

ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებებიდან წარმოშობილი კანონიერი ნდობის პრინციპი

შესავალი

1999 წლის 25 ივნისს მიღებულ იქნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რამაც ახლებურად ჩამოაყალიბა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობები. 2000 წელს, როდესაც ეს კოდექსი ამოქმედდა, საქართველოს არ გააჩნდა ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიცია და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პრაქტიკა.¹ საბჭოთა კავშირის კომუნისტურ მმართველობას მისწრაფება არ ჰქონია სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა ადმინისტრაციული სამართლის საწყისებზე აეგო და შესაბამისად, საქართველოს იმდროინდელ მოსახლეობასაც საშუალება არ მიეცა ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები გაეთავისებინა და მათკენ მიდრეკილება ჰქონოდა. აღნიშნულმა ფაქტორმა გავლენა იქონია პოსტკომუნისტურ საქართველოზეც. საქართველო სავსებით უნდა იყოს თანამედროვე ევროპულ სამართლებრივ ტენდენციებს და მხოლოდ 2000 წლის 1 იანვრიდან გახდა შესაძლებელი ადმინისტრაციული სამართლის, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგის დამკვიდრება.² ადმინისტრაციული კანონმდებლობის კოდიფიკაციის პროცესზე ზეგავლენა მოახდინა აშშ-ის, გერმანიის, საფრანგეთისა და ჰოლანდიის ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიციებმა.³

სწორედ ახლადმიღებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მოხდა საქართველოში კანონიერი ნდობის პრინციპის დამკვიდრება. ამ პრინციპის საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში გადმოტანა საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით, ყოველგვარი ქართული გამოცდილებისა და დოგმატური საფუძვლების გარეშე მოხდა.⁴

* სამართლის დოქტორი.

¹ ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, ტომი 10, №2-3, 2007, 212.

² ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 266.

³ ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, ტომი 10, №2-3, 2007, 212.

⁴ იქვე, 214.

კანონიერი ნდობის პრინციპის პირდაპირ განმარტებას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი არ იძლევა, თუმცა აღიარებს და განამტკიცებს აღნიშნული პრინციპის არსებობას ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებისა და აღმჭურველი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გაუქმების შემთხვევებში.⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი კანონიერი ნდობის არეალს უფრო ფართოდ წარმოაჩენს და მის მოქმედებას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ყველა სამართლებრივ ფორმაზე ავრცელებს.

მოცემული სტატია ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებასა და მისგან წარმოშობილ კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

1. საკანონმდებლო რეგულაცია

მოსარჩელის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის წარმოშობის საფუძველი შეიძლება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება იყოს.⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, რაც შესაძლებელია, დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის საფუძველი გახდეს.⁷

1.1. პირგანდელი რედაქცია

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში დაპირების ინსტიტუტის ამსახველმა მუხლმა მიღებიდან დღემდე გარკვეული ცვლილებები განიცადა. თავდაპირველად, მე-9 მუხლის სახელწოდება იყო „კანონიერი ნდობის უფლება“ და ჩამოყალიბებული იყო შემდეგი სახით:

„1. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიცვას პირის კანონიერი ნდობის უფლება.

2. პირის კანონიერი ნდობის საფუძველია ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დაპირება რაიმე ქმედების შესასრულებლად.

3. კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ მას საფუძველად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება.

⁵ იხ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 და მე-60¹ მუხლი.

⁶ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 346.

⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლი.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება არ შეიძლება იყოს კანონიერი ნდობის საფუძველი.“⁸

აღნიშნულმა რედაქციამ იმ დროისთვის მისი სწორი ინტერპრეტაციის პრობლემა წარმოშვა და უზენაეს სასამართლოსაც კი ერთ-ერთ გად-აწყვეტილებაში განმარტებული აქვს, რომ კანონიერი ნდობის უფლება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დაპირების შემთხვევაში რაიმე ქმედების შესასრულებლად.⁹

1.2. 2001 წლის რედაქცია

2001 წელს შესული ცვლილებით დაკონკრეტდა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების, როგორც კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლის ცნება და ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით:

„პირის კანონიერი ნდობის საფუძველია ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, რისთვისაც საჭირო არ არის ადმინისტრაციული ორგანოს შემდგომი თანხმობა. კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ შესაბამისი ნორმატიული აქტის შეცვლის გამო პირი ვეღარ აკმაყოფილებს დაწესებულ მოთხოვნებს.“¹⁰

შესაბამისად, აღნიშნული ცვლილებით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება ამოირიცხა კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლებიდან.

1.3. მოქმედი რედაქცია

2005 წლის ცვლილებებით საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლმა დღეს მოქმედი სახე მიიღო. არსებითი ცვლილება იყო ის, რომ მუხლს ნაცვლად „კანონიერი ნდობის უფლებისა“ დაერქვა „ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება“. მუხლში ასევე გაჩნდა შემდეგი სახის ჩანაწერი:

„3. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გასცეს დაპირება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე მხოლოდ

⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25/06/1999.

⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2002 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება №3გ-ად-52-კ-02.

