

**აქტის არარად აღიარების თაობაზე
ადმინისტრაციული სარჩელის წარდგენის
წინაპირობები და პირის კანონიერი ინტერესის
სამართლებრივი საფუძვლები**

შესავალი

აღიარებითი სარჩელი ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი და განსაკუთრებული ინსტიტუტია. იგი უფლების დაცვის საპროცესოსამართლებრივი საშუალებაა, რომელიც პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირად გამოიყენება. მას სარჩელის სხვა ფორმებთან შედარებით სრულიად განსხვავებული და საინტერესო თავისებურებები გააჩნია. აღიარებითი სარჩელი მრავალფუნქციურია და უფლების დაცვის ყველაზე მყარ გარანტადაც მიიჩნევა¹.

აღიარებითი სარჩელი უფლებაზე დავის მარტივი საშუალება² და შესაბამისად, გამოყენების ფართო შესაძლებლობებს განაპირობებს. მისი სიმარტივე იმაში მდგომარეობს, რომ ასეთი სარჩელის აღძვრა შესაძლებელია მაშინაც კი, როდესაც უფლების დარღვევა რეალურად სახეზე არაა, მაგრამ გარკვეულ გარემოებათა გათვალისწინებით რაიმე უფლების დარღვევა სამომავლოდაა მოსალოდნელი. ამასთან, სიმარტივეს ისიც უწყობს ხელს, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი აღიარებითი სარჩელის წარდგენის ვადას არ ადგენს. ამდენად, ასეთი სახის სარჩელის აღძვრა შესაძლებელია ნებისმიერ დროს, მთავარია, დაკმაყოფილებული იყოს დასაშვებობის წინაპირობები.

¹ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 359.

² სალხინაშვილი მ., მეიშვილი ზ., ადმინისტრაციული სამართლის საქმეებზე გადაწყვეტილებათა მიღების თავისებურებანი, თბილისი, 2005, 124.

აღიარებითი სარჩელის თემა აქტუალურია, რამდენადაც მას პრაქტიკული მნიშვნელობა გააჩნია და ამავდროულად, იურიდიულ მეცნიერებაში იგი ნაკლებად შესწავლილი საკითხია. თეორიისა და პრაქტიკის ჰარმონიზაციისათვის პრაქტიკის თეორიული შესწავლა, ძირითადი მიმართულებების გამოკვეთა და მათი ანალიზია საჭირო.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს აღიარებითი სარჩელი აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით, ვინაიდან თავად არარა აქტის სამართლებრივი ბუნება თავისებური და საინტერესოა.

წინამდებარე ნაშრომი მიზნად ისახავს, მიმოიხილოს აქტის არარად აღიარების მოთხოვნის შესახებ სარჩელის ქართულ პრაქტიკაში გამოყენების თავისებურებები, დასაშვებობის ის კრიტერიუმები, რომლებსაც ადგენს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. ასევე, მნიშვნელოვანია, გააზრებულ იქნას და ნათლად ჩამოყალიბდეს კანონიერი ინტერესის არსი, რამდენადაც, სწორედ ასეთი ინტერესის არსებობა განაპირობებს აღიარებითი სარჩელის სასამართლოში განსახილველად მიღებას. ამ საკითხებს საპროცესოსამართლებრივი მნიშვნელობა გააჩნიათ.

კვლევის მეთოდად გამოყენებულია დედუქციისა და ანალიზის მეთოდები, შედარებისათვის მოყვანილი იქნება სხვა ქვეყნების მაგალითებიც. ძირითადად ყურადღება დაეთმობა ქართული სასამართლო პრაქტიკის მიმოხილვას. საბოლოოდ, წარმოდგენილი იქნება დასკვნები და შეფასებები განსახილველ საკითხთან მიმართებით.

1. არარა აქტის ცნება და მნიშვნელობა

ადმინისტრაციულ სამართალში არარა აქტის ინსტიტუტი საკმაოდ საინტერესო და განსხვავებულია. ხშირად ის დავების წამოჭრის მიზეზიც ხდება. ამიტომ, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გამოცემისას ადმინისტრაციულ ორგანოებს მეტი ყურადღების გამოჩენა მართებო.

1.1. არარა აქტის არსი

არარა აქტის ცნება მოცემულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60 მუხლში.³

ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოცემისთანავე არარად ითვლება თუ მისი არარად ცნობის კოდექსით მკაცრად დადგენილი საფუძვლები არსებობს, კერძოდ: ა) შეუძლებელია მისი გამომცემი ორგანოს დადგენა; ბ) გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან პირის მიერ; გ) მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო; დ) მისი შესრულება გამოიწვევს სისხლისსამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას. მხოლოდ ამ საფუძვლების არსებობისას არის შესაძლებელი აქტის არარად მიჩნევა. სხვა შემთხვევაში სახეზე იქნება უკანონო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი.

არარა აქტი გამოცემისთანავე არარაა, იგი იურიდიულ ზემოქმედებას ვერ ახდენს, ანუ იურიდიული ძალის არმქონეა, ვერ ცვლის სამართლებრივ მდგომარეობას⁴. არარა აქტს გამოცემის მომენტიდანვე არ აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა და იგი არ საჭიროებს ანგარიშის გაწევას არავის მხრიდან⁵. შეიძლება ითქვას, რომ არარა აქტი ფაქტობრივად და იურიდიულად არ არსებობს, იგი გამოცემისთანავე განწირულია იმისთვის, რომ ძალაში არ შევიდეს და არ აღსრულდეს, ეს არარა აქტის საფუძვლებიდან გამომდინარეობს.

აღსანიშნავია, რომ აქტს არარად აცხადებს მისი გამომცემი ორგანო საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით. ამასთანავე, არარა აქტის მიმართ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გასაჩივრებისათვის დადგენილი ვადები არ ვრცელდება⁶.

³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 1999 წლის 25 ივნისი, 2013 წლის ივლისის მდგომარეობით.

⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 30 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-608-576 (კს-09).

⁵ ტურავა პ., წიკვაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 64.

⁶ იქვე, 65.

1.2. არარა აქტის განსხვავება უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისგან

მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს არარა და უკანონო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები.

ამას საპროცესოსამართლებრივი მნიშვნელობა გააჩნია, რადგან მათ შორის განსხვავებაზეა დამოკიდებული, სარჩელის რომელი ფორმა იქნება სათანადო და სწორი კონკრეტული შემთხვევის დროს.

უკანონოა აქტი, რომელიც გამოცემულია მოქმედი სამართლის ნორმების დარღვევით ან არასწორი გამოყენებით⁷. ამავდროულად, აქტის უკანონობის საფუძველი ხდება წარმოების წესების დარღვევა მის ნებისმიერ ეტაპზე. თუმცა, უკანონო აქტი იურიდიული ძალის მქონეა, იგი გამოცემისთანავე ნამდვილია, შედის ძალაში და გასაჩივრების ვადის გასვლის შემდეგ იძენს იურიდიულად სავალდებულო ძალას.⁸ მისი ბათილობის საკითხი დგება მხოლოდ მაშინ, თუ გასაჩივრების ვადაში დაინტერესებული მხარე განცხადებით გაასაჩივრებს, ან ადმინისტრაციული ორგანო საკუთარი ინიციატივით გააბათილებს. საბოლოოდ, შესაძლოა მივიღოთ შემთხვევა, რომ უკანონო აქტი, მიუხედავად სამართლის ნორმების დარღვევისა, გახდეს სავალდებულოდ შესასრულებელი.

