

ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტის  
სამართლის, სოციალური მეცნიერებების და დიპლომატიის  
სკოლის სამართლის სადოქტორო პროგრამა

კანონიერი ნდობის პრინციპი ადმინისტრაციულ სამართალში

წარდგენილია დოქტორის აკადემიური ხარისხის  
მოსაპოვებლად

დოქტორანტი: კახაბერ ურიადმყოფელი

ხელმძღვანელი: პაატა ტურავა

ქართულ-ამერიკული უნივერსიტეტი  
თბილისი, 0175, საქართველო

2015

## სარჩევი

სარჩევი.....	2
შესავალი .....	3
<b>1. კანონიერი ნდობის ზოგადი დახასიათება.....</b>	<b>6</b>
1.1 კანონიერი ნდობის მნიშვნელობა .....	6
1.2. Vertrauensschutz .....	7
1.3. კანონიერი ნდობა და კანონიერი მოლოდინი .....	9
1.4. პროცესუალური და მატერიალური კანონიერი ნდობა.....	11
1.5. კანონიერი და სამართლებრივი ნდობა.....	16
1.6. კანონიერი ნდობა და Estoppel.....	19
1.7. კანონიერი ნდობა და კეთილსინდისიერება.....	21
1.7.1. ადმინისტრაციული ორგანოს კეთილსინდისიერება .....	26
1.7.2. დაინტერესებული მხარის კეთილსინდისიერება.....	31
1.8. კანონიერი ნდობის პრინციპი საქართველოში .....	34
<b>2. კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლები საქართველოში.....</b>	<b>37</b>
2.1. დაპირება.....	38
2.1.1. საკანონმდებლო რეგულაცია .....	38
2.1.2. დაპირების სამართლებრივი ბუნება .....	40
2.1.3. ზეპირი დაპირება .....	47
2.2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.....	55
2.2.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. 55	
2.2.2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი .....	60
2.2.3. კანონიერი ნდობა და კანონიერების პრინციპი .....	67
2.2.4 არარა აქტი .....	79
2.2.5. აქტის გაუქმების შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურება 87	
2.3. რეალაქტი.....	93
2.3.1. საგადასახადო ორგანოს რეკომენდაციები .....	94
2.3.2. საჯარო რეესტრის ჩანაწერი .....	97
2.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება .....	100
2.5. მმართველობის კანონიერებისადმი ნდობა .....	108
<b>დასკვნა .....</b>	<b>120</b>
<b>ბიბლიოგრაფია.....</b>	<b>129</b>

## შესავალი

**კვლევის აქტუალობა.** 2000 წლის 1-ლი იანვრიდან საქართველოში ამოქმედდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსები, რამაც დასაბამი მისცა საქართველოში ადმინისტრაციული სამართლის, როგორც დამოუკიდებელი დარგის განვითარებას. დაინერგა რიგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტები და ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება, რაც ამ დრომდე საქართველოს არ გააჩნდა.<sup>1</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული კოდექსების მიღებიდან უკვე თერთმეტი წელი გავიდა, ამ სფეროში, როგორც თეორიულ, ასევე პრაქტიკულ დონეზე, ვაწყდებით უამრავ პრობლემას. მწირია სასამართლო პრაქტიკა და თავად კანონმდებლობაც საჭიროებს სრულყოფას.

ადმინისტრაციული სამართლის საკანონმდებლო რეგლამენტაციის შედეგად დანერგილ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს კანონიერი ნდობა. აღნიშნული პრინციპი თანდათან მკვიდრდება მთელი მსოფლიოს მასშტაბით და უფროდაუფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნების ცხოვრებაში. სწორედ ეს გარემოება წარმოადგენს კვლევის საგნის აქტუალურობის ერთ-ერთ უმთავრეს ფაქტორს.

**კვლევის მიზანი.** კვლევის მიზანია, ასახოს კანონიერი ნდობის პრინციპის წარმოშობისა და განვითარების ისტორია როგორც საქართველოს (1.7), ასევე მსოფლიო სამართლებრივი სივრცის ფარგლებში (1.2; 1.3).

---

<sup>1</sup> შეად. ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 212; ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 266.

ნაშრომი მოტივირებულია წარმოაჩინოს კანონიერი ნდობის პრინციპის მნიშვნელობა (1.1), ზოგადი დახასიათებით, სხვა პრინციპებთან შედარებითა (1.5; 1.6; 2.2.3) და დოქტრინის გაანალიზებით მოახდინოს მისი ბუნების განსაზღვრა, რისთვისაც აქტიურადაა გამოყენებული კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებით მსოფლიოში გავრცელებული შეხედულებები (1.4).

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლად დასახელებულია მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული წერილობითი დაპირება და აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები კი ბევრად უფრო ფართოა და მოიცავს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რეალაქტს და ხელშეკრულებას. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის გადაწყვეტილებებში პირდაპირ არის მითითებული, რომ კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლების წრე უფრო ფართოა, ვიდრე ეს კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული. თუმცა აღნიშნული მოსაზრებები არაა გამყარებული სამართლებრივი საფუძვლით. აქედან გამომდინარე, ნაშრომის მიზანია სასამართლო გადაწყვეტილებებისა და დოქტრინის ანალიზის შედეგად კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლების იდენტიფიცირება (თავი 2).

ნაშრომში ყურადღებაა გამახვილებული სზაკ-ით მოუწესრიგებელ შემთხვევებზე, როგორცაა, ზეპირი დაპირების (2.1.3), რეალაქტის (2.3), ადმინისტრაციული ხელშეკრულების (2.4), არარა აქტის (2.2.4) მიმართ არსებული კანონიერი ნდობის საკითხები. ამ მხრივ დიდი ყურადღება ეთმობა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკას.

**კვლევის მეთოდოლოგია.** საკითხის სირთულიდან გამომდინარე კვლევა ჩატარებულია სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით, როგორცაა,

ისტორიული, შედარებით-სამართლებრივი, ანალიტიკური და ლოგიკური მეთოდები. კვლევა ეფუძნება როგორც ქართულ, ისე უცხო ქვეყნის კანონმდებლობას, მეცნიერთა შეხედულებებსა და სასამართლოს პრაქტიკას.

**ნაშრომის სტრუქტურა.** ნაშრომი შედგება შესავლის, 2 თავის, 12 ქვეთავის, დასკვნისა და გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხისაგან. ზოგიერთი ქვეთავი ასევე დაყოფილია ქვე-ქვეთავებად.

პირველ თავში მოცემულია კანონიერი ნდობის პრინციპის ზოგადი დახასიათება. აღნიშნულ თავში განხილულია კანონიერი ნდობის ბუნება, მისი მნიშვნელობა, წარმოშობის ისტორია, შედარება და კავშირი სხვა პრინციპებთან.

მეორე თავში საუბარია კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლებზე საქართველოში. განხილულია, თუ რა შემთხვევებში შეიძლება წარმოიშვას კანონიერი ნდობა და როგორი თავისებურებებით ხასიათდება ის.

კვლევის შედეგად მიღებული შედეგები დასკვნის სახით ასახულია ნაშრომის ბოლოს.

# 1. კანონიერი ნდობის ზოგადი დახასიათება

## 1.1 კანონიერი ნდობის მნიშვნელობა

კანონიერი ნდობა ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს.

კანონიერი ნდობის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს, რადგან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას თავისი არსით სუბორდინაციული ხასიათი გააჩნია. კანონიერი ნდობის უფლება იცავს პირს ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი შეცდომის და მომავალში განსახორციელებელი მოქმედების შეუსრულებლობისაგან. აღნიშნული ინსტიტუტის სრულფასოვანი დამკვიდრება უზრუნველყოფს მმართველობის კანონიერებას, სტაბილურობას, მის ავტორიტეტს საზოგადოებაში.<sup>2</sup>

კარგი მმართველობა დამოკიდებულია მართულსა და მმართველს შორის ნდობის არსებობაზე. თუ თანამდებობის პირთა მიერ არ იქნება ეს ნდობა დაცული, მაშინ ხალხიც დაკარგავს მათ მიმართ ნდობას და აღარავინ მიახლოებს ხელისუფლებას საკუთარ საქმეებს. ხელისუფლება წარმოადგენს არჩევანს ქაოსსა და იძულებას შორის.<sup>3</sup>

კონფუცმა ერთხელ თავის მოწაფეს უთხრა, რომ სამი რამაა საჭირო ხელისუფლებისთვის: იარაღი, საკვები და ნდობა. თუ მოხდება ისე, რომ ხელისუფალი ვეღარ შეძლებს ამ სამივეს ერთად შენარჩუნებას, მაშინ ჯერ უნდა დათმოს იარაღი, შემდგომ საკვები და სულ ბოლოს ნდობა,

---

<sup>2</sup> სუს, #ბს-168-162(კს-09), 28 აპრილი, 2009 წელი, ქ. თბილისი; იხ. აგრეთვე, სუს, #ბს-1433-1391(კ-08), 17 მარტი, 2009 წელი, ქ. თბილისი; სუს, #ბს-1725-1679(კ-08), 30 ივნისი, 2009 წელი, ქ. თბილისი; სუს, #ბს-535-506(კ-09), 6 ოქტომბერი, 2009 წელი, ქ. თბილისი; სუს, #ბს-ბს-174-168(2კ-10), 20 ივლისი, 2010 წელი, ქ. თბილისი.

<sup>3</sup> Board of Governors of Loreto Grammar School, Re Judicial Review [2011] NIQB 30 (25 March 2011).

რადგანაც ამ უკანასკნელის გარეშე ძალაუფლების შენარჩუნება შეუძლებელია.<sup>4</sup>

კანონიერი ნდობის პრინციპის მნიშვნელობა იმაში გამოიხატება, რომ თავიდან აგვაცილოს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირებისგან ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც ჩვენს კანონიერ მოლოდინებს შეეწინააღმდეგება, იმ მოლოდინებს, რომლებიც თავად ადმინისტრაციული ორგანოების წინარე მოქმედებების შედეგად გვცალიბდება. სწორედ ეს პრინციპი განამტკიცებს რწმენას იმისას, რომ ორგანოები უზრუნველყოფენ და დაიცავენ მათ მიერ ნაკისრ ვალდებულებებს.<sup>5</sup>

## 1.2. Vertrauensschutz

კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი გერმანული სამართლიდან მომდინარეობს<sup>6</sup> და დღემდე ევროპული დოქტრინის ყველაზე ნათელ და თვალსაჩინო გამოხატულებად მიიჩნევა.<sup>7</sup> სწორედ გერმანულ სამართალში არსებული ტერმინი *Vertrauensschutz* წარმოადგენს აღნიშნული ინსტიტუტის წყაროს.<sup>8</sup> *Vertrauensschutz* ნდობის დაცვას აღნიშნავს და გერმანიაში ის აღიარებულია, როგორც ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპი.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 2.

<sup>5</sup> იხ. Talagala, Chamila S., The Scope of the Doctrine of Legitimate Expectation as a Ground of Judicial Review of Administrative Action, Bar Association Law Journal, 2009, Vol. XV, გვ. 1.

<sup>6</sup> Hartley T.C., The Foundations of European Community Law, New York, Oxford University Press, 2007, გვ. 149.

<sup>7</sup> Zeyl, Trevor J., Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law, Alberta Law Review, Forthcoming, 03/03/2011, გვ.19.

<sup>8</sup> იხ. Reynolds, გვ. 16; Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 4-5; Thomas, გვ. 41-42.

<sup>9</sup> Zeyl, Trevor J., Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law, Alberta Law Review, Forthcoming, 03/03/2011, გვ. 19.

როგორც პროფესორი პაატა ტურავა გერმანულ წყაროზე დაყრდნობით წერს, კანონიერი ნდობის პრინციპის დაცვის მნიშვნელობაზე ჯერ კიდევ პრუსიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 1892 წლის გადაწყვეტილებაშია ყურადღება გამახვილებული. სასამართლოს შეხედულებით, მეტისმეტ სამართლებრივ არასტაბილურობას გამოიწვევდა, თუკი შესაძლებელი იქნებოდა მშენებლობის ნებართვის გაცემით დამდგარი სამართლებრივი მდგომარეობის ყოველთვის და წლების შემდეგაც გაუქმება და მეწარმე, რომელმაც ნებართვის ნდობის შედეგად ააშენა სახლები ნებართვის გაცემიდან ერთი წლის შემდეგ, იძულებული იქნება, გაათავისუფლოს ეს ტერიტორია, ან მას სამართლებრივი ურთიერთობის ახლებურად მოწესრიგების სანაცვლოდ დაეკისრება დიდი თანხების გადახდა. პრუსიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს სხვა გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ: ნდობის პრინციპის ხელყოფა იქნებოდა, თუკი თანხის გადახდა დაეკისრებოდა სახლის მესაკუთრეს, რომელმაც ყოველგვარი დაუდევრობის გარეშე, ადმინისტრაციული ორგანოს (არასწორი) ოფიციალური შეტყობინებიდან გამომდინარე, ივარაუდა, რომ მას არ ევალება თანხის გადახდა. ეს დააკნინებდა იმ ნდობას, რომელიც მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული ოფიციალური ახსნა-განმარტებების მიმართ; ვაიმარის რესპუბლიკის პერიოდში ნდობის პრინციპმა კიდევ უფრო მყარად დაიმკვიდრა ადგილი იურიდიულ მეცნიერებასა და სასამართლო პრაქტიკაში.<sup>10</sup>

გერმანულ სამართალში *Vertrauensschutz* დიდი ხანია აღიარებულია ისეთ ცნებად, რომელიც ავალდებულებს ადმინისტრაციული ორგანოს თანამშრომლებს პატივი სცენ მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> იხ. ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 212.

<sup>11</sup> “Forsyth, supra note 16, at 242, Seerden & Stroink, supra note 16, at 119, SCHØNBERG, supra note 16, at 71-72, see also Joined Cases 7/56 and 3-7/57, *Algera v Common Assembly*, 1957



1956 წელს ბერლინის უზენაესმა სასამართლომ *Vertrauensschutz*-ის პრინციპზე დაყრდნობით აიძულა ადმინისტრაციულ ორგანოს გაეგრძელებინა შემწეობის გაცემა. სასამართლოს ეს განჩინება აღსანიშნავია იმითი, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იყო უდავოდ კანონსაწინააღმდეგო, მაგრამ რადგანაც არსებობდა მოსარჩელის მხრიდან მის მიმართ კანონიერი ნდობა, პრიმატი ამ უკანასკნელს მიენიჭა.<sup>12</sup>

### 1.3. კანონიერი ნდობა და კანონიერი მოლოდინი

ინგლისურენოვან დოქტრინაში კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის აღმნიშვნელად გვხვდება ტერმინი *Legitimate Expectation*, რომელიც სიტყვასიტყვით კანონიერ მოლოდინს ნიშნავს. ის სათავეს იღებს საერთო სამართალში არსებული სამართლიანობის პრინციპიდან.<sup>13</sup> ტერმინი „კანონიერი მოლოდინი“ ინგლისში მოქმედ არცერთ სამართლებრივ აქტში არაა განმარტებული. ეს პრინციპი თვით სასამართლომ ჩამოაყალიბა, როგორც მმართველობითი საქმიანობის გადასინჯვის ერთ-ერთი მექანიზმი.<sup>14</sup>

პირველად კანონიერი მოლოდინი ინგლისში 1969 წელს ლორდი დენინგის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაში<sup>15</sup> იქნა ნახსენები.<sup>16</sup> მას შემდეგ ის 1970-იანი წლების დასაწყისში გარკვეული ფორმებით

---

E.C.R. 39 and Cases 205 to 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH et al. v Germany*, 1983 E.C.R. 2633.” ციტირებულია: Geo Quinot, გვ. 67-68.

<sup>12</sup> “Quoted and discussed by Forsyth, *supra* note 16, at 243.” ციტირებულია: Geo Quinot, გვ. 68.

<sup>13</sup> “Peter Leyland; Gordon Anthony (2009), “Legitimate Expectations”, *Textbook on Administrative Law* (6th ed.), Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, pp. 313–330 at 313, ISBN 978-0-19-921776-2 (pbk.)” ციტირებულია: Legitimate expectation in Singapore law.

<sup>14</sup> Srivastava A.K., *Doctrine of “Legitimate Expectation”*, *Institute’s Journal* April-June, 1995, გვ. 1.

<sup>15</sup> *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* [1969]2 Ch 149.

<sup>16</sup> Forsyth, Christopher, *Legitimate Expectations Revisited*, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 2; იხ. აგრეთვე, Zeyl, Trevor J., *Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law*, *Alberta Law Review*, Forthcoming, 03/03/2011, გვ. 13.

არსებობდა ინგლისურ სამართალში, თუმცა საკმაოდ მოკრძალებული და შეზღუდული სახით. ბოლო წლებში მოხდა აღნიშნული პრინციპის სწრაფი ტემპით განვითარება და დღეს ის უკვე კარგად დამკვიდრებული ინსტიტუტია.<sup>17</sup> კანონიერი მოლოდინის განმარტებისას ვხვდებით ნდობის აღმნიშვნელ სიტყვებს, როგორცაა Reliance და Trust. დოქტრინა არ განასხვავებს ერთმანეთისგან ნდობისა და მოლოდინის ინტერესებს და მათ განიხილავს თანაბარმნიშვნელოვნად.<sup>18</sup> ერთადერთი თვალსაჩინო განსხვავება მათ შორის ალბათ მხოლოდ ისაა, რომ კანონიერი ნდობა წარმოჩენილია როგორც გერმანულ სამართალში, ხოლო კანონიერი მოლოდინი, როგორც ინგლისურ სამართალში აღმოცენებულ ტერმინად.

ევროსასამართლომ პირდაპირ განაცხადა, რომ Vertrauensschutz-მა ჩამოაყალიბა Legitimate Expectation.<sup>19</sup> თუმცა კემბრიჯის უნივერსიტეტის პროფესორი ქრისტოფერ ფორსაიტი თავის 2011 წლის ნაშრომში<sup>20</sup> რეალურ ფაქტებზე დაყრდნობით განსხვავებულ მოსაზრებას ავითარებს. მისი თქმით, 1988 წელს გაკეთებულ სტატიაში<sup>21</sup> ისიც ვარაუდობდა, რომ გერმანულმა ცნებამ *Vertrauensschutz*, როგორც ნდობის დაცვის პრინციპმა, ითამაშა გარკვეული როლი ინგლისურ სამართალში კანონიერი მოლოდინის ჩამოყალიბებაში და რომ ეს იყო შესანიშნავი მაგალითი ინსტიტუტის ერთი სამართლებრივი სისტემიდან მეორეში გადანერგვისა. მაგრამ მან დაუშვა შეცდომა, როცა ლორდ დენინგს ჰკითხა თუ რა გავლენა იქონია *Vertrauensschutz*-მა მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე<sup>22</sup>, რომელშიც პირველად იქნა ნახსენები კანონიერი მოლოდინი. ლორდმა უპასუხა, რომ ეს იდეა მას თავად მოუვიდა და არც კონტინენტურ და არც რაიმე სხვა წყაროს მასზე ზეგავლენა არ მოუხდენია. ასე რომ ინგლისში აღნიშნული ინსტიტუტის განვითარება

---

<sup>17</sup> Reynolds, გვ. 1.

<sup>18</sup> Daphne Barak-Erez, გვ. 585.

<sup>19</sup> “*Westzucker v Einfuhr* [1973] E.C.R. 723, 729.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 16.

<sup>20</sup> Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 2-3.

<sup>21</sup> იქვე, გვ. 1.

<sup>22</sup> Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs [1969] 2 Ch 149.

ლორდი დენინგის კრეატიული გონების დამსახურებაა და არა რაიმე სხვის. ეს იმას არ ნიშნავს, რომ კანონიერი მოლოდინის წარმოშობის ისტორიაში *Vertrauensschutz* საერთოდ გამოირიცხა, მაგრამ დენინგის მსგავსი პასუხი ამ კუთხით კვლევის უპერსპექტივო დასაწყისია.<sup>23</sup>

#### 1.4. პროცესუალური და მატერიალური კანონიერი ნდობა

დოქტრინაში განასხვავებენ პროცესუალურ და მატერიალურ კანონიერ ნდობას.

ინგლისურ სამართალში აღმოცენებული კანონიერი მოლოდინი თავდაპირველად პროცესუალური ხასიათის იყო.<sup>24</sup> პროცესუალური კანონიერი ნდობა ნიშნავს ისეთი პროცესუალური უფლების არსებობას, რომელსაც დაინტერესებული მხარე ფლობს საჯარო მოხელის მოქმედების შედეგად, რაც წარმოშობს კანონიერ მოლოდინს.<sup>25</sup> ლორდი დენინგის მიერ მიღებულმა გადაწყვეტილებამ, რომელმაც ინგლისურ სამართალში შემოიტანა კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი, მიანიჭა პროცესუალური უფლებები სხვადასხვა ლიცენზიის, ნებართვის, ვიზის, სარგებელისა თუ სხვა სახის პრივილეგიების მფლობელებს.<sup>26</sup> შესამაბისად, მოხდა აღიარება პროცესუალური უფლებებისადმი არსებული კანონიერი ნდობისა, რაც გულისხმობდა იმას, რომ მინიჭებული უფლება თუ ლიცენზია არ იქნებოდა შეწყვეტილი ვადამდე დაინტერესებული მხარის მოსმენისა და მისი აზრის გათვალისწინების

---

<sup>23</sup> Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 2-3.

<sup>24</sup> Zeyl, Trevor J., Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law, Alberta Law Review, Forthcoming, 03/03/2011, გვ. 13.

<sup>25</sup> Craig, გვ. 639-680.

<sup>26</sup> Zeyl, Trevor J., Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law, Alberta Law Review, Forthcoming, 03/03/2011, გვ. 13; იხ. აგრეთვე, Groves, გვ. 472-473.