¹⁰ „საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 02/03/2001.

დაინტერესებული მხარეების მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენისა და იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია დაპირებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოსაცემად.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები.“

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის თანახმად, კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება, კანონიერი ნდობის საფუძველი არ შეიძლება იყოს აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება. ამდენად, მოთხოვნის დაკმაყოფილების სავალდებულო პირობას დაპირების მართლზომიერების გარკვევა წარმოადგენს, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საკითხის ობიექტურ მხარეს, ანუ იმას, ეწინააღმდეგება თუ არა დაპირება კანონმდებლობას და არა იმას, იცოდნენ თუ არა დაპირების მიმცემმა ან დაინტერესებულმა მხარემ ამ დაპირების კანონსაწინააღმდეგობის შესახებ.¹¹

2. დაპირების სამართლებრივი ბუნება

2.1. დაპირება – აქტი, რეალაქტი თუ ხელშეკრულება?

საინტერესოა დაპირების სამართლებრივი ბუნება. უფლების დაცვის თვალსაზრისით, აუცილებელია იმის დადგენა, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელ სამართლებრივ ფორმასთან გვაქვს საქმე. ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით ის არ არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, რამდენადაც სახეზე არ გვაქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების შემდეგი ელემენტი: „აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს... უფლებებსა და მოვალეობებს“. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არ ახდენს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგებას, იგი შეიცავს მომავალში ასეთი მოწესრიგების განხორციელების დაპირებას. აქედან გამომდინარე, ცალსახად შეიძლება დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება ჯერ კიდევ არ ქცეულა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად. მიუხედავად ამისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად,

¹¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება №ბს-942-903(კ-07).

უფლების დაცვის მიზნებისთვის ის განიხილება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და დაინტერესებულ მხარეს ეძლევა შესაძლებლობა, გამოიყენოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესი.¹²

მე-9 მუხლში მოცემული ფორმულირება იმის თქმის საშუალებას იძლევა, რომ მატერიალურ სამართალში დაპირების ინსტიტუტი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმებისგან დამოუკიდებლად დგას და მხოლოდ უფლების დაცვის რეალიზაციის პირობებში უტოლდება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, უფრო სწორად რომ ითქვას, იყენებს აქტის გასაჩივრებისთვის გათვალისწინებულ პროცედურულ ჩანაწერებს. ეს, რასაკვირველია, არ შეიძლება გაგებულ იქნეს ისე, თითქოს კანონმდებელი დაპირების ინსტიტუტს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად მიიჩნევს. კანონმდებლობაში ხშირია მსგავსი სახის მითითებები, როცა ერთი ინსტიტუტი მეორე ინსტიტუტისთვის განკუთვნილ რეგულაციებს იყენებს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო რამდენიმე გადაწყვეტილებაში მოუთითებს, რომ კანონიერი ნდობის პრინციპი უშუალოდ უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობით დაპირებას – აღმჭურველ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს.¹³ თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, დაპირება ვერ იქნება მიჩნეული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად, რადგანაც მას არ გააჩნია აქტისთვის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი – მოწესრიგების კომპონენტი. იმავე საკითხს აყენებს პაატა ტურავა და მიიჩნევს, რომ მოწესრიგება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტი, არა გააქვს, როდესაც საჯარო სამართლებრივი ღონისძიება პირ-

¹² კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 346-347; ტურავა პ., წიკპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 175-177.

¹³ იხ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2013 წლის 6 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-699-685(კ-12); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2012 წლის 1 მარტის გადაწყვეტილება №ბს-1546-1525(კ-11); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2011 წლის 22 დეკემბრის გადაწყვეტილება №ბს-635-630(კ-11); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 2010 წლის 29 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-1096-1052(კ-10).

დაპირ სამართლებრივ შედეგს არ იწვევს, ე.ი., როდესაც საქმე გვაქვს საჯარო დაწესებულების მხრიდან მხოლოდ ინფორმაციის, დარიგების ან ახსნა-განმარტების მიწოდებასთან, ან ფაქტობრივ გარემოებათა დადგენის მიზნით განხორციელებულ მოქმედებასთან. დღემდე მეცნიერული დავის საგანია, თუ რამდენადაა შესაძლებელი მოწესრიგება ეწოდოს (ანუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი) რაიმე მოქმედების შესრულების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიცემულ დაპირებას.¹⁴ ასევე, გასათვალისწინებელია აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბუნებაც, რის გამოც დაპირების მასთან გაიგივება გარკვეულ შეუსაბამობას წარმოშობს. კოდექსის მიხედვით, აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დაინტერესებულ მხარეს ანიჭებს რაიმე უფლებას ან სარგებელს.¹⁵ დაპირების შედეგად კი პირს ენიჭება არა უფლება ან სარგებელი, არამედ მხოლოდ დაპირება ამ უფლებისა თუ სარგებლის სამომავლოდ მიღებაზე.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი. წერილობითი დოკუმენტი კი შეიძლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხელშეკრულებას ან რეალაქტს წარმოადგენდეს.

