



გამოცემულია აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების ხაზგეჭოს (USAID) და პერიდენდის უნივერსიტეტის IRIS Center-ის ფინანსური მხარდაჭერით (კონტრაქტი №114-C-00-01-11136-00). გამოცემაში გამოთქმული მისაზრებები ეკუთვნის მათ ავტორებს და შესაძლოა არ ემთხვეოდეს USAID-ის თვალსაზრისს.

Published with the financial support of the United States Agency for International Development (USAID) through the IRIS Center at the University of Maryland (contract #114-C-00-01-11136-00). Any opinions expressed in this publication are those of author(s) and do not necessarily reflect the views of the USAID.



მაია კობალეშვილი

ადმინისტრაციული გარიგება

თბილისი
2003

❖ ნაშრომი ეხება ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუტს – ადმინისტრაციულ გარიგებას. ეს არის ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო სამართლის შესწავლა-გამოკვლევის ერთ-ერთი პირველი ცდა. ნაშრომში საქართველოსა და უცხოური ქვეყნების კანონმდებლობის საფუძველზე განმარტებულია ადმინისტრაციული გარიგების სამართლებრივი ბუნება, თავისებურებანი, მისი მიმართება სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებასთან; წარმოჩენილია ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთკავშირის საკითხები; განხილულია ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული დავის საგნის, სასამართლოში განხილვის თავისებურებანი, სასამართლო პრაქტიკა და ამ ინსტიტუტთან დაკავშირებული სხვა სამართლებრივი ასპექტები.

ნაშრომი განკუთვნილია იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისა და ადმინისტრაციული გარიგებით დაინტერესებული პირებისათვის.

სამეცნიერო რედაქტორი: პროფ. ვ. ლორია
რეცენზენტი: პროფ. ბ. ზოიძე
ტექნიკური რედაქტორი: მ. მენაღარიშვილი

წიგნი იბეჭდება ი. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ადმინისტრაციული სამართლის კათედრის რეკომენდაციით.

ტირაჟი: 1000 ცალი

© მაია კოპალეიშვილი 2003

ISBN – 99928-0-586-2

შინაარსი

შესავალი	5
თავი I. ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ სწავლების განვითარების მოკლე ისტორია	7
თავი II. ადმინისტრაციული გარიგების საკანონმდებლო საფუძველი საქართველოში	15
თავი III. ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები და მათი უფლებამოსილება	16
1) ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები	16
2) ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტების უფლებამოსილება	18
თავი IV. ადმინისტრაციული გარიგების თავისებურებანი. ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებათა ფარგლები, ადმინისტრაციული გარიგების საგანი	20
თავი V. ადმინისტრაციული გარიგების სახეები	29
1) ადმინისტრაციული გარიგების სახეები უცხოური ქვეყნების კანონმდებლობის მიხედვით	29
2) ადმინისტრაციული გარიგების სახეები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებანი ადმინისტრაციულ გარიგებასთან მიმართებით	34
თავი VI. ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი	41
1) ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართება	41
2) ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი	46
თავი VII. ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული დავის საგნის, სასამართლოში განხილვის თავისებურებანი	52
1) საკანონმდებლო საფუძველი	52
2) ადმინისტრაციული გარიგებების თაობაზე დავის განხილვა სასამართლოში (სასამართლო პრაქტიკა)	55
რეზიუმე (ინგლისურ ენაზე)	63
გამოყენებული ლიტერატურა	67

შესავალი

1999 წლის 25 ივნისის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ჩვენს სამართლებრივ სისტემაში ითვალისწინებს ერთ-ერთ ახალ ინსტიტუტს — ადმინისტრაციულ გარიგებას. აქამდე ტერმინი “ადმინისტრაციული გარიგება” საქართველოს კანონმდებლობაში არ გვხვდებოდა. ადმინისტრაციულ სამართლებრივ მეცნიერებაში ადმინისტრაციული გარიგება მიჩნეულია სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობის (მმართველობის) ფორმად, ანუ იგი შეიძლება დავახასიათოთ როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალიზაციის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა.

სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული გარიგება იკავებს შუალედურ ადგილს ადმინისტრაციულ აქტსა (რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ხელისუფლებრივი ნების გამოვლენაა) და კერძო სამართლებრივი ხასიათის ხელშეკრულებას შორის (რომელიც მხარეთა თანასწორობას ემყარება).

საერთოდ, ადმინისტრაციული გარიგება, როგორც პრობლემა, ყოველთვის აქტიურად განიხილებოდა ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში. იგი განსაკუთრებით აქტუალურია დღეს, როდესაც თითქმის არ არსებობს არც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც თავისი საქმიანობის ფორმებიდან გამორიცხავს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.¹)

ბუნებრივია, ყველაზე გავრცელებული სახის გარიგებაა სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება, თუმცა ცივილისტები “გარიგებას” უფრო ფართო მნიშვნელობის მოვლენად მიიჩნევენ და მას განიხილავენ როგორც კერძო (სუბიექტური) და საჯარო (ობიექტური) ნების გამოვლენის შედეგს.² საქართველოს ახალი სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლების კომენტარებში ფართოდაა წარმოჩენილი “გარიგების” ცნება, შინაარსი, სახეები და სხვ. პროფესორი ბ. ზოიძე აღნიშნავს, რომ “გარიგება” ძველ დროში არ წარმოადგენდა მხოლოდ სამოქალაქო სამართლებრივ მოვლენას. ტერმინი “გარიგება” გამოიყენებოდა როგორც საჯარო, ისე კერძო სამართალში. მას ამის საილუსტრაციოდ მოჰყავს ვახტანგ VI-ის ქართული სამართლის ძეგლის სახელწოდება “ხელმწიფის კარის გარიგება” და მიუთითებს, რომ

¹ Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев, Российское административное право, М., 1998г., гл. 259.

² საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, თბილისი, 1999წ., გვ.165.

თვით ვახტანგ VI-ის სამართლის წიგნშიც ცოტაა შემთხვევა, როდესაც გარიგებას ცივილურსამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს.³

“გარიგების” ცნება და მნიშვნელობა რომ სცილდება მხოლოდ სამოქალაქოსამართლებრივ კატეგორიას და ის საჯაროსამართლებრივი შინაარსის მატარებელიცაა, ეს თვალნათლივ წარმოჩინდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის საფუძველზე.)

არსებობს გარიგებათა სხვადასხვა სახე. ყველა გარიგება გამოირჩევა თავისი სპეციფიკური თავისებურებებით, რაც განპირობებულია მათ მიერ რეგულირებული სამართლებრივი ურთიერთობით. რამდენადაც სამართალი პირობით შეიძლება დავყოთ საჯარო და კერძო სამართლებრივ სისტემებად, ამდენად ოპტიმალურია გარიგებათა დაყოფა კერძოსამართლებრივ და საჯაროსამართლებრივ გარიგებადად. ამ უკანასკნელს განეკუთვნება სახელმწიფო გარიგებები (ხელშეკრულებები) და შეთანხმებები ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის ან სუბიექტებს შორის, სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის, საეკლესიო სფეროში არსებული შიდა გარიგებები, საერთაშორისო, ადმინისტრაციული გარიგებები და სხვ., ხოლო კერძოსამართლებრივი გარიგების ყველაზე თვალსაჩინო სახეა სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება.

ამ ნაშრომის მიზანია საქართველოს და დასავლეთ ევროპის ქვეყნების, განსაკუთრებით გერმანიის,⁴ კანონმდებლობის საფუძველზე წარმოგაჩინოთ ადმინისტრაციული გარიგების სამართლებრივი ბუნება, მისი მიმართება სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებასთან, ადმინისტრაციული გარიგებიდან წარმოშობილი დავის სასამართლოში განხილვის თავისებურებანი და სხვ.

არ გამოვირიცხავთ, რომ ნაშრომში განხილულ ამა თუ იმ საკითხზე განსხვავებული შეხედულება წარმოიშვას და პოლემიკა გაიმართოს, რაც ხელს შეუწყობს ნაშრომში დასმული პრობლემების უფრო სიღრმისეულად გამოკვლევას. ავტორი მადლობით მიიღებს პროფესიულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს.

³ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, გვ. 165

⁴ გერმანიის კანონმდებლობაზე ორიენტირება განაპირობა იმან, რომ საქართველოში ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ საკანონმდებლო დებულებებში ძირითადად გამოყენებულია გერმანული მოდელი.

თავი I

ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ სწავლების განვითარების მოკლე ისტორია

ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც პრობლემის, მიმართ განსხვავებული მიდგომა არსებობს სამივე სამართლებრივი სისტემის ლიტერატურაში.

ანგლოამერიკული ქვეყნების სამართლებრივი სისტემის კანონმდებლობა, ბუნებრივია, არ გამოირჩევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების დადების შესაძლებლობას, მაგრამ საკანონმდებლო დონეზე და სამართლებრივ ლიტერატურაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული გარიგება ძირითადად განიხილება როგორც ჩვეულებრივი სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება და მას ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ჰქვია. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების ფედერალური კანონის “ადმინისტრაციული პროცედურის აქტი” (The Administrative Procedure Act) §553(a), სრულად ჩამოთვლის⁵ რა იმ საკითხებს, რომლებზეც სავალდებულოა ადმინისტრაციული წარმოების გამართვა, მიუთითებს კონტრაქტის საგანზე წარმოების გამართვას⁶, მაგრამ კონტრაქტს ადმინისტრაციულს არ უწოდებს.

გარიგებაზე, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმაზე, საინტერესო თეორია შექმნა ფრანგულმა სკოლამ, რამაც ფართო დისკუსია გამოიწვია.⁷

ფრანგი ადმინისტრაცივისტების აზრით, ადმინისტრაციულ ორგანოს საჯარო სამსახურის ინტერესების დასაკმაყოფილებლად შეუძლია დადოს ან კერძოსამართლებრივი, ან საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებები. მათ მიაჩნიათ, რომ ხელშეკრულების მხარეთა მიერ ვალდებულებათა შეუსრულებლობისათვის სამოქალაქო სამართალში არსებული იურიდიული პასუხისმგებლობის რეჟიმი სახელმწიფო მმართველობის სფეროში სპეციფიკურ, ეფექტიან ფორმას იღებს, რამდენადაც დაიდება განსხვავებულ გარემოებებში, ვიდრე ეს კერძოსამართლებრივ სფეროშია.⁸ ადმინისტრაციული, ისე როგორც კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება დაიდება მხარეებს შორის, მაგრამ გარიგების დადების შემდეგ, ანუ მას

⁵ A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative law, West group, 1998, გვ. 47.

⁶ W. F. Fox, Understanding administrative law, fourth edition; 2000, გვ. 408.

⁷ Жин Старосияк, Правовые формы административной деятельности., Гос. из-во юридической литературы, Москва, 1959г., გვ. 259.

⁸ Г. Бребан, Французское административное право, М., Прогресс, 1998., გვ. 32.

შემდეგ, რაც უკვე განსაზღვრულია ადმინისტრაციისა და კერძო პირებს შორის თანასწორუფლებიანობის საფუძველზე ურთიერთობის ფარგლები, ადმინისტრაციას შეუძლია განახორციელოს ცალმხრივი ხელისუფლებრივი უფლებამოსილება მეორე მხარის მიმართ. მას უფლება აქვს, მაგალითად, შეწყვიტოს გარიგება მაშინაც კი, თუ კონტრაგენტს არავითარი ბრალი არ მიუძღვის, მაგრამ ამავდროულად ადმინისტრაცია მოვალეა გადაუხადოს მეორე მხარეს კომპენსაცია ნეგატიური ფინანსური შედეგებისათვის.⁹

მიჩნეულია, რომ ადმინისტრაცია არ არის ვალდებული გაავრცელოს საჯარო სამართლის რეჟიმი საკმაოდ მარტივ გარიგებაზე, მაგალითად, კერძო პირების მიერ დადებული გარიგებების ანალოგიურ გარიგებებზე. ბუნებრივია, ამ ორი სახის გარიგების დადების სამართლებრივი რეჟიმი სხვადასხვაა. ადმინისტრაცია კერძოსამართლებრივი გარიგებების დადებისას ექვემდებარება სამოქალაქო კოდექსის ნორმებს, ხოლო ადმინისტრაციული ბუნების გარიგებები – სამოქალაქოსამართლებრივი ნორმებისაგან განსხვავებულ სპეციფიკურ ნორმებს – ადმინისტრაციულსამართლებრივს. გარიგებებიდან გამომდინარე დავის განხილვაც სხვადასხვა სამართლებრივ რეჟიმშია მოქცეული. შესაბამისად, კერძოსამართლებრივი გარიგება განიხილება სამოქალაქო საპროცესო, ხოლო ადმინისტრაციული – ადმინისტრაციული საპროცესო წესით.

აღნიშნულთან ერთად ასევე მოქმედებს კანონმდებლის ნება, ანუ განსაზღვრულ შემთხვევაში კანონმდებელი თვითონ ადგენს გარიგების ბუნებას, მიუთითებს რა იმ სასამართლო დაწესებულებებზე, სადაც უნდა განიხილოს გარიგებიდან გამომდინარე დავა: საერთო იურისდიქციის სასამართლოში თუ ადმინისტრაციულ სასამართლოში.¹⁰

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, არსებობს საფრანგეთის ადმინისტრაციულ ორგანოთა მრავალრიცხოვანი გარიგება, რომელთა ბუნების შესახებ კანონმდებელი არ აკეთებს განსაზღვრულ დასკვნას. ამის გამო, მათი კლასიფიკაციის მიზნით, მიმართავენ სასამართლო პრაქტიკას, რომელმაც გარიგების ადმინისტრაციული ბუნების წარმოსაჩინად განსაზღვრული კრიტერიუმები დაადგინა, როგორიცაა, მაგალითად: “საჯარო სამსახურის მიზანი”, “კერძო სამართლის ჩარჩოებიდან გამოსული გარიგების პირობები” და სხვ. ფრანგულ სამეცნიერო ლიტერატურაში სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე დაყრდნობით აღნიშნავენ, რომ ამ კრიტერიუმებიდან თუნდაც ერთ-

⁹ Г. Бребан, Французское административное право, гл. 149.

¹⁰ Ж. Уедель, Административное право Франции., М., 1973г., гл. 166.

ერთის არსებობაც კი საკმარისია იმისათვის, რომ გარიგება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად.¹¹

პირველი კრიტერიუმის თანახმად, თუ გარიგების ერთ-ერთი მხარე მიზნად ისახავს თვითონ განახორციელოს საჯარო საქმიანობა, მაშინ მის მიერ დადებული გარიგებები ადმინისტრაციული ხასიათისაა. ეს ეხება ისეთ გარიგებებს, როდესაც კერძო პირი არა მარტო მონაწილეობს, არამედ თვითონ უზრუნველყოფს საჯარო ამოცანების შესრულებას. ასეა, მაგალითად, საჯარო სამსახურის კონცესიის დროს. ესაა გარიგება, რომელიც დაიდება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და იმ პირს შორის, რომელსაც გარიგებით ეკისრება საჯარო სამსახურის განხორციელება. საჯარო სამსახურის კონცესია გამოიხატება კერძო პირისათვის საჯარო სამსახურის მართვის გადაცემით. იგი ემყარება კონცესიონერის თავისუფალ არჩევანს და ძალზე სპეციფიკურია. ადმინისტრაციას ეზღუდება ცალკეული უფლებამოსილება. მაგალითად, მას არა აქვს სანქციების გამოიყენების უფლება და ამ დროს ფართოვდება სასამართლოს საკონტროლო ფუნქცია, თუ ადმინისტრაცია მიმართავს სასამართლოს. ასევე, მეწარმესთან დადებული გარიგებები საზოგადოებრივი სამუშაოების შესასრულებლად ადმინისტრაციულია. ეს გარიგება სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული ნარდობის ხელშეკრულების ანალოგიურია.¹² მაგრამ აქ ყურადღება უნდა მივაქციოთ გარიგების საგანს – საზოგადოებრივი სამუშაოების შესრულებას, რომელიც ყოველთვის განაპირობებს გარიგების ადმინისტრაციულ ბუნებას. ფრანგ ადმინისტრატივისტებს მიაჩნიათ ასევე, რომ, თუ კერძო პირი, თუნდაც ზეპირი ფორმით, წერილობითი გარიგების დადების გარეშე კვებავს რეპატრიატებს, ესეც ადმინისტრაციული ბუნებისაა. რადგან იგი შედის საჯარო სამსახურის ინტერესში.

მეორე კრიტერიუმთან დაკავშირებით აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს თვით ფრანგულ სამართლებრივ სამეცნიერო ლიტერატურაში. კერძოდ, რა პირობებია ისეთი, რომელიც სცილდება კერძო სამართლის ჩარჩოებს? სასამართლო პრაქტიკამ ცხადყო, რომ ეს შეიძლება იყოს გარიგებაში ისეთი პუნქტების არსებობა, რომელიც თავისი ბუნებით განსხვავდება იმათგან, რომელიც შეიძლება ჩაწერილი იყოს სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებაში. ე.ი. ეს პირობები არ გვხვდება კერძო სამართლებრივი

¹¹ Ж. Ведель, Административное право Франции., გვ. 166.

¹² საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 629-ე მუხლის თანახმად, ნარდობის ხელშეკრულებით მენარდე კისრულობს ვალდებულებას შეასრულოს ნარდობის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაო, ხოლო შემკვეთი ვალდებულია გადაუხადოს მენარდეს შეთანხმებული საზღაური.

ხასიათის გარიგებებში, მაგალითად, “პირობები”, რომელთა შეუსრულებლობა იწვევს “დასჯას” ან რომელიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციის სასარგებლოდ გარიგების ცალმხრივად მოშლას, ადმინისტრაციის უფლებამოსილებას – გასცეს მითითებები და სხვ. კერძო სამართლის ჩარჩოებს მიღმა არსებული პირობები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებულ გარიგებებს აძლევს ადმინისტრაციულ ხასიათს, მიუხედავად იმისა, რომ ამ გარიგებებს შეიძლება არც ჰქონდეს მიზნად საჯარო ამოცანების შესრულება. როგორც აღვნიშნეთ, ეს მტკიცება ზოგჯერ სადავოა. მას უპირისპირდება ის აზრი, რომ გარიგებას, რომელიც ეხება კერძო სექტორის მართვას, არა აქვს ადმინისტრაციული ხასიათი, თუნდაც ის მოიცავდეს პირობებს, რომელიც სცილდება კერძოსამართლებრივ ფარგლებს. განსაკუთრებით სადავოა იმ გარიგებების ხასიათი, რომელსაც დებს სამრეწველო ან სავაჭრო ხასიათის საჯარო სამსახური თავის კლიენტურასთან. ამ დავის შედეგია ის, რომ ასეთი გარიგებები განიხილება როგორც კერძოსამართლებრივი.¹³

სასამართლო პრაქტიკამ აჩვენა, რომ დავა, რომელიც წარმოიშობა სამრეწველო და სავაჭრო საჯარო სამსახურსა და საწარმოს შორის, წყდება კერძო სამართლის ნორმებით, ხოლო საჯარო სამსახურის დირექციასა და სამსახურის პერსონალს შორის დავა ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯადობას ექვემდებარება.

გერმანიის კანონმდებლობასა და სამეცნიერო ლიტერატურაში “ადმინისტრაციული გარიგების” ცნების ნაცვლად გამოიყენება ცნება – “საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება”¹⁴ და უკვე სადავოდ აღარ არის მიჩნეული მისი ერთ-ერთი სახე – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი ფორმა, დღეს აპრიორულად მიჩნეულია დებულება: (ხელშეკრულება არის ორ პარტნიორს შორის სამართლებრივი

¹³ Ж. Ведель, Административное право Франции., т. 1. 68.