გარეშე.<sup>27</sup> ანუ დაინტერესებულ მხარეს გააჩნდა ნდობა მისთვის მინიჭებული პროცესუალური უფლებებისადმი.

მატერიალური კანონიერი ნდობის დროს დაინტერესებული მხარე მოელის რაიმე სარგებელსა თუ პირობის გაუმჯობესებას, როგორცაა, მაგალითად, სოციალური დახმარება. ამ შემთხვევაში პირის მოლოდინი, რომ ის მიიღებს სარგებელს, დამყარებულია მმართველობის განმახორციელებელთა მოქმედებებზე, რაც განაპირობებს კანონიერი ნდობის არსებობას.<sup>28</sup>

უფრო რომ დავაკონკრეტოთ, მატერიალური კანონიერი ნდობა ვლინდება ორი სახით. პირველი, ესაა, როცა პირი იღებს რაიმე სარგებელს ან უპირატესობას და აქვს მოლოდინი, რომ ეს მდგომარეობა გაგრძელდება. ამ შემთხვევაში კანონიერი ნდობა ეფექტურად ზღუდავს გადაწყვეტილების მიმღების დისკრეციულ უფლებამოსილებას გააუქმოს ეს სარგებელი თუ უპირატესობა. გაუქმება დაშვებულია მხოლოდ განსაკუთრებულ, კანონით გათვალისწინებული გარემოებების არსებობისას. მეორე შემთხვევაა, როდესაც პირი ჯერ არ სარგებლობს რაიმე სარგებელითა თუ უპირატესობით, მაგრამ აქვს კანონიერი მოლოდინი, რომ აღნიშნული სარგებელი თუ უპირატესობა მას მიეცემა. ამ შემთხვევაში კანონიერი ნდობა აიძულებს გადაწყვეტილების მიმღებს მისცეს პირს დაპირებული სარგებელი.<sup>29</sup> სწორედ მსგავსი დაყოფაა ასახული საქართველოს კანონმდებლობაშიც. პირველი შემთხვევა შეგვიძლია გავაიგივოთ კანონიერი ნდობის არსებობის შემთხვევაში აღმქურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების დაუშვებლობასთან, ხოლო მეორე კატეგორია მიესადაგება ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებიდან წარმოშობილ კანონიერ მოლოდინს.

---

<sup>27</sup> იხ. Groves, გვ. 472-473; აგრეთვე, Legitimate expectation in Singapore law.

<sup>28</sup> Craig, გვ. 639-680.

<sup>29</sup> Groves, გვ. 475.

ქართულ კანონმდებლობასა და დოქტრინაში არაა ერთმანეთისგან გამიჯნული პროცესუალური და მატერიალური კანონიერი ნდობა. უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, ქართულ სამართალში აღიარებულია მატერიალური და არა პროცესუალური კანონიერი ნდობა. აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ კანონიერი ნდობა შეიძლება უკავშირდებოდეს პროცედურულ საკითხს, მაგრამ ის იყოს არა პროცესუალური, არამედ მატერიალური კანონიერი ნდობა. მაგალითისთვის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში კანონიერი ნდობა დაკავშირებული იყო სწორედ პროცედურულ საკითხთან, პროცედურულ უფლებასთან. კერძოდ, საქმის მასალებიდან გამომდინარე გაირკვა, რომ მოსარჩელის მხრიდან გასაჩივრების ვადის დარღვევის მიზეზი იყო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გასაჩივრების პირობების არასწორი განმარტება. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემულ შემთხვევაში, სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სარეზოლუციო ნაწილში გასაჩივრების უფლების განმარტებისას დაშვებულია არსებითი ხასიათის შეცდომა. ვინაიდან ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაუშვა სამართლებრივი შეცდომა აქტის გასაჩივრების უფლების განმარტებისას, ხოლო, დაინტერესებული პირი სარგებლობს, აღჭურვილი და დაცულია კანონიერი ნდობის ინსტიტუტით, იგი უფლებამოსილია აქტი გაასაჩივროს იმ წესით და ვადაში, როგორც ეს ადმინისტრაციულმა ორგანომ განუმარტა. საწინააღმდეგო განმარტების პირობებში, ადმინისტრაციულ ორგანოს ყოველთვის შეუძლია არასწორად განუმარტოს, ანუ შეცდომაში შეიყვანოს პირი, რაც სავსებით გამორიცხავდა საჩივრის ან სარჩელის წარდგენის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას. ამდენად, საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაშვებული სამართლებრივი შეცდომა არ უნდა გახდეს პირის სარჩელის

დასაშვებობის დამაბრკოლებელი მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძველი.<sup>30</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ მოყვანილ მაგალითში საქმე გვაქვს პროცედურულ უფლებასთან, მის მიმართ გაჩენილი ნდობა მაინც არის მატერიალური და არა პროცესუალური. პროცესუალური კანონიერი ნდობა ბევრად ვიწროა და შეიძლება აიხსნას შედარებით მარტივად – ეს არის ნდობა იმისა, რომ ადმინისტრაციული ორგანო არ შეცვლის მის მიერ არჩეულ კურსსა და გადაწყვეტილებას შენი, როგორც დაინტერესებული მხარის მოსმენისა და მოსაზრებების წარდგენის უფლების მიცემის გარეშე. სწორედ ამაში გამოიხატება არსებული ნდობისა და მოლოდინების პროცესუალურობა.

ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოები მოწოდებულნი უნდა იყვნენ, რომ მათ მიერ ნაკისრი ვალდებულებები, გაცემული დაპირებები თუ მიცემული გარანტიები ბოლომდე დაიცვან და აღასრულონ. თუმცა, ასევე მნიშვნელოვანია საზოგადოების მზარდი და ცვალებადი მოთხოვნილებებისადმი ფეხის აყოლებაც. ამ დროს ბალანსის დაცვართულია – ორგანოს, ერთის მხრივ, არ სურს შეცვალოს საკუთარი მიდგომა და გადაწყვეტილება, რითიც დაარღვევს სამართლებრივ სტაბილურობასა და მის მიმართ გაჩენილ ნდობას, მეორეს მხრივ კი, მას აქვს პრეტენზია, რომ უპასუხოს ახლად გამოჩენილ გამოწვევებს. ამ კუთხით, მატერიალური კანონიერი ნდობის პრინციპი უზრუნველყოფს სამართლებრივი სტაბილურობის შენარჩუნების უფრო მაღალ სტანდარტს, ვიდრე პროცესუალური კანონიერი ნდობის პრინციპი. ეს უკანასკნელი არის არა იმის გარანტი, რომ ადმინისტრაციული ორგანო არ შეცვლის თავის კურსსა და გადაწყვეტილებებს, არამედ მხოლოდ იმისი წინაპირობა, რომ ჩვენი ჩართულობის გარეშე ეს არ მოხდება.<sup>31</sup>

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კანონმდებლობა აღიარებს მატერიალური კანონიერი ნდობის პრინციპს. თუმცა პროცესუალური

<sup>30</sup> სუს, #ბს-168-162(კს-09), 28 აპრილი, 2009 წელი, ქ.თბილისი;

<sup>31</sup> იხ. Sales P., Legitimate Expectation, Lecture for ALBA, 07.03.2006, გვ. 4-6.

კანონიერი ნდობის პრინციპის ელემენტებს მოიცავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დაცული დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის უფლება. კოდექსის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს განიხილოს და გადაწყვიტოს საკითხი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაინტერესებულ მხარეს, რომლის უფლება ან კანონიერი ინტერესი იზღუდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, მიეცა საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა. გამონაკლისს ადგენს კანონი. აღნიშნულ პირს უნდა ეცნობოს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ და უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მისი მონაწილეობა საქმეში.<sup>32</sup> აღნიშნული პრინციპი ვრცელდება არა მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე, არამედ მოქმედებს მისი გაუქმების დროსაც, რადგანაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად და ძალადაკარგულად გამოცხადება წარმოადგენს ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს და მის გამოცემაზე ვრცელდება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის გათვალისწინებული წესები და პირობები.<sup>33</sup>

ბოლო ხანებში ინგლისის სასამართლომაც შეიცვალა პოზიცია და გარკვეულწილად მოხდა მატერიალური კანონიერი ნდობის აღიარება.<sup>34</sup> ეს პოზიცია გაამყარა სასამართლო პრაქტიკამ და ამით წინ გაუსწრო კანონმდებელს. ამ კუთხით კანონმდებლობაც იცვლება, თუმცა საბოლოო სახეს აღნიშნულ ინსტიტუტს მაინც სასამართლო აძლევს.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 13.

<sup>33</sup> ტურავა პ., წიკლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 116.

<sup>34</sup> შეად. Zeyl, Trevor J., Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law, Alberta Law Review, Forthcoming, 03/03/2011, გვ. 13

<sup>35</sup> Bailey S.H., Cases, Materials, and Commentary on Administrative Law, London, Sweet & Maxwell, 2005, გვ. 599.

## 1.5. კანონიერი და სამართლებრივი ნდობა

კანონიერი ნდობისა და კანონიერი მოლოდინის გვერდით ხშირად ვაწყდებით სამართლებრივი ნდობის პრინციპს, რომელიც ინგლისურენოვან დოქტრინაში ასახულია ტერმინით Legal certainty<sup>36</sup>.

სამართლის ამოცანაა უზრუნველყოს სამართლებრივი უსაფრთხოება. სამართლებრივი უსაფრთხოება არის სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი და ნიშნავს სამართლის წინასწარ განჭვრეტას.<sup>37</sup> სწორედ აღნიშნული პრინციპის დაცვას ემსახურება სამართლებრივი ნდობის ინსტიტუტი.

კანონიერი ნდობისადმი არსებული ევროპული მიდგომები საკმაოდ დიდ ყურადღებას ამახვილებს სამართლებრივი ნდობის პრინციპზე. პროფესორი შვარცი ამტკიცებს, რომ სწორედ აღნიშნული პრინციპის შედეგად გაჩნდა კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი.<sup>38</sup> თუ გადავხედავთ ევროსასამართლოს პრაქტიკას, ეს ორი ტერმინი იმდენად იდენტურად არიან განხილულნი, რომ შეიძლება ისინი ერთი და იგივე ცნებად მოგვეჩვენოს. ამისი მაგალითია ერთ-ერთი გადაწყვეტილება, სადაც სასამართლომ მიიჩნია, რომ კანონმდებლობაში შესული ცვლილება, რომელიც ითვალისწინებდა გადაუხდელი საიმპორტო გადასახადების აღდგენას, არ უნდა ჰქონოდა უკუძალა დაინტერესებული პირების მიმართ. სასამართლომ მიღებული გადაწყვეტილება დაასაბუთა შემდეგნაირად: “ეს ინტერპრეტაცია ემსახურება სამართლებრივი ნდობის პრინციპის პატივისცემასა და კანონიერი ნდობის პრინციპის დაცვას,

---

<sup>36</sup> ტერმინი „სამართლებრივი ნდობა“ შეიძლება არ იყოს Legal certainty-ს საუკეთესო თარგმანი, თუმცა ამ ტერმინს ვხვდებით უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებებში. Legal certainty-ის ქართულ თარგმანებში ასევე ვაწყდებით შემდეგ ვარიაციებს: „სამართლებრივი სიცხადის პრინციპი“, „სამართლებრივი გარკვეულობის პრინციპი“.

<sup>37</sup> ციპელიუსი, გვ. 12.

<sup>38</sup> “J. Schwarze, *European Administrative Law*. (London, 1992) 872.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 12-13.



რომელთა ძალითაც კანონმდებლობა ადრესატისათვის უნდა იყოს ნათელი და განჭვრეტადი.”<sup>39</sup>

ორივე ცნება მომდინარეობს გერმანული სამართლიდან<sup>40</sup>, სადაც ისინი გამიჯნულნი არიან ერთმანეთისგან.<sup>41</sup> სამართლებრივი ნდობა დაფუძნებულია ტერმინზე *Rechtssicherheit*. ეს არის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს კანონის შინაარსისადმი ნდობას და ძირითადად გამოიყენება კანონის უკუძალასთან დაკავშირებულ საკმეებში.<sup>42</sup> კანონიერი ნდობის დაცვა კი წარმოიშვა *Vertrauensschutz*-ის პრინციპიდან, რაც გულისხმობს, რომ ყველა, ვისაც აქვს ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებების კანონიერებისადმი, უნდა იყოს დაცული.<sup>43</sup> კანონიერი ნდობის პრინციპი ემსახურება განსხვავებულ მიზნებს, ვიდრე სამართლებრივი ნდობა. კანონიერი ნდობა მოწოდებულია ხელი შეუწყოს პირთა ნდობას სახელმწიფო ორგანოებისა და მათი გადაწყვეტილებებისადმი და ამ მიზნისთვის ის შეიძლება კანონმდებლობის წინააღმდეგაც წავიდეს.<sup>44</sup>

შეიძლება თამამად ითქვას, რომ სამართლებრივი ნდობის პრინციპსა და კანონიერი ნდობის პრინციპს აკავშირებს ერთი საერთო მიზანი – შეინარჩუნონ სამართლებრივი სტაბილურობა, რათა ინდივიდებს შეეძლოთ საკუთარი ცხოვრების სტაბილურ რეჟიმში დაგეგმვა. სწორედ ამიტომ მოიხსენიებენ ბევრ შემთხვევაში ამ პრინციპებს ერთმანეთის პარალელურად. მათ დაცვას განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ევროკავშირის ადმინისტრაციულ სამართალში.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> “Salumi v Amministrazione delle Finanze [1981] E.C.R. 2735.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 13.

<sup>40</sup> “Thomas, gv. 42.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 16.

<sup>41</sup> ix. “R. Errerra, “Legitimate expectation – Principle of Law to be Applied Only in Relation to the Implementation of EC Law - Legal Certainty” [2006] P.L. 858 and Schwarze p. 938 et seq.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 16.

<sup>42</sup> Reynolds, გვ. 16.

<sup>43</sup> “M. Schroeder, “Administrative Law in Germany” in Seerden and Stroink (eds) *Administrative Law of the European Union* (London 2005) p.119.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 16.

<sup>44</sup> “G. Nolte “General principles of German and European administrative law - a comparison in historical perspective” (1994) 57 M.L.R. 191.” ციტირებულია: Reynolds, გვ. 16.

<sup>45</sup> ob. Craig P., *EU Administrative Law*, 2012, გვ. 549-589.

სამართლებრივი ნდობის პრინციპს ვხვდებით საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაშიც. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი უზრუნველყოფს სამართლებრივ ნდობას, რაც თავის მხრივ მოითხოვს კანონის ნორმების სიცხადეს. კანონმდებლობის `არაწინააღმდეგობრიობის` პრინციპი კი განაპირობებს კანონმდებლობას, როგორც ჰარმონიულ ურთიერთობას, რომელიც თავისუფალი იქნება შიდა წინააღმდეგობისაგან. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი აწესებს კანონის ნორმების ერთმანეთთან ისე შეხამების ვალდებულებას, რომ ესა თუ ის მოქალაქე არ აღმოჩნდეს დაუცველი ურთიერთსაწინააღმდეგო მოვალეობისაგან. კანონშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელებისას კანონმდებელი შეზღუდულია ნორმატიული, სოციალური, ლოგიკური, ენობრივი და სხვა ხასიათის შეზღუდვებით, კერძოდ, კანონმდებლის ნორმატიული შეზღუდვა კონსტიტუციიდან და სამართლებრივი სისტემის კონსტიტუციით დაცულ ნორმათა კომპლექსიდან გამომდინარეობს.<sup>46</sup>

ნორმატიული აქტის მიღებისას კანონმდებელი ვალდებულია სწორად განსაზღვროს მისი მოქმედების სავარაუდო შედეგები. კანონმდებლის პროგნოზი ამ თვალსაზრისით უნდა იყოს დასაბუთებული და გამართლებული, რათა ადგილი არ ჰქონდეს კანონის ამოქმედების ხშირად გადავადებას და ადამიანის უფლებათა მართოდენ დეკლარირებას. კანონმდებლის მხრიდან საკანონმდებლო პროცესისადმი ასეთი დამოკიდებულება მიჩნეულ უნდა იქნეს მის ერთ-ერთ კონსტიტუციურ ვალდებულებად.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> სუს, #ბს-11-11(კ-07), #9 ქირია-მაკუსინსკაია, 19 ივნისი, 2007 წელი; სუს, #ბს-72-72(კ-08), 8-გუგავა, 22 აპრილი, 2008 წელი; სუს, #ბს-1078-1040(კ-08), 24 თებერვალი, 2009 წელი; სუს, №ბს-106-99(კ-13) 25 ივნისი, 2013 წელი; სუს, №ბს-544-535(კ-12) 2 აპრილი, 2013 წელი.

<sup>47</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2005 წლის 23 მარტის გადაწყვეტილება #1/3/301.

## 1.6. კანონიერი ნდობა და Estoppel

Estoppel იგივეა რაც ინგლისურად Stopped. ეს ტერმინი ნორმანებმა დაამკვიდრეს, რომლებიც იყენებდნენ ძველ ფრანგულ სიტყვა Estoupail-ს, რაც გულში ჩამარხვას, თავის შეკავებას ნიშნავდა.<sup>48</sup> ჯერ კიდევ 375 წლის წინ ინგლისელი ადვოკატი და მოსამართლე სერ ედვარდ კოკი განმარტავდა, რომ პირს მისი გარკვეული მოქმედებები ართმევს შემდგომში შეცილების უფლებას. რიდინგის უნივერსიტეტის ლექტორი ელიზაბეტ კუკი მას უფრო გასაგებად და მარტივად განმარტავს: ეს არის თანმიმდევრულობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფი მექანიზმი. როცა რაიმეს ამბობ ან აკეთებ და ეს ყველაფერი შენს მიმართ ნდობას წარმოშობს, აღარ უნდა მოახდინო მათი უარყოფა თუნდაც ეს არ გამომდინარეობდეს სახელშეკრულებო ვალდებულებიდან.<sup>49</sup>

Estoppel კერძო სამართალში წარმოშობილი ტერმინია, თუმცა მას ბევრი საერთო აქვს საჯარო სამართალში არსებულ კანონიერ ნდობასთან. ორივე მათგანის შემთხვევაში სახეზე გვაქვს გარკვეულ მოქმედებებსა თუ დაპირებებზე დაფუძნებული ნდობა და რწმენა, რომ ყველაფერი არსებული მოლოდინების შესაბამისად იქნება.<sup>50</sup>

ფლორიდის რაიონული სააპელაციო სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში ნათლად ჩანს Estoppel-ის ბუნება. 1950 წელს ოლგამ, რომელიც სხვა პირთან იმყოფებოდა ქორწინებაში, და ფრენკ ლამბერტინმა ერთმანეთი გაიცნეს და დაიწყეს არგენტინაში თანაცხოვრება. მათ გადაწყვიტეს დაქორწინება. ბუნოს აირესში დაიქირავეს ადვოკატი და მისი დახმარებით მექსიკური დოკუმენტებისა

---

<sup>48</sup> John Cartwright, Protecting Legitimate Expectations and Estoppel in English Law Report to the XVIIth International Congress of Comparative Law, July 2006, გვ. 2.  
<http://www.ejcl.org/103/art103-6.pdf>

<sup>49</sup> Knight, Dean R., Estoppel (principles?) in public law : the substantive protection of legitimate expectations, The University of British Columbia, April 2004, გვ. 6.  
<http://circle.ubc.ca/handle/2429/15270>

<sup>50</sup> John Cartwright, Protecting Legitimate Expectations and Estoppel in English Law Report to the XVIIth International Congress of Comparative Law, July 2006, გვ. 6.  
<http://www.ejcl.org/103/art103-6.pdf>

და კანონმდებლობის გამოყენებით ოლგას მეუღლის თანხმობის გარეშე გააფორმეს განქორწინება, ხოლო შემდეგ მათი ქორწინება. წლების განმავლობაში ერთად ყოფნის შედეგად ეყოლათ ორი შვილი. 1968 წელს გადასახლდნენ ფლორიდაში. 1992 წელს ოლგამ ფრენკთან განქორწინება გადაწყვიტა. სასამართლომ მას მიანიჭა კუთვნილი უფლება საერთო საოჯახო საკუთრებაზე, ხოლო ფრენკს დაეკისრა ალიმენტი. ფრენკმა გაასაჩივრა აღნიშნული გადაწყვეტილება იმ მოტივით, რომ ის სულაც არ იმყოფებოდა ოლგასთან კანონიერ ქორწინებაში, რადგანაც თავის დროზე მათ ეს კანონის გვერდის ავლით განახორციელეს. შესაბამისად, ოლგას მოთხოვნები მის, როგორც მეუღლის მიმართ, უმართებულო იყო. სასამართლომ ფრენკის ეს მოთხოვნა გაიზიარა, თუმცა სააპელაციო სასამართლომ გადაწყვეტილება შეცვალა. სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, ის და ოლგა 30 წელზე მეტი ცხოვრობდნენ ერთად და მათი რწმენითა და აღქმით „მექსიკური ქორწინება“ კანონიერი იყო. ისინი ზრდიდნენ ბავშვებს და ეწეოდნენ საერთო საოჯახო მეურნეობას. ფრენკმა კი ქორწინების საკითხი სადავო მხოლოდ მაშინ გახადა, რაც ოლგამ მასთან განქორწინება გადაწყვიტა. სწორედ ამიტომ, სასამართლომ დაასკვნა, რომ ფრენკს არა აქვს შეცილების უფლება.<sup>51</sup>

მიუხედავად ყველაფრისა, კანონიერ ნდობასა და Estoppel-ს შორის არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები. კანონიერი ნდობის შემთხვევაში, ნდობის დაცვის საჭიროება ასევე გამომდინარეობს უფრო ფართო სამართლიანობის პრინციპიდან და ასევე იქედან, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა ძალაუფლება ბოროტად არ გამოიყენონ. ამიტომაც მოქალაქეებს არ მოეთხოვებათ ისეთი მაღალი ხარისხის რწმენა, როგორიც კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ნდობის დაცვა ასევე გამომდინარეობს საჯარო

---

<sup>51</sup> Lambertini v. Lambertini, 655 So. 2d 142 (Fla. Dist. Ct. App. 1995), District Court of Appeal of Florida. <https://www.courtlistener.com/opinion/1730456/lambertini-v-lambertini/>

ინტერესებისა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის ვალდებულებებისაგან.<sup>52</sup>

Estoppel-ის მსგავს ჩანაწერებს ვაწყდებით საქართველოს სამოქალაქო კოდექსშიც. კოდექსის მიხედვით, უცილოდ ბათილი (არარა) გარიგება ბათილად ითვლება მისი დადების მომენტიდან. თუ პირი, რომელიც დებს უცილოდ ბათილ გარიგებას, ადასტურებს მას, მაშინ მისი მოქმედება განიხილება, როგორც გარიგების ხელახლა დადება. თუ გარიგებას ადასტურებს შეცილების უფლების მქონე პირი, მაშინ იგი ამით კარგავს შეცილების უფლებას. თუ უცილოდ ბათილ ორმხრივ გარიგებას ადასტურებენ მხარეები, მაშინ ისინი საექვივობისას ვალდებულნი არიან ერთმანეთს გადასცენ ყველაფერი, რაც კი მათ შეხვდებოდათ, გარიგება თავიდანვე ნამდვილი რომ ყოფილიყო. დადასტურება მხოლოდ მაშინ გახდება ნამდვილი, როცა ხელშეკრულება ან გარიგება არ ეწინააღმდეგება ზნეობის ნორმებს და საჯარო წესრიგის მოთხოვნებს. თუ გარიგება საცილო გახდა და შეცდომა გამოწვეულია შეცილების უფლების მქონე პირის დაუდევრობით, მაშინ იგი ვალდებულია მეორე მხარეს აუნაზღაუროს გარიგების ბათილობით წარმოშობილი ზიანი. ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება არ წარმოიშობა, თუკი მეორე მხარემ იცოდა შეცდომის შესახებ, ან ეს უცნობი იყო მისთვის დაუდევრობის გამო.<sup>53</sup>

## 1.7. კანონიერი ნდობა და კეთილსინდისიერება

როგორც ავსტრალიელი პროფესორი ქრისტ იოსტი მიიჩნევს, საყოველთაო საერთაშორისო სამართალში არსებული ორი კომპონენტი გვეხმარება კანონიერი ნდობის დასაბამის განსაზღვრაში. ეს არის

<sup>52</sup> John Cartwright, Protecting Legitimate Expectations and Estoppel in English Law Report to the XVIIth International Congress of Comparative Law, July 2006, გვ. 6.