არარა აქტი უკანონო აქტისგან განსხვავდება იმით, რომ მას არანაირი იურიდიული შედეგი არ მოჰყვება, იგი საერთოდ არ შედის ძალაში, გამოცემისთანავე „მკვდარია“. ასეთი აქტის საფუძველზე, ვერც ადმინისტრაციული ორგანო და ვერც დაინტერესებული მხარე ვერანაირ იურიდიული მნიშვნელობის ქმედებას ვერ განახორციელებენ⁹.

ამდენად, მხოლოდ უკანონო აქტი ცხადდება ბათილად, ხოლო რაც შეეხება არარა აქტს, იგი თავიდანვე უსაფუძვლოა და მის მიმართ ვერ

⁷ იქვე, 63.

⁸ იქვე, 64.

⁹ **შენიშვნა:** ამის საფუძველს იძლევა თავად არარა აქტის დეფინიცია სზაკ-ის მე-60 მუხლის მიხედვით. ხოლო, თუკი რომელიმე მხარე მაინც განახორციელებს რაიმე მნიშვნელობის მოქმედებას, ამას მოჰყვება შესაბამისი პასუხისმგებლობა, რაც შეიძლება გამოიხატებოდეს ზიანის ანაზღაურებაში ან სხვ.

გამოვიყენებთ ბათილობის წესებს. ამას ემატება ისიც, რომ უკანონო აქტის ბათილად ცნობისათვის დადგენილია გასაჩივრების ერთთვიანი ვადა, რომელიც ათთველბა მისი ძალაში შესვლის დღიდან, ხოლო აქტის არარად მიჩნევისათვის არანაირი ვადა დადგენილი არაა, რადგან არ არსებობს მისი ძალაში შესვლის დრო.

1.3. აქტის არარად აღიარება, როგორც უფლების დაცვის საპროცესო-სოსამართლებრივი საშუალება

როგორც აღინიშნა, უფლების დაცვის ერთ-ერთი საპროცესოსამართლებრივი საშუალება აღიარებითი სარჩელია. აღიარებით სარჩელს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25-ე მუხლი ადგენს, რომლის თანახმადაც „აღიარებითი სარჩელი შეიძლება აღიძრას აქტის არარად აღიარების, უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენის შესახებ, თუ მოსარჩელეს აქვს ამის კანონიერი ინტერესი.“¹⁰

აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელის დავის საგანი, ბუნებრივია, არარაა აქტია, რამაც მოსარჩელის კანონიერ ინტერესს მიაყენა ზიანი.¹¹ ასეთი სარჩელის აღძვრაზე უფლებამოსილია პირი, რომლის კანონიერ ინტერესზე ზემოქმედებს არარაა აქტი.¹² ასევე, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელზე გასაჩივრების ვადა დადგენილი არაა და მასზე არც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი გასაჩივრების ვადები მოქმედებს¹³. ამდენად, ასეთი სახის აღიარებითი სარჩელის აღძვრა შესაძლე-

¹⁰ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 1999 წლის 23 ივლისი, 2013 წლის მდგომარეობით. **შენიშვნა:** აღსანიშნავია, რომ აღიარებითი სარჩელი აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით ამ მუხლის თავდაპირველ რედაქციაში არ იყო გათვალისწინებული. ეს ცვლილება განხორციელდა 2005 წელს.

¹¹ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 363.

¹² იქვე.

¹³ იქვე, 364.

ბელია ნებისმიერ დროს. სწორედ ამიტომ უწოდებენ აღიარებით სარჩელს ყველაზე მარტივ, მოქნილ და ეფექტურ საშუალებას¹⁴.

აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელის მიზანი დაინტერესებული მხარისათვის არარა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შესაძლო სამართლებრივი შედეგების თავიდან აცილებაა¹⁵. მართალია, არარა აქტი თავიდანვე არ არსებობს და მას არანაირი იურიდიული შედეგი არ მოჰყვება, მაგრამ ვიდრე არ დადასტურდება აქტის არარაობა შესაბამისი საფუძვლების არსებობის გამო, შესაძლებელია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ განახორციელოს ასეთი აქტის საფუძველზე რაიმე ქმედება, რამაც შემდგომში გამოიწვიოს პირისათვის ზიანის მიყენება ან უფლების სხვაგვარი შეზღუდვა. ამდენად, ასეთი სახის სარჩელი უფლების დაცვის კიდევ ერთი, ეფექტური საშუალებაა.

აღიარებითი სარჩელი (ზოგადად) აღიძვრება მაშინ, როდესაც მოსალოდნელია უფლების დარღვევა. ამასთან, ეს მოლოდინი უნდა იყოს რეალური და დადგენადი.¹⁶ თუკი უფლება უკვე დარღვეულია, მაშინ უფლების დაცვის საშუალებად მხარემ არა აღიარებით სარჩელს, არამედ სხვა სახის უფლებისდამცავ სარჩელებს უნდა მიმართოს, მაგ: აქტის ბათილად ცნობა, გამოცემა ან ქმედების განხორციელება¹⁷.

შესაძლებელია დაისვას საკითხი, თუ არარა აქტი იურიდიულად არ არსებობს, მას არანაირი სავალდებულო ძალა არ აქვს და არც რაიმე შედეგი მოჰყვება, რა საჭიროა მისი არარად აღიარება? ასეთი შემთხვევისათვის უნდა ითქვას, რომ, მართალია, არარა აქტი არ არსებობს თავიდანვე, მაგრამ თუკი მას მისი გამოცემა ორგანო არ აღიარ

¹⁴ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2008, 239, **შენიშვნა:** ხშირად, აღიარებით სარჩელს უფლების დაცვის დამატებით საშუალებასაც უწოდებენ.

¹⁵ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატის მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 69.

¹⁶ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2008, 242; სალხინაშვილი მ., მეიშვილი ზ., ადმინისტრაციული სამართლის საკმეებზე გადაწყვეტილებათა მიღების თავისებურებანი, თბილისი, 2005, 124; პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატის მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 69.

¹⁷ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2008, 242.

რებს არარად, ეს უნდა განახორციელოს სასამართლომ. სხვა შემთხვევაში არარა აქტი შესაძლოა უნებლიედ აღსრულდეს და მას რაიმე უარყოფითი შედეგი მოჰყვეს. თუმცა, ასეთ დროს, უპრიანია გამოვიყენოთ ე.წ. კომბინირებული სარჩელი, რომლითაც ჯერ დაყენებული იქნება მოთხოვნა აქტის არარად აღიარების შესახებ, რათა წარმოიშვას სამართლებრივი საფუძველი შემდგომ ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნისათვის, ანუ სარჩელი ადმინისტრაციული ორგანოს მხირადნ ქმედების განხორციელების მოთხოვნით.¹⁸

ამდენად, აქტის არარად აღიარების მოთხოვნა წარმოადგენს უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივ საშუალებას, რომელიც იცავს პირს ასეთი აქტით გამოწვეული სამომავლო, შესაძლო ზიანისაგან, ან კანონიერი ინეტერესის ნებისმიერი სახის შეზღუდვისაგან.

2. აქტის არარად აღიარების მოთხოვნის შესახებ სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობები

ისევე, როგორც სარჩელის სხვა სახეებს, აღიარებით სარჩელსაც გააჩნია თავისი დასაშვებობის წინაპირობები, რომელთა შემოწმებაც ხდება იქამდე, სანამ სარჩელის შინაარსის განხილვა მოხდება.