¹⁴ საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების ცნება (ასევე მისი დასაშვებობა) გამომდინარეობს გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონმდებლობაში არსებული ნორმებიდან, რომლის მიხედვითაც, მმართველობის ორგანოები საჯარო სამართლის სფეროში ადმინისტრაციული წარმოების ნორმების თანახმად დებენ საჯაროსამართლებრივ ხელშეკრულებებს, რომელიც უფრო ფართო ცნებაა, ვიდრე მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლებრივი ლიტერატურა საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებებისაგან გამოყოფს და დამოუკიდებელი სახით განიხილავს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებს (der Verwaltungsvertrag), იხ. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage., München, 2000., გვ. 348.

ურთიერთობის მოწესრიგების საშუალება,¹⁵ მაგრამ, რადგან მმართველობა მნიშვნელოვან საჯაროსამართლებრივ წესრიგზეა დამყარებული, საჯაროსამართლებრივი გარიგების, როგორც მმართველობის ორგანოს, საქმიანობის ფორმის დასაშვებობა შეზღუდულია, განსაკუთრებით ხელშეკრულების პირობების შეთანხმებისას.¹⁶ ამჟამად გერმანიაში დგას ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების პირობებისა და ფორმის, მისი რეალიზაციის შედეგების საკითხი.

(გერმანიაში სახელმწიფო მმართველობის განვითარების მთელი დროის განმავლობაში ხელშეკრულების მნიშვნელოვანი ფორმა იყო ხელშეკრულება სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის. სამართლებრივი ცნება “ადმინისტრაციულსამართლებრივი ხელშეკრულება” საბოლოოდ დამკვიდრდა XX საუკუნის 70-იანი წლებიდან, კერძოდ, 1976 წელს, როდესაც მიიღეს გერმანიის ფედერალური კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG))¹⁷. მანამდე კი ფართოდ მიმდინარეობდა მსჯელობა სამეცნიერო ლიტერატურაში. ამ ინსტიტუტს თითქმის მთელი საუკუნე დასჭირდა იმისათვის, რომ საბოლოოდ დამკვიდრებულიყო და მას ადმინისტრაციული აქტის თანაბრად მოეპოვებინა ლეგიტიმური ადგილი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონში.¹⁸

როგორც გერმანულ სპეციალურ სამართლებრივ ლიტერატურაშია მითითებული, კლასიკური ადმინისტრაციული სამართალი უარყოფდა საჯაროსამართლებრივ ხელშეკრულებებს ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის. დისკუსია იმის შესახებ, რომ შესაძლებელია არსებობდეს ადმინისტრაციულსამართლებრივი ხელშეკრულება, როგორც მმართველობის დამოუკიდებელი ფორმა, დაიწყო 1888 წელს, როდესაც გერმანელმა მეცნიერმა, გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის ფუძემდებელმა ოტო მაიერმა (Otto Mayer) “საჯაროსამართლებრივი გარიგების” შესახებ სწავლება პირველად გადმოსცა თავის წიგნში “ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის თეორია” (Theorie des französischen Verwaltungsrechts). ოტო მაიერმა საჯაროსამართლებრივი

¹⁵ Franz-joseph Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht., C.F. Müller juristischer Verlag, Heidelberg, 1994. გვ.155.

¹⁶ Franz-joseph Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht., გვ.156.

¹⁷ იხ. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის 1976 წლის კანონი “Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)” in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 3050)., Textbuch Deutsches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland., Heidelberg., Müller verlag, 2000

¹⁸ Hans-Ludwig Schmahl. Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Handlungsform der öffentlichen Verwaltung., Brühl/Rheinland, 1997. გვ.7.

ხელშეკრულების შესახებ თავისი სწავლება განავითარა საფრანგეთში იმ დროისათვის უკვე კარგად ცნობილი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის საფუძველზე და იგი მიაჩნდა “სახელმწიფო ხელშეკრულებად”, ანუ ამოსავალი პუნქტი მისთვის იყო “სახელმწიფო”. ის თვლიდა, რომ რადგან ხელისუფლება სახელმწიფოს ხელშია, შეუძლებელია იგი გარიგებაში თანაბარუფლებიან მხარედ გამოდიოდეს. მაიერის თეორიაში სახელმწიფო გამოდიოდა აბსოლუტური, გაბატონებული ხელისუფლების მქონედ. იგი აღნიშნავდა, რომ ხელშეკრულების არსებობა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის საჯარო სამართლის სფეროში შეუძლებელია, რადგან ურთიერთობა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის სუბორდინაციული ხასიათისაა; ხელშეკრულება დაიდება იმ სუბიექტებს შორის, რომლებსაც თანაბარი სამართლებრივი სტატუსი აქვთ და არ არიან ერთმანეთს დაქვემდებარებული.¹⁹ მაიერის შეხედულებით, საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება შესაძლებელია მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში, კერძოდ, სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამსახურში მიღებისას.

აღსანიშნავია, რომ ასეთი აზრი მაშინაც კი არ გაიზიარეს საყოველთაოდ. მაგალითად, მეორე გერმანელი მეცნიერი პაულ ლაბანდი (Paul Laband), მაიერისაგან განსხვავებით, არ მისულა იმ დასკვნამდე, რომ გარიგება მხოლოდ თანაბარ საწყისებზე მდგომ კონტრაგენტებს შორის შეიძლება დაიდოს. ლაბანდის მითითებით, სწორედ იმის გამო, რომ ხელისუფლება სახელმწიფოს ხელშია, მას შეუძლია თავისი სურვილისამებრ გამოიყენოს ყველა სამართლებრივი ფორმა, თუ ეს მას სარგებლობას მოუტანს. სახელმწიფოს შეუძლია კერძოსამართლებრივი ნორმები გამოიყენოს, კერძო პირებთან თანაბარ საფუძველზე დადგეს და იმავდროულად საჯარო სამართლის ნორმების შესაბამისად მოქმედებდეს.²⁰

საინტერესოა ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ ჰანს კელზენის (Hans Kelsen) სწავლება. იმისათვის, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ერთმანეთისაგან გამიჯნოს კერძო- და საჯაროსამართლებრივი სისიტემის გამოყენების სფერო, კელზენი ფორმალურად განასხვავებს სახელმწიფოს, როგორც სამართლებრივ წესრიგს, და სახელმწიფოს, როგორც უფლებებისა და მოვალეობების მქონეს. სახელმწიფოს, როგორც სამართლებრივი წესრიგის,

¹⁹ Otto Mayer, Zur Lehre vom öffentlichen Verträge., Archiv des öffentlichen Rechts, Bd.3., 1888.s.3ff.

²⁰ Worachet Pakeerut, Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages, Berlin, 2000., გვ. 32.

დანიშნულებაა სამართლებრივად მოაწესრიგოს ურთიერთობები, ხოლო სახელმწიფო, როგორც უფლება-მოვალეობის მქონე, სხვა სუბიექტებთან მიმართებით თანაბარ მდგომარეობაშია და, ამდენად, იგი მოქმედებს სამართლებრივი წესრიგის შესაბამისად. სახელმწიფოსა და სამართლის სხვა სუბიექტებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის დამყარება მხოლოდ მაშინაა შესაძლებელი, როდესაც სახელმწიფო გამოდის არა როგორც სამართლებრივი წესრიგი, არამედ როგორც სამართლის სუბიექტი. “ხელშეკრულება” არ არის არც კერძო- და არც საჯარო სამართლებრივი ცნება, იგი ზოგადი სამართლისმცოდნეობის ცნებაა. არსებითია ის, რომ ხელშეკრულება სახელმწიფოსა და სხვა სუბიექტებს შორის დამოკიდებულია არა მხოლოდ სახელმწიფოს ნებაზე, არამედ იმავედროულად სხვა სუბიექტის ნების გამოვლინებაზეც. ასეთი ხელშეკრულება არ არის არც მხოლოდ საჯარო სამართლის და არც მხოლოდ კერძო სამართლის სამართლებრივი სისტემების ერთობლიობის შედეგი, ის ზომიერად ნეიტრალურია.²¹

გერმანიაში პირველი სისტემატიზებული მონოგრაფია ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე იყო 1920 წელს გამოცემული ვ. აპელტის ნაშრომი: “ადმინისტრაციულ სამართლებრივი ხელშეკრულება”.²² მისთვის ამოსავალი წერტილი იყო არა ხელშეკრულება სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის, არამედ საჯარო მმართველობის მატარებელ სუბიექტებს შორის. აპელტი მიუთითებდა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორები ერთმანეთის მიმართ თანაბარ მდგომარეობაში არიან, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი სხვა შემთხვევაში შეიძლება არ იყვნენ თანაბარნი. როგორც დავინახეთ, 1976 წლამდე, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მოღებამდე, გერმანიის სამართლებრივ ლიტერატურაში გაუთავებელი დავა მიმდინარეობდა იმაზე, თუ რამდენად დასაშვებია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება.

1976 წელს მიღებულმა კანონმა არა მარტო ნორმატიულად განამტკიცა ეს ინსტიტუტი, არამედ გავლენაც მოახდინა შესაბამის სამეცნიერო ლიტერატურაზე. როგორც აღვნიშნეთ, უკვე ფართო სამართლებრივი დისკუსია გაიშალა ხელშეკრულების ფორმის, პირობების, რეალიზაციის, ასევე ადმინისტრაციულ- და

²¹ Worachet Pakeerut, Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages., გვ.45.

²² W.Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag: Ein Beitrag zur Lehre vom der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen recht., Leipzig, 1920. ; ასევე, W. Pakeerut, Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages., გვ. 43

კერძოსამართლებრივ ხელშეკრულებას შორის ფარგლების დადგენის თაობაზე.

✓ რუსეთის თანამედროვე ადმინისტრაციულსამართლებრივ ლიტერატურაში დღემდე სადავოა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც სახელმწიფო მმართველობის საქმიანობის, სამართლებრივი ფორმის არსებობა. რუსი ადმინისტრაციისტიების ნაწილი მიუთითებს, რომ სახელმწიფო მმართველობის სფეროში დადებულ ხელშეკრულებებს ჯერ კიდევ არ მიუღია გამოკვეთილი განმარტება და საჭირო იურიდიული გაფორმება. აქ შეიძლება მხოლოდ ხელშეკრულებათა ცალკეულ ელემენტებზე ლაპარაკი. მათ მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივ ხელშეკრულებათა სიცოცხლისუნარიანობის დროსაც კი ისინი იმდენად განსხვავდებიან, რომ არ არსებობს საფუძველი ერთგვაროვანი განმარტებისათვის. აღმასრულებელი ხელისუფლების ცალკეულ სუბიექტებსა და მათსა და სხვა იურიდიულ პირებს შორის მსგავსი სამართლებრივი ურთიერთობის საერთო სახელწოდებისათვის გვთავაზობენ ტერმინს: “ადმინისტრაციულსამართლებრივი შეთანხმება”,²³ მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის ერთ-ერთი ფორმის, საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგების აუცილებლობას არ გამოირიცხავს პროფესორი ი.სტარილოვი. იმავდროულად იგი მიიჩნევს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა მიერ დადებული ხელშეკრულება ყოველთვის არ შეიძლება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად.²⁴

²³ А. П. Алехин, А. А. Кармолуцкий, Ю. М. Козлов, Административное право Российской Федерации, М., 1997г. гл. 245.

²⁴ Ю. Н. Стариков, Административное право., часть 2, книга 2., Из-тво Воронежского гос. университета, 2001г., гл. 296.

თავი II

ადმინისტრაციული გარიგების საკანონმდებლო საფუძველი საქართველოში

ზემოაღნიშნულის თანახმად (ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული სამართლებრივი ინსტიტუტის, საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. იგი განმარტავს ადმინისტრაციულ გარიგებას (მუხ.2, ნაწ.1, პ."ზ"), აგრეთვე აყალიბებს მის მარეგულირებელ მუხლებს კოდექსის მეხუთე თავში (მუხლები 65–71). გარდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა, მოქმედებს სხვა კანონებიც, რომლებმაც აღნიშნული კოდექსის მიღებამდე ადმინისტრაციულ ორგანოებს მიანიჭეს ადმინისტრაციულ გარიგებათა დადების უფლებამოსილება, მაგრამ მამინ გარიგების მოხსენიება ადმინისტრაციული სახელწოდებით, ბუნებრივია, არ ხდებოდა. მაგალითად, "სახელმწიფო ქონების პრევატიზების შესახებ" საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონით გათვალისწინებულია პრევატიზების გარიგება.²⁵

1 კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული გარიგება – ესაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება (მუხ.2, ნაწ.1, პ."ზ").

აღნიშნული განმარტების შესაბამისად, სადავო აღარ არის, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ გარიგებად მიჩნეულია ყველა სახის სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება, რომელშიც ერთ-ერთ მხარედ ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს, ანუ სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება ადმინისტრაციულ ხასიათს იძენს, თუ იგი ადმინისტრაციულმა ორგანომ დადო. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული გარიგებისათვის დამახასიათებელ სხვა თავისებურებებთან ერთად, მასში უმთავრესია ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობის სავალდებულობა.

კოდექსის მე-5 თავში ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ მხოლოდ ზოგადი ნორმებია მოცემული. დადგენილია გარიგების ფორმის, ბათილად გამოცხადებისა და შეცვლის ზოგადი პირობები, გარიგების ძალაში შესვლის, სუბიექტთა, გარიგების დადებაში მესამე პირების მონაწილეობის სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნები. რაც

²⁵ საქართველოს კანონი "სახელმწიფო ქონების პრევატიზების შესახებ", 1997 წლის 30 მაისი, პარლამენტის უწყებები, №29-30, 9.07.97.

შეხება ადმინისტრაციული გარიგების სახეებს, მისი ნამდვილობის დადგენას, ბათილობისა და ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველს და გარიგებასთან დაკავშირებულ სხვა სამართლებრივ ურთიერთობას, როგორც ამას კოდექსის შესაბამისი მუხლები მიუთითებს (მუხ.65,პ.2; მუხ.70, პ.1), აწესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი.)

თავი III.

ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები და მათი უფლებამოსილება

1) ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტები

როგორც ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებიდან ირკვევა, ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთ სავალდებულო მხარედ ადმინისტრაციული ორგანო გამოდის.

ტერმინი “ადმინისტრაციული ორგანო” საკანონმდებლო დონეზე პირველად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განისაზღვრა. აქ დადგენილმა განმარტებამ განაგრცო ამ ტერმინის შინაარსობრივი დატვირთვა და მასში იგულისხმება არა მარტო მმართველობის (აღმასრულებელი) ორგანო, არამედ “ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს” (მუხ.2, ნაწ.1, პ.,,ა“).

აღსანიშნავია, რომ ზოგჯერ სადავოა ესა თუ ის ორგანო განეკუთვნება თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამდენად მათი სრული ჩამონათვლის დადგენა რთულია, რაც განპირობებულია მთელი რიგი მიზეზებით. ამის გამო კანონმდებელმა ყურადღება გაამახვილა ამ ორგანოთა ძირითად დანიშნულებაზე – გამოიყენონ საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება. ამ საქმიანობის განმახორციელებელ ორგანოთა რაოდენობა კი, სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარე, განუხრელად იზრდება.

ის, თუ რა იგულისხმება ადმინისტრაციულ ორგანოში (დაწესებულებაში), სხედასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულია საკუთარი კანონმდებლობიდან გამომდინარე.²⁶ ამის გამო ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტებზე საუბრისას ჩვენ ამოსავალ წერტილად ავიღებთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრულ განმარტებას.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებიდან გამომდინარე, ჩვენ შეგვიძლია განვსაზღვროთ ადმინისტრაციული გარიგების როგორც სავალდებულო, ისე სხვა სუბიექტები. სავალდებულო სუბიექტებად გამოდიან ისინი, რომლებიც თავსდებიან ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ფარგლებში. ესენია: 1) სახელმწიფო ორგანო ან დაწესებულება, 2) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, 3) საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და

²⁶ ტერმინი "ადმინისტრაცია" (ლათინურად administration – მმართველობა) ფართო გაგებით გულისხმობს სახელმწიფოს მთელ მმართველობით საქმიანობას. ადმინისტრაციას საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე შეადგენს სახელმწიფოს აღმასრულებელი და განმკარგულებელი ორგანოები (იხ. Бюллетень юрполиции, М., 1997 г., в. 12). საქართველოში მმართველობის სახელმწიფოებრივ "ადმინისტრაციაში" იგულისხმება სახელმწიფოს მეთაურთან არსებული კაბინეტი. აშშ-ის კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციული დაწესებულებებია აღმასრულებელი ხელისუფლების მხოლოდ ის დაწესებულებები, რომლებიც არ ახორციელებენ სახზნარო ან საგარეოპოლიტიკურ ფუნქციებს და ასევე, რომლებსაც აქვთ უფლებამოსილება გამოიტანონ გადაწყვეტილება კერძო პირების იურიდიულ სტატუსთან დაკავშირებით, ანუ გადაწყვიტონ მათი უფლებებისა და თავისუფლებების საკითხი (იხ. Административное право зарубежных стран, из-во "СПАРК", М., 1996 г., в. 10). ანგლისში ადმინისტრაციული აპარატი მოიცავს აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს. ქვეყნის მთელ ადმინისტრაციულ აპარატს ფორმალურად ხელმძღვანელობს მონარქი. ცენტრალურს, გარდა მონარქისა, ეკუთვნის პრემიერ-მინისტრი, კაბინეტი, მთავრობა, საიდუმლო საბჭო, სამინისტროები და უწყებები (Административное право зарубежных стран, в. 53). საფრანგეთში ტერმინი "ადმინისტრაციის" გამოიყენების მიმართ განსაზღვრული კონცეფცია არსებობს. კერძოდ, იგი გამოიყენება ორგვარი გაგებით. ეს შეიძლება ნიშნავდეს განსაზღვრულ საქმიანობას და ამ გაგებით მას ფუნქციური დატვირთვა აქვს. მეორე მხრივ, ადმინისტრაციაში იგულისხმება პერსონალი, რომელიც მმართველობით მოქმედებს ახორციელებს (მაგ. ფინანსური ადმინისტრაცია). ეს ტერმინი ორივე გაგებით ფართოდ გამოიყენება (ამ საკითხზე უფრო ვრცლად იხილეთ ფ. ველელის ნაშრომი - Ж. Велель, Административное право Франции, М., 1973 г.) გარდა ამისა, ფრანგულ სპეციალურ ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების შესაბამისად, ადმინისტრაციული ინსტიტუტები შეიძლება განვიხილოთ როგორც საზოგადოების საქმეთა მართვის ორგანოები, რომლებიც ექვემდებარებიან პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანოებს და ვალდებული არიან ეფექტიანად აღასრულონ მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილება. გარდა ამისა, არსებობს უამრავი დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებიც სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ ორგანოთა კლასიკურ იერარქიაში არ ფუნქციონირებენ, მაგრამ მათ მინიჭებული აქვთ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება და დამოუკიდებლობა (იხ. Макс Гунель., В ведение в публичное право, ИНТРАТЕК, М., 1995 г., с. 66-67).

რელიგიური გაერთიანებისა), 4) ნებისმიერი სხვა პირი (ფიზიკური პირი, კერძო სამართლის იურიდიული პირი), თუ იგი კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას. ადმინისტრაციულ გარიგებაში სავალდებულო სუბიექტებთან ერთად შეიძლება მონაწილეობდეს (სუბიექტი იყოს) როგორც სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, ისე სამართლის ნებისმიერი სუბიექტი კანონით დადგენილი წესით.

გარდა დასახელებულისა, დასაშვებია, რომ ადმინისტრაციულ გარიგებაში მონაწილეობდნენ აგრეთვე მესამე პირებიც. ეს განსაკუთრებით მაშინ ხდება, როდესაც კანონმდებელი მიზნად ისახავს, რომ ადმინისტრაციული გარიგების დადებით არ შეიზღუდოს მესამე პირების უფლებები ან, პირიქით, მათ აკისრებს რაიმე ვალდებულებას. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ აცნობოს ასეთ მესამე პირებს. ადმინისტრაციული გარიგება ძალაში შედის მხოლოდ მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ. 67).

2) ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტების უფლებამოსილება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, კერძო სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი.¹ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი “სამოქალაქო სამართლის სუბიექტის” ცნების ნაცვლად იყენებს “კერძო სამართლის სუბიექტის”, “სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილის” ცნებებს (მუხ.8., მუხ.24), ამასთან, სამოქალაქო კოდექსის მე-10 მუხლის მე-2 ნაწილი მიუთითებს, რომ სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეებს შეუძლიათ განახორციელონ კანონით აუკრძალავი, მათ შორის კანონით პირდაპირ გაუთვალისწინებელი ნებისმიერი მოქმედება.

ისმის კითხვა: აქვს თუ არა უფლება ადმინისტრაციულ ორგანოს სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგების დადებისას, რომელიც ამ ფაქტით ადმინისტრაციული გარიგების სახეს იძენს, განახორციელოს ყველა ის მოქმედება რაც არ არის კანონით აკრძალული? ამის თაობაზე თვით კოდექსი უპასუხებს: ადმინისტრაციული ორგანო თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას (ამ შემთხვევაში გარიგების

დადებისას), სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობის სხვა მონაწილეთაგან განსხვავებით, მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ.66, ნაწ.1)²⁷.

შეიძლება დავამტკიცოთ, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც საჯარო ხასიათი აქვს, გარიგების დადებისას ვერ იმოქმედებს კერძო ავტონომიის თავისუფლებებითა და შესაძლებლობებით. ის მხოლოდ იყენებს სამოქალაქო სამართლებრივ ნორმებს საჯარო უფლებამოსილების განსახორციელებლად და საჯარო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად.²⁸

ასევე, დამატებით აღვნიშნავთ, რომ სახელმწიფო ორგანოების მსგავსად, ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთი მონაწილე სუბიექტი – საჯარო სამართლის იურიდიული პირიც – შეზღუდულია სპეციალური უფლებაუნარიანობით. სამოქალაქო კოდექსის 25-ე მუხლის თანახმად, იგი უფლებამოსილია განახორციელოს მხოლოდ კანონში ან მის დამუშავებულ დოკუმენტებში გათვალისწინებული მიზნების შესაბამისი საქმიანობა. მაშინ როდესაც კერძო სამართლის იურიდიულ პირს (სამეწარმეოს თუ არასამეწარმეოს) უფლება აქვს განახორციელოს კანონით აუკრძალავი ნებისმიერი საქმიანობა, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ეს საქმიანობა წესდებით გათვალისწინებული.

²⁷ იხ. აგრეთვე ზ. ადევილი, გ. ვინტერი, გ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი., თბილისი, 2002წ., გვ.176.

²⁸ უფრო ერცლად იხ. ზ. ადევილი, გ. ვინტერი, გ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი., თბილისი, 2002წ., გვ. 178.

თავი IV.

**ადმინისტრაციული გარიგების თავისებურებანი. ადმინისტრაციულ-
და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა ფარგლები,
ადმინისტრაციული გარიგების საგანი.**

ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ არსებული შეხედულებანი არ არის ერთგვაროვანი. უკვე სადავო აღარაა ადმინისტრაციული გარიგების არსებობის საკითხი, მაგრამ სადავოა ის, თუ რომელი სახის გარიგებები განეკუთვნება ადმინისტრაციულსამართლებრივს, ანუ პრობლემაა ადმინისტრაციულ- და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა ფარგლების გამოიყენება. ყოველთვის ისმის კითხვა: არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ყველა სახის გარიგება ადმინისტრაციული? არსებობს თუ არა სხვა კრიტერიუმი ამ ორი სახის გარიგებათა გასამიჯნავად? ჩვენ ვითვალისწინებთ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული გარიგების ცნების დეფინიციას, ასევე ამ ნაშრომის მე-2 თავის დასაწყისში აღნიშნულ შეხედულებას და მივეუთითებთ, რომ ამ თავში განხილული საკითხები მხოლოდ თეორიული მსჯელობისა და განსჯის საგანია.

აქ შევეცდებით თანამიმდევრულად განვიხილოთ ყველა ის საკითხი, რომელიც ზემოთ დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემას ისახავს მიზნად.

1. ადმინისტრაციული გარიგების მიზანი. ადმინისტრაციულ- და სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებათა გამოიყენების პრობლემაზე საუბრისას მიზანშეწონილია პირველ რიგში გავარკვიოთ, რა არის ადმინისტრაციული გარიგების მიზანი: თუ მარტივად შევხედავთ საკითხს, ადმინისტრაციული გარიგების მიზნის გარკვევისას ამოსავალ დებულებად უნდა მივიჩნიოთ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი, ჩვენთვის უკვე კარგად ცნობილი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. ყველა იმ სუბიექტს, რომელიც თავსდება ადმინისტრაციულ ორგანოთა ცნების ფარგლებში, აქვს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილება. კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოსადმი ნებისმიერი სხვა პირის მისაკუთვნებლად ერთადერთ გარემოებად მიიჩნევს მათ მიერ საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას (მუხ.2, ნაწ.1, პ.ა). ე.ი ლოგიკურია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც, მოქმედებს რა მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას და მიზნად ისახავს საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას.

მაგრამ საკითხი ასე მარტივად არ დგას. რა თქმა უნდა, ადმინისტრაციული გარიგებით საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილება ამ სახის გარიგების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურებაა, მაგრამ არა გადამწყვეტი. ანუ კვლავ სადავოა – ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ყველა გარიგება ისახავს თუ არა მიზნად საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი შედეგის მიღწევას, საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას.

ამ საკითხს საინტერესოდ წარმოაჩენს გერმანიის სამართლებრივ ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრება. ეს იმ შემთხვევას ეხება, როდესაც ერთ-ერთ მხარედ გამოდის ფიზიკური პირი და ჩნდება მოვალეობის შესრულების ვალდებულება, მაგ., როცა მოქალაქე მიმართავს ადმინისტრაციულ ორგანოს და ვალდებულებას იღებს, რომ ის გადაიხდის ფულად თანხას, თუ მის მიმართ ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს მოთხოვნილ ოფიციალურ აქტს. ასეთ შემთხვევაში იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.²⁹ მაგრამ ავტორი მიუთითებს, რომ ამ ფარგლების დადგენა ყოველთვის არ არის ადვილი. უეჭველად სახეზეა კერძოსამართლებრივი ყიდვის ხელშეკრულება, როცა მოქალაქე ქალაქის მმართველობისაგან შეისყიდის მიწას. ასევე ხელშეკრულება ქალაქის მმართველობასა და ხელოვნების ნიმუშების გამოფენის მომწყობს (ორგანიზატორს) შორის, მიუხედავად იმისა, რომ გამოფენა გარეგნულად საჯარო ინტერესს აკმაყოფილებს. სინამდვილეში იგი საჯარო ინტერესების აღსრულებით კერძოსამართლებრივ შედეგს იწვევს.³⁰

2. კანონმდებლის ნება. ადმინისტრაციულ- და კერძოსამართლებრივი გარიგებების გარეგნული გამოიყენების ერთ-ერთი მომწესრიგებელი საშუალებაა კანონმდებლის ნება. მაგალითად, საქართველოს კანონმდებელმა ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებით აღარ დატოვა ეს პრობლემა და ერთმნიშვნელოვნად დაადგინა, რომ, თუ ადმინისტრაციული ორგანო დადებს გარიგებას, თუნდაც მას სამოქალაქოსამართლებრივი შინაარსი ჰქონდეს, ის ადმინისტრაციულ გარიგებად უნდა ჩაეთვალოს. ამდენად, ამ გარიგებათა გამოიყენების პრობლემა საქართველოში, როგორც აღენიშნეთ, ძირითადად თეორიული მსჯელობის საგნად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან მაინც დარჩა ისეთი საკითხები, რომელთა განხილვამაც სასამართლო პრაქტიკაში საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებიდან დაახლოებით ორი წლის განმავლობაში განსხვავებული სურათი შექმნა.

²⁹ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht., 13. Auflage., München, 2000., გვ. 357

³⁰ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht., 13. Auflage., გვ. 359.

მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მუშაკს შორის შრომის სამართლებრივი ურთიერთობიდან წამოჭრილი დავა (ე.წ. შრომითი დავა) არ მიიჩნეოდა ადმინისტრაციულ დავად და სასამართლო მათ არ განიხილავდა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. აღსანიშნავია, რომ ეს პრაქტიკა ემყარებოდა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მუშაკს შორის არსებული შრომითი კონტრაქტის განმარტებას. კერძოდ, ამ განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მუშაკს (ან საჯარო მოსამსახურეს) შორის შრომითი დავა თავისი ხასიათის მიხედვით მიჩნეულია კერძოსამართლებრივი სახის მქონედ,³¹ რაც, როგორც აღენიშნეთ, ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული გარიგების ცნებას, ასევე არ შეესაბამება ადმინისტრაციული კანონმდებლობის თანამედროვე მოთხოვნებს.³²

როგორც ვხედავთ, პრაქტიკულად ძალიან ძნელია სწორხაზოვანი ზღერის გავლება კერძოსამართლებრივ და საჯაროსამართლებრივ გარიგებებს შორის, მაგრამ, რამდენადაც ადმინისტრაციული გარიგება საჯაროსამართლებრივი გარიგების ერთ-ერთი სახეა, ამდენად, მისთვის დამახასიათებელია გარკვეული ფორმალური ხასიათის თავისებურებანი. ეს კი, კერძოსამართლებრივი გარიგებისაგან განსხვავებით, განაპირობებს მის მოქცევას გარკვეულ სამართლებრივ რეჟიმში.

3. ინტერესთა თეორია. ისევე, როგორც კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნისას, გარიგებათა გამიჯვნის დროსაც ყურადღება ექცევა გარიგებით რეგულირებული სამართლებრივი ურთიერთობისას “ვისი ინტერესები დგას წინა პლანზე: ერთეულების, კერძო ინტერესები თუ ე.წ. საჯარო ინტერესები”³³ (ინტერესთა თეორია). ასეთი შეხედულება უდავო არ არის და მხოლოდ მაშინ ამართლებს, თუ კანონი არ იძლევა ადმინისტრაციული გარიგების პირდაპირ ფორმულირებას და გარიგებიდან წარმოშობილი დავის განხილვისას დავის განმხილველი ორგანო (სასამართლო) იმისათვის, რომ საქმის განხილვა მოხდეს სამოქალაქო- ან საჯაროსამართლებრივ რეჟიმში, ყურადღებას აქცევს გარიგებით რეგულირებულ ინტერესებს.³⁴

³¹ ჯ. რუსიამელი, ი. ტაბუცაძე, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, გამოცემულია “სამართალი”, თბილისი, 2000წ., გვ.17.

³² უფრო ვრცლად იხ.: ე. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი, გამოცემულია “პერიდიანი”, 2000წ., გვ.167.

³³ ლ.ქანტარია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი, 1997 წ., გვ.42.

³⁴ როგორც აღენიშნეთ, ასეთი პრინციპი მოქმედებს საფრანგეთის სასამართლო პრაქტიკაში იმ კატეგორიის გარიგებებზე, რომელთა მიკუთვნების შესახებ კანონმდებელი არ მიანიშნებს

ინტერესთა თეორიის კრიტიკოსები, აფართოებენ რა კერძო- და საჯაროსამართლებრივი ნორმების გამოყენების შესაძლებლობას როგორც კერძო პირების, ისე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში, აღნიშნავენ, რომ კერძო პირებსაც შეუძლიათ კერძო სამართლის გამოყენებით საჯარო ინტერესების დაცვა. ამ მხრივ საყურადღებოა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. კოდექსში ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებით ფაქტობრივად გადაწყვეტილია იმ გარიგებათა ადმინისტრაციული ბუნება, რომლებიც დადებულია “ნებისმიერი სხვა პირის მიერ, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას”.

გარდა ამისა, სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგებისას, მართალია, ხდება კერძო ინტერესთა დაცვა, მაგრამ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო პირს შორის დადებულ გარიგებაშიც მიმდინარეობს მხარეთა ინტერესების გაწონასწორება. კერძო პირი ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დებს გარიგებას სწორედ იმის გამო, რომ ეს მის ინტერესებს შეესაბამება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავისი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროსაც კი დაიცვას კერძო პირთა კანონიერი უფლებები და ინტერესები და დაუსაბუთებლად არ შეზღუდოს ეს ინტერესები (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ.7, ნაწ.2).

აქვე დამატებით აღვნიშნავთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ყურადღებას ამახვილებს არა გარიგების სუბიექტთა ინტერესებზე, არამედ გარიგების სავალდებულო სუბიექტზე, რომ გარიგება ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობით უკვე ადმინისტრაციული გარიგებაა.

4. სუბიექტების თეორია. ადმინისტრაციული გარიგების ცნებით კოდექსი გარკვეული ვარიაციებით აღიარებს ე.წ. სუბიექტების თეორიას. ამ თეორიის თანახმად, სამართლის დაყოფას კერძო და საჯარო სამართლად საფუძვლად უდევს ურთიერთობაში მონაწილე სუბიექტების სტატუსი³⁵, ანუ, თუკი გარიგებაში მონაწილე ერთი მხარე სახელმწიფოს, საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენელია, ეს არის საჯაროსამართლებრივი (მაგალითად, ადმინისტრაციული) გარიგება. და პირიქით, თუ საჯარო ორგანო (მიუხედავად იმისა, რომ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელია) გარიგებაში გამოდის როგორც

³⁵ ლ.ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ.45.

კერძო პირი, მაშინ ეს არის კერძოსამართლებრივი გარიგება. ეს შეხედულება გამოიყენა კიდეც კანონმდებელმა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილის ფორმულირებისას და დაადგინა, რომ “კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი”. მაგრამ ეს ნორმა არ იძლევა იმის საფუძველს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული რომელიმე გარიგება არ მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულიად. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული გარიგების მარეგულირებელი კოდექსის ყველა ნორმა იმ აზრს ავითარებს, რომ გარიგების ადმინისტრაციული ბუნების მიმანიშნებელია გარიგების სავალდებულო სუბიექტი – ადმინისტრაციული ორგანო – და გარიგება მისი მონაწილეობით ერთმნიშვნელოვნად უნდა მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად. ამასვე მოწმობს საქართველოში არსებული სასამართლო პრაქტიკა.

5. სუბორდინაციის თეორია. კერძო და ადმინისტრაციულ გარიგებათა გამიჯვნის თვალსაზრისით გარკვეული შეხედულებები ჩამოაყალიბა სუბორდინაციის თეორიამ. ამ თეორიის მიმდევრებს მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციული გარიგება დაიდება ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის, კერძოსამართლებრივი კი – თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის. ამ თეორიის ნაკლი ისაა, რომ მთელი ურთიერთობა არსებითად სახელმწიფოსა და პირს შორის ურთიერთობამდე დაყავს.³⁶ სუბორდინაციის თეორიას საფუძველი გამოაცალა საფრანგეთის, გერმანიისა და იმ ქვეყნების კანონმდებლობამ, სადაც ადმინისტრაციული გარიგება სამართლებრივი ნორმებით მოწესრიგდა და დასაშვები გახდა გარიგება სახელმწიფო (ადმინისტრაციულ) ორგანოებსა და სხვა სუბიექტებს შორის.

ამდენად, ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და სხვა სუბიექტებს შორის ურთიერთობისას ყურადღება უნდა მიექცეს არა სუბორდინაციის საკითხს, არამედ თვით გარიგების ცნებას. გარიგება, პირველ რიგში, სუბიექტთა ისეთი ნების გამოვლენაა, რომელიც იურიდიულ შედეგს იწვევს. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლი გარიგებას განმარტავს როგორც “ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენას, რომელიც მიმართულია” იურიდიული შედეგისაკენ – “სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან

შეწყვეტისაკენ” ამ შედეგის მისაღწევად კი სახელმწიფო (ადმინისტრაციული) ორგანოები მონაწილეობენ თანაბარ საწყისებზე. ადმინისტრაციული ორგანოები მხოლოდ საკუთარი ნების გამოვლინებით ვერ დადებენ გარიგებას, თუ არ გამოვლინდა სხვა სუბიექტების ნებაც.

6. სახელისუფლებო უფლებამოსილება. ადმინისტრაციული გარიგება ასევე გარიგების სახეა, რომელში მონაწილე მხარეთა თანასწორუფლებიანობაც გარკვეულად დაკავშირებულია ერთ-ერთი ან ორივე მხარის სახელისუფლებო უფლებამოსილებასთან.³⁷ ასეთია, მაგალითად, “სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ” დებულებით გათვალისწინებული საკონტრაქტო (პროფესიული) სამსახური (თავი VI).³⁸

მმართველობით ურთიერთობაში უფრო მეტად არსებითად გავრცელებულია ხელისუფლებრიობა და დაქვემდებარებულობა, მაშინ როდესაც სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებებში მონაწილენი თანასწორუფლებიანი სუბიექტები არიან. მაგრამ ამ ორი სახის პრინციპულად განსხვავებულ გარიგებებს შორის შეგვხვდება შერეული ტიპის გარიგებებიც, რომელშიც ამა თუ იმ პროპორციით შეხამებულია ხელისუფლებრიობა და თანასწორუფლებიანობა. მაგალითად, საპრივატიზებო ობიექტის გაყიდვა კონკურსის ან აუქციონის ფორმით³⁹, სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ხელშეკრულება დაწესებულებასა და სტუდენტს შორის ფასიანი საგანმანათლებლო მომსახურების სახეებისა და მათი შესრულების პირობების შესახებ.⁴⁰

7. ნორმატიული ბაზა. ადმინისტრაციული გარიგების ნორმატიულ ბაზას, სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებისაგან განსხვავებით, პირველ რიგში, ქმნის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები. იმავდროულად, ადმინისტრაციული გარიგება ყოველთვის ეფუძნება სამოქალაქო სამართლებრივ ნორმებს (მაგალითად, ნების შეთანხმების სახით), ანუ (განსაკუთრებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი განმარტების გათვალისწინებით) შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ საქართველოში ადმინისტრაციულ გარიგებათა სფერო

³⁷ Д. Н. Бахрах, Административное право, Москва, Изд-во БЕК, 1999г., гл. 172.

³⁸ იხ. სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ დებულების თაობზე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №609, 1998 წლის 26 ოქტომბერი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებები და განკარგულებები №20, 1998 წლის ოქტომბერი, გვ. 40.

³⁹ იხ. სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხ. 6.

⁴⁰ იხ. საქართველოს კანონი განათლების შესახებ, 1997 წლის 27 ივნისი, მუხ. 30., პარლამენტის უწყებანი, №33, 31 ივლისი, 1997წ. გვ.58-74

რეგულირდება სამოქალაქო სამართლის ნორმებით და იმ დამატებებით, შეზღუდვებითა და აკრძალვებით, რომლებიც შეაქვს მასში ადმინისტრაციულსამართლებრივ ნორმებს. აქ ჩვენ საქართველოს გამოვყოფთ იმის გამო, რომ სხვა ქვეყნებში, მაგალითად, გერმანიაში, პირიქითაა – ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ მითითებული კანონის შესაბამისად, პირველ რიგში, წესრიგდება ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებით და, თუ ეს ნორმები საკმარისი არ არის, მხოლოდ ამის შემდეგ გამოიყენება სამოქალაქოსამართლებრივი ნორმები.⁴¹

8. სუბიექტები. ადმინისტრაციული გარიგების თავისებურება, როგორც აღენიშნეთ, მონაწილე სუბიექტებითაც განისაზღვრება. რადგან ადმინისტრაციული ორგანო საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს, ბუნებრივია, ადმინისტრაციულ გარიგებაში ის გამოდის როგორც საჯარო სამართლის სუბიექტი, რომელიც აღჭურვილია სახელისუფლებო უფლებამოსილებით; გარდა ამისა, განსხვავებულ ფაქტორს განაპირობებს ისიც, რომ მისი სტატუსი განისაზღვრება კომპეტენციით.