დაპირება ვერ ჩაითვლება ხელშეკრულებად, რადგანაც სახეზე არაა ორმხრივი ნების საფუძველზე წარმოშობილი ურთიერთობა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, რთულია დაპირების გაიგივება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთანაც.

აქტი და ხელშეკრულება შეიძლება სამომავლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავდნენ, რაც შეიძლება, დაინტერესებული მხარის მიერ აღქმული იყოს როგორც დაპირება. მაგრამ ამ შემთხვევაში სახეზეა არა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ პირობა, რომელიც მოცემული აქტისა თუ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილია. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები. თუმცა, მოცემულ

¹⁴ ადღეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 124.

¹⁵ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №2181, 25/06/1999.

შემთხვევაში, აღარ დგას აუცილებლობა ამ ჩანაწერის გამოყენებისა. დარღვეული უფლების აღდგენის საჭიროებისას, მოსარჩელე იძავებს უკვე არსებული აქტისა თუ ხელშეკრულების ფარგლებში.

სხვაგვარადაა საქმე რეალაქტის შემთხვევაში. რეალაქტი (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯაროსამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისკენ. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს, როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ.¹⁶ ყველა ის წერილობითი დოკუმენტი, იქნება ეს წერილი, ოქმი, განცხადება თუ სხვა, რომელიც არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს ან ხელშეკრულებას შეგვიძლია მივიჩნიოთ რეალაქტად. ასეთი რეალაქტი კი შეიძლება შეიცავდეს ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას. მაგალითად, საკასაციო სასამართლომ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სათათბირო საბჭოს სხდომის ოქმი მიიჩნია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 9.1. მუხლის კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლად.¹⁷ სხდომის ოქმი კი წარმოადგენს რეალაქტს, რადგანაც მას არ გააჩნია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ერთ-ერთი უმთავრესი – მოწესრიგების ელემენტი.

რეალაქტი არ ახდენს უფლებათა და მოვალეობათა კონკრეტიზაციასა და ინდივიდუალიზაციას, ანუ ის არ წარმოშობს, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.¹⁸ ჩვენს შემთხვევაში რეალაქტი წარმოადგენს დაპირების გამოვლენის საშუალებას. კითხვაზე, თუ რატომ გამოიყენება დაპირების მიმართ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები, პასუხი მარტივი შეიძლება იყოს – ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საერთოდ არ ახსენებს რეალაქტს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას, რაც

¹⁶ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 283; ტურავა პ., წიკლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 146.

¹⁷ იხ., საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 9 დეკემბრის გადაწყვეტილება №8ს-841-809(კ-08);

¹⁸ ადეიშვილი ზ., ვარდიშვილი ქ., იშორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 189.

ცალკე მსჯელობის საგანია. შესაბამისად, კანონმდებლობაში ვერ იქნება მინიშნება დაპირებასა და რეალაქტს შორის რაიმე სახის კავშირზე.

კანონმდებლობაში, შესაძლოა, პირდაპირაც იყოს მითითებული, რომ ორგანოს მიერ განხორციელებული გარკვეული საქმიანობა ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას წარმოადგენს. თუმცა მსგავსი რამ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებში მხოლოდ ერთ ადგილას გვხვდება. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმი არის ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება. აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმი მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების ძირითად პირობებსა და მხარეთა უფლებამოვალეობებს შეიცავს. ამ ოქმის საფუძველზე ფორმდება ნასყიდობის ხელშეკრულება. მუნიციპალიტეტის შეძენილი ქონების სრული ღირებულების ანაზღაურების ან/და აუქციონის პირობების შესრულების შემდეგ ქონების შემძენს საკუთრების დამადასტურებელი მოწმობა ეძლევა.¹⁹ ამ ნორმას უზენაესი სასამართლოც განმარტავს. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, პირის მიერ აუქციონში მონაწილეობის მიღება, მასში გამარჯვება, მის მიერ დადგენილ ვადაში ობიექტის ღირებულების თანხის გადახდა ცხადია უქმნის მას კანონიერ ნდობას ჩატარებული აუქციონის მიმართ, კანონიერ მოლოდინს იმისა, რომ აუქციონის პროცედურა შეჯამდება. აუქციონის შედეგების შეჯამება აუქციონის პროცედურის დამაგვირგინებელი სტადიაა, ჩატარებული აუქციონის შედეგების შეჯამება არის ადმინისტრაციული ორგანოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულება და არა დისკრეციული უფლებამოსილება.²⁰

2.2. დაპირების შედეგები

დაპირების შესრულება ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება რაიმე პირობის დადგომას დაუკავშიროს, რაც ნიშნავს იმას, რომ მხოლოდ ამ პირობის დადგომის შემთხვევაში შეეძლება დაინტერესებულ მხარეს ორგანოს დაპირების რეალიზაცია მოსთხოვოს. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში

¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 120-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №1958-ის, 05/02/2014. იმავე შინაარსს ატარებდა აწ უკვე ძალადაკარგულად გამოცხადებული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 19⁴ მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №1190, 25/03/2005 (ძალადაკარგულია – 05.02.2014, №1958).

²⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 27 ივნისის გადაწყვეტილება №ბს-818-802 (კ-12).

საცხოვრებელი ბინით დაკმაყოფილების თხოვნაზე საპასუხო წერილში პირს განემარტა, რომ გამგეობას 2006 წლის ბიუჯეტში თანხით დახმარების გაწევის საშუალება არ გააჩნდა, ხოლო მშენებარე საცხოვრებელი სახლის დასრულების შემთხვევაში გათვალისწინებული იქნებოდა მისი მოთხოვნა. ამდენად, მითითებული წერილობითი პასუხი შეიცავს ბინით უზრუნველყოფის დაპირებას გარკვეული პირობის (მშენებარე საცხოვრებელი სახლის დასრულების) დადგომის შემთხვევაში და რადგანაც აღნიშნული პირობა არ დამდგარა, შესაბამისად, არ არსებობს პირის კანონიერი ნდობის უფლება.²¹

დაპირების შინაარსიდან აშკარად უნდა გამომდინარეობდეს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულია იღებს შესრულოს რაიმე ქმედება. ქმედების შესრულებაში იგულისხმება არა მხოლოდ მოქმედების განხორციელება, არამედ აგრეთვე რაიმე მოქმედების შესრულებისაგან თავის შეკავებაც. ანუ ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება ვალდებულია იღებდეს არ განახორციელოს მისთვის მინიჭებული უფლებისაგან რომელიმე.²²

იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს (თანამდებობის პირის) კანონსაწინააღმდეგო დაპირება არ შეიძლება გახდეს კანონიერი ნდობის საფუძველი (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილი), აგრეთვე კანონიერი ნდობისა და მმართველობის კანონიერების პრინციპის მჭიდრო ურთიერთკავშირის გათვალისწინებით, დავის არსებობის შემთხვევაში სასამართლომ უნდა იმსჯელოს დაპირების კანონიერებაზე ანუ იმაზე თუ რამდენად შეესაბამება დაპირება კანონმდებლობის მოთხოვნებს. რამდენადაც მოთხოვნის დაკმაყოფილების სავალდებულო პირობას წარმოადგენს დაპირების მართლზომიერების გარკვევა, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება არა საკითხის სუბიექტურ მხარეს ანუ იმას თუ რამდენად იყვნენ გარკვეულნი დაპირების მიმცემი და დაინტერესებული მხარე დაპირების კანონმდებლობის მოთხოვნებისადმი შესაბამისობაზე, არამედ იმას თუ ობიექტურად რამდენად შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნებს დაპირება.²³

²¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება №ბს-942-903(კ-07).

²² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 4 ივლისის გადაწყვეტილება №ბს-708-693(კ-12).

²³ იქვე.

3. ზეპირი დაპირება

3.1. ზეპირი დაპირების ლეგიტიმაციის პრობლემა

2001 წელს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსში შესული ცვლილების²⁴ მიხედვით, მე-9 მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველი გახდა მხოლოდ წერილობითი დოკუმენტის სახით გამოცემული დაპირება, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება. შესაბამისად, მანამდე კანონმდებლობა უშვებდა ზეპირი სახით გაკეთებული დაპირებისადმი კანონიერი ნდობის უფლების არსებობას. ჰონგ-კონგის უზენაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე განაცხადა, რომ კანონიერი ნდობის დაცვის პრინციპი მმართველობის ამოცანას აადვილებს, რადგანაც ადამიანები ამ პრინციპზე დაყრდნობით შესაძლებლად მიიჩნევენ ნდობით აღიჭურვონ იმის მიმართ, რასაც ხელისუფლება ამბობს და აკეთებს.²⁵ დაპირების შესრულების აუცილებლობაზე საუბრობს ინგლისის უზენაესი სასამართლოც²⁶, მიუხედავად იმისა, ზეპირი ფორმითაა დაპირება გაკეთებული თუ წერილობით. საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლზე დაყრდნობით განმარტავს, რომ ყოველგვარი დაპირება ვერ იქნება მიჩნეული კანონიერი ნდობის საფუძველად. ასეთად მიიჩნევა მხოლოდ წერილობითი ფორმით შესრულებული დაპირება, რომლის შინაარსიდანაც აშკარად გამომდინარეობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულებას იღებს შეასრულოს რაიმე ქმედება.²⁷

შეიძლება თუ არა, გარკვეული სახის ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება გაუტოლდეს წერილობით დოკუმენტს და წარმოშვას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობა? კანონის ფორმულირება ამ საკითხთან მიმართებით ცნობილია და ახლა ჯერ მის ინტერპრეტაციაზეა.

²⁴ „საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №772, 02/03/2001.

²⁵ Forsyth Ch., Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, 4.

²⁶ იხ., R v. North and East Devon Health Authority, ex p. Coughlan, [2000] 3 All E.R. 850 (C.A.); R (Bibi) v. Newham London Borough Council [2001] EWCA Civ 607 [2002] 1 WLR, 237.

²⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 10 სექტემბრის გადაწყვეტილება №ბს-942-903(კ-07); საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 26 სექტემბრის გადაწყვეტილება №3გ-ად-208-კ-03.