<http://www.ejcl.org/103/art103-6.pdf>

<sup>53</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, პარლამენტის უწყებანი, 31, 24/07/1997, მუხლი 61, 79.

კეთილსინდისიერება და სამართლის ძირითადი პრინციპები.<sup>54</sup> გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო თავის გადაწყვეტილებებში ასკვნის, რომ ნდობის დაცვის პრინციპი გამომდინარეობს კეთილსინდისიერების პრინციპიდან. თუმცა ამავე სასამართლოს სხვა გადაწყვეტილებებში ვკითხულობთ, რომ ნდობის დაცვის პრინციპს საფუძვლად უდევს სამართლებრივი სტაბილურობისა და სამართლებრივი სიმშვიდის პრინციპი.<sup>55</sup>

კეთილსინდისიერების პრინციპი რომის სამართლიდან იღებს სათავეს. პრინციპი *bona fides* (კეთილსინდისიერება) მნიშვნელოვან ადგილს იკავებდა *ius civile*-სა და რომაულ სამართლებრივ აზროვნებაში. *bona fides* (*fides*) ტერმინის საქმიან ურთიერთობებში გამოყენება ნიშნავდა, რომ მხარეები თავიანთ პირობას და მიცემულ სიტყვას დაიცავდნენ (*bona fides negotia*), წინააღმდეგ შემთხვევაში დაზარალებულ მხარეს უფლება ჰქონდა, წარედგინა *ex fide bona* პრეტენზია და კონტრაქტისაგან ვალდებულების იძულებით აღსრულება *exceptio doli (generalis)*-სარჩელის საფუძველზე მოეთხოვა.<sup>56</sup>

კეთილსინდისიერება სამოქალაქო სამართლებრივ ურთიერთობებში უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს. სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილენი ვალდებულნი არიან კეთილსინდისიერად განახორციელონ თავიანთი უფლებები და მოვალეობანი.<sup>57</sup> ადმინისტრაციულ სამართალში კი ადმინისტრაციული ორგანოები უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ საქმიანობა მხოლოდ კანონის საფუძველზე,<sup>58</sup> ხოლო მოქალაქეებს მათი საქმიანობის მიმართ გააჩნიათ კანონიერი ნდობის უფლება. თუმცა ეს უფლება არ არის აბსოლუტური, რადგანაც კანონიერი

---

<sup>54</sup> Chris Yost, გვ. 5.

<sup>55</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 224.

<sup>56</sup> ვაშაკიძე გ., კეთილსინდისიერება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით – აბსტრაქცია თუ მოქმედი სამართალი, ქართული სამართლის მიმოხილვა, 10/2007-1, გვ. 16.

<sup>57</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 8.

<sup>58</sup> სზაკ, მუხლი 5.

ნდობა არ არსებობს, თუ მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება.<sup>59</sup>

“კეთილსინდისიერების პრინციპი ბევრწილად დაკავშირებულია მორალურ სტანდარტებთან. იგი თავად არის მორალური სტანდარტი, ეთიკურ-სამართლებრივი პრინციპი”, მასში შეიძლება მოიაზრობოდეს სამართლიანობა, მიზანშეწონილობა, ეთიკურობა, ზნეობრიობა და გულწრფელობა. “კეთილსინდისიერების პრინციპის მრავალგვარმა ფუნქციამ გამოიწვია, რომ სამოსამართლო სამართალში იგი გამოყენებულ იქნა სამართლიანი შედეგების დადგომისათვის და, ამავე დროს, აშკარად უსამართლო შედეგის თავიდან აცილებისათვის”. გერმანულ სამართალში იგი მიჩნეულია სამეფო ნორმად, რომელმაც უფრო მაღალი მორალური ფასეულობები შესძინა მთელს გერმანულ სამართალს.<sup>60</sup>

კერძო სამართლის დოქტრინისათვის ამოსავალია კეთილსინდისიერი სამოქალაქო ბრუნვა, რასაც საფუძველს უყრის მოქმედი სამოქალაქო კოდექსი. ბრუნვის კეთილსინდისიერება ამ ბრუნვის მონაწილეთა კეთილსინდისიერებაა, ეს კი გულისხმობს ბრუნვის მონაწილეების სანდოობას. ასეთი ურთიერთდამოკიდებულება გამარტივებული და ცოცხალი სამოქალაქო ბრუნვის აუცილებელი წინაპირობაა. ეს სრულიადაც არ ნიშნავს ურთიერთობის მონაწილეთა მიერ ერთმანეთის მიმართ თვალდახუჭულ ნდობას. იგი აუცილებლად გულისხმობს წინდახედულობის გონივრულ მასშტაბს, რომლის იგნორირებამაც შეიძლება ბრუნვის მონაწილე არაკეთილსინდისიერ მონაწილედ აქციოს და დაცვის მიღმა დატოვოს. იმდენად მნიშვნელოვანია კეთილსინდისიერება სამოქალაქო ბრუნვისათვის, რომ უფლებისა და კეთილსინდისიერების, როგორც ფასეულობათა ურთიერთდაპირისპირების, შემთხვევაში, ზოგჯერ კეთილსინდისიერება იმარჯვებს და თავად ხდება უფლების წყარო. კანონმდებელი სხვაგვარად

<sup>59</sup> სზაკ, მუხლები 9, 60<sup>1</sup>.

<sup>60</sup> ჩაჩანიძე თ., სახელშეკრულებო თავისუფლება და სახელშეკრულებო სამართლიანობა თანამედროვე სახელშეკრულებო სამართალში, მართლმსაჯულება და კანონი, #3(26)'10, გვ. 31.

ვერც მოიქცევა. საქმე იმაშია, რომ ცალკეულ შემთხვევებში კეთილსინდისიერებისადმი პრიორიტეტის მინიჭებით კანონმდებელი იცავს თავად სამოქალაქო ბრუნვას როგორც ფასეულობას და ამ გზით ბრუნვის მონაწილეთა პატივსაღებ ინტერესებს.<sup>61</sup>

დოქტრინაში კეთილსინდისიერება და კანონიერი ნდობა არც თუ ისე გამიჯნული ცნებებია. მათ უფრო მეტი აქვთ საერთო, ვიდრე განსხვავება. მეცნიერები კანონიერ ნდობასა და კეთილსინდისიერებას ხშირად იშველიებენ როგორც სამოქალაქო, ასევე საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობების აღწერისას.<sup>62</sup>

თუ კეთილსინდისიერების შემთხვევაში ორივე მხარეს თანაბრად მოეთხოვება ამ პრინციპის დაცვა, კანონიერი ნდობის დროს დაინტერესებული მხარე ცალმხრივად აღიჭურვება მოლოდინით. ადმინისტრაციული ორგანო სახელმწიფო ხელისუფლების ნაწილია. ხელისუფლებას კი ახასიათებს უმაღლესობა, რაც, ერთის მხრივ, იმაში გამოიხატება, რომ ის არის საზოგადოებრივი და სახელმწიფო წესწყობილების, მართლწესრიგის, ძირითადი უფლებების დამფუძნებელი და, მეორეს მხრივ, ყველა მოქალაქე, თანამდებობის პირი, მოქალაქეთა გაერთიანება ვალდებულია დაემორჩილოს სახელმწიფო ხელისუფლებას, რომელსაც კანონით დადგენილ ფარგლებში თავისი გადაწყვეტილების აღსრულება იძულების აპარატის მეშვეობით შეუძლია.<sup>63</sup> სწორედ აღნიშნული გარემოება ახდენს ზეგავლენას და უბიძგებს პირს აღიჭურვოს ადმინისტრაციული ორგანოსადმი კანონიერი ნდობით.

თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში დაინტერესებულ მხარეს შეიძლება ჰქონდეს საკმარისი საბაზი იმისათვის, რომ ადმინისტრაციულ

---

<sup>61</sup> საქართველოს უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა რეგულარული შეხვედრების შედეგად სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში შემუშავებული რეკომენდაციები და სამოქალაქო სამართლის საკითხებზე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგვაროვანი პრაქტიკა, თბილისი, 2011, გვ. 68-69. - <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/rekomenda-samoqadmin.pdf>

<sup>62</sup> იხ. Chris Yost.

<sup>63</sup> ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი (2010), გვ. 179.



ორგანოსთან ურთიერთობისას მიმართოს კეთილსინდისიერების პრინციპს. მაგალითად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება როგორც სზაკ-ის ნორმები, ასევე საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული დამატებითი მოთხოვნები ხელშეკრულებათა შესახებ.<sup>64</sup> შესაბამისად, სახელშეკრულებო ურთიერთობის იმ ნაწილში, სადაც ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არ აყენებს დამატებით მოთხოვნებს, მხარეები ვალდებულებებს ასრულებენ კეთილსინდისიერების პრინციპიდან გამომდინარე. აღნიშნული სრულად ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებულ სამოქალაქოსამართლებრივ ხელშეკრულებაზე, სადაც ურთიერთობა არ გამომდინარეობს ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან.<sup>65</sup>

საინტერესო შემთხვევას წარმოადგენს ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალაქტი – საჯარო რეესტრის ჩანაწერი, რომლის მიმართაც საქართველოს უზენაესი სასამართლო ავრცელებს როგორც კანონიერი ნდობის, ასევე კეთილსინდისიერების პრინციპსაც.<sup>66</sup> კეთილსინდისიერების საკითხი ასევე აქტუალურია საგადასახადო ორგანოს მიერ გაცემული რეკომენდაციების მიმართაც.<sup>67</sup>

სლოვენის რესპუბლიკის სასამართლოებმა ნელ-ნელა დაიწყეს კეთილსინდისიერების პრინციპის საჯარო სამართალში გამოყენება. მაგალითად, სასამართლოს ადმინისტრაციულმა კოლეგიამ მიიჩნია, რომ საბაჟო დეკლარაციის შევსებისას პირი მოქმედებს კეთილსინდისიერების პრინციპის ფარგლებში. გადამხდელები კეთილსინდისიერად წარადგენენ დასაბეგრ ტრანზაქციებს, რის საფუძველზეც მათ მიმართ გატარდება შესაბამისი საგადასახადო ღონისძიებები, ხოლო კანონიერი

---

<sup>64</sup> სზაკ, მუხლი 65.

<sup>65</sup> სზაკ, მუხლი 65<sup>1</sup>.

<sup>66</sup> იხ. თავი 2.1.2.

<sup>67</sup> იხ. თავი 2.1.1.

მოლოდინისა და სამართლებრივი ნდობის პრინციპები კი უზრუნველყოფენ ამ ღონისძიებათა სტაბილურობას.<sup>68</sup>

საქართველოს ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში კეთილსინდისიერება თითქმის არ მოიხსენიება. ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში აღნიშნული ტერმინი მხოლოდ ექსპერტთან მიმართებით გვხვდება, კერძოდ, “საზოგადოებრივი ექსპერტი ვალდებულია მიუკერძოებლად და კეთილსინდისიერად შეასრულოს მასზე დაკისრებული მოვალეობა”.<sup>69</sup> იქიდან გამომდინარე, რომ მოცემული ჩანაწერი ეხება მხოლოდ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე ექსპერტს, ეს არ იძლევა კეთილსინდისიერების პრინციპის განზოგადების საშუალებას. თუმცა კეთილსინდისიერება მოხსენიებულია ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში და მასზე საუბრობს სასამართლოც.

როგორც უკვე აღნიშნა, განსხვავებით კანონიერი ნდობის პრინციპისგან, კეთილსინდისიერების პრინციპი ორმხრივი ძალის მქონეა. კანონიერი ნდობით მხოლოდ დაინტერესებული მხარე აღიჭურვება ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ. კეთილსინდისიერების პრინციპი კი შეიძლება მოიშველიოს როგორც დაინტერესებულმა მხარემ, ისე ადმინისტრაციულმა ორგანომაც. შესაბამისად, კანონმდებლობა, დოქტრინა და პრაქტიკა საუბრობს როგორც კეთილსინდისიერ ადმინისტრაციულ ორგანოებზე, ისე კეთილსინდისიერ დაინტერესებულ მხარეებზეც.

### 1.7.1. ადმინისტრაციული ორგანოს კეთილსინდისიერება

---

<sup>68</sup> Dr. Jorg Sladič, Principles of Good Faith and Fair Dealing and Legitimate Expectations in tax proceedings, Association of European Administrative Judges, Ljubljana, 2011, გვ. 3.

<sup>69</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 22.1.

ნდობის დაცვის ერთ-ერთ უმთავრეს გარანტს საჯარო მოხელეთა მხრიდან მათზე დაკისრებული უფლებამოსილებების კეთილსინდისიერად განხორციელება წარმოადგენს. საერთაშორისო აქტებით, აგრეთვე, სხვადასხვა სახელმწიფოთა შიდაეროვნული დოკუმენტებით საჯარო მოხელეთა ძირითად პრინციპებს განეკუთვნება მოქალაქეთა ძირითადი უფლებების და თავისუფლებების დაცვა, კეთილსინდისიერი სამსახური, ეკონომიურობა, ეფექტურობა და ა.შ.<sup>70</sup>

საქართველოს საკასაციო სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოთათვის კანონმდებლობით დაწესებული ვალდებულებები წარმოადგენს მათ საჯარო ვალდებულებას და მათი შესრულების კანონიერი, პატივსადები მოლოდინი გააჩნია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს.<sup>71</sup>

საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ საზოგადოებისა და ქვეყნის განვითარების თანამედროვე მოცემულობა – დაბალი სამართლებრივი კულტურა, მოსახლეობის მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი, სრულფასოვანი და კვალიფიციური იურიდიული დახმარების ხელმიუწვდომელობა, პროფესიული კავშირების საქმიანობის არაეფექტიანობა და სხვ., განაპირობებს ზოგადად, საჯარო წესრიგისადმი დამოკიდებულების საერთო-ეროვნული ტრადიციის, როგორც კულტურის შემადგენელი ნაწილის, ჩამოყალიბების სირთულეს. ამ ვითარებაში საჯარო მოსამსახურე თავისი ფუნქციების განხორციელებისას ვალდებულია მოქმედებდეს სწორედ არსებული მოცემულობის ადეკვატურად, მისი მომსახურების სტანდარტი უნდა იქმნებოდეს და ყალიბდებოდეს არა შექმნილი კლიშეს, ან კანონის დანაწესის ცალმხრივი, ფორმალისტური გაგებიდან, არამედ, მომსახურების მიმღების ინტერესების დაცვის მაქსიმალური უზრუნველყოფით. სწორედ, თანამედროვე საჯარო მოსამსახურეების

<sup>70</sup> სუს, ბს-277-274(კ-კს-11), 29 მაისი, 2012 წელი

<sup>71</sup> სუს, ბს-1250-1194(კ-09), 29 თებერვალი, 2010 წელი.

კეთილსინდისიერებაზე, ნებისყოფასა და მზრუნველ დამოკიდებულებაზე არის მიბმული, თუ რამდენად მცირერიცხოვანი იქნება, ან რა მასშტაბებს მიიღებს მოქალაქეთა კონფლიქტი კანონთან. საჯარო სამსახურის არსი, ნამდვილი შინაარსი სწორედ ამგვარი შესაძლო კონფლიქტის პრევენციას გულისხმობს. თავის მხრივ, საჯარო მოსამსახურეთა კორპუსის მხრიდან მითითებული პროფესიული და მორალური ტვირთის გასიგრძეგანება, საკუთარი სტატუსის და პასუხისმგებლობის მნიშვნელობის გათავისება უაღრესად დადებით როლს შეასრულებს საჯარო ინსტიტუტების მიმართ ნდობის, პატივისცემის ატმოსფეროს დამკვიდრებაში, საზოგადოების პოზიტიური განვითარების ტენდენციის გამოკვეთაში.<sup>72</sup>

ავსტრალიის კანონმდებლობა აიძულებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს გადაწყვეტილება მიიღონ მიზნობრივად და კეთილსინდისიერების ფარგლებში. არ უნდა მოხდეს ძალაუფლების გადამეტება.<sup>73</sup> ამ მხრივ საინტერესოა ავსტრალიის სასამართლოს მიერ განხილული საქმე “ტომპსონი რენდვიკის მუნიციპალიტეტის წინააღმდეგ”<sup>74</sup>, რომელიც ეხება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის საკუთრების უფლების შეზღუდვას, კერძოდ, საავტომობილო გზისა და ფეხით მოსიარულეთა სავალი ნაწილის მშენებლობის მიზნით უძრავი ქონების ჩამორთმევას. რენდვიკის მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებით, მოქალაქე ტომპსონს კერძო საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთი ჩამოერთვა იმაზე მეტი ოდენობით, ვიდრე ეს რეალურად საჭირო იყო გზის მშენებლობისთვის. მუნიციპალიტეტმა მიიღო გადაწყვეტილება გამოუყენებელი ფართის რეალიზაციის შესახებ, რითიც შეამცირებდა ხარჯებს და რეალიზაციის შედეგად მიღებულ თანხას სრულად მოახმარდა მოცემული გზის

---

<sup>72</sup> იქვე.

<sup>73</sup> ამონარიდი სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან: “*Westminster Corporation v London and North Western Railway Co* [1905] AC at 430.” იხ. McClellan Peter, *Australian Administrative Law*, 2006, გვ.7.

<sup>74</sup> *Thompson v Randwick Municipal Council*. (1950) 81 CLR 87, Australia.

რეაბილიტაციას. სასამართლომ დაადგინა, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ მოქალაქესთვის იმაზე მეტი მიწის ნაკვეთის ჩამორთმევა, ვიდრე ის საჭიროა გზის რეაბილიტაციისთვის, არის არაკეთილსინდისიერი ქმედება. თუმცა აღნიშნული სულაც არ ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანი არის არაკეთილშობილური, უბრალოდ მუნიციპალიტეტის ქმედება არა პირდაპირ, არამედ ირიბად ემსახურება კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების მიზანს. ფაქტობრივი გარემოებებიდან პირდაპირ ირკვევა, რომ სახეზეა გზის მშენებლობის მიზნით მიწის ნაკვეთის ჩამორთმევა, რომლის ნაწილიც არ გამოყენებულა უშუალოდ გზის მშენებლობისთვის, აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აღნიშნული ფართის ნებისმიერი სხვა სახით განკარგვა ჩაითვლება კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების მიზნის უგულებელყოფად.

ახალი ზელანდიის სასამართლომ საქმეზე *Anisminic v. Foreign Compensation Commission*<sup>75</sup>, ჩამოაყალიბა ის პრობლემები, რაც ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას გააჩნია. მოცემულ საქმეში საუბარია კეთილსინდისიერების პრინციპზეც. კერძოდ, გადაწყვეტილების მიღებისას შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია იმგვარად მოახდინოს კეთილსინდისიერების პრინციპის ინტერპრეტაცია, რომ არ მოხდეს მისი გამოყენება კანონით გათვალისწინებული მიზნისთვის. ამის საშუალებას კი თავად საკანონმდებლო დებულებები იძლევა.

ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებულ ნაწილში ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ვაწყდებით კეთილსინდისიერებას, როგორც მმართველობითი საქმიანობის შემადგენელ პრინციპს. რა თქმა უნდა, მოცემული ჩანაწერები არ იძლევა განზოგადების საშუალებას, თუმცა მათი არსებობა მაინც აღსანიშნავია. მაგალითად, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ კანონი, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფო სექტორში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის

---

<sup>75</sup> *Anisminic v. Foreign Compensation Commission* [1969] 2 A.C. 147.