2.1. უფლების დაცვის სხვა საშუალებების გამოყენების გამორიცხვის საკითხი

ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25-ე მუხლის მე-2 ნაწილი აღდგენს აღიარებითი სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობებს, რაც,

¹⁸ **შენიშვნა:** თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ შესაძლოა საკმარისად მივიჩნიოთ ასეთ შემთხვევებში სარჩელის სახე ქმედების განხორციელების მოთხოვნით და მხარემ მოითხოვოს არარა აქტის საფუძველზე განხორციელებული უკანონო ქმედებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურება, ვინაიდან სასამართლო განხილვის ეტაპზე მაინც შეამოწმებს აქტს და აღიარებს მას არარად, თუკი არსებობს ამის სათანადო საფუძველები.

ბუნებრივია, ვრცელდება აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელ-ზეც¹⁹.

მთავარი შეზღუდვა, რაც დაწესებული აქვს აღიარებით სარჩელს, ეს არის ის, რომ თუკი შესაძლებელია უფლების დაცვის მიზნით პირ-მა მიმართოს სარჩელის სხვა სახეს საპროცესო კოდექსის 22-24-ე მუხლების საფუძველზე, მაშინ დაუშვებელი იქნება აღიარებითი სარჩე-ლის აღძვრა. ამას სხვანაირად სუბსიდიურობის პრინციპსაც უწოდებენ²⁰. სწორედ ეს მანასიათებელი განასხვავებს აღიარებით სარჩელს შეცილებისა და მავალდებულებელი სარჩელის სხვა სახეებისგან²¹.

ისმის კითხვა, რამდენად მართებულია მსგავსი შეზღუდვის დაწესე-ბა, თუკი აღიარებითი სარჩელი უფლების დაცვის ერთ-ერთ ეფექტურ საშუალებად მიიჩნევა? აქ აღსანიშნავია რამდენიმე გარემოება. შედარე-ბისთვის, შესაძლებელია გერმანიის მაგალითის მოყვანა. კერძოდ, გერ-მანიის ადმინისტრაციული სასამართლო წყობილების შესახებ კანონის 43-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად მოსარჩელე ვერ აღძრავს აღიარებით სარჩელს თუ მას შეუძლია ან შეეძლო აღედრა იგი აქტის გაუქმების ან მავალდებულებელ სარჩელთან საშუალებით²². ამასთან, გერმანული სამართლებრივი ლიტერატურა განმარტავს, რომ სასამარ-თლოს შეუძლია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უკვე გაუქმებული ან სხვაგვარად აღსრულებული ადმინისტრაციული აქტი აღიაროს კა-

¹⁹ **შენიშვნა:** მართალია, მიღებული მოსაზრების თანახმად, აქტის არარად აღიარე-ბაზე არ ვრცელდება 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტის დასაშვებობის პირობები (იხ.: ავტ.-კოლექტივი, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 361) და სასამართლო გადაწყვეტილებებშიც სწორედ ამაზე კეთ-დება მითითება, მაგრამ თუკი ნორმის განმარტების მეთოდებს გამოვიყენებთ, სასკ-ის 25-ე მუხლის ანალიზისა და განმარტების შედეგად არ გამოვძინარეობს ის, რომ არარა აქტის აღიარებაზე არ უნდა გავრცელდეს ამ მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის სა-კითხვებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 69.

²¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლის პალატის 2008 წლის 18 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-353-340 (კს-08).

²² კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 360. **შენიშვნა:** უნდა აღინიშნოს, რომ ეს დასაშვებობა გერმანულ სამართალში არ ვრცელდება აღიარე-ბით სარჩელზე აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით.

ნონსაწინააღმდეგოდ, თუკი მოსარჩელეს აქვს ამის კანონიერი ინტერესი.²³ ამდენად, როგორც ვხედავთ, გერმანული კანონმდებლობა უფრო ფართო საშუალებას იძლევა აღიარებითი სარჩელის შემოწმების დროს, რაც საბოლოოდ ნაკლებ პრობლემას წარმოშობს პრაქტიკაში.

დასაშვებობის ზემოხსენებული პირობა დამატებით განმარტებას საჭიროებს. რა იგულისხმება შეზღუდვაში „შეუძლია აღძრას სხვა სახის სარჩელი“? რა მიზეზი უნდა არსებობდეს საიმისოდ, რომ მოსარჩელემ ვერ შეძლოს მავალდებულებელი ან შეცილებითი სარჩელის აღძვრა და ამის გამო მიმართოს აღიარებით სარჩელს. უპირველესად, უნდა ითქვას, რომ ეს მიზეზი არ შეიძლება იყოს 22-24-ე მუხლებით გათვალისწინებული სარჩელების აღძვრის შესაძლებლობის ვადის გასვლა. თუკი პირი გაუშვებს აქტის გასაჩივრების ვადას, ან აქტის გამოცემისა თუ ქმედების განხორციელების მოთხოვნის ვადას, ეს არავითარ შემთხვევაში არ უხსნის გზას პირს აღიარებითი სარჩელისკენ. პირიქით, ვადის გადაცილება საბოლოოდ უკარგავს მას უფლების დაცვის შესაძლებლობას. ამდენად, მოსარჩელეს მეტი ყურადღება მართებს სარჩელის სათანადო ფორმის შერჩევას.

მეორე, მოსარჩელისათვის აღიარებითი სარჩელი უნდა იყოს უფლების დაცვის ერთადერთი დარჩენილი გზა, რადგან სარჩელის სხვა ფორმები არ აძლევს მას მიზნის მიღწევის საშუალებას. როგორც წესი, შეცილებითი და მავალდებულებელი სარჩელები გულისხმობს იმას, რომ უფლება უკვე დარღვეულია და პირი საჭიროებს მის აღდგენას. აღიარებითი სარჩელი კი იწერება მანამ, ვიდრე შესაბამისი უფლება დაირღვევა, მაგრამ არსებობს მაღალი ალბათობა და საფუძვლიანი ეჭვი იმისა, რომ მომავალში მოსალოდნელია ამ უფლების ხელყოფა.²⁴ ამდენად, აღიარებითი სარჩელი, შეიძლება ითქვას, უკიდურესი საშუალებაა უფლების დასაცავად, როდესაც სხვა გზა არ არსებობს.

ადმინისტრაციული საპროცესოსამართლებრივი საშუალებები მიზნად ისახავს მაქსიმალურად დაიცვას პირის უფლებები, რადგანაც ადმინი-

²³ იქვე, 361. **შენიშვნა:** კანონიერი ინტერესის არსზე ქვემოთ იქნება საუბარი.

²⁴ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2008, 240.

სტრაციული ორგანო უპირატეს მდგომარეობაშია მოქალაქესთან მიმართებით და მეტად შეუძლია ზიანი მიაყენოს თავისი უკანონო ქმედებით. აღიარებითი სარჩელი კი იმიტომ მიეკუთვნება უფლების დაცვის საშუალებებს, რომ იზრუნოს მოსარჩელის უფლების სრულყოფილ და ყოველმხრივ დაცვაზე. ამდენად, საჭიროა მისი ცალკე გამოყოფა და შესაბამისად, სასკ-ის 25.2-ე მუხლით დადგენილი შეზღუდვა მართებულია.

2.2. ერთჯერადი გასაჩივრების საჭიროება

საინტერესო თავისებურება, რაც აღიარებით სარჩელს გააჩნია აქტის არარად ცნობის მოთხოვნით, ეს არის ის, რომ ასეთ სარჩელზე ადმინისტრაციული ორგანოსათვის წინასწარი მიმართვის ვალდებულება არ არის დადგენილი²⁵. საინტერესოა, რატომ არის განსხვავებული მოწესრიგება არარა აქტის აღიარებასთან მიმართებით.