9. ორგანიზაციული ხასიათი. ადმინისტრაციული გარიგებები, როგორც წესი, ორგანიზაციული ხასიათისაა, რამდენადაც თვით ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაა ორგანიზაციული. მათი მიზანია საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი შედეგის მიღწევა, საჯაროსამართლებრივი ინტერესის განხორციელება. ადმინისტრაციულ გარიგებაში სახელისუფლებო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სამართლის სუბიექტის სავალდებულო მონაწილეობა მიუთითებს გარიგების საჯარო, საზოგადოებრივ, საერთოსახელმწიფოებრივ ინტერესზე. რამდენადაც სახელმწიფო თავისი ინსტიტუტების სახით მოწოდებულია გამოხატოს, განახორციელოს, დაიცვას მთელი სოციალური ყველა წევრის საერთო ინტერესი. ბუნებრივია, ადმინისტრაციულ გარიგებაში კერძო მიზნებიც შეიძლება არსებობდეს, თუ კი ერთ-ერთი სუბიექტი, ვთქვათ, ფიზიკური პირია, მაგრამ განმსაზღვრელი ეს არ არის. გარიგების "ადმინისტრაციულსამართლებრივი სტატუსის თავისებურება ისაა, რომ ის მოქმედებს (ყოველ შემთხვევაში უნდა იმოქმედოს) საერთოსახელმწიფოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე ისე, რომ არ მიიღებს სარგებელს საკუთარი თავისთვის".⁴²

⁴¹ ი. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის 1976 წლის კანონი "Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)", §62, teil 2.

⁴² Д. И. Бахрах, Административное право, Москва, Изд-во БЕК, 1999г., гл. 174

10. ადმინისტრაციული გარიგების საგანი. მთელი რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა ადმინისტრაციული და სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნის კრიტერიუმად ადგენს ადმინისტრაციული გარიგების საგანს, ანუ ნების გამოვლენის შედეგად წარმოშობილ და ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმებით მოწესრიგებულ საჯარო(ადმინისტრაციულ)სამართლებრივ ურთიერთობას. (მაგალითად, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გერმანიის ფედერალური კანონი, სამართლებრივად აწესრიგებს რა ზოგადად საჯაროსამართლებრივ ხელშეკრულებას, ადგენს, რომ ისეთი ხელშეკრულება, რომელიც წარმოშობს, შეცვლის ან შეწყვეტს სამართლებრივ ურთიერთობას საჯარო სამართლის სფეროში. საჯაროსამართლებრივია, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივ ნორმებს. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად, იმავე საკითხზე, რომელზეც აქტის გამოცემა სურდა, დადოს საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება (§54). როგორც ვხედავთ, გერმანული სამართლის თანახმად, საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებით მყარდება სამართლებრივი ურთიერთობა საჯარო სამართლის სფეროში. ეს კატეგორიები კი განაპირობებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსს, ანუ ყურადღება გამახვილებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობის რეგულირებაზე. ე.ი. საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების სხვა დანარჩენი ხელშეკრულებისაგან განმასხვავებელ კრიტერიუმად მიჩნეულია ხელშეკრულების საგანი.)

გარდა ამისა, ძალაშია ამავე კანონის §1 და §9 მუხლებით დადგენილი გენერალური ფარგლები ადმინისტრაციული (მმართველობის) ორგანოების საჯაროსამართლებრივი საქმიანობისა და ადმინისტრაციული წარმოების არსის შესახებ, რომლებიც იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული მხოლოდ ისეთი ხელშეკრულებები შედის ამ კანონით რეგულირებულ საჯაროსამართლებრივ სფეროში, ანუ 'ისეთი ხელშეკრულება მიიჩნევა ადმინისტრაციულად, რომლის საგანიც ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობაა, რომელიც ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებით მოწესრიგდება და რომელიც ადმინისტრაციულ უფლებებსა და ვალდებულებებს წარმოშობს, შეცვლის ან შეწყვეტს.⁴¹ როგორც გერმანულ სამართლებრივ ლიტერატურაში

⁴¹ H Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht., გვ. 354, ასევე, Ferdinand J. Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht und verwaltungsprozessrecht., 3. Auflage., 1998., S. 93.

მითითებული, საჯარო სამართალზე მინიშნება განაპირობებს კიდევაც ადმინისტრაციული გარიგებების ფარგლების გამიჯვნას კერძოსამართლებრივი გარიგებებისაგან.

(ამგვარად, ხელშეკრულების საგნის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება, თუ:

✓ გამომდინარეობს საჯაროსამართლებრივი ნორმებიდან;
ზუსტადაა განსაზღვრული მოქმედი კანონმდებლობით;
შეიცავს ვალდებულებას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ან სხვა საჯარო მოქმედების შესრულების შესახებ;
აწესრიგებს კერძო პირთა საჯაროსამართლებრივ უფლებებსა და ვალდებულებებს კანონის საფუძველზე (მაგალითად, კერძო პირის ვალდებულება სახელმწიფო მნიშვნელობის გზის მშენებლობის წარმოების ან სხვა შემთხვევაში);
მისი დადებისას გამოყენებულია ადმინისტრაციული (სახელშეკრულებო) სამართლის ნორმები;

დავის შემთხვევაში საქმე უნდა განიხილოს ადმინისტრაციულმა სასამართლომ (ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით).
გარდა ამისა, ყურადღება ექცევა პასუხისმგებლობის რომელი ნორმებია ძალაში და აღსრულების რა შესაძლებლობები მოქმედებს.

თავი V.

ადმინისტრაციული გარიგების სახეები

1) ადმინისტრაციული გარიგების სახეები უცხოური ქვეყნების კანონმდებლობის მიხედვით

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ განსაზღვრავს ადმინისტრაციული გარიგების კონკრეტულ სახეებს ცალკეული გამოწვევის გარდა, რომელსაც ჩვენ ამ თავის მეორე ნაწილში შევხებით. მაგრამ ეს საკითხი უცხო არ არის სხვა ქვეყნების, კონკრეტულად, გერმანიის კანონმდებლობისათვის. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის აღნიშნული კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ არ ახდენს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა სრულ სისტემატიზაციას. კანონში დასახელებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხოლოდ ორი სახე – მორიგების (Мировое) ხელშეკრულება (Vergleichsvertrag) (§55) და გაცვლის ხელშეკრულება (Austauschvertrag) (§56). ამის გამო სამართლებრივ ლიტერატურაში მათ განსაკუთრებულ ხელშეკრულებებს უწოდებენ. სამეცნიერო ლიტერატურაში ამავე კანონის §54-ის დებულებაზე დაყრდნობით გამოყოფილია კიდევ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა შემდეგი სახეები: კოორდინაციული (Koordinationsrechtliche) და სუბორდინაციული (Subordinationsrechtliche), მაგალდებულებელი და განკარგულებითი (Verpflichtungs- und Verfügungsverträge) ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები, რომელთაც ზოგად ხელშეკრულებებს უწოდებენ. გარდა ამისა, კანონის §62, ნაწ.2 იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ გამოიყენონ სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი ხელშეკრულებათა სახეები, მაგრამ საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებით სამართალში სამოქალაქო ნორმების გაურკვეველად გადმოტანა არ ხდება.

ხელშეკრულების განსაკუთრებული სახეები. მორიგებისა და გაცვლის ხელშეკრულებები პრაქტიკულად არსებობს როგორც კოორდინაციული, ისე სუბორდინაციული ხელშეკრულებების სახით.

მორიგებისა და გაცვლის ხელშეკრულებები, კანონის §54-ის მე-2 წინადადების შესაბამისად, დაიდება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად იმავე საგანზე, რომელზეც ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება გამოიცეს.

მორიგების ხელშეკრულებით ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ვალდებულებას იმოქმედოს ხელშეკრულებით აღებული და ხელშეკრულების პარტნიორთან შეთანხმებული ვალდებულების შესაბამისად. ამ ხელშეკრულების დადება ადმინისტრაციულ ორგანოებს შეუძლიათ კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნისას, როცა შესაძლებელია წარმოშობილი რთული გარემოებების, წინააღმდეგობებისა და გაურკვევლობის თავიდან აცილება მხარეთა ორმხრივი დათმობით (მორიგებით). მორიგების ხელშეკრულება ადგილს აღარ ტოვებს არავითარი სამართლებრივი გაურკვევლობისათვის, ასევე აკმაყოფილებს ორივე მხარის ინტერესებს. მორიგების ასეთი სახე უკავშირდება ადმინისტრაციულ პროცესში აღნიშნულ მხარეთა მორიგების შესაძლებლობას.

გაცვლის ხელშეკრულება ორმხრივად მავალდებულებელი ხელშეკრულებაა. ამ ხელშეკრულებით ადმინისტრაციული ორგანო და მისი პარტნიორი იღებენ შემხვედრ ვალდებულებებს, თუ კი ეს ვალდებულებები ხელშეკრულებაში განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად მიმართული და ადმინისტრაციული ორგანო ამით აღწევს საჯარო სამართლებრივ ინტერესს. გაცვლის ხელშეკრულების ერთ-ერთ ნიშნად დასახელებულია შემდეგი მაგალითი: პირმა გადაწყვიტა, რომ ქალაქის ცენტრში ააშენოს ან გახსნას მაღაზია, მას აუცილებლად სჭირდება ნებართვა, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო გასცემს. იმავდროულად გერმანიის კანონმდებლობა ითხოვს, რომ მაღაზიას ჰქონდეს ასევე სატვირთო მანქანების სადგომი. თუ დაინტერესებულ პირს არ ჰყოფნის ტერიტორია ავტოსადგომის მოსაწყობად, მაშინ მას უფლება აქვს მიმართოს მმართველობის ორგანოს კანონით გათვალისწინებული ამ ვალდებულებისაგან გათავისუფლების მოთხოვნით და აიღოს ვალდებულება საამისოდ დადგენილი თანხის გადახდის თაობაზე. თუ ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტს, რომ ამ პირმა გადაიხადოს, მაგალითად 7 ათასი ევრო იმისათვის, რომ იგი ვერ უზრუნველყოფს მაღაზიას საკუთარი ავტოსადგომით, მაგრამ სამომავლოდ ააშენებს მას სხვა ადგილას, მაშინ დაიდება შესაბამისი ხელშეკრულება: ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ვალდებულებას და ათავისუფლებს დაინტერესებულ პირს (მხარეს) ავტოსადგომის აშენების ვალდებულებისაგან, ხოლო ეს უკანასკნელი შესაბამისად იღებს ვალდებულებას და იხდის 7 ათას ევროს.

ამგვარად, ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებაზე პარტნიორის მოთხოვნის არსებობისას შეიძლება მხოლოდ იმ ურთიერთსანაცვლო მოვალეობის შეთანხმება, რომელიც

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შემთხვევაში მისი დასაბუთებისთვის იქნებოდა საჭირო (§56).

კოორდინაციულ- და სუბორდინაციულსამართლებრივ ხელშეკრულებებს შორის განსხვავება გამოძინარეობს ხელშეკრულების დამდებ მხარეებს შორის ურთიერთობიდან.

კერძოდ, კოორდინაციულსამართლებრივია ის ხელშეკრულება, რომელიც დადებულია სამართლებრივად თანაბარ საწყისებზე შექმნილ, საჯარო უფლებამოსილებათა (მმართველობის) მქონე ხელშეკრულების პარტნიორებს შორის.⁴⁴ ასეთია, მაგალითად, ხელშეკრულება ორი სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს შორის მათი საზღვრების გასწვრივ გამავალი მდინარის ნორმალური ეკოლოგიური მდგომარეობის დაცვის ღონისძიებების გატარების შესახებ, ასევე ხელშეკრულება (შეთანხმება) ფედერაციასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის გზების მშენებლობაზე ვალდებულების (ხარჯების) გაწევის თაობაზე.

სუბორდინაციულსამართლებრივია ხელშეკრულება იმ პარტნიორებს შორის, რომლებიც ერთმანეთთან ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობაში არიან. ეს შეიძლება იყოს ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის, ასევე, ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მისდამი დაქვემდებარებულ სამართლის სუბიექტებს შორის.

როგორც ირკვევა, სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულება გარკვეულწილად მოიცავს მხარეთა შეთანხმებას ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესახებ და ნაწილობრივ ცვლის კიდევაც ადმინისტრაციულ აქტს.⁴⁵ ანუ, სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულებები დაიდება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სამართლის იმ სუბიექტებს შორის, რომელთა მიმართაც სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება შესაძლებელია ასევე ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გზით.

მაველდებულებელი და განკარგულებით ხელშეკრულებებს სამოქალაქოსამართლებრივზე ორიენტირებული განმასხვავებელი თავისებურებანი აქვს, რაც რეგულირების საგანით გამოიხატება.

⁴⁴ Hans-Ludvig Schmahli, Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Handlungsform der öffentlichen Verwaltung., Brühl, 1997., S. 13.; ასევე, იხ. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht., გვ. 559.

⁴⁵ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht., გვ. 360.

მაგალდებულებელია ისეთი ხელშეკრულება, როცა ხელშეკრულების ერთ-ერთ ან ორივე პარტნიორს განსაზღვრული ვალდებულება აქვს აღებული და მხარეებს უფლება აქვთ მოითხოვონ ამ ვალდებულებათა შესრულება.

განკარგულებითი ხელშეკრულება მიზნად ისახავს იმ ვალდებულებების შესრულებას (აღსრულებას), რომლებიც საკანონმდებლო აქტებშია გათვალისწინებული და იმავდროულად ითვალისწინებს სამართლებრივი ურთიერთობის შეცვლას. ანუ, განკარგულებითი ხელშეკრულება, ითხოვს რა მხარეებისაგან აღებული ვალდებულებების შესრულებას, იმავდროულად, ფაქტობრივად, მხარეებს კანონის საფუძველზე ანიჭებს ავტონომიურ უფლებამოსილებას. მაგრამ აღნიშნულმა ავტონომიურობამ და დამოუკიდებლობამ, ანუ სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგებისათვის დამახასიათებელი ელემენტების არსებობამ, არ უნდა გამოიწვიოს არაკანონიერი და არასამართლებრივი ხასიათის შედეგი და გადაწყვეტილება. თუმცა, განკარგულებითი ხელშეკრულების როლი ძალიან ფართოდ არ უნდა წარმოვიდგინოთ. ასეთი ხელშეკრულება, მართალია, შეიცავს განსაზღვრული სახის განკარგულებას, მაგრამ იგი არ ცვლის ადმინისტრაციულ აქტს. როგორც მიუთითებენ, ჩვენ არ ვიქნებოდით სწორი, თუ კი ყოველ ადმინისტრაციულ აქტში “განკარგულებას” დავინახავდით და ადმინისტრაციული აქტის შემცველ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას განკარგულებით ხელშეკრულებად განვიხილავდით.⁴⁶

საერთოდ, გერმანულ სამართლებრივ ლიტერატურაში და საქართველოშიც გამოთქმულია მოსაზრება, რომ გერმანიაში ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს არჩევანი გააკეთოს საჯარო სამართლებრივსა და სამოქალაქო სამართლებრივ გარიგებას, ე.წ. ადმინისტრაციულ კერძო სამართალს (Verwaltungsprivatrecht) შორის.⁴⁷ მაგრამ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გერმანიაში ეს მოსაზრება დამკვიდრებულია სამეცნიერო ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში გავრცელებულ შეხედულებებზე დაყრდნობით. თვით აღნიშნული კანონის დებულებებიდან გამომდინარე კი არსებობს ასევე განსხვავებული შეხედულებაც. კერძოდ, აპრიორულად აღებულია კანონის §54. ეს პარაგრაფი არ ამღევს ადმინისტრაციულ ორგანოს

H Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, გვ.361.

⁴⁷ ზ. ადვანუილი, გ. კირტყრი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, გვ.177.

უფლებამოსილებას, რომ მან სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება დადოს. ხდება კერძოსამართლებრივი ნორმების მოდიფიცირება საჯაროსამართლებრივი მიზნებისათვის. ზოგადად მიჩნეულია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს კანონის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილება საჯაროსამართლებრივი ინტერესებისათვის გამოიყენოს ასევე კერძოსამართლებრივი ნორმებიც იმ შემთხვევაში, თუ ისინი უკეთ შეესაბამება მოსაგვარებელ ურთიერთობას და არ არსებობს საჯაროსამართლებრივი ნორმები მათ მოსაწესრიგებლად.⁴⁸ ამ უფლებამოსილების შესაძლებლობას იძლევა გერმანიის აღნიშნული კანონის §62, რომელიც ადგენს, რომ ძირითადად მოქმედებს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის ნორმები და, თუ ეს საკმარისი არ არის, დამატებით მოქმედებს სამოქალაქო სამართლის ნორმები.

გერმანიის კანონმდებლობა არ შეიცავს ნორმას იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ერთდროულად სამოქალაქო- და საჯაროსამართლებრივი შეიძლება იყოს. მაგრამ, როგორც პრაქტიკულად დამკვიდრდა, დასაშვებია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება თანაბრად შეიცავდეს საჯარო- ან სამოქალაქოსამართლებრივ ელემენტებს. მათ გერმანულ სამართლებრივ ლიტერატურაში შერეულ (Gemischte) ხელშეკრულებებს უწოდებენ. საჯარო- თუ სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულებებისადმი მიკუთვნება ხდება კი იმის შესაბამისად, თუ ხელშეკრულების რა ნაწილია უფრო მეტად გამოხატული საჯარო ან სამოქალაქოსამართლებრივი ნორმებით. კერძოდ, თუ ხელშეკრულებაში ურთიერთსანაცვლო ვალდებულებები ისე მჭიდროდაა ერთმანეთთან დაკავშირებული, რომ მათი გამოცალკევება რთულია ან თუ ასეთი ნაწილი ხელშეკრულების ძირითად, მთავარ ნაწილს ქმნის, მაშინ რთული პუნქტების რაოდენობის მიხედვით გადაწყდება ხელშეკრულება მიეკუთვნოს სამოქალაქოსამართლებრივს თუ ადმინისტრაციულსამართლებრივს. გარდა ამისა, აქ ამოქმედდება ასევე ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ აღნიშნული კანონის §59, აბზ.3, რომელიც საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების ბათილობას ითვალისწინებს ადმინისტრაციული წარმოების ნორმების დარღვევისათვის. კერძოდ, თუ ხელშეკრულების ნაწილი §59, აბზ. 3-ის საფუძველზე ექვემდებარება ბათილად ცნობას, მაშინ ხელშეკრულებაზე დაეა გადაწყდება საჯაროსამართლებრივი ნორმებით. წინააღმდეგ

⁴⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5 Auflage, Verlag -C.H. Beck, München, 1998, გვ.1563.

შემთხვევაში, თუ ბათილობა სამოქალაქო კოდექსის ნორმებით რეგულირდება, მაშინ ხელშეკრულებაზე დავა სამოქალაქო სამართლებრივი გზით წარიმართება. აქ გასათვალისწინებელია აგრეთვე ისიც, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებები და ვალდებულებები საჯარო სამართლიდან უნდა გამომდინარეობდეს.⁴⁹

2) ადმინისტრაციული გარიგების სახეები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებანი ადმინისტრაციულ გარიგებასთან მიმართებით

საქართველოს კანონმდებლობა არ ახდენს ადმინისტრაციული გარიგების კლასიფიკაციას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ შეგვიძლია ადმინისტრაციული გარიგებები პირობით ორ ჯგუფად დავყოთ, ესაა:

ა) საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული, რომელიც ადგენს ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ ზოგად წესებსა და მოთხოვნებს; ამის გავალისწინებით გამოვყოფთ ე.წ. კოდექსით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციულ გარიგებებს და ბ) იმ კანონებით განსაზღვრული, რომლებიც პირდაპირ მითითებას შეიცავენ ცალკეულ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის კონკრეტულ საგანზე ხელშეკრულების დადების შესახებ. ეს სწორედ ის ხელშეკრულებებია, რომელთა დადების საჭიროებაც კანონმდებელმა პირდაპირ გაითვალისწინა. აქ მხედველობაშია მისაღები ის გარემოებაც, რომ ამ ხელშეკრულებებს მხოლოდ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების შემდეგ პქვია ადმინისტრაციული მასში მონაწილე სავალდებულო სუბიექტის (ადმინისტრაციული ორგანოს) გათვალისწინებით. ამ რიგის ხელშეკრულებებს ჩვენ პირობით შეგვიძლია ეუწოდოთ განსაკუთრებული სახის გარიგებები, რადგან მათი დადების სავალდებულობა პირდაპირ კანონიდან გამომდინარეობს.