სისტემის დანერგვის წესს, პრინციპებს და სხვა საკითხებს, ადგენს, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობა ხორციელდება კეთილსინდისიერების პრინციპის დაცვით.<sup>76</sup>

სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს სტრუქტურას წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, რომლის საქმიანობის ძირითადი მიზნებია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვას და ეფექტიანობას, ეროვნული სიმდიდრის, სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრების დაცვას, ასევე საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას.<sup>77</sup> სწორედ აღნიშნული სამსახურის უფლებამოსილებებში გაწერილია, რომ ფინანსური აუდიტის დროს ხორციელდება აუდიტის ობიექტის ჯეროვნად და კეთილსინდისიერად მართვა.<sup>78</sup>

ადმინისტრაციულ ორგანოებში ერთ-ერთ უმთავრეს პრინციპად კეთილსინდისიერების პრინციპის არსებობას გარკვეულწილად ხაზს უსვამს “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონიც, სადაც მოცემულია საჯარო მოსამსახურის ფიცი, რომელსაც პირი, რომელიც პირველად იქნა მიღებული სამსახურში, წარუდგენს დამნიშვნელ მოხელეს. ფიცი შემდეგი შინაარსისაა: “შეგნებული მაქვს რა საჯარო სამსახურში ჩემზე დაკისრებული უდიდესი პასუხისმგებლობა, ვაცხადებ, ერთგულად ვემსახურო საქართველოს სახელმწიფოს და მის ხალხს, დავიცვა კონსტიტუცია და კანონები, პატივი ვცე სახელმწიფოს ინტერესებს და ავტორიტეტს, მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებს, კეთილსინდისიერად აღვასრულო ჩემი მოვალეობანი”.<sup>79</sup> კანონში ასევე

<sup>76</sup> სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონი (სსმ, 17, 06/04/2010), მუხლი 17.ბ.

<sup>77</sup> „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (სსმ, 1, 15/01/2009), მუხლი 4.

<sup>78</sup> იქვე, მუხლი 2.ვ.ე.

<sup>79</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997), მუხლი 28.

ხაზგასმითაა ნათქვამი, რომ საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია დაიცვას ის მოთხოვნები, რომლებიც მას და მის თანამდებობას შეეხება. ის თავის სამსახურებრივ მოვალეობას უნდა ასრულებდეს მიუკერძოებლად და კეთილსინდისიერად. საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია სამსახურებრივი უფლებამოსილება და სამსახურებრივი უფლებამოსილების დამადასტურებელი მოწმობები, სიმბოლოები და იდენტიფიკაციის სხვა საშუალებები გამოიყენოს კეთილსინდისიერად, მხოლოდ სამსახურებრივი მიზნებისათვის და არა რაიმე უპირატესობის მოსაპოვებლად.<sup>80</sup>

საქმიანობის კეთილსინდისიერად განხორციელება ერთ-ერთი განმსაზღვრელი ხდება საჯარო მოსამსახურის შემდგომი წახალისებისთვის. როგორც “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონში, ასევე სხვა საკანონმდებლო აქტებშიც კეთილსინდისიერი სამსახური მიჩნეულია მოსამსახურის წახალისების საფუძვლად.<sup>81</sup> გარდა ამისა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის არსებობისას, მის დამდებ თანამდებობის პირს ან დაწესებულებას უფლება აქვს მოხელეს ვადამდე ადრე მოუხსნას ეს პასუხისმგებლობა, თუ მან არ ჩაიდინა ახალი გადაცდომა და თავი გამოიჩინა როგორც კეთილსინდისიერმა მოსამსახურემ.

### 1.7.2. დაინტერესებული მხარის კეთილსინდისიერება

კანონიერი ნდობის პრინციპის რეალიზაციისას, როდესაც ხდება მისი გამომრიცხველი გარემოებების შემოწმება, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დაინტერესებული მხარის კეთილსინდისიერებას. მხარის

---

<sup>80</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997), მუხლი 73<sup>2</sup>.

<sup>81</sup> იხ. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997), მუხლი 74, 80; შემოსავლების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი (სსმ, 7, 09/03/2010), მუხლი 9; საქართველოს კანონი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის შესახებ (სსმ, 32, 06/11/2009), მუხლი 20.

კანონიერ ნდობას არ უნდა ედოს საფუძვლად უკანონო მოქმედება. მაგალითისთვის, თუ პირი მშენებლობის ნებართვას იღებს გაყალბებული დოკუმენტის საფუძველზე, ის ამ შემთხვევაში ჩადის უკანონო ქმედებას, და შეუძლებელია უკანონობის მიმართ მას გააჩნდეს კანონიერი ნდობა. ამ მხრივ საინტერესოა სომხეთის ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, რომელიც ამბობს, რომ დაინტერესებული მხარის მიერ ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენილი დოკუმენტები ითვლება სანდოდ თუ ადმინისტრაციული ორგანო არ დაამტკიცებს საწინააღმდეგოს.<sup>82</sup>

მაგრამ რა ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც უკანონოდ მოქმედებს არა დაინტერესებული მხარე, არამედ თავად ადმინისტრაციული ორგანო და ამას ხვდება და აცნობიერებს მხარე, თუმცა თვალს ხუჭავს ამაზე და მიუხედავად ამისა მაინც აღიჭურვება „ნდობით“ გადაწყვეტილებების მიმართ? რა თქმა უნდა შეცდომისგან არავინაა დაზღვეული და ხშირ შემთხვევაში უნებლიეთ თუ კანონმდებლობის არასწორი ინტერპრეტაციის შედეგად ორგანომ შეიძლება არასწორი და უკანონო გადაწყვეტილება მიიღოს. რამდენად კეთილსინდისიერად ჩაითვლება ამ შემთხვევაში იურისტი, რომელიც დაინტერესებული მხარეა და ამტკიცებს, რომ მას გადაწყვეტილება კანონიერი ეგონა, მაშინ როცა მისი უკანონობის იდენტიფიცირება იურისტისთვის რთული არ უნდა ყოფილიყო ან მშენებელი, რომელიც თავისთავად ერკვევა სამშენებლო დეტალებში და რომლისთვისაც მარტივი იყო იმის გაანალიზება, რომ სამშენებლო პროექტი სტანდარტებთან შეუსაბამოა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მაინც უჩნდება ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიმართ?

ამ კითხვებზე პასუხის გასაცემად უნდა დადგინდეს, შეიძლება თუ არა არაკეთილსინდისიერი ქმედება გახდეს რაიმე უფლებაზე უარის თქმის საფუძველი. **როგორც ზემოთ აღინიშნა**, საქართველოს ზოგადი

---

<sup>82</sup> Law of the republic of Armenia on fundamentals of administrative action and administrative proceedings, მუხლი 63. - [http://www.translation-centre.am/pdf/Translat/HH\\_orenk/Adm\\_Proceeding/Adm\\_Proceeding\\_en.pdf](http://www.translation-centre.am/pdf/Translat/HH_orenk/Adm_Proceeding/Adm_Proceeding_en.pdf)



ადმინისტრაციული კოდექსი პირდაპირ არ მოიხსენიებს კეთილსინდისიერების პრინციპს. თუმცა ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებულ ნაწილში მას სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში ვაწყდებით და სასამართლოებიც ზოგიერთ შემთხვევაში აქტიურად იშველიებენ ამ პრინციპს.

საინტერესოა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ განვითარებული მსჯელობა სავალდებულო სამხედრო სამსახურთან დაკავშირებით. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ „სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომლებიც თავისუფლდებიან სამხედრო სარეზერვო სამსახურისგან, კერძოდ, აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სამხედრო სარეზერვო სამსახურისგან თავისუფლდებიან სასულიერო პირები. საკასაციო სასამართლო მიუთითებს, რომ „სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, რიგით მორწმუნეებს არ აქვთ კეთილსინდისიერი წინააღმდეგობის საფუძველზე სამხედრო სარეზერვო სამსახურისგან განთავისუფლების მოთხოვნის უფლება.<sup>83</sup> აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობა მოუწია საკონსტიტუციო სასამართლოსაც, სადაც აღნიშნულია, რომ მსგავს შემთხვევებში დიდია ცდუნება უფლების ბოროტად გამოყენებისა.<sup>84</sup> ეს პროცესი დიდწილადაა დამოკიდებული უფლების ადრესატთა კეთილსინდისიერებაზე.

კეთილსინდისიერება აქტიურადაა ნახსენები საგადასახადო კოდექსში. კერძოდ, კანონმდებელი ამკვიდრებს კეთილსინდისიერი გადამხდელის ცნებას. საგადასახადო ორგანოს/დავის განმხილველ ორგანოს ან სასამართლოს უფლება აქვს, გაათავისუფლოს კეთილსინდისიერი გადასახადის გადამხდელი ამ კოდექსით

---

<sup>83</sup> სუს, #ბს-477-471(2კ-12), 20 სექტემბერი, 2012 წელი.

<sup>84</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, №1/1/477, 22 დეკემბერი, 2011 წელი.

გათვალისწინებული სანქციისაგან, თუ სამართალდარღვევა გამოწვეულია გადასახადის გადამხდელის შეცდომით/არცოდნით.<sup>85</sup>

კეთილსინდისიერ დაინტერესებულ მხარეზე საუბრობს სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონიც. კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზების მიზანია, საკუთრების უფლება გადაეცეს იმ მყიდველს, რომელიც სრულად და კეთილსინდისიერად შეასრულებს სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზებისათვის დადგენილ პირობას (პირობებს), ხოლო თუ პირდაპირი მიყიდვა ხორციელდება კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე – საკუთრების უფლება მიენიჭოს იმ დაინტერესებულ პირს (პოტენციურ ინვესტორს), რომელიც სრულად და კეთილსინდისიერად შეასრულებს სახელმწიფო ქონების კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზებისათვის დადგენილ პირობას (პირობებს).<sup>86</sup>

ხსენებული მაგალითებიდან, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადმინისტრაციული სამართალი უშვებს მხარის კეთილსინდისიერების შემოწმებას და ამის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. შესაბამისად, ლოგიკური იქნება თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების მიმართ გაჩენილი ნდობა შეფასდება კეთილსინდისიერების კუთხითაც.

## 1.8. კანონიერი ნდობის პრინციპი საქართველოში

1999 წლის 25 ივნისს მიღებულ იქნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რამაც ახლებურად ჩამოაყალიბა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობები. 2000 წელს,

---

<sup>85</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (სსმ, 54, 12/10/2010), მუხლი 269.7.

<sup>86</sup> სახელმწიფო ქონების შესახებ საქართველოს კანონი (სსმ, 48, 09/08/2010), მუხლი 10.

როდესაც ეს კოდექსი ამოქმედდა, საქართველოს არ გააჩნდა ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიცია და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პრაქტიკა.<sup>87</sup> საბჭოთა კავშირის კომუნისტურ მმართველობას არ ჰქონია მისწრაფება სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა აეგო ადმინისტრაციული სამართლის საწყისებზე და, შესაბამისად, საქართველოს იმდროინდელ მოსახლეობასაც არ მიეცა საშუალება გაეთავისებინა ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები და ჰქონოდა მათკენ მიდრეკილება. აღნიშნულმა ფაქტორმა გავლენა იქონია პოსტ-კომუნისტურ საქართველოზეც. საქართველო საგრძნობლად ჩამორჩა თანამედროვე ევროპულ სამართლებრივ ტენდენციებს და მხოლოდ 2000 წლის 1 იანვრიდან გახდა შესაძლებელი ადმინისტრაციული სამართლის, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგის დამკვიდრება.<sup>88</sup> ადმინისტრაციული კანონმდებლობის კოდიფიკაციის პროცესზე ზეგავლენა მოახდინა აშშ-ის, გერ-ის, საფრანგეთისა და ჰოლანდიის ადმინისტრაციული სამართლის ტრადიციებმა.<sup>89</sup>

სწორედ ახლად მიღებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით მოხდა საქართველოში კანონიერი ნდობის პრინციპის დამკვიდრება. ამ პრინციპის სზაკ-ში გადმოტანა მოხდა საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებით, ყოველგვარი ქართული გამოცდილებისა და დოგმატური საფუძვლების გარეშე.<sup>90</sup>

კანონიერი ნდობის პრინციპის პირდაპირ განმარტებას სზაკ-ი არ იძლევა. თუმცა აღიარებს და განამტკიცებს აღნიშნული პრინციპის არსებობას ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებისა და აღმჭურველი

---

<sup>87</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 212.

<sup>88</sup> ტურავა პ., წიკვაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 266.

<sup>89</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 212.

<sup>90</sup> იქვე, გვ. 214.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების შემთხვევებში.<sup>91</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი კანონიერი ნდობის არეალს უფრო ფართოდ წარმოაჩენს და მის მოქმედებას ავრცელებს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ყველა სამართლებრივ ფორმაზე, რაზეც ქვემოთ უფრო ფართოდ იქნება საუბარი.

საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ კანონმდებლობა აღიარებს კანონიერი ნდობის პრინციპის გავრცელებას სზაკ-ის მიღებამდე გამოცემული აქტების მიმართაც.<sup>92</sup>

იმ ფონზე, რომ საქართველო გარდამავალ ეტაპზე იმყოფება, კანონიერი ნდობის პრინციპი კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს. დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე ელვის სისწრაფით იცვლებოდა და იცვლება მმართველობითი პოლიტიკა. ერთი შეხედვით, ეს თითქოს ბუნებრივია ამ ეტაპზე მყოფი ქვეყნისთვის, მაგრამ მოქალაქეთათვის არასტაბილური გარემო არც თუ ისე სახარბიელოა. ცვილებები ზოგჯერ გარკვეული დაგეგმილი რეფორმის ფარგლებში ხორციელდება. ასევე ხშირია არაპროგნოზირებადი, წანასწარ გაუთვალისწინებელი ფაქტორების გამო სამართლებრივი სტაბილურობის დარღვევის შემთხვევებიც, რაც არაერთხელ მომხდარა თუნდაც პოლიტიკური მმართველი ძალის ცვლილების დროს. პოლიტიკურ პროცესებს ყოველთვის თან სდევს საკადრო ცვლილებები ადმინისტრაციულ ორგანოებში. ახალი ადმინისტრაციები კი ხშირად უნდობლობას უცხადებენ წინამორბედების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. სწორედ ამ დროს მოქალაქეებში განსაკუთრებულად იჩენს თავს სტაბილურობის მოთხოვნილება. კანონიერი ნდობის პრინციპი კი ამ მოთხოვნილების უზრუნველყოფის მთავარი გარანტიაა.

---

<sup>91</sup> იხ. სზაკ, მუხლი 9, 60<sup>1</sup>.

<sup>92</sup> სზაკ, მუხლი 218.

## 2. კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლები საქართველოში

სწავის მიხედვით, კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველია ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება და აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მიუხედავად ამისა, კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი შეგვიძლია უფრო ფართოდ წარმოვიდგინოთ და დავუკავშიროთ ის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვადასხვა სამართლებრივ ფორმებს.

ადმინისტრაციული ორგანოები საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებენ გარკვეული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმებით. ასეთებია: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რეალაქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.<sup>93</sup>

ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კონკრეტული სამართალურთიერთობა მოაწესრიგოს იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების გზით, რომელიც, მისივე აზრით, უფრო ეფექტურია კონკრეტულ შემთხვევაში. ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის თავისუფლების ფარგლები მთავრდება იქ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონი ზუსტად უთითებს მოცემული ურთიერთობისათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების აუცილებლობაზე ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან.<sup>94</sup>

დაინტერესებულმა მხარემ რაიმე სარგებელი თუ სიკეთე შეიძლება მიიღოს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ნებისმიერი

<sup>93</sup> იხ. ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 67.

<sup>94</sup> სუს, დიდი პალატა, #ბს-713-300(კ-05), 7 ოქტომბერი, 2005 წელი.

სამართლებრივი ფორმიდან. აქედან გამომდინარე, არსებობს ინტერესი აღნიშნული სარგებელის შენარჩუნებისა, რისი უმთავრესი გარანტიც კანონიერი ნდობის უფლება უნდა გახდეს.

## 2.1. დაპირება

### 2.1.1. საკანონმდებლო რეგულაცია

მოსარჩელის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის წარმოშობის საფუძველი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება.<sup>95</sup> სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი, რომელიც ადასტურებს, რომ მოცემული ქმედება განხორციელდება, რაც შეიძლება გახდეს დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის საფუძველი.<sup>96</sup>

სზაკ-ში 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.

---

<sup>95</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 346.

<sup>96</sup> სზაკ, მუხლი 9.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო დაპირება არ შეიძლება იყოს კანონიერი ნდობის საფუძველი.”<sup>97</sup>

აღნიშნულმა რედაქციამ იმ დროისთვის მისი სწორი ინტერპრეტაციის პრობლემა წარმოშვა და უზენაეს სასამართლოსაც კი ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტებული აქვს, რომ კანონიერი ნდობის უფლება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დაპირების შემთხვევაში რაიმე ქმედების შესასრულებლად.<sup>98</sup>

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.”<sup>99</sup>

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

2005 წლის ცვლილებებით სზაკ-ის მე-9 მუხლმა მიიღო დღეს მოქმედი სახე. 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 დაინტერესებული მხარეების მიერ საკუთარი მოსაზრებების წარდგენისა

<sup>97</sup> სსმ, 32(39), 15/07/1999.

<sup>98</sup> სუს, #3გ-ად-52-კ-02, 19 ივნისი, 2002 წელი.

<sup>99</sup> სსმ, 6, 20/03/2001.

და იმ ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი თანხმობის შემდეგ, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად აუცილებელია დაპირებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოსაცემად.

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

სზაკ-ის 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 წარმოადგენს დაპირების მართლზომიერების გარკვევა, 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.<sup>100</sup>

### 2.1.2. დაპირების სამართლებრივი ბუნება

საინტერესოა დაპირების სამართლებრივი ბუნება. უფლების დაცვის თვალსაზრისით, აუცილებელია დავადგინოთ, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელ სამართლებრივ ფორმასთან გვაქვს საქმე. ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით ის არ არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რამდენადაც სახეზე არ გვაქვს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების შემდეგი ელემენტი: „აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს... უფლებებსა და მოვალეობებს”.

<sup>100</sup> სუს, #ბს-942-903(კ-07), 10 სექტემბერი, 2008 წელი.



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 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად. მიუხედავად ამისა, სზაკ-ის მე-9 მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, უფლების დაცვის მიზნებისთვის ის განიხილება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაინტერესებულ მხარეს ეძლევა შესაძლებლობა, გამოიყენოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესი.<sup>101</sup>

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

საქართველოს უზენაესი სასამართლო რამდენიმე გადაწყვეტილებაში მიუთითებს, რომ კანონიერი ნდობის პრინციპი უშუალოდ უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობით დაპირებას – აღმჭურველ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ

---

<sup>101</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 346-347; ტურავა პ., წვეპლამე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 175-177.

სამართლებრივ აქტს.<sup>102</sup> თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, დაპირება ვერ იქნება მიჩნეული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად, რადგანაც მას არ გააჩნია აქტისთვის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი - მოწესრიგების კომპონენტი. იგივე საკითხს აყენებს პროფესორი პაატა ტურავა და მიიჩნევს, რომ მოწესრიგება, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების ელემენტი, არა გვაქვს, როდესაც საჯარო სამართლებრივი ღონისძიება პირდაპირ 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 რამდენად შესაძლებელია ეწოდოს მოწესრიგება (ანუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი) რაიმე მოქმედების შესრულების თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიცემულ დაპირებას.<sup>103</sup> გასათვალისწინებელი ასევე 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.<sup>104</sup> დაპირების შედეგად კი პირს ენიჭება არა უფლება ან სარგებელი, არამედ მან შეიძლება მიიღოს მხოლოდ დაპირება ამ უფლებისა თუ სარგებლის სამომავლოდ მიღებაზე.

სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება არის ადმინისტრაციული ორგანოს წერილობითი დოკუმენტი. წერილობითი

---

<sup>102</sup> იხ. გადაწყვეტილებები: სუს, №ბს-699-685(კ-12) 6 ივნისი, 2013 წელი; სუს, №ბს-1546-1525(კ-11) 1 მარტი, 2012 წელი; სუს, №ბს-635-630(კ-11) 22 დეკემბერი, 2011 წელი; №ბს-1096-1052(2კ-10) 29 ივნისი, 2010 წელი.

<sup>103</sup> ადვიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005 წელი, გვ. 124.

<sup>104</sup> სზაკ, მუხლი 2.1.ვ.

დოკუმენტი კი შეიძლება წარმოადგენდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხელშეკრულებას ან რეალაქტს.

აქტი და ხელშეკრულება შეიძლება შეიცავდნენ სამომავლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელების ვალდებულებას, რაც შეიძლება დაინტერესებული მხარის მიერ აღქმული იყოს როგორც დაპირება. მაგრამ ამ შემთხვევაში სახეზე გვაქვს არა სზაკ-ის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ პირობა, რომელიც მოცემული აქტისა თუ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილია. როგორც უკვე აღინიშნა, სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული დაპირების მიმართ გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები. თუმცა, მოცემულ შემთხვევაში, აღარ დგას აუცილებლობა ამ ჩანაწერის გამოყენებისა. დარღვეული უფლების აღდგენის საჭიროებისას, მოსარჩელე იდავეს უკვე არსებული აქტისა თუ ხელშეკრულების ფარგლებში.

სხვაგვარადაა საქმე რეალაქტის შემთხვევაში. რეალაქტი (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ.<sup>105</sup> ყველა ის წერილობითი დოკუმენტი, იქნება ეს წერილი, ოქმი, განცხადება თუ სხვა, რომელიც არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ან ხელშეკრულებას შეგვიძლია მივიჩნიოთ რეალაქტად. ასეთი რეალაქტი კი

<sup>105</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 283; ტურავა პ., წიკვაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 146.