ამის მიზეზი, უპირველესად, ალბათ, თვით არარა აქტის არსში უნდა ვეძებოთ. რადგანაც, ეს არის აქტი, რომელიც თავიდანვე არასწორია, არ იძენს იურიდიულ ძალას და არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს, მაგრამ ამავე დროს, აუცილებელია მისი არარად აღიარება, ასევე, რადგან სზაკ-ის მე-60 მუხლის მე-2 პუნქტში ნათქვამია, რომ არარა აქტის გამოცემა ორგანო არის მხოლოდ უფლებამოსილი აღიაროს აქტი არარად, ამდენად ამას ვერ განახორციელებს მისი შემდგომი ორგანო. შესაბამისად, ერთადერთი ორგანო, სადაც პირს შეუძლია მოითხოვოს აქტის არარად აღიარება, თუ ამას თვითონ ორგანო არ ახორციელებს, ეს არის სასამართლო²⁶.

²⁵ კობაღიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 363.

²⁶ **შენიშვნა:** სასამართლოს ფუნქცია ადმინისტრაციული დავის დროს მდგომარეობს იმაში, რომ განიხილოს ადმინისტრაციული აქტის კანონიერება, გამოავლინოს მოქალაქეთა კანონიერი ინტერესების დარღვევა და მოახდინოს უარყოფითი შედეგების აღმოფხვრა. იხ., Zendeli F., Memeti M., Rustemi A., Judicial Control Over Public Administration, Law Journal „Juridica“, vol.8, No. 2/2012, 97.

ამ ყოველივეს ემატება ისიც, რომ საკმაოდ გართულდებოდა ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსადმი მიმართვა იმ პირობებში, როდესაც აქტის არარად აღიარებისთვის არ არის დადგენილი გასაჩივრების ვადები და იგი ნებისმიერ დროს შეიძლება გასაჩივრდეს. ასეთ დროს, სასამართლო უფრო ეფექტურად მოახდენს საკითხის გადაწყვეტას, მით უფრო, რომ ის მხოლოდ აქტის კანონიერებას ამოწმებს და არ იჭრება საკითხის მიზანშეწონილობის განხილვაში²⁷.

2.3. აქტის არარად აღიარებისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ სარჩელების გამოიჭენა, სარჩელის ტრანსფორმაცია

არარა აქტის მოთხოვნით აღიარებითი სარჩელის აღძვრის ერთ-ერთ მთავარ სირთულეს წარმოადგენს ის, რომ უმეტეს შემთხვევაში პრაქტიკაში რთულია ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს არარა აქტი და უკანონო აქტი. ეს კი თავის მხრივ წარმოშობს სირთულეს სარჩელის სათანადო სახის არჩევისას, პირმა სასკ-ის 22-ე მუხლით უნდა დაიცვას უფლება თუ აღიარებითი სარჩელით აქტის არარად გამოცხადების მოთხოვნით, სასკ-ის 25-ე მუხლით? ამასთან დაკავშირებით საინტერესოა ქართული იურიდიული თეორიისა და სასამართლო პრაქტიკის ურთიერთშეჯერება.

თეორიაში საკმაოდ საინტერესო მოსაზრებები არსებობს ამ საკითხთან დაკავშირებით. ერთ-ერთი ასეთი მოსაზრება გახლავთ, რომ სზაკ-ის მე-60 მუხლი იძლევა აქტის არარად ცნობის საფუძვლებს, მაგრამ კანონი არ განმარტავს, რა შედეგი მოჰყვება აქტის არარად აღიარებას²⁸. სასკ-ის 25.2-ს მუხლი კრძალავს ასეთი აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებას²⁹, ანუ მის ბათილობას ვერ მოითხოვს მოსარჩელე 22-ე მუხლის საფუძველზე. გამოდის, რომ არარად გამოც-

²⁷ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 116.

²⁸ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2008, 241.

²⁹ იქვე.

ხადებული აქტი ბათილი არაა და კვლავ აგრძელებს მოქმედებს, რაც თავის მხრივ ბევრ გაურკვევლობას იწვევს.³⁰ ერთი მხრივ, არარა აქტად ცნობის საფუძვლებში გვაქვს მითითებული, რომ თუკი ის გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ ან არ ირკვევა მისი გამომცემი ორგანო ან თანამდებობის პირი, ხოლო მეორე მხრივ, აქტის ერთ-ერთი სავალდებულო რეკვიზიტია, რომ მითითებული იყოს გამომცემი ორგანო და თანამდებობის პირი³¹ და მისი უფლებამოსილებაც სახეზე იყოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში აქტი იქნება უკანონო და ბათილი. გამოდის, რომ არარა აქტის აღიარებისა და აქტის უკანონოდ ცნობის საფუძვლები ემთხვევა ერთმანეთს და კვეთს კიდეც, რაც გამოიწვევს პრობლემას ქმნის პრაქტიკაში. საბოლოოდ, ამ მოსაზრების თანახმად აღიარებითი სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის არარად ცნობის შესახებ არ უნდა იწერებოდეს, არამედ 22-ე მუხლში ნებადართული უნდა იყოს სარჩელის სასამართლოში შეტანა არარა ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის შესახებ³².

საინტერესოა, რას ამბობს ამ მხრივ პრაქტიკა. ერთ-ერთ საქმეზე სააპელაციო სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელი დასაშვებია, თუ აქტის საფუძველზე წარმოშობილი რაიმე უფლებას ან სამართლებრივი ურთიერთობით მოსარჩელის კანონიერ უფლებას მიაღებდა ზიანი და ამ უფლების დაცვა შეუძლებელია სხვა სახის სარჩელის აღძვრით. სააპელაციო სასამართლომ აღიარებითი სარჩელის დაუშვებლად ცნობის საფუძველად მიიჩნია არა ის, რომ მოსარჩელე ვერ ასაბუთებდა ამგვარი სარჩელის აღძვრისადმი კანონიერი ინტერესის არსებობას, არამედ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25.2 მუხლით გათვალისწინებული წინაპირობის არარსებობა, რომ სახეზე იყო არა ამ სახის,

³⁰ იქვე, 242.

³¹ იქვე, **შენიშვნა:** ასევე, აქვე გამოთქმულია მოსაზრება არარა აქტის დანარჩენ საფუძვლებზე, როდესაც ასეთი აქტის აღსრულება იწვევს სისხლისსამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას, ამ საკითხზე დავა სასამართლოში გამოცხადებული არის, რადგან შესაბამისი თანამდებობის პირები პასუხისმგებლობაში მიეცემა.

³² იქვე.

არამედ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-24-ე მუხლებით გათვალისწინებული სარჩელის აღძვრის წინაპირობა. ანუ სააპელაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში მოსარჩელემ ვერ უზრუნველყო უფლების ამ გზით და არა სხვა სახის სარჩელის აღძვრით დაცვის უფლების მტკიცება, რომ მისი ინტერესის დაცვისათვის განმსაზღვრელი იყო მხოლოდ აღიარებითი და არა სხვა სახის სარჩელის აღძვრა. აღნიშნული დავა გაგრძელდა საკასაციო სასამართლოში. ამ უკანასკნელმა არ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრება და მიიჩნია, რომ სააპელაციო სასამართლომ არასწორად განმარტა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25-ე მუხლი. საკასაციო სასამართლო ასაბუთებს, რომ არარა აქტი გამოცემისთანავე არარაა, იგი ვერ ახდენს იურიდიულ ზემოქმედებას, ანუ იურიდიული ძალის არმქონეა, არ შეუძლია შეცვალოს სამართლებრივი მდგომარეობა. შესაბამისად, თუ არსებობს აქტის არარად მიჩნევის სამართლებრივი საფუძველი, რაც სასამართლომ უნდა შეამოწმოს სარჩელის დასაშვებობის საკითხის განხილვის ეტაპზე, აღარ არსებობს მისი კანონსაწინააღმდეგობის მტკიცების საჭიროება. შესაბამისად, აღნიშნულთან დაკავშირებით, საკასაციო სასამართლომ ვერ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს დასკვნა, რომ აღიარებითი სარჩელი აქტის არარად აღიარების შესახებ დასაშვებია, თუ უფლების დაცვის მიზნით შეუძლებელია სხვა სახის სარჩელის აღძვრა³³.

უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლომ თავის დასაბუთებაში ყურადღება გაამახვილა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25.2 მუხლის განმარტებაზე. საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ ეს მუხლი არ უნდა იქნეს განმარტებული იმგვარად, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელის აღძვრა დაუშვებელია თუ არსებობს მავალდებულებელი სარჩელის აღძვრის წინაპირობა. სასამართლოს მიაჩნია, რომ ასეთ პირობებში, რა სახის სარჩელი უნდა იქნეს აღძრული, მხარის ნებაზეა დამოკიდებული და სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებისას უნდა დადგინდეს, არსებობს

³³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლის პალატის 2009 წლის 30 ივნისის გადაწყვეტილება, №ბს-608-576 (კს-09).

ალიარებითი სარჩელის, თუ სხვა სახის სარჩელის აღძვრის საფუძვლები და თუ აღნიშნული საკითხის დადგენის შედეგად სასამართლო მივა იმ დასკვნამდე, რომ არ არსებობს ალიარებითი სარჩელის და იკვეთება სხვა სახის ადმინისტრაციული სარჩელის წარდგენის წინაპირობა, აღნიშნული არ წარმოადგენს სარჩელის დაუშვებლად ცნობის საფუძველს, რადგან სასამართლოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 28¹ მუხლის შესაბამისად, შესაძლებლობა აქვს მოსარჩელეს დაეხმაროს მოთხოვნის ტრანსფორმაციაში³⁴.

როგორც ვხედავთ, არსებობს საინტერესო მიდგომა სამართლებრივი ლიტერატურისა და სასამართლო პრაქტიკაში. მაგრამ, აქვე უნდა ითქვას, რომ პრობლემა მაინც არსებობს, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ერთი მხრივ, სასამართლო იღებს ალიარებით სარჩელებს წარმოებაში, მაგრამ მათ ძირითად ნაწილს დაუშვებლად ცნობს სხვადასხვა საფუძვლით³⁵, ხოლო მეორე მხრივ, პრობლემურ საკითხად რჩება არარა აქტსა და უკანონო აქტს შორის მკაფიო ზღვრის გავლება, რაც იწვევს ხშირ შემთხვევაში გაურკვეველობას და სასამართლოს მიერ ნორმის არასწორ განმარტებას. როდესაც არარა აქტის დეფინიციაში საფუძვლად მითითებულია ისეთი პირობები, რაც ასევე განიხილება, როგორც აქტის უკანონობის საფუძვლები, ძნელია გაიმიჯნოს და განისაზღვროს, აქტი არარაა თუ უკანონო. ამის ყველაზე ნათელი მაგალითია სზაკ-ის 52-ე მუხლის დანაწესები, რომლებიც სავალდებულო რეკვიზიტად აღგენენ აქტის **გამომცემი ორგანოსა და უფლებამოსილი თანამდებობის პირის** მითითებას. აქტის კანონიერების შემოწმების პირ-

³⁴ იქვე, **შენიშვნა:** სასარჩელო მოთხოვნის ტრანსფორმაცია სასამართლოს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებაა, რომელიც ხელს უწყობს პროცესის დაჩქარებას, რაც საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს უფლების დაცვის ეფექტურად განხორციელებას.

³⁵ **შენიშვნა:** მათ შორის, იმ საფუძვლითაც, რაზეც მსჯელობა უკვე იყო. თბილისის საქალაქო სასამართლოს მიერ ოფიციალურად გამოქვეყნებული სტატისტიკის მიხედვით 2012 წლის მონაცემებით, ალიარებითი სარჩელი აქტის არარად ალიარების მოთხოვნით სასამართლოში სულ შევიდა 20, აქედან 12 მიიღო წარმოებაში, რომელთაგან გადაწყვეტილება მიიღო 3 საქმეზე, აქედან დაკმაყოფილდა მხოლოდ 1. გადაწყვეტილებათა გარკვეული ნაწილის შესწავლის შედეგად ჩანს, რომ უმეტეს შემთხვევაში სასამართლო განჩინებით დაუშვებლად ცნობს ასეთ ალიარებით სარჩელებს 25.2 მუხლის საფუძველზე და არც განიხილავს სასარჩელო მოთხოვნის ტრანსფორმაციის შესაძლებლობას.

ველი ეტაპი არის მისი ფორმალური კანონიერების შემოწმება, რომლის ერთ-ერთი ელემენტი არის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმის დაცვა.³⁶ ფორმაში მოიაზრება წერილობით გამოცემული აქტისთვის საგაღდებულო ყველა რეკვიზიტის არსებობა. ანუ თუ ფორმა დაცული არ არის, სახეზეა ფორმალური კანონიერების დარღვევა და აქტი არის უკანონო. შესაბამისად, გამოდის, რომ თუ ასეთი საფუძველი არსებობს და აქტს მივიჩნევთ არარად, მისი გასაჩივრება შესაძლებელი უნდა იყოს სასკ-ის 22-ე მუხლის საშუალებითაც, რაც თავის მხრივ აზრს უკარგავს 25.2 მუხლით დადგენილ შეზღუდვას. ამდენად, გამიჯვნის პრობლემა ნამდვილად არსებობს.

გამოსავალი შესაძლოა დავინახოთ იმაში, რომ ერთი მხრივ, საჭიროა არარა აქტისა და უკანონო აქტის უფრო მკაფიო გამიჯვნა თუ საკანონმდებლო დონეზე არა, თეორიასა და პრაქტიკაში მაინც, ხოლო მეორე მხრივ, სასურველია სასამართლო უფრო „თამამი“ გახდეს აღიარებითი სარჩელის მიმართ, უფრო სიღრმისეულად იმსჯელოს, განმარტოს და განიხილოს რიგი საკითხები, როგორიცაა დასაშვებობის წინაპირობები და ინდივიდუალური შემთხვევიდან გამომდინარე მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ საჭიროა, სასარჩელო მოთხოვნის ტრანსფორმაციის გზით დაეხმაროს მოსარჩელეს საკუთარი უფლებების ყოველმხრივ დაცვაში, ვინაიდან აღიარებითი სარჩელი იმით არის გამორჩეული, რომ იგი უფლების დაცვის დამატებითი და უფრო ფართო საშუალებაა³⁷. ამდენად, აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით სარჩელის შეტანა დასაშვები უნდა იყოს იმ შემთხვევაშიც, თუკი არსებობს უფლების დაცვის გზა 22-ე მუხლის გამოყენებით. სარჩელის შეტანისთანავე შესაძლოა ვერ დადგინდეს, აქტის სამართლებრივი ბუნება. ამიტომ, უმჯობესია დავა დაიწყოს 22-ე მუხლის საფუძველზე, რადგან იგი შეზღუდულია სასარჩელო ხანდაზმულობის კადით,³⁸ ხოლო სასა-

³⁶ ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 57.

³⁷ Kardava E., The Claim on Recognition, Legal Protection against the Decisions of Administrative Bodies, South Caucasus Law Journal, №02/2011, GIZ, 137.

³⁸ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 363.

მართლმაც დასაშვებობაზე უარი არ უნდა თქვას ასეთ შემთხვევაში და სარჩელის დასაბუთებულობის განხილვის დროს დაადგინოს, აქტი არარაა თუ უკანონო და ამის შედეგად მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.