3.2. ზეპირი დაპირების ლეგიტიმაცია ინტერპრეტაციის გზით

რაინჰოლდ ციპელიუსი თავის ნაშრომში აღნიშნავს, რომ კანონები გამოხატავენ სამართლებრივ წარმოდგენებს სიტყვებში. მხოლოდ სიტყვებით შემოსვა აძლევს ასეთ წარმოდგენებს მყარ ფორმას და საშუალებას იძლევა ეს წარმოდგენები სხვებს შევატყობინოთ, რაც, ასევე, სამართლებრივი უსაფრთხოების ინტერესებს შეესაბამება.²⁸ კანონის გაგება ნიშნავს, რომ კანონის სიტყვებს ის ზოგადი წარმოდგენითი შინაარსი მიუხადავო, რომლებიც ამ სიტყვებით უნდა იქნას აღნიშნული. მაგრამ ხშირად კანონის სიტყვებს „რამდენიმე“ მნიშვნელობა აქვთ, ე.ი. ისინი განსხვავებული წარმოდგენითი შინაარსის მატარებელნი არიან.²⁹ სიტყვები, როგორც გარკვეული ნიშნები, აღნიშნავს განსაზღვრულ წარმოდგენით შინაარსებს. ის, ვინც სიტყვას გამოიყენებს, ამ სიტყვას გარკვეულ წარმოდგენით შინაარსს (არსს) უკავშირებს. ამასთან, ადამიანთა გარკვეული ჯგუფის წევრებმა, შესაძლებელია, ამ სიტყვასთან განსხვავებული აზრი დააკავშირონ. მაშასადამე, სიტყვები შეიძლება „მრავალმნიშვნელოვანი“ იყოს. ეს იმას ნიშნავს, რომ წარმოდგენითი შინაარსები, რომელთაც სხვადასხვა ადამიანები ერთი და იმავე სიტყვას უკავშირებენ, შესაძლებელია, განსხვავებული აზრობრივი დატვირთვა მიეცეს.³⁰ მაგალითად, შეიძლება ზოგიერთმა წერილობითი დოკუმენტი გაუიგივოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ ინფორმაციას ან გაზეთში გაკეთებულ განცხადებას.

არსებობს კანონის ინტერპრეტაციის სუბიექტური და ობიექტური თეორიები. ინტერპრეტაციის სუბიექტური თეორიის მიხედვით, კანონი მავალდებულებელ დათქმას შეიცავს, რომლის საფუძველიც კანონმდებლის ნებაში უნდა ვეძიოთ. კიდევ უფრო მკაცრი ფორმით ეს თეორია ამბობს, რომ კანონის ინტერპრეტაცია რაც შეიძლება უნდა მიუახლოვდეს საკანონმდებლო პროცესში მონაწილე პირთა ინდივიდუალურ წარმოდგენებს.³¹ ამის საპირისპიროდ, ინტერპრეტაციის ობიექტური თეორია აცხადებს, რომ დასადგენია არა კანონმდებლის, არამედ „კანონის ნება“, მაგრამ კანონები ყოველთვის ადამიანთა წარმოდგენებს გამოხატავენ. ამის გამო, გადამწყვეტია კანონის ის მნიშვნელობა, რომელიც ადამიანთა წარმოდგენითი ჰორიზონტებიდან გამომდინარეობს. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ეს შეუძლებლად ან არასასურველად იქნას მიჩნეული, აუცილებელია იმ ადამიანების ზეპერ-სონალური წარმოდგენების განხილვა, რომლებიც ამ კანონის მიღების

²⁸ ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 23-24.

²⁹ იქვე, 25.

³⁰ იქვე, 26.

³¹ იქვე.

პროცესში იყვნენ ჩართულნი. მაგრამ მათ ნაცვლად, შესაძლებელია, სხვა წარმოდგენით ჰორიზონტებზე მივაპყროთ ყურადღება, როგორიცაა, მაგალითად, სამართლებრივ-პოლიტიკური მიზნები ან შეხედულებები სამართლიანობის შესახებ, რომლებიც ადამიანთა უმრავლესობისთვის საერთო აზრია, მათ შესახებ ინტერსუბიექტური ურთიერთგაგება შესაძლებელია და, ამ თვალსაზრისით, „ობიექტურია“.³²

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში კკითხულობთ, რომ საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო. მსგავსი მისწრაფების მქონე ქვეყნების სამართლებრივ დოქტრინაში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფალისადმი ნდობის საკითხს. კანონიერი ნდობის უფლების ერთ-ერთი მკვლევარის, სორენ შონბერგის აზრით, ნდობის ინსტიტუტის ხელშეწყობა აიძულებს ხელისუფლებას უფრო მეტად იზრუნოს ხარისხიანი ინფორმაციის გაცემაზე, რათა თავიდან აიცილოს გაცრუებული მოლოდინების შედეგად დადგენილი პასუხისმგებლობა.³³ კიდევ ერთი მკვლევარის, პაულ რეინოლდსის მოსაზრებით, გასაგები უნდა გახდეს, რომ თანამდებობის პირთა მიერ გაკეთებულმა განცხადებებმა შეიძლება წარმოშვას ნდობა, რაც პოლიტიკურად საციცოცხლო მნიშვნელობისაა. აქედან გამომდინარე, მათი საზრუნავი საზოგადოებისთვის იმის დამტკიცება ხდება, რომ ეს განცხადებები ზერელე და შესაბამისად, მათზე დამყარებული ნდობა გაუფასურებული არ ყოფილა.³⁴ ქრისტოფერ ფორსაიტის თქმით, კანონმდებლობამ უნდა დაიცვას დაპირების შედეგად წარმოშობილი კანონიერი ნდობა, რადგანაც, როგორც ჩრდილოეთ ირლანდიის უზენაესმა სასამართლომ აღნიშნა თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, კარგი მმართველობა დამოკიდებულია მართულსა და მმართველს შორის ნდობის არსებობაზე. ჯერ კიდევ ჩვენს წელთაღრიცხვამდე ამბობდა კონფუცი, რომ ნდობის გარეშე ძალაუფლების შენარჩუნება შეუძლებელია.³⁵ შესაბამისად, არ გვაქვს არანაირი საბაბი ვიფიქროთ, რომ იმ ხალხის წარმოდგენები, რომელთა ურყევი ნებაც დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებაა, მიმართულია იმ იდეისკენ, რომ საჯარო მოხელეთა და თანამდებობის პირთა მიერ გაკეთებული განცხადებები არის უბრალო საუბარი და არ იმყოფება კავშირში მმართველობით საქმიანობასთან.

³² იქვე, 27.

³³ Schonberg S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford, 2000, 25.

³⁴ Reynolds P., *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials* (October 8, 2010). *Public Law*, Vol. 2011, 31.

³⁵ Forsyth Ch., *Legitimate Expectations Revisited*, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, 2.

იურისტებისთვის ისმის კითხვა, თუ სიტყვის რომელი მნიშვნელობა უნდა აინტერესებდეს მას. თუ მონოკრატულ დიქტატურაში სწორად მიაჩნია, რომ ტირანის სურვილი უსიტყვოდ უნდა განხორციელდეს, მაშინ იგი, სუბიექტური ახსნა-განმარტების გზით, ინტერპრეტაციას „ბელადის ნების“ საფუძველზე შეეცდება. ამის საწინააღმდეგოდ, ობიექტური ინტერპრეტაცია იმ წარმოდგენით შინაარსს ეძებს, რომელიც მრავალი ადამიანის საერთო ნააზრევია.³⁶ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პირობებში, სახელმწიფო ფუნქციების დანაწილებიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ორგანოს წევრების კომპეტენციას განეკუთვნება მიიღონ გადაწყვეტილება კანონით სავალდებულოდ განსაზღვრული მიზნებისათვის და განსაზღვრონ მათი განხორციელების წესი. ამ შემთხვევაშიც კანონის საფუძველს წარმოადგენს კონკრეტული ადამიანების გადაწყვეტილება განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად. სუბიექტური ინტერპრეტაციის თეორია, უარყოფილ უნდა იქნას იმ გარემოების გამო, რომ პარლამენტის წევრთა პერსონალური წარმოდგენები ერთმანეთს თითქმის არ ემთხვევა და საერთოდ, მათი დადგენა შეუძლებელია. მოტივები, რომლებიც კანონპროექტებში არის მოცემული და დღეს, როგორც წესი, სამინისტროებში იქმნება, იმ ადამიანებს არ შეიძლება მიეწეროთ, რომლებიც ამ კანონებს იღებენ. ამასთან, დემოკრატიული ლეგიტიმაციის დღევანდელი გაგებიდან გამომდინარე, დაუშვებელია პარლამენტის წევრთა პერსონალურ შეხედულებებზე დაყრდნობა. უფრო მეტიც, წარმომადგენლობითი დემოკრატია შეიცავს უშუალო დემოკრატიის ელემენტებს: წარმომადგენლობითი ორგანოები საზოგადოებრივი აზრის ყოველ „გადახრას“ კი არ უნდა მისდევდნენ, არამედ ისინი ორიენტირებული უნდა იყვნენ ხალხის უმრავლესობის კონსენსუსურიან წარმოდგენებზე სამართლიანობის შესახებ, რომლებიც მათ კანონებში უნდა გამოხატონ. მაშინაც კი, თუ მათი პერსონალური შეხედულება განსხვავებულია, ლეგიტიმაციის არსიდან გამომდინარე, მათ უფლება არა აქვთ სხვაგვარი გადაწყვეტილება მიიღონ. შესაბამისად, წარმომადგენლობით დემოკრატიაში კანონმდებლის მიზანშეწონილი გადაწყვეტილება ისე უნდა იქნას ინტერპრეტირებული, როგორც ამას საზოგადოების კონსენსუსურიანი შეხედულების წარმომადგენელი მოიაზრებდა ან მინიმუმ იფიქრებდა. ამ გაგებით, სამართლის გამოყენებელი დგას ლეგიტიმური წარმომადგენლობის სამსახურში.³⁷ შესაბამისად, სასამართლო მოცემული კანონის ინტერპრეტაციისას უნდა დაეყრდნოს საზოგადოების უმრავლესობის კონსენსუსურიან წარმოდგენებს სამართლი-

³⁶ ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 27-28.

³⁷ იქვე, 29.

ანობაზე და ზოგადსამართლებრივ პრინციპებს და არა კანონმდებლის სუბიექტურ შეხედულებებს, რომელთა მიზანიც შესაძლოა იყო ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირების შეუსრულებლობისგან პასუხისმგებლობის თავიდან აცილება.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, მოსამართლე თავის საქმეში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონს.³⁸ კანონმდებლის მიერ მოსამართლის კომპეტენციის წინასწარი შეზღუდვის მიუხედავად, არსებობს გამონაკლისიც: სადაც კანონი თავის ფუნქციას, რაც მდგომარეობს სამართლებრივი პრობლემის ამ თუ იმ საზოგადოების მიერ მიღებული მასშტაბების მიხედვით სამართლიანად გადაწყვეტაში, ვერ ასრულებს, ასეთ შემთხვევაში, მოსამართლეს აქვს კანონის „პროდუქტიული კრიტიკის“ შეზღუდულად განხორციელების შესაძლებლობა, რომლითაც იგი ხარვეზის დადგენასა და მის შეკესებას ახდენს.³⁹

არსებობს მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც სამართალში უნდა განვასხვავოთ წესები და პრინციპები. წესები არიან ნორმები, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში ან გამოიყენებიან ან არა. ამის საპირისპიროდ, პრინციპები მოითხოვენ, რომ განსაზღვრული მიზანი, რამდენადაც შესაძლებელია, მიღწეულ იქნას.⁴⁰ სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართალი დემოკრატიულ, მაღალი სამართლებრივი კულტურით გამსჭვალულ პრინციპებს ემყარება.⁴¹ ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს აქვთ კონსტიტუციური რანგი.⁴² კანონიერი ნდობის პრინციპი ნიშნავს, რომ მოლოდინები, რომლებიც წარმოიშვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა ქმედებების საფუძველზე, კანონით იქნება დაცული.⁴³

კანონის ინტერპრეტაციისას მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ლოგიკური და თელეოლოგიური არგუმენტების თანხვედრა, რაც სისტემის სამართლიანობისა და ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარეობს. კანონის ხარვეზის შევსება სამართლიანობის შესახებ თვალსაზრისებისა და სამართლის მიზანდასახულობების არათანმიმდევრულობის აღმოფხვრას ემსახურება,

³⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 84-ე მუხლი, საქართველოს საპარლამენტო უწყებანი №31-33, 1995.

³⁹ ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 105.

⁴⁰ იქვე, 68.

⁴¹ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 19.

⁴² ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 46.

⁴³ Thomas R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford, 2000, 41.

ვინაიდან სამართლებრივ სისტემაში ასეთი წინააღმდეგობებით კანონზომიერად დაირღვევა თანასწორობის პრინციპი. თანასწორობის პრინციპი აერთიანებს თანაარსებობისა და სამართლიანობის არგუმენტებს. თავის მხრივ, მას კანონის ხარვეზის შევსების კლასიკური არგუმენტი ეფუძნება, კერძოდ, ანალოგიის გამოყენება: კანონში მოცემული სამართლებრივი შეხედულებების სრული გენერალიზირებული გაცნობიერება ზდება თანასწორობის პრინციპის დახმარებით.⁴⁴ სამართლის განვითარების პროცესი თანმიმდევრული უნდა იყოს.⁴⁵ ამ მხრივ, თვალში საცემია ის გარემოება, რომ დაპირებისაგან განსხვავებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უშვებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ზეპირი ფორმით გამოცემას⁴⁶ და მოითხოვს მისდამი იგივე სახის მორჩილებას, რაც გვაქვს წერილობითი აქტის მიმართ.

3.3. ზეპირი დაპირების ლეგიტიმაცია ტიპურ შემთხვევათა შედარების გზით

კანონის ინტერპრეტაციისა და ხარვეზის შევსებისას გამოიყენება აგრეთვე ტიპურ შემთხვევათა შედარების მეთოდი, რაც გულისხმობს, რომ არსებითად ერთნაირი შემთხვევების მიმართ უნდა განხორციელდეს თანაბარი მოპყრობა, ხოლო არსებითად არაერთგვარი შემთხვევების მიმართ – განსხვავებული მიდგომა.⁴⁷ ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება ხშირ შემთხვევაში შეიძლება იძლეოდეს უფრო მეტ საბაბს კანონიერი მოლოდინის გაჩენისა, ვიდრე წერილობითი დოკუმენტი. აქ, უპირველეს ყოვლისა, საჯარო განცხადებები იგულისხმება.

განსახილველ შემთხვევაში, მნიშვნელოვან არგუმენტს წარმოადგენს სამართლის აღიარებული მეთოდი – “argumentum a minore ad maius”, რაც გულისხმობს იმას, რომ კანონით გათვალისწინებული იურიდიული შედეგი უნდა გავრცელდეს უფრო დიდი მნიშვნელობის მქონე ურთიერთობაზეც.⁴⁸ ანალოგიურ მეთოდზე საუბრობს სანდრა ჰენშელიც და მას „მით-უფრო“-დასკვნის (argumentum a fortiori) სახელით მოიხსენიებს. ამ მეთოდის საშუალებით ვადგენთ, რომ, ვინაიდან არსებობს ესა თუ ის გარემოება,

⁴⁴ ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 89.

⁴⁵ იქვე, 66.

⁴⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე №2181, 25/06/1999.

⁴⁷ ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მიუნხენი, 2006 (ქართულ ენაზე GTZ 2009), 90-91.

⁴⁸ იქვე, 85.

მით უფრო უნდა არსებობდეს სხვა გარემოებაც ან პირობით – მით უფრო არ უნდა არსებობდეს იგი.⁴⁹ აქედან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა – ის ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირებები, რომლებიც უფრო აღქმადია, მოიცავს ინფორმაციის მასობრივ საშუალებებს ან ადამიანთა დიდ ჯგუფებს და ხორციელდება უშუალოდ გადაწყვეტილების მიმღები პირის მიერ – რატომ არ უნდა იყოს გაიგივებული წერილობითი ფორმით გაკეთებულ დაპირებასთან? ფაქტია, რომ ხსენებულ შემთხვევაში მოქალაქეებს ბუნებრივად უჩნდებათ მოლოდინის გრძნობა. ამ რეალობისთვის საკანონმდებლო საფუძვლის გამოცლა კი, ერთი მხრივ, აქვეითებს სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეებისადმი პასუხისმგებლობის გრძნობას და მეორე მხრივ, მოქალაქეებში ხელისუფლებისადმი უნდობლობას აჩენს. თუკი კანონმდებლობა წერილობითი დოკუმენტიდან წარმოშობილ კანონიერ ნდობას აღიარებს, მით უფრო უნდა აღიარებდეს და იცავდეს უფრო აღქმადი და ობიექტურად სანდო საშუალებებით განხორციელებული დაპირებიდან წარმოშობილ მოლოდინებს.

შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლის მიერ მხოლოდ წერილობითი დაპირების ლეგიტიმაცია ემსახურება არა კანონიერი ნდობის პრინციპის ამოსავალ მიზნებს, არამედ დაინტერესებული მხარის ინტერესების უგულებელყოფის ხარჯზე უადვილებს საჯარო მმართველობას და სასამართლოს დაპირებების შედეგად წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტას. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილების მიმღებს, მოტივაცია უნდა გააჩნდეს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ზემოხსენებული მსჯელობების კვალდაკვალ, დაინტერესებული მხარის ინტერესების დაცვისთვის ოპტიმალური გამოსავალი გამონახოს.

დასკვნა

დაპირების ინსტიტუტზე დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას შემდეგი: დაპირება თავისი ბუნებით წარმოადგენს რეალაქტს, რადგანაც ამ დროს პირს ენიჭება არა უფლება ან სარგებელი, არამედ მან შეიძლება მიიღოს მხოლოდ დაპირება ამ უფლებისა თუ სარგებლის სამომავლოდ მიღებაზე. აქტი და ხელშეკრულებაც შესაძლებელია სამომავლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავდნენ, რაც შეიძლება დაინტერესებული მხარის მიერ აღქმული იყოს როგორც დაპირება, მაგრამ ამ შემთხვევაში, სახეზეა არა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული

⁴⁹ ჰენშელი ს., სამოქალაქო კაზუსების დამუშავების მეთოდთა, თბილისი, 2009, 71.

ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ პირობა, რომელიც მოცემული აქტისა თუ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილია. შესაბამისად, დარღვეული უფლების აღდგენის საჭიროებისას, მოსარჩელე იღავებს უკვე არსებული აქტისა თუ ხელშეკრულების ფარგლებში.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს კანონიერი ნდობის წარმოშობის შესაძლებლობას ზეპირი ფორმით გაცემული დაპირებიდან, თუმცა ნაშრომში მოცემულმა ანალიზმა ცხადყო, რომ დაინტერესებული მხარისთვის უმეტეს შემთხვევაში ზეპირი ფორმით გაცემული დაპირებები ბევრად უფრო აღქმადი და ნდობის შემცველია, რაც არ უნდა იქნეს იგნორირებული. შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლის მიერ მხოლოდ წერილობითი დაპირების ლეგიტიმაცია ემსახურება არა კანონიერი ნდობის პრინციპის ამოსავალ მიზნებს, არამედ დაინტერესებული მხარის ინტერესების უგულვებლყოფის ხარჯზე უადვილებს საჯარო მმართველობას და სასამართლოს დაპირებების შედეგად წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტას. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილების მიმღებს უნდა გააჩნდეს მოტივაცია, ცალკეულ შემთხვევებში დაინტერესებული მხარის ინტერესების დაცვისთვის ნაშრომში მოყვანილი მსჯელობების კვალდაკვალ ოპტიმალური გამოსავალი გამონახოს.