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.<sup>106</sup> სხდომის ოქმი კი წარმოადგენს რეალაქტს, რადგანაც მას არ გააჩნია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი 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.<sup>107</sup> ჩვენს შემთხვევაში რეალაქტი წარმოადგენს დაპირების გამოვლენის საშუალებას. კითხვაზე, თუ რატომ გამოიყენება დაპირების მიმართ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის კანონმდებლობით დადგენილი წესები, პასუხი მარტივი შეიძლება იყოს – ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი საერთოდ არ ახსენებს რეალაქტს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას, რაც 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 წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას. 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 შეიცავს მუნიციპალიტეტის ქონების

<sup>106</sup> იხ. სუს, #ბს-841-809(კ-08), #9 პროგრესი, 9 დეკემბერი, 2008 წელი.

<sup>107</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო (2005), გვ. 189.

პრივატიზების ძირითად პირობებს და მხარეთა უფლება-მოვალეობებს. ამ ოქმის საფუძველზე ფორმდება ნასყიდობის ხელშეკრულება. მუნიციპალიტეტის შეძენილი ქონების სრული ღირებულების ანაზღაურების ან/და აუქციონის პირობების შესრულების შემდეგ ქონების შემძენს ეძლევა საკუთრების დამადასტურებელი მოწმობა.<sup>108</sup> 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 დამაგვირგვინებელი სტადიაა, ჩატარებული აუქციონის შედეგების შეჯამება არის ადმინისტრაციული ორგანოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულება და არა დისკრეციული უფლებამოსილება.<sup>109</sup>

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

<sup>108</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (ვებგვერდი, 19/02/2014), მუხლი 120. იგივე შინაარსს ატარებდა აწ უკვე ძალადაკარგულად გამოცხადებული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი (სსმ, 15, 19/04/2005), მუხლი 19<sup>4</sup>.

<sup>109</sup> სუს, № ბს-818-802 (ვ-12), 27 ივნისი, 2013 წელი.

და რადგანაც აღნიშნული პირობა არ დამდგარა, შესაბამისად, არ არსებობს პირის კანონიერი ნდობის უფლება.<sup>110</sup>

დაპირების შინაარსიდან აშკარად უნდა მომდინარეობდეს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულებას იღებს შეასრულოს რაიმე ქმედება. ქმედების შესრულებაში იგულისხმება არა მხოლოდ მოქმედების განხორციელება, არამედ აგრეთვე რაიმე მოქმედების შესრულებისაგან თავის შეკავებაც. ანუ ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება ვალდებულებას იღებდეს არ განახორციელოს მისთვის მინიჭებული უფლებისაგან რომელიმე.<sup>111</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს (თანამდებობის პირის) კანონსაწინააღმდეგო დაპირება არ შეიძლება გახდეს კანონიერი ნდობის საფუძველი (სზაკ-ის 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.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> სუს, #ბს-942-903(კ-07), 10 სექტემბერი, 2008 წელი.

<sup>111</sup> სუს, #ბს-708-693(3კ-12), 4 ივლისი, 2013 წელი.

<sup>112</sup> სუს, #ბს-708-693(3კ-12), 4 ივლისი, 2013 წელი.

### 2.1.3. ზეპირი დაპირება

2001 წელს სზაკ-ში შესული ცვლილების<sup>113</sup> 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 აადვილებს მმართველობის ამოცანას, რადგანაც ადამიანები ამ პრინციპზე დაყრდნობით შესაძლებლად მიიჩნევენ ნდობით აღიჭურვონ იმის მიმართ, რასაც ხელისუფლება ამბობს და აკეთებს.<sup>114</sup> დაპირების შესრულების აუცილებლობაზე საუბრობს ინგლისის უზენაესი სასამართლოც<sup>115</sup>, მიუხედავად იმისა, ზეპირი ფორმითაა დაპირება გაკეთებული თუ წერილობით. საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი სზაკ-ის მე-9 მუხლზე დაყრდნობით განმარტავს, რომ ყოველგვარი დაპირება ვერ იქნება მიჩნეული კანონიერი ნდობის საფუძვლად. ასეთად მიიჩნევა მხოლოდ წერილობითი ფორმით შესრულებული დაპირება, რომლის შინაარსიდანაც აშკარად გამომდინარეობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო (თანამდებობის პირი) ვალდებულიებას იღებს შეასრულოს რაიმე ქმედება.<sup>116</sup>

შეიძლება თუ არა, გარკვეული სახის ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება გაუტოლდეს წერილობით დოკუმენტს და წარმოშვას სზაკ-ის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობა? კანონის

<sup>113</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ (სსმ, 6, 20/03/2001).

<sup>114</sup> Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 4.

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> სუს, ბს-942-903(კ-07), 10 სექტემბერი, 2008 წელი; სუს, #3გ-ად-208-კ-03, 26 სექტემბერი, 2003 წელი.

ფორმულირება ამ საკითხთან მიმართებით ცნობილია და ახლა ჯერი მის ინტერპრეტაციაზეა.

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.<sup>117</sup> კანონის გაგება ნიშნავს, რომ კანონის სიტყვებს ის ზოგადი წარმოდგენითი შინაარსი მიუსადაგო, რომლებიც ამ სიტყვებით უნდა იქნას აღნიშნული. მაგრამ ხშირად კანონის სიტყვებს აქვთ “რამდენიმე” მნიშვნელობა, ე.ი. ისინი განსხვავებული წარმოდგენითი შინაარსის მატარებელნი არიან.<sup>118</sup> სიტყვები, როგორც გარკვეული ნიშნები, აღნიშნავს განსაზღვრულ წარმოდგენით შინაარსებს, რომელთაც ისინი მიუთითებს და იწვევს მასთან ასოციაციას. ის, ვინც სიტყვას გამოიყენებს, ამ სიტყვას გარკვეულ წარმოდგენით შინაარსს (არსს) უკავშირებს, როგორც ამ სიტყვის ადრესატი. 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.<sup>119</sup> მაგალითად, შეიძლება ზოგიერთმა წერილობითი დოკუმენტი გაუიგივოს ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებულ ინფორმაციას ან გაზეთში გაკეთებულ განცხადებას.

არსებობს კანონის ინტერპრეტაციის სუბიექტური და ობიექტური თეორიები. ინტერპრეტაციის სუბიექტური თეორიის მიხედვით, კანონი შეიცავს მავალდებულებელ დათქმას, რომლის საფუძველიც კანონმდებლის ნებაში უნდა ვეძიოთ. კიდევ უფრო მკაცრი ფორმით ეს

---

<sup>117</sup> ციპელიუსი, გვ. 23-24.

<sup>118</sup> იქვე, გვ. 25.

<sup>119</sup> იქვე, გვ. 26.



თეორია ამბობს, რომ კანონის ინტერპრეტაცია რაც შეიძლება უნდა მიუახლოვდეს საკანონმდებლო პროცესში მონაწილე პირთა ინდივიდუალურ წარმოდგენებს.<sup>120</sup> 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 ზეპერსონალური წარმოდგენების განხილვა, რომლებიც ამ კანონის მიღების პროცესში იყვნენ ჩართულნი. მაგრამ მათ ნაცვლად, შესაძლებელია, სხვა წარმოდგენით ჰორიზონტებზე მივაპყროთ ყურადღება, როგორცაა, მაგალითად, სამართლებრივ-პოლიტიკური მიზნები ან შეხედულებები სამართლიანობის შესახებ, რომლებიც ადამიანთა უმრავლესობისთვის საერთო აზრია, მათ შესახებ ინტერსუბიექტური ურთიერთგაგება შესაძლებელია და, ამ თვალსაზრისით, “ობიექტურია”.<sup>121</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში ვკითხულობთ, 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.<sup>122</sup> კიდევ ერთი მკვლევარის, პაულ რეინოლდსის მოსაზრებით, უნდა

<sup>120</sup> იქვე.

<sup>121</sup> “Zippelius, 2003, § 20 I.” ციტირებულია: ციპელიუსი, გვ. 27.

<sup>122</sup> S. Schonberg, Legitimate Expectations in Administrative Law (Oxford 2000), გვ. 25.

გახდეს გასაგები, რომ თანამდებობის პირთა მიერ გაკეთებულმა განცხადებებმა შეიძლება წარმოშვას ნდობა, რაც პოლიტიკურად საციცოცხლო მნიშვნელობისაა. აქედან გამომდინარე, მათი საზრუნავი ხდება საზოგადოებისთვის დამტკიცება იმისა, რომ ეს განცხადებები არ ყოფილა ზერელე და შესაბამისად, მათზე დამყარებული ნდობა გაუფასურებული.<sup>123</sup> პროფესორ 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 წელთ აღრიცხვამდე ამბობდა კონფუცი, რომ ნდობის გარეშე ძალაუფლების შენარჩუნება შეუძლებელია.<sup>124</sup> შესაბამისად, არ გვაქვს არანაირი საბაზი 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.

იურისტებისთვის ისმის კითხვა, თუ სიტყვის რომელი მნიშვნელობა უნდა აინტერესებდეს მას. თუ მონოკრატიულ 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.<sup>125</sup> წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პირობებში, სახელმწიფო ფუნქციების დანაწილებიდან გამომდინარე, საკანონმდებლო ორგანოს წევრების კომპეტენციას

---

<sup>123</sup> Reynolds, გვ. 31.

<sup>124</sup> Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 2.

<sup>125</sup> ციპელიუსი, გვ. 27-28.

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 კონსესუსუნარიან 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 კონსესუსუნარიანი შეხედულების წარმომადგენელი მოიაზრებდა ან მინიმუმ იფიქრებდა. ამ გაგებით, სამართლის გამომყენებელი დგას ლეგიტიმური წარმომადგენლობის სამსახურში.<sup>126</sup> შესაბამისად, სასამართლო მოცემული კანონის ინტერპრეტაციისას უნდა დაეყრდნოს საზოგადოების უმრავლესობის კონსესუსუნარიან წარმოდგენებს

---

<sup>126</sup> იქვე, გვ. 29.

სამართლიანობაზე 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.<sup>127</sup> 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 შესვლას ახდენს.<sup>128</sup>

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.<sup>129</sup> სამართლებრივი სახელმწიფოს სამართალი დემოკრატიულ, მაღალი სამართლებრივი კულტურით გამსჭვალულ პრინციპებს ემყარება.<sup>130</sup> ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს აქვთ კონსტიტუციური რანგი.<sup>131</sup> კანონიერი ნდობის პრინციპი ნიშნავს, რომ მოლოდინები, რომლებიც წარმოიშვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა ქმედებების საფუძველზე, იქნება კანონით დაცული.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 84.

<sup>128</sup> ციპელიუსი, გვ. 105.

<sup>129</sup> იქვე, გვ. 68.

<sup>130</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 19.

<sup>131</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 46.

<sup>132</sup> Thomas, გვ. 41.

კანონის ინტერპრეტაციისას მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ლოგიკური და თელეოლოგიური არგუმენტების თანხვედრა, რაც სისტემის სამართლიანობისა და ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარეობს. კანონის ხარვეზის შევსება ემსახურება სამართლიანობის შესახებ თვალსაზრისებისა და სამართლის მიზანდასახულობების არათანმიმდევრულობის აღმოფხვრას, ვინაიდან სამართლებრივ სისტემაში ასეთი წინააღმდეგობებით კანონზომიერად დაირღვევა თანასწორობის პრინციპი. თანასწორობის პრინციპი აერთიანებს თანაარსებობისა და სამართლიანობის არგუმენტებს. თავის მხრივ, მას ეფუძნება კანონის ხარვეზის შევსების კლასიკური არგუმენტი, კერძოდ, ანალოგიის გამოყენება: კანონში მოცემული სამართლებრივი შეხედულებების სრული გენერალიზირებული გაცნობიერება ხდება თანასწორობის პრინციპის დახმარებით.<sup>133</sup> სამართლის განვითარების პროცესი თანმიმდევრული უნდა იყოს.<sup>134</sup> ამ მხრივ, თვალში საცემია ის გარემოება, რომ დაპირებისაგან განსხვავებით, სზაკ-ი უშვებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის ზეპირი ფორმით გამოცემას<sup>135</sup> და მოითხოვს მისდამი იგივე სახის მორჩილებას, რაც გვაქვს წერილობითი აქტის მიმართ.

კანონის ინტერპრეტაციისა და ხარვეზის შევსებისას გამოიყენება აგრეთვე ტიპიურ შემთხვევათა შედარების მეთოდი, რაც გულისხმობს, რომ არსებითად ერთნაირი შემთხვევების მიმართ უნდა განხორციელდეს თანაბარი მოპყრობა, ხოლო არსებითად არაერთგვარი შემთხვევების მიმართ – განსხვავებული მიდგომა.<sup>136</sup> ზეპირი ფორმით გაკეთებული დაპირება ხშირ შემთხვევაში შეიძლება იძლეოდეს უფრო მეტ საბაზს კანონიერი მოლოდინის გაჩენისა, ვიდრე წერილობითი დოკუმენტი. აქ, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება საჯარო განცხადებები.

---

<sup>133</sup> ციპელიუსი, გვ. 89.

<sup>134</sup> იქვე, გვ. 66.

<sup>135</sup> სზაკ, მუხლი 51.

<sup>136</sup> ციპელიუსი, გვ. 90-91.

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 ურთიერთობაზე.<sup>137</sup> ანალოგიურ მეთოდზე საუბრობს გერმანელი პროფესორი სანდრა ჰენშელიც და მას “मित-უფრო“-დასკვნის (argumentum a fortiori) სახელით მოიხსენიებს. ამ მეთოდის საშუალებით ვადგენთ, რომ, ვინაიდან არსებობს ესა თუ ის გარემოება, მით უფრო უნდა არსებობდეს სხვა გარემოებაც ან პირიქით – მით უფრო არ უნდა არსებობდეს იგი.<sup>138</sup> 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, მეორეს მხრივ, მოქალაქეებში აჩენს უნდობლობას ხელისუფლებისადმი. თუკი კანონმდებლობა აღიარებს წერილობითი დოკუმენტიდან წარმოშობილ კანონიერ ნდობას, მით უფრო უნდა აღიარებდეს და იცავდეს უფრო აღქმადი და ობიექტურად მაგარანტირებელი 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

---

<sup>137</sup> იქვე, გვ. 85.

<sup>138</sup> სანდრა ჰენშელი, სამოქალაქო კაზუსების დამუშავების მეთოდოლოგია (2009), თბილისი, გვ. 71.

უფლებელყოფის ხარჯზე უადვილებს საჯარო მმართველობას და სასამართლოს დაპირებების შედეგად წარმოშობილი პრობლემების გადაწყვეტას. მიუხედავად ამისა, გადაწყვეტილების მიმღებს უნდა გააჩნდეს მოტივაცია ცალკეულ შემთხვევებში დაინტერესებული მხარის ინტერესების დაცვისთვის ზემოთხსენებული მსჯელობების კვალდაკვალ გამონახოს ოპტიმალური გამოსავალი.

## 2.2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

### 2.2.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები.<sup>139</sup>

კანონიერი ნდობის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტი უშუალოდ უკავშირდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ინსტიტუტს.<sup>140</sup> კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი

---

<sup>139</sup> სზაკ, მუხლი 2.

<sup>140</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 212.

უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას, გამძლეობასა და სტაბილურობას.<sup>141</sup> შესაბამისად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიდან წარმოშობილი კანონიერი ნდობა აღუძრავს პირს მოლოდინს, რომ აქტით მიღებული სარგებელი მას შეუნარჩუნდება. აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით (მიუხედავად მისი უკანონობისა) განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგების შენარჩუნება ემსახურება ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანესი პრინციპის – კანონიერი ნდობის უზრუნველყოფას, რაც თავის მხრივ, განაპირობებს მმართველობის ავტორიტეტს და სამართლებრივი უსაფრთხოების განმტკიცებას.<sup>142</sup>

სამართლებრივი სტაბილურობის განცდა ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს წარმოადგენს მოქალაქეთათვის. სწორედ ამ სტაბილურობის შენარჩუნებას ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოცემული ინდივიდუალური თუ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ კანონიერი ნდობის არსებობის ლეგიტიმაცია. სამართლებრივი სტაბილურობა და ადმინისტრაციული ორგანოების მოქმედებათა პროგნოზირებადობა არის ფუნდამენტური ნაწილი იმისა, რასაც ხალხი კანონის უზენაესობის ცნებაში მოიაზრებს.<sup>143</sup>

კანონიერ ძალაში შესული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა თუ სხვა გადაწყვეტილების შესრულება სავალდებულოა თვით მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოსთვისაც, თუმცა ეს კანონიერი ძალა არ არის აბსოლუტური ხასიათის და ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მისივე გადაწყვეტილებების საკუთარი ინიციატივით გაუქმების შესაძლებლობა. იმავდროულად, მიღებული აღმჭურველი გადაწყვეტილებების გაუქმებისას და ახალი გადაწყვეტილებების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანო შეზღუდულია ზოგადი

<sup>141</sup> Chris Yost, გვ. 41.

<sup>142</sup> სუს, #-ბს-143-137(კ-10), 6 ივლისი, 2010 წელი.

<sup>143</sup> Stefanie A. Lindquist, Frank C. Cross, “Stability, Predictability, and the Rule of Law: Stare Decisis as Reciprocity Norm, გვ. 1.



ადმინისტრაციული სამართლის ფუნდამენტური პრინციპით – კანონიერი ნდობის პრინციპით.<sup>144</sup>

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გაუქმება ზოგადი ტერმინია. იგი მოიცავს აქტის ბათილობასა და ძალადაკარგულად გამოცხადებას. ბათილობის ობიექტია უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ხოლო ძალადაკარგულად გამოცხადების – კანონიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.<sup>145</sup> ბათილობისა და ძალადაკარგულობის ინსტიტუტს შორის მსგავსი გამიჯვნა მოხდა სზაკ-ში 2005 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად.<sup>146</sup> მანამდე ამ ორ ინსტიტუტს შორის განსხვავება დამყარებული იყო გაუქმების შედეგად დამდგარ სამართლებრივ შედეგზე. კერძოდ, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება ნიშნავდა მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას, ხოლო ძალადაკარგულად გამოცხადება ნიშნავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტას მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან, რაც არ იწვევს ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას, რადგანაც იგულისხმება, რომ აქტის გაუქმებამდე აღნიშნული აქტის საფუძველზე განხორციელებული მოქმედებები არის კანონიერი. აქტის ბათილობის შემთხვევაში კი, ყოველთვის არ ხდება აქტის საფუძველზე დამდგარი შედეგების შეცვლა. სწორედ ამას უზრუნველყოფს კანონიერი ნდობის პრინციპი. თუ მოხდება ისეთი აღმქურველი აქტის ბათილად ცნობა, რომლის მიმართაც პირს კანონიერი ნდობა გააჩნდა და მისგან გარკვეულ სარგებელს იღებდა, არ შეიძლება მას ამ სარგებლის უკან დაბრუნება დაევალოს. მაგალითისთვის, არ შეიძლება საჯარო მოსამსახურეს უკან მოეთხოვოს მიღებული სახელფასო

<sup>144</sup> სუს, #ბს-117-110(კ-07), 24 იანვარი, 2008 წელი.

<sup>145</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 266.

<sup>146</sup> სსმ, 37, 14/07/2005.

ანაზღაურება თუ მისი სამსახურში დანიშვნა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონის დარღვევით მოხდა და ამის შესახებ მხოლოდ მოგვიანებით გახდა ცნობილი. მსგავს შემთხვევაში, აუცილებელია შემოწმდეს იყო თუ არა სახეზე კანონიერი ნდობის არსებობის გამომრიცხველი გარემოებები.

სზაკ-ი კანონიერ ნდობას ავრცელებს როგორც აქტის ბათილობის, ასევე ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევებზეც. დაუშვებელია კანონსაწინააღმდეგო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არსებითად არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან ინტერესებს. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიადგება ზიანი.<sup>147</sup> კანონიერი ნდობის არსებობის შემთხვევაში სამართლებრივი აქტის შენარჩუნების გარანტიაა ჩადებული გერმანიის კანონმდებლობაშიც, სადაც ნდობის ინსტიტუტი მგავსად ჩვენი კანონმდებლობისა ვრცელდება უკანონო აქტის ბათილობისა და კანონიერი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევებზე.<sup>148</sup>

საინტერესოა აქტის ბათილად გამოცხადების დროს კანონიერი ნდობის უფლების დაცვის საკითხი სზაკ-ის თავდაპირველ რედაქციაში. საგულისხმოა, რომ კანონიერი ნდობის არსებობისას აქტის შენარჩუნების ვალდებულება არ იყო ისეთი იმპერატიული ხასიათის, როგორც დღესაა. კერძოდ, სზაკ-ის პირვანდელ რედაქციაში ვკითხულობთ, რომ

<sup>147</sup> სზაკ, მუხლი 60<sup>1</sup>.

<sup>148</sup> ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონი (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG), მუხლი 48, 49. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm>

ადმჭურველი ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება ბათილად არ გამოცხადდეს, თუ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი ნდობა აქვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ.<sup>149</sup> 2005 წლის ცვლილებებით კი სიტყვა “შეიძლება” შეიცვალა სიტყვით “დაუშვებელი”,<sup>150</sup> რაც კანონიერი ნდობის საფუძველზე მიღებული სამართლებრივი შედეგების შენარჩუნების უფრო საიმედო გარანტიაა.