2.1. ადმინისტრაციული გარიგებები საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით. საქართველოს კოდექსი, მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონისაგან განსხვავებით, არ ასახელებს ადმინისტრაციული გარიგების სახეებს. კოდექსმა ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებით (მუხ.2, ნაწ.1, პ."ზ") ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ყველა სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება მიიჩნია

⁴⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, გვ. 1589-1591.

ადმინისტრაციულად და ამით ფაქტობრივად შესაძლებლობა მისცა ადმინისტრაციულ ორგანოს დადოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული ყველა სახის გარიგება, რა თქმა უნდა, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნორმების მოთხოვნების გათვალისწინებით.

ამ საერთო შეხედულებიდან გამომდინარე უნდა მივიჩნიოთ კოდექსის 68-ე მუხლი, რომლის შინაარსიც მიუთითებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებაზე – დადოს ადმინისტრაციული გარიგება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად. ამ შემთხვევაში, თუ გავითვალისწინებთ გერმანიის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნორმებს, შეიძლება ვთქვათ, რომ ადმინისტრაციულ გარიგებას, რომელიც დადებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად, შეიძლება ჰქონდეს როგორც მორიგების (Мировое), ისე გაცვლის ხელშეკრულების სახე. მაგრამ, ბუნებრივია, ადმინისტრაციული გარიგების კონკრეტულ სახეებზე საუბარი დღეს საქართველოში მხოლოდ თეორიული მსჯელობის საგნად უნდა მივიჩნიოთ. მომავალში, ამ მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის საქართველოში განვითარების შედეგად, ვფიქრობთ, დღის წესრიგში დადგება თვით ადმინისტრაციულ გარიგებათა სახეების დაკონკრეტების აუცილებლობა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ 68-ე მუხლში მითითებული გარიგების სამართლებრივი რეგულირების წესზე. ამ სახის გარიგების ამოქმედება ხდება იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად საჭიროა სათანადო ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად (მუხ.68). (იმავდროულად ისმის კითხვა: ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად დაიდო, უნდა აკმაყოფილებდეს თუ არა ადმინისტრაციული აქტისათვის წარდგენილ ფორმალურ მოთხოვნებს?)

(საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნების გათვალისწინებით, ასეთი ადმინისტრაციული გარიგება ვერ იქნება თავისუფალი სამოქალაქო კოდექსის ნორმებისაგან, მაგრამ ამავე დროს ადმინისტრაციული ორგანო, ვფიქრობთ, ვალდებულია დაიცვას კოდექსის IV თავის (ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი) მოთხოვნები და განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციოს 53-ე მუხლს, რომელიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთებას. ე.ი. ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც დაიდო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად, უნდა შეიცავდეს იმ დასაბუთებას, რომელიც საჭირო იქნებოდა ამ ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად.)

2.1. ა. ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებანი. ამ სახის ადმინისტრაციულ გარიგებას უკავშირდება კიდევ ერთი საკითხი: ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თუ არა გარიგების დასაღებად გამოიყენოს ადმინისტრაციული აქტის მომზადებისათვის კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების ნორმები? ამ საკითხს კოდექსი პირდაპირ არ არეგულირებს. იგი სადავოა და შეიძლება გამოუჩნდეს მომხრეებიც და მოწინააღმდეგეებიც. კერძოდ, (ადმინისტრაციული გარიგების დადება უფრო სწრაფი პროცესია, ვიდრე ადმინისტრაციული აქტის მომზადებისა და გამოცემისათვის დადგენილი წარმოების პროცესი. მეორე მხრივ, მოქალაქეების, სამართლის სხვა სუბიექტების კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად დადებული ადმინისტრაციული გარიგებისათვის გამოიყენოს ადმინისტრაციული აქტის მომზადების შესახებ წარმოების შესაბამისი სახის დებულებანი და მოთხოვნები.

როგორც აღვნიშნეთ, მართალია, კოდექსი ასეთ პირდაპირ ვალდებულებას არ შეიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, მაგრამ ანალოგიური საკითხების მოსაგვარებლად უნდა მივმართოთ უცხოეთის იმ ქვეყნების გამოცდილებას, სადაც ადმინისტრაციული გარიგების ინსტიტუტი დიდი ხანია არსებობს და, ამდენად, ის უფრო დახვეწილი და სამართლებრივად მეტად მოწესრიგებულია.

კერძოდ, გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ აღნიშნული კანონის §9 ადმინისტრაციულ წარმოებას განმარტავს როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული აქტის მომზადებას და გამოცემას ან საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას და დამატებით აკონკრეტებს, რომ ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემასა და საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას.

შევნიშნავთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების (მუხ.2, ნაწ.1, პ.კ) დეფინიცია არ მოიცავს ადმინისტრაციული გარიგების დადებისათვის ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას. მაგრამ, გერმანიის კანონის აღნიშნული განმარტებიდან გამომდინარე, ჩვენი კანონმდებლობაც ბევრად მოიგება და გათავისუფლდებოდა ყოველგვარი ალბათობისაგან, თუ კოდექსის მითითებულ პუნქტში სათანადო დამატებას შევიტანდით ადმინისტრაციული გარიგების შესახებ, კერძოდ, თუ იქნება მითითებული, რომ ადმინისტრაციული წარმოება

ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, აგრეთვე ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის გარდა, მოიცავს ასევე ადმინისტრაციული გარიგების დადებასთან დაკავშირებულ წარმოებას.

ჩვენ აქვე საჭიროდ მივიჩნევთ მიუთითოთ აგრეთვე იმ საპირისპირო მოსაზრებაზეც, რომელიც აუცილებლად მოჰყვება ჩვენს ზემოაღნიშნულ შენიშვნას. კერძოდ, ადმინისტრაციული გარიგების ინსტიტუტით დაინტერესებული პირები, რომლებმაც კარგად იციან, რომ ადმინისტრაციული გარიგება ასევე დაიდება ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე, იტყვიან, რომ ამ შემთხვევაში (ანუ თავდაპირველად ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას, რომელიც ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველი გახდა), ადმინისტრაციული წარმოება კოდექსით დადგენილი წესით ჩატარდება ადმინისტრაციული აქტის მოსამზადებლად და მის საფუძველზე დადებული ადმინისტრაციული გარიგების მიმართ წარმოების ჩატარება არ არის საჭიროო. მართალია, ეს ასეა, მაგრამ გარდა ცალკეული გამონაკლისებისა, ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას მაინც საჭიროა, რადგან:

ა) საკვებით დასაშვებია, რომ ადმინისტრაციული აქტი ზოგადი ხასიათის იყოს და ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისას მასში აღნიშნულ ადმინისტრაციულ გარიგებაზე კონკრეტული წარმოება არც იყოს ჩატარებული;

ბ) არ არის გამორიცხული, რომ ადმინისტრაციული აქტი მიღებული იყოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ძალაში შესვლამდე, რომელმაც პირველად გაითვალისწინა ადმინისტრაციული წარმოების მოთხოვნები და, ამდენად, ასეთ აქტში მითითებულ გარიგებაზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება აუცილებელია;

გ) ადმინისტრაციული გარიგება შეიძლება დაიდოს წინასწარ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გარეშეც, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს ადმინისტრაციულ გარიგებაზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების საჭიროებას;

დ) ადმინისტრაციული გარიგება შეიძლება თავად შეიცავდეს ადმინისტრაციულ აქტს, ანუ დაიდოს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად, რაც იწვევს ადმინისტრაციული წარმოების ნორმების გამოყენების ვალდებულებას.

აქვე დამატებით აღვნიშნავთ, რომ, მართალია, კოდექსი არ შეიცავს ადმინისტრაციული გარიგების დადების თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების პირდაპირ ვალდებულებას, მაგრამ იგი არც ზღუდავს ადმინისტრაციულ ორგანოს უშუალოდ ადმინისტრაციული

გარიგების დადების მიზნით დაიწყო შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოება.

რაც შეეხება არაპირდაპირ ვალდებულებებს, ასეთად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ზემოთ აღნიშნული გარიგება, ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება კონკრეტულ ადმინისტრაციულ აქტზე, რომელიც კონკრეტული ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველია.

2.2. განსაკუთრებული სახის გარიგებები. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, განსაკუთრებული სახის გარიგებებზე პირობით შეიძლება მივიჩნიოთ ის ადმინისტრაციული გარიგებები, რომელთა დადების სავალდებულობა ცალკეულ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის, პირდაპირ კანონის ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტის მოთხოვნაა. ე.წ. განსაკუთრებული გარიგებებიდან ჩვენ მხოლოდ რამდენიმეს შევხებით. გარდა საკანონმდებლო აქტით პირდაპირ გათვალისწინებისა, ერთ-ერთი თავისებურება, რაც ამ გარიგებებისთვისაა დამახასიათებელი, ისიცაა, რომ მათი დადების წესი, პირობები, მხარეთა უფლებები და მოვალეობები, მხარეთა მიერ ვალდებულებათა შეუსრულებლობისათვის სანქციები, დავის გადაწყვეტის გზები, სასამართლოში გასაჩივრების ვადები უმრავლეს შემთხვევაში თვით ამ აქტებითაა გათვალისწინებული და სამოქალაქო კოდექსის ნორმების გამოყენება გარიგებაზე მხოლოდ მაშინ ხდება, როცა საჯარო სამართლებრივი ნორმა არ არის საემარისი ან არ ითვალისწინებს ამ თუ იმ საკითხის მოწესრიგებას.

რამდენიმე ადმინისტრაციული გარიგება ჩვენ ნაწილობრივ უკვე აღვნიშნეთ. ასეთია, მაგალითად, “სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ” საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონით გათვალისწინებული პრივატიზების გარიგება, რომელიც დაიდება საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროსა (მის ტერიტორიულ ორგანოებსა) და სახელმწიფო ქონების მყიდველ პირს შორის და რომლის დადების წესი და პირობებიც მოწესრიგებულია აღნიშნული კანონით.

ასევე “განათლების შესახებ” საქართველოს კანონიდან გამომდინარეობს, როგორც აღვნიშნეთ, ხელშეკრულების დადება სახელმწიფო უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებასა (მაგალითად, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტსა) და სტუდენტს შორის ფასიანი საგანმანათლებლო მომსახურების სახეებისა და მათი შესრულების პირობების შესახებ.

ადმინისტრაციულ გარიგებას მიეკუთვნება აგრეთვე “პოლიციის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი ნაწილის “ჩ” პუნქტით გათვალისწინებული ხელშეკრულება, რომელიც დაიდება

პოლიციის შესაბამის ტერიტორიულ სამმართველოსა და ქონების მესაკუთრეს შორის მესაკუთრის ქონების დაცვის თაობაზე.⁵⁰

კანონითაა გათვალისწინებული ასევე არასამხედრო, ალტერნატიულ შრომით სამსახურში მყოფი მოქალაქის დასაქმების თაობაზე ხელშეკრულების დადება არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის დეპარტამენტსა (საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო) და დაინტერესებულ საწარმოს, ორგანიზაციასა და დაწესებულებას შორის.⁵¹ აგრეთვე შეგვიძლია მიუთითოთ სახელმწიფო მიწის იჯარის ან სახელმწიფო მიწის მიყიდვის შესახებ ხელშეკრულებებზე, რომლებიც გათვალისწინებულია “სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და განკარგვის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-5 და მე-11 მუხლებში⁵² და რომლებიც დაიდება შესაბამისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოსა და დაინტერესებულ პირს შორის. თუმცა, გარდა ადმინისტრაციული მარეგულირებელი ნორმებისა, ამ ხელშეკრულებათა გაფორმება ხდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად.

ასევე, ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთი სახეა “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული შრომითი ხელშეკრულება, რომელიც დაიდება შტატგარეშე მოსამსახურესა და საჯარო სამსახურს (ადმინისტრაციულ ორგანოს) შორის.⁵³

გარდა იმისა, რომ კანონი შეიცავს მოთხოვნას ადმინისტრაციული გარიგების დადების შესახებ, ის შეიძლება კანონქვემდებარე აქტითაც იყოს გათვალისწინებული. მაგალითად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 26 ოქტომბრის №609 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულება “სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ” ითვალისწინებს წესს, რომ სამხედრო მოსამსახურის მიერ სამხედრო სამსახურის გავლა ხდება ხელშეკრულების (კონტრაქტის) საფუძველზე, რომელიც დაიდება სამხედრო მოსამსახურესა და დებულების I თავის მე-2 ნაწილით გათვალის-

⁵⁰ იხ. “პოლიციის შესახებ” საქართველოს კანონი, 1993 წლის 27 ივლისი, პარლამენტის უწყებანი, 1993 წელი, №9.

⁵¹ იხ. “არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონი, 1997 წლის 28 ოქტომბერი, მუხ. 12, ნაწილი 4, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 1997 წელი, №45, გვ.32.

⁵² საქართველოს 1998 წლის 28 ოქტომბრის კანონი №1662.

⁵³ “საჯარო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონი, 1997 წლის 31 ოქტომბერი, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 1997 წელი, №45, გვ.55.

წინებულ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის (საქართველოს სამხედრო ძალები, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შინაგანი ჯარები, საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტის სასაზღვრო ძალები, საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტრო, დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური და კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნილი სხვა შეიარაღებული ფორმირებები).

“სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ” საქართველოს კანონი ითვალისწინებს სახელმწიფო ქონების გაყიდვას კონკურსის, აუქციონის, იჯარა-გამოსყიდვის ან პირდაპირი მიყიდვის ფორმით და ადგენს პრივატიზების შესახებ გარიგებათა დადების ზოგად კრიტერიუმებს, მაშინ როდესაც ამ სახის გარიგებების კონკრეტული სამართლებრივი რეგულირება მოცემულია საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის მიერ დამტკიცებულ დებულებებში.⁵⁴ ამ დებულებებით განსაზღვრულია ადმინისტრაციული ორგანოს ხელისუფლებრივი უფლებამოსილება. მას უფლება აქვს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობათა შეუსრულებლობის გამოვლენის შემთხვევაში წერილობითი გაფრთხილება გაუგზავნოს მხარეს და მიუთითოს დარღვევის გამოსწორების აუცილებელი ვადა და ყოველი ვადაგადაცილებული დღისთვის დააწესოს ჯარიმა.⁵⁵

საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებულ ხელშეკრულებათა (ადმინისტრაციულ გარიგებათა) სრული აღრიცხვა ამ ნაშრომის მიზნებში არ შედის. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ორგანოთა სახელშეკრულებო ურთიერთობის გაფართოებასთან ერთად უფრო ხშირადაა მოსალოდნელი, რომ კანონმდებელმა პირდაპირ კანონით გაითვალისწინოს, რამდენად დასაშვებია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კონტრაგენტს შორის ადმინისტრაციული გარიგების დადება.

⁵⁴ იხ. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 1999 წლის 31 მარტს დამტკიცებული დებულებები: №1-3/150 ბრძანება “სახელმწიფო ქონების კონკურსის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”, ბრძანება №1-3/151 “სახელმწიფო ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”, ბრძანება №1-3/152 “სახელმწიფო ქონების იჯარა-გამოსყიდვის მიყიდვის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”, ბრძანება №1-3/153 “სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №16(23), 1999 წელი.

⁵⁵ იხ. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის ბრძანება №1-3/558, 1999 წლის 2 სექტემბერი, რომელიც შეეხება ზემოთ აღნიშნულ დებულებებში ცვლილებების შეტანას. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №44 (51), 1999 წელი.

თავი VI.

ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი

1) ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართება

განსაკუთრებით პრობლემური საკითხი, დაკავშირებული ადმინისტრაციული გარიგების ინსტიტუტთან – ესაა ადმინისტრაციული გარიგების მიმართება, ერთი მხრივ, სამოქალაქოსამართლებრივ გარიგებასთან და, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ აქტთან.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებს შორის ადმინისტრაციულმა გარიგებამ თანაბარი ადგილი დაამკვიდრა და წარსულში დარჩა შეხედულება იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციული აქტი არის მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ერთადერთი საქმიანობის ფორმა.

სამართლებრივ ლიტერატურაში არ არის ერთგვაროვანი შეხედულება ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების შესახებ. არის მოსაზრება, რომ ადმინისტრაციული გარიგება უფრო მოქნილი საქმიანობის ფორმაა და საკითხის გადაწყვეტის მეტ შესაძლებლობას იძლევა. მეორენი ფიქრობენ, რომ ადმინისტრაციული აქტიც მოქნილი და შესაბამისი იურიდიული ძალის მქონე საქმიანობის ფორმაა, ადმინისტრაციული გარიგება კი უფრო განსაკუთრებული შემთხვევების მოსაწესრიგებლად დაიდება და, ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს ყოველდღიურ საქმიანობაში ნაკლებად გამოიყენება. ამ შეხედულების ავტორები მიიჩნევენ, რომ სპეციალური სახელშეკრულებო წესების გამოყენების სფერო წარმოიშობა იქ, სადაც ადმინისტრაციული აქტი, როგორც მოწესრიგების საშუალება, საკმარისი არ არის.⁵⁶

გერმანიის კანონმდებლობასა და სამართლებრივ ლიტერატურაში განსაზღვრულია ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის როგორც საერთო, ისე განმასხვავებელი ნიშნები. ჩვენ ამ ნიშნებს განვიხილავთ ქართულ კანონმდებლობასთან მიმართებით.

1.1. განმასხვავებელი ნიშნების ჩამოსაყალიბებლად შედარებით გამარტივებულ საფუძველს ქმნის გერმანიის კანონმდებლობით დადგენილი ნორმები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ. ანუ, როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ

⁵⁶ Worachet Pakeerut, Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages., გვ. 136.

გერმანიის კანონი “გარიგების” ცნების ნაცვლად იყენებს “ხელშეკრულებას”, რომელიც ორმხრივი, ურთიერთშეთანხმებული ნების გამოვლენის აქტია. ამის გათვალისწინებით, მიჩნეულია, რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის ფარგლებს ქმნის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ აღნიშნული კანონის §35 და §54. 54-ე პარაგრაფი ჩვენ უკვე აღვნიშნეთ, რაც შეეხება 35-ე პარაგრაფს, იგი შეიცავს ადმინისტრაციული აქტის ყველასათვის ცნობილ განმარტებას. წამკვარად, ცნებათა ურთიერთშედარების საფუძველზე განმასხვავებელ ნიშნად მიჩნეულია შემდეგი: ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოცემული აქტია, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო ცალმხრივად ასახულებს და რომელშიც ცვლილებები შეაქვს ან აქტს აუქმებს ისევ ადმინისტრაციული ორგანო. საჯარო სამართლებრივი (ადმინისტრაციული) ხელშეკრულება კი ორმხრივი ნების გამოვლენის აქტია, რომელშიც ცვლილებები და დამატებები ორმხრივი თანხმობით შედის და მისი ძალაში შესვლაც მხარეთა ნების შეთანხმებით ხდება.⁵⁷

3. მაურერის მტკიცებით, მხოლოდ ესაა მათ შორის ერთადერთი და მნიშვნელოვანი განმასხვავებელი ნიშანი. ამ განსხვავებას უკავშირდება ასევე ამოქმედების, ცვლილებების შეტანის, ბათილად თუ ძალადაკარგულად ცნობის, აღსრულების თავისებურებანი.⁵⁸

1.2. გარდა ფორმალური განსხვავებისა, გერმანულ სამართლებრივ სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიჯნულია აგრეთვე ფარგლები ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და იმ ადმინისტრაციულ აქტს შორის, ა) რომელიც დაინტერესებული პირის მოთხოვნაზე თანხმობას ითვალისწინებს (Der zustimmungsbedürftige Verwaltungsakt), ბ) რომელსაც დამატებითი მოთხოვნები ახლავს თან (Der Verwaltungsakt mit Nebenbestimmungen) და გ) რომელიც გარანტიას, პირობას აძლევს დაინტერესებულ მხარეს (Zusicherung).

ა) როგორც ვიცით, დაინტერესებული პირის კანონიერი მოთხოვნის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს ადმინისტრაციულ აქტს ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილების თაობაზე. ეს იყო, არის და დღემდე რჩება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტად.⁵⁹ მისი მიზანი არ არის ის, რომ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაინტერესებულ პირთან შეთანხმოს

⁵⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, გვ. 1558.

⁵⁸ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, გვ. 364.

⁵⁹ H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, გვ. 364.

(ურთიერთგაცვალოს) ცალმხრივად გამოვლენილი ნების შინაარსი, როგორც ეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროს ხდება. პირიქით, ადმინისტრაციულ აქტს ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად. ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ დაინტერესებული პირის ნების გამოვლენაზე და მიუთითებენ, რომ ხელშეკრულების დროს დაინტერესებული პირის ნების გამოვლენა მხოლოდ წინაპირობაა ხელშეკრულების დასადებად, ამ სახის ადმინისტრაციული აქტისათვის კი წინაპირობას წარმოადგენს არა დაინტერესებული პირის ნების გამოვლენა, არამედ მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმის არსებობა და მისი გამოყენების შესაძლებლობა. ამ უკანასკნელი პირობების არარსებობისას ხელშეკრულებაც არ დაიდება, (მაგრამ ავტორები ამოსავალ პრინციპად მიიჩნევენ ზოგადად ყველა ქვეყნის სამოქალაქო კოდექსის ძირითად დებულებას – ხელშეკრულების დადებისას უმთავრესია “ორმხრივი, შინაარსობრივად თანამთხვევადი ნების გამოვლინება” და “თითოეული მათგანის მიერ ცალ-ცალკე ნების გამოვლენა (ოფერტი ან აქცეპტი) ცალ-ცალკე გარიგებას არ წარმოადგენს და, მიუხედავად იმისა, რომ ერთი პირის ნება ფიგურირებს, არც ცალმხრივ გარიგებად მიიჩნევა”).⁶⁰)

დამატებით აღენიშნავთ, რომ, ბუნებრივია, არსებობს ეჭვი, თითქოს ასეთი აქტის გამოცემით დაინტერესებული პირის ნება და ადმინისტრაციული ორგანოს ნებაც გამოვლენილი და ურთიერთშეთანხმებულია, მაგრამ ეს არ არის საკმარისი პირობა. ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით იგი ვერ მიიჩნევა გარიგებად. საყურადღებო ამ გარემოებაში მხოლოდ ის შეიძლება იყოს, რომ დაინტერესებულ პირს, არსებული სამართლებრივი ნორმებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოსაგან შეუძლია მოითხოვოს: ა) მომავალში მასთან დაიდოს ადმინისტრაციული აქტით გათვალისწინებულ საგანზე გარიგება ან ბ) მას ჰქონდეს იმის გარანტია (რაც ადმინისტრაციული აქტით განისაზღვრება), რომ მიღებული თანხმობა არ იქნება მომავალში უარყოფილი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან, თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული აქტი დამატებითი დებულებებით (მოთხოვნებით). ასეთი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესაძლებლობას იძლევა გერმანიის აღნიშნული კანონის §36. გერმანულ სამართლებრივი ხასიათის

⁶⁰ ლ.ჟანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ. 319.

სამეცნიერო ლიტერატურაში მიჩნეულია, რომ დიდი მსგავსება არსებობს დამატებითი მოთხოვნებით გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტსა და იმ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, რომელიც გამოიცემა ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად და რომელშიც ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაინტერესებული მხარის მიმართ შეიძლება გაითვალისწინოს დამატებითი ვალდებულებები. დაინტერესებულ პირს ორივე შემთხვევაში შეიძლება დაეკისროს ვალდებულებები, ოღონდ, ერთ შემთხვევაში, ეს იქნება ცალმხრივი, მეორე შემთხვევაში – ორმხრივი ნების გამომხატველი.

მაგალითად, დაინტერესებული პირი მიმართავს უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომ მისცეს კვების ობიექტის (რესტორნის) გახსნის ნებართვა (ადმინისტრაციული აქტი). ადმინისტრაციული ორგანო, მისცემს რა ასეთ ნებართვას, დამატებით ავალდებულებს დაინტერესებულ პირს, რომ მან არ დაარღვიოს გარშემო მცხოვრები მოქალაქეების სიმყუდროვე ამ ობიექტიდან გამომავალი ხმაურით.⁶¹ აღნიშნული საკითხი დაინტერესებულ პირსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის შეიძლება ხელშეკრულებითაც მოწესრიგდეს (თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი), რომელიც შეიცავს როგორც ნებართვას, ისე დამატებით ვალდებულებებსაც.

გ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც დაპირებას, გარანტიას შეიცავს. ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გერმანიის კანონი ცალკე მუხლად ითვალისწინებს (§38), თუ რამდენად დასაშვებია ასეთი სახის ადმინისტრაციული აქტი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მართალია, მსგავსი შინაარსის აქტს ცალკე არ გამოყოფს და სახელს არ არქმევს, მაგრამ მისი გამოცემის უფლებამოსილებას ითვალისწინებს. ამასთანავე, აღვნიშნავთ, რომ ეს უფლებამოსილება წარმოდგენილია როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი პრინციპი. საკითხი ეხება კანონიერი ნდობის უფლებას (მუხ.9).⁶² კოდექსის ეს მუხლი კანონიერი ნდობის საფუძვლად მიიჩნევს ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) წერილობით დოკუმენტს და მხოლოდ მე-60 და 61-ე მუხლების შესაბამის პუნქტებში აკონკრეტებს, რომ ეს არის ადმინისტრაციული აქტი, რომლის მიმართაც დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს.

⁶¹ საყურადღებოა, რომ §36-ის მე-3 ნაწილის თანახმად, დამატებითი მოთხოვნები არ უნდა აკარბებდეს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის მიზანს.

⁶² უფრო ვრცლად იხ. ზ. ადუიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, გვ. 57.

აღნიშნულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის პარალელების გავლებისას ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს თანაბრად აქვს უფლება ორივე ფორმის გამოყენებით დაივაღდებულოს თავი და კანონიერი ნდობის უფლებით აღჭურვის დაინტერესებული პირი, თუ, რა თქმა უნდა, კანონი სხვა რამეს არ ადგენს.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, დავამატებთ, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს გამოიყენოს კანონით მისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება და, მთელი რიგი სახელისუფლებო უფლებამოსილების რეალიზაციის მიზნით, აირჩიოს მისთვის ყველაზე მისაღები საქმიანობის ფორმა – ადმინისტრაციული გარიგება ან ადმინისტრაციული აქტი.

ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის შეიძლება არსებობდეს პირდაპირი კავშირიც. ეს იმ შემთხვევას შეეხება, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველია ან, პირიქით, ადმინისტრაციული გარიგება განაპირობებს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, ან ადმინისტრაციული გარიგება იღება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშეებს აღნიშნული პირდაპირი კავშირის მხოლოდ პირველ შემთხვევას და მიუთითებს: იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილობა, რომლის საფუძველზეც დაიდო ადმინისტრაციული გარიგება, ქმნის ასევე ამ გარიგების ბათილობის საფუძველს (მუხ.70, ნაწ.2).

ასეთი ადმინისტრაციული აქტის მაგალითია პრეზიდენტის განკარგულება პირისათვის სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ, რომელიც შემდგომში ხდება სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის შესახებ გარიგების გაფორმების საფუძველი “გამყიდველს” (საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტრო) და “მყიდველს” შორის.⁶¹

რაც შეეხება მეორე შემთხვევას, აქ საკითხი განსხვავებულ რეგულირებას მოითხოვს. გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის საფუძველები ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად უნდა

⁶¹ აღნიშნული საკითხი წესრიგდება საქართველოს კანონით “სახელმწიფო ქონების პრევატიზების შესახებ”, 1997 წ. 30 მაისი, მუხ.6, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, №29-30, 9.07.1997. აგრეთვე, საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის №1-3/153 ბრძანებით დამტკიცებული დებულებით “სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრევატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №16(23), 1999.

განვიხილოთ. როგორც კოდექსშია აღნიშნული, ადმინისტრაციული გარიგების ბათილობას აწესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი (მუხ.70. ნაწ.1), ხოლო ადმინისტრაციული აქტის ბათილობის საფუძვლების განხილვა (მუხ.60) ცალკე მსჯელობის საგანია და მას ჩვენ ამ ნაშრომში არ შევეხებით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების შესახებ გარკვეულ წარმოდგენას გვიქმნის ასევე გერმანიის აღნიშნული კანონის §9, რომლის დეფინიციაზეც ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ. მისგან გამომდინარე ადმინისტრაციული წარმოების განმარტება ნათლად მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული გარიგება – ორივე ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაში თანაბარ საწყისებზე მდგომი საქმიანობის ფორმაა; რომ ადმინისტრაციული აქტის გამოსაცემად, ისევე როგორც ადმინისტრაციული გარიგების დასადებად, საჭიროა ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება და რომ ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს როგორც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას, ისე ადმინისტრაციული გარიგების დადებას.

2) ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული აქტი

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც საქართველოს თანამედროვე კანონმდებლობაში ადმინისტრაციული გარიგების განმარტებამ წარმოშვა, არის ადმინისტრაციული გარიგებისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების საკითხი ცალმხრივი ნების გამოვლენის თვალსაზრისით. ე.ი. ეს პრობლემა საერთოდ არ იჩენდა თავს, რომ არა კოდექსით განსაზღვრული ადმინისტრაციული “გარიგების” დეფინიცია. აქ კიდევ ერთხელ გავიმეორებთ მას. “ადმინისტრაციული გარიგება – ესაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ . დადებული სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება”. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლით დადგენილი განმარტებით, გარიგებად მიიჩნევა ასევე ცალმხრივი ნების გამოვლენაც.⁶⁴ ასეთი განმარტება განსხვავებულ ხასიათს სძენს კოდექსით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ გარიგებას, ვიდრე ეს, ეთქვამთ, გერმანიის კანონმდებლობით დადგენილი საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებისთვისაა დამახასიათებელი.

⁶⁴ ამ ნაშრომში ცალმხრივი გარიგებას განვიხილავთ მხოლოდ ჩვენთვის საინტერესო კუთხით – ადმინისტრაციულ აქტთან მიმართებით. ცალმხრივი გარიგებათა შესახებ ერცლად იხილეთ ლ. ქანტურია, შეს. ყალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გამომცემლობა “სამართალი”, 2000წ., გვ.315-318.

როგორც ვიცით, ადმინისტრაციული აქტივ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის აქტია.⁶⁵ ე.ი. პრობლემა შემდეგია: საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ადმინისტრაციული გარიგების ერთ-ერთი თავისებურება (ცალმხრივობა) ნიშნავს თუ არა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ცალკეული ხასიათის ადმინისტრაციული აქტი მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ გარიგებად, ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივი ნების გამოვლენის გარიგებად. რა სახის ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება შეიძლება დადოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ? რა კრიტერიუმებით უნდა განვასხვაოთ ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებისაგან?

ამ საკითხების გადაჭრის პრობლემა, ვფიქრობთ, ნაკლებად წარმოიშობა ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაში, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ კანონი სხვას არ ადგენს, თანაბრად შეუძლია ადმინისტრაციული აქტის ნაცვლად ადმინისტრაციული გარიგება დადოს. მაგრამ ეს პრობლემა თავს იჩენს სასამართლოში, რადგან ადმინისტრაციული აქტის თაობაზე წარმოშობილი დავისაგან განსხვავებით (თუ კანონი სხვას არ ადგენს), გარიგებისაგან წარმოშობილ დავაზე საქმის განხილვა-გადაწყვეტის წინა პირობები განსხვავებული პროცესუალური ნორმებით მოწესრიგდება (მაგალითად, გასაჩივრების ხანდაზმულობის ვადებთან დაკავშირებით).

აქვე აღვნიშნავთ შემდეგს: ის გარემოება, რომ საქართველოს კანონმდებლობით ადმინისტრაციულ ორგანოს ფაქტობრივად მიენიჭა ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების დადების უფლებამოსილება, პრობლემას არ ქმნის. დღეს უკვე აღარ არის სადავო, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებსაც შეუძლიათ ისარგებლონ სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობით და კერძო-სამართლებრივი ხასიათის აქტს საჯარო-სამართლებრივი ხასიათი მიენიჭოს.

პრობლემას ქმნის მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის აქტის, განსხვავება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებისაგან, რომელიც ასევე ცალმხრივი ნების გამოვლენაა. ვფიქრობთ, პრობლემის გადაჭრა დღეს მთლიანად სასამართლო პრაქტიკაზეა მინდობილი.

⁶⁵ იხ. აგრეთვე, ე. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა "ცოტნე", თბილისი, 2000, გვ. 262, 264.

1. საორიენტაციოდ ავიღოთ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. 50-ე მუხლის თანახმად, ცალმხრივად მიიჩნევა მხოლოდ ისეთი ნების გამოვლენა, რომელსაც სამართლებრივი შედეგი მოსდევს – “მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ”. ადმინისტრაციულ აქტსაც მოსდევს სამართლებრივი შედეგი. იგი “აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს” (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ.2, ნაწ.1, პ. “დ”). ამ თვალსაზრისითაც, როგორც ეხედავთ, ადმინისტრაციული აქტი და ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება ერთმანეთს ჰგავს.

2. არსებობს თუ არა სხვა კრიტერიუმი, რომელიც განსხვავების საფუძველად შეგვიძლია მივიჩნიოთ? ვფიქრობთ, მიზანშეწონილია, აქ ყურადღება მივაქციოთ “ნების გამოვლენის” დეფინიციას. ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს იმ ცალმხრივი ნების გამოვლენაა, რომელიც არ მოითხოვს იმ პირის თანხმობას, ვის მიმართაცაა ის გამოცემული, ანუ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების⁶⁶ ძირითადი გამოვლინება (ე.წ. ძირითადი ნება) თავისი ნამდვილობისათვის სხვათა ნებაზე არ არის დამოკიდებული⁶⁷ (როდესაც “სხვათა ნებაზე” ვლაპარაკობთ, არ გვულისხმობთ იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთა თანხმობაც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია სათანადო ადმინისტრაციული აქტის და მის საფუძველზე დადებული შესაბამისი ადმინისტრაციული გარიგების ძალაში შესასვლელად. ეს საკითხი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 88-ე მუხლით პირდაპირაა მოწესრიგებული. “სხვათა ნებაში” აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული აქტის ადრესატის ნება).

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ნების გამოვლენის ნამდვილობისათვის საჭიროა მეორე მხარის მიერ მისი მიღება (ნების გამოვლენის მიღების თეორია).⁶⁸ ანუ, სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით ნების გამოვლენა ნამდვილად მიიჩნევა არა მისი გამოვლენის მომენტიდან, არამედ ადრესატის მიერ მისი მიღების დროიდან. როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაშია აღნიშნული, ეს დებულება მნიშვნელოვანია მხოლოდ ცალმხრივი გარიგებებისათვის, ორმხრივი გარიგებების დროს კი ეს პრობლემა არ

⁶⁶ ნების ძირითადი გამოვლინების შესახებ იხ. ლ.ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ. 313

⁶⁷ ლ.ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ.314.

⁶⁸ ერცლად იხ. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, გვ. 170.

წარმოიშობა, რადგან საერთო ნების ჩამოყალიბება ისედაც ბუნებრივი მოვლენაა.⁶⁹

ცალმხრივი გარიგებების ნამდვილობის განსაზღვრა ჩვენთვის მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენად ცალმხრივი ნების გამოვლენა მხოლოდ ადრესატის მიერ მისი მიღების შედეგად ხდება იურიდიული ძალის მქონე. ნების გამოვლენა არ ჩაითვლება ნამდვილად, თუ მეორე მხარე წინასწარ ან მაშინვე განაცხადებს უარს (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 51, ნაწ. 2).

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ აქტს, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლის თანახმად, მისი ძალაში შესვლის წესი განსხვავდება ცალმხრივი გარიგებებისათვის გათვალისწინებული წესისაგან. ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესასვლელად, კოდექსის თანახმად, კანონმდებელი ყურადღებას ამახვილებს ასევე ადრესატის მიერ მისი მიღების ფაქტზე (მუხ. 54, ნაწ. 1, 3). გამონაკლისია მხოლოდ ამ მუხლის მე-2 ნაწილში ჩამოყალიბებული წესი, მაგრამ ადმინისტრაციული აქტი, 54-ე მუხლის ყველა გარემოების გათვალისწინებით, ძალაში შედის მიუხედავად იმისა, მის მიღებაზე განაცხადებს თუ არა უარს ადრესატი. აქ ლაინტერესებულ პირს რჩება მხოლოდ ერთი უფლება – თუ ადმინისტრაციულ აქტს არ ეთანხმება და მის თაობაზე წარმოიშობა დავა, იგი უფლებამოსილია გამოიყენოს გასაჩივრების კონსტიტუციური უფლება და მიმართოს ან უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს (თანამდებობის პირს), ან სასამართლოს განსჯადობის მიხედვით.

როგორც ვხედავთ, ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის განმასხვავებელ კრიტერიუმად უნდა მივიჩნიოთ არა ნების გამოვლენის მიღება, არამედ ნების გამოვლენის ნამდვილობის (იურიდიულ ძალაში შესვლის) საკითხი.

მაგალითად, სამოქალაქო კოდექსით ცალმხრივი გარიგების ერთ-ერთ სახედ მიჩნეულია მინდობილობა, რომლის გაცემა, კერძო პირების თანაბრად, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებასაც განეკუთვნება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მინდობილობის გაცემა სწორედ ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებაა. რადგან მისი იურიდიული ძალის საკითხი თავსდება სამოქალაქო კოდექსის 51-ე მუხლის პირველი ნაწილის ფარგლებში (მისი ძალაში შესვლა ვერ მოწესრიგდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლით), რადგან მხოლოდ მინდობილობის გაცემა არ არის

⁶⁹ ლ. ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ. 318.

საკმარისი. მთავარია, რომ რწმუნებული, შეიტყობს რა იმას, რომ მას მინდობილობით განსაზღვრული უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული, უარს არ განაცხადებს მის განხორციელებაზე (მუხ.51, ნაწ.2).

ძალაში შესვლის თავისებურების გამო საყურადღებოა ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 67-ე მუხლი (მესამე პირის მონაწილეობა ადმინისტრაციული გარიგების დადებაში). იგი, ბუნებრივია, ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებაზე გავრცელდება. ადმინისტრაციული გარიგება, რომელიც მესამე პირს რაიმე ვალდებულებას აკისრებს, ძალაში შედის მხოლოდ ამ პირის წერილობითი თანხმობის შემდეგ (ნაწ. 1). მესამე პირთა უფლებებს იცავს ასევე ადმინისტრაციული აქტის მომზადების შესახებ ადმინისტრაციული წარმოების შესაბამისი ნორმები. კანონმდებელი ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომ გადაწყვეტილებამ არ გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა (მუხ.7, ნაწ.2), მაგრამ ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესასვლელად არ ითვალისწინებს მესამე პირთა თანხმობას (ამ კატეგორიის მესამე პირებში ჩვენ არ ვგულისხმობთ იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომელთა თანხმობაც სავალდებულოა ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესასვლელად კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში).

საქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა არ არის საკმარისი და ნების გამოვლენის ძალაში შესასვლელად საჭიროა ადრესატის ან მესამე პირის თანხმობაც, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო დებს ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში – ადმინისტრაციულ აქტს. ამ დასკვნასთან ერთად გაზიარებულ უნდა იქნეს ასევე ამ თავის 1.2.ა. ნაწილში აღნიშნული განსხვავება ცალ-ცალკე ნების გამოვლენასა და ცალმხრივ გარიგებას შორის.)

3. არსებობს თუ არა ამ წესიდან გამონაკლისი? ყოველთვის აუცილებელია თუ არა ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების ასამოქმედებლად ადრესატის თანხმობა? ეს გამონაკლისები შეიძლება სპეციალური კანონებით ან ხელშეკრულებებით იყოს განსაზღვრული. სამოქალაქო კოდექსსა და მის კომენტარებზე დაყრდნობით, ცალმხრივ გარიგებად (ნების ცალმხრივ გამოვლენად) არის მიჩნეული ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების წერილობითი, ცალმხრივი შეწყვეტის ფაქტი.⁷⁰ როგორც სპეციალურ ლიტერატურაშია

⁷⁰ ლ.ქანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ.316.

მითითებული, ხელშეკრულების ცალმხრივი შეწყვეტა ხშირად მისი შემადგენელი ნაწილია, მაგრამ თვით ცალმხრივი შეწყვეტის ფაქტი ცალმხრივი გარიგების მაგალითია. ე.ი. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება გამოიყენოს და ხელშეკრულება შეწყვიტოს. ასეთი შეწყვეტის ფაქტი კი ადმინისტრაციული აქტის ცნების გათვალისწინებით ადმინისტრაციული აქტით მოხდება. მის იურიდიულ ძალაში შესასვლელად არ არის საჭირო მეორე მხარის თანხმობა. აქვე დავამატებთ, რომ ასეთი სახის ადმინისტრაციული აქტის მომზადება შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ნორმების დაცვით უნდა მოხდეს, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას – აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს წარმოების შესახებ, თუ ადმინისტრაციული აქტით მისი სამართლებრივი მდგომარეობა შეიძლება გაუარესდეს და უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხ.95, ნაწ.2).

(საჭიროდ მივიჩნევთ, კიდევ ერთხელ მივუთითოთ, რომ გარიგების შეწყვეტის საკითხის მოწესრიგება ხდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით, მაგრამ დამატებით მოქმედებს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მოთხოვნებიც. ამ თვალსაზრისით შეიძლება მივმართოთ ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 71-ე მუხლის დებულებებს. კერძოდ, გარემოებათა არსებითად შეცვლისას, რომელიც ზიანს აყენებს მხარეს (მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოს) ან საზოგადოებრივ ინტერესს და გარიგებაში სათანადო ცვლილება ვერ ან არ მიიღწევა, ან ის არსებითად ეწინააღმდეგება გარიგების შინაარსს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მოითხოვოს გარიგების გაუქმება. მართალია, მუხლი პირდაპირ არ მიუთითებს გარიგების შეწყვეტაზე (რაც ამ მუხლის ხარვეზად ითვლება), მაგრამ პრაქტიკულად ეს პრობლემას არ შექმნის. ადმინისტრაციულ ორგანოს მეორე მხარის დაუთანხმებლობის შემთხვევაში უფლება აქვს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით ცალმხრივად შეწყვიტოს გარიგება.)

თავი VII.

ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ადმინისტრაციული დავის საგნის, სასამართლოში განხილვის თავისებურებანი

1) საკანონმდებლო საფუძველი

ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე დავის ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით საერთო სასამართლოში განხილვა-გადაწყვეტის საფუძველს ქმნის 1999 წლის 23 ივლისის საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. კოდექსის თანახმად, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი ასევე შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული გარიგების დადება ან შესრულება (მუხ.2, ნაწ.2, პ.3⁷¹). გარდა ამისა, ადმინისტრაციული საქმეების, მათ შორის, ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე წარმოშობილი დავის განხილვა-გადაწყვეტისას სასამართლო, თუ აღნიშნული კოდექსი საწინააღმდეგოს არ აღგენს, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გარდა, იყენებს აგრეთვე საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებებს (მუხ.1, ნაწ.2).

ადმინისტრაციულ საქმეებს და მათ შორის ადმინისტრაციული გარიგებისაგან წარმოშობილ დავას, მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, პირველი ინსტანციით განსჯადობის შესაბამისად, განიხილავს საერთო სასამართლოს სისტემაში შემავალი როგორც რაიონული (საქალაქო) სასამართლო (მუხ.5), ისე საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგია (მუხ.6). სააპელაციო და საკასაციო საჩივარს განიხილავენ, შესაბამისად, საოლქო და უზენაესი სასამართლოების პალატები. კერძოდ, სააპელაციო საჩივარს განიხილავს საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატა და ისიც მხოლოდ რაიონული (საოლქო) სასამართლოს მიერ გამოტანილ გადაწყვეტილებებზე. საოლქო სასამართლოს მიერ პირველი ინსტანციით გამოტანილ გადაწყვეტილებებზე მხოლოდ კასაცია დაიშვება.⁷² საკასაციო საჩივარს განიხილავს უზენაესი სასამართლოს საკასაციო ინსტანცია – ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატა.⁷²

⁷¹ საოლქო სასამართლოს პირველი ინსტანციის კოლეგიის გადაწყვეტილების პირდაპირ საკასაციო გასაჩივრების წესის შესახებ საკითხს ამ ნაშრომში უფრო ვრცლად არ შევეხებით.

⁷² იხ. საქართველოს ორგანული კანონი "საერთო სასამართლოების შესახებ", 1997 წლის 13 ივნისი, მუხ. 20, ორგანული კანონი "საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ", მუხ. 9, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N:14(21), 1999წ.; საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 1997 წლის 14 ნოემბერი, თბილისი, 2002, გამოცემა "ლ.დ.", მუხ.391.

კოდექსის მე-ნ მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული გარიგების დადების ან შესრულების დავის განსჯადობის კრიტერიუმად მიჩნეულია სარჩელის ფასის ოდენობა. თუ იგი აღემატება 500 ათას ლარს, საქმეს პირველი ინსტანციით განიხილავს საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგია (მუხ.ნ. პ."დ").

აქვე ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმ გარიგებაზე, რაც მუხლის ხარვეზად უნდა მივიჩნიოთ და სამომავლოდ საკანონმდებლო მოწესრიგებას მოითხოვს. კერძოდ, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში მათი უმაღლესი სასამართლოები პირველი ინსტანციის წესით განიხილავენ დავას უმაღლესი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კანონიერების თაობაზე (მუხ.ნ. ნაწ.2). როგორც ვხედავთ, კოდექსი ადგენს მხოლოდ ავტონომიური რესპუბლიკის განსაზღვრულ ორგანოთა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კანონიერების თაობაზე დავის განსჯადობას. არაფერია ნათქვამი სხვა ადმინისტრაციულ საქმეთა, მაგალითად, გარიგებათა განსჯადობის შესახებ. იქნება შთაბეჭდილება, რომ ავტონომიურ რესპუბლიკაში წარმოშობილი დავა, მაგალითად, იმ გარიგებათა დადება ან შესრულება, რომელთა სარჩელის ფასი აღემატება 500 ათას ლარს, საოლქო სასამართლოს (მაგალითად, ქუთაისის საოლქო სასამართლოს) განსჯადია, რაც არასწორია. მუხლის ამ ხარვეზმა თავდაპირველად სასამართლო პრაქტიკაში იჩინა თავი, მაგრამ შემდეგ ეს საკითხი სამოქალაქო-საპროცესო კოდექსის ნორმით მოწესრიგდა (მუხ. 14. პუნქტი "ა"). ამჟამად ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე წარმოშობილ დავას, რომლის სარჩელის ფასი აღემატება 500 ათას ლარს, განიხილავს უმაღლესი სასამართლო, რომელიც ფაქტობრივად ავტონომიურ რესპუბლიკაში საოლქო სასამართლოს ფუნქციებს ასრულებს.

შედარებითი ანალიზის თვალსაზრისით საინტერესოა ვიცოდეთ ადმინისტრაციულ გარიგებათა თაობაზე დავის სასამართლოში გასაჩივრების დასაშვებობის ფარგლები როგორ არის მოწესრიგებული, მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობით. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) კანონის⁷³ §40, განსაზღვრავს რა, თუ რამდენად დასაშვებია

⁷³ იხ. გერმანიის კანონმდებლობის ადგიშული კრებული, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2000.

სასამართლოში გასაჩივრება, მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული სასამართლოს განსახილველ საქმეებს განეკუთვნება ყველა საჯაროსამართლებრივი დავა, თუ იგი არ არის საკონსტიტუციო ან ფედერალური კანონით დადგენილი სხვა სასამართლოების განსჯადი.⁷⁴ ადმინისტრაციული სასამართლო არ იზილავს დავას, რომელიც წარმოიშობა ადმინისტრაციული ორგანოს კერძო სამართლებრივი საქმიანობის სფეროში (მაგალითად, ნახშირის მოპოვება უწყების გათბობის მიზნით). რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებულ ხელშეკრულებას, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მისი კვალიფიკაციისათვის მნიშვნელობა აქვს ხელშეკრულების საგანს. ანუ, ხელშეკრულების მიკუთვნება საჯარო- თუ კერძოსამართლებრივისადმი ხდება ხელშეკრულების საგნის შესაბამისად.⁷⁵ აღნიშნულის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ განიხილება ის ხელშეკრულება, რომლის დავის საგანი საჯაროსამართლებრივია. ზოგიერთი ხელშეკრულება საყოველთაოდ აღიარებულია როგორც საჯაროსამართლებრივი, მაგალითად ხელშეკრულება ტერიტორიის ათვისების შესახებ, რომელიც დადებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსა და საამშენებლო კოოპერატივს შორის მოცემულ ტერიტორიაზე სკოლის, სპორტული მოედნის მშენებლობის შესახებ. თუ საკითხი ეხება არა საჯაროსამართლებრივ, არამედ კერძოსამართლებრივ ხელშეკრულებას, მაშინ სასამართლო წყობილების შესახებ კანონის⁷⁶ §13 თანახმად დავას განიხილავს საერთო სასამართლო სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხში სასამართლო პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. მაგალითად, გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ 1986 წელს ერთ-ერთ საქმეზე დაადგინა, რომ ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) კანონის §40, აბზ.2 თანახმად, ადმინისტრაციული სასამართლო განიხილავს მხოლოდ საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების საკითხს და არა სარჩელს, რომელიც შეეხება

⁷⁴ გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციული სასამართლოს გვერდით, რომელიც ადმინისტრაციულ მართლმსაჯულებას ახორციელებს, არსებობს ასევე სოციალურ საქმეთა სასამართლო, რომელიც სოციალურ მართლმსაჯულებას ახორციელებს, და საფინანსო საქმეთა სასამართლო, რომელიც საფინანსო მართლმსაჯულებას ახორციელებს. ისინი ერთობლიობაში დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ მართლმსაჯულებას ქნიან, მაგრამ საკანონმდებლო დონეზე ამ სახითაა დაყოფილი (Karl-Peter Sommermann, Die Deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, 3. Auflage, 1999 გვ.46.)

⁷⁵ И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт, Судебная практика по административному праву., Перепол с немецкого, Москва., Юристы, 2000., გვ. 321, 334.

⁷⁶ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975.

საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას. როგორც საეკოლოგიური ლიტერატურაშია აღნიშნული, ამ გადაწყვეტილებით არასწორად გაწყდა კავშირი ხელშეკრულებასა და ხელშეკრულების დადებას შორის.⁷⁷ ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის (VwVfG) გათვალისწინებით, დღეს ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ განიხილება დავა: საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დასაშვებობაზე (§54), კანონიერებაზე (§55 და შემდეგი), ნამდვილობაზე (§58) და ბათილობაზე (§59), ასევე, საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების შესახებ.

კანონში ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) არ არის განსჯადობის დასადგენად ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კლასიფიცირება სარჩელის ფასის მიხედვით. §§45-53 შესაბამისად, განსჯადობის დადგენა ხდება ტერიტორიული მდებარეობის, სადავო საკითხის საჯარო სამართლებრივი ხასიათის აქტუალობის ან საჯარო ხელისუფლების მქონე სუბიექტებს შორის იერარქიული დამოკიდებულებისა და უფლებამოსილების მიხედვით.⁷⁸

2) ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე დავის განხილვა სასამართლოში (სასამართლო პრაქტიკა)

საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული პროცესუალური ნორმების გამოყენებით ადმინისტრაციული დავის განხილვა-გადაწყვეტის პრაქტიკა დიდი ხანი არ არის რაც მოქმედებს. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ამოქმედდა 2000 წლის 1 იანვრიდან (მუხ.35). მანამდე მას სამოქალაქო-საპროცესო კოდექსის საფუძველზე განიხილავდნენ. ამდენად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სასამართლო პრაქტიკა ამ მხრივ ჯერ კიდევ “ახალგაზრდაა”. ამის გამო მისი გაანალიზება ამ ეტაპზე ვერ მოგვცემს სრულყოფილ სურათს. ჯერ კიდევ რჩება ბევრი ისეთი საკითხი როგორც მატერიალური, ისე პროცესუალური ნორმებიდან, რომელთა სამართლებრივად სწორი რეალიზაცია მომავალში დიდად არის დამოკიდებული სასამართლო

⁷⁷ И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт, Судебная практика по административному праву, гл. 325.

⁷⁸ გერმანიის ადმინისტრაციულ სასამართლო სისტემას ქმნის: მიწების დონეზე – ადმინისტრაციული სასამართლოები კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიულ ერთეულებში და მიწების უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოები, ფედერაციის დონეზე – ფედერაციის ადმინისტრაციული სასამართლო, რომლის ადგილსამყოფელია ქ. ლაიფციგი (§2). მიწების უმაღლესი და ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოები კანონით პირდაპირ განსაზღვრული კატეგორიის საქმეებს განიხილავენ ასევე პირველი ინსტანციით.

პრაქტიკაზე. მიუხედავად ამისა, სასამართლო პრაქტიკამ უკვე წარმოაჩინა მთელი რიგი სამართლებრივი ნორმების მიზანშეწონილობა და ხარვეზები, ასევე დღის წესრიგში დააყენა ადმინისტრაციული პროცესუალური კანონმდებლობის შემდგომი შევსებისა და სრულყოფის საჭიროება.

ჩვენ ამ ნაშრომში შევეხებით მხოლოდ ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე წარმოშობილი დავის სასამართლოში განხილვის თავისებურებებს.

1. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის ძალში შესვლის საწყის ეტაპზე ადმინისტრაციული გარიგებები რაიონული ან, იშვიათ შემთხვევაში, საოლქო სააპელაციო სასამართლოს დონეზე განიხილებოდა სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. ამის მიზეზი ძირითადად ისაა, რომ დავის განხილვის პროცესი დაწყებული იყო მანამდე, სანამ კოდექსი ამოქმედდებოდა. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით მათი განხილვა და შესაბამის განსჯადი სასამართლოსადმი დაქვემდებარება ხდებოდა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მხარე გაასაჩივრებდა ზემდგომ ინსტანციაში.⁷⁹

2. კომუნალური ფონდის ბინების პრივატიზების ხელშეკრულებათა ადმინისტრაციულ გარიგებებზე მიჩნევის თაობაზე საინტერესოა უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 13.02.2001წ. №3გ/აღ-16ნ-კ განჩინება.⁸⁰ ეს საქმე იმითაც არის საინტერესო, რომ იგი საოლქო სასამართლოს სააპელაციო დონეზეც სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით განიხილა თბილისის საოლქო სასამართლოს სამოქალაქო, სამეწარმეო და გაკოტრების საქმეთა პალატამ (15.05.2000წ. განჩინება). საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 13.02.01. განჩინებით, გაუქმდა საოლქო სასამართლოს განჩინება. საკასაციო პალატამ დაადგინა, რომ “დავას აქვს ადმინისტრაციულსამართლებრივი ხასიათი ... და კომუნალური ფონდის ბინების პრივატიზების კანონიერების შესახებ დავა ადმინისტრაციულ გარიგებათა რიგს განეკუთვნება საოლქო სასამართლოს სამოქალაქო, სამეწარმეო და გაკოტრების საქმეთა პალატის მიერ არაგანსჯადი

⁷⁹ იხ. კრებული “საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეებზე”, №2, თებერვალი, 2001წ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 25.12.2000წ. განჩინება, საქმე 3გ/აღ-158-კ. გვ.109.

⁸⁰ კრებული “საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეებზე”, №3, მარტი, 2001წ., გვ.176.

საქმის განხილვა იწვევს სამართალწარმოების განსხვავებულ პრინციპებზე აგებას, საქმის განმხილველი სასამართლოს არაკანონიერ შემადგენლობას და საქმის არაგანსჯადი სასამართლოს მიერ განხილვის გამო საქმეზე გამოტანილი გადაწყვეტილება უნდა გაუქმდეს მთლიანად¹¹, თანახმად სსკ 394-ე მუხლის "5" პუნქტისა. საქმე განსჯადობით განხილვისათვის დაუბრუნდა თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატას.

3. როგორც სასამართლო პრაქტიკა¹² გვიჩვენებს, სასამართლოში ადმინისტრაციული გარიგების დადების კანონიერების საკითხის შესახებ დავა უკავშირდება იმ ადმინისტრაციული აქტების კანონიერების თაობაზე დავას, რომლებიც ადმინისტრაციული გარიგების დადების საფუძველია და რომელთა გაუქმებაც, შესაბამისად, მის საფუძველზე დადებული ადმინისტრაციული გარიგების გაუქმებას იწვევს. მოსარჩელე ითხოვს ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების დადგენას, მაგრამ იმჯეროულად იშვიათად აყენებს იმ ზიანის ანაზღაურების (თუნდაც მორალურის) საკითხს, რომელიც შესაძლოა მას მიადგა სადავო ბრძანებით გაუქმებული ხელშეკრულების შეუსრულებლობით.¹³

4. ადმინისტრაციული გარიგების დადების ან შესრულების თაობაზე დავასთან დაკავშირებით მიზანშეწონილია ყურადღება გამახვილდეს ისეთ გარემოებაზე, რომელიც ზიანის ანაზღაურების საკითხს უკავშირდება. კერძოდ, საკითხი ეხება კოდექსის მე-2 და მე-6 მუხლებით დადგენილ დებულებებს. ორივე მუხლის შესაბამისი პუნქტების შინაარსიდან გამომდინარე ირკვევა, რომ სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების თაობაზე (მუხ.2, ნაწ.2, პ."გ"; მუხ.6, პ."დ").

როგორც ვხედავთ, კანონმდებელი ადმინისტრაციულ საქმეებს (დავას) მიაკუთვნებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებას და არაფერს ამბობს იმ ფიზიკური თუ კერძო სამართლის პირების მიერ ზიანის ანაზღაურების თაობაზე საქმის განსჯადობის შესახებ, რომელთა წინააღმდეგ ადმინისტრაციულ

¹¹ სასამართლოს მიერ განხილული საქმეების გაცნობის პირობების შექმნისათვის მადლობას ვუხდით თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის თავმჯდომარეს ინგა თოდრიას და ამავე სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის წევრს ლეილა მაშულაშვილს.

¹² იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის 15.10.2001წ. გადაწყვეტილება, საქმე 3ა/138.

ორგანოს წარმოქმნა და ანაზღაურების საკითხზე. მითითებული ნორმების დეფინიციიდან გამომდინარე, თუ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ეკისრება არა ადმინისტრაციულ ორგანოს, არამედ ზემოთ აღნიშნულ სუბიექტებს, მაშინ ასეთი საქმეები არ განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. ამ საკითხს თუ მარტივად შევხვდეთ, მაშინ ნათელია, რომ მითითებული სუბიექტების მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების თაობაზე დავის წარმოშობის შემთხვევაში სასამართლო საქმეს განიხილავს სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით. მაგრამ როგორ უნდა გადაწყდეს ეს საკითხი, თუ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება ადმინისტრაციული გარიგებისაგან მომდინარეობს?

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებების დაყოფა შემდეგ კატეგორიებად: ზიანის ანაზღაურება, რომელიც მჭიდროდაა დაკავშირებული ადმინისტრაციული გარიგების დადებასთან ან შესრულებასთან, და ზიანის ანაზღაურება, რომელიც არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციულ გარიგებასთან. პირველ შემთხვევაში ფიზიკური პირის ან კერძო სამართლის რომელიმე სუბიექტის მიერ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების შესრულების თაობაზე დავა ადმინისტრაციულ ხასიათს ინარჩუნებს და იგი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით უნდა გადაწყდეს. მეორე შემთხვევაში კი, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მიუხედავად დავაში ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობისა, კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის “გ” პუნქტისა და მე-6 მუხლის “დ” პუნქტის დებულებათა გათვალისწინებით, დავა ზიანის ანაზღაურებაზე გადადის სამოქალაქო სამართალწარმოების წესით განსახილველ საქმეთა კატეგორიაში.

თუმცა, აქვე უნდა მივუთითოთ, რომ სამართლებრივად საკითხი ასე მარტივად არ დგას და მის სირთულეს ხელს უწყობს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის დეფინიცია. ამ დებულების თანახმად, კოდექსით დადგენილი წესით, საერთო სასამართლოში განიხილება დავა იმ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით, რომელიც “გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან”. ჩვენ გვაინტერესებს მხოლოდ ამ ბოლო წინადადების მიმართება კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის “გ” პუნქტში მითითებულ შეზღუდვასთან. როგორც ვიცით, “ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობის” ოფიციალური განმარტება არა გვაქვს, გარდა ამისა, ცნების დეფინიციის მიზნით, კონკრეტულ კრიტერიუმებსაც არა აქვს უნივერსალური ხასიათი, რადგან

იგივე კრიტერიუმების გამოყენება სავსებით წარმატებით შეიძლება კერძოსამართლებრივ ურთიერთობაში. თუ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსიდან გამომდინარე შეხედულებებით ვისარგებლებთ, მაშინ მხოლოდ ფორმალურ განმარტებას უნდა დავეყრდეთ და ადმინისტრაციულ კანონმდებლობად უნდა მივიჩნიოთ ის კანონმდებლობა, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასა და მოწესრიგებას ეხება. ამ ფორმალურ კრიტერიუმზე დაყრდნობით საკითხს თუ უარყოფითი კუთხით შევხედავთ, იგი ასე გამოიყურება: თუ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება ყველა დავა, რომელიც ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან გამომდინარეობს და, მაშასადამე, რომელშიც ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნა ფიზიკური თუ კერძო სამართლის სხვა სუბიექტების მიმართ ზიანის ანაზღაურების თაობაზე, ასევე ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან გამომდინარე დავად იქნება მიჩნეული.

როგორც ვხედავთ, აქ ნორმათა დეფინიციაში ვაწყდებით წინააღმდეგობას, რაც, თავის მხრივ, მე-2 მუხლის ხარვეზზე მიუთითებს. ამ წინააღმდეგობის ფონზე საინტერესოა სასამართლოს პრაქტიკა. სასამართლო პრაქტიკამ კი აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული გარიგებისაგან წარმოშობილი დავა ზიანის ანაზღაურების თაობაზე ერთმნიშვნელოვნად ადმინისტრაციულია.

საინტერესოა, როგორ აწესრიგებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით სასამართლო ორგანოში გასაჩივრების უფლებას გერმანიის კანონმდებლობა.

აღსანიშნავია, რომ გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, ყველა საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობიდან წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურების თაობაზე დავა არ განეკუთვნება ადმინისტრაციული სასამართლოს განსჯად საქმეთა კატეგორიას. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ კანონის §40, (2) ნაწილი მიუთითებს, რომ საჯაროსამართლებრივი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა, გარდა იმ ზიანისა, რომელიც საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებიდან გამომდინარეობს, საერთო სასამართლოს განსჯადია. გარდა ამისა, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციის (ძირითადი კანონის) 34-ე მუხლიდან გამომდინარე, თანამდებობრივი

ვალდებულებების შეუსრულებლობით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების თაობაზე დავა საერთო სასამართლოს ექვემდებარება.⁸³

5. ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ცალმხრივი ნების გამოვლენის აქტისა და ადმინისტრაციული აქტის ურთიერთმიმართების საინტერესო სურათს გვაძლევს ასევე სასამართლო პრაქტიკა. აქ მოყვანილი კონკრეტული საქმის თანახმად, გასაჩივრდა ადმინისტრაციული ორგანოს სადავო ბრძანება. სადავო ბრძანებით მოხდა მოსარჩელის საწესდებო კაპიტალიდან განსაზღვრული რაოდენობის თანხის ამოღება და მე-3 პირისათვის გადაცემა. სასამართლოში პირველი ინსტანციის წესით აღნიშნული საქმე განიხილეს დავის საგნით – ადმინისტრაციული აქტის კანონიერება. სასამართლომ დავის საგნის გათვალისწინებით უარი უთხრა მოსარჩელეს სასარჩელო ზანდაზმულობის (ნ-თვიანი) ვადის გასვლის გამო. საკასაციო გასაჩივრებისას საქმემ საინტერესო მიმართულება მიიღო. კერძოდ, საკასაციო პალატამ განჩინებაში⁸⁴ განმარტა, რომ არასაწორია სადავო ბრძანების მიჩნევა ადმინისტრაციულ აქტად, “ვინაიდან სადავო ბრძანებით სამინისტრომ, როგორც დამფუძნებელმა პარტნიორმა და აქციონერმა 100% წილით, მის მიერ დაფუძნებული საზოგადოების — საწესდებო კაპიტალის შემცირების გზით, “მეწარმეთა შესახებ” კანონის 3.3. პუნქტის შესაბამისად, მოახდინა თავისი შენატანის ნაწილის ლარი ქონების საწესდებო კაპიტალიდან ამოღება (გატანა) და მის მიერვე დაფუძნებულ საზოგადოებაში შეტანა. ამიტომ სადავო ბრძანება სამართლებრივად უნდა განიხილონ როგორც აქციონერთა კრების გადაწყვეტილება და არა ადმინისტრაციული აქტი”. აღნიშნულის გამო საკასაციო პალატამ სადავო ბრძანების განხილვისას უსაფუძვლოდ მიიჩნია საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილით დადგენილი ზანდაზმულობის ვადის გამოყენება. საკასაციო პალატის განჩინების სამოტივაციო ნაწილიდან ამ ვრცელი ამონარიდით თვალსაჩინოდ ვხედავთ, რომ ფაქტობრივად სასამართლო პალატამ სადავო ბრძანება მიიჩნია ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებად. მართალია, სასამართლო ამას პირდაპირ არ მიუთითებს, მაგრამ ამონაწერის ინტერპრეტაცია ამის შესაძლებლობას გვაძლევს. ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული დებულებებით, ერთი

⁸³ ix. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S.1), Textbuch Deutsches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, Müller Verlag, 2000.

⁸⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 13.11.2001წ. განჩინება, საქმე №3გ/ად-82-კ-01

პირის მიერ საზოგადოების დაფუძნება და, შესაბამისად, საწესდებო კაპიტალში შესატანის შეტანის ან უკან დაბრუნების თაობაზე გადაწყვეტილება მიჩნეულია ცალმხრივი გარიგების მაგალითად.⁸⁵⁾

ამგვარად, აღნიშნული სადავო აქტი, მართალია, გარეგნული ფორმითა და გამოცემის წესით ადმინისტრაციული აქტია, მაგრამ იგი შინაარსის გათვალისწინებით სასამართლოს მიერ ფაქტობრივად ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებად არის მიჩნეული. ეს სწორედ ის შემთხვევაა, რომელზეც ჩვენ ვისაუბრეთ ადმინისტრაციული აქტისა და ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების, როგორც ცალმხრივი ნების, გამოვლენის აქტის, ურთიერთმიმართების საკითხის გარკვევისას.

6. ადმინისტრაციული გარიგების თაობაზე ყურადღებას იმსახურებს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის განჩინება.⁸⁶ ამ განჩინებაში არასწორად არის აღიარებული ადმინისტრაციულ გარიგებად ადმინისტრაციული აქტი პირის თანამდებობაზე დანიშნვის შესახებ, ხოლო ადმინისტრაციული აქტი პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ადმინისტრაციული გარიგების შეწყვეტად. განჩინებით ადმინისტრაციული აქტები ფაქტობრივად ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებად არის მიჩნეული. კერძოდ, “ადმინისტრაციული ორგანოს ბრძანება მუშაკის სამუშაოზე მიღების ან გათავისუფლების შესახებ არ არის ადმინისტრაციული აქტი, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენაა, რომელიც მიმართულია საჯარო შრომითი სამართალურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, თანახმად სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლისა (გვ.6). . . . გარიგების დადება-შეწყვეტის შესახებ ბრძანების კანონიერებაზე დაეა კომპლექსურად, ერთიანობაში უნდა იქნეს განხილული, როგორც ადმინისტრაციული გარიგების დადება-შეწყვეტასთან დაკავშირებული დაეა . . . სასამართლომ უნდა იმსჯელოს ბრძანების არა როგორც ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებაზე, არამედ ადმინისტრაციული გარიგების შეწყვეტის კანონიერებაზე, “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონთან, “შრომის კანონთა კოდექსთან” და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის V თავთან შესაბამისობაზე (გვ.7).” გარდა ზემოაღნიშნულისა, უზენაესი სასამართლოს მითითებული განჩინებით სხვა საკანონმდებლო ნორმებსაც მიეცა აზღებური

⁸⁵ იხ. ლ. ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, გვ. 316.

⁸⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის განჩინება №3გ-ად-23გ-02, 21 ოქტომბერი, 2002წ.

ინტერპრეტაცია, რამაც ასევე შეიძლება აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვიოს, თუმცა მათზე მსჯელობა მნიშვნელოვნად სცდება ჩვენი კვლევის მიზანს. იმის გათვალისწინებით, რომ ზევით უკვე გავარკვეით ადმინისტრაციულ აქტსა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის განმასხვავებელი ნიშნები, აქ მხოლოდ დამატებით აღვნიშნავთ, რომ მართალია, აღნიშნული დავა შრომითსამართლებრივი ბუნებისაა, მაგრამ განჩინებაში აღნიშნული სადავო აქტი პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ცალსახად ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ხელისუფლებრივი ნების გამოვლენის ადმინისტრაციული აქტია. ამდენად, სასამართლოში უნდა მოხდეს სადავო ბრძანების, როგორც ადმინისტრაციული აქტის, კანონიერების საკითხის განხილვა მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

* * *

└ ადმინისტრაციული გარიგების სამართლებრივი ინსტიტუტის თაობაზე ამ ნაშრომში შესწავლილი და გამოვლენილი საკითხებისა და პრობლემების გათვალისწინებით, სასამართლო პრაქტიკიდან მოტანილი მაგალითებით, ნორმათა ანალიზით, შესაბამისი დასკვნებით ჩვენ შევეცადეთ ხელი შეგვეწყო საქართველოში მისი განვითარების პროცესისათვის, რომლის სამართლებრივად სწორად წარმართვაც, თავის მხრივ, განაპირობებს ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის დახვეწას.

Administrative Contract

By Maia Kopaleishvili

Summary

This publication seeks to address one of the most important components of Administrative Law – the administrative contract. It is one of the first attempts to study and research the Law of Administrative Contracts. Based on Georgian and foreign legislation, the publication explains the legal nature and particularities of administrative contracts and its relation to the civil contract, describes the link between administrative contracts and administrative acts, outlines the particularities of judicial review of administrative contracts as a subject of administrative disputes, judicial practice, and other legal matters related to this phenomenon.

Administrative contracts are a novelty in the Georgian legal system, first introduced in the General Administrative Code of Georgia of June 25, 1999.

In legal relations, an administrative contract lies between an administrative act, which expresses the unilateral will of an administrative agency, and the private contract, which is based on the equality of parties.

Under the current legislation of Georgia, all questions relating to the boundary between administrative and civil contracts may be regarded as a subject of theoretical discussion only since the Code clearly defines an administrative contract as a civil contract between an administrative agency and a natural or artificial person or another administrative agency (Subparagraph (g) of Paragraph 1 of Article 2).

According to this definition, all types of civil contracts, where administrative agencies act as a party, qualify as an administrative contract; i.e. a civil contract gains the status of an administrative contract if it is concluded by an administrative agency. Articles of Chapter 5 of the Code provide only general norms concerning administrative contracts, such as general conditions for the form, invalidation and

modification of an administrative contract, and special and additional requirements for the entry into force of administrative contracts, its subjects, and involvement of third parties in the conclusion of administrative contracts. On the other hand, the types, validity, invalidity and nullification of administrative contracts are prescribed by the Civil Code, as stated in Paragraph 2 of Article 65 and Paragraph 1 of Article 70 of the General Administrative Code.

The General Administrative Code does not define specific types of administrative contracts. In the future, development of this phenomenon in Georgia will result in the necessity to specify types of administrative contracts.

One of the most important issues raised by the definition of administrative contracts in the current legislation of Georgia is the relationship between administrative contracts and administrative acts in terms of expression of unilateral will. This means that without the definition of administrative contracts under the Code this problem would not be raised. Article 50 of the Civil Code of Georgia provides that an expression of unilateral will also constitutes a contract. Such interpretation presents a different nature for the administrative contract defined by the General Administrative Code, in comparison with, for instance, a public legal contract defined by the German legislation.

As we know, an administrative act also constitutes the expression of unilateral will of an administrative agency. Therefore, the problem is whether one of the particularities of administrative contracts established by the Georgian legislation – the unilateral nature – means that specific types of administrative acts issued by an administrative agency can be considered an administrative contract. What types of unilateral administrative contracts may be concluded by an administrative agency? What criteria should be used to differ administrative acts from unilateral administrative contracts?

This problem is relatively rare in the activities of administrative agencies, because an administrative agency may conclude a contract instead of an

administrative act, unless otherwise required by the law. But then the problem is raised in the court, because disputes arising from contracts are reviewed and solved based on procedural norms different from those used in disputes arising from administrative acts (e.g.: disputes concerning limitation of action). We believe that the solution of this problem fully depends on judicial practice.

Judicial review of disputes arising from administrative contracts in common courts through administrative proceeding is based on the Administrative Procedures Code of July 23, 1999. According to the code, the subject of administrative disputes in the court may involve entry into or execution of an administrative contract. Besides, during the review of a dispute arising from an administrative contract, the court, in addition to administrative proceedings, uses provisions of the Civil Procedures Code, unless otherwise required by the Administrative Procedures Code. According to current legislation, administrative cases, including disputes arising from administrative contracts, are reviewed both by raion (city) courts operating under the system of common courts and the Panel for Administrative and Tax Cases of the District Court, as trial courts (Art. 6); appeals and cassation complaints are reviewed by chambers of the district and supreme courts respectively.

According to Article 6 of the Code, jurisdiction over disputes concerning entry into or implementation of an administrative contract is determined by the cost of the lawsuit. If the latter exceeds 500,000 Lari, the case is reviewed by the Panel for Administrative and Tax Cases of the District Court, as a trial court (Paragraph (d) of Article 6).

The Administrative Procedures Code of Georgia entered into force on January 1, 2000 (Article 35), which means that judicial practice in this area has not had time to fully develop; as a result, analysis at this stage will not provide a clear picture. Many issues arising from material and procedural norms, and their proper legal resolution in the future will greatly depend on judicial practice. Nevertheless, the judicial practice on administrative cases has already revealed weaknesses in a number of

the legal norms and the necessity of further refinement of administrative procedures.

In summary, by considering the issues and problems identified and studied in this publication and based on examples from judicial practice and analysis of norms, we made an effort to facilitate the development of administrative contracts in Georgia. Proper direction of this process from a legal standpoint will result in further improvement of the activities of administrative agencies.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 25 აგვისტო;
2. საქართველოს ორგანული კანონი "საერთო სასამართლოების შესახებ", 1997 წლის 13 ივნისი;
3. საქართველოს ორგანული კანონი "საქართველოს უზენაესი სასამართლოს შესახებ", 1999 წლის 12 მაისი;
4. საქართველოს კანონი "სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი", 1997 წლის 14 ნოემბერი;
5. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 1997 წლის 26 ივნისი;
6. საქართველოს კანონი "სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ", 1997 წლის 30 მაისი;
7. საქართველოს კანონი "განათლების შესახებ", 1997 წლის 27 ივნისი;
8. საქართველოს კანონი "პოლიციის შესახებ", 1993 წლის 27 ივლისი;
9. საქართველოს კანონი "არასამხედრო, ალტერნატიული შრომითი სამსახურის შესახებ", 1997 წლის 28 ოქტომბერი;
10. საქართველოს კანონი "სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის მართვისა და განკარგვის შესახებ", 1998 წლის 28 ოქტომბერი;
11. საქართველოს კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ", 1997 წლის 31 ოქტომბერი;
12. საქართველოს კანონი "საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი", 1999 წლის 25 ივნისი;
13. საქართველოს კანონი "საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი", 1999 წლის 23 ივლისი;
14. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №609, 1998 წლის 26 ოქტომბერი, "სამხედრო სამსახურის გავლის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე";
15. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 1999 წლის 31 მარტის ბრძანება №1-3/150 "სახელმწიფო ქონების კონკურსის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე";
16. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 1999 წლის 31 მარტის ბრძანება №1-3/151 "სახელმწიფო ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე";
17. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 1999 წლის 31 მარტის ბრძანება №1-3/152 "სახელმწიფო ქონების იჯარა-გამოსყიდვის მიყიდვის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე";

18. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 1999 წლის 31 მარტის ბრძანება №1-3/150 "სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე";
19. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებანი ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეებზე, №№2, 3; 2001წ.
20. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის 15.10.2001წ. გადაწყვეტილება (საქმე №3ა/138);
21. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის 26.11.2001წ. გადაწყვეტილება (საქმე №3ა/45);
22. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 13.11.2001წ. განჩინება, საქმე №3გ/ად-82-კ-01;
23. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის განჩინება № 3გ-ად-23გ-02, 21 ოქტომბერი, 2002წ.
24. საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 2.04.1999წ. №1-3/161 ბრძანება;
25. ზ. ადგიშვილი, გ. ეინტერი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002 წ.;
26. ე. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2000წ.;
27. ე. ლორია, "საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი", თბილისი, 2002წ.;
28. ჯ. რუსიაშვილი, ი.ტაბუცაძე, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2000წ.;
29. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, თბილისი, 1999წ.;
30. ლ. ჭანტურია, შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი, 2000წ.;
31. Aman A.C., Mayton W.T, Administrative Law, 1998;
32. Fox W.F., Understanding Administrative Law, Fourth Edition, 2000;
33. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23.Mai 1949, Textbuch Deutsches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland., Heidelberg, Müller Verlag, 2000;

34. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. mai, 1975;
35. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) von Bundesrepublik Deutschland, 1976, Textbuch Deutsches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, Müller Verlag, 2000;
36. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) von Bundesrepublik Deutschland, Textbuch Deutsches Recht. Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, Müller Verlag, 2000;
37. W.Apelt, Der Verwaltungsrechtliche Vertrag: Ein beitrag zur Lehre vom der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen recht, Leipzig, 1920;
38. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht., 13. Auflage, Verlag C.H.Beck, München, 2000;
39. O. Mayer, Zur Lehre vom öffentlichen Verträge, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 3., 1888;
40. F.J. Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1994;
41. F.J. Kopp, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, 3. Auflage, 1998;
42. W. Pakerut, Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages, Berlin, 2000;
43. H.L. Schmahl, Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Handlungsform der öffentlichen Verwaltung, Brühl/Rheinland, 1997;
44. K.P. Sommermann, Die Deutsche verwaltungsgerichtsbarkeit, 3. Auflage, 1994;
45. Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar. 5. Auflage, C.H. Beck Verlag, München, 1998;
46. А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Административное Право Российской Федерации, М., 1997 г.
47. Административное право зарубежных стран, Изд-во "СПАРК", М., 1996 г.
48. Д.Н. Бахрах, Административное право, М., Изд-во "БЕК", 1992 г.
49. Г. Бребан, Французское административное право, М., Прогресс, 1998 г.
50. Ж. Ведель, Административное право Франции, М., 1973 г.
51. Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев, Российское административное право, М., 1998г.
52. М. Гунель, Введение в публичное право, ИНТРАТЕК, М., 1995 г.