3. აღიარებითი სარჩელის შემოწმების დროს პირის კანონიერი ინტერესის არსებობის სავალდებულობა

აღიარებითი სარჩელის ერთ-ერთ მთავარ საფუძვლად ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 25-ე მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს პირის კანონიერი ინტერესის არსებობას აღიარებითი სარჩელის საგნისადმი, რაც მდგომარეობს იმაში, რომ მოპასუხე ედავება მოსარჩელეს უფლებაში და თუ ასეთი დავა არ გადაწყდა, მოსარჩელის უფლება შეიძლება დაირღვეს³⁹. მაგრამ, საინტერესოა, რა მოიაზრება პირის კანონიერ ინტერესში, ანუ როგორი ინტერესის არსებობის შემთხვევაში არის შესაძლებელი აღიარებითი სარჩელის აღძვრა და კონკრეტულად, აქტის არარად აღიარების მოთხოვნაში პირის რა კანონიერ ინტერესთან შეიძლება გვეკონდეს საქმე?

3.1. კანონიერი ინტერესის არსი

თანამედროვე სამართალში არ არსებობს „კანონიერი ინტერესის“ ლეგალური, საკანონმდებლო დეფინიცია. საკმაოდ მწირია ამ მხრივ სამართლებრივი ლიტერატურაც, რომელიც ხშირ შემთხვევაში მხოლოდ ირიბად საუბრობს და მიუთითებს კანონიერი ინტერესის არსზე.

საკანონმდებლო ნორმაში ასეთი ჩანაწერის არსებობა არ არის გამონაკლისი და იშვიათი. ნორმაში არსებული ჩანაწერი – „კანონიერი ინტერესი“ – გულისხმობს იმას, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალურად უნდა განიმარტოს, არსებობს თუ არა პირის კანონიერი ინტერესი (ასევე, რა მოიაზრება მასში). ასეთ ნორმებს განუ-

³⁹ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, მესამე გამოცემა, თბილისი, 2008, 240.

საზღვრელ ნორმებს უწოდებენ⁴⁰. განუსაზღვრელი ნორმის მთავარი არსი ისაა, რომ მართებული არ იქნებოდა ამ საკითხის დეტალურად განმარტება კანონის მიერ და ეფექტურობის თვალსაზრისით, უმჯობესია ფართო განმარტების საშუალება დარჩეს ნორმაშემფარდებელს, ამ შემთხვევაში სასამართლოს. ამდენად, კანონიერი ინტერესის ცნებაც ასეთ კატეგორიას განეკუთვნება და სასამართლომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა განმარტოს იგი. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამწუხაროდ, ქართულ სასამართლო პრაქტიკაშიც არ არსებობს კანონიერი ინტერესის ნათელი განმარტება.

კანონიერი ინტერესის არსის დასადგენად საჭიროა გაიმიჯნოს და თავის მხრივ დადგინდეს, რა შეიძლება მოიაზრებოდეს კანონიერ ინტერესში: პირის სამართლებრივი უფლების დაცვა მხოლოდ, თუ ნებისმიერი სხვა მატერიალური (პირადი, ფინანსური) ინტერესიც⁴¹? ადმინისტრაციული პროცესის მთავარი მიზანი არის დაიცვას მხარეთა უფლებები და კანონიერი ინტერესები ერთდროულად⁴².

იმდენად, რამდენადაც აღიარებითი სარჩელი უშუალოდ არ გამოძიანარეობს მოსარჩელის მატერიალური უფლებების განხორციელებიდან, შესაბამისად არ არსებობს იმის მოლოდინი, რომ სამართლებრივი ურთიერთობები ყოველთვის იქნება კონკრეტიზებული⁴³. მაგრამ, როდესაც საუბარი არის კანონიერი ინტერესის არსებობაზე, აქ საგნებით შესაძლებელია მოიაზრებოდეს პირის მატერიალური ინტერესი, რასაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულმა ქმედებამ, მათ შორის გამოცემულმა არარა აქტმა. მაგალითად, შესაძლოა არარა აქტი ადგენდეს პირისთვის რაიმე ფინანსური ვალდებულების შესრულებას. შესაბამისად, აქტის არარად აღიარების შესახებ სარჩელის აღძვრისას პირს აქვს კანონიერი ინტერესი

⁴⁰ ზუბუა გ., სამართლის თეორია, 2004, 54.

⁴¹ **შენიშვნა:** თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მატერიალური ინტერესის დაცვა საბოლოო ჯამში უფლების დაცვამდე მიდის.

⁴² Krbek I., Law of Administrative Procedure, 1957.

⁴³ Kardava E., The Claim on Recognition, South Caucasus Law Journal, Legal Protection against the Decisions of Administrative Bodies, №02/2011, GIZ, 137, ასევე იხ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 359.

თავიდან აიცილოს არარა აქტის საფუძველზე დადგენილი ვალდებულების შესრულება⁴⁴. ამ შემთხვევაში უპირატესად იკვეთება პირის სწორედ მატერიალური (ფინანსური) ინტერესი.

ინტერესი შესაძლოა მრავალგვარი იყოს, მაგალითად, პირის მოლოდინები, სურვილები, მოსაზრება, ინტელექტუალური და ემოციური ინტერესიც კი იმისა, რომ რაღაც ქცევა თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ან სამართლებრივად განხილული⁴⁵. მაგრამ ინტერესების ამგვარი სფერო ვერ მიიჩნევა კანონიერ ინტერესებად, როდესაც საკითხი ეხება სამართლებრივ მოწესრიგებას და უფლების დაცვას აღიარებითი სარჩელის გზით.

კანონიერ ინტერესში მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტით ისეთი ზემოქმედება, რომელიც ცვლის პირის სამართლებრივ მდგომარეობას იმგვარად⁴⁶, რომ ამით პირს შესაძლოა მიაღვეს ზიანი. ანუ აღიარებით სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილებით მოსარჩელისათვის უნდა დადგეს რეალური სამართლებრივი შედეგი, იგი უნდა უთითებდეს და ასაბუთებდეს იმ სამართლებრივ შედეგს, რომელიც დადგება სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში და რომლითაც აღდგება მისი კანონით დაცული ინტერესი⁴⁷. სამართლებრივი შედეგი პირდაპირ არის დაკავშირებული პირის უფლებასთან და სამართლებრივ მდგომარეობასთან და აქ მატერიალური ინტერესი უკანა პლანზე იწევს, ყოველ შემთხვევაში, იგი არ არის ამოსავალი და განმსაზღვრელი ფაქტორი.

ასევე, კანონიერ ინტერესში შესაძლოა მოიაზრებოდეს პირის კანონით დაცული ინტერესი, რომელიც გამომდინარეობს კანონიდან და იმ სამართლებრივი ურთიერთობიდან, რომელშიც იმყოფება ან შესაძლოა იმყოფებოდეს პირი ადმინისტრაციულ ორგანოსთან. ასეთი უფლებები

⁴⁴ კობალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 363.

⁴⁵ Enright Ch., Federal Administrative Law, 2001, 348.

⁴⁶ Hofmann H.C.H., Turk A.H., Legal Challenges in EU Administrative Law, 2009, 160.

⁴⁷ პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატის მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 69.

ფართოა და შეიძლება განივრცოს პირველ რიგში პირადი უფლებებისა და თავისუფლებების ჭრილში, რაც დადგენილია ქვეყნის კონსტიტუციითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით, ანუ კონკრეტული ინტერესი სამართლებრივი ნორმებით იყოს დაცული.⁴⁸ თუმცა, ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს კონსტიტუციური რანგის ადამიანის უფლებები და ინტერესთა გარკვეული ჯგუფი, რომელიც არ განეკუთვნება კონსტიტუციით დაცულ უფლებათა კატეგორიას.⁴⁹ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები ხშირ შემთხვევაში ზემოქმედებენ არა მხოლოდ ადამიანის უფლებათა თვალსაზრისით, არამედ ასევე მოქალაქეთა ცხოვრების ხარისხზე, მათ საცხოვრებელ პირობებზე, მათ მიერ გადასახდელ გადასახადებზე.⁵⁰ ეს ყველაფერი მოიაზრება მათ კანონიერ ინტერესებად, რაც უფლების დაცვის საფუძველს წარმოადგენს და არ არის აუცილებელი კონსტიტუციური უფლებების არსებობა უშუალოდ.

ამდენად, როგორც ვხედავთ, კანონიერი ინტერესის ინტერპრეტაციის მრავალი გზა არსებობს, მაგრამ ყოველი კონკრეტული შემთხვევის განხილვის საგანია, არსებობს თუ არა პირის კანონიერი ინტერესი და რაში გამოიხატება ის, რომ არსებობდეს აღიარებითი სარჩელის აღძვრის საფუძველი.

3.2. სამომავლო ზიანის თავიდან აცილება, როგორც პირის კანონიერი ინტერესი აქტის არარად აღიარების დროს

როდესაც ხდება აღიარებითი სარჩელის აღძვრა აქტის არარად აღიარების მოთხოვნით, ბუნებრივია, მოსარჩელეს უნდა გააჩნდეს ძალიან კონკრეტული და რეალური ინტერესი იმისა, რომ მოხდეს აქტის არარად ცნობა.

როგორც აღინიშნა, საკმაოდ პრობლემური საკითხია არარა აქტისა და უკანონო აქტის ერთმანეთისგან გამიჯვნა, მაგრამ მიუხედავად ამი-

⁴⁸ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 366.

⁴⁹ Daphne B.E., Israeli Administrative Law at the Crossroads: between the English Model and the American Model, Law Reviv, Vol.40 No. 1, 2007, 59.

⁵⁰ იქვე, 60.

სა, პირს უნდა შეეძლოს იმის დასაბუთება, რომ აქტის არსებობა ამ ფორმით მიაყენებს მას ზიანს. რა სახის ზიანზე შეიძლება იყოს საუბარი არარა აქტთან მიმართებით მაშინ, როდესაც ცნობილია, რომ არარა აქტი გამოცემის მომენტიდანვე არ არსებობს, არ იძენს იურიდიულად სავალდებულო ძალას და ვერ ახდენს სამართლებრივ ზემოქმედებას? მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია პირმა დაასაბუთოს, რომ არარა აქტი მომავალში გამოიწვევს კონკრეტულ ზიანს.

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ სარჩელის დასაშვებობის ეტაპზე საკმარისია იმის დასაბუთება, რომ სამომავლო ზიანი სავარაუდოა⁵¹, მაგრამ არსებობს ალბათობის საკმაოდ მაღალი ზარისხი და მყარი საფუძველი, გამოხატული კონკრეტულ ფაქტორზე გარემოებებში, რაც შესაძლოა დადასტურდეს უკვე დასაბუთებულობის ეტაპზე. ანუ ზიანის მიყენება რეალურ საშიშროებას უნდა წარმოადგენდეს.⁵²

უკვე დასაბუთებულობის შემოწმების ეტაპზე, როდესაც სარჩელის შინაარსობრივი მხარის სიღრმისეული გამოკვლევა ხდება, მაშინ ეჭვგარეშე უნდა დადასტურდეს ის, რომ აქტი არარაა და მისი არსებობა ნამდვილად მიაყენებს პირს კონკრეტულ ზიანს, ანუ ზიანი უნდა იყოს კონკრეტული, აშკარა, დადასტურებული და რეალური.

მართალია, არარა აქტი არ არის იურიდიული ძალის მქონე, მაგრამ მას შესაძლოა მაინც მოჰყვეს გარკვეული შედეგები მხარისათვის, თუ დროულად არ მოხდება მისი არარად ცნობა. სწორედ ეს არის პირის უმთავრესი კანონიერი ინტერესი, როდესაც ის აღძრავს სარჩელს აქტის არარად აღიარების შესახებ. მართალია აქტის გამომცემ ორგანოს ევალება მისი არარად ცნობა შესაბამისი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, ამერამ თუკი ის ამას საკუთარი ინიციატივით არ ასრუ-

⁵¹ **შენიშვნა:** როგორც აღინიშნა, თუკი უფლება უკვე დაირღვა, მაშინ მოსარჩელემ უნდა გამოიყენოს სარჩელის ფორმა აქტის ბათილად ცნობის შესახებ (სასკ-ის 22-ე მუხლი), რადგან ამ შემთხვევაში აქტმა სამართლებრივი ზემოქმედება იქონია პირზე და დაარღვია მისი უფლება. არარა აქტს კი იურიდიული ზემოქმედების უნარი არ გააჩნია. იხ., სალხინაშვილი მ., მეიშვილი ზ., ადმინისტრაციული სამართლის საკმეებზე გადაწყვეტილებათა მიღების თავისებურებანი, თბილისი, 2005, 125.

⁵² პრაქტიკული რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართლის საკითხებზე მაგისტრატი მოსამართლისათვის, თბილისი, 2010, 69.

ლებს, გამოდის, რომ შესაძლოა ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიწყოს ამ აქტის აღსრულება და შეცვალოს პირის სამართლებრივი მდგომარეობა, მაგალითად, დააკისროს მას რაიმე ფულადი ვალდებულების შესრულება, ან ისეთი ქმედების განხორციელება, რაც ეწინააღმდეგება კანონს და იწვევს სისხლისსამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას, ან უზღუდავს პირს რაიმე უფლებას უსაფუძვლოდ და სხვ. ეს, ბუნებრივია, არის ზიანი და სასამართლო უფლებამოსილია აღიაროს აქტი არარად, რაც საბოლოოდ აღმოფხვრის იმის ალბათობას, რომ არარა აქტი როდესმე, რაიმე ფორმით მიაყენებს მოსარჩელეს რაიმე სახის ზიანს. ამიტომ არის აღიარებითი სარჩელი უფლების დაცვის ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური და მყარი საშუალება.

3.3. კანონიერი ინტერესის განმარტება პრაქტიკის მიხედვით

იქედან გამომდინარე, რომ ქართული სასამართლო პრაქტიკა საკმაოდ მწირია აღიარებითი სარჩელების თვალსაზრისით, არც ისე მრავალფეროვანი განმარტებების მოძიება არის შესაძლებელი პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე. თუმცა გარკვეული შემთხვევების მიმოხილვა მაინც იძლევა ამის საშუალებას.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო, რომელიც ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის განვითარებაზე ზრუნავს, კონკრეტულ გადაწყვეტილებებში განმარტავს პირის კანონიერი ინტერესის არსებობას. ერთ-ერთ საქმეზე სასამართლომ კანონიერ ინტერესთან დაკავშირებით იმსჯელა, რომ აღიარებითი სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობაა მოსარჩელის კანონიერი ინტერესის არსებობა, რაც ნიშნავს იმას, რომ ასეთი კატეგორიის სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებისას სასამართლო ვალდებულია, გაარკვიოს სამართლებრივი ურთიერთობის მიმართ მოსარჩელის კანონიერი ინტერესი – მისი სუბიექტური ხასიათი⁵³. ანუ სასამართლომ ამ შემთხვევაში ინტერესის სუბიექტურობაზე გაამახვილა ყურადღება, რაც მართებულია. არ შეიძლება კანონიერი ინტერესი გა-

⁵³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლის პალატის 2009 წლის 30 ივლისის გადაწყვეტილება №ბს-849-813 (კს-09).

ნიმარტოს ზოგადად და მხოლოდ ერთი ჩამოყალიბებული დეფინიციით ხდებოდა მდგომა სხვადასხვა შემთხვევისადმი. ამავე საქმეზე სასამართლომ განმარტა, რომ აღიარებითი სარჩელი ემსახურება მხარეთა შორის მომავალში შესაძლო დავის გადაწყვეტას, რაც ნიშნავს იმას, რომ ამ ტიპის სარჩელის დაკმაყოფილება საფუძვლად დაედება მხარეთა შორის წარმოშობილი დავის გადაწყვეტას, რაც წარმოადგენს კიდევ მხარის კანონიერ ინტერესს.

სხვა გადაწყვეტილებაში, რომლის დავის საგანიც არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არარად აღიარება, სასამართლო კანონიერ ინტერესთან დაკავშირებით განმარტავს, რომ აღიარებითი სარჩელის აღძვრის წინაპირობას წარმოადგენს პირის კანონიერი ინტერესის არსებობა, კერძოდ, სახეზე უნდა იყოს პირის უფლების დარღვევის რეალური საშიშროება; ან მოპასუხე უნდა ეცილებოდეს მოსარჩელეს უფლების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობაში ან არარსებობაში. ამასთან, აღიარებით სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილება შედეგიანი უნდა იყოს მოსარჩელისათვის⁵⁴.

საინტერესო გადაწყვეტილებაა ქ. ქუთაისის მერის მიერ გამოცემულ განკარგულებასთან დაკავშირებით, რომლითაც ქ. ქუთაისის მერიაში დაწესდა თანამშრომელთა და მოქალაქეთა შენობაში შესვლისა და გადაადგილებისათვის საშვების არსებობის აუცილებლობა. მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ აქტი არის არარა, რადგან გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ. მსგავსი შინაარსის აქტი უნდა გამოცემულიყო საკრებულოს მიერ არა ინდივიდუალური აქტის, არამედ ნორმატიული აქტის სახით. ამავდროულად, ეს აქტი არღვევს მოქალაქეების და მათ შორის მის კანონიერ ინტერესებს, ისარგებლონ საჯარო ინფორმაციით, დაესწრონ საჯარო სხდომებს, მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების პროექტების წინასწარ განხილვაში და ა.შ. საშვების სავალდებულობა კი უზღუდავს მათ ამის შესაძლებლობას⁵⁵. ამასთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ აღიარებითი სარჩელი აქტის

⁵⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლის პალატის 2008 წლის 18 ივნისის გადაწყვეტილება, №ბს-353-340 (კს-08).

⁵⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლის პალატის 2009 წლის 30 ივნისის გადაწყვეტილება, №ბს-608-576 (კს-09).

არარად აღიარების შესახებ დასაშვებია, თუ აქტის საფუძველზე წარმოშობილი რაიმე უფლებით ან სამართლებრივი ურთიერთობით მოსარჩელის კანონიერ ინტერესს მიაღება ზიანი. ის გარემოება, რომ მოსარჩელეს სურს გარკვეული დოკუმენტის გამოთხოვა მერიის შენობაში არსებული სხვადასხვა სამსახურიდან, არ შეიძლება მიჩნეულ იქნას აღიარებითი სარჩელის აღძვრისადმი პირდაპირ და უშუალო კავშირში მყოფ იურიდიულ ინტერესად, რაც განაპირობებს უფლების დაცვის მიზნით სწორედ ამ სახის სარჩელის შეტანის აუცილებლობას.⁵⁶ ამდენად, ამ უკანასკნელ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ უფრო კონკრეტულად იმსჯელა და განმარტა კანონიერი ინტერესის არსებობის ფაქტი, თუმცა როგორც წესი, ასეთი კონკრეტიზებული განმარტება გადაწყვეტილებებში იშვიათად ხდება. სასურველია, სასამართლომ უფრო ფართო ინტერპრეტაცია მისცეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში კანონიერი ინტერესის საკითხს.

დასკვნა

ნაშრომში განხილულ იქნა აღიარებითი სარჩელის თავისებურებები და განსხვავება უფლების დაცვის სხვა საპროცესოსამართლებრივი საშუალებებისაგან. ძირითადი ყურადღება გამახვილდა აღიარებით სარჩელზე აქტის არარად აღიარების შესახებ, მისი დასაშვებობის კრიტერიუმებზე, კერძოდ, სარჩელის სხვა სახეების გამოყენების შეუძლებლობასა და პირის კანონიერი ინტერესის არსებობის სავალდებულობაზე.

თეორიისა და პრაქტიკის ანალიზის შედეგად შეიძლება რამდენიმე დასკვნის გაკეთება, კერძოდ:

1. ზღვარი არარა აქტსა და უკანონო აქტს შორის ძალიან რთული გასავლელია, ამიტომ შესაძლებელი უნდა იყოს არარად აქტის აღიარების შესახებ სარჩელის აღძვრა იმ შემთხვევაშიც, თუ არსებობს უფლების დაცვის გზა 22-ე მუხლის გამოყენებით. სარჩელის შეტანისთანავე შესაძლოა ვერ დადგინდეს აქტის სამართლებრივი ბუნება, ხოლო

⁵⁶ იქვე.

იმისათვის, რომ პირმა გასაჩივრების ვადა არ გაუშვას, უმჯობესია დავა 22-ე მუხლის საფუძველზე დაიწყოს. სასამართლომ ასეთ შემთხვევაში დასაშვებობაზე უარი არ უნდა თქვას და სარჩელის დასაბუთებულობის განხილვისას დაადგინოს აქტი არარაა თუ უკანონო და ამის შედეგად მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება, ან მხარეს სასარჩელო მოთხოვნის ტრანსფორმაციაში დაეხმაროს.

2. კანონიერი ინტერესი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალურად და გამოკვეთილად უნდა განიძარტოს. კანონიერ ინტერესად უნდა მიიჩნეოდეს, როგორც პირის სამართლებრივი, კანონით პირდაპირ დაცული და გარანტირებული უფლება, ასევე ნებისმიერი ის ინტერესი, რომელსაც საბოლოო ჯამში პირი ამ უფლებების დაცვამდე მიჰყავს და რომელზეც ზემოქმედება შესაძლოა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემულმა არარა აქტმა მოახდინოს. ნაშრომში განხილული სასამართლო პრაქტიკის მაგალითებმა ცხადყო, რომ სასამართლო ყოველ კონკრეტულ საქმეზე კანონიერი ინტერესის არსებობას დეტალურად იშვიათად განმარტავს.

3. სასურველია, როგორც თეორიაში, ისე პრაქტიკაში აღიარებითი სარჩელისა და მისი თავისებურებების უფრო სიღრმისეული გაანალიზება და აღიარებითი სარჩელის გზით პირის უფლების დაცვასთან მიმართებით სასამართლოს მეტი „სითამამე“. გადაწყვეტილება (დასაშვებობაზე უარის თქმისა თუ სარჩელის დაუკმაყოფილების) მხოლოდ ყოველი შემთხვევის ინდივიდუალიზაციითა და სათანადო გამოკვლევის შედეგად უნდა იქნას მიღებული. მაგრამ, ნებისმიერ შემთხვევაში, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ აღიარებითი სარჩელი, ფაქტობრივად, პირისთვის უფლების დაცვის საბოლოო შესაძლებლობას წარმოადგენს, რათა რეალურად ეფექტური მართლმსაჯულება განხორციელდეს.