სზაკ-ში გათვალისწინებულია აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებაც. კერძოდ, კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ მას საფუძველად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება.<sup>151</sup> შედეგის მართლზომიერებას მხოლოდ მართლზომიერი საშუალებებით მისი მიღწევა განაპირობებს.<sup>152</sup> მაგალითისთვის, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა მოხდა დაინტერესებული მხარის მიერ წარმოდგენილი გაყალბებული ცნობის საფუძველზე, აქ ვერ იარსებებს კანონიერი ნდობა, რადგანაც თუ პირმა იცის, რომ გადაწყვეტილება უკანონოა, შეუძლებელია მას ჰქონდეს რწმენა ამ გადაწყვეტილების კანონიერებისადმი.

აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის არსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ აქტი არ გაუქმდება. შეიძლება არსებობდეს ისეთი გარემოებები, როცა აქტის გაუქმება გარდაუვალია. მაგალითად, თუ ადმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან კანონიერ ინტერესებს, შეიძლება გამოცხადდეს ბათილად. ამ შემთხვევაში დაინტერესებულ მხარეს, რომელსაც აქტის მიმართ გააჩნდა კანონიერი ნდობა, კერძო და საჯარო ინტერესების ურთიერთგაწონასწორების საფუძველზე უნდა აუნაზღაურდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მიყენებული ქონებრივი ზიანი.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> სსმ, 32(39), 15/07/1999, მუხლი 60.

<sup>150</sup> სსმ, 37, 14/07/2005.

<sup>151</sup> სზაკ, მუხლი 60<sup>1</sup>.

<sup>152</sup> სუს, #ბს-891-853(კ-06), #9 ქომეთიანი, 16 იანვარი, 2007 წელი.

<sup>153</sup> სზაკ, მუხლი 60<sup>1</sup>.

## 2.2.2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაშიც კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლები განისაზღვრება სზაკ-ის მე-60<sup>1</sup> და 61-ე მუხლებით. შესაბამისად, მის მიმართ ვრცელდება ყველა ის ნააზრევი, რაც ზემოთ, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებით ითქვა. მიუხედავად ამისა, საინტერესოა ნორმატიული აქტის მიმართ წარმოშობილ კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებით საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის გაცნობა.

საქართველოს ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის მიხედვით, ნორმატიული აქტების სახელმწიფო აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის, სამართლებრივი სისტემის საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით იქმნება ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრი. სახელმწიფო რეესტრში უნდა შევიდეს საქართველოში მოქმედი ყველა ნორმატიული აქტი.<sup>154</sup> საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში აღრიცხვა ემსახურება სამართლებრივი სახელმწიფოს, სამართლებრივი ურთიერთობისა და საქვეყნოობის პრინციპებს, უზრუნველყოფს პირის კანონიერი ნდობის უფლებას – სახელმწიფოში მოქმედი სამართლებრივი წესრიგის შესახებ იყოს ინფორმირებული, მისთვის მოსალოდნელი შესაძლო სამართლებრივი შედეგის დადგომის თაობაზე.<sup>155</sup> საინტერესოა, რა მოხდება იმ შემთხვევაში თუ ნორმატიული აქტი არ აღირიცხება საჯარო რეესტრში? შეიძლება თუ არა მსგავსი აქტის მიმართ არსებობდეს კანონიერი ნდობა?

<sup>154</sup> სკ ნორმატიული აქტების შესახებ (2009), სსმ, 33, 09/11/2009, მუხლი 29;  
სკ ნორმატიული აქტების შესახებ (1996), პარლამენტის უწყებანი, უნომრო, 19/11/1996,  
მუხლი 53.

<sup>155</sup> სუს, #ბს-1342-1284(კ-09), 27 აპრილი, 2010 წელი.

2002 წელს საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ განიხილა სამი საქმე, რომელიც შეეხებოდა სწორედ ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში აღურიცხავი ნორმატიული აქტიდან გამომდინარე დამდგარ სამართლებრივ შედეგებს.<sup>156</sup> საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს ფასების სახელმწიფო ინსპექციის მცხეთა-თიანეთის ფასების ინსპექციამ შემოწმება ჩაატარა შპს `მცხეთაწყალკანალში`, სს `მცხეთაგაზში` და შპს `მცხეთის კომუნალურ გაერთიანებაში`. შემოწმების შედეგად აღმოჩნდა, რომ ამ კომპანიებს ტარიფები დადგენილი ჰქონდათ ისეთი აქტების საფუძველზე, რომლებიც რეესტრში არ იყვნენ რეგისტრირებულნი. პირველ შემთხვევაში, ტარიფი დადგენილი იყო ქ. მცხეთის გამგეობის დადგენილებით და მხოლოდ იმიტომ არ იყო რეგისტრირებული რეესტრში, რომ მისი მიღების დროისთვის, 1996 წელს საქართველოს ადგილობრივი თვითმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრი ჯერ არ არსებობდა.<sup>157</sup> მეორე შემთხვევაში, სახეზე იყო საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკის) გადაწყვეტილებით დადგენილი ტარიფი, მაშინ როცა რეგულირებადი ფასი უნდა განსაზღვრულიყო სემეკის დადგენილებით, რომელიც ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს და ძალაში შედის `ნორმატიული აქტების შესახებ` საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.<sup>158</sup> მესამე შემთხვევაში კი ტარიფი განსაზღვრული იყო ქ. მცხეთის 1999 წლის დადგენილებით, რომლის რეესტრში რეგისტრაციის არქონის მიზეზიც საქმის მასალებიდან არ ჩანს და შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ სახეზე იყო გამგეობის დაუდევრობა.<sup>159</sup>

<sup>156</sup> იხ. სუს, #3გ-ად-51-კ, 31 მაისი, 2002 წელი; #3გ-ად-66-კ-02, 7 ივნისი, 2002 წელი; #3გ-ად-52-კ-02, 19 ივნისი, 2002 წელი.

<sup>157</sup> სუს, #3გ-ად-51-კ, 31 მაისი, 2002 წელი.

<sup>158</sup> სუს, #3გ-ად-66-კ-02, 7 ივნისი, 2002 წელი.

<sup>159</sup> სუს, #3გ-ად-52-კ-02, 19 ივნისი, 2002 წელი.

პირველ შემთხვევაზე უზენაესმა სასამართლომ დავა შპს `მცხეთაწყალკანალის` სასარაგებლოდ გადაწყვიტა. სასამართლომ არ გაიზიარა ფასების სახელმწიფო ინსპექციის მოსაზრება, რომ ქ. მცხეთის გამგეობის 1996 წლის დადგენილება არ წარმოადგენს ნორმატიული აქტს, რადგან არ არის რეგისტრირებული ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში, რადგანაც იმ დროისთვის არ მოქმედებდა საქართველოს ადგილობრივი თვითმართელობისა და მმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრი. მაგრამ კანონიერ ნდობასთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლო არ დაეთანხმა საოლქო სასამართლოს მოსაზრებას სზაკ-ის მე-9 მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილების გამოყენების თაობაზე და განმარტა, რომ კანონიერი ნდობის უფლება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დაპირების შემთხვევაში რაიმე ქმედების შესასრულებლად. ეს არ შეიძლება გაიგივებულ იქნეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტთან. ნორმატიული აქტების მიღებისა და ამოქმედების პროცედურა და წესი დადგენილია შესაბამისი კანონმდებლობით.<sup>160</sup> შესაძლოა მსგავსი მსჯელობის მიზეზი არის ის, რომ სზაკ-ის მაშინდელი რედაქციით<sup>161</sup> მე-9 მუხლის სახელწოდება იყო “კანონიერი ნდობის უფლება”, რეალურად კი ის ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირებას ეხებოდა. მაგრამ ეს მაინც არ ამართლებს სასამართლოს მიდგომას, რადგანაც მოცემულ შემთხვევაში საერთოდ უარყოფილია ნორმატიული აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის გავრცელება. კანონის მოცემული ფორმულირება შეგვიძლია მივიჩნიოთ ხარვეზად. კანონის ხარვეზის მნიშვნელოვან ტიპს წარმოადგენს ის შემთხვევა, როდესაც სამართლის ნორმა არ მოიცავს ისეთ ურთიერთობას, რომელიც, სამართლიანობის თვალსაზრისიდან გამომდინარე, ამ კანონის რეგულირება უნდა ყოფილიყო.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> სუს, #3გ-ად-51-კ, 31 მაისი, 2002 წელი.

<sup>161</sup> სსმ, 32(39), 15/07/1999.

<sup>162</sup> ციპელიუსი, გვ. 84.

მართლმსაჯულება სამართალს ავითარებს იმ გზით, რომ იგი ახდენს კანონის დაზუსტებას, განვრცობას ან შესწორებას.<sup>163</sup> შესაბამისად, კანონის ხარვეზი არ უნდა გახდეს სამართლის ძირითად პრინციპებზე უარის თქმის საფუძველი.

სს `მცხეთაგაზის` შემთხვევაშიც სასამართლომ განაცხადა, რომ კანონიერი ნდობის უფლება შეიძლება წარმოიშვას მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების შემთხვევაში, თუ დაპირება კანონს არ ეწინააღმდეგება, რასაც მოცემულ შემთხვევაში ადგილი არ ჰქონია. სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა ფასების სახელმწიფო ინსპექციის მოთხოვნა და განმარტა, რომ სახელმწიფო რეგულირებადი ფასი ბუნებრივი აირის გამოყენებაზე უნდა დადგენილიყო სემეკის არა გადაწყვეტილებით, არამედ დადგენილებით, რომელიც ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს. შესაბამისად, საოლქო სასამართლოს უნდა ემსჯელა სს `მცხეთაგაზის` მიერ სემეკის გადაწყვეტილების გამოყენებით მიღებული იქნა თუ არა ზედმეტი შემოსავალი, ვიდრე იგი მიიღებდა შემოსავალს ამ გადაწყვეტილების გამოყენებამდე, რაც შეიძლება მიჩნეული იქნეს უკანონო შემოსავლად.<sup>164</sup>

“მცხეთის კომუნალური გაერთიანების” საქმეზე სასამართლომ სრულად დააკმაყოფილა ფასების სახელმწიფო ინსპექციის მოთხოვნები. შპს `მცხეთის კომუნალური გაერთიანება` საქმიანობაში სარგებლობდა ქ. მცხეთის გამგეობის მიერ 1999 წელს დადგენილებით განსაზღვრული ტარიფით, რაც `ნორმატიული აქტების შესახებ` კანონის 53-ე მუხლის შესაბამისად არ იყო რეგისტრირებული საქართველოს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში. საოლქო სასამართლოს კოლეგიამ მიიჩნია, რომ მოსარჩელის მხრიდან ადგილი არ ჰქონია კანონის დარღვევას, ვინაიდან მოსარჩელე, როგორც მეწარმე, არ იყო ვალდებული გადაემოწმებინა მცხეთის გამგეობის დადგენილების ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში რეგისტრაციის საკითხი და მოსარჩელეს

<sup>163</sup> იქვე, გვ. 99.

<sup>164</sup> სუს, #3გ-ად-66-კ-02, 7 ივნისი, 2002 წელი.

კონკრეტულ შემთხვევაში მცხეთის გამგეობის მიმართ წარმოეშვა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული კანონიერი ნდობის უფლება, რაც საკასაციო პალატამ არ გაიზიარა. მართალია, მცხეთის გამგეობის დადგენილება ახალი ტარიფების თაობაზე, `ფასებისა და ფასწარმოქმნის საფუძვლების შესახებ` კანონის მე-12 და `ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ` კანონის 35-ე მუხლის შესაბამისად, კომპეტენციის ფარგლებში მიღებულია უფლებამოსილი ორგანოს – მცხეთის გამგეობის მიერ, მაგრამ ვინაიდან დადგენილება, როგორც ნორმატიული აქტი, რეგისტრირებული არ არის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში, ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის 44-ე მუხლის მიხედვით, დადგენილებას არ შეუძენია იურიდიული ძალა და შესაბამისად, არც დადგენილებით დამტკიცებული ახალი ტარიფი, როგორც სახელმწიფო რეგულირებული ფასი, არ აღჭურვილა იმპერატიულობით, ყველასათვის სავალდებულო შესრულებით. `ფასებისა და ფასწარმოქმნის საფუძვლების შესახებ` კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, შპს “მცხეთის კომუნალური გაერთიანება” რადგან თავად წარმოადგენს ფასწარმოქმნის სუბიექტს და მონაწილეობს სახელმწიფოს მხრიდან ფასების რეგულირების პროცესში, საკასაციო პალატა იზიარებს კასატორის მოტივს, რომ მოსარჩელეს უნდა სცოდნოდა და ვალდებულიც იყო სცოდნოდა ტარიფების დამტკიცება – ძალაში შესვლის საკანონმდებლო პროცედურა (მექანიზმი) და ვინაიდან გამგეობიდან გამოგზავნილ დადგენილებას არ ესვა ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრის შტამში, კოდითა და რეგისტრაციის თარიღის აღნიშვნით, მოსარჩელეს საქმიანობაში არ უნდა ეხელმძღვანელა ასეთი ტარიფით, როგორც იურიდიული ძალის არმქონე, უკანონო ტარიფით. კონკრეტულ შემთხვევაში, საკასაციო პალატის აზრით, კანონიერი ნდობის უფლებაზე მითითება უმართებულოა და მცხეთის გამგეობის მიერ ახალი ტარიფის მოქმედი კანონმდებლობის



უგულვებელყოფით მიღება – “მცხეთის კომუნალური გაერთიანების” კანონიერი ნდობის საფუძველი ვერ გახდება.<sup>165</sup>

საინტერესოა 2004 წელს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება. აღნიშნულ საქმეში ფასების სახელმწიფო ინსპექციამ შემოწმება ჩაატარა სს „საქრუსენერგოში“. სემეკის გადაწყვეტილებებით კომპანიას დადგენილი ჰქონდა ტარიფები ცენტრალურ მომხმარებლებთან, მაშინ როცა ტარიფი განსაზღვრებოდა სემეკის მიერვე მიღებული დადგენილებით. საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ინდივიდუალური აქტებით და წერილებით ნორმატიულ აქტებში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობას, ნორმატიული აქტებით დადგენილი ტარიფის შეცვლას ადმინისტრაციული აქტის მეშვეობით. დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის სახით მიღება (გამოცემა) და ინდივიდუალური შინაარსის სამართლებრივი აქტის ნორმატიული აქტის სახით მიღება (გამოცემა). ამდენად, ის გარემოება, რომ `ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ` კანონის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის და მე-14 მუხლის მიხედვით, სემეკ-ის გადაწყვეტილება, დადგენილებასთან ერთად, სავალდებულოა ლიცენზიატისათვის, არ ქმნის ნორმატიული აქტით დადგენილი მომსახურების ღირებულების ტარიფის ინდივიდუალური აქტით შეცვლის საფუძველს, სს „საქრუსენერგოს“, როგორც ელექტროენერჯის გადაცემის ლიცენზიატს, უნდა დაეცვა კანონმდებლობით დადგენილი წესით მისთვის განსაზღვრული ტარიფი. ნორმატიული აქტით განსაზღვრული ტარიფის ადმინისტრაციული აქტით შეცვლის საფუძველს არ იძლეოდა აგრეთვე 19.10.98წ. #6 დადგენილების მე-3 პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა სემეკ-ში წარდგენილი განაცხადის საფუძველზე დადგენილი წესით ტარიფის განსაზღვრას. ამდენად,

---

<sup>165</sup> სუს, #3გ-ად-52-კ-02, 19 ივნისი, 2002 წელი.

მართებულია გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებაში მოყვანილი მოსაზრება იმის შესახებ, რომ სემეკ-ის გადაწყვეტილებები, რომლითაც სს `საქრუსენერგოს` დაუდგინდა ტარიფები ცენტრალურ მომხმარებლებთან, კერძოდ: სს `ეი-ი-ეს თელასთან`, სს `რუსთავცემენტთან`, სს `მადნეულთან`, შპს `საქართველოს რკინიგზასა` და შპს `ალიონ-პლიუსთან`, არ წარმოადგენდა სს `საქრუსენერგოსათვის` სახელმწიფოს მხრიდან სატარიფო რეჟიმის დამდგენ დოკუმენტს და არ ატარებდა მისთვის შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათს. დიდი პალატა ადასტურებს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ ადრე მიღებულ განჩინებებში გატარებულ მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ სახელმწიფოს რეგულირებადი ფიქსირებული ფასი სემეკ-ის დადგენილებით და არა გადაწყვეტილებით უნდა განისაზღვროს, კანონიერი ნდობა პირს შეიძლება წარმოეშვას ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი აქტის მიხედვით, რომელიც არ ეწინააღმდეგება კანონის მოთხოვნებს კანონით დადგენილი წესის დარღვევით მიღებული აქტის მიმართ (სზაკ-ის მე-60 მუხ.) კანონიერი ნდობა არ წარმოიშობა იმის გათვალისწინებით, რომ ელექტროენერჯის გადაცემის ლიცენზიანტს უნდა სცოდნოდა და დაეცვა კანონმდებლობით დადგენილი წესით განსაზღვრული ტარიფი.<sup>166</sup>

ხსენებული გადაწყვეტილებები ტოვებს გარკვეული უკმაყოფილების განცდას, რამდენადაც კანონიერი ნდობის პრინციპი სწორედაც რომ უკანონო გადაწყვეტილებების მავნე შედეგებისგან იცავს ადრესატებს. კანონიერი ნდობის არსებობის გამომრიცხველია დაინტერესებული მხარის და არა ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო ქმედება. აქტის უკანონობისა და მისგან გამოწვეულ შედეგებზე პასუხისმგებლობის მეტი წილი უნდა მოდიოდეს სწორედ ადმინისტრაციულ ორგანოზე, რადგანაც უპირატესად მას ევალება

<sup>166</sup> სუს, დიდი პალატა, #ბს-273-419-კ-04, 27 სექტემბერი, 2004 წელი.

საკუთარი საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულაციების ზედმიწევნით ცოდნა და არა დაინტერესებულ მხარეს.

### 2.2.3. კანონიერი ნდობა და კანონიერების პრინციპი

მოქალაქის კანონიერი ნდობის დაცვის ინტერესის გვერდით დგას სახელმწიფოს საქმიანობის კანონიერების პრინციპი.<sup>167</sup> ხშირ შემთხვევაში კანონიერი მოლოდინების დაცვა ხდება არა ნდობის ფაქტორის გამო, არამედ კანონიერების პრინციპი მოითხოვს ამას.<sup>168</sup> მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში ეს პრინციპები არა ერთმანეთის გვერდით, არამედ ერთმანეთის პირისპირ დგანან.

ჰოლანდიელი პროფესორები გიო თენ ბერგი და რობ ვიდერშოუენი თავიანთ ნაშრომს კანონიერ ნდობაზე ფაქტიურად კანონიერ ნდობასა და კანონიერებას შორის არსებულ ბუნებრივ წინააღმდეგობაზე საუბრით იწყებენ. ჰოლანდიურ დოქტრინაში არსებული ერთი მოსაზრების თანახმად, სამართლის უმნიშვნელოვანესი დანიშნულება არის ის, რომ შესაძლო კანონიერი მოლოდინების შექმნით უზრუნველყოს საიმედოობა. მეორე მოსაზრების მიხედვით კი, სამართალი ვერ დაეფუძნება ნდობასა და მოლოდინებს, რაც არ უნდა გონივრული და სამართლიანი იყვნენ ისინი. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორ მოსაზრებას შორის აშკარა დაპირისპირებაა, ორივე მათგანი მაინც ჭეშმარიტია. ერთის მხრივ, სამართალმა უნდა უზრუნველყოს სტაბილურობა და საიმედოობა, რათა ადრესატებმა შეძლონ შესაბამისად დაგეგმონ საკუთარი მოქმედებები.

<sup>167</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 220.

<sup>168</sup> Forsyth, Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011, გვ. 3.

მაგრამ, მეორეს მხრივ, სამართალი ვერ იქნება სტატიკური, რადგანაც ის სამართლიანად უნდა მოერგოს სწრაფად ცვალეზად გამოწვევებს.<sup>169</sup>

კანონიერი მმართველობითი ღონისძიების შემთხვევაში კანონიერი ნდობისა და მმართველობის კანონიერების პრინციპები მხოლოდ მაშინ დგას ერთმანეთის პირისპირ, როდესაც აშკარაა სამართლებრივი და ფაქტობრივი მდგომარეობის ისეთი ცვლილება, რომელიც მნიშვნელოვნად ცვლის აქტის გამოცემის დროს არსებულ საფუძვლებს. ამ შემთხვევაშიც კანონმდებლის მიერ აღიარებულია კანონიერი ნდობის პრინციპის უპირატესობა, რამდენადაც ის მმართველობის ორგანოს არ უტოვებს ინტერესთა შეფასების შედეგად გადაწყვეტილების მიღების უფლებას, როგორც ეს ხდება აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევაში, არამედ თვითონ განსაზღვრავს აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძვლებს აბსტრაქტული ნიშნებით.<sup>170</sup>

საქართველოს უზენაესი სასამართლო ვრცლად მსჯელობს კანონიერი ნდობისა და კანონიერების პრინციპის შეპირისპირებაზე. ერთ-ერთ საქმეზე საკასაციო სასამართლო ამ მიმართულებით საკმაოდ ვრცელ მსჯელობას ავითარებს.<sup>171</sup> სასამართლოს განმარტებით, უნდა შეფასდეს ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანესი კანონიერებისა და კანონიერი ნდობის პრინციპებს შორის კონფლიქტი და თანაზომიერების პრინციპის მეშვეობით დადგინდეს, თუ რომელი პრინციპის დაცვა არის კონკრეტულ შემთხვევაში პრიორიტეტული, რომელი პრინციპია აღმატებული ხარისხის და რომლის უზრუნველყოფა არის დაცვის ღირსი.

აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების საფუძველია მმართველობის „კანონიერების პრინციპი“, რომელიც მოითხოვს კანონიერების აღდგენის მიზნით უკანონო ინდივიდუალური

<sup>169</sup> Berge, Gio ten; Widdershoven, R.J.G.M., The principle of legitimate expectations in Dutch constitutional and administrative law, Netherlands reports to the fifteenth international congress of comparative law, 1998, გვ. 421.

<sup>170</sup> ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3, გვ. 220.

<sup>171</sup> სუს, #-ბს-143-137(კ-10), 6 ივლისი, 2010 წელი.

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

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

საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ ეროვნულმა სასამართლოებმა მმართველობის კანონიერების პრინციპსა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობის პრინციპს შორის შეპირისპირების დროს თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოახდინონ აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებით ადრესატისადმი მიყენებული ზიანის და ამ აქტის ბათილად გამოუცხადებლობით მესამე პირებისა და საზოგადოებისათვის მიყენებული ზიანის შეპირისპირება, ასევე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმა და წარმოების სახე (წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უფრო მეტ ნდობას იმსახურებს ვიდრე ზეპირი. ასევე, რაც უფრო ფორმალურია ადმინისტრაციული წარმოება, მით უფრო მეტია პირის კანონიერი ნდობის ხარისხი), მისი უკანონობის სიმძიმე, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგ გასული დრო. ყოველივე ამის გათვალისწინებით შესაძლებელია შეიზღუდოს აქტის ბათილად გამოცხადების შესაძლებლობები. განგრძობადი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, რომელთა საფუძველზეც ხდება ფულადი დახმარების მიღება, შესაძლებელია უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება მისი მოქმედების შეწყვეტით ბათილად გამოცხადების დღიდან, ასევე შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადება მისი მოქმედების მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით, შეწყვეტით (სზაკ-ის მე-60<sup>11</sup> მუხლის 7-ე ნაწილი).

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი – კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის გამოყენების შესაძლებლობას ზოგადი ადმინისტრაციული

კოდექსი უშვებს კანონიერი და უკანონო აქტების და მათ საფუძველზე განხორციელებული ღონისძიებების მიმართ, შესაბამისი სავალდებულო წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში; კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის არსებობა პირდაპირ კავშირშია სამართლებრივ შედეგთან, სწორედ სამართლებრივი შედეგის სტაბილურობის შენარჩუნების მიზანს ემსახურება კანონიერი ნდობის დაცვა.

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ დოქტრინა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შესახებ მოიცავს ორ ასპექტს. კერძოდ, თუ რა შემთხვევაშია აქტი კანონიერი ან უკანონო და მეორეს მხრივ, თუ რა სამართლებრივ შედეგებს იწვევს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მართლწინააღმდეგობა. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არ არის დაცვის ღირსი, ანუ არ არსებობს კანონიერი ნდობა, თუ ა) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება და ბ) ან, როდესაც მისთვის ამ აქტის უკანონობა ცნობილი იყო ან უნდა ცოდნოდა.<sup>172</sup>

2010 წლის 17 აპრილს საქართველოს უზენაეს სასამართლოში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ საკითხებზე მოსამართლეთა შეხვედრა გაიმართა, სადაც ჩამოყალიბდა რეკომენდაციები სხვადასხვა საკითხებზე. მათ შორის განხილულ იქნა არასწორი საფუძველით პენსიის დანიშვნისა და გაცემის შემთხვევები და ამ ჭრილში კანონიერი ნდობისა და კანონიერების შეპირისპირების საკითხი. კერძოდ, ა) იმ შემთხვევაში თუ პირს ადმინისტრაციული ორგანოს ბრალით არასწორად დაენიშნა გაზრდილი პენსია, რომელსაც პირი გარკვეული ვადის განმავლობაში იღებდა, აქვს თუ არა ადმინისტრაციას უფლება მოითხოვოს სხვაობის დაბრუნება. უნდა დაკმაყოფილდეს თუ არა ადმინისტრაციის ასეთი მოთხოვნა პენსიონერისადმი? ბ) როგორ უნდა გადაწყდეს საკითხი თუ გაზრდილი პენსია პირს დაენიშნა პირის ბრალით, მაგ. არასწორი მონაცემების ადმინისტრაციისათვის წარდგენის გამო? მოსამართლეებმა

---

<sup>172</sup> სუს, #-ბს-143-137(კ-10), 6 ივლისი, 2010 წელი.

მიუთითეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60<sup>1</sup> მუხლის მე-5 ნაწილზე, რომლის თანახმად დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ მან ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიაღება ზიანი. კანონიერი ნდობა არ არსებობს, თუ მას საფუძველად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება. ა) პირველ საკითხზე გამოითქვა მოსაზრებები და აზრი შეჯერდა იმაზე, რომ ასეთ დროს ამოსავალი წერტილი უნდა იყოს კანონიერი ნდობა, კერძოდ, ამ შემთხვევაში არსებობს პირის კანონიერი ნდობა იმ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისადმი, რომლითაც მას გაზრდილი პენსია დაენიშნა, აღნიშნული აქტი კი წარმოადგენს აღმჭურველ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს. ამის გამო არ შეიძლება ის სხვაობა, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ბრალით არასწორად დაენიშნა პირს, დაბრუნებულ იქნას, თუმცა მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ შემდგომში გაზრდილი პენსიის გაცემა აღარ უნდა განხორციელდეს. ბ) მეორე შემთხვევასთან დაკავშირებით მოსამართლეები შეთანხმდნენ, რომ ასეთ დროს, დაინტერესებული პირის უკანონო ქმედების გამო, არ შეიძლება არსებობდეს კანონიერი ნდობა და გამომდინარე აქედან, პირმა უნდა დააბრუნოს სხვაობა.<sup>173</sup>

საინტერესოა საკითხი – მაშინ, როდესაც კანონიერი ნდობისა და კანონიერების პრინციპები ერთმანეთის პირისპირ დგანან, სად გადის მათ შორის ზღვარი? საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი პირდაპირ ადგენს, რომ კანონიერი ნდობის უფლება, თუ არ არსებობს მისი წარმოშობის გამომრიცხველი გარემოებები, წარმოადგენს სწორედ უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შენარჩუნების

---

<sup>173</sup> რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლო პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე (2010 წელი, 17 აპრილი) - <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/rekomendaciebi%20administraciuli.pdf>



გარანტიას. ანუ კანონიერი ნდობის არსებობის შემთხვევაში აღარც დგას იმის საჭიროება, რომ შემოწმდეს აქტის კანონიერება, რადგანაც ეს შედეგს მაინც არ შეცვლის. შესაბამისად, დიდ მნიშვნელობას იძენს იმ საკითხის განსაზღვრა თუ კონკრეტულად რა მომენტიდან ხდება კანონიერი ნდობის წარმოშობა ლეგიტიმური და რა ეტაპიდან ჩაითვლება ის პრიორიტეტულად კანონიერების პრინციპთან კონკურენციაში.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო ამ საკითხთან დაკავშირებით განმარტავს, რომ ეს ზღვარი კანონიერი ნდობის უფლებასა და კანონიერების პრინციპს შორის გადის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერ ძალაში შესვლის მომენტზე. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, სასამართლო ორგანოები სასარჩელო წესით აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმებისას ვერ შეაფასებენ აქტის ადრესატის კანონიერი ნდობის უფლებას, შესაბამისად, ვერც დაიცავენ მას, რამდენადაც აქტის ადრესატს კანონიერი ნდობა წარმოეშვება მხოლოდ აქტის კანონიერ ძალაში შესვლის ანუ: 1. აქტის გასაჩივრების ვადის გასვლის; ან 2. აქტის გასაჩივრების შემთხვევაში მის უცვლელად დატოვების შემდგომ. სწორედ აქტის კანონიერ ძალაში შესვლა იწვევს აქტის ადრესატის კანონიერი ნდობის უფლების წარმოშობას, და ამ უფლების დაცვა პრიორიტეტულ ხასიათს იძენს კანონიერების პრინციპთან მიმართებით. ამდენად, სამართალწარმოების მიმდინარეობისას ადმინისტრაციული სასამართლოების მხრიდან გასაჩივრებული აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატის კანონიერი ნდობის უფლების შეფასება დაუშვებელია და არასამართლებრივი მიდგომაა, ვინაიდან ასეთ პირობებში შეუძლებელი იქნება მოსარჩელის კანონიერი ინტერესების დაცვა.<sup>174</sup>

აღნიშნული მიდგომა არ უნდა იყოს გაგებული ისე, თითქოს დაინტერესებულ მხარეს არა აქვს ლეგიტიმური უფლება აქტის

---

<sup>174</sup> სუს, №ბს-192-184(3კ-13) 16 ივლისი, 2013 წელი.

გასაჩივრების ვადის გასვლამდე განახორციელოს იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებანი. ზემოთხსენებული კანონიერების პრინციპის უპირატესობა კანონიერი ნდობაზე გამოიხატება მხოლოდ იმას, რომ აქტი, რომელიც კანონსაწინააღმდეგოა, გაუქმდება. მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ პირს არ აუნაზღაურდება ის ზიანი რაც მან კანონიერი ნდობის საფუძველზე იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებათა განხორციელების შედეგად განიცადა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გამოვიდოდა ისე, რომ მაგალითისთვის, მშენებლობის ნებართვის მიმღები უნდა დაელოდოს გასაჩივრების ვადის გასვლას და მხოლოდ მას შემდეგ დაიწყოს მშენებლობა.

ამ საკითხთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია კიდევ ერთი ფაქტორი. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს შესაბამისად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობიდან, ასევე ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გამოტანისათვის დადგენილი ვადის გასვლიდან 1 თვის ვადაში, ხოლო ნორმატიული აქტის შემთხვევაში – უშუალო ზიანის მიყენებიდან 3 თვის ვადაში.<sup>175</sup> ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის ზუსტი დროის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია აქტის მიმართ საჩივრისა და სარჩელის შეტანისათვის კანონით დადგენილი ვადების დასაცავად. სწორედ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის ანუ მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე იწყება მისი გასაჩივრების (სარჩელის შეტანის) ვადების ათვლა. თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია რამდენიმე ადრესატისათვის, აუცილებელია თითოეული მათგანისთვის მისი ოფიციალური გაცნობა.

---

<sup>175</sup> საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მუხლი 22.3.

აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია თითოეული პირის მიმართ ძალაში შესვლის სხვადასხვა დრო გვექონდეს სახეზე.<sup>176</sup> აქტის გასაჩივრების უფლება აქვს დაინტერესებულ მხარეს. დაინტერესებული მხარე კი არის ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელთა დაკავშირებითაც გამოცემულია ან უნდა გამოიცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება. მაგ., გასაჩივრების უფლება აქვს პირს, რომელიც არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის (მშენებლობის აკრძალვის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების) ადრესატი. ასევე გასაჩივრების უფლება აქვს იმ პირს, რომელიც არ არის ადმინისტრაციული ღონისძიების უშუალო ადრესატი, არამედ არის იმ პირის მეზობელი, რომლის მიმართაც გამოიცა მშენებლობის ნებართვა, რამდენადაც ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს მის კანონიერ ინტერესზე.<sup>177</sup> ყოველივე აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ აქტის არსებობის ნებისმიერ ეტაპზე შეიძლება გამოჩნდეს სათანადო მოსარჩელე, რომელიც პროცედურის დაცვით კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს აქტის კანონიერებას. მსგავს შემთხვევებში, არ აქვს მნიშვნელობა იმას თუ რა დროა გასული აქტის გამოცემიდან, თუ დაინტერესებული პირისთვის მოგვიანებით გახდა ცნობილი აქტის არსებობის შესახებ და ის სადავოს გახდის ამ აქტს, არ შეიძლება კანონიერი ნდობის პრინციპი გახდეს გადაწყვეტილების კანონიერებაზე მსჯელობის დამაბრკოლებელი გარემოება. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოხდება დაინტერესებული მხარის გასაჩივრების უფლების უგულებელყოფა. თუმცა მსგავს შემთხვევებში აუცილებელია მკაცრად

<sup>176</sup> ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 83-84.

<sup>177</sup> ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 201-202.

შემოწმდეს დაინტერესებული მხარისთვის გასაჩივრების ვადის დენის დაწყების ლეგიტიმური თარიღი, რათა არ მოხდეს მათი მხრიდან ამ უფლების არაკეთილსინდისიერად გამოყენება. ეს შემოწმება კი შეიძლება მოხდეს როგორც კანონიერების ისე კეთილსინდისიერების კუთხითაც.<sup>178</sup> შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ კანონიერი ნდობის არსებობისას კოდექსით გათვალისწინებული აქტის გაუქმების აკრძალვა მიმართულია ადმინისტრაციული ორგანოებისკენ. ანუ დაუშვებელია არა მსგავსი აქტების დაინტერესებული მხარეების მიერ გასაჩივრება, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მათი საკუთარი ინიციატივით გაუქმება.

საქართველოში კანონიერი ნდობისა და კანონიერების პრინციპის შეპირისპირების კიდევ ერთ საინტერესო შემთხვევას წარმოადგენს იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ბედი, რომლებიც გამოიცა 2000 წლის 1 იანვრამდე, ანუ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებამდე. კოდექსის გარდამავალ დებულებებში აღნიშნულია, რომ არ შეიძლება ამ კოდექსის ამოქმედებამდე გამოცემული ან დადასტურებული აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადება, თუ პირმა განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის რაიმე ქმედება ამ აქტის საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ა) აქტი გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ; ბ) ეს პირდაპირ არის მითითებული კანონში ან მის საფუძველზე გამოცემული ზემდგომი ორგანოს კანონქვემდებარე აქტში; გ) კანონმდებლობის შესაბამისად ეს პირდაპირ არის მითითებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში; დ) დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგენილი ვალდებულება, რომლის შეუსრულებლობაც კანონმდებლობის შესაბამისად შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად

---

<sup>178</sup> კეთილსინდისიერებაზე იხ. თავი 2.6.2.

გამოცხადების საფუძველი.<sup>179</sup> მოგვიანებით, კანონმდებელმა კოდექსის ამოქმედებამდე გამოცემულ აქტებზე კანონიერი ნდობის პრინციპის მოქმედება არ გაავრცელა ასევე ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსის VII<sup>2</sup> თავით გათვალისწინებულ შემთხვევებზე, რომელიც 2004 წელს დაემატა კოდექსს და 2007 წელს ამოღებულ იქნა და რომელიც ითვალისწინებდა თანამდებობის პირის, მისი ოჯახის წევრის, ახლო ნათესავის ან დაკავშირებული პირის უკანონო და დაუსაბუთებელ ქონებას და მიღებული იყო (გამოცემული) კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით.<sup>180</sup>

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამდე გამოცემულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე მსჯელობას ავითარებს საქართველოს უზენაესი სასამართლოც. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ კოდექსის გარდამავალ დებულებებში მოცემული ნორმის ძირითადი მიზანი და ფუნქცია მდგომარეობს იმ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შედეგების დაცვასა და კანონიერი სამართლებრივი აქტის სტატუსის შენარჩუნებაში, რომლებიც შეესაბამებოდა მათი გამოცემის დროს მოქმედ სამართლებრივ აქტებს, ანუ იმ პერიოდისათვის მოქმედი სამართლებრივი წესრიგის შესაბამისად იქნა გამოცემული, მაგრამ წინააღმდეგობაში მოვიდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედების შედეგად აქტის მიღების, მომზადებისა და გამოცემისათვის დადგენილი მაღალი სამართლებრივი სტანდარტის მოთხოვნებთან. ანუ სამართლებრივი სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით, კანონმდებელმა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მითითებული ნორმის მეშვეობით დაადგინა დამცავი მექანიზმი მის ამოქმედებამდე გამოცემული აქტებისა და მათი სამართლებრივი შედეგების სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 218.2 მუხლით დადგენილი ერთგვარი

<sup>179</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 218.2.

<sup>180</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 218.3.

იურიდიული იმუნიტეტი გამოყენებულ უნდა იქნეს არა კოდექსის ამოქმედებამდე გამოცემული ყველა აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის, არამედ იმ შემთხვევებისათვის, როდესაც 2000 წლის 1 იანვრამდე გამოცემული აქტი შეესაბამება გამოცემის მომენტისათვის არსებულ ნორმატიულ მოთხოვნებს, მაგრამ ვერ აკმაყოფილებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმებით განსაზღვრულ როგორც მატერიალურ, ისე ფორმალურ (პროცედურულ) მაღალ სტანდარტებს და სწორედ, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი მახასიათებლის – სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის პრინციპის შენარჩუნების მიზნით აღნიშნულ ნორმას აქვს ერთგვარი შემაკავებელი დატვირთვა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმების გამოყენების თავიდან ასაცილებლად. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ აღნიშნული ნორმის შინაარსი ცხადყოფს, რომ კანონმდებელი გარკვეულწილად უფრთხილდება აღმჭურველი აქტის ადრესატის უფლებრივ მდგომარეობას და პრიორიტეტს ანიჭებს მისი სამართლებრივი ინტერესების დაცვას, რამდენადაც ამგვარი აქტის საფუძველზე განხორციელებული იურიდიული მნიშვნელობის ქმედების ფაქტის არსებობის ხაზგასმა, გულისხმობს სწორედ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპის – კანონიერი ნდობის უფლების პატივისცემას, ამდენად, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებამდე გამოცემული აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების შემოწმებისას ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმების მოქმედების პერიოდში (2000 წლის 1 იანვრიდან) დაუშვებელია ამ კოდექსით გარანტირებული პირის კანონიერი ნდობის უფლების შელახვა სხვათა სამართლებრივი ინტერესებისა და უფლებების დაცვის სასაფრთხოდ. საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ აღნიშნული ნორმა არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც უპირობოდ ყველა სახის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების კანონიერად მიჩნევის წინაპირობა, რომელიც მომზადდა და

გამოიცა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ამოქმედებამდე – 2000 წლის 1 იანვრამდე. აღნიშნულთან დაკავშირებით მიეთითა საკასაციო სასამართლოს 2010 წლის 3 თებერვლის განჩინებაში, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ძალაში შესვლამდე გამოცემული ადმინისტრაციული აქტების ბათილად ცნობის წინაპირობების შეკვეცა არ გამორიცხავდა სასამართლოს მხრიდან სადავო აქტის მისი გამოცემის მომენტისათვის მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებისადმი შესაბამისობაზე მსჯელობის შესაძლებლობას.<sup>181</sup>

#### 2.2.4 არარა აქტი

უკანონო აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მსგავსად, არარა აქტების საფუძველზეც შესაძლოა დაინტერესებულმა პირებმა განახორციელონ იურიდიული მნიშვნელობის ქმედება და მიიღონ სარგებელი. უზენაესმა სასამართლომ თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ჩამოაყალიბა ვრცელი მსჯელობა არარა აქტის მიმართ არსებული კანონიერი ნდობის თაობაზე.

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60 მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა – არარად აღიარებაა. არარა ადმინისტრაციული აქტი იმთავითვე ბათილია და არ არის შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე, შესაბამისად, ამგვარი აქტის საფუძველზე განხორციელებული

---

<sup>181</sup> სუს, #ბს-1105-1074(2კ-10), 1 თებერვალი, 2011 წელი.

სამართალურთიერთობანი ან მოქმედებანი ვერ შეიძენს ლეგიტიმურ ხასიათს.

აქტის არარად აღიარების საფუძვლების დადგენისას კანონმდებელი მიზნად ისახავს ადმინისტრირების კანონიერებისა და პირის სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფას. ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლო წესით აქტის არარად აღიარება, ანუ აქტის არარად აღიარების ერთ-ერთი საფუძვლის დადგენა – დადასტურება იწვევს მძიმე იურიდიულ შედეგს, რადგან მის საფუძველზე განხორციელებული მოქმედებები ასევე მიიჩნევა არალეგიტიმურად.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60, 60<sup>1</sup> და 61-ე მუხლების შინაარსიდან გამომდინარე, კანონმდებელმა ერთმანეთისგან გამიჯნა არარად, უკანონო და კანონიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, რათა დადგინდეს თითოეულის სამართლებრივი შედეგების გაუქმების საკითხი, კერძოდ, არარად აქტს მიღებისთანავე არა აქვს იურიდიული ძალა და არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგს, ხოლო კანონიერი (60<sup>1</sup>) და უკანონო (61-ე) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები კანონიერ ძალაში შესვლის შედეგად იძენენ შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათს მათი ადრესატისათვის.

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი – კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს არარად აქტების მიმართ, რამდენადაც: 1. ამგვარი აქტი არ არის იურიდიული ძალის მქონე; 2. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მითითებული ინსტიტუტის გამოყენების შესაძლებლობას უშვებს კანონიერი და უკანონო აქტების და მათ საფუძველზე განხორციელებული ღონისძიებების მიმართ, შესაბამისი სავალდებულო წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში; 3. კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის არსებობა პირდაპირ კავშირშია სამართლებრივ შედეგთან, სწორედ სამართლებრივი შედეგის



სტაბილურობის შენარჩუნების მიზანს ემსახურება კანონიერი ნდობის დაცვა.

საკასაციო სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ დოქტრინა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შესახებ მოიცავს ორ ასპექტს. კერძოდ, თუ რა შემთხვევაშია აქტი კანონიერი ან უკანონო და მეორეს მხრივ, თუ რა სამართლებრივ შედეგებს იწვევს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მართლწინააღმდეგობა. დაინტერესებული მხარის კანონიერი ნდობა არ არის დაცვის ღირსი, ანუ არ არსებობს კანონიერი ნდობა, თუ ა) მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო ქმედება და ბ) ან, როდესაც მისთვის ამ აქტის უკანონობა ცნობილი იყო ან უნდა ცოდნოდა.<sup>182</sup>

სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემისთანავე ითვლება არარად, თუ: ა) შეუძლებელია მისი გამომცემი ორგანოს დადგენა; ბ) გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი პირის მიერ; გ) მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო; დ) მისი შესრულება გამოიწვევს სისხლის-სამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას.<sup>183</sup>

პირველ შემთხვევაში აშკარაა კანონიერი ნდობის არარსებობა, რადგანაც თუკი შეუძლებელია გამომცემი ორგანოს იდენტიფიკაცია, შესაბამისად, შეუძლებელია გაჩნდეს ნდობა დაუდგენელი სუბიექტის მიმართ. ასეთივე სიტუაციასთან გვაქვს საქმე, როცა შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო აქტის შესრულება. თუკი შეუძლებელია აქტს მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები, შესაბამისად, ვერ იარსებებს არარსებული და ფაქტობრივად შეუძლებელი მიზნისა თუ შედეგისკენ მიმართული კანონიერი ნდობა.

ცალკე განხილვის საგანია, როცა არარა აქტი იწვევს სისხლის-სამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიზანია დანაშაულებრივი

<sup>182</sup> სუს, #ბს-1300-876(კ-05), #9 ჭითანავა, 31 ივლისი, 2007 წელი.

<sup>183</sup> სზაკ, მუხლი 60.

ხელყოფის თავიდან აცილება და მართლწესრიგის დაცვა.<sup>184</sup> ასევე სამართალდარღვევების შემთხვევაშიც, სადაც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ამოცანაა საკუთრების, მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური, პოლიტიკური და პირადი უფლებებისა და თავისუფლებების, აგრეთვე საწარმოთა, დაწესებულებათა, ორგანიზაციათა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების, მმართველობის დადგენილი წესის, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, სამართალდარღვევათა თავიდან აცილების უზრუნველყოფა.<sup>185</sup> შესაბამისად, არც სისხლის სამართლის და არც ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი არ დაუშვებს, რომ არ იქნას აღკვეთილი ისეთი აქტის მოქმედება, რომელიც გამოიწვევს სისხლის-სამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას. კოდექსში გაკეთებული აქტის არარად აღიარების შემთხვევების ჩამონათვალი წარმოადგენს ადრესატის გარანტიას, რათა ის არ მოექცეს არარა აქტის მოქმედების ქვეშ. სწორედ ამიტომ არ წარმოშობს არანაირ ვალდებულებას არარა აქტი. აქტის ადრესატს უნდა ჰქონდეს გათავისებულები, რომ აქტი მას დანაშაულის ან სამართალდარღვევის ჩადენისკენ უბიძგებს. სისხლის სამართლით გათვალისწინებული დანაშაულის შემთხვევაში ეს ყველაფერი შედარებით მარტივი აღსაქმელია ან ასე რომც არ იყოს, პირი არცოდნის გამო არ განთავისუფლდება პასუხისმგებლობისაგან. შესაბამისად, ვერც ასეთი აქტის მიმართ გაჩენილი კანონიერი ნდობა იქნება სამართლებრივი დაცვის ღირსი. რაც შეეხება ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენას, აქ გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, რომ ხშირად ორგანოს მიერ გამოცემული აქტები წარმოადგენს არა ერთი შეხედვით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენისკენ მოწოდებას, არამედ ორგანოს მიერ კანონის ფარგლებში დადგენილ ახალ მოწესრიგებას. ამის კლასიკური მაგალითია საგზაო მოძრაობის

<sup>184</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 1.

<sup>185</sup> საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, მუხლი 1.

მარეგულირებელი პირის მიერ ავტომობილის მძღოლისთვის მითითება მოძრაობისკენ მაშინ, როცა შუქნიშანზე წითელი ნიშნულია ანთებული.<sup>186</sup>

წინა შემთხვევებისგან განსხვავებით, შედარებით ფრთხილი მიდგომაა საჭირო, როცა საქმე გვაქვს არაუფლებამოსილი ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ გამოცემულ აქტთან. ამ შემთხვევაში დაინტერესებული მხარის მხრიდან არარა აქტისადმი ნდობის რეალურობის ხარისხი შეიძლება იყოს მაღალი, რადგანაც მოქალაქისათვის ხშირად საკმაოდ რთულია არაუფლებამოსილი ორგანოს იდენტიფიცირება. აღნიშნული უფრო საგულისხმოა იმ ფონზე, რომ უმეტეს შემთხვევებში თავად ადმინისტრაციულ ორგანოებსაც უჭირთ უწყებათა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა.

მაშინ, როცა კანონი პირდაპირ არ იძლევა პასუხს გარკვეულ კითხვებზე ან ეს პასუხი აღძრავს უსამართლობის გრძნობას, საჭიროა მოხდეს კანონის სამართლით დაშვებული მეთოდებით ინტერპრეტაცია. კანონის ინტერპრეტაცია სამართლიან მოწესრიგებასა და ინტერესთა ოპტიმალურ დაკმაყოფილებას უნდა იწვევდეს. კანონის ინტერპრეტაცია უნდა იცავდეს სამართლის ერთიანობის პრინციპს, ე.ი. ინტერპრეტაციის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება არ უნდა მოდიოდეს წინააღმდეგობაში სამართლის სხვა ნორმებთან.<sup>187</sup> ნორმის ინტერპრეტაცია თანხმობაში უნდა მოდიოდეს იმ მიზანდასახულობასთან და სამართლიანობის წარმოდგენებთან, რომლებიც სამართლებრივ

---

<sup>186</sup> საგზაო მოძრაობის მარეგულირებლის შესახებ სპეციფიკური ჩანაწერი „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 28-ე მუხლშიცაა მოყვანილი: „საგზაო მოძრაობის მონაწილეები ვალდებული არიან, შეასრულონ მარეგულირებლის სიგნალების, შუქნიშნის მაშუქი სიგნალების, საგზაო ნიშნებისა და საგზაო მონიშვნების მოთხოვნები იმ შემთხვევაშიც კი, როცა მათ მიაჩნიათ, რომ ეს მოთხოვნები ეწინააღმდეგება საგზაო მოძრაობის წესებს. მარეგულირებლის სიგნალებს აქვს უპირატესი ძალა შუქნიშნის მაშუქი სიგნალების, საგზაო ნიშნებისა და საგზაო მონიშვნების მოთხოვნების და საგზაო მოძრაობის წესების მოთხოვნების მიმართ. გზაჯვარედინზე მარეგულირებლის მიერ მოძრაობის რეგულირებისას ამკრძალავი და მიმთითებელი საგზაო ნიშნები აგრძელებს მოქმედებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც მარეგულირებელი კონკრეტულად მიუთითებს მათი მოთხოვნების უგულებელყოფაზე.

<sup>187</sup> ციპელიუსი, გვ. 60.

წესრიგშია მოცემული.<sup>188</sup> სზაკ-ის მიხედვით, თუ განცხადებით მოთხოვნილი საკითხის გადაწყვეტა მიეკუთვნება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია არა უგვიანეს 5 დღისა გადაუგზავნოს განცხადება და მასზე დართული საბუთები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს.<sup>189</sup> როგორც ვხედავთ, ეს მუხლი უფლებამოსილი ორგანოს დადგენის ვალდებულებას აკისრებს თავად ადმინისტრაციულ ორგანოს და არა მოქალაქეს. შესაბამისად, არ იქნება სწორი, თუ არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ გამოცემული აქტის შემთხვევაში დაინტერესებულ პირს წავუყენებთ ამ ფაქტის გაანალიზების ვალდებულებას, განსაკუთრებით ისეთ შემთხვევებში, როცა სიღრმისეული გაანალიზებისა და შესაბამისი უნარ-ჩვევების გარეშე ძალზედ რთულია უფლებამოსილებების გამიჯვნა. მაგალითად, უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში, მიწის ნაკვეთი პირისთვის გადაცემული იყო ქალაქის მერის გადაწყვეტილებით, მაშინ როცა აღნიშნული გადაწყვეტილება მერიის კაბინეტს უნდა მიეღო.<sup>190</sup>

თუ ვისაუბრებთ ანალოგიასა და საკითხის სისტემურ ინტერპრეტაციაზე, განვითარებული მსჯელობის საპირისპიროზე მეტყველებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის გარდამავალ დებულებებში მოყვანილი ნორმა, რომლის თანახმადაც, არ შეიძლება ამ კოდექსის ამოქმედებამდე გამოცემული ან დადასტურებული აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადება, თუ პირმა განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის რაიმე ქმედება ამ აქტის საფუძველზე. მაგრამ ეს ნორმა სხვა შემთხვევებთან ერთად არ ვრცელდება ასევე იმ შემთხვევაზე, როცა აქტი გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს ან არაუფლებამოსილი

---

<sup>188</sup> იქვე, გვ. 66.

<sup>189</sup> სზაკ, მუხლი 80.

<sup>190</sup> სუს, #ბს-117-110(კ-07), 24 იანვარი, 2008 წელი.

პირის მიერ.<sup>191</sup> აღნიშნული კი აქტის არარად აღიარების საფუძველია. მაგრამ აღნიშნული არც იმის თქმის საშუალებას გვაძლევს, რომ კანონმდებელი საერთოდ უარყოფს არარა აქტების მიმართ კანონიერი ნდობის წარმოშობის შესაძლებლობას. ხაზგასასმელია ის ფაქტი, რომ ეს ნორმა მოცემულია კოდექსის გარდამავალ დებულებებში და არა კანონის ძირითად ნაწილში. როგორც წესი, კანონის სრული ძალმოსილება იწყება მისი კანონმდებლობით დადგენილი წესით ამოქმედებისთანავე. ეს წესი გულისხმობს, რომ კანონი ვრცელდება ყველა სამართალურთიერთობაზე, რომლებიც წარმოიშვა მისი ამოქმედების შემდეგ. თუმცა ხშირად ერთი სამართლებრივი ღირებულებიდან მეორეზე ერთბაშად გადასვლა შეუძლებელია ცალკეული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი, სამართლებრივ-კულტურული, მატერიალურ-ფინანსური ან სხვა მიზეზების გამო. აღნიშნული მდგომარეობა მოითხოვს გარდამავალ დებულებებს, რომლებშიც განისაზღვრება დამოკიდებულება კონკრეტული კანონის ამოქმედებამდე არსებულ სამართალურთიერთობათა მიმართ.<sup>192</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ნორმატიული აქტი შეიძლება შეიცავდეს გარდამავალ დებულებებს, თუ განსაზღვრული ვადით დგინდება ძირითადისგან განსხვავებული ნორმები ან თუ ამ ნორმატიული აქტის სრულად ასამოქმედებლად გარკვეული პირობები და დროა საჭირო.<sup>193</sup> აქედან გამომდინარე, არ იქნება სწორი თუ გარდამავალ დებულებებში მოცემულ ნორმებს განვაზოგადებთ.

უკანონო ადმინისტრაციული აქტისგან განსხვავებით, კანონის მოთხოვნათა დარღვევით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ყოველთვის არ წარმოშობს მის არარა აქტად ცნობის საფუძველს. ეს დამოკიდებულია სამართალდარღვევის

<sup>191</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 218.2

<sup>192</sup> ლევან ბეჟაშვილი, საკანონმდებლო ტექნიკა, სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო, "სეზანი" თბილისი, 2012, გვ. 101.

<sup>193</sup> საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, სსმ, 33, 09/11/2009, მუხლი 16.4.

ხასიათზე. უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებით არარა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს მისი გამოცემის მომენტიდან არა აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა და არ საჭიროებს არავის მხრიდან (მოქალაქე, ადმინისტრაციული ორგანო, სასამართლო) ანგარიშის გაწევას. როგორც კანონიერი, ისე უკანონო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, განსხვავებით არარა ადმინისტრაციული აქტისაგან, მისი გამოცემის მომენტიდან იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას და საჩივრისა და სარჩელის შეტანის ვადის გასვლის შემდეგ ხდება შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე.<sup>194</sup>

ის, რომ არარა აქტის შესრულების ვალდებულება არ არსებობს, სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ ადრესატები ამას ნდობისა თუ ორგანს მოთხოვნის გამო არ გააკეთებენ. განსხვავებული შედეგები გვექნება აღმჭურველი და ამკრძალავი არარა აქტების მიმართ. როდესაც ამკრძალავ არარა აქტს ადრესატი ასრულებს, ის განიცდის არალეგიტიმურ შეზღუდვასა და უმეტეს შემთხვევაში ქონებრივ დანაკლისს, რაც უკვე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ინსტიტუტით რეგულირდება. მაგრამ კანონიერი ნდობის პრინციპის მოშველიება უფრო აქტუალური ხდება აღმჭურველი არარა აქტის შემთხვევაში, როდესაც ორგანოს გარკვეული სარგებელი აქვს მიღებული უშალოდ არარა აქტის, ან მის საფუძველზე განხორციელებული იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებების შედეგად.

ზემოთხსენებულ მაგალითში, პირს მიწის ნაკვეთი გადაეცა ქალაქის მერის გადაწყვეტილებით, მაშინ როცა აღნიშნული გადაწყვეტილება მერიის კაბინეტს უნდა მიეღო. ანუ ობიექტურად აქტი გამოიცა არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ და შესაბამისად ის წარმოადგენს

---

<sup>194</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 263; ტურავა პ., წიკვლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 105.

არარა აქტს. თუმცა საქართველოს უზენაესი სასამართლო ამ საქმესთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, რომ აქტის არარად ცნობის შემთხვევაში დაინტერესებულ მხარეებს, რომლებსაც პატივისცემის მიზეზის გამო გააჩნდათ ნდობა არარა აქტის მიმართ, შეუძლიათ მოითხოვონ ზიანის ანაზღაურება. მაგრამ საკასაციო სასამართლოს განმარტებით აქტის არარად აღიარების საფუძველზე ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლების მინიჭება არ ამართლებს აქტის არარად აღიარებას, რამდენადაც კანონიერი ნდობის პრინციპი არ გულისხმობს მხოლოდ მატერიალური ინტერესის დაცვას, არამედ მისი მიზანია სამართლებრივი სტატუსის შენარჩუნება.<sup>195</sup>

#### **2.2.5. აქტის გაუქმების შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურება**

კანონიერი ნდობის საფუძველზე წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ერთ-ერთ განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა მისი ორგანოებისა და მუშაკების მიერ მიყენებული ზიანისთვის ერთ-ერთი რთული და მნიშვნელოვანი საკითხია ყველა ქვეყნის ადმინისტრაციულ სამართალში.<sup>196</sup> საკითხის სირთულე გამომდინარეობს იქიდან, რომ ერთმანეთს უპირისპირდება სახელმწიფოს (ფინანსური) ინტერესი, მისი ქმედუნარიანობის შენარჩუნების პრინციპი და მოქალაქის უფლებების დაცვის უზრუნველყოფის პრინციპი.<sup>197</sup>

საქართველოში სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის არსებობა ქვეყნის უზენაესი კანონიდან გამომდინარეობს. კონსტიტუციის მიხედვით, „ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური

<sup>195</sup> სუს #ბს-117-110(კ-07), 24 იანვარი, 2008 წელი.

<sup>196</sup> ავტორთა კოლექტივი (ადეიშვილი, ვარდიანაშვილი, იზორია, კალანდაძე, კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ტურავა, ქიტოშვილი), ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2005, გვ. 324.

<sup>197</sup> ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 231.

რესპუბლიკების და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან<sup>198</sup>. კონსტიტუციით გარანტირებული უფლება ზიანის ანაზღაურებაზე ასახულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსშიც, რომელიც სახელმწიფოს მიერ მიყენებულ ზიანზე რამდენიმე კონტექსტში საუბრობს. კოდექსის XIV თავი ეთმობა ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობას, სადაც თავმოყრილია სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს პასუხისმგებლობის განსაკუთრებული წესი, სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს პასუხისმგებლობა კანონიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გამოწვეული ზიანისათვის და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის გამოყენების წესი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურებისას. როგორც უკვე აღინიშნა, კანონიერი ნდობის შემთხვევაში კოდექსის 60<sup>1</sup> და 61-ე მუხლებში ადმინისტრაციული ორგანოების პასუხისმგებლობის საკითხი სპეციფიკურადაა განსაზღვრული.

განსხვავდება ზიანის ანაზღაურების საკითხი აქტის ბათილად ცნობისა და ძალადაკარგულად გამოცხადების მიხედვით. როგორც ზემოთ იქნა ნახსენები, ამ ორ ინსტიტუტს შორის განსხვავება მდგომარეობს იმაში, რომ ბათილად ცხადდება უკანონო აქტი, ხოლო ძალადაკარგულად — კანონიერი. ალბათ სწორედ ეს ბუნება განაპირობებს ზიანის ანაზღაურების სხვადასხვაგვარი პირობების არსებობას.

აქტის ბათილობის შემთხვევაში, თუ პირმა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება და უკანონო

---

<sup>198</sup> საქართველოს კონსტიტუცია (24/08/1995), მუხლი 42.9.



ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მას მიაღება ზიანი, კერძო და საჯარო ინტერესების ურთიერთგაწონასწორების საფუძველზე უნდა აუნაზღაურდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობით მიყენებული ქონებრივი ზიანი. ეს ნიშნავს იმას, რომ ზიანის ანაზღაურება აქტის ბათილად ცნობის აუცილებელი კომპონენტია და ამ კომპონენტის შესრულების გარეშე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იქნება კანონსაწინააღმდეგო.

განსხვავებული ჩანაწერი გვაქვს უკვე აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში, სადაც პირს, რომელსაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ გააჩნდა კანონიერი ნდობა, არა სავალდებულო წესით, არამედ მხოლოდ მისი მოთხოვნის შემთხვევაში აუნაზღაურდება ზიანი. გარდა ამისა, ძალადაკარგულად გამოცხადების დროს მხოლოდ გარკვეულ შემთხვევებში შეიძლება მოთხოვნილ იქნეს ზიანის ანაზღაურება, კერძოდ, როცა ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება შემდეგი საფუძვლებით: ა) გაუქმდა ან შეიცვალა შესაბამისი ნორმატიული აქტი, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს შესაძლებლობას გამოსცეს ასეთი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული აქტის მოქმედებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს; ბ) არსებობს ახლად აღმოჩენილი ან ახლად გამოვლენილი გარემოება, აგრეთვე შესაბამისი სამეცნიერო-ტექნიკური აღმოჩენა ან გამოგონება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ართმევს შესაძლებლობას გამოსცეს ასეთი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული აქტის მოქმედებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ ინტერესებს. პირი ვერ მოითხოვს ზიანის ანაზღაურებას: ა) როცა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებას პირდაპირ ითვალისწინებს კანონი, მის საფუძველზე გამოცემული ზემდგომი ორგანოს კანონქვემდებარე აქტი ან

კანონმდებლობის შესაბამისად თავად ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტივება ამაზე მითითება გაკეთებული; ბ) დაინტერესებულმა მხარემ არ შეასრულა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგენილი ვალდებულება, რომლის შეუსრულებლობაც კანონმდებლობის შესაბამისად შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძველი.

კანონიერი ნდობის საფუძველზე წარმოშობილ ზიანზე მოთხოვნის უფლება შეიძლება გადავიდეს სხვა პირებზეც. საქართველოს უზენაეს სასამართლოს ნამსჯელი აქვს ამ საკითხზე. ერთ-ერთ საქმეში გამოიკვეთა შემდეგი გარემოება: პირმა აუქციონის საფუძველზე შეიძინა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი. მოგვიანებით მან ეს ნაკვეთი იპოთეკის ხელშეკრულებების საფუძველზე სესხის უზრუნველსაყოფად დატვირთა. იპოთეკარების წინაშე ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო აღსრულების ეროვნული ბიუროს გადაწყვეტილებით მიწის ნაკვეთი იპოთეკარებს გადაეცათ. ამის შემდგომ თავდაცვის სამინისტროს სარჩელის საფუძველზე გაუქმდა თავდაპირველი აუქციონის შედეგები, რადგანაც ეს ტერიტორია პრივატიზაციის შესახებ აქტების გამოცემამდე ირიცხებოდა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ბალანსზე. შესაბამისად, სასამართლომ დაადგინა, რომ გარდაბნის რაიონის გამარჯვების საკრებულოს საპრივატიზებო კომისიის მიერ აუქციონზე გატანილი ქონება კანონმდებლობის თანახმად არ უნდა დაქვემდებარებოდა აუქციონის წესით გასხვისებას. ნაკვეთის ერთ-ერთმა ახალმა მესაკუთრემ სარჩელით მიმართა სასამართლოს და სწორედ კანონიერი ნდობის არსებობის მოტივით მოითხოვა მიყენებული ზიანის ანაზღაურება. საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოებმა მიიჩნიეს, რომ ახალ მესაკუთრეს ვერ ექნებოდა კანონიერი ნდობა პრივატიზებასთან დაკავშირებული აქტების მიმართ, რადგანაც იმ აქტების ადრესატი იყო თავდაპირველი და არა ახალი მესაკუთრე. თუმცა უზენაესმა

სასამართლომ აღნიშნული მსჯელობა არ გაიზიარა. საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის 75-ე მუხლის მე-5 ნაწილის შესაბამისად (2010 წლისათვის მოქმედი რედაქცია), აუქციონზე გაყიდული ნივთის ახალი მესაკუთრე იკავებს ძველი მესაკუთრის ადგილს და ხდება საკუთრების გადასვლის მომენტში არსებული ნივთთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე. ამავე მუხლის მე-6 ნაწილის შესაბამისად, უძრავი ნივთის ახალ მესაკუთრეზე გადასვლის მომენტიდან ძველი მესაკუთრე კარგავს ყოველგვარ უფლებას ამ ნივთზე. იგივე დანაწესს შეიცავს „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქცია. ამდენად, თავდაპირველი მესაკუთრისგან ქონების ახალ მესაკუთრეებზე გადაცემის შემდეგ, მათ ჩაანაცვლეს თავდაპირველი მესაკუთრის უძრავ ნივთთან დაკავშირებულ უფლებებში და დაიკავეს მისი ადგილი. შესაბამისად, თუ დადასტურებული იქნება ადმინისