რეალაქტი მაშინ გვაქვს სახეზე, როდესაც მისი ფაქტობრივი შედეგები არ სცილდება ამ ორგანიზაციის ფარგლებს. ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მუშაკი:

- ადგენს დოკუმენტებს და ასრულებს სხვა წერით სამუშაოებს;
- მზადყოფნაში მოჰყავს მუშაობისათვის საჭირო საშუალებები;
- აწყობს თათბირებს;

ახდენს დოკუმენტების და სხვა საქმიანი ქაღალდების სისტემატიზაციას და ა.შ.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალაქტების დიდი ნაწილი მიმართული ორგანიზაციის გარეთ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. იურიდიულ ლიტერატურაში ხდება ორგანიზაციის გარეთ გამოვლენილი რეალაქტების ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები (მოქალაქეებისათვის საინფორმაციო ხასიათის ახსნა-განმარტებების მიცემა; საჯარო გაფრთხილება მოსალოდნელი საშიშროების თავიდან ასაცილებლად; საჯარო წლიური მოხსენებები და ა.შ.) და ფაქტობრივი ქმედებები (ქურების შეკეთება, დასუფთავება; სკვერების მოწყობა; სოციალური ფულადი და მატერიალური დახმარებების გაცემა და ა.შ.).

ადმინისტრაციული რეალაქტის გამოვლენის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა საჯარო გაფრთხილება. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც მმართველობის ორგანო აკეთებს საჯარო განცხადებას და აფრთხილებს მოსახლეობას ბუნების მოვლენების (დიდთოვლობა, წყალდიდობა) შედეგად მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების თაობაზე (მენყერი, სასმელი წყლის დაბინძურება, ელექტროენერგიის მიწოდების შეფერხება და ა.შ.), ან კონკრეტული სოფლის მეურნეობის პროდუქტის, კონკრეტული წარმოშობის საკვების ვარგისიანობაზე (უხარისხო ბულგარული ქათმის ბარკლების არალეგალური შემოტანა და ჯანმრთელობისათვის შესაძლო მავნე შედეგები). საჯარო გაფრთხილების კლასიკური მაგალითია სიგარეტის

კოლოფზე გაკეთებული ჯანდაცვის სამინისტროს გაფრთხილება სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის სიგარეტის მოწევის მავნე შედეგებზე.

საჯარო გაფრთხილების შედეგების ხასიათი დამოკიდებულია განცხადების გაკეთების ფორმაზე, დაცვის ობიექტის მნიშვნელობაზე, საშიშროების ხასიათზე, საინფორმაციო საშუალებებისა და მოსახლეობის რეაქციაზე და ა.შ. მაგალითად, ჯანდაცვის სამინისტროს გაფრთხილებას თამბაქოს მოწევის მავნე შედეგებზე თითქმის არავინ აქცევს ყურადღებას, მაგრამ კონკრეტული კვების პროდუქტების ვარგისიანობაზე ინფორმაცია მოსახლეობის სწრაფ რეაქციას იწვევს; მცირდება ან თითქმის წყდება ამ პროდუქტის რეალიზაცია, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს ამ სანარმოო ბიზნეს-ინტერესებზე. ამ ინფორმაციით სარგებლობენ ასევე ამ ფირმის კონკურენტი მენარმეები.

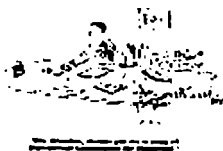
ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული საჯარო გაფრთხილებისა (რეალაქტი) და აკრძალვის (ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი) შედარება ნათლად წარმოადგენს საჯარო გაფრთხილების ნაკლებ სამართლებრივ მნიშვნელობას, თუმცა შესაძლებელია ორივე შემთხვევაში მსგავს შედეგებთან გვეკონდეს საქმე. მაგ., როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო აფრთხილებს მოსახლეობას კონკრეტული საკვები პროდუქტის მიღების ჯანმრთელობისათვის საშიშ შედეგებზე, ეს იწვევს არა მარტო ამ კონკრეტული პროდუქტის რეალიზაციის შეწყვეტას, რაც მენარმისთვის ამ პროდუქტის წარმოების აკრძალვის ტოლფასია, არამედ ეს სანარმო მოსახლეობაში კარგავს რეპუტაციას და ეჭვქვეშ დგება მის მიერ სარეალიზაციოდ გამოტანილი სხვა პროდუქტებიც. შეიძლება ითქვას, რომ აკრძალვის შედეგები უფრო ვიწროა, ვიდრე - საჯარო გაფრთხილების, რამდენადაც აკრძალვა ერთ კონკრეტულ პროდუქტს მოიცავს, ხოლო გაფრთხილების შემთხვევაში ის გავლენას ახდენს პროდუქციის პროცესზე მთლიანად.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული საჯარო გაფრთხილების კანონიერების დასადგენად უნდა შემოწმდეს ამ ღონისძიების -

1. დასაშვებობა,
2. სამართლებრივი საფუძვლები,

3. კონსტიტუციასთან, განსაკუთრებით - პირის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან, შესაბამისობა.

შიდორგანიზაციული რეალაქტო



ორგანიზაციის გარეთ

საინფორმაციო ხასიათის

ფაქტობრივი ქმედება



გამიჯვნა



რეალაქტი



ინდ. აქტი

3. სამართლებრივი საფუძვლები

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რეალაქტის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს შეიძლება ქმნიდეს კონკრეტული კანონი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. აღმქურველი ხასიათის რეალაქტი ასევე შესაძლებელია განხორციელდეს კონკრეტული ნორმატიული საფუძვლების გარეშეც.

ლონისძიება, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში და მიმართულია კონკრეტული ფაქტობრივი მიზნის მისაღწევად, არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედ სამართლის ნორმებს. ადმინისტრაციული რეალაქტი ისე, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, არის კანონსაწინააღმდეგო, როდესაც მას ახორციელებს ტერიტორიულად ან საგნობრივად არაუფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, ან როდესაც ის უკანონოდ ზღუდავს პირის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.

4. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რეალაქტის განხორციელებით ან განუხორციელებლობით პირის სუბიექტური უფლებების ხელყოფის შემთხვევაში იგი უფლებამოსილია, საჩივრით მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ან შეიტანოს სარჩელი სასამართლოში და მოითხოვოს მოქმედების განხორციელება ან მოქმედებისაგან თავის შეკავება.

უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალების სწორად შერჩევა დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის სწორ სამართლებრივ შეფასებაზე. მაგ., გიორგიმ განცხადებით მიმართა ადმინისტრაციულ ორგანოს და ითხოვა იქ არსებული საჯარო ინფორმაციის გაცემა. ე.ი განმცხადებელმა ითხოვა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან რეალაქტის (საჯარო ინფორმაციის გაცემა) განხორციელება. თუ ადმინისტრაციული ორგანო არ გასცემს საჯარო ინფორმაციას, ანუ არ განახორციელებს რეალურ მოქმედებას, განმცხადებელს ეძლევა შესაძლებლობა, სზაკ-ის 177-ე მუხლის 3 ნაწილის თანახმად, საჩივრით მიმართოს ადმინისტრა-

ციულ ორგანოს ან/და სასკ-ის 24-ე მუხლის საფუძველზე შეიტანოს სარჩელი სასამართლოში ქმედების განხორციელების მოთხოვნით.

შესაძლებელია რეალაქტის განხორციელების ან თავის შეკავების მოთხოვნა დამოკიდებული იყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე. როგორც ერთ-ერთ საქმეზე სასამართლო აღნიშნავს, ვინაიდან სახელმწიფო კომპენსაციის დანიშვნა ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, სახელმწიფო კომპენსაციის შეჩერება და შეწყვეტა ხდება არა რეალაქტის, საჯარო მოქმედების განხორციელებით ანუ ბენეფიციარისთვის გასაცემელის გაცემის შეჩერებით, არამედ აღნიშნულის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით¹⁴⁴. ეს, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივ საშუალებაზე.

სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე (სასკ-ის 24-ე მუხლი) დასაშვებია, თუ:

სარჩელის მიზანია ისეთი ქმედების განხორციელება ან ისეთი ქმედებისაგან თავის შეკავება, რომელიც არ გულისხმობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას;

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელება ან უარი რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს;

სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე დასაბუთებულია (სასკ-ის 33¹-ე მუხლი), თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელება ან უარი რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე უკანონოა და ის პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს;

¹⁴⁴ საქმე ბს-236-234 (კ-16)

§26. ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა

ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნების გამოვლენის ფორმებია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ამ ფორმების გვერდით ის ასევე გვხვდება კონკრეტული სამართლებრივი ფორმის გარეშე. ადმინისტრაციული ნების გამოვლენის ერთ-ერთი შემთხვევა, რომელიც მიმართულია კონკრეტული სამართლებრივი შედეგის დადგომისკენ, მაგრამ არ აქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა არის ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება.

1. ადმინისტრაციული დაპირება

დაპირების სამართლებრივი კონტურების გამოსაკვეთად ის უნდა გავმიჯნოთ მსგავსი სამართლებრივი ინსტრუქტუებისგან. დაპირება იმითი განსხვავდება სამართლებრივი განმარტებების სამართლებრივი ინსტრუმენტისგან, რომ ამ უკანასკნელს არ აქვს სავალდებულო ხასიათი. განმცხადებლის შეკითხვაზე პასუხი სამართლებრივ და ფაქტობრივ გარემოებებზე არ წარმოშობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას იმოქმედოს გაცემული განმარტებების საფუძველზე, მაშინ როდესაც დაპირებას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის პირდაპირი მოქმედების ეფექტი.

დაპირება შეიძლება გამოვლინდეს ნებაყოფლობითი ვალდებულების და გარანტიის სახით. ნებაყოფლობითი ვალდებულება არის დაპირების ისეთი ფორმა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი ადასტურებს, რომ კონკრეტული მოქმედება განხორციელდება ან არ განხორციელდება (თავის შეკავება). მაგ., ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, რომ არ მოხდება უკანონოდ აშენებული შენობის დემონტაჟი. როდესაც დაპირების საგანია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა, წერილობითი დოკუმენტი იძენს გარანტიის სამართლებრივ ბუნებას.

დაპირების სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის წარმოშობს მისი ადრესატის კანონიერ ნდობას. დაპირების განსხვავება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისგან ვლინდება კანონიერი ნდობის ხასისხშიც.

დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვე-

ვაში, თუ მან დაპირების საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და მისი შეუსრულებლობით მას მიაღება ზიანი.

დაპირების კანონიერების აუცილებელი კრიტერიუმია, რომ ის განხორციელდეს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. დაპირება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე შესაძლებელია გაიცეს მხოლოდ დაინტერესებული მხარეების მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენისა და იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია დაპირებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად.

დაპირების მიმართ კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოებებია:

ა) წერილობითი ფორმის დაუცველობა,

ბ) კანონთან შეუსაბამობა,

გ) შესაბამისი ნორმატიული საფუძვლების შეცვლა, რომელიც გამორიცხავს მოთხოვნის დაღმყოფილებას,

დ) ადრესატის უკანონო მოქმედება,

ე) სხვა დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარმოუდგენლობა,

ვ) სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თანხმობის გაუცემლობა.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, აქტის ადრესატის კანონიერი ნდობა გამოირიცხება მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, როდესაც მას საფუძვლად უდევს მისი უკანონო მოქმედება (მაგ., თუ კი მშენებლობის ნებართვა გაცემულია განმცხადების მიერ წარდგენილი ყალბი დოკუმენტის საფუძველზე, ის ვერ ისარგებლებს ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობით). დანარჩენ შემთხვევებში აქტის მიმართ მოქმედებს კანონიერი ნდობის პრინციპი (მაგ., მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკანონმდებლო საფუძვლების შეცვლა ვერ გახდება უკვე გაცემული მშენებლობის ნებართვების გაუქმების საფუძველი).

მიუხედავად იმისა, რომ დაპირებას არ აქვს ინდივიდუალური ად-

მინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა, კანონმდებელი უფლების დაცვის თვალსაზრისით ადგენს იმ სამართლებრივი საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობას, რაც დადგენილია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ.

მუხლი 9. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება

1. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც აქვსტუარებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, რაც შეიძლება გახდეს დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის საფუძველი.

2. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების მიმართ კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ:

ა) მას საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება;

ბ) შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეცვლის გამო პირი ველარ აკმაყოფილებს დანებებულ მოთხოვნებს;

გ) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება.

3. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გასცეს დაპირება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე მხოლოდ დაინტერესებული მხარეების მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენისა და იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელსაც კანონმდებლობის შესაბამისად აუქცილებელია დაპირებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები.

2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

2.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საკანონმდებლო საფუძველი

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების¹⁴⁵, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი საჯარო-სამართლებრივი ფორმის საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის აქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. იგი აყალიბებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალურ დეფინიციას (სზაკ-ის 2-ე მუხლის 1 ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტი) და ახდენს მისი მომწესრიგებელი სპეცია-

¹⁴⁵ Verwaltungsvertrag, in: Leistungsverwaltung, Meurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2017, გვ. 410.

ლური ნორმების კოდექსის V თავში (მუხლები 65 – 71) თავმოყრას. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ასევე გამოიყენება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციული წარმოებისათვის VI თავით დადგენილი წესები და სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები (საქის 65 მუხლის II ნაწილი; 70-ე მუხლის I ნაწილი).

2.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

ხელშეკრულება, როგორც სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტი, არის ორმხრივი (ან მრავალმხრივი) ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ. ხელშეკრულება იდება ხელშეკრულების მხარეების ურთიერთთანმხვედრი, საერთო მიზნისკენ მიმართული ნების გამოხატვის შედეგად. თუ არ არის ორმხრივი ნება, შესაბამისად, არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალური დეფინიციიდან ირკვევა, მისი ერთ-ერთი სავალდებულო მხარეა ადმინისტრაციული ორგანო.

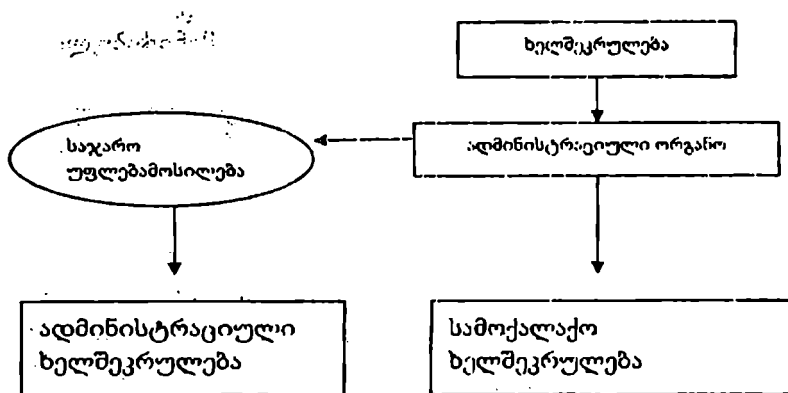
ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტი, თავისი არსით იდენტურია. ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგება („ნებისმიერი პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“), რომელსაც აღიარებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, აერთიანებს როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოებს ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგებით, ასევე იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ორგანო-

თა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს და მის ჩარჩოებში დებენ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.

ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ვერ იმოქმედებს კერძო პირებისათვის დამასასიათებელი კერძო ავტონომიის თავისუფლებით, რამდენადაც მისი საქმიანობა მიმართულია საჯარო უფლებამოსილებების განსახორციელებლად და მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში.

ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების გამიჯვნას ემსახურება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალურ დეფინიციაში მოცემული ელემენტი: „საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით“.

ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას სხვა სახის ხელშეკრულებისაგან მიჯნავს ხელშეკრულების საგანი.



2.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნა სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებისაგან

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს საქმიანობის როგორც საჯარო-სამართლებრივი, ასევე კერძო-სამართლებრივი ფორმები. გამომდინარე აქედან, იბადება შეკითხვა, თუ რა

შემთხვევაში იძენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხასიათს. ამ შეკითხვაზე პასუხის გაცემას აქვს საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობა: ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან, შეცვლასთან ან შეწყვეტასთან დაკავშირებით წარმოშობილ დავებს განიხილავენ და წყვეტენ საერთო სასამართლოები ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით.

ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი თუ სამოქალაქო-სამართლებრივი ბუნება უნდა განისაზღვროს ობიექტურად. არ არის არსებითი ხელშეკრულების მხარეების სუბიექტური შეხედულება. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უმეტეს შემთხვევაში კანონმდებლობით განსაზღვრული აქვს როგორც კომპეტენცია, ასევე მისი განხორციელების სამართლებრივი საშუალება. ასეთ შემთხვევებში ის ნორმატიული აქტი, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს ქმედების უფლებამოსილებით, გვაძლევს ინფორმაციას მისი საქმიანობის ფორმის სამართლებრივ ბუნებაზე, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, შეარჩიოს ყველაზე მისაღები საქმიანობის ფორმა, მისი ნება განსაზღვრავს საქმიანობის ფორმის (ხელშეკრულების) სამართლებრივ ბუნებას (საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის თავისუფლება).

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1 ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს ხელშეკრულების მიზანი. არ არის არსებითი ხელშეკრულების მხარეების სამართლებრივი სტატუსი. ის ფაქტი, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი ან ორივე მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო, არ გვაძლევს იმის შესაძლებლობას, რომ ის მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად. შესაძლებელია, ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის დაიდოს სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

ხელშეკრულების მიზანი უნდა განვსაზღვროთ მისი შინაარსიდან გამომდინარე. არსებითია იმის დადგენა, თუ როგორია საქმის ფაქტობრივი გარემოებების, განსაკუთრებით, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების ან დადგენილი მოთხოვნების სამართლებრივი ბუნება. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე:

ა. როდესაც ის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება;

ბ. როდესაც ის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავს;

გ. როდესაც ის მოქალაქის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს ან ვალდებულებებს ადგენს.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტი „საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით“, გულისხმობს, რომ ხელშეკრულება ემსახურება საჯარო ამოცანის განხორციელებას. ხელშეკრულების საგანი რა საჯარო ამოცანა, გვაძლევს ინფორმაციას ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებაზე. ხელშეკრულების დადებით ადმინისტრაციული ორგანო ახდენს საჯარო (მმართველობითი) ამოცანის განხორციელების უფლებამოსილების დელეგირებას ხელშეკრულების მეორე მხარისთვის. საჯარო ამოცანის შესრულების უფლებამოსილების დელეგირება შეიძლება მოხდეს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების გადაცემით ან მის გარეშე. აღნიშნულის შესახებ უნდა აღინიშნოს ხელშეკრულების შინაარსში. მაგ., მუნიციპალური ტრანსპორტით მოსახლეობის უზრუნველყოფის ამოცანის კერძო პირებზე გადაცემა ხდება საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების გადაცემის გარეშე, ხოლო პარკირების სფეროს კერძო პირებისათვის გადაცემა ხდება საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების დელეგირებით ანუ მათ აქვთ დარღვევაზე რეაგირების უფლებამოსილება საჯაროსამართლებრივი ინსტრუმენტის გამოყენებით. მაგ., საქართველოს პარლამენტის მიერ შპს კოკა-კოლასთან დადებული ხელშეკრულება პარლამენტისათვის კოკა-კოლას შინაგარეშე მესახებ არ ემსახურება პარლამენტის მიერ საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას, ხოლო პარლამენტის მიერ დადებული ხელშეკრულება კანონის პროექტის შექმნის მიზნით არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულება ემსახურება საჯარო ამოცანის განხორციელებას, თუმცა არ ახდენს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების დელეგირებას.

2.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ისევე როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აწესებს, ცვლის ან წყვეტს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. მათი საერთო მახასიათებელია ის, რომ ორივე ადმინისტრაციული წარმოების პროდუქტს წარმოადგენს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განმასხვავებელი ნიშანია შემდეგი: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოხატვის შედეგია, ხოლო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კი ორმხრივი ნების გამოვლენის აქტია. ამ განსხვავებას უკავშირდება ის თავისებურებები, რომლებიც ახასიათებს ამ ორ ინსტიტუტს, მათ ამოქმედებასთან, კანონიერებასთან, ცვლილებების შეტანასთან, ბათილობასთან თუ აღსრულებასთან დაკავშირებით.

აუცილებელია ზღვარის გაღება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და იმ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის, რომლის გამოცემაც დაინტერესებული პირის თანხმობას საჭიროებს. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ ორ სამართლებრივ ფორმას ერთმანეთისგან მიჯნავს ის გარემოება, რომ ასეთი სახის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის შედეგია. პირის თანხმობის მოთხოვნა მიზანი არ არის, ჩართოს ადრესატი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (რასაც ადგილი აქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროს), იგი მიზნად ისახავს, ადრესატს ააცილოს ისეთი აღმჭურველი ხასიათის ღონისძიება, რომელიც მის სურვილს არ შეესაბამება. ადრესატის მხრიდან ნების გამოხატვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობის წინაპირობაა, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში კი მისი კანონიერების განმსაზღვრელი კრიტერიუმი. ადრესატის ნების გარეშე არა გვაქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ხოლო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემაც საჭიროებს დაინტერესებული პირის თანხმობას, შეიძლება გამოიცეს მისი ნების გაუთვალისწინებლად. ასეთი აღმჭურველი ინდივი-

დუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უკანონო და შესაძლებელია მისი გასაჩივრება და გაუქმება (ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მაგალითებია სამსახურში დანიშვნა, უნივერსიტეტში ჩარიცხვა, სამენარმეო საქმიანობის ნებართვა და ა.შ. ადრესატი ვალდებულია, დროულად განაცხადოს საკუთარი უარყოფითი დამოკიდებულება ამ აქტის მიმართ, წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლებელია ამ აქტით მინიჭებულ პრივილეგიებთან ერთად მთელი რიგი ვალდებულებებიც წარმოიშვას).

ცალკეულ შემთხვევებში ძნელია იმის ცალსახად გარკვევა, სახეზეა ადმინისტრაციული ხელშეკრულება თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც საჭიროებს დაინტერესებული მხარის თანხმობას. არსებითია სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა ნება, განსაკუთრებით – ადმინისტრაციული ორგანოს ნება, რომელიც უნდა დადგინდეს ნების გამოხატვის ფორმით და ურთიერთობის ზოგადი შეფასებით. თუ ადრესატს შესაძლებლობა აქვს, ზეგავლენა მოახდინოს სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრაზე, ეს მეტყველებს მმართველობის ორგანოს მხრიდან ღონისძიების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახით განხორციელების ნებაზე, ხოლო, როდესაც ღონისძიების ადრესატს შესაძლებლობა ეძლევა, მხოლოდ თანხმობაზე უარის თქმით წინააღმდეგობა გაუწიოს ღონისძიების სამართლებრივ შედეგებს, უნდა ვივარაუდოთ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ნება:

შესაძლებელია, ადმინისტრაციული ორგანოს და მოქალაქის ნება არ ემთხვეოდეს ერთმანეთს. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანია დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ხოლო მოქალაქეს მისი ნება ისე ესმის, როგორც აღმჭურველი აქტის გამოცემაზე მიმართული განცხადება, ასეთ შემთხვევაში სახეზე არა გვაქვს არც - ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და არც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამის საპირისპიროდ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანია, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო მოქალაქე მის მიერ გაცემულ თანხმობას აუჯასებს, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაზე თანხმობას, ასეთ შემთხვევაში არა გვაქვს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, მაგრამ

გვაქვს (უკანონო) აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზისას ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხად გამოიკვეთა სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული გარიგების ცნებაში ისეთი მმართველობითი ღონისძიებების თავმოყრა, რომლებიც თავისი ბუნებით წარმოადგენენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს. ამ მხრივ საგულისხმოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2005 წლის 19 მაისის (საქმე ბს-174-135-კ-05წ.) გადაწყვეტილება, რომლითაც საკასაციო სასამართლო არ ეთანხმება სააპელაციო სასამართლოს შეფასებას სააღსრულებო ბიუროს აუქციონის შედეგების ოქმისა და განკარგულების ადმინისტრაციულ გარიგებად მიჩნევის თაობაზე. საკასაციო სასამართლოს შეფასებით:

სააღსრულებო ბიუროს მიერ ჩატარებული იძულებითი აუქციონი წარმოადგენს არა ხელშეკრულებას, არამედ - სააღსრულებო მოქმედების ერთ-ერთ სახეს. ადმინისტრაციულ გარიგებაში ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება შევცდეს მხოლოდ საკუთარი ქონებით და საკუთარი ნებით, როგორც გარიგების სუბიექტი, კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რასაც მოცემულ შემთხვევაში ვერ ექნება ადგილი იმ ელემენტარული მიზეზის გამო, რომ იძულებითი აუქციონის ჩატარების მომენტში სააღსრულებო ბიურო არ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც გარიგების სუბიექტი, რომელიც სახელმწიფოს სახელით მართლმსაჯულების აქტების აღსრულების ანუ კანონის აღსრულების მიზნის მისაღწევად იძულების წესით, მოვალის ნების საწინააღმდეგოდ, ყიდის არა საკუთარ, არამედ - მოვალის ქონებას კრედიტორის კანონიერი მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად, მაშინ, როცა სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლში მოცემული დეფინიციის მიხედვით, გარიგება არის ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ.

საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ ნების გამოვლენა გარიგების განსაზღვრის ფუნდამენტია, ამასთან, სამოქალაქო სამართალი იმ თვალსაზრისს ემყარება, რომ პირებმა ურთიერთობა ერთმანეთს შორის თვითონ უნდა მოაწესრიგონ. ამ პრინციპს კერძო ავტონო-

მია ეწოდება, რომლის განხორციელების ყველაზე თვალსაჩინო და გავრცელებულ საშუალებას სამოქალაქო სამართალში წარმოადგენს გარიგება. მოცემულ ზემოხსენებულ სამართალურთიერთობის ერთ-ერთ სუბიექტს ადმინისტრაციული ორგანო წარმოადგენს, რომელსაც, საქმიანობის ფორმების სფეროებიდან გამომდინარე, მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების შემდეგი სახეები გააჩნია: ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რეალაქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. აუქციონის ჩატარებისას აღმასრულებლის ნების გამოვლენა გამომდინარეობს არა გარიგების დადების სურვილიდან, არამედ - კანონისმიერი ვალდებულებიდან, აღასრულოს სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული აქტები. ამ მმართველობითი ფუნქციის შესრულებისას იგი თავის ნებას ავლენს არა ხელშეკრულების ფორმით, არამედ - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებით, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად. ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიების შეფასებისას ყურადღება უნდა მიექცეს არა მის სამართლებრივ ბუნებას, არამედ მისი საქმიანობის ადმინისტრაციულ ფორმას და სამართლის იმ ნორმის ხასიათს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ქმედების უფლებამოსილებით აღჭურავს და არა იმას, სამართლის რომელ სფეროში იჩენს თავს სამართლებრივი შედეგი, ანუ გადამწყვეტია, საიდან მოდის ღონისძიება და არა ის, თუ საითკენაა იგი მიმართული; საკასაციო სასამართლო დასკვნის სახით განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში ცალმხრივი ნების გამოვლენის ფორმაა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა.

საკასაციო სასამართლოს შეფასებით: სააღსრულებო ბიუროს სააღსრულებო მოქმედების ამსახველი ოქმი და აუქციონის შედეგების ამსახველი განკარგულება წარმოადგენს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „დ“ ქვეპუნქტით დეფინირებულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც ამავე დროს კონკრეტული პროცედურული მოქმედების შესრულების მტკიცებულებას წარმოადგენს. ის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს - სააღსრულებო ბიუროს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის - „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ კანონის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, წყვეტს მოვალის საკუთრების უფლებას გაყიდულ ქონებაზე, ანებსებს შემქმნის მოვალეობას - თანხის

სრულად გადახდის თაობაზე და ადასტურებს შემძენის უფლებას შეძენილ ქონებაზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის სწორი კვალიფიკაციის საპროცესო-სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ იგი წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას სარჩელის სწორი ფორმის განსაზღვრისათვის. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლით განსაზღვრული სარჩელი დამოკიდებულია ადმინისტრაციული აქტის არსებობასთან. განსახილველ შემთხვევაში სახეზეა არა სარჩელი ადმინისტრაციული გარიგების, არამედ - ადმინისტრაციული აქტების კანონიერების თაობაზე.

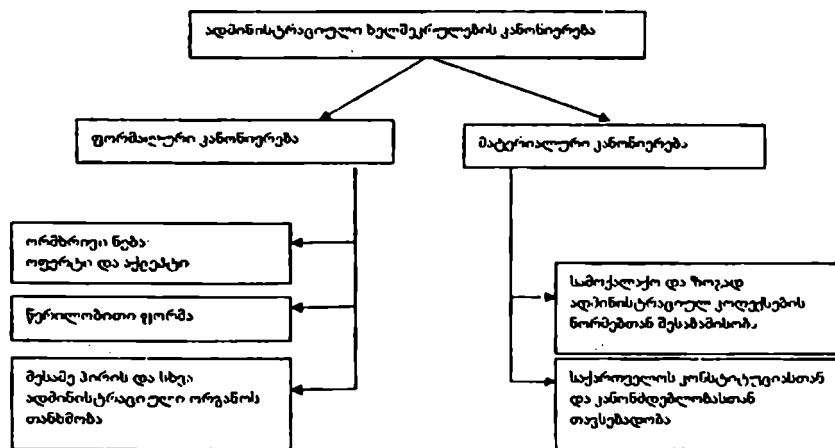
საკასაციო სასამართლოს დასკვნით: „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ კანონის ნორმების არასწორი ინტერპრეტაცია და სააღსრულებო მოქმედებათა სრულებით სხვა სამართალურთიერთობის ფორმით - ხელშეკრულებად კვალიფიცირება, უსაგნოს ხდის სააღსრულებო წარმოებას, რასაც შედეგად მოსდევს სახელმწიფოებრივი თვალსაზრისით კატასტროფული შედეგი - მართლმსაჯულების აღუსრულებლობა, მაშინ, როცა ჯეროვანი და ეფექტური მართლმსაჯულება მიიღწევა არა ოდენ სასამართლოს მიერ კონკრეტული კონფლიქტების გადაწყვეტის, არამედ - კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო აქტების კანონშესაბამისი, დროული აღსრულების უზრუნველყოფით, რაც „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ კანონის 17.5. მუხლის თანახმად, აღმასრულებლის პირდაპირ მოვალეობას წარმოადგენს, კერძოდ, „აღმასრულებელი ვალდებულია, მიიღოს ყველა კანონიერი ზომა გადაწყვეტილების სწრაფად და რეალურად აღსრულებისათვის“, განუმარტოს მხარეებს თავიანთი უფლებები და მოვალეობები, დაეხმაროს მათ უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვაში.

დასკვნა:

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცალმხრივობა და მისი შესასრულებლად სავალდებულო ძალა ცნების ის ელემენტებია, რომლებიც მას განასხვავებს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა ფორმებისაგან, კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისაგან. ამ უკანასკნელისათვის დამახასიათებელია ის, რომ უშუალო სამართლებრივი შედეგი არა ადმინისტ-

ტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების, არამედ მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეთა სურვილის თანადამთხვევის შედეგად დგება.

2.5 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონიერება



2.5.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმალური კანონიერება

ა. ორმხრივი ნება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება ორმხრივი, შინაარსობრივად თანმხვედრი ნების გამოვლენის შედეგად. ხელშეკრულების ერთი მხარის მიერ გაკეთებული შეთავაზება (ოფერტი) და მეორე მხარის მიერ გამოხატული თანხმობა (აქცეპტი) წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების აუცილებელ წინაპირობას.

მაგალითი: ადმინისტრაციული ორგანო მოქალაქეს გასაცნობად უგზავნის ხელშეკრულების ჯერ კიდევ ხელმოუწერელ ეგზემპლარს, რომელშიც მოცემულია მოქალაქის ვალდებულება, გადაიხადოს 10 000 ლარი ხელშეკრულებაში შეთავაზებული მომსახურების საფასურად. მოქალაქე თანხმობის ნიშნად ხელს აწერს ხელშეკრულებას და უბრუნებს ადმინისტრაციულ ორგანოს. ადმინისტრაციული ორგანო ხელს აწერს ხელშეკრულებას და ინახავს მას

საქმიანი ქაღალდების განყოფილებაში. რამდენადაც მოქალაქეს არ დაბრუნებია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელმოწერილი ხელშეკრულება, იგი ვარაუდობს, რომ შეთანხმება არ შედგა. ორი თვის შემდეგ ადმინისტრაციულ ორგანოს სასამართლოში შეაქვს სარჩელი მოქალაქის მხრიდან ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის გადაუხდელობის გამო. მოქალაქეს მხოლოდ ამჯერად ეძლევა შესაძლებლობა, იხილოს ორმხრივად ხელმოწერილი ხელშეკრულება. სახეზეა თუ არა ხელშეკრულებითი ვალდებულება?

იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების მეორე მხარისათვის გაგზავნილი ხელმოწერილი ხელშეკრულების ბლანკი არ წარმოადგენს შეთავაზებას (ოფერტს) ხელშეკრულების დადებაზე. სწორედ მოქალაქის მიერ ხელმოწერილი ხელშეკრულება წარმოადგენს შეთავაზებას (ოფერტს), რაც საჭიროებს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ხელმოწერის საშუალებით მიღებას (აქცეპტს) და მოქალაქისათვის გადაცემას. რამდენადაც ჩვენ მიერ განსახილველ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს მოქალაქისთვის არ გაუგზავნია თავის მიერ ხელმოწერილი ხელშეკრულება, ამდენად, ხელშეკრულება არ შეიძლება დადებულად ჩაითვალოს და, შესაბამისად, ვალდებულებით-სამართლებრივი ურთიერთობა არ შეიძლება დაამდგარიყო.

ბ. ფორმა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს მხოლოდ წერილობითი ფორმით, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი. კანონით დადგენილი ფორმის დაუცველობა შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველი.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმალური კანონიერების ერთ-ერთი კრიტერიუმია მესამე პირის მონაწილეობა ადმინისტრაციული გარიგების დადებაში. ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებას ან აკისრებს რაიმე ვალდებულებას, ძალაში შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ.

სზაკ-ის 68-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა, რომლის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქ-

ტის გამოცემის გზით მონესრიგების უფლებამოსილებაც მას გააჩნია, მონესრიგოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით. თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის მაგივრადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დაიდო, საჭიროებდა რომელამე სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს ნერილობით თანხმობას, ეს თანხმობა ასევე აუცილებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ძალაში შესასვლელად. კანონის ამ მოთხოვნის დაუცველობა შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველი.

2.5.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მატერიალური კანონიერება

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მატერიალური კანონიერება გულისხმობს მის შესაბამისობას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და სამოქალაქო კოდექსების შესაბამის ნორმებთან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ასევე არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას და კანონმდებლობას.

2.6 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა

სზაკ-ი ითვალისწინებს მოთხოვნებს, რომელთა დაუცველობაც შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველი. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილად გამოცხადებას ასევე აწესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის ბათილი, თუ:

ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე ქმედუნარო პირია ან ის დადებულია ფსიქიკური მოშლილობის დროს ან სულით ავადმყოფის მიერ (სსკ-ის 58-ე მუხლი);

ის დადებულია მხოლოდ მოსაჩვენებლად, იმ განზრახვის გარეშე, რომ მას შესაბამისი იურიდიული შედეგი მოჰყვეს (სსკ-ის 56-ე მუხლი);

ნება გამოვლენილია არასერიოზულად (ხუმრობით) იმ ვარაუ-

დით, რომ ამ არასერიოზულობას გამოიცნობდნენ (სსკ-ის 57-ე მუხლი);

ის დადებულია კანონით გათვალისწინებული ფორმის დაუცველად (წერილობითი ფორმა ან სანოტარო დამოწმების კანონით დადგენილი ვალდებულება);

იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში, რომლის საფუძველზეც დაიდო ეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

2.7 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებასთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად გამოიყენოს საქმიანობის ის სამართლებრივი ფორმა, რომელიც უფრო ეფექტურია დასახული მიზნის მისაღწევად. თუკი ადმინისტრაციული ორგანო დებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, ის ვალდებულია, ბოლომდე დარჩეს ურთიერთობის ამ სფეროში და კარგავს უფლებამოსილებას, გამოიყენოს აღსრულების ის საშუალება, რომელიც სხაკ-ით ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებისათვის არის გათვალისწინებული. დავის შემთხვევაში ის ვალდებულია, მიმართოს სასამართლოს დავის გადასაწყვეტად. ასევე, მოქალაქეს ერთმევა შესაძლებლობა, საჩივრით მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების მოთხოვნით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თაობაზე დავის ადმინისტრაციული წესით განხილვისა და გადაწყვეტის პროცესს აწესრიგებს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი.

სასკ-ის 25¹ მუხლი ადგენს სახელშეკრულებო დავების გადაწყვეტის წესებს. რამდენადაც სახელშეკრულებო ურთიერთობის საფუძველი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება, აღნიშნული მუხლი ადგენს საერთო სასამართლოების მიერ დავის განხილვის შესაბამის სამართალწარმოების წესებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებიდან გამომდინარე დავებში უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივი საშუალებები გათვალისწინებულია სასკ-ის 22-ე-25-ე მუ-

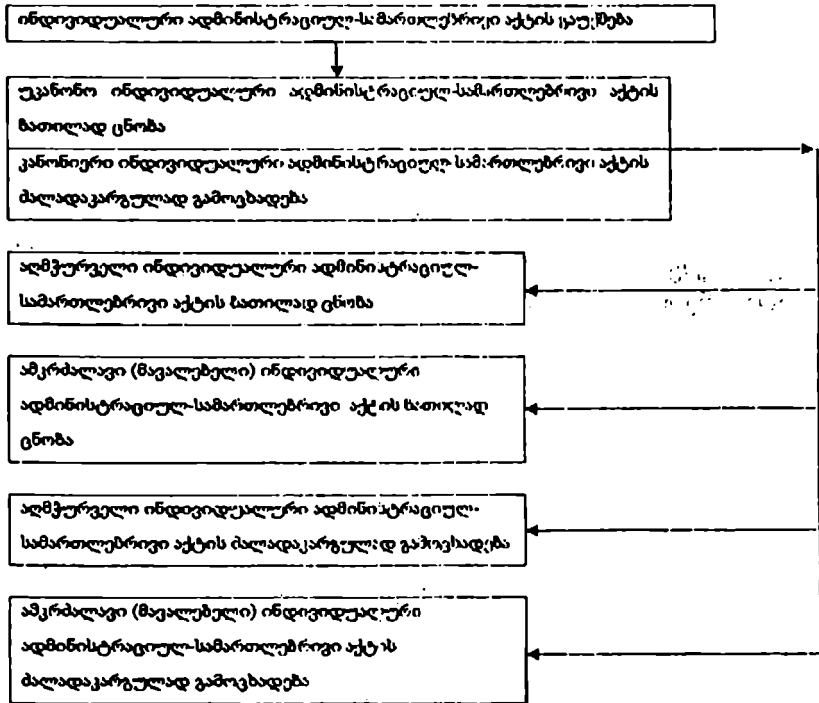
ხლებით.

უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივი საშუალების გან-საზღვრისათვის მნიშვნელოვანია სზაკ-ის სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ პუნქტის დებულება, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოება ტარდება „...ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით“, რაც ნიშნავს იმას, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში უნდა მოხდეს ხელშეკრულების გაუქმების სამართლებრივი საფუძვლების განხილვა, ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დადგენილი მოთხოვნების დაცვით, მათ შორის, ხელშეკრულების მხარის სავალდებულო მონაწილეობით და ა.შ. მეორე მხრივ, სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ პუნქტი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული წარმოების ფინალის ანუ მიღებული გადაწყვეტილების სამართლებრივ ფორმებს, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციული წარმოების სამართლებრივი შედეგი შეიძლება აისახოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ან ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში. აღნიშნული ნორმის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოების ფინალი არ შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული რეალაქტი ანუ ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელების მიზნით ადმინისტრაციული წარმოება არ ტარდება. შესაბამისად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ თუ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმება (მონესრიგების მიზანი) ხდება ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად, ხოლო ადმინისტრაციული წარმოება არ ტარდება ადმინისტრაციული რეალაქტის (მონესრიგების სამართლებრივი ფორმა) განხორციელების მიზნით, სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ პუნქტის შინაარსი გამორიცხავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების მიზნით გამოცემული დოკუმენტი შეფასდეს, როგორც ადმინისტრაციული რეალაქტი ანუ უბრალო მმართველობითი საქმიანობა, რომელსაც არ აქვს მომნესრიგებელი ბუნება. რამდენადაც ცალსახაა, რომ კანონმდებელი ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად ინდივიდუალური გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობას, გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების თაობაზე შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით. ეს ასევე ვერ მოხდება ადმინისტრაციული წარმოების ლეგალურ დეფინიციაში. მოცემული დანარჩენი ორი ფორმის - ნორმა-

ტიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენებით. გადანაცვეტილება, რომლის საფუძველზეც ხდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შეცვლა ან გაუქმება არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო ამ გადანაცვეტილების მიმართ უფლების დაცვის სამართლებრივ საშალებას განსაზღვრავს მისი სამართლებრივი ფორმა¹⁴⁶.

¹⁴⁶ იხ. დავით გაბაიძე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა და გაუქმება, ნიგნძი: შრომები II, შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბილისი 2011 წელი, გვ. 214-232.

**ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი
აქტის გაუქმება ადმინისტრაციული ორგანოს
ინიციატივით**



§27. გაუქმების სამართლებრივი ინსტიტუტის არსი

კანონიერ ძალაში შესული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი (ანუ საჩივრისა და სარჩელის შეტანის ვადების გასვლის შემდეგ) შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მატარებელია თვით მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ. სასამართლო გადაწყვეტილებებისაგან განსხვავებით, ეს კანონიერი ძალა არ არის აბსოლუტური ხასიათის და კანონმდებლობა უმ-

ვებს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ასეთი აქტების საკუთარი ინიციატივით, და მთელ რიგ შემთხვევებში ვალდებულების სახით, გაუქმების შესაძლებლობას. ეს შესაძლებლობა გამომდინარეობს მმართველობითი საქმიანობის თავისებურებებიდან. ეფექტური მმართველობითი საქმიანობის განხორციელების პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს უფლებამოსილებით მოახდინოს მმართველობითი აქტების რეალურ სამართლებრივ და ფაქტობრივ ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოყვანა და კონკრეტული ურთიერთობის ახლებურად მონესრიგება. ამასთან ერთად ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაიცვას კერძო და საჯარო ინტერესების თანაზომიერების პრინციპი.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება ზოგადი ტერმინია და მოიცავს, როგორც აქტის ბათილად, ისე ძალადაკარგულად გამოცხადებას. ორივე შემთხვევაში აქტი წყვეტს მოქმედებას, მაგრამ მათ შორის განსხვავება მდგომარეობს ძალადაკარგულად გამოცხადებული აქტის სამართლებრივ ბუნებაში. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და ძალადაკარგულად გამოცხადება მონესრიგებულია სზაკ-ის მე-60¹ – 62-ე მუხლებით. ბათილად ცნობის ობიექტია უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო ძალადაკარგულად ცხადდება კანონიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ამ ორი სახის სამართლებრივ შედეგებს, ბათილად ცნობა ავტომატურად არ იწვევს აქტის ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას. ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობასთან ერთად განსაზღვრავს მისი მოქმედების შეწყვეტის სამართლებრივ შედეგებს. პირის კანონიერი ნდობისა და საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, განისაზღვროს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტა

ა) მისი ძალაში შესვლის დღიდან;

ბ) მისი ბათილად ცნობის დღიდან;

გ) მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება იწვევს მისი მოქმედების შეწყვეტას ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან. თუმცა ეს მიგვიყვანდა არახელსაყრელ შედეგამდე, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალადაკარგულად გამოცხადდებოდა იმის გამო, რომ პირმა არ შეასრულა აქტით დადგენილი ვალდებულება (61-ე მუხლის II ნაწ. „გ“ ქვეპუნქტი), ხოლო ეს არ გამოიწვევდა ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას. ამის გათვალისწინებით, სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-6 ნაწილში შეტანილი დამატება უშვებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმების შესაძლებლობას. სზაკ-ში შეტანილი ცვლილებების შედეგად უარი ითქვა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ორი სახის ერთმანეთისაგან გამიჯვნაზე გაუქმების სამართლებრივი შედეგებით. კრიტერიუმად ვიყენებთ გაუქმებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივ ბუნებას: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერებასა და უკანონობას.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ბათილად ან ძალადაკარგულად აცხადებს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო. სზაკ-ის მე-60¹ და 61-ე მუხლებში გაკეთებულმა ამ ჩანაწერმა არ უნდა შეგვიყვანოს შეცდომაში. ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების სამი შემთხვევა: 1. გაუქმება ორგანოს ინიციატივით; 2. გაუქმება საჩივრის საფუძველზე; 3. გაუქმება სარჩელის საფუძველზე. გაუქმების სამივე ინსტიტუტს აქვს განსხვავებული სამართლებრივი საფუძვლები და წესრიგდება შესაბამისი ნორმების საფუძველზე. ხშირად საჩივარზე გადანყევტილების მიღების დასაბუთებაში ხდება მითითება სზაკ-ის მე-60 მუხლზე, რაც არასწორია. სზაკ-ის მე-60¹ და 61-ე მუხლები აწესრიგებს ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების საკითხს და არ ვრცელდება შემთხვევებზე, როდესაც ხდება აქტის გაუქმება საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ან ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შედეგად.

**§28. ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების
ინსტიტუტების გამიჯვნა ადრესატზე მათი სამართლებრივი
შედეგების მიხედვით**

ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ობიექტი შეიძლება იყოს როგორც აღმჭურველი, ისე ამკრძალავი (მავალბელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ადრესატის ინტერესების გათვალისწინებით საქმე გვაქვს განსხვავებულ შედეგებთან: მაშინ, როდესაც ის დაინტერესებულია ამკრძალავი ან მავალბელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმებით, აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების დროს შესაძლებელია, მან ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის პრინციპზე დაყრდნობით, წინააღმდეგობა გაუწიოს მის გაუქმებას. თავის მხრივ, ადრესატის ამ კანონიერ ინტერესებს აქვს განსხვავებული დატვირთვა, იმის გათვალისწინებით, თუ როგორი -- კანონიერი თუ უკანონო - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება ხდება.

ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ოთხი სახის გამოყოფა:

- (1) აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება;
- (2) ამკრძალავი (მავალბელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება;
- (3) აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება;
- (4) ამკრძალავი (მავალბელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.

§29. ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადების ინსტიტუტების სამართლებრივი ბუნება

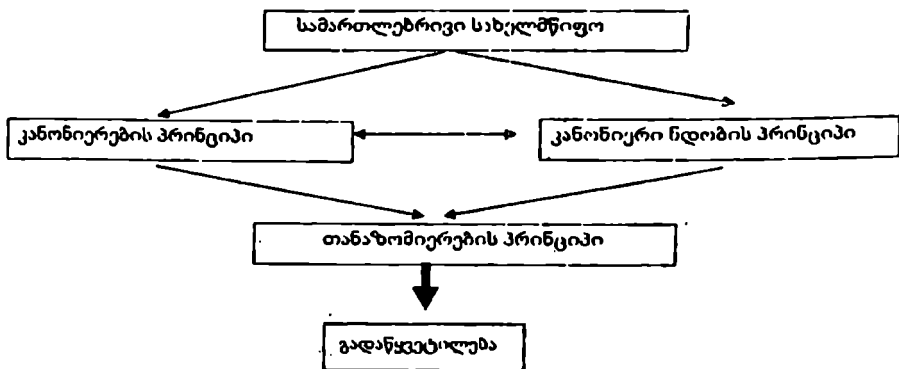
ბათილად და ძალადაკარგულად ცხადდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამასთან ერთად თვით ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და მის გამოცემაზე ვრცელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის გათვალისწინებული წესები და პირობები.

თვით უკანონო ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება, თუ ის არ გასაჩივრდება კანონით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის გათვალისწინებულ ვადებში, შედის კანონიერ ძალაში და ინვეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმებას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების ინსტიტუტი გამოიყენება, როგორც გასაჩივრების ვადებში, ისე ამ ვადის გასვლის შემდეგ. პირველ შემთხვევაში ეს შეიძლება მოხდეს როგორც მხარის მოთხოვნის, ისე ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, ხოლო უფლების დაცვის პროცესუალური (საჩივრის ან სარჩელის შეტანის) ვადების გასვლის შემდეგ ის შეიძლება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოხატვის შედეგად განხორციელდეს.

გასაჩივრების ვადებში აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში მის ადრესატს არ შეუძლია ამ აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის პრინციპის მოშველიება, მაშინ, როდესაც გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ ეს პრინციპი მისი ინტერესების დაცვის მნიშვნელოვან არგუმენტს წარმოადგენს.

§30. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და ძალადაკარგულად გამოცხადება



1. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება

აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების საფუძველია მმართველობის „კანონიერების პრინციპი“, რომელიც მოითხოვს კანონიერების აღდგენის მიზნით უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმებას. ამ მნიშვნელოვან პრინციპს უპირისპირდება კანონმდებლის მიერ აღიარებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის „კანონიერი ნდობის პრინციპი“. ორივე პრინციპი კონსტიტუციური რანგისაა და გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან. ამდენად, შეუძლებელია ცალსახად პრობლემის გადაწყვეტა. ადმინისტრაციული წარმოებისა და ადმინისტრაციული სასამართალწარმოების ამოცანაა კონკრეტული პრობლემის გადაწყვეტისას მოახდინონ ამ ორი პრინციპის შეპირისპირება და თანაზომიერი გადაწყვეტილების მიღება.

უკანონო აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ შეიძლება ბათილად გამოცხადდეს, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ამ აქტის მიმართ.

დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, როდესაც მან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება, მისი ნდობა ამ აქტისადმი არის დაცვის ღირსი და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით მას მიაღება ზიანი.

დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არ არის დაცვის ღირსი ანუ სახეზე არა გვაქვს კანონიერი ნდობა, თუ (ა) მას საფუძველად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება (მაგ., არასწორი მონაცემების ან ყალბი დოკუმენტების წარმოდგენა თუ მოტყუება), (ბ) ან, როდესაც მისთვის ამ აქტის უკანონობა ცნობილი იყო ან უნდა სცოდნოდა.

თუ აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განხორციელდა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება, ანუ ადრესატმა დახარჯა ის ფინანსური შემოსავლები (უმუშევრობაზე დახმარება, სტიპენდია, ერჯერადი სოციალური დახმარებები და ა.შ.), რომელიც მან მიიღო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე და რომლის უკან დაბრუნება შეუძლებელია, ან მისი ამოღების შედეგად მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება ამ სიკეთეს. არ შეიძლება ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილად გამოცხადდეს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არსებითად არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან ინტერესებს. ამ საფუძველებით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში დაინტერესებულ მხარეს, რომლის კანონიერი ნდობაც ამ აქტის მიმართ არის დაცვის ღირსი, უნდა აუნაზღაურდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით მიყენებული ქონებრივი ზიანი.

მმართველობის კანონიერების პრინციპსა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპს შორის შეპირისპირების დროს თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით ადრესატისადმი მიყენებული ზიანის და ამ

აქტის ბათილად გამოცხადებლობით მესამე პირებისა და საზოგადოებისათვის მიყენებული ზიანის შეპირისპირება, ასევე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა და წარმოების სახე (ნერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უფრო მეტ ნდობას იმსახურებს, ვიდრე ზეპირი. ასევე, რაც უფრო ფორმალურია ადმინისტრაციული წარმოება, მით უფრო მეტია პირის კანონიერი ნდობის ხარისხი), მისი უკანონობის სიმძიმე, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგ გასული დრო. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, შესაძლებელია, შეიზღუდოს აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობები. განგრძობადი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, რომელთა საფუძველზეც ხდება ფულადი დახმარების მიღება, შესაძლებელია უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება მისი მოქმედების შეწყვეტით ბათილად გამოცხადების დღიდან, ასევე შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება მისი მოქმედების მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით, შეწყვეტით (სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის მე-7 ნაწილი).

2. აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება

კანონის შესაბამისად გამოცემული აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ამ აქტის ნიმართ მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპი უფრო მეტად მნიშვნელოვანი ხდება, ვიდრე უკანონო აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში. აღმჭურველი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ასევე არა აქვს ადგილი მმართველობის კანონიერების პრინციპს და აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპს შორის ურთიერთდაპირისპირებას. ამ დროს ორივე პრინციპი ერთმანეთის გვერდით დგას და ურთიერთგამყარებას ასდენს. თუმცა ეს ურთიერთდაპირისპირებულიობა ისევ სახეზეა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების

საფუძველია მისი გამოცემის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძველების შეცვლა. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მისი გამოცემის დროს არის კანონიერი, მაგრამ მისი გამოცემის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძველების შემდგომი შეცვლა ჰას ხდის უკანონოს.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის, ძალადაკარგულად გამოაცხადოს კანონიერი, აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც:

ა) ეს პირდაპირ არის მითითებული კანონში ან მის საფუძველზე გამოცემულ ზემდგომი ორგანოს კანონქვემდებარე აქტში;

ის სამართლებრივი ნორმა, კანონი ან კანონქვემდებარე აქტი, რომლის საფუძველზეც გამოიცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, შესაძლებელია, პირდაპირ უთითებდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კონკრეტულ შემთხვევებში ამ აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობაზე.

ბ) კანონმდებლობის შესაბამისად, თვით ეს აქტი ითვალისწინებს მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობას;

შესაძლებელია, თვით ამ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში იყოს ჩადებული მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობის შესახებ დათქმა, გარკვეულ წინაპირობებზე მითითებით. ასეთ შემთხვევაში, აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების კანონიერების შემოწმებისას; მოწმდება თვით ამ დათქმის კანონიერება და ის, თუ რამდენად არის მისი რეალიზაცია ფაქტობრივი საფუძველებით გამართლებული. სახეზეა თუ არა ასეთი დათქმის რეალიზაციის ფაქტობრივი საფუძველები, ეს დგინდება იმ კანონის მიზნებიდან გამომდინარე, რომელიც საფუძველად უდევს ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას.

გ) დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგენილი ვალდებულება, რომლის შეუსრულებლობაც, კანონმდებლობის შესაბამისად, შეი-

ძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც ადრესატს აძლევს ერთჯერადი ან დენადი ფულადი დახმარების ან სხვა მატერიალური სიკეთის კონკრეტული მიზნების განსახორციელებლად მიღების შესაძლებლობას, შეიძლება ძალადაკარგულად გამოცხადდეს, თუ არ მოხდება ამ ფინანსური და მატერიალური საშუალებების დათქმულ დროის ფარგლებში ათვისება ან კიდევ, თუ არ მოხდება მისი გამოყენება იმ მიზნებისათვის, რის მისაღწევადაც მოხდა მისი გამოყოფა. იგივე წესი მოქმედებს, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია დამატებითი მოთხოვნების დართვით. ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს აუცილებლობისა და პროპორციულობის პრინციპებს. ასე, მაგალითად, გაუმართლებელი იქნებოდა უკვე აშენებული შენობის მშენებლობის ნებართვის ძალადაკარგულად გამოცხადება მხოლოდ იმ საფუძველით, რომ მისმა ადრესატმა არ შეასრულა ამავე აქტით განსაზღვრული უბრალო, დამატებითი მოთხოვნა. აკრძალვის აუცილებლობასთან გვაქვს საქმე, როდესაც ამ პირობის (დამატებითი მოთხოვნის) დაცვა არის აუცილებელი ნინაპირობა კონკრეტული უფლების განხორციელებისათვის, ხოლო ეს ღონისძიება (აკრძალვა) მაშინ არის პროპორციული, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მიზნის მისაღწევად, პირველ რიგში, მის ხელთ არსებულ სხვა, უფრო მსუბუქ საშუალებებს გამოიყენებს და აკრძალვა რჩება, როგორც უკანასკნელი საშუალება რჩება.

დ) გაუქმდა ან შეიცვალა შესაბამისი ნორმატიული აქტი, რომლის საფუძველზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია გამოცემული.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი საფუძვლების გაუქმება ან შეცვლა ავტომატურად არ იწვევს ამ აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების აუცილებლობას. ამისათვის აუცილებელია ორი ნინაპირობის არსებობა: ახალი კანონი ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ართმევდეს ასეთი შინაარსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესაძლებლობას და ამასთან ერთად, ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სა-

მართლებრივი აქტის ძალაში დატოვება მნიშვნელოვან ზიანს უნდა აყენებდეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს.

ე) არსებობს ახლად აღმოჩენილი ან ახლად გამოვლენილი გარემოება, აგრეთვე შესაბამისი სამეცნიერო-ტექნიკური აღმოჩენა ან გამოგონება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს შესაძლებლობას, გამოსცეს ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

ამ საფუძვლებით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაშიც აუცილებელია ასევე იმ ორი პირობის დაკმაყოფილება, რომლებზეც ზემოთ უკვე გვქონდა საუბარი: პირველი, რომ ამ გარემოებების ცოდნის ან სამეცნიერო-ტექნიკური აღმოჩენის ან გამოგონების არსებობის შემთხვევაში ამგვარი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ გამოიცემოდა და მეორეც, ეს აქტი მნიშვნელოვან ზიანს უნდა აყენებდეს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს.

საზოგადოებრივი (საჯარო) ინტერესების ცნებას არ შეიძლება მიეცეს ფართო დატირთვა, უნდა მოვახდინოთ მისი, როგორც ულტიმა რატიო განსაკუთრებულ შემთხვევებში გამოყენება, თავისი ვიწრო ინტერპრეტაციის საფუძველზე.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც სახეზეა კანონით გათვალისწინებული განსაკუთრებული წინაპირობები. განსხვავებით უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებისაგან, კანონიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება არა კონკრეტულ შემთხვევაში სიკეთეთა შეპირისპირების შედეგად მიღებულ თანაზომიერ გადაწყვეტილებაზე დაყრდნობით, არამედ ძალადაკარგულად გამოცხადების წინაპირობების კანონმდებლის მიერ ამომწურავად განსაზღვრით, ანუ თავად კანონმდებელი ახდენს ასეთ შეპირისპირებას აბსტრაქტული ნიშნების მიხედვით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება არის ადმინისტრაციული ორგანოს

უფლება და არა – ვალდებულება. აქედან გამომდინარე, მას შეუძლია, მხარის კანონიერი ნდობის გათვალისწინებით, უარი თქვას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებაზე, მიუხედავად მისი წინაპირობების არსებობისა.

61-ე მუხლის მე-6 და მე-7 ნაწილების თანახმად, ძალადაკარგულად გამოცხადება ნიშნავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტას მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან და ეს არ ინვესტს ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას. ეს შეზღუდვა ემსახურება ასევე დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის დაცვას. თუმცა ამ მოთხოვნამ შეიძლება მთელ რიგ შემთხვევებში არახელსაყრელ შედეგამდე მიგვიყვანოს. მაგალითად, თუ დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ადმინისტრაციული აქტით დადგენილი ვალდებულება, რომლის შეუსრულებლობაც, კანონმდებლობის შესაბამისად, შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი, ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, სზაკ-ის 61-ე მუხლის 7-ე ნაწილის თანახმად, დაადგინოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმება.

3. მხარის კანონიერი ნდობა და კომპენსაცია

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“, „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში არ ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის ხელყოფა, რამდენადაც კანონში ან კანონქვემდებარე აქტში, რომელიც კონკრეტული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველი გახდა, ან თვით ამ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში მითითებულია მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების შესაძლებლობის შესახებ. ასეთი მითითების დანიშნულება სწორედ ის არის, რომ დაინტერესებულ მხარეს წინასწარ მიუთითოს ასეთი შედეგის დადგომის შესაძლებლობაზე და

თავიდან აიცილოს მხარის კანონიერი ნდობის წარმოშობა. ეს თავის მხრივ ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, დაიცვას ასეთი წინაპირობის ადმინისტრაციულ აქტში ჩადების სამართლებრივი საზღვრები.

კანონიერი ნდობა არ არსებობს განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მხარე არ ასრულებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგენილ ვალდებულებებს, ანუ როდესაც მისი ქმედება ხდება აქტის გაუქმების საფუძველი. ამის საპირისპიროდ შესაძლებელია, სახეზე გექონდეს კანონიერი ნდობის ხელყოფა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაქარგულად გამოცხადება ხდება ზაკ-ის 61-ე მუხლის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული საფუძველებით. ასეთი შემთხვევებისათვის, კანონის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, გათვალისწინებულია ზიანის ანაზღაურება დაინტერესებული მხარის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის გათვალისწინებით და მისი მოთხოვნის საფუძველზე.

ამდენად, ნათელია აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობის წინასწარ განსაზღვრის დანიშნულება. ამ შემთხვევებშიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების საფუძველია სამართლებრივი ან ფაქტობრივი გარემოებების შეცვლა, მაგრამ გამომდინარე წინასწარი გაცხადებისა, ადვილია მისი რეალიზება და ხდება ზიანის კოველიგვარი ანაზღაურების გარეშე.

§32. ამკრძალავი (მავალეებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება

1. ამკრძალავი (მავალეებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება

ამკრძალავი (მავალეებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში ძირითადად გვხვდება იგივე პრობლემა, რაც - აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების დროს: მმართველობის კანონიერების პრინციპი მოითხოვს უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღმოფხვრას, ხოლო სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპი კი - გამოცემული და კანონიერ ძალაში შესული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შენარჩუნებას. რაც შეეხება სამართლებრივი ურთიერთობის მხარეების ინტერესთა ფაქტორს, თვით ადრესატია დაინტერესებული, ეს ამკრძალავი აქტი ბათილად გამოცხადდეს და მმართველობის კანონიერების პრინციპიც უკვე მის სასარგებლოდ მოქმედებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე არ შეუძლია, მოიშველიოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპი. ერთადერთი არგუმენტი, რისი მოშველიებითაც შესაძლებელია, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაასაბუთოს ამ აქტის მოქმედების შენარჩუნება, ეს არის სამართლებრივი ურთიერთობის სტაბილურობა.

2. ამკრძალავი (მავალეებელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება

ძალადაკარგულად გამოცხადების ობიექტია კანონის მოთხოვნათა დაცვით გამოცემული ანუ გამოცემის დროს კანონიერი და მისი გამოცემის სამართლებრივი საფუძვლების შეცვლის შედეგად უკანონოდ ქცეული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ისევე, როგორც აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, ამკრძალავი

(მავალეხელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალადაკარგულად ცხადდება, როდესაც განგრძობადი ადმინისტრაციული აქტების შემთხვევაში იცვლება ამ აქტის გამოცემის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძვლები.

სზაკ-ის 61-ე მუხლი არ განსაზღვრავს იმ შემთხვევებს, როდესაც შესაძლებელია კანონის შესაბამისად გამოცემული ამკრძალავი (მავალეხელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება. მიუხედავად ამისა, ამ მუხლში ჩადებულია საკმარისი მოქმედების თავისუფალი სივრცე ასეთი შემთხვევების მოსანესრიგებლად. შეიძლება ითქვას შემდეგი:

ამკრძალავი (მავალეხელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება არის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება და არა - ვალდებულება.

ამკრძალავი (მავალეხელი) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება მხოლოდ მაშინ გამოცხადდეს ძალადაკარგულად, როდესაც მისი გამოცემის ფაქტობრივი ან სამართლებრივი საფუძვლები შეიცვლება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს შესაძლებლობას, გამოსცეს ასეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ეს პრინციპი გამოიყენება განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ზღუდავს პირის ძირითად უფლებებს და თავისუფლებებს და სამართლებრივი ან ფაქტობრივი საფუძვლების შეცვლით ასეთი შეზღუდვის საფუძვლები აღარ არსებობს. კანონიერების პრინციპი მოითხოვს ასეთი "უკანონოდ ქცეული" ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმებას. ეს არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივი ურთიერთობის სტაბილურობის პრინციპს, რამდენადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესასრულებლად სავალდებულო ძალა მისი გამოცემის მომენტს უკავშირდება და არ მოიცავს და არც შეუძლია მოიცვას სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძვლების შემდგომი შეცვლა. ეს კიდევ უფრო ნათელი გახდება, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ამ შემდგომში მომხდარი ცვლილებების უფლების დაცვის საშუალების (საჩივარი, სარჩელი) გამოყენების ვადებში მოქცევა შეუძლებელია.

დასკვნითი თეზები:

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც აშკარად და არსებითად ეწინააღმდეგება კანონს (სზაკ-ის მე-60 მუხლში მოცემული საფუძვლებით), არ იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. ის იწოდება, როგორც არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი (სზაკ-ის მე-60¹ მუხლში მოცემული საფუძვლებით) იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას, თუმცა შესაძლებელია მისი გასაჩივრება და გაუქმება.

კანონიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება შესაძლებელია მხოლოდ 61-ე მუხლში განსაზღვრული საფუძვლებით.

შესაძლებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს დაშვებული შეცდომების გასწორება (სზაკ-ის 59-ე მუხლი).

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში გასაჩივრების უფლების (მისაწვდომი და საჩივრის (ან სარჩელის) წარდგენის ვადა) შესაბამის მითითების გარეშე გამოცემა არ იწვევს მის უკანონობას, არამედ მოქმედებს გასაჩივრების ვადებზე აქტის ადრესატის სასარგებლოდ .

ადმინისტრაციული წარმოება

ადმინისტრაციული წარმოება, ფართო გაგებით, არის ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით.¹⁴⁷ სზაკ-ის მიზნებისთვის კანონმდებელი იყენებს ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგებას, რომელიც ეფუძნება ორ კრიტერიუმს: პირველი, ის მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, როემლსაც აქვს გარე ზემოქმედების ძალა, ანუ შიდაორგანიზაციული ღონისძიებები არ ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში და, მეორე, ის გამოიყენება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში, ანუ ადმინისტრაციული რეალაქტი, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება და არაფორმალური მმართველობა არ ექცევა ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგების ქვეშ.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალს დაემატა მე-18 მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის თანახმადაც, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება. საქართველოს კონსტიტუციის მიერ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებების რანგში აყვანა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოების არსიდან.

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღებისკენ. საქმიანობის პროცესის სამართლებრივი მოწესრიგება ემსახურება მმართველობის გამარტივებას. სტანდარტული, წინასწარ განერილი საფეხურების გავლა გამორიცხავს (ან მინიმუმამდე დაყავს) გადაწყვეტილების მიმღების შეცდომას. ადმინისტრაციული ორგანო დგას მყარ სამართლებრივ საფუძვლებზე. მისი ქმედება არის წინასწარ განჭვრეტადი, ხოლო შედეგი - პროგნოზირებადი. ადმინისტრაციული წარმოება არის არა მარტო გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი ინსტრუმენტი, არამედ გადაწყვეტილე-

ბის მიღების პროცესში დაინტერესებული პირების მონაწილეობის, შესაბამისად, მათი უფლებების რეალიზების სამართლებრივი საშუალება. სწორედ ეს უკანასკნელი განაპირობებს საქართველოს კონსტიტუციით მის უფლებების რანგში აყვანას.

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემის და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადანყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით¹⁴⁸. იმ შემთხვევაში, როდესაც გათვალისწინებულია მოდერნიზებული ინფორმაციული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, რაც არის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენა, მისი კანონიერების მნიშვნელოვანი ელემენტია დაინტერესებული პირების წარმოება-სამართლებრივი უფლებების დაცვა. სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი ელემენტია კანონით დადგენილი გადანყვეტილების მიღების პროცესი, მასში მონაწილე სუბიექტების ნათლად განსაზღვრული უფლებამოსილებებით¹⁴⁹. ადმინისტრაციული წარმოება ასევე მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში. რამდენადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების სამართლებრივი ფორმა. კანონმდებელი ითხოვს მისი დადების და გაუქმების საკითხის ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მიღებას. აღნიშნული ემსახურება სამ მიზანს: პირველი, ეს ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას მიიღოს დასაბუთებული გადანყვეტილება. მეორე, ეს ემსახურება საჯარო ფუნქციის მიმართ მმართველობითი გადანყვეტილებების გამჭვირვალედ მიღების შესაძლებლობას, რომ საზოგადოების მხრიდან არ გაჩნდეს ეჭვი მის მიმართ და, მესამე, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ხდება ხელშეკრულების მხარის უფლებების სრულყოფილი დაცვა.

ადმინისტრაციული წარმოების სახეობა:

148 სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

149 საჯარო მმართველობის ორ ელემენტთან ერთად, როგორიცაა ორგანიზაციული მონაცემი, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები. ეს სამი ელემენტი არის ზოგად ადმინისტრაციულ სამართლის მეცნიერების შესწავლის საგანი.

1. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება;
2. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება;
3. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება.

ასევე, ცალკე უნდა გამოვყოთ ადმინისტრაციული წარმოება საჩივრის განხილვის მიზნით, რომელიც ხორციელდება წარმოების აღნიშნული სახეებისათვის დადგენილი წესების დაცვით. საკასაციო სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა ერთმანეთისაგან გამიჯნავს განცხადებასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებასა და ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებას. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისას კანონმდებელი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული პირის სავალდებულო ჩაბმას, ანუ განმცხადებლის სავალდებულო მონაწილეს. შესაბამისად, მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში დასაშვებია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან გადაწყვეტილების მიღება განმცხადებლის დაუსწრებლად, ადმინისტრაციული წარმოების მასალებზე დაყრდნობით. საკასაციო სასამართლო ყურადღებას მიაქცევს იმ გარემოებას, რომ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისაგან განსხვავებით, პირის საჩივართან დაკავშირებით, კანონმდებლობის მხრიდან შემოტანილია დაცვის უფრო მაღალი ხარისხი, კერძოდ, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 194-ე მუხლის 1 ნაწილის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მისცეს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს საკუთარი აზრის წარმოდგენის შესაძლებლობა. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ წერილობით აცნობოს ყველა იმ პირს, რომელიც მონაწილეობდა გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში.¹⁵⁰ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ზოგადი სტანდარტისგან განსხვავებული მონესრიგება გხვდება ადმინისტრაციული სამართლის ცალკეულ დარგებში. მაგ., საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 302-ე მუხლის მე-6 ნაწილის თანახმად, შემოსავლების სამსახურს უფლება აქვს, მომ-

ჩვენის დაუსწრებლად განიხილოს საჩივარი, თუ საქმეში არსებული მასალებიდან სრულად დგინდება დავის საგანთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებები. დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების უფლებამოსილება გამომდინარეობს იქიდან, რომ ადმინისტრაციული წარმოება ემყარება არა შეჯიბრობითობის, არამედ ინკვიზიციურობის პრინციპს, სადაც დავის განმხილველი ორგანო, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ახდენ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობისა და კანონიერების შემოწმებას. ის იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რამდენადა არის აუცილებელი დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა საკითხის ფაქტობრივი გარემოებების შესანახად. თუ კი ის მიიჩნევს, რომ წარმოდგენილი მასალები იძლევა გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, მას შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება დაინტერესებული მხარის ჩართულობის გარეშე.

§33. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სახეა. მისი მნიშვნელობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გადანაცვ-ტილება მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების საფუძველზე, თუ კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს წარმოების სხვა სახის გამოყენებას. ის გამოიყენება ყოველთვის, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოების მიზანს წარმოადგენს:

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება, გამოცემა და აღსრულება;

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადება, დადება ან გაუქმება;

ადმინისტრაციული საჩივრის გადანაცვება.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების მეორე მნიშვნელობა ელინდება იმაში, რომ ის ბაზისი და საფუძველია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული სხვა წარმოების სახეებისა. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავის საფუძველზე.

სზაკ-ის 72-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით. ტერმინი „მარტივი“ არ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონით ბოჭვის პრინციპის გამარტივებას, არამედ ასახავს საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესაბამისი გადანაცვეტილების ეფექტიანად და ეკონომიურად მიღების მიზანს. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი მახასიათებელი არის ის, რომ კომუნიკაცია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ მხარეს შორის არის წერილობითი ფორმით; მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მოცულობას განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანო, ადმინისტრაციული წარმოების მიზნებიდან გამომდინარე. ადმინისტრაციული წარმოების გამარტივება არის, როგორც საჯარო მმართველობის, ისე მისი ადრესატის ინტერესებში.

1. ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველი

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია!¹⁵¹:

ადმინისტრაციული ორგანოსათვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება – გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

დაინტერესებული პირის განცხადება.

კანონით დადგენილ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება, მას არ აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება. კანონმდებელი ადგენს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველებს, ხოლო ადმინისტრაციული ორგანო ამონმებს კონკრეტული ფაქტი შეესაბამება თუ არა ფაქტის ნორმატიულ აღწერას. სუბსუმციის შედეგად შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში, იწყება ადმინისტრაციული წარმოება.

განცხადება, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველი ზღუდავს ადმინისტრაციულ ორგანოს დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება ასეთი განცხადების გარეშე (ადმინისტრაციული ორგანო ვერ დაიწყებს ადმინისტრაციულ წარმოებას კონკრეტული პირისათვის პენსიის დანიშვნის თაობაზე, მიუხედავად იმისა, რომ სახეზეა პენსიის დანიშვნის ფაქტობრივი გარემოება). მეორეს მხრივ, განცხადება არის ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი.

2. განცხადების შეტანა უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში

თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი, განცხადება შეტანილი უნდა იქნეს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, რომელიც უფლებამოსილია გადაწყვიტოს განცხადებაში დასმული საკითხი და გამოსცეს შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.¹⁵² თუ განცხადებით მოთხოვნილი საკითხის გადაწყვეტა მიეკუთვნება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ეს არ შეიძლება გახდეს განცხადების უკან დაბრუნების საფუძველი. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია

151 სზაკ-ის 76-ე მუხლი.

152 სზაკ-ის 77-ე მუხლი.

არა უგვიანეს 5 დღისა გადაუგზავნოს განცხადება და მასზე დართული საბუთები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.¹⁵³ აღნიშნული ემსახურება მოქალაქის უფლების დაცვის ინტერესს, რამდენადაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია უფრო სწრაფად დაადგინოს უფლებამოსილი სუბიექტი, რაც ხშირად, მოქალაქისთვის არ არის მარტივი.

თუ განცხადებაში აღნიშნული საკითხი სასამართლოს განსჯადია ან შეუძლებელია უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს დადგენა, ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებას შესაბამისი დასაბუთებით დაუბრუნებს განმცხადებელს მისი შეტანიდან 5 დღის განმავლობაში.¹⁵⁴ საკასაციო სასამართლო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 80.4 მუხლის დანაწესიდან გამომდინარე განმარტავს, რომ აღნიშნული დათქმით კანონმდებელი მკვეთრად უსვამს ხაზს დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრეს პრინციპს – ხელისუფლების დანაწილების თაობაზე. სასამართლო ხელისუფლება, როგორც კონსტიტუციური ფუნქციის განმახორციელებელი მართლმსაჯულების ორგანო, გარანტირებულია სრული ავტონომიით და ჩაურევლობის პრინციპით. ადმინისტრაციული სამართალი, რომელიც ადგენს მმართველობის კანონიერების უზრუნველყოფ ნორმებს, წესებს, პროცედურებსა და მექანიზმებს, ხოლო მმართველობით სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე კონტროლი სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციას წარმოადგენს; სასამართლოს კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხის შემცველი განცხადების ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენისას, ადმინისტრაციული ორგანოს არა აქვს მანდატი, გადაუგზავნოს განცხადება უფლებამოსილ – სასამართლო ორგანოს, განსხვავებით ამავე კოდექსის 80.1 მუხლით დადგენილი ვალდებულებისა. ამგვარ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება შემოიფარგლება განმცხადებლისათვის სამართლებრივი დახმარების განცხადებით, კერძოდ, აუხსნას მხარეს, რომ საკითხი სასამართლო ორგანოთა იურისდიქციას განეკუთვნება. აღნიშნული თავის მხრივ, შეესაბამება კონსტიტუციის 42.1 მუხლით დადგენილ პრინციპს, რომ სწორედ მხოლოდ პირის უფლებას წარმოადგენს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს ანუ სარჩელის აღძვრა – სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების რეალიზაცია

¹⁵³ სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

¹⁵⁴ სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

მხოლოდ პირის ნების ავტონომიას ეფუძნება.¹⁵⁵

აღნიშნული საკითხი ასევე მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ განცხადების წარდგენისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ვადა დაცულად ჩაითვლება იმ შემთხვევაშიც, თუ პირმა კანონით დადგენილ ვადაში განცხადება წარადგინა არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში.¹⁵⁶

ადმინისტრაციული ორგანო 3 დღის ვადაში ამონაშვს განცხადების შესაბამისობას ამ კოდექსის 78-ე მუხლის მოთხოვნებთან.¹⁵⁷ თუ განმცხადებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს არ წარუდგენს კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით გათვალისწინებულ რაიმე დოკუმენტს ან სხვა ინფორმაციას, რაც აუცილებელია საქმის გადაწყვეტისათვის, ადმინისტრაციული ორგანო განმცხადებელს განუსაზღვრავს ვადას, რომლის განმავლობაშიც მან უნდა წარადგინოს დამატებითი დოკუმენტი ან ინფორმაცია. დამატებითი დოკუმენტის ან სხვა ინფორმაციის წარდგენამდე განცხადების განხილვის ვადის დინება შეჩერებულად ითვლება და განახლდება შესაბამისი საბუთის ან ინფორმაციის წარდგენისთანავე. თუ დადგენილ ვადაში განმცხადებელი არ წარადგენს შესაბამის დოკუმენტს ან ინფორმაციას, ადმინისტრაციული ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას არა განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ, არამედ განცხადების განუხილველად დატოვების შესახებ¹⁵⁸. ამ გამიჯვნას აქვს, ასევე საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია.

3. ადმინისტრაციული წარმოების სუბიექტები

ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებისას ჩნდება შეკითხვა, თუ ვინ მონაწილეობს ამ წარმოებაში კანონით დადგენილი მოთხოვნის შესაბამისად და ვინ უნდა ჩაებას დამატებით. ადმინისტრაციულ წარმოება-სამართლებრივი ურთიერთობის ერთ მხარეს აუცილებლად დგას ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია, განახორციელოს ადმინისტრაციული წარმოება. სხვა ადმი-

155 იხ. საქმე № ბს-80-75 (კ-13) ნაჭყებია, გვ. 65

156 სზაკ-ის მე-80 მუხლი.

157 სზაკ-ის 83-ე მუხლი

158 სზაკ-ის 83-ე მუხლი.

ნისტრაციული ორგანოები ასევე შეიძლება ჩაერთონ გადანყვეტილების მიღების პროცესში. ადმინისტრაციული წარმოების მეორე მხარეს მდგარი სუბიექტების ჩაპონათვალა მოცემულია სზაკ-ის 75-ე მუხლით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების მონანილეების ცნებაში.

ადმინისტრაციული წარმოების მონანილეთა წრის განსაზღვრას აქ-ეს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, რამდენადაც მასზეა დამოკიდებული, თუ ვის შეუძლია აქტიური ზეგავლენის მოხდენა ადმინისტრაციულ წარმოებაზე.

ადმინისტრაციული წარმოების მონანილის სტატუსი მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ იმისთვის, რომ მხარემ შეძლოს შუამდგომლობების დაყენება, არამედ იმიტომაც, რომ ეს წარმოადგენს წარმოება-სამართლებრივი უფლებების წარმოშობის საფუძველს, განსაკუთრებით ისეთი უფლებების, როგორიცაა: მოსმენის უფლება, წარმოების მასალების გაცნობის უფლება, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის უფლება და ა.შ.

ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნონ ადმინისტრაციული წარმოების მონანილეები, რომლებიც კანონით დადგენილი საფუძვლით აუცილებლად უნდა ჩაებნენ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და პირები, რომლებიც ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით ან საკუთარი განცხადების საფუძველზე ჩაერთებიან ადმინისტრაციულ პროცესში.

კანონით დადგენილი საფუძვლით ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონანილეობენ:

განმცხადებელი და მესამე პირი;

ისინი, ვის მიმართაც გამოიცა ან უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

ისინი, ვისთანაც დაიდო ან უნდა დაიდოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

განმცხადებელი არის ის პირი, რომელსაც უფლების მოპოვებაზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მიზნით შეაქვს წერილობითი მოთხოვნა ადმინისტრაციულ ორგანოში ე.ი. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციული წარმოება იწყება განცხადების საფუძველზე. რაც შეეხება მესამე

პირის ცნებას, ეს არ გულისხმობს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოს, სადაც შედის ეს განცხადება. მესამე პირი არის ის, ვისი ინტერესების საწინააღმდეგოდ ადმინისტრაციულმა ორგანომ განცხადების საფუძველზე უნდა გამოისცეს შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

მონაწილეები, რომლებიც ადმინისტრაციულ წარმოებაში ერთვებიან ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით, იყოფიან 2 ჯგუფად:

- 1) უბრალო მონაწილეები, რომელთა კანონიერ ინტერესსაც შეიძლება შეეხოს ეს გადაწყვეტილება;
- 2) აუცილებელი მონაწილეები, რომელთა მონაწილეობას წარმოებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

4. ადმინისტრაციული წარმოების ენა

ადმინისტრაციული წარმოება ხორციელდება ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთში – აგრეთვე აფხაზურ ენაზე.¹⁵⁹

თუ დაინტერესებული მხარის განცხადება ან მის მიერ წარდგენილი სხვა დოკუმენტი შედგენილია არასახელმწიფო ენაზე, ადმინისტრაციული ორგანო მას განუსაზღვრავს ვადას დოკუმენტის თარგმანის წარმოსადგენად. დაინტერესებული მხარე ვალდებულია, წარადგინოს განცხადების ან დოკუმენტის ნოტარიულად დამოწმებული თარგმანი. თუ კანონით დადგენილია ვადა, რომლის განმავლობაშიც ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, შეასრულოს გარკვეული მოქმედება, ეს ვადა აითვლება მხოლოდ თარგმანის წარდგენის დღიდან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ მიზნით დადგენილი ვადა არ შეიძლება იყოს 3 დღეზე ნაკლები.

თუ კანონით განსაზღვრულია ვადა, რომლის განმავლობაში დაინტერესებული მხარე ვალდებულია, შეასრულოს გარკვეული მოქმედება, ეს ვადა დაცულად ჩაითვლება დოკუმენტის არასახელმწიფო ენაზე წარდგენის შემთხვევაშიც.

¹⁵⁹ სზაკ-ის მე-14 მუხლი.

5. ვადა ადმინისტრაციულ წარმოებაში

ადმინისტრაციულ წარმოებაში ვადის გამოთვლისას¹⁶⁰ გამოიყენება სსსკ-ის 59-69-ე მუხლებით დადგენილი წესი. ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედების შესრულების ვადა განისაზღვრება ზუსტი კალენდარული თარიღით, იმ გარემოებებზე მითითებით, რომელიც აუცილებლად უნდა დადგეს, ან - დროის მონაკვეთით. უკანასკნელ შემთხვევაში მოქმედება შეიძლება შესრულდეს დროის მთელი მონაკვეთის განმავლობაში.

თვეებით ან დღეებით გამოსათვლელი ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედების შესრულების ვადა იწყება იმ კალენდარული თარიღის ან იმ მოვლენის დადგომის შემდგომი დღიდან, რომლითაც განსაზღვრულია მისი დასაწყისი.

წლებით გამოსათვლელი ვადა დამთავრდება ვადის უკანასკნელი წლის შესაბამის თვესა და რიცხვში. თვეებით გამოსათვლელი ვადა გასულად ჩაითვლება ვადის უკანასკნელი თვის შესაბამის თვესა და რიცხვში. თუ თვეებით გამოსათვლელი ვადის უკანასკნელ თვეს სათანადო რიცხვი არა აქვს, მაშინ ვადა დამთავრებულად ჩაითვლება ამ თვის უკანასკნელ დღეს.

თუ ვადის უკანასკნელი დღე ემთხვევა უქმე და დასვენების დღეს, ვადის დამთავრების დღედ ჩაითვლება მისი მომდევნო პირველი სამუშაო დღე.

ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული მოქმედება, რომლის შესასრულებლადაც დადგენილია ვადა, შეიძლება შესრულდეს ვადის უკანასკნელი დღის ოცდაოთხ საათამდე. თუ საბუთები ან დოკუმენტები ფოსტას ჩაჰბარდა ვადის უკანასკნელი დღის ოცდაოთხ საათამდე, ვადა გასულად არ ჩაითვლება.

თუ დაინტერესებული მხარე ვალდებულია, დაიცვას დადგენილი ვადა, აღნიშნული ვადის დინება დაიწყება მხოლოდ დაინტერესებული მხარისათვის შესაბამისი დოკუმენტის ან ინფორმაციის გაცემის ან ამ ინფორმაციის ოფიციალური გამოქვეყნების დღიდან.

გაშვებული ვადა უნდა აღდგეს, თუ დაინტერესებულმა მხარემ კანონით ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა გაუშვა არაბრალეულად - დაუძლეველი ძალის, ავადმყოფობის,

¹⁶⁰ სზაკ-ის 94-ე მუხლი.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიზეზიოთ ან სხვა საპატიო მიზეზიოთ. დაინტერესებული მხარე გაშეკებული ვადის აღდგენის შესახებ წერილობითი განცხადებით მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს ზემოაღნიშნულ გარემოებათა აღმოფხვრიდან არა უგვიანეს 15 დღისა. განცხადებას უნდა დაერთოს შესაბამისი დოკუმენტები და მასალები, რომლებიც ადასტურებენ ვადის გაშეკების საპატიო საფუძვლის არსებობას. ადმინისტრაციული ორგანო განცხადებას გაშეკებული ვადის აღდგენის შესახებ განიხილავს 5 დღის ვადაში.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, აღადგინოს დაინტერესებული მხარის მიერ საპატიო მიზეზიოთ გაშეკებული, ამავე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადაც, თუ ეს არ არის აკრძალული კანონით და ზიანს არ აყენებს მესამე პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს.

6. ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებები

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით ჩატარებულ თანამედროვე ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოქალაქეს ენიჭება აქტიური როლი. მოქალაქის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ით დადგენილი:

განმცხადებლის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება;

ადმინისტრაციული მასალების გაცნობის უფლება;

შუამდგომლობების აღძვრის, მტკიცებულებების წარდგენისა და ზეპირი განმარტებების გაკეთების უფლება;

ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წარმომადგენლის მეშვეობით ურთიერთობის უფლება;

ინფორმაციის საიდუმლოობის უზრუნველყოფა.

ამ სპეციალური უფლებების სრულყოფას ემსახურება სზაკ-ის ისეთი ზოგადი დებულება, როგორიცაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლებრივი დახმარების განევის მოვალეობა.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას დაინტერესებული მხარე მისი მოთხოვნის სა-

ფუძველზე, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში ვალდებულია უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. კანონით დადგენილი ასეთი შემთხვევა სახეზეა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს მისი სამართლებრივი მდგომარეობა. თუმცა, გადაუდებლობის შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს ააჯარო ან კერძო ინტერესებს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება და აღნიშნული მოთხოვნათა დაუცველად გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.¹⁶¹ ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა საქმის მასალებს, რაც მას უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე, სრულყოფილად იქნას შესწავლილი საქმის ფაქტობრივი გარემოებები.

7. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ახასიათებს შემდეგი სტადიები:

გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა,
შესაბამისი სამართლის ნორმის მოძიება,
სამართლის ნორმის ახსნა-განმარტება,
ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეპირისპირება,
სამართლებრივი შედეგების კონკრეტულად განსაზღვრა,
შესაძლო მოქმედების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შეფასება.

სამართლის ნორმის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დამოკიდებულია ორ ფაქტორზე: საქმის ფაქტობრივ გარემოებაზე და სამართლის ნორმაზე. თეორიულად ორივე მათგანი წარმოადგენს მყარ მოცემულობას: საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს ახასიათებს კონკრეტულ-ინდივიდუალური ნიშნები, რომლებიც ჩვენს ყოველდღიურ ცხოვრებაში ვლინდება. სამართლის ნორმას აქვს განსაზღვრული შინაარსი და მთელ რიგ შემთხვევაში ადგენს კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგებს. თუმცა სამართლის ნორმის

¹⁶¹ სზაკ-ის 95-ე მუხლი.

პრაქტიკული გამოყენება ამის საწინააღმდეგო სურათს გვაძლევს; საქმის ფაქტობრივი გარემოება არის ჯერ კიდევ უცნობი მოცულობა. საჯარო მოხელემ ის მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების დროს უნდა გამოიკვლიოს. ამასთანავე მას, ადამიანის შეზღუდული შესაძლებლობისა და მის ხელთ არსებული მწირი საშუალებების გათვალისწინებით, არ ძალუძს, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, შექმნას სრული და ზუსტი სურათი რეალურად არსებულ საქმის ფაქტობრივ გარემოებებზე. აქედან გამომდინარე, საქმის ფაქტობრივი გარემოება შეგვიძლია, მივიჩნიოთ გადანყვეტილების მიღების პროცესის არამყარ ფაქტორად: მუშაობის მიზანმიმართულობა, ინტენსიურობა და შედეგები ზემოქმედებენ გადანყვეტილებაზე.

თუ სამართლის ნორმის შინაარსს ზუსტად დავაკვირდებით, იგი ასევე კარგავს მყარი მოცემულობის ხასიათს. კანონმდებელი სიტყვიერად აყალიბებს სამართლებრივი შედეგების გამოყენების სფეროს. ენა არ არის აზრის სრული მოცულობით გადმოცემის სრულყოფილი საშუალება, რამდენადაც ნათქვამის აღქმა, ინდივიდუალურად, რეგიონალურად და დროის მიხედვით, განსხვავებულად ხდება. ასევე გასათვალისწინებელია კანონმდებლის მიზანი. კანონი გამიზნულია ხანგრძლივი დროის მანძილზე მრავალჯერადი გამოყენებისათვის. აქედან, კანონის ნორმების ფორმულირება ხდება ზოგადად, ზოგადი ცნებების გამოყენებით, რომლის შინაარსი მხოლოდ ნორმის ახსნა-განმარტების გზით არის შესაძლებელი.

შესაბამისად, ფაქტისა და ფაქტობრივი გარემოებების დადგენის შემდეგ უნდა განისაზღვროს სამართლებრივი შედეგები. სამართლის ნორმის ფორმულირების თვალსაზრისით, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს მოქმედების უფლებამოსილებით, შეიძლება ფაქტისა და ფაქტობრივი შემადგენლობის განსაზღვრის შედეგად გამოვყოთ სამი სამართლებრივი შედეგი:

პირველ შემთხვევაში სამართლებრივი შედეგი - ანუ სანქცია მხოლოდ ერთია და მმართველობის ორგანო შებოჭილია მხოლოდ ერთი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრის შესაძლებლობით, ე.ი. მას არ გააჩნია დისკრეციული უფლებამოსილება.

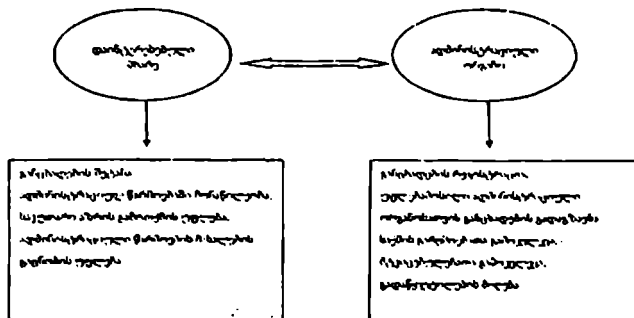
მეორე შემთხვევაში კანონმდებელი ერთ კონკრეტულ სამართლებრივ შედეგს განსაზღვრავს, მაგრამ გადანყვეტილება - გამოიყენებს თუ არა მას ადმინისტრაციული ორგანო - წარმოადგენს ადმი-

ნისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას.

ამ დროს სახეზეა დისკრეცია ღონისძიების განხორციელების სფეროში.

მესამე შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს არა მხოლოდ ღონისძიების განხორციელების სფეროში დისკრეციული უფლებამოსილება, არამედ - კონკრეტული ღონისძიების არჩევანიც, რამდენადაც კანონმდებელი სანქციის არა ერთ, არამედ - რამდენიმე ალტერნატივას განსაზღვრავს.

კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს კოლეგიური ორგანოს ყველა წევრის უფლებაში, მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. კოლეგიური საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ერთი კვირით ადრე საჯაროდ გამოაცხადოს მომავალი სხდომის, მისი ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას - აგრეთვე მისი დახურვის შესახებ. გადაუდებელი აუცილებლობისას კოლეგიური საჯარო დაწესებულება უფლებამოსილია ჩაატაროს სხდომა აღნიშნული წესების დაუცველად. ამ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ გამოაცხადოს სხდომის ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე.¹⁶² სხდომის დაუყოვნებლივი მოწვევის შემთხვევაში შესაძლებელია საკითხის განხილვა მხარის მონაწილეობის გარეშე, სზაკ-ის 95-ე მუხლის მე-6 ნაწილის საფუძველზე, რაც არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციული ორგანოს დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულებისაგან.



¹⁶² სზაკ-ის 34-ე მუხლი.

§34. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს კანონით პირდაპირ არის გათვალისწინებული. კანონმდებლის მიერ გაკეთებული ეს დათქმა გულისხმობს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად მოსალოდნელია ადამიანის უფლებების არსებითი შეზღუდვა ან საჯარო ინტერესებზე არსებითი ზეგავლენა.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებებია:

დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის უზრუნველყოფა;

მონმის და ექსპერტის ვალდებულებები;

ზეპირი მოსმენის სხდომის ჩატარების სავალდებულობა;

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 5 დღის ვადაში.

1. დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში

დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში განსხვავდება მის მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობისაგან. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ყველა დაინტერესებულ მხარეს აცნობოს ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. დაინტერესებულ მხარეს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, წარადგინოს თავისი მოსაზრება ან შუამდგომლობა ადმინისტრაციული წარმოების ყველა გარემოებასთან დაკავშირებით.

აღნიშნული მოთხოვნა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოების ამ სახის ბუნებიდან. კანონი ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას ითვალისწინებს იმ შემთხვევებში, როდესაც გადაწყვეტილების მიმართ არსებობს განსაკუთრებული ინტერესი. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული პირების ჩართვა ემსახურება, როგორც მათი ინტერესების დაცვას ასევე ადმინისტრაციული წარმოების მიზნებს.

სხვაგვარად შეუძლებელი იქნება ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელმაც შესაძლებელს გახდის წარმოების ამ სახის მიზნის მიღწევას.

2. მონმე და ექსპერტი

იმის გათვალისწინებით, რომ ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება კანონით დადგენილ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან შემთხვევებში გამოიყენება, მართლაც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გამორკვევის შესაძლებლობას. აქედან გამომდინარე, სზაკ-ის 109-ე მუხლის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებაში მონმეს და ექსპერტს აქვს აქტიური როლი - მონმე ვალდებულია, მისცეს ჩვენება, ხოლო ექსპერტი - დასკვნა. მხოლოდ ამ გზით არის შესაძლებელი საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლა და კანონიერი გადაწყვეტილების მიღება. მონმის მიერ ჩვენების და ექსპერტის მიერ დასკვნის მიცემის, ისევე როგორც მათი აცხადების საკითხი, წესრიგდება სზაკ-ის 109-ე მუხლსა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის შესაბამისი ნორმებით. მონმის მიერ ჩვენების მიცემაზე ან ექსპერტის მიერ დასკვნაზე უარის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, მიმართოს ადმინისტრაციულ სასამართლოს ჩვენების ან დასკვნის მოპოვების თხოვნით.

მონმის და ექსპერტის ვალდებულებები კანონმდებლობით უზრუნველყოფილია შესაბამისი უფლებები და დაცვის გარანტიებით. მაგ., ეს ვალდებულება გულისხმობს ექსპერტის მიერ შესაბამისი ანაზღაურების მიღების უფლებას.

3. ზეპირი მოსმენა

სზაკ-ის 110-ე მუხლის თანახმად, ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების დროს ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს მხოლოდ ზეპირი მოსმენის გამართვის საფუძველზე. ზეპირ მოსმენას, ისევე როგორც სასამართლო პროცესს, აქვს შემდეგი ფუნქცია:

გადაწყვეტილების მიმღებ უფლებამოსილ პირს ეძლევა შესაძლებლობა, უშუალოდ გაეცნოს და შეექმნას წარმოდგენა

გადაწყვეტილების მისაღებად მნიშვნელოვან ფაქტობრივ გარემოებებსა და სამართლებრივ შეხედულებებზე (უშუალოდ პრინციპი);

პროცესის მონაწილეების მოსმენის უფლების შეუზღუდავად უზრუნველყოფა;

გადაწყვეტილების შინაარსობრივი სისწორის გარანტიის ამაღლება;

ზეპირი მოსმენის ერთ სამუშაო დღეზე კონცენტრაციით პროცესის დაჩქარების უზრუნველყოფა.

ზეპირი მოსმენის შესახებ დაინტერესებულ მხარეებს უნდა ეცნობოთ მის გამართვამდე 7 დღით ადრე მაინც და მოწვეულ უნდა იქნენ ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად.

მოსაწვევში მიეთითება ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება – საქმე განიხილოს და გადაწყვიტოს დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე.

თუ დაინტერესებულ მხარეთა რიცხვი აღემატება 50-ს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, დაინტერესებული მხარეები ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის მისაღებად მიიწვიოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში ცნობის გამოქვეყნების მეშვეობით. ცნობაში უნდა მიეთითოს: საკითხი, რომლის თაობაზეც უნდა გაიმართოს ზეპირი მოსმენა, ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელიც აწყობს მოსმენას, ადმინისტრაციული წარმოების დანყების საფუძველი, ზეპირი მოსმენის დრო და ადგილი.

ზეპირი მოსმენა, როგორც წესი, არ უნდა გაგრძელდეს ერთ სამუშაო დღეზე მეტს.

სხდომა ზეპირ მოსმენასთან დაკავშირებით საჯაროა. სხდომის თავმჯდომარე უფლებამოსილია, სხდომა დახურულად გამოაცხადოს სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან მხარის პერსონალური მონაცემების დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით.

ზეპირ მოსმენაში მონაწილეობის უფლება აქვთ ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილ თანამდებობის პირს, ზემდგომი ორგანოს წარმომადგენელს, დაინტერესებულ მხარეს, განხილვაზე მოწვეულ ექსპერტს, მოწმეს.

ზეპირი მოსმენის სხდომა ძირითადად ემსგავსება სასამართლო სსდიობას. ზეპირი მოსმენის სსდიობას, ისევე როგორც სასამართლო სხდომას, ჰყავს თავმჯდომარე, რომელიც ხსნის სხდომას და აცხადებს, თუ რომელი საქმე იქნება განხილული. ზეპირი მოსმენის სხდომის თავმჯდომარე ადგენს, განსახილველ საქმეზე მონეულ პირთაგან ვინ გამოცხადდა, ჩაპბარდათ თუ არა გამოუცხადებელ პირებს შეტყობინებები და რა ცნობები არსებობს მათი გამოუცხადებლობის მიზეზების შესახებ. თავმჯდომარე ადგენს გამოცხადებულთა ვინაობას, აგრეთვე ამონებს წარმომადგენელთა უფლებამოსილებას.

სზაკ-ის 111-ე მუხლის თანახმად, ზეპირი მოსმენის სხდომის თავმჯდომარე წარმართავს სხდომის მუშაობას. სხდომის თავმჯდომარე უზრუნველყოფს საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევას ზეპირ მოსმენაზე და დამსწრე დაინტერესებულ მხარეს აძლევს საქმესთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლებას. სხდომის თავმჯდომარე ვალდებულია, უზრუნველყოს სხდომაზე წესრიგის დაცვა. ამ მიზნით იგი უფლებამოსილია, გააფრთხილოს წესრიგის დამრღვევი პირი, ხოლო განსაკუთრებულ შემთხვევაში – გააძევოს დარბაზიდან. ზემოთ აღნიშნული ნორმის მე-7 ნაწილი ცალსახად უშვებს სხდომის გაგრძელებას დარბაზიდან გაძევებული პირის მონაწილეობის გარეშე.

სხდომის დროს დგება ოქმი, რომლის რეკვიზიტები განსაზღვრულია სზაკ-ის 112-ე მუხლით.

კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს კოლეგიური ორგანოს ყველა წევრის უფლებაში, მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მისაღებად გამართულ ზეპირი მოსმენის პროცესში და დასვას შეკითხვა საქმის გარემოებებთან დაკავშირებით. გადაწყვეტილების მიმღები პირი (ორგანო) არის არა ერთი არამედ რამოდენიმე სუბიექტი. სზაკ-ის 114-ე მუხლის თანახმად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (კენჭისყრაში) მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს კოლეგიური ორგანოს მხოლოდ იმ წევრს, რომელიც მონაწილეობდა საქმის ზეპირ მოსმენაში.

4. გადაწყვეტილების მიღება

ფორმალურ არდმინისტრაციულ წარმოებაში გადაწყვეტილება მიიღება ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 5 დღის ვადაში. ეს არის ის დროის მონაკვეთი, როდესაც გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო ახდენს ზეპირი სხდომის შედეგების გაანალიზებას და იღებს გადაწყვეტილებას. ზეპირი სხდომა არ სრულდება გადაწყვეტილების გამოცხადებით, არამედ გადაწყვეტილება დაინტერესებულ მხარეს ეცნობება სზაკ-ით დადგენილი წესით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობის მიმართ ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება არ ადგენს განსხვავებულ მოთხოვნებს. აქტის სამართლებრივი ბუნება და მისი შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათი არ განსხვავდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით გამოცემული აქტებისაგან. აქტის აღსრულების მიმართც გამოიყენება ზოგადი წესები.

§35. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება

1. ზოგადად

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის სზაკ-ით დადგენილი ნების შესაბამისად გამოიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით. შეგვიძლია გამოვყოთ სამი შემთხვევა, როდესაც კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული წარმოების ამ სახის გამოყენების შესაძლებლობას:

პირველ რიგში, თვით სზაკ-ი განსაზღვრავს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების ვალდებულებას. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც გადაწყვეტილება მიიღება სახელმწიფო ან მუნიციპალური საკუთრების განკარგვა-სთან, ლიცენზირება-სთან, გარემოს დაცვითი ნებართვების კაცე-სთან, სტანდარტიზაციასთან და სატელეკომუნიკაციო სიხშირის განაწილებასთან დაკავშირებით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით შეიძლება გამოიცეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების გზით იმ შემთხვევაში, თუ იგი ეხება პირთა ფართო წრის ინტერესებს.

ასევე შესაძლებელია, ცალკეულ კანონებში გაკეთდეს დათქმა გადაწყვეტილების საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების შედეგად მიღების შესახებ.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისათვის დამახასიათებელი ნუსების გამოყენებით და იმ თავისებურებების გათვალისწინებით, რომლებიც სზაკ-ის IX თავით არის დადგენილი.

2. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებები

საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებას ახასიათებს მთელი რიგი თავისებურებები, რომლებიც განასხვავებს მას მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისაგან:

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამოაქვეყნოს ცნობა საჯარო გაცნობისათვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ. ცნობაში უნდა

მიეთითოს:

ადმინისტრაციული ორგანო, სადაც მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება და მისი მისამართი, ხოლო თუ ადმინისტრაციული წარმოების მასალების გაცნობა შესაძლებელია სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოშიც – ამ ორგანოს დასახელება და მისამართი;

განცხადების ან/და ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მოკლე შინაარსი;

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადა;

საკუთარი მოსაზრების წარდგენის ვადა.

საჯარო წარმოების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს, გაეცნონ საჯარო გაცნობისთვის წარდგენილ მასალებს, ესენია:

განცხადება და მასზე დართული დოკუმენტები, აგრეთვე - ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე;

დასკვნა ან მოსაზრება, რომელიც ამ განცხადებასთან დაკავშირებით იქნა წარდგენილი ადმინისტრაციულ ორგანოში;

იმ დოკუმენტების ნუსხა, რომლებიც არ არის საჯარო გაცნობისათვის წარდგენილი.

ყველას აქვს უფლება, დაუბრკოლებლად გაეცნოს საჯარო გაცნობისთვის წარდგენილ დოკუმენტებს და მოითხოვოს მათი ასლები იმ ადმინისტრაციულ ორგანოში, სადაც მიმდინარეობს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ან ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებით საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების დოკუმენტების საჯაროდ გაცნობისათვის წარდგენა შეიძლება მოხდეს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოში, ამ უკანასკნელის თანხმობით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ განცხადების ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის საჯარო გაცნობისათვის

ნარდგენის დღიდან 20 დღის განმავლობაში ყველას აქვს უფლება, წარადგინოს თავისი წერილობითი მოსაზრება. მოსაზრების წარმდგენი პირი უფლებამოსილია, არ მიუთითოს თავისი ვინაობა.

ადმინისტრაციული ორგანო კერძო პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს რეგისტრაციიდან ერთი თვის განმავლობაში უზავნის სხვა, შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს და საზოგადოებრივ ექსპერტს.

თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტს ამზადებს განცხადების რეგისტრაციიდან ერთი თვის განმავლობაში.

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისათვის მახასიათებელ მორიგ თავისებურებას წარმოადგენს სზაკ-ით დადგენილი ზეპირი მოსმენის გამართვის ვალდებულება. ზეპირი მოსმენა ტარდება ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ზეპირი მოსმენისათვის კოდექსით დადგენილი წესების დაცვით.

3. გადაწყვეტილების მიღება

ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს ზეპირი მოსმენის გამართვიდან 10 დღის ვადაში. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისაგან განსხვავებით, საჯარო წარმოების შემთხვევაში ივარაუდება, რომ საჯარო წარმოების მიმართ განსაკუთრებული ინტერესის გათვალისწინებით მეტი მოსაზრებები და მტკიცებულებები იქნება წარმოდგენილი, რომლის შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება ითხოვს მეტ დროს.

სზაკ-ის იმპერატიული მოთხოვნაა, რომ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოქვეყნდეს საჯაროდ.

კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე. მაშინ როდესაც მონოკრატიულ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს არჩევანის თავისუფლება.

ადმინისტრაციული საჩივარი

§36. წარმოების სახე და სამართლებრივი საფუძველი

ადმინისტრაციული საჩივარი არის უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საშუალება. ადმინისტრაციული სამართალი განსაზღვრავს უფლების დაცვის ორ საშუალებას - საჩივარი და სარჩელი. ორივე სამართლებრივი საშუალება ემსახურება მმართველობითი ღონისძიების კანონიერების შემოწმებას, რაც შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ მმართველობითი ღონისძიების ადრესატის ან მესამე პირის (დაინტერესებული მხარის) ინიციატივით. ადმინისტრაციული საჩივარი არის ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა, ხოლო სარჩელი შეიტანება სასამართლოში. ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს სამი ძირითადი ფუნქცია :

1. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება;
2. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ თვითკონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა;
3. სასამართლოების განტვირთვა.

სამართლებრივი სახელწიფოს ძირითადი მახასიათებელია ის, რომ დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობა ეძლევა, მოითხოვოს ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად მიღებული საბოლოო გადაწყვეტილების გადასინჯვა. სზაკ-ის 177-ე მუხლის თანახმად, საჩივრის, როგორც უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალების მნიშვნელობა ელინდება იმაში, რომ დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული საჩივარი ასევე შესაძლებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაპოცემის ან ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით. ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს ის უპირატესობა, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების

ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა და კანონიერება;

ადმინისტრაციულ საჩივარი არის სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა. სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს, თუ მოსარჩელემ სზაკ-ით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადი წარდგენის შესაძლებლობა. აღნიშნული ემსახურება აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან თვითკონტროლის განხორციელებას და სასამართლოების განტვირთვას.

ადმინისტრაციული საჩივრის ცნება განმარტებულია სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტში. ლეგალური დეფინიცია იძლევა ამ ინსტიტუტის მნიშვნელოვან ელემენტებს, რომლებიც მონესრიგებულია კოდექსის მე-13 თავში.

ადმინისტრაციული საჩივრის ცნება მოიცავს მის ძირითად მახასიათებლებს:

1. სარჩელის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი - დაინტერესებული მხარე;
2. საჩივრის ფორმა - წერილობითი. მოთხოვნა;
3. დავის საგანი - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული რეალაქტი.
4. საჩივრის განხილვაზე უფლებამოსილი პირი - უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო.

ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების დებულებანი. ასევე გასათვალისწინებელია სზაკ-ის მე-13 თავით დადგენილი თავისებურებები (მაგ., ზეპირი მოსმენა), რომელიც აქცევს მას წარმოების სპეციფიკურ სახედ - წარმოებად ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის მიზნით. კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის და გადაწყვეტის დროს გამოიყენება აგრეთვე სზაკ-ის მე-7 თავიდ დადგენილი წესები.

ადმინისტრაციული წარმოება დაიწყება მხოლოდ ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში, ე.ი. ადმინისტრაციული წარ-

მოების დაწყების საფუძველია დაინტერესებული მხარის ინიციატივა, მის მიერ წერილობითი ფორმით წარდგენილი განცხადება (საჩივარი). თუკი ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ინიციატივით ახდენს მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების გადამოწმებას, ეს ხორციელდება არა სზაკ-ის XIII თავის საფუძველზე, არამედ – სზაკ-ის მე-60-62-ე მუხლებზე დაყრდნობით.

რამდენადაც ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძველია ადმინისტრაციული საჩივარი, კანონმდებელი განსაზღვრავს მის რეკვიზიტებს. სზაკ-ის 181-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ საჩივარში უნდა აღინიშნოს:

ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, სადაც შეიტანება ადმინისტრაციული საჩივარი;

ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირის ეინაობა და მისამართი;

იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომლის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან მოქმედება საჩივრდება;

გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება;

მოთხოვნა;

გარემოებანი, რომელთაც ეფუძნება მოთხოვნა;

ადმინისტრაციულ საჩივარზე დართული საბუთების ნუსხა, თუ საჩივარს რაიმე დოკუმენტი დაერთვის.

§37. წარმოების სუბიექტები

1. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი სუბიექტი

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს დაინტერესებულ მხარეს. დაინტერესებული მხარე არის ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელთა დაკავშირებითაც გამოცემულია ან უნდა გამოიცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება.

მაგ., ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს პირს, რომელიც არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის (მშენებლობის აკრძალვის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების) ადრესატი. ასევე საჩივრის შეტანის უფლება აქვს იმ პირს, რომელიც არ არის ადმინისტრაციული ღონისძიების უშუალო ადრესატი, არამედ არის იმ პირის მეზობელი, რომლის მიმართაც გამოიცა მშენებლობის ნებართვა, რამდენადაც ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს მის კანონიერ ინტერესზე.

2. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო

საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების აუცილებელი წინაპირობაა, რომ ის განიხილოს უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. საჩივარი შეიტანება აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოში, თუ იქ არსებობს მისი გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი, ხოლო თუ აქტი გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ – ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში.

არაუფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში ის უგზავნის საჩივარს უფლებამოსილ ორგანოს და ამის შესახებ აცნობებს განმცხადებელს.

გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომ-

ცემი ორგანო საჩივრის განხილვაში მონაწილეობს იმავე უფლებებით, რომელიც მინიჭებული აქვს ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (სზაკ) განსაზღვრავს ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს და საჩივრის განხილვის წესს. სზაკ-ის 178-ე მუხლის პირველი ნაწილით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (სსკ) ადგენს საგადასახადო დავის წარმოების განსხვავებულ წესებს. სსკ-ის XII თავი აწესრიგებს საგადასახადო დავების განხილვის წესს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავის განმხილველი ორგანოებია: შემოსავლების სამსახური და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული დავების განხილვის საბჭო. იმავე კოდექსის 297-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში საგადასახადო დავა ორეტაპიანია და იწყება საჩივრის შემოსავლების სამსახურში წარდგენით.

საჩივრის განხილვის ქართულ მოდელში ადმინისტრაციული საჩივრის თვითკონტროლის ფუნქცია გულისხმობს მიღებული გადაწყვეტილების გადამოწმების შესაძლებლობას ხელისუფლების იგივე შტოში და არა აქტის გაუმოცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

§38. საჩივრის წარდგენის სამართლებრივი შედეგები

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა წარმოშობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული წარმოება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით განხორციელებული წარმოების გაგრძელებას, რომლის მიზანია ახალი ვადანყვეტილების ანუ დაინტერესებული მხარისათვის მისაღები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა იწვევს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების შეჩერებას. სზაკ-ის 184-ე მუხლი ადგენს საჩივრის სუსპენსიურ ეფექტს, რაც გულისხმობს გასაჩივრებული აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას და ეს არ არის დამოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება არ შეჩერდება, თუ:

ა) გამოიწვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ან მმართველობის ორგანოების ხარჯების გაზრდას;

ბ) წარმოადგენს პოლიციის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც მიღებულია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებით;

გ) გამოცემულია საგანგებო ან საომარ მდგომარეობაში შესაბამისი კანონის საფუძველზე;

დ) აღსრულების გადადება გამოიწვევს მნიშვნელოვან მატერიალურ ზარალს, ან მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის საზოგადოებრივ წესრიგს ან უშიშროებას.

აღნიშნული საფუძველებით აქტის მოქმედების გაგრძელება დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე. ვადანყვეტილებაში უნდა მიეთითოს, კონკრეტულ შემთხვევაში რომელი საფუძველი გვაქვს სახეზე, რაც გახლავთ გასაჩივრებული აქტის მოქმედების გაგრძელების საფუძველი.

§39. წარმოების მიმდინარეობა

ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გულისხმობს მმართველობითი ღონისძიების კანონიერების შემოწმებას, რაც ხორციელდება ქვემოთ მოცემული საფეხურების გავლით.

1. საჩივრის დასაშვებობა

ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის წარდგენით იწყება ადმინისტრაციული წარმოება. პირველ ეტაპზე მოწმდება საჩივრის დასაშვებობა. საჩივრის დასაშვებობას განსზღვრავს შემდეგი კრიტერიუმები:

ა) საჩივრის საგანი უნდა იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმება, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ან რეალაქტის განხორციელება ან თავის შეკავება. დაუშვებელია ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან, შესრულებასთან ან შეწყვეტასთან დაკავშირებით წარმოშობილი დავების განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნით. ასევე, ცალკე გასაჩივრებას არ ექვემდებარება ადმინისტრაციული წარმოების საკითხთან დაკავშირებით მიღებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ეს პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კანონით ან შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან დამოუკიდებლად არღვევს პირის უფლებას ან კანონიერ ინტერესს.

ბ) საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს დაინტერესებულ მხარეს. დაუშვებელია საჩივრის წარდგენა სხვისი უფლების დასაცავად. საჩივარში უნდა მიეთითოს სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება და მისი სამართლებრივი საფუძველი, რომლის დაცვასაც ემსახურება უფლების დაცვის საშუალების გამოყენება.

გ) ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნების ან ოფიციალური წესით გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში. ადმინისტრაციული რეალაქტი საჩივრდება ერთი თვის ვადაში - იმ დღიდან, როდესაც დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილი გახდა ამ მოქმედების განხორციელების ან განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ.

საჩივრის წარდგენის წინაპირობაა აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა, რომელიც მესამე პირების მიმართ შემზღუდველი ხასიათისაა ან უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე ან ქმედების განხორციელებაზე. აქტის გამოცემისათვის დადგენილი ვადის დარღვევა ჩაითვლება აქტის გამოცემაზე უარის თქმად (ფიქცია, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) და შესაძლებელია საჩივრის წარდგენა.

2. საჩივრის დასაბუთებულობა

საჩივრის დასაბუთებობის შემონმების შემდგომ იწყება საჩივრის დასაბუთებულობის შემონმება. საჩივრის დასაბუთებულობის შემონმება ხდება ორ ეტაპად: მმართველობითი ღონისძიების ფორმალური კანონიერება და მატერიალური კანონიერება.

2.1. ფორმალური კანონიერება

ა) უფლებამოსილება. მმართველობითი ღონისძიება უნდა განახორციელოს საგნობრივად და ტერიტორიულად უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ. საგნობრივი უფლებამოსილება უკავშირდება მოწესრიგების საგანს (ობიექტს), ანუ იმას, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი, მოაწესრიგოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა. ტერიტორიული უფლებამოსილება გულისხმობს საგნობრივად უფლებამოსილი ორგანოს სამოქმედო ტერიტორიას.

ბ) ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე. ადმინისტრაციული წარმოება - ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულებისაკენ. ადმინისტრაციული კოდექსი ჩამოთვლის ადმინისტრაციული წარმოების სახეებს და ამკვიდრებს პრინციპს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით - თუ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების

აუცილებლობას. საქმიანობის ამ პროცესში აუცილებელია მთელი რიგი ნორმების დაცვა, რომლებიც განსაკუთრებით თავმოყრილია ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავში და მოქმედებს ადმინისტრაციული წარმოების ყველა სახისათვის. შეიძლება გამოვყოთ ის მოთხოვნები, რომლებიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების საფუძვლებია: ესენია, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების საფუძვლების დაცვა; კანონით გაუთვალისწინებელი მოთხოვნების დაწესების დაუშვებლობა; დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება; აცილების უფლება; სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მოწინააღმდეგეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ა.შ.

გ) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გამოიცეს წერილობით ან ზეპირი ფორმით.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობითი ფორმით გამოცემა - ეს არის გავრცელებული და ძირითადი ფორმა. სამართლებრივი ურთიერთობის გამჭვირვალობის, მტკიცებულების პროცესის გამარტივებისა და მმართველობითი აქტების ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად უპირატესობა ენიჭება წერილობით ფორმას. თანამედროვე მმართველობის პრაქტიკაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ხდება წერილობითი, ზეპირი ან სხვა ფორმით (მაგ., მუქნიშნებით მოწესრიგებულ სამართლებრივი ურთიერთობა).

დ) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია ყურადღება მიექცეს მის დასაბუთებას - ყოველი წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. მასში მოცემული უნდა იყოს ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი ნაწინამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაუდო გადაწყვეტილებას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების მოთხოვნა ემსახურება, პირველ რიგში, ადმინისტრაციული ორგანოების თვითკონტროლს, რამდენადაც ის იძულებული ხდება, დასაბუთების ჩამოყალიბების პროცესში თავისი გადანყვეტილება სამართლებრივი და ფაქტობრივი ავალსაზრისით ზუსტად მოიაზროს და გაამაგროს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთება, მეორე მხრივ, აადვილებს ადრესატის მხრიდან მისი კანონიერებისა და გასაჩივრების შესაძლო შედეგების შეფასებას და, ბოლოს, ის აადვილებს საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც აკმაყოფილებს ადრესატის მოთხოვნას და, ამასთან, არ ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს, არ საჭიროებს დასაბუთების დართვას. სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ საჭიროებს დასაბუთებას, თუ:

ა. ის გამოცემულია დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის საფუძველზე და არ ზღუდავს მესამე პირების კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს;

ბ. დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილია ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი;

გ. კანონი ითვალისწინებს მისი დასაბუთების გარეშე გამოცემის შესაძლებლობას.

ე) კანონიერ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტში უნდა მიეთითოს ის ორგანო, სადაც შეიძლება ამ აქტის გასაჩივრება და მისი მისამართი, ასევე აუცილებელია მითითება საჩივრის (ან სარჩელის) შეტანის ვადაზე (სზაკ-ის 52 II მუხლი). რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არაფერს ამბობს ამ მოთხოვნის დარღვევის სამართლებრივ შედეგებზე, შესაძლებელია სასკ-ის მე-12 მუხლის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესზე ანალოგიის სახით გავრცელება, რომლის თანახმადაც, თუ მხარეს არ განემარტა გასაჩივრების შესაძლებლობა, გასაჩივრების ვადა და წესი, მაშინ გასაჩივრება შეიძლება სასამართლო აქტის გა-

მოტიანიდან ერთი წლის განმავლობაში.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ მოთხოვნის დაუცველობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონინააღმდეგობას და ბათილობას კი არ იწვევს, არამედ ზემოქმედებას ახდენს გასაჩივრების ვადის ათელაზე და, ამდენად, აფერხებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერ ძალაში შესვლას, რამდენადაც ის (მყარად) შესასრულებლად სავალდებულო ძალას სწორედ გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ იძენს.

2.2. მატერიალური კანონიერება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება დაკავშირებულია აქტის შინაარსთან და მოითხოვს, მასში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგება შესაბამებოდეს აქტის გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და არ ეწინააღმდეგება ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებს.

მატერიალური კანონიერების შემოწმება გულისხმობს საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლას, შესაბამისი სამართლებრივი ნორმის (გადანყვეტილების მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძვლის) მოძიებას და სუბსუმციის შედეგად სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრას.

საჩივრის ფარგლებში მატერიალური კანონიერების შემოწმების ფარგლებს ქმნის მასში აღნიშნული მოთხოვნის ფარგლები.

3. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმებიდან – დასაშვებობა, კანონიერების ფორმალური და მატერიალური წინაპირობები - ერთ-ერთის დარღვევა, ისევე, როგორც სამართლის ნორმის გამოყენება საქმის გარემოებათა არასწორი გამოკვლევის შედეგად, შესაძლოა, იქცეს მისი უკანონობის საფუძვლად.

ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ უკანონო და არარა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.

ასევე ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს უკანონო და მიზანშეუწონელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. უნდა აღინიშნოს, რომ მიზანშეწონილობას გადაამოწმებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების გზით, სასამართლო კი იფარგლება აქტის მხოლოდ კანონიერების შემოწმებით.

აუცილებელია უკანონო და შეცდომიანი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. აქ იგულისხმება აქტის გამოცემისას დაშვებული ტექნიკური შეცდომა წერის, გამოთვლების დროს და სხვა ასეთი, აშკარა შეცდომები. ადმინისტრაციულ ორგანოს ნებისმიერ დროს შეუძლია ასეთი შეცდომების გასწორება და ეს ხდება ადმინისტრაციული წარმოების ფორმალური მოთხოვნების დაუცველად. ბუნებრივია, რომ ასეთ კორექტურას აქვს უკუქცევითი ძალა და ის მოქმედებს აქტის გამოცემის დღიდან.

დაბოლოს, უნდა მოხდეს კანონიერი და კანონიერ ძალაში შესული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ცნების გამიჯვნა. კანონიერება პირველ შემთხვევაში გულისხმობს აქტის შინაარსის სამართლის ნორმებთან შესაბამისობას, ხოლო მეორე შემთხვევაში - ამ აქტის სამართლებრივ შედეგებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი შედეგები დგება მის კანონიერ ძალაში შესვლის შემდეგ. მისი ძალაში შესვლა არ არის დამოკიდებული ამ აქტის შინაარზე, ანუ მის კანონიერებასა და უკანონობაზე, არამედ ის ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე ან გამოქვეყნების დღეს ან კიდევ სზაკ-ის 54-ე მუხლით დადგენილ სხვა შემთხვევებში.

4. არარა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

კანონის მოთხოვნათა დარღვევით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ყოველთვის არ წარმო-

შობს მის არარა აქტად ცნობის საფუძველს. ეს დამოკიდებულია სამართალდარღვევის ხასიათზე. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებით, არარა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს მისი გამოცემის მომენტიდან არა აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა და არ საჭიროებს არავის მხრიდან (მოქალაქე, ადმინისტრაციული ორგანო, სასამართლო) ანგარიშის გაწევას. როგორც კანონიერი, ისე უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, განსხვავებით არარა ადმინისტრაციული აქტისაგან, მისი გამოცემის მომენტიდან იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და საჩივრისა და სარჩელს შეტანის ვადის გასვლის შემდეგ ხდება შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე.

სზაკ-ის მე-60 მუხლში განსაზღვრულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად ცნობის საფუძველები:

ა) შეუძლებელია მისი გამომცემი ორგანოს დადგენა;

ბ) ის გამოცემულია არაუფლებანოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ;

გ) მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო;

დ) მისი შესრულება გამოიწვევს სისხლისსამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით ალიაროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არარა აქტად. არარა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრებისათვის სზაკ-ით დადგენილი ვადები არ ვრცელდება.

5. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება

თუ კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით სსვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს და შესაბამის გადაწყვეტილებას იღებს ერთი თვის ვადაში. თუ საქმისათვის ზრსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოება-

თა დადგენისათვის აუცილებელია მეტი დრო, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებიდან არა უგვიანეს 7 დღისა გამოიტანოს დასაბუთებული გადანყევტილება ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადის გაგრძელების შესახებ. ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ვადა შეიძლება გაგრძელდეს არა უმეტეს ერთი თვით.

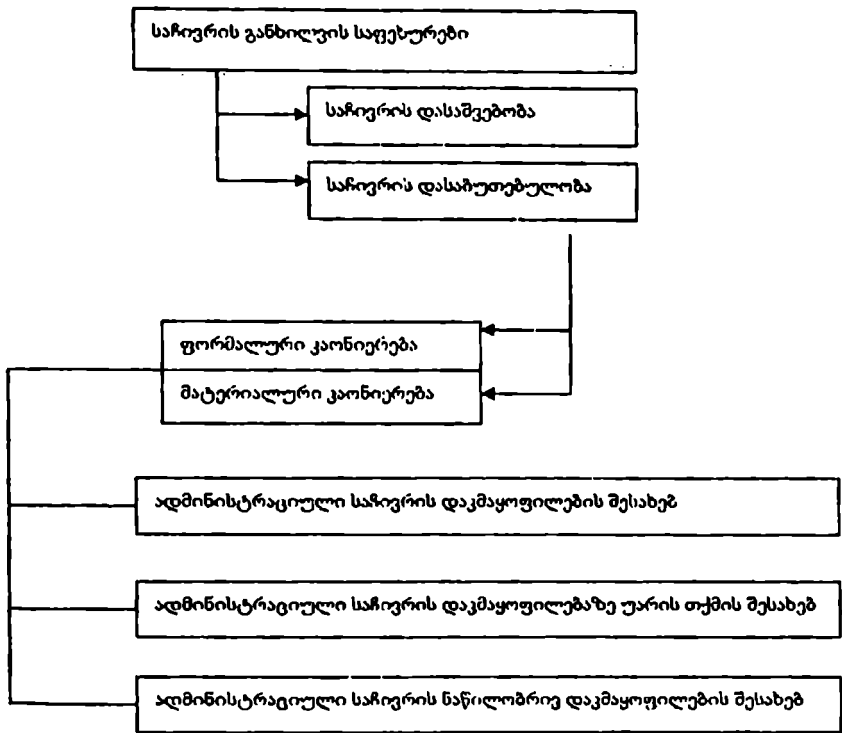
ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად გამოაქვს ერთ-ერთი შემდეგი გადანყევტილება:

- ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ;
- ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ;
- ადმინისტრაციული საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ.

ყურადღება უნდა მიექცეს ადმინისტრაციული ორგანოების მანკიერ პრაქტიკას საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილებაზე. სასამართლოს მიერ მიღებული გადანყევტილება სარჩელის ნაწილობრივ დაკმაყოფილებაზე, რაც გულისხმობს სადავო საკითხის გადაწყვეტლად გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას და საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ კანონით დადგენილ ვადაში ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დაება, არ შეიძლება გამოყენებული იქნას ადმინისტრაციულ საჩივარზე გადანყევტილების მიღებისას. სასამართლო დავის გადაწყვეტლად აქტს ბათილად ცნობს იმ შემთხვევაში, როდესაც აშკარაა, რომ გადანყევტილების მიღება საჭიროებდა გარკვეული გარემოებების გამოკვლევას, რომელსაც გადანყევტილების მისაღებად არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გათვალისწინებით, სასამართლო ვერ ჩაერევა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებებში. საჩივრის განმხილველ ორგანოს ეს შეზღუდვა არ აქვს, არამედ, პრიციპით, ის ვალდებულია, რომ განახორციელოს გადანყევტილების მისაღებად საჭირო ყველა ღონისძიება. როგორც უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვან გადანყევტილებებში ვკითხულობთ, „ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს ორი ძირითადი ფუნქცია: 1. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც

უფლების დაცვის საშუალება და 2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თვითკონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. ადმინისტრაციულ საჩივარს გააჩნია უპირატესობა, კერძოდ, ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადანაცვებილებსი მიზანშეწონილობა და კანონიერება, მაშინ როდესაც სასამართლო იფარგლება აქტის მხილოდ კანონიერების შემოწმებით. აღნიშნულიდან, გამომდინარე, საკასაციო სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარს, როგორც უფლების დაცვის საშუალების სრული მასშტაბით გამოყენებას, მხარისთვის განსაკუთრებული ინტერესი გააჩნია. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების გადამოწმებას, რომელიც თავის თავში მოიცავს აქტის, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური კანონიერების გადამოწმებას.“

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადანაცვებილება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს.



ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება

§40. აღსრულების ცნება და არსი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადგენს კონკრეტულ ქცევის წესს, რომელსაც მისი ადრესატისთვის სავალდებულო სახელმძღვანელო ხასიათი აქვს. როგორც წესი, აქტის სამართლებრივი წედები დგება მისი ადრესატის მხრიდან შესრულების ფორმით. საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით არ სრულდება და აუცილებელი ხდება სახელმწიფო ძალის (იძულების) გამოყენება. სზაკ-ი ახდენს სახელმწიფოს მხრიდან ნების სანაწილმდეგო ღონისძიებების საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოქცევას. ადმინისტრაციული აღსრულების საკანონმდებლო მოწესრიგება ემსახურება საჯარო მმართველობის სამართლებრივი ინსტრუმენტებით აღჭურვას და იმავდროულად, სამართლებრივ ბოჭვას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება არის ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელოვანი ეტაპი. ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების შედეგები ვლინდება მის აღსრულებაში. აღსრულების ცნებაში მოიაზრება მოქალაქის ან სხვა სამართლის სუბიექტების საჯარო-სამართლებრივი ვალდებულებების იძულების წესით განხორციელების შესაძლებლობა.

ადმინისტრაციული წარმოება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე სრულდება ამ აქტის გამოცემით, ხოლო მისი აღსრულების მიზნით მიიღება გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების თაობაზე, რომლის ფარგლებშიც უნდა განხორციელდეს აღსრულება. ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ არ გამოიყენება სზაკ-ის 95-ე და 98-ე მუხლები.

1. აღსრულებაზე უფლებამოსილი ორგანო

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს აღსრულებს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო.¹⁶³ სზაკ-ის მე-19 მუხლით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთდახმარების ფარგლებში, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შესაძლებელია აღსრულოს სხვა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. ამ შემთხვევაში აღსრულების უფლებამოსილების გადაცემა ერთჯერადი ან განსაზღვრული ვადით დელეგირების საფუძველზე უნდა მოხდეს. აღსრულების უფლების დელეგირების აქტში უნდა განისაზღვროს, თუ რა სახის და უშუალოდ რომელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება უნდა გადაეცეს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს; ხოლო თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უფლებამოსილების დელეგირება ხდება განსაზღვრული ვადით, აქტში მიეთითება აგრეთვე დელეგირების ვადა.¹⁶⁴

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უფლება აქვს მხოლოდ იმ თანამდებობის პირს, რომელსაც სამსახურებრივი მოვალეობის შედეგად ან დელეგირების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით აქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უფლებამოსილება.¹⁶⁵

აღსრულებაზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი ვალდებულია, იქონიოს შესაბამისი უფლების დამადასტურებელი პირადობის მოწმობა და წარადგინოს იგი იმ პირების მოთხოვნით, რომელთა მიმართაც ხორციელდება აღსრულება.¹⁶⁶

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაში დახმარების აღმოჩენის თხოვნით წერილობით მიმართოს სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ აქტის აღსრულებელ ორგანოს:

არ შეუძლია, თვითონ განახორციელოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება სამართლებრივ

163 სზაკ-ის 162-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

164 სზაკ-ის 162-ე მუხლის მე-2 და მე-3 ნაწილები.

165 სზაკ-ის 162-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

166 სზაკ-ის 162-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

ბრივი ან ფაქტობრივი მიზეზების გამო;

არ გააჩნია მოქმედების შესასრულებლად აუცილებელი ფაქტების საკმარისი ცოდნა, ხოლო ამ ცოდნას ფლობს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანო;

დოკუმენტები ან სხვა რაიმე მტკიცებულება, როგორც აუცილებელია საკითხის გადასაწყვეტად, იმყოფება შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოში;

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საკუთარი საშუალებით აღსრულებისათვის აუცილებელი ხარჯები არსებითად აღემატება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის გასანეგ ხარჯებს.

ყველა ვალდებულია, შეასრულოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს კანონიერი მოთხოვნა. მესამე პირი, რომელსაც ეხება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, უფლებამოსილია, უარი განაცხადოს აღსრულებასთან დაკავშირებული მოთხოვნის შესრულებაზე, თუ ეს ეწინააღმდეგება მისთვის კანონით დაკისრებულ ვალდებულებას ან გამოიწვევს სახელმწიფო, კომერციული, პროფესიული ან პერსონალური მიონაცემების გამჟღავნებას, რომლის დაცვის ვალდებულებაც კანონით მას აკისრია.¹⁶⁷ პირს, რომლის მიმართაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია გამოცემული, არა აქვს უფლება, უარი განაცხადოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებული მოვალეობის შესრულებაზე.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანო ვალდებულია, კანონით მინიჭებული უფლებამოსილება გამოიყენოს იმ ზომით, რაც აუცილებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველსაყოფად. აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს ან პირის უფლებამოსილება შეიძლება შეიზღუდოს ზემდგომი ორგანოს ან თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ად-

¹⁶⁷ სზაქ-ის 164-ე მუხლი.

მინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.¹⁶⁸

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს უფლებამოსილების გადამეტებად ჩაითვლება ორგანოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად თუნდაც კანონით გათვალისწინებული საშუალების გამოყენება, თუ ეს არ არის თანაზომიერი (გამოსადეგი, აუცილებელი და პროპორციული).

აღსრულების საშუალებების შერჩევისას ადმინისტრაციული ორგანოს აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, შეარჩიოს ყველაზე მისაღები საშუალება. თანაზომიერების პრინციპის¹⁶⁹ საფუძველზე ხდება კანონიერი აღსრულების საშუალების განსაზღვრა.

პირველ რიგში, უნდა შემოწმდეს აღსრულების საშუალების გამოსადეგობა. შერჩეული საშუალება არის შესაფერისი, როდესაც ის, ზოგადად, მისაღწევ მიზანს ემსახურება, ე.ი., როდესაც ის შესაძლებელს ხდის მიზნის მიღწევას. შემდგომ, უნდა შემოწმდეს შესაფერისი აღსრულების ღონისძიების აუცილებლობა. აღსრულების საშუალება არის აუცილებელი, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს სხვა საშუალება, რომელიც მიზნის მიღწევისას უფრო ნაკლებ ზიანს მიაყენებდა როგორც საზოგადოებას, ისე ღონისძიების ადრესატს. აუცილებელი აღსრულების ღონისძიება არის პროპორციული, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებით გამოწვეული უფლების შეზღუდვა პროპორციულ დამოკიდებულებაშია შეზღუდვის მიზანთან.

2. აღსრულების საფუძველები

აღსრულების პროცესის დაწყების საფუძველია გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ. გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ შესაძლებელია გამოიცეს როგორც დამოუკიდებელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახით, ასევე მის შესახებ განისაზღვროს შესასრულებელ

¹⁶⁸ სზა-ის 163-ე მუხლი.

¹⁶⁹ სზა-ის მე-7 მუხლი.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ უნდა გამოიცეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, დაინტერესებული მხარის მონაწილეობისა და აღსრულების საკითხებთან დაკავშირებით საკუთარი აზრის გამოთქმის შესაძლებლობის გარეშე (აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილები¹⁷⁰ გამოცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების მიმართ არ გამოიყენება ამ კოდექსის 95-ე და 98-ე მუხლებით დადგენილი მოთხოვნები).¹⁷⁰

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ ყოველი გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს:

- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სახეს;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ორგანოს;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სათაურს;
- უფლებამოსილი თანამდებობის პირის გვარს, სახელს და ხელმოწერას;
- გამოცემის დროსა და ადგილს;
- ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომლის აღსრულება უნდა მოხდეს;
- აღსრულების უზრუნველყოფისათვის გამოსაყენებელ საშუალებას;
- ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანოს მიერ მინიჭებულ სარეგისტრაციო ნომერს;
- იმ ორგანოს დასახელებას, რომელშიც შეიძლება ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის (სარჩელის) წარდგენის ვადა;

¹⁷⁰ სზა-ის 166-ე მუხლი.

- აღსრულების ხარჯების ოდენობასა და მისი განაწილების წესს. აკრძალულია გადაწყვეტილებაში აღსრულების ერთზე მეტი საშუალების განსაზღვრა.

სზა-კ-ი ითვალისწინებს დაუყოვნებლივი აღსრულებს შესაძლებლობას, როგორც გადაუდებელ შემთხვევაში, როდესაც საფრთხე ექმნება სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს, ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა. ასეთ შემთხვევაში, აღსრულების უზრუნველყოფის წესაებ გადაწყვეტილება შეიძლება გამოიცეს ზეპირად. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ ზეპირი გადაწყვეტილება გამოსცეს წერილობით, აღსრულების უზრუნველყოფის ზომის განხორციელებიდან 3 დღის ვადაში.¹⁷¹

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, განახორციელოს სხვა პირის მიმართ კანონით გათვალისწინებული რაიმე ქმედება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით მხოლოდ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილების განოცემის შემდეგ.

აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება შეიძლება გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლის შემდეგ ან ამ ვადის გასვლამდე. თუ აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილება გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლამდე, მასში უნდა მითითდეს, რომ მისი გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის გასვლის შემდეგ.

თუ შეუძლებელია აღსრულების უზრუნველყოფის ერთი საშუალების გამოყენება, უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების სხვა საშუალების გამოყენების შესახებ.

თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება არ არის შესაძლებელი მხოლოდ იმ პირის ნების გამო-

¹⁷¹ სზა-კ-ის 166-ე მუხლი.

ვლენით, რომლის მიმართაც ადმინისტრაციული აქტია გამოცემული, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მესამე პირის მიმართაც.

დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, განცხადებით მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადაწყვეტილების გამოცემის მოთხოვნით.

დაინტერესებული მხარის განცხადება უნდა შეიცავდეს:

- იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელებას, რომელსაც მიმართავს განმცხადებელი;
- განმცხადებლის ვინაობასა და მისამართს;
- მოთხოვნას;
- განცხადების წარდგენის თარიღსა და განმცხადებლის ხელმოწერას;
- განცხადებაზე დართული საბუთების ნუსხას, მათი არსებობის შემთხვევაში.

აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ განცხადების შეტანის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო საკითხს წყვეტს 10 დღის ვადაში.¹⁷²

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, პირს, რომლის მიმართაც ხორციელდება აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, მისცეს ვადა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ვადა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულებისათვის უნდა იყოს რეალური და საკმარისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის.¹⁷³

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, ზუსტად განსაზღვროს, თუ რა ქმედების განხორციელება ევალება პირს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის. პი-

172 სზა-ის 165-ე მუხლი.

173 სზა-ის 167-ე მუხლი.

რი უფლებამოსილია, შეასრულოს შესაბამისი ვალდებულება მისთვის ყველაზე ხელსაყრელი საშუალებით.

იმ პირის მიმართ, რომელიც დადგენილი ვადის განმავლობაში შეასრულებს აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადანაცვეტილებაში მითითებულ ვალდებულებას, აღსრულების უზრუნველყოფის ზომა არ გამოიყენება და აღსრულების შესახებ გადანაცვეტილება ავტომატურად შეწყვეტს მოქმედებას.¹⁷⁴

174 სზაკ-ის 167-ე მუხლი.

§41. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების საშუალებები

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების შესახებ პირისათვის მიცემული ვადის გასვლის შემდეგ მიიღოს ზომები ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსასრულებლად. ასეთ შემთხვევაში ორგანოს შეუძლია, გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის ერთ-ერთი შემდეგი საშუალება¹⁷⁵:

- სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება;
- ჯარიმა;
- უშუალო იძულება.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს აღსრულების უზრუნველყოფის მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც გათვალისწინებულია გადაწყვეტილებაში აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ. აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალებები გამოიყენება ერთი-მეორის შემდგომ, სიმძიმის ხარისხის გათვალისწინებით. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, აირჩიოს აღსრულების უზრუნველყოფის მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ყველაზე სწრაფად და ნაკლები დანახარჯებით შესრულებას და ნაკლებ ზიანს მიაყენებს საზოგადოებას და შესაბამის პირს.¹⁷⁶

აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალების გამოყენება უნდა შეწყდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისთანავე.

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება სხვა პირისათვის

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, სხვა პირს დაავა-

¹⁷⁵ სზაკ-ის 169-ე მუხლი.

¹⁷⁶ სზაკ-ის 169-ე მუხლი.

ლოს აღსრულება. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება უნდა მოხდეს ადმინისტრაციულ ორგანოსა და იმ პირს შორის დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელსაც დაევალა აქტის აღსრულება. დაუშვებელია პირის იძულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებაზე. გამოწვევისა შემთხვევა, როდესაც შეუძლებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სხვაგვარად აღსრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დროულად აღსრულებლობა საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა. ამ შემთხვევაში პირს, რომელმაც აღასრულა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აუნაზღაურდება მის მიერ აქტის იძულებით აღსრულების გამო მიყენებული ზიანი.

სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ აქტის შესრულებაზე ვალდებული პირი არ ასრულებს ამ აქტით დადგენილ მოთხოვნას. პირს, რომელიც აღასრულებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ამისთვის განეულ ხარჯებს აუნაზღაურებს ორგანო. აღნიშნული ხარჯი რეგრესის წესით ამოღებულ იქნება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატისაგან.

2. ჯარიმა

ჯარიმა გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება შესაძლებელია მხოლოდ შესაბამისი პირის მიერ ნების გამოვლენით. დაუშვებელია პირის დაჯარიმება იმ შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულება მხოლოდ ამ პირის ნებაზე არ არის დამოკიდებული.

ჯარიმა, როგორც აღსრულების უზრუნველყოფის საშუალება, შეიძლება აგრეთვე გამოყენებულ იქნეს იმ შემთხვევაშიც, თუ არსებობს სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართ-

ლებრივი აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებული მოქმედების დავალების შესაძლებლობა. დაჯარიმება არ ათავისუფლებს პირს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების ვალდებულებისაგან.

ჯარიმის თანხის ოდენობა განისაზღვრება გადანყვეტილებით აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ. ჯარიმის ოდენობა შეიძლება განისაზღვროს საერთო თანხით ან თანხით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევის ყოველი დღისათვის ანდა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისათვის.

საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმა გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთჯერადი დარღვევის დროს, როდესაც მისი განმეორებით დარღვევა შეუძლებელია. საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმის შეფარდება შეიძლება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო თვლის, რომ პირის ერთჯერადი დაჯარიმება საკმარისი ფაქტორია იმისათვის, რომ მან აღასრულოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

საერთო თანხით განსაზღვრული ჯარიმის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 1000 ლარს - ფიზიკური პირისათვის და 5000 ლარს - იურიდიული პირისათვის.

ჯარიმა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევის ყოველი დღისათვის პირს შეიძლება დაეკისროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნებაყოფლობით შესრულების ვადის დამთავრების დღიდან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებამდე.

ჯარიმა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისათვის გამოიყენება ამკრძალავი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებული აკრძალული ქმედების განხორციელებისას.

ჯარიმის თანხა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევის ყოველი დღისათვის ან ინდივიდუალური

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დარღვევით ჩადენილი ყოველი ქმედებისათვის არ შეიძლება აღემატებოდეს 50 ლარს - ფიზიკური პირისათვის და 200 ლარს - იურიდიული პირისათვის.

ჯარიმის თანხის მინიმალური ოდენობაა 5 ლარი.

2. უშუალო იძულება

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, გამოიყენოს უშუალო იძულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიზნით, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აქტი არ აღსრულდა სხვა პირისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალებისა და ჯარიმის გამოყენების მიუხედავად.

უშუალო იძულება შეიძლება აგრეთვე გამოყენებულ იქნეს გადაუდებელ შემთხვევაში გამოცემული აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ ზეპირი გადაწყვეტილებისას.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამოიყენოს უშუალო იძულების ის საშუალება, რომელიც გათვალისწინებულია კანონით (მაგ., პოლიციის შესახებ კანონი) ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით.

უშუალო იძულება გამოიყენება ისე, რომ არ იქნეს გამოყენებული სხვა პირისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება და ჯარიმა, შესაძლებელია ფორსმაჟორულ შემთხვევაში, როდესაც საფრთხე ექმნება სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უშიშროებას, მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ადამიანის სიცოცხლეს, ან სხვაგვარად შეუძლებელია დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთა.

§42. ფულადი მოთხოვნების აღსრულება

ფულადი თანხის გადახდევინებასთან დაკავშირებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების მიმართ არ გამოიყენება სხვა პირისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულების დავალება, ჯარიმა ან უშუალო იძულების საშუალებები.¹⁷⁷

ფულადი თანხის გადახდევინებასთან დაკავშირებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის აუცილებელია შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს გადანყვეტილება აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ.

თანხის ნებაყოფლობით გადახდაზე უარის შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, აღსრულების უზრუნველყოფის შესახებ გადანყვეტილებით დააკისროს პირს ვალდებულება, ჩარიცხოს თანხა ადმინისტრაციული ორგანოს ანგარიშზე.

პირისაგან თანხის იძულებით ამოღება, ქონებაზე ყადაღის დადება წარმოებს სააღსრულებლო ფურცლის საფუძველზე, „სააღსრულებლო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

¹⁷⁷ სზაკ-ის 175-ე მუხლი.

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა

§43. ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა

1. შესავალი

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მისი ორგანოების (საჯარო მოსამსახურეების) მიერ მიყენებული ზიანისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართლის პრაქტიკისა და მეცნიერების ერთ-ერთი აქტუალური საკითხია. საკითხის სირთულე გამომდინარეობს იქიდან, რომ ერთმანეთს უპირისპირდება სახელმწიფოს (ფინანსური) ინტერესი, მისი ქმედუნარიანობის შენარჩუნების პრინციპი და მოქალაქის უფლებების დაცვა უზრუნველყოფის პრინციპი. არსებობს პრობლემის გადაჭრის რამდენიმე გზა:

საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობა. საჯარო მოხელე, რომლის ქმედებამაც გამოიწვია ზიანი, უშუალოდ არის პასუხისმგებელი ზიანის ანაზღაურებაზე;

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა. სახელმწიფო ვალდებულია, თავის თავზე აიღოს პასუხისმგებლობა საჯარო მოხელის მიერ განხორციელებული ქმედების შედეგებზე და ზიანის შემთხვევაში იკისროს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება;

სოლიდარული პასუხისმგებლობა. საჯარო მოხელე, რომლის ქმედებამაც გამოიწვია ზიანი, სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს.

დასავლურმა სამართლებრივმა სისტემებმა აღიარეს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მისი, ორგანოების (საჯარო მოსამსახურეების) მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიყენებული ზიანის ანაზღაურებაზე. ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების სამართლებრივი საფუძვლები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსითა და სამოქალაქო კოდექსით.

საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 ნაწილის თანახმად, „ყველასათვის გარანტირებულია სახელმწიფო და თვითმმართვე-

ლობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლოს წესით სრული ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან“. ამგვარად, საქართველოს კონსტიტუციით დამკვიდრდა ზოგადი პრინციპი, რომელიც სახელმწიფოს აკისრებს მისი ორგანოებისა და მოსამსახურეების უკანონო ქმედებებიდან გამდგარი ზიანის ანაზღაურებას.

კონსტიტუციით აღიარებული ეს პრინციპი აისახა ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 208-ე მუხლში, რომელმაც განსაზღვრა, რომ: „სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ მისი სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო“. ზიანის ანაზღაურების საკითხს ანესრიგებს ასევე საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი, რომელიც ამბობს, რომ: „თუ სახელმწიფო მოსამსახურე განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას სხვა პირის მიმართ, მაშინ სახელმწიფო, ან ის ორგანო, რომელშიც ეს მოსამსახურე მუშაობს, ვალდებულია, აანაზღაუროს დამდგარი ზიანი. განზრახვის, ან უხეში გაუფრთხილებლობის დროს მოსამსახურე სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს“.

ამგვარად, კანონმდებლის ანალიზის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში აღიარებულია პრინციპი, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციული ორგანოებისა და მოსამსახურეების ქმედებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების პასუხისმგებლობა ეკისრება სახელმწიფოს (სამოქალაქო კოდექსის ხარვეზებზე ქვემოთ გვაქვს საუბარი).

2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების სახელმწიფოსათვის დაკისრების საფუძვლები

სახელმწიფოს მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების მოთხოვნას საფუძვლად უდევს შემდეგი მოსაზრება:

საზოგადოებაში არსებობს იმის პრეზუმფცია, რომ საჯარო მოხელე თავის უფლებამოსილებათა განხორციელებისას მოქმედებს სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის

სახელით და მოქალაქეებიც მათ სწორედ ამიტომ ემორჩილებიან;

სახელმწიფოს სახით დაზარალებულის წინაშე დგას გადახდისუნარიანი სუბიექტი; მოქალაქე არ შეიძლება იყოს დამოკიდებული საჯარო მოხელის ფინანსურ შესაძლებლობებზე;

საჯარო მოხელის მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების დამკვიდრება გამოიწვევდა შიშსა და დაბნეულობას საჯარო მოხედებში: ზიანის წარმოშობის რისკი და მისი ანაზღაურების ვალდებულების შიში უბიძგებს საჯარო მოხელეს, გამოხატოს ნაკლები ინიციატივა და თავი შეიკაოს ქმედითი ღონისძიების განხორციელებისაგან, რაც საბოლოო ჯამში ნიშნავს მმართველობის აპარატის ფუნქციონირების შეფერხებას.

სახელმწიფოს მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან. როდესაც უფლების დარღვევა გამომდინარეობს სახელმწიფო ძალაუფლების მატარებლის ქმედებიდან და მისი თავიდან აცილება შეუძლებელია (ან უკვე შეუძლებელია) სასამართლოსადმი მიმართვის გზით, სახელმწიფო ვალდებულია, აღმოფხვრას ეს დარღვევა (მისი მავნე შედეგები) ზიანის ანაზღაურების გზით. ევროპის თანამედროვე სამართლის თეორიასა და დოქტრინაში გაგებით ეკიდებიან სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას. აქტუალური არ არის ის მოსაზრებები, რომლებიც ილაშქრებდნენ ამ პრინციპის წინააღმდეგ.

2.1. ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები

ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია, პირველ რიგში, საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 ნაწილში. კონსტიტუციის ამ ნორმით გარანტირებული უფლების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ის XIV თავი, რომელიც უშუალოდ აწესრიგებს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობის საკითხს.

სზაკ-ის 207-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისას გამოიყენება, პირველ რიგში,

სზაკ-ით დადგენილი განსაკუთრებული წესი, ხოლო ის საკითხები, რომლებსაც არ აწესრიგებს სზაკ-ი, წესრიგდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით.

ამდენად, როდესაც ვარკვევთ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საკითხს, პირველ რიგში, უნდა განვიხილოთ სასკ-ის XIV თავის ნორმები, როგორც სპეციალური ნორმები.

სზაკ-ის 208-ე მუხლი აწესრიგებს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს პასუხისმგებლობის განსაკუთრებულ წესს. მისი თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ ის აწესრიგებს სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს და მოქალაქის ურთიერთობას ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით: საჯარო მოხელის ქმედებით ან გადაწყვეტილებით მიყენებულ ზიანზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო/ადგილობრივი თვითმმართველობა. მაგრამ სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ავტომატურად არ სპობს სახელმწიფოს წინაშე საჯარო მოხელის პასუხისმგებლობის საკითხს. ამდენად, მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც შეეხება სახელმწიფოსა და ზიანის მიმყენებელ პირს შორის ურთიერთობას, არ არის მოწესრიგებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. სწორედ ამ მნიშვნელოვან შეკითხვას პასუხობს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი. განზრახვა, ან უხეში გაუფრთხილებლობა, როგორც ბრალის შედარებით მაღალი ხარისხის შემცველი ფორმა, ხდება საჯარო მოხელის სოლიდარული პასუხისმგებლობის საფუძველი. ანუ სახელმწიფოს ეძლევა შესაძლებლობა, ზიანის ანაზღაურებით მიყენებული ზარალის ერთი ნაწილი რეგრესის სახით ამოიღოს საჯარო მოხელისაგან.

2.2. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის წინაპირობები

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება წარმოიშობა, თუ არსებობს ზიანის მიყენებისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების პირობები. ეს წინაპირობები სახეზეა, როდესაც პირი (1) სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების პროცესში (2) ბრალეული ქმედებით (3)

არღვევს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას სხვა პირის მიმართ,
(4) რაც ხდება ზიანის წარმოშობის მიზეზი.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით
წარმოშობილი ზიანი

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობა დაკავშირებულია პირის იმ ქმედებებთან, რომლებიც უკავშირდება სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებას. „სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების“ ცნებას უნდა მიეცეს ფუნქციონალური დატვირთვა, რაც გულისხმობს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესს. სხაკ-ი გამოყოფს ზიანის წარმოშობის სუბიექტების სამ კატეგორიას: 1. სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანო, მისი თანამდებობის პირი, ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურე; 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის, მისი თანამდებობის პირები, ან სხვა მოსამსახურე; 3. კერძო პირები, რომლებიც რაიმე საქმიანობას ახორციელებენ სახელმწიფო, ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირების, ან დავალების საფუძველზე. ამ კლასიფიკაციის მიზანია განისაზღვროს ზიანის ანაზღაურებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი. სხაკ-ით დადგენილი წესის თანახმად, თუ პირი ახორციელებს სამსახურებრივ მოვალეობას სახელმწიფო სამსახურში ყოფნის, სახელმწიფოსაგან დელეგირებისა, თუ დავალების საფუძველზე, ასეთ შემთხვევაში მის მიერ მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო, ხოლო თუ პირის საქმიანობა დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში სამსახურის გავლასთან ან ამ ორგანოების მიერ დელეგირების, ან დავალების საფუძველზე რაიმე საქმიანობის განხორციელებასთან, ასეთ შემთხვევებში მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო.

მაგ., კერძო პირები, რომლებიც ახორციელებენ ავტომანქანების ტექნიკურ დათვალიერებას, აგრეთვე უკანონოდ გაჩერებული ავტომანქანების ფასიან ავტოსადგომებში გადამზიდი კერძო ფირმები. ეს პირები ორგანიზაციული გაგებით არ არიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემის სუბიექტები, მაგრამ რამდენადაც ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, მათი საქმიანობიდან წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურებაზე წარმოიქმნება სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება.

სამსახურებრივ ვალდებულებათა დარღვევის შედეგად დამდგარი ზიანი თავისთავად არ წარმოშობს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას. კანონმდებლობის თანახმად, ამისთვის აუცილებელია, დაირღვეს სამსახურებრივი მოვალეობა სხვა პირის მიმართ, ე.ი. უნდა დაირღვეს ისეთი სამსახურებრივი ვალდებულება, რომელსაც შეესაბამება სხვა, კერძო პირის უფლება. მაგ., ავტომანქანის ტექნიკური დათვალიერება ემსახურება ურთიერთობაში მონაწილე პირების უსაფრთხოებას.

ბრალი, როგორც ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის ელემენტი

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება რომ დადგეს, აუცილებელია, არსებობდეს ზიანის მიმყენებლის ბრალი. სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის თანახმად, ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, თუკი ზიანი მიყენებულია განზრახ, ან უხეში გაუფრთხილებლობით.

სამოქალაქო კოდექსში მოცემული ფორმულირება „უხეში გაუფრთხილებლობა“ ტექნიკურ შეცდომას წარმოადგენს. სსკ-ის 1005-ე მუხლი უნდა იკითხებოდეს შენდევნაირად: სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანოს, აგრეთვე, მისი თანამდებობის პირის ან სხვა სახელმწიფო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის პასუხისმგებელია სახელმწიფო. ამგვარად, სახელმწიფო პასუხისმგებელი უნდა იყოს ბრალის ნებისმიერი ფორმით მიყენებული ზიანისათვის, ხოლო განზრახვა ან უხეში გაუფრთხილებლობა სახელმწიფოს მხრიდან რეგრესის წესით მოთხოვნის საფუძველი უნდა გახდეს. სწორედ ეს მიზანია ჩადებული ფორმულირებაში: „განზრახვის ან უხეში გაუფრთხილებლობის შემთხვევაში ზიანის მიმყენებელი საჯარო მოხელე სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებს პასუხს“. სოლიდარული პასუხისმგებლობა არ უნდა გავიგოთ მისი კლასიკური გაგებით, ისე რომ ზიანის მიმყენებელი ადმინისტრაციული ორგანო სახელმწიფოსთან ერთად გამოვიყვანოთ როგორც დავის ერთ-ერთი მხარე. ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით წარმოშობილ დავებში ყველა შემთხვევაში სახელმწიფო უნდა იყოს მოპასუხე მხარე, ხოლო ზიანის მიმყენებლის განზრახვა ან უხეში

გაუფრთხილებლობა, რაც დგინდება დავაზე სამართალწარმოების განხორციელების შედეგად, სახელმწიფოს აძლევს შესაძლებლობას, მოსთხოვოს ზიანის მიმყენებელ პირს ამ ზარალის რეგრესის ნესით მთლიანად, ან ნაწილობრივ ანაზღაურება.

მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებასა და ზიანს შორის მიზეზობრივი კავშირი

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის შემდგომი აუცილებელი წინაპირობაა პირის მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებასა და ზიანს შორის მიზეზობრივი კავშირის არსებობა. მაგ., ავტომანქანის ტექნიკური დათვალირების დოკუმენტის გაცემა ტექნიკური შემოწმების გარეშე მიზეზობრივ კავშირშია მისი გაუმართაობით დამდგარ უარყოფით შედეგთან.

3. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები

ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის ზემოთ განხილული წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოების არსებობა. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება არ წარმოიშობა, თუ დაზარალებული განზრახ, ან უხეში გაუფრთხილებლობით არ შეეცადა სამართლებრივი გზებით თავიდან აეცილებინა ზიანი. თუკი პირს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი, ან განხორციელებული ქმედება ზიანს აყენებს მის უფლებებს, ან კანონიერ ინტერესებს, მან უნდა გამოიყენოს მისი სუბიექტური უფლებების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები: შეიტანოს საჩივარი, ან სარჩელი და მოითხოვოს აქტის გაუქმება ან მოქმედების განხორციელება ან განხორციელებისაგან თავის შეკავება. თუკი დაზარალებული განზრახ, ან უხეში გაუფრთხილებლობით არ გამოიყენებს უფლების დაცვის ამ სამართლებრივ საშუალებებს და არ ეცდება ამ გზით ზიანის დადგომის თავიდან აცილებას, მას არ რჩება სახელმწიფოსგან კომპენსაციის მოთხოვნის უფლება.

ამ პრინციპის თანახმად, უპირატესობა ენიჭება უფლების დაცვის

იმ საშუალებებს, რომლებიც შესაძლებლობას იძლევა, თავიდან იქნეს აცილებული ზიანის დადგომა, ხოლო, როდესაც ეს შეუძლებელია, დგება საკითხი ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებაზე.

§44. საკუთრების უფლების არაპირდაპირი შეზღუდვა

(ირიბი ექსპროპრიაცია)

1. ზოგადი

სზაკ-ის 209-ე მუხლი აწესრიგებს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს პასუხისმგებლობას ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საზოგადოებრივი აუცილებლობისათვის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, თანასწორობის პრინციპის სანინაალმდეგოდ, არსებითი ზიანი ადგება მხოლოდ რომელიმე კერძო პირს ან პირთა ჯგუფს.

აღნიშნული მოდელი მოიცავს ისეთ შემთხვევებს, როცა კანონშესაბამისი საჯარო-სამართლებრივი ქმედება არ არის პირდაპირ და უშუალოდ მიმართული ადრესატის საკუთრების უფლების შეზღუდვისაკენ, თუმცა ეს შეზღუდვა შედეგობრივად, როგორც გვერთიდი მოვლენა, ისე იჩენს თავს. ღონისძიების ადრესატი გვევლინება ე.წ. „განსაკუთრებული მსხვერპლის“ როლში.

ქონების ფლობის ან/და განკარგვის უფლების ისეთი შეზღუდვა, რომელიც ადრესატში წარმოშობს „განსაკუთრებულ ქონებრივ მსხვერპლს“, რაც არსებითად სცილდება საზოგადოებრივ-სოციალურ ადეკვატურობას, ანუ წარმოქმნის ადრესატის არსებით ქონებრივ დანაკლისს ან არსებითად აწთმევს მას სამომავლო მოგების შესაძლებლობას, თავის მხრივ, წარმოადგენს საკუთრების უფლების თუნდაც ნაწილობრივ ჩამორთმევას ან არსებითად უთანაბრდება მას.

პრაქტიკული მაგალითი:

საზოგადოებრივი აუცილებლობისათვის საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ვასოს ჩამოართვეს მის საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთი, სადაც გაიყვანეს ავტობანი. მის მეზობლად მდებარე მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს - სანდროს მიაჩნია, რომ ავტობანისგან გამოწვეული ხმაური და დაბინძურება ხელყოფს მის უფლებას.

სანდრო ვერ მოითხოვს ზიანის ანაზღაურებას საკუთრების ჩამორთმევის ინსტიტუტის საფუძველზე, რამდენადაც ის რჩება მი-

ნის ნაკვეთის მესაკუთრედ. ამ შემთხვევაში შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ირიბი ექსპროპრიაციის ინსტიტუტი, რამდენადაც საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის განხორციელებული კანონიერი ღონისძიება ინვესს საკუთრების უფლების ხელყოფას. ეს ხელყოფა იმდენად ინტენსიურია, რომ სცილდება თემის ვალდებულებას. მიწის ნაკვეთის ღირებულების შემცირებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება გვაქვს სახეზე, როდესაც სუბიექტი, თანასწორობის პრინციპის სანინაალმდეგოდ, განსაკუთრებულ მსხვერპლად გვევლინება.

2 ირიბი ექსპროპრიაციის ელემენტები

ა. დაცვის ობიექტი - საკუთრების უფლება

აღნიშნული ინსტიტუტის დაცვის ობიექტია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით აღიარებული საკუთრების უფლება.

საკუთრების კონსტიტუციური უფლება, ერთი მხრივ, არის საკუთრების - როგორც ინსტიტუტის და, მეორე მხრივ, საკუთრების - როგორც პიროვნების უფლების გარანტია.

საკუთრების უფლების ინსტიტუტის არსი მდგომარეობს კერძო საკუთრების, როგორც ობიექტური ღირებულების, დაცვაში, მისი არსებობის რეალურ უზრუნველყოფაში, რომელიც, პირველ რიგში, კანონმდებლისკენაა მიმართული; კანონმდებელს არ შეუძლია ისეთი ნორმების გამოცემა, რომლებიც კერძო საკუთრებას, როგორც ინსტიტუტს, ეჭვქვეშ დააყენებდა.

საქართველოს კონსტიტუცია ძირითად უფლებებს აღიარებს, როგორც უშუალოდ მოქმედ სამართალს, რომელიც ხელისუფლების სამივე შტოს ზღუდავს. საკუთრების როგორც პიროვნების უფლების გარანტია ემსახურება მესაკუთრის სამართლებრივი მდგომარეობის დაცვას, კერძოდ, მის პირად უფლებას გარკვეულ ქონებაზე. ყოველივე ეს ცალკეულ პირებს აძლევს თავისუფლებას ქონებრივ სფეროში და, ამდენად - საკუთარი ცხოვრების დამოუკიდებლად განსაზღვრის შესაძლებლობას.

ბ. კანონიერი მმართველობითი ქმედების გაუთვალისწინებელი გვერდითი მოვლენა

ირიბი ექსპროპრიაციის ინსტიტუტი ანესრიგებს საკუთრების უფლების შეზღუდვის შედეგად წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურების შემთხვევას, როდესაც ზიანი გამოწვეულია კანონიერი მმართველობითი ღონისძიების განხორციელებით. იმავდროულად, მნიშვნელოვანია ის, რომ დამდგარი შედეგი წარმოადგენს კანონიერი ღონისძიების გაუთვალისწინებელ გვერდით მოვლენას.

ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ უკანონო ქმედებაში და უკანონო ქმედებაში. უკანონო მმართველობითი ღონისძიებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების შემთხვევა აღნიშნული ინსტიტუტის ფარგლებში არ წესრიგდება. ირიბი ექსპროპრიაცია გულისხმობს კანონიერი ღონისძიებით გამოწვეული უკანონო ქმედების აღმოფხვრის მოთხოვნას.

ზემოთ მოყვანილ კაზუსში, საზოგადოებრივი აუცილებლობისათვის კანონმდებლობის შესაბამისად, ვასოს ჩამოართვეს მინის ნაკვეთი, სადაც გაიყვანეს ავტობანი. ავტობანის გვერდით მდებარე მინის ნაკვეთის ღირებულება საგრძნობლად შემცირდა მისგან გამოწვეული ხმაურისა და დაბინძურების შედეგად, ეს კი იწვევს მინის მესაკუთრე სანდროს უფლების შეზღუდვას. აღნიშნული ინსტიტუტი ემსახურება მესაკუთრე სანდროს უფლებების დაცვას.

ეს ინსტიტუტი იმით განსხვავდება ექსპროპრიაციისაგან, რომ იგი არ მოიცავს საკუთრების გაუქმების ფინალურ ელემენტს, არამედ გარკვეული პირობებით ზღუდავს საკუთრების უფლების განხორციელებას ისე, რომ მესაკუთრე ფაქტობრივად იგივე რჩება.

გ. ხელყოფის უშუალობა

ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის წინაპირობაა ის, რომ კანონიერი მმართველობითი ღონისძიება არა მიზანმიმართულად, არამედ ფაქტობრივად და ირიბად უნდა იწვევდეს საკუთრების უფლების შეზღუდვას. თავისებურება წდგომარეობს იმაში, რომ ღონისძიება უშუალოდ არ არის მიმართული ობიექტისადმი (არაუშუალო ღონისძიება), მაგრამ შედეგად იწვევს საკუთრების უფლების უშუალო ხელყოფას (შედეგის უშუალობა).

დ. განსაკუთრებული ქონებრივი მსხვერპლი

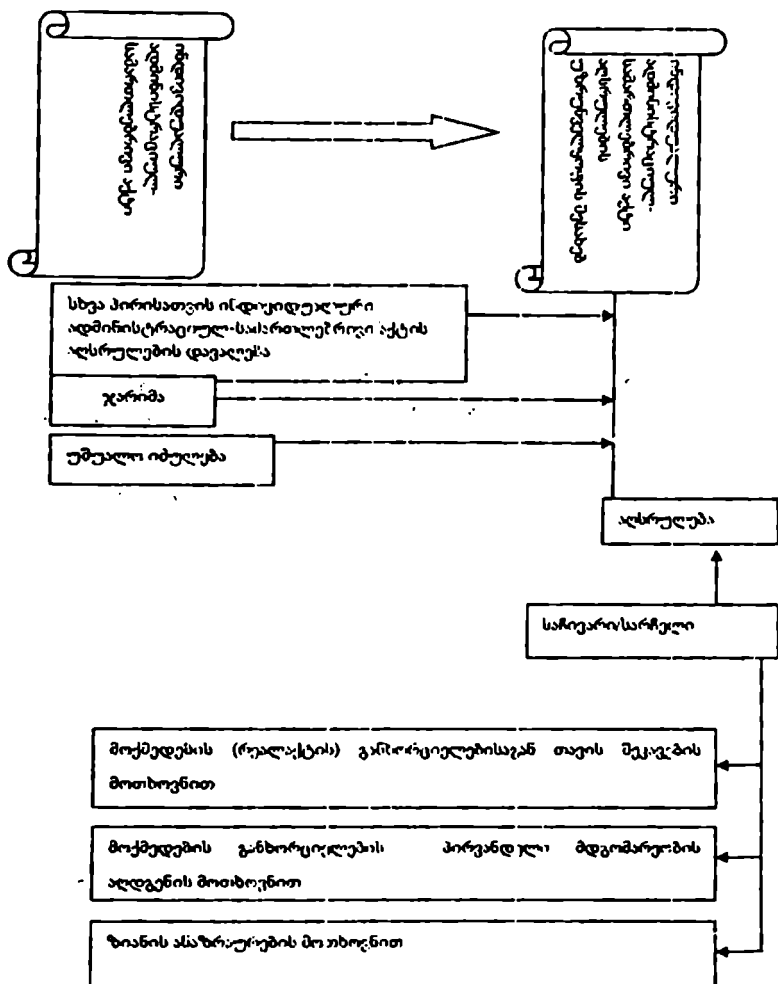
აღნიშნული საკუთრების უფლების გვერდითი ზემოქმედება იმდენად ინტენსიური უნდა იყოს, რომ სცდებოდეს სოციალური ადეკვატურობის ტოლერანტულ ზღვარს, და ე.წ. განსაკუთრებულ ქონებრივ მსხვერპლს წარმოშობდეს. განსაკუთრებული მსხვერპლის თეორია გულისხმობს ისეთ შემთხვევას, როდესაც სუბიექტი სხვებთან შედარებით, თანასწორობის პრინციპის საწინააღმდეგოდ, არსებითად არათანაბარ მდგომარეობაში ექცევა. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია არა განხორციელებული ღონისძიების ხასიათი, არამედ - დამდგარი შედეგის სიმძიმე (ხელყოფის ინტენსიურობა).

განსაკუთრებული ქონებრივი მსხვერპლი არა გვაქვს სახეზე, როდესაც კანონი ითვალისწინებს თმენის ვალდებულებას. მაგ., როდესაც კანონი ანებსებს გარკვეულ შეზღუდვებს იმ მესაკუთრების მიმართ, რომელთა შენობა-ნაგებობებსაც მინიჭებული აქვს კულტურის ძეგლის სტატუსი

3. სამართლებრივი შედეგი

საკუთრების ირიბი ექსპროპრიაცია იწვევს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებას. რაც შეეხება ზიანის ანაზღაურების მოცულობას, ის განისაზღვრება საჯარო და კერძო პირის ინტერესების შეფასების საფუძველზე. აღნიშნული არ გამორიცხავს მიყენებული ზიანის სრულად ანაზღაურებას. მხედველობაში მიიღება ის, თუ რა დადებით შედეგს გამოიღებს ეს ადრესატისათვის (შეზღუდვასთან ერთად) და როგორია შეზღუდვით გამოწვეული მისი მდგომარეობა საზოგადოების სხვა წევრებთან შედარებით.

ზემოთ მოყვანილ კაზუსში ავტობანის გაყვანას სარგებელი მოაქვს ზოგადად მთელი რეგიონისა და იმავედროულად იმ პირისათვის, რომელსაც ადგება ზიანი. ასევე გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ შესაძლებელია მინის ნაკვეთმა დაკარგოს საცხოვრებელი ან სააგარაკე მინის ნაკვეთის დანიშნულება, მაგრამ უფრო მეტი ღირებულება შეიძინოს კომერციული მიზნებისთვის.



ინფორმაციის თავისუფლება

სამართლებრივ სახელმწიფოში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოების თითოეულ წევრს ხელი მიუწვდებოდეს საჯარო დანებსებულებებში არსებულ ინფორმაციაზე. როდესაც საზოგადოება ინფორმირებულია სახელმწიფოს საქმიანობის შესახებ, ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობის ნდობა მაღალია, რადგან მას უჩნდება განცდა, რომ სახელმწიფო მოქმედებს კეთილსინდისიერად და კანონის ფარგლებში. ხოლო, როდესაც ხდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, ეს ინვეს სახელმწიფოს მიმართ მოქალაქის ნდობის შემცირებას.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპს უპირისპირდება ინფორმაციის საიდუმლოობის დაცვის ინტერესი. პერსონალური მონაცემების საიდუმლოების, სახელმწიფო და კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დაცვის ვალდებულებას აქვს ისეთივე კონსტიტუციურსამართლებრივი რანგი, როგორც საჯარო ინფორმაციის ღიაობას.

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის თავისუფლება წესრიგდება სზაკ-ით, საკითხი იმდენად კომპლექსურია, რომ ის გასცდა სზაკ-ის ფარგლებს¹⁷⁸. ინფორმაციის თავისუფლების სამართალი ყალიბდება როგორც ადმინისტრაციული სამართლის დამოუკიდებელი დარგი. მეორეს მხრივ, პერსონალური მონაცემების დაცვის დამოუკიდებელი საკანონმდებლო მონესრიგება და ინსტიტუციური მონყობა, მისი სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში. ინფორმაციის თავისუფლების სამართალი შეგვიძლია ასევე განხვიხილოთ, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი სფერო. საკითხისადმი ინტერესზე მიაწიწნებს ამ თემაზე განხორციელებული კვლევები და სამეცნიერო ნაშრომები. განსაკუთრებით, უნდა გამოიყოს 2017 წელს გამოქვეყნებული სამეცნიერო ნაშრომი¹⁷⁹,

178 შემუშავებულია კანონის პროექტი ინფორმაციის თავისუფლებაზე.

179 ნუგზარ სხირტლაძე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამართლებრივი ასპექტები, 2017

რომელიც საფუძვლიანად განიხილავს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამართლებრივ ასპექტებს. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელოს ფარგლებში მოკლედ შევეხებით ინფორმაციის თავისუფლების და პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხებს.

სზაკ-ის მოქმედების სფერო, გარდა III თავისა, არ ვრცელდება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობაზე, რაც, როგორც საკასაციო სასამართლო განმარტავს, გულისხმობს არა იმას, რომ ინსპექტორი არ გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, არამედ იმას, რომ ეს აქტები არ მიიღება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები მიიღება „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობისა და მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების წესის შესახებ“ დებულებით დადგენილი წესით.¹⁸⁰

¹⁸⁰ საქმე № 23-765-761 (კ-17)

§45. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

როგორც აღინიშნა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, სამართლებრივ სახელმწიფოში გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას. საზოგადოების ინფორმირებულობა სახელმწიფოს საქმიანობის შესახებ არის ხელისუფლების მიმართ მოსახლეობის ნდობის ჩამოყალიბების საფუძველი..

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპს უპირისპირდება ინფორმაციის საიდუმლოობის დაცვის ინტერესი. სზაკ-ით გარანტირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა გულისხმობს ისეთ მექანიზმს, რომელიც უზრუნველყოფს ბალანსის დაცვას ამ ორ უფლებას შორის. ცხადია, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დანესებულებას უჩნდება ვალდებულება პრობორციულობის ტესტის გამოყენებით განსაზღვროს, ხომ არ უნდა მიენიჭოს უპირატესობა ინფორმაციის ღიაობას.

სახელმწიფოს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მექანიზმია, აგრეთვე, სზაკ-ის 34-ემუხლით დადგენილი კოლეგიური საჯარო დაენესებულების სხდომის ჩატარების სპეციალური წესი.

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის უფლებამოსილების მატარებელია „ყველა“. ეს სზაკ-ის 37-ე მუხლში გამოყენებული ტერმინი გულისხმობს როგორც ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირებს. ინფორმაციის მოსაპოვებლად წერილობითი განცხადების წარდგენის უფლება აქვს ფიზიკური პირის წარმომადგენელსაც. იურიდიული პირის შემთხვევაში განცხადების წარდგენა ხდება წარმომადგენლის მეშვეობით. იურიდიული პირის წარმომადგენლობის უფლებამოსილება განისაზღვრება იურიდიული პირის წესდებით. ფიზიკური პირის წარმომადგენლობის შემთხვევაში განცხადებას თან უნდა დაერთოს წარმომადგენლობის დამადასტურებელი საბუთი, რომელიც შესაძლებელია შემდეგი სახით იყოს წარმოდგენილი:

- სანოტარო წესით დამონმტებული მინდობილობა;
- მინდობილობა, დამონმებული იმ ორგანიზაციის მიერ, სადაც მუშაობს ან სწავლობს განმცხადებელი;

- მინდობილობა, დამონმებული იმ სტაციონარული სამკურნალო დანესებულების მიერ, სადაც მისი გამცემი პირი სამკურნალოდ იმყოფება;
- მინდობილობა, დამონმებული იმ სამხედრო ნაწილის მიერ, სადაც მსახურობს მისი გამცემი პირი;
- მინდობილობა, დამონმებული იმ საპატიმრო ადმინისტრაციის მიერ, სადაც მოთავსებულია მისი გამცემი დაპატიმრებული პირი.

სზაკ-ის მე-40 მუხლის თანახმად, საჯარო დანესებულებაში დაცული ინფორმაცია უნდა გაიკეს დაუყოვნებლივ. „დაუყოვნებლივ“ გულისხმობს, რომ ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ განცხადება რეგისტრაციისთანავე უნდა მოხვდეს ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირთან, რომელიც ეალდება, დაუბრკოლებლად შეუდგეს ამ განცხადების განხილვას და გადაწყვეტას, შემოსული განცხადებების რიგითობის მიხედვით. ინფორმაციის „დაუყოვნებლივ“ გაცემის პროცესი შეიძლება ვაგრძელდეს რამდენიმე დღეს. ეს დამოკიდებულია საჯარო დანესებულებაში შემოსული განცხადებების რაოდენობასა და თითოეული მოთხოვნილი ინფორმაციის მოცულობაზე. რიგ შემთხვევებში ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემა შეუძლებელია სხვა ისეთი მიზეზებით, რომლებიც გათვალისწინებულია სზაკ-ის მე-40 მუხლში. ასეთ შემთხვევაში დადგენილია საჯარო ინფორმაციის გაცემის ეადა არა უგვიანეს 10 დღისა.

ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემის მოთხოვნა მოიცავს ასევე ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ გაცემას. ეს გადაწყვეტილება გამოიცემა წერილობითი ფორმით და, შესაბამისად, შესაძლებელია მისი გასაჩივრება.

სზაკ-ის 38-ე მუხლის თანახმად, დაუშვებელია საჯარო სამსახურის მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემისათვის რაიმე სახის საფასურის დანესება, გარდა აალის გადაღებისათვის აუცილებელი თანხის ანაზღაურებისა. საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის ოდენობასა და მისი გადახდის წესს ადგენს „საქართველოს კანონი საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ“, რომელიც მიღებულია 2005 წლის 13 მაისს. კანონის მე-2 მუხლი გეაძლევს საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების ცნებას, რომლის თანახმადაც, საჯარო ინფორმაციის ასლის

გადალება გულისხმობს საჯარო ინფორმაციის დედნიდან ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით, ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების გარეშე, ინფორმაციის ზუსტად გადატანას (ჩაწერა, გადალება) ინფორმაციის მატარებელზე. საჯარო ინფორმაციის ასლის გადალების მოსაკრებელი არის სავალდებულო გადასახდელი საქართველოს ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის საჯარო ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებული პირი. მოსაკრებლის ოდენობა განსაზღვრულია ზემოთ ხსენებული კანონის მე-6 მუხლით. კანონი ასევე ითვალისწინებს საჯარო ინფორმაციის ასლის გადალების მოსაკრებლის გადახდისაგან გათავისუფლების პირობებს. ეს ის შემთხვევებია, როდესაც ხდება საჯარო ინფორმაციის გაცემა:

- ა) ინფორმაციის მომთხოვნის დისკეტაზე ან კომპაქტურ დისკზე ინფორმაციის ჩაწერის გზით;
- ბ) საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფოსტის გაგზავნის გზით;
- გ) რომელიც შეეხება საჯარო დაწესებულებაში ინფორმაციის მომთხოვნ ფიზიკურ პირზე არსებულ პერსონალურ მონაცემებს.

§46. ინფორმაციის თავისუფლების სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ინფორმაციის თავისუფლებისა და ხელმისაწვდომობის პრინციპის რეგლამენტაცია ემსახურება საქართველოს კონსტიტუციით და საერთაშორისო აქტებით აღიარებული ინფორმაციისა და გამოხატვის თავისუფლების რეალიზაციას. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-10 მუხლის თანახმად, ყველას აქვს გამოხატვის თავისუფლება. ეს უფლება მოიცავს ადამიანის თავისუფლებას, ჰქონდეს მოსაზრებანი და მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები საჯარო ხელისუფლების ჩარევისა და საზღვრის მიუხედავად. იდენტური შინაარსის მატარებელია საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლი, რომელიც ადგენს, რომ ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვა საშუალებით.

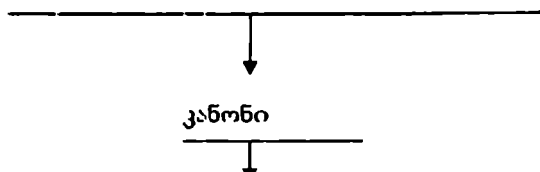
საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლი ყველა მოქალაქეს ანიჭებს უფლებას, კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს სახელმწიფო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ინფორმაციას, აგრეთვე იქ დაცულ სხვა ოფიციალურ დოკუმენტს, თუ ისინი არ შეიცავენ სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას. ადამიანის უფლება - მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მის სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ - გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლით.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 17-ე მუხლის თანახმად, ყველას აქვს უფლება, მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია. ამ უფლების რეალიზაციის მექანიზმი განსაზღვრულია კოდექსის III თავში.

§. 47 ღია და საიდუმლო საჯარო ინფორმაცია

ნებისმიერი საჯარო ინფორმაცია არის ღია, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. საიდუმლო არის ის საჯარო ინფორმაცია, რომელიც დაცულია საჯარო დაწესებულებაში, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილია და რომელიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.

საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოება დასაშვებია იმ შემთხვევაში, თუ:



აწესებს მისი გამხელისაგან დაცვის პირდაპირ მოთხოვნას;

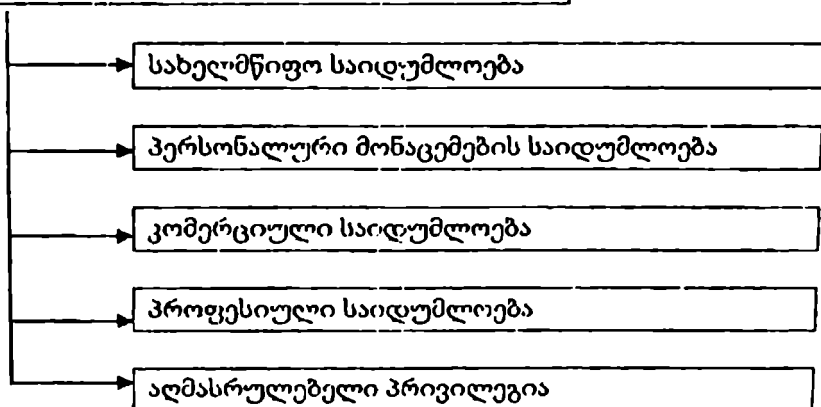
აწესებს მისი გამხელისაგან დაცვის პირდაპირ მოთხოვნას;

ადგენს ინფორმაციის გამხელისაგან დაცვის კონკრეტულ კრიტერიუმებს და

შეიცავს საიდუმლოდ დასაცავი ინფორმაციის ამომწურავ ჩამონათვალს.

სზაკ-ზე დაყრდნობით შესაძლებელია ინფორმაციის 5 ტიპის გამოყოფა, რომელიც დახურულ ინფორმაციად მიიჩნევა.

საიდუმლო საჯარო ინფორმაცია



ა. სახელმწიფო საიდუმლოება. ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევა ხდება „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონის საფუძველზე, რომლის თანახმადაც, კონკრეტული ინფორმაციის სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევისათვის აუცილებელია ორი წინაპირობის ერთდროულად არსებობა:

1. იგი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობის, დაზვერვის, ან სახელმწიფო უშიშროებისა და მართლწესრიგის სფეროში;

2. არსებობდეს რეალური საფუძველი იმის სავარაუდოდ, რომ ამ ცნობის გამჟღავნება ან დაკარგვა ზიანს მიაყენებს ქვეყნის სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს.

ინფორმაციათა ნუსხა, რომელიც შეიძლება მიჩნეულ იქნეს სახელმწიფო საიდუმლოებად, დადგენილია პრეზიდენტის ბრძანებულებით „სახელმწიფო საიდუმლოების მიკუთვნებულ ცნობათა ნუსხის შესახებ“ ასევე პრეზიდენტი განსაზღვრესა იმ პირთა წრეს, რომელიც უფლებამოსილია, ინფორმაციას მიაკუთვნოს სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსი.

სახელმწიფო საიდუმლოების სტატუსის განსაზღვრასთან ერთად ხდება საიდუმლოების გრიფის მინიჭება, რომელზეც აღინიშნება:

- საიდუმლოების ხარისხი,
- გასაიდუმლოების ვადა და
- პირის ვინაობა, რომელმაც მიანიჭა გრიფი.

საიდუმლოების ხარისხის მიხედვით, გამოყოფენ საიდუმლოების სამ კატეგორიას:

1. „განსაკუთრებული მნიშვნელობის“ ინფორმაცია. ამ კატეგორიაში მოიაზრებენ ინფორმაციას, რომლის გავრცელება ან დაკარგვა არსებითად იმოქმედებს ქვეყნის სასიცოცხლო ინტერესებზე და გამოიწვევს განსაკუთრებით მძიმე შედეგს. ასეთი ინფორმაციის გასაიდუმლოების მაქსიმალური ვადაა 20 წელი;
2. „სრულიად საიდუმლო“ ინფორმაცია. ეს ისეთი კატეგორიის მონაცემებია, რომელთა გავრცელებამ ან დაკარგვამ შეიძლება გამოიწვიოს მძიმე შედეგები ქვეყნის სასიცოცხლო, აგრეთვე „კონფიდენტების“ ინტერესებისათვის. ასეთი ინფორმაციის გასაიდუმლოების მაქსიმალური ვადაა 10 წელი;
3. „საიდუმლო“ ინფორმაცია. საიდუმლოების ეს კატეგორია ენიჭება ინფორმაციას, რომელთა გავრცელებამ შეიძლება უარყოფითი გავლენა იქონიოს ქვეყნის სასიცოცხლო ინტერესებზე. ასეთი ინფორმაციის გასაიდუმლოების მაქსიმალური ვადაა 5 წელი.

სახელმწიფო საიდუმლოების ხარისხის მიუხედავად, საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია, განსაკუთრებულ შემთხვევებში მიიღოს გადაწყვეტილება კონკრეტული ინფორმაციისათვის საიდუმლოების ვადის გაგრძელების შესახებ.

ბ. პერსონალური მონაცემები. პერსონალური მონაცემების დაცვის საკითხს ანეხირიგებს საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ, რომელიც ძალაშია 2012 წლის პირველი მაისიდან.

პერსონალური მონაცემების დაცვა უნდა ემყარებოდეს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილ პრინციპებს. ეს პრინციპებია: ა) მონაცემები უნდა დამუშავდეს სამართლიანად და კანონიერად, მონაცემთა სუბიექტის ღირსე-

ბის შეუღახავად;

ბ) მონაცემები შეიძლება დამუშავდეს მხოლოდ მკაფიოდ განსაზღვრული კანონიერი მიზნისათვის;

გ) მონაცემები შეიძლება დამუშავდეს მხოლოდ იმ მოცულობით, რომელიც აუცილებელია შესაბამისი კანონიერი მიზნის მისაღწევად. მონაცემები უნდა იყოს იმ მიზნის ადეკვატური და პროპორციული, რომლის მისაღწევაც მუშავდება ისინი;

დ) მონაცემები უნდა იყოს ნაამდვილი და ზუსტი. მცდარი და არაზუსტი მონაცემები უნდა გასწორდეს, ხოლო კანონიერი საფუძვლის გარეშე შეგროვებული და დამუშავების მიზნის შეუსაბამო მონაცემები უნდა დაიბლოკოს, წაიშალოს ან განადგურდეს;

ე) მონაცემები შეიძლება შენახულ იქნეს მხოლოდ იმ ვადით, რომელიც აუცილებელია მონაცემთა დამუშავების მიზნის მისაღწევად. იმ მიზნის მიღწევის შემდეგ, რომლისთვისაც მუშავდება მონაცემები, ისინი უნდა დაიბლოკოს, წაიშალოს ან განადგურდეს ან შენახული უნდა იქნეს პირის იდენტიფიცირების გამომრიცხავი ფორმით, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ აღგენს პერსონალური მონაცემების დამუშავების დასაშვებობის კრიტერიუმებს, ესენია:

ა) არსებობს მონაცემთა სუბიექტის თანხმობა;

ბ) მონაცემთა დამუშავება გათვალისწინებულია კანონით;

გ) მონაცემთა დამუშავება საჭიროა მონაცემთა დამმუშავებლის მიერ მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად;

დ) მონაცემთა დამუშავება საჭიროა მონაცემთა სუბიექტის სასიცოცხლო ინტერესების დასაცავად;

ე) მონაცემთა დამუშავება აუცილებელია მონაცემთა დამმუშავებლის ან მესამე პირის კანონიერი ინტერესების დასაცავად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც არსებობს მონაცემთა სუბიექტის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის აღმატებული ინტერესი;

ვ) კანონის თანახმად, მონაცემები საჯაროდ ხელმისაწვდომია ან მონაცემთა სუბიექტმა ისინი ხელმისაწვდომი გახადა;

ზ) მონაცემთა დამუშავება აუცილებელია კანონის შესაბამისად მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესის დააცავად;

თ) მონაცემთა დამუშავება აუცილებელია მონაცემთა სუბიექტის განცხადების განსახილველად (მისთვის მომსახურების გასანევად).

გ. კომერციული საიდუმლოება. ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევისათვის აუცილებელია, ის შეიცავდეს სზაკ-ის 27-ე მუხლიდ განსაზღვრულ ნიშნებს:

- შესაძლებელი უნდა იყოს მისი გამოყენება საქონლის სანარმოებლად, მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასანევად ან/და
- უნდა წარმოადგენდეს სიახლეს ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვან შედეგს ან
- როდესაც შესაძლოა, მისმა გამჟღავნებამ ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას.

არსებობს ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის ორი გზა:

1. როდესაც პირი მოითხოვს წარდგენილი ინფორმაციის კომერციული საიდუმლოებად მიჩნევას ან
2. კანონი ითვალისწინებს მის კომერციულ საიდუმლოებად ცნობას.

პირის მოთხოვნა ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის შესახებ საჯარო დანესებულება უნდა განიხილოს და გადაწყვიტოს 10 დღის ვადაში. თუ საჯარო დანესებულება მიიჩნევს, რომ ინფორმაცია ვერ აკმაყოფილებს ზემოთ ჩამოთვლილთაგან ვერც ერთ კრიტერიუმს და, შესაბამისად, არ წარმოადგენს კომერციულ საიდუმლოებას, იგი იღებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს დოკუმენტის ღიაობის შესახებ. პირი, რომელიც მოითხოვდა საკუთარი ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევას, უფლებამოსილია, 15 დღის ვადაში გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში. ხოლო ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის შემთხვევაში ნებისმიერ პირს ეძლევა შესაძლებლობა,

გაასაჩივროს ეს გადანყვეტილება სზაკ-ით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის დადგენილ ვადაში.

დ. პროფესიული საიდუმლოება. პროფესიული საიდუმლოების ცნებას განსაზღვრავს სზაკ-ის 27¹-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, პროფესიულ საიდუმლოებას მიეკუთვნება ინფორმაცია, რომელიც წარმოადგენს სხვის პერსონალურ მონაცემებს ან კომერციულ საიდუმლოებას და პირისათვის ცნობილი გახდა პროფესიული მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით.

ე. აღმასრულებელი პრივილეგია. სზაკ-ის 29-ე მუხლით განსაზღვრული აღმასრულებელი პრივილეგიის ინსტიტუტი ადგენს იმ საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობის გასაიდუმლოების ვალდებულებას, რომელიც მონაწილეობს გადანყვეტილების მომზადების პროცესში. ეს მოთხოვნა არ ვრცელდება სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირებზე.

ინფორმაციისათვის საიდუმლო ინფორმაციის სტატუსის მინიჭება არ ნიშნავს, რომ ამ ინფორმაციის შემცველი დოკუმენტი მთლიანად უნდა დაიხუროს. საიდუმლო ინფორმაციის ის ნაწილი, რომლის გახსნა დამოუკიდებლად არ გამოიწვევს საიდუმლო ცნობის გამჟღავნებას, უნდა გამოქვეყნდეს. საიდუმლო ინფორმაციის შესახებ რეესტრში შეტანილი წონაცემები ღიაა.

მიუხედავად ზემოაღნიშნული დახურული ინფორმაციის სახეებისა, კანონმდებელმა დამატებით განსაზღვრა ინფორმაციათა ნუსხა, რომლის გაცნობის უფლება აქვს ყველას, შესაბამისად, მათი გასაიდუმლოება დაუშვებელია:

- ინფორმაცია გარემოს შესახებ, აგრეთვე მონაცემები იმ საშიშროების თაობაზე, რომელიც ემუქრება მათ სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას;

საჯარო დანესებულების საქმიანობის ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები;

საჯარო დანესებულების სტრუქტურის აღწერა, მოსამსახურე-

თა ფუნქციების განსაზღვრისა და განაწილების, აგრეთვე გადაწყვეტილებათა მიღების წესი;

საჯარო დაწესებულების იმ საჯარო მოსამსახურეთა ვინაობა და სამსახურებრივი მისამართი, რომელთაც უკავიათ თანამდებობა ან ევალებათ საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოება ან საზოგადოებასთან ურთიერთობა და მოქალაქეთათვის ინფორმაციის მიწოდება;

კოლეგიურ საჯარო დაწესებულებაში გადაწყვეტილების მისაღებად გამართული ღია კენჭისყრის შედეგები;

არჩევით თანამდებობაზე პირის არჩევასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაცია;

საჯარო დაწესებულების საქმიანობის შესახებ აუდიტორული დასკვნებისა და რევიზიების შედეგები, აგრეთვე სასამართლოს მასალები იმ საქმეებზე, რომელშიც საჯარო დაწესებულება მხარეს წარმოადგენს;

საჯარო დაწესებულების გამგებლობაში არსებული საჯარო მონაცემთა ბაზის სახელწოდება და ადგილსამყოფელი, აგრეთვე საჯარო მონაცემთა ბაზისათვის პასუხისმგებელი პირის ვინაობა და სამსახურებრივი მისამართი;

საჯარო დაწესებულების მიერ მონაცემთა შეგროვების, დამუშავების, შენახვისა და გავრცელების მიზნები, გამოყენების სფეროები და სამართლებრივი საფუძველი;

საჯარო მონაცემთა ბაზაში მისი პერსონალური მონაცემების არსებობა ან არარსებობა, აგრეთვე მათი გაცნობის წესი, მათ შორის, იმ პროცედურისა, რომლითაც მოხდება პირის იდენტიფიკაცია, თუ პირმა (მისმა წარმომადგენელმა) შეიტანა მოთხოვნა თავის შესახებ მონაცემების გაცნობის ან მათში ცვლილების თაობაზე;

იმ პირთა კატეგორია, რომელთაც კანონით უფლება აქვთ გაეცნონ საჯარო მონაცემთა ბაზაში არსებულ პერსონალურ მონაცემებს;

საჯარო მონაცემთა ბაზაში არსებულ მონაცემთა შემადგენლობა, წყაროები და იმ პირთა კატეგორია, რომელთა შესახებ

გროვდება, მუშავდება და ინახება ინფორმაცია.

ყველა სხვა ინფორმაცია, რომელიც კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებში და დადგენილი წესით არ არის მიჩნეული სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებად ან პერსონალურ მონაცემებად.

§48. საჯარო ინფორმაციის ფორმა

სზაკ-ის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია არის ოფიციალური დოკუმენტი (რომელიც შესაძლებელია იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, ნახაზის, მაკეტის, გეგმის, სქემის, ფოტოსურათის, ელექტრონული ინფორმაციის, ვიდეო და აუდიო ჩანაწერის სახით), რომელიც საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ მიღებულია, დამუშავებულია, შექმნილია ან გაგზავნილია სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით, ათევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.¹⁸¹ დაინტერესებულ პირს შეუძლია. მოითხოვოს საჯარო ინფორმაცია, მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის მდგომარეობის მიუხედავად და აირჩიოს მისი მიღების ფორმა, თუ იგი სხვადასხვა სახით არსებობს. დაინტერესებული პირი უფლებამოსილია, გაეცნოს ინფორმაციას დედანში და ასევე, მოითხოვოს მისი ასლი.¹⁸²

მიუხედავად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტში ნოცემული „საჯარო ინფორმაციის“ ლეგალური დეფინიციისა, პრაქტიკაში კვლავ სადავოა, თუ რა არის საჯარო ინფორმაცია. პრობლემას წარმოშობს ის შემთხვევა, როდესაც დაინტერესებული პირი ითხოვს ინფორმაციას, რომელსაც შეიცავს არა ერთი რომელიმე კონკრეტული დოკუმენტი, არამედ ის გაბნეულია დიდი რაოდენობისა და მოცულობის სხვადასხვა დოკუმენტში. ლოგიკურად იბადება შეკითხვა, თუ როგორ უნდა მოიქცეს საჯარო დაწესებულება? ამ კითხვას არაერთგვაროვნად პასუხობენ არა მარტო საჯარო დაწესებულებებში, არამედ - სასამართლოში:

საქმეზე - „არასამთავრობო ორგანიზაცია დემოკრატ მესხთა კავშირი ახალციხის რაიონული სახელმწიფო არქივის წინააღმდეგ“ მოსარჩელე ითხოვს ახალციხის რაიონის ცენტრალურ არქივს დაევალოს მის მიერ გამოთხოვილი ინფორმაციის გაცემა. კერძოდ, რაიონის 1944 წლის დემოგრაფიული მდგომარეობა, სასოფლო საბჭოებისა და დასახლებული პუნქტების საბელწოდება, ინფორმაცია მასში მცხოვრებ კომლთა და სულთა რაოდენობის, მათი ეთნიკური და ეროვნული შემადგენლობის შესახებ. რაიონულმა სასამართლომ განმარტა, რომ „მოსარჩელის მიერ გამოთხოვილი ინფორმაცია, ეს არის შესაქმნელი ინფორმაცია, ეს არ არის მზა და დამუშავებული

181 სზაკ-ის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი.

182 სზაკ-ის 37-ე მუხლი.

ინფორმაცია, რომელიც უკვე დეკს და შესაძლებელია მისი ასლის გადაღება და მიწოდება დაინტერესებული მხარისათვის. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ვაცემას ექვემდებარება საჯარო ინფორმაცია, ხოლო მოსარჩელის მიერ მოთხოვილი ინფორმაცია არის შესაქმნელი ინფორმაცია. არქივის საქმიანობაში არ შედის საბჭოების მიხედვით კომლთა და სულთა რაოდენობის, ეთნიკური და ეროვნული ზემადგენლობით დაჯგუფება. იგი მხოლოდ აგროვებს და ინახავს შემოსულ ინფორმაციას. მოსარჩელის მიერ გამოთხოვილი ინფორმაცია არაკონკრეტულია. იგი ვერ გაიცემა დედნიდან ქსეროასლის სახით, რადგან ფიზიკურად არქივში ასეთი... არ არსებობს"

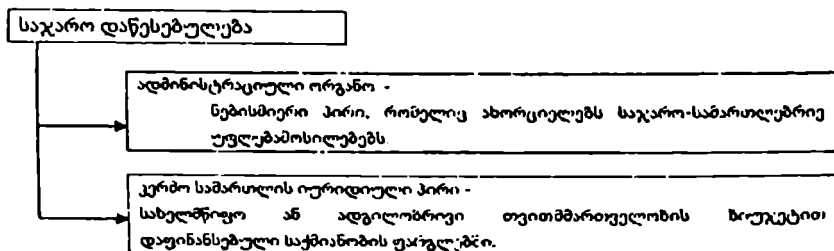
ის ფაქტი, რომ ინფორმაცია კონკრეტული დოკუმენტის სახით არ არსებობს და გაბნეულია ძალიან დიდი მოცულობისა და რაოდენობის დოკუმენტებში, არ შეიძლება გახდეს ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი. საჯარო დანესებულება ვალდებულია, დაინტერესებულ პირს გადასცეს ყველა ის დოკუმენტი, რომელშიც გაბნეულია მისთვის საინტერესო ინფორმაცია.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით სზაკ-ი ავალდებულებს საჯარო დანესებულებას, დაადგინოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურე.¹⁸³ ამავ ე მიზანს ემსახურება სზაკ-ის მოთხოვნა საჯარო დანესებულებაში საჯარო მონაცემთა ბაზის წარმოების შესახებ, რომელიც მოიცავს საჯარო დანესებულების ან საჯარო მოსამსახურის მიერ სისტემაურად შეგროვებულ, დამუშავებულ და შენახულ მონაცემებს. საჯარო დანესებულება ვალდებულია, ორი დღის ვადაში შეიტანოს საჯარო რეესტრში ყველა ის ინფორმაცია, რომელიც ამ დანესებულებაში შეიქმნა, გადამუშავდა, გამოიცა, გაიგზავნა ან მიღებულ იქნა. საჯარო რეესტრში შეტანილი მონაცემები ხელმისაწვდომია ნებისმიერი პირისათვის. დაინტერესებულ პირს შეუძლია, მოითხოვოს როგორც საჯარო რეესტრის გაცნობა, ისე მთლიანად ან მისი გარკვეული ნაწილის ასლის გადაღება. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია საქმისწარმოებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიზნით გამოიყენოს პროგრამული უზრუნველყოფა და მართვას ერთიანი ავტომატური საშუალებები.

183 სზაკ-ის 36-ე მუხლი

ელექტრონული მმართველობის სისტემის დანერგვა აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობას ნებისმიერი ინფორმაცია ან/და დოკუმენტი მიიღოს, გამოსცეს ან გასცეს მართვის ერთიანი ავტომატური საშუალებების გამოყენებით, თუ დაინტერესებული პირის მიერ არჩეული არ არის ამ თავით განსაზღვრული ინფორმაციის მიღების სხვა ფორმა. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ელექტრონული ასლის სახით შეინახოს და გასცეს თავის მიერ შექმნილი ან თავისთან დაცული ნებისმიერი დოკუმენტი.¹⁸⁴

ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნა ვრცელდება საჯარო დაწესებულებებზე. საჯარო დაწესებულების ცნება სზაკ-ის III თავის მიზნებისათვის განმარტებულია ამავე თავის 27-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც, ის მოიცავს ადმინისტრაციულ ორგანოს და სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.



¹⁸⁴ სზაკ-ის 35¹-ე მუხლი.

§49. კოლეგიურ საჯარო დანესებულებათა სხდომების საჯაროობა

კოლეგიური საჯარო დანესებულების მიერ გადაწყვეტილების მომზადება და მიღება სპეციალურ სამართლებრივ რეჟიმს ექვემდებარება. ეს განპირობებულია მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე განსაკუთრებული საჯარო ინტერესებით. სზაკ-ის 27-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი ახდენს კოლეგიური საჯარო დანესებულების ცნების დეფინიციას კოდექსის II თავის მიზნებისათვის: კოლეგიური საჯარო დანესებულება – საჯარო დანესებულებაა, რომლის ხელმძღვანელი ან სათათბირო ორგანო ერთზე მეტი პირისაგან შედგება და რომელშიც გადაწყვეტილებებს ერთზე მეტი პირი ერთობლივად იღებს ან ამზადებს. კოლეგიური საჯარო დანესებულებებია, მაგალითად:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები საკრებულოები;
- ცენტრალური, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიები;
- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები;
- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიები.

სზაკ-ის 32-ე მუხლის თანახმად, თითოეული კოლეგიური საჯარო დანესებულება ვალდებულია, ღიად და საჯაროდ წარმართოს თავისი სხდომები. კოდექსი ითვალისწინებს სხდომის დახურვის შესაძლებლობას, თუკი ეს აუცილებელია სახელმწიფო და კომერცულ-საიდუმლოების ან პერსონალურ მონაცემებს მიკუთვნებული ინფორმაციის გამჟღავნების თავიდან ასაცილებლად. თუ სხდომის დღის წესრიგი შედგება რამდენიმე საკითხისაგან, რომელთაგან მხოლოდ ნაწილი შეიცავს საიდუმლო ინფორმაციას, ასეთ შემთხვევაში იხურება სხდომის ის ნაწილი, რომლის დროსაც განიხილება საიდუმლო ინფორმაცია.

კოლეგიური საჯარო დანესებულება ვალდებულია, ერთი კვირით ადრე გამოაცხადოს მომავალი სხდომის ჩატარების ადგილის, დროისა და დღის წესრიგის თაობაზე, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას - აგრეთვე მისი დახურვის შესახებ. გადაუდებელი აუცილებლობისას კოდექსი უშვებს სხდომის ჩატარების შესაძლებლობას ამ წესების დაუცველად. გადაუდებელი აუცილებლობა არსებობს იმ შემთხვევაში, როდესაც სახეზეა კანონმდ-

ბლობის დარღვევის საშიშროება ან ვითარება, როდესაც დემოკრატიულ საზოგადოებაში რეალური საფრთხე ექმნება საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირებას.¹⁸⁵ ასეთ შემთხვევაში, კოდექსი ადგენს საჯარო დაწესებულების ვალდებულებას, სხდომის გამართვიდან 3 დღის ვადაში განმარტოს სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესი.¹⁸⁶

სზაკ-ის 34-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, გადაუდებელი აუცილებლობისას ჩატარებული სხდომის, ასევე სხდომის დახურვის კანონიერებაზე დავის შემთხვევაში სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის ჩატარებიდან ერთი თვის ვადაში. თუ სასამართლო დაადგენს სხდომის კანონით დადგენილი წესის დარღვევით ჩატარების ფაქტს, ეს გამოიწვევს ამ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილების ბათილად გამოცხადებას.

185 სზაკ-ის 27-ე მუხლი „კ“ ქვეპუნქტი.

186 სზაკ-ის 34-ე მუხლი.



გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას ქ. №75

ტელ: (+995 032)238 35 99; (+995)557 51 51 34

ვებ-გვერდი: www.law.ge

ელ-ფოსტა: info@law.ge

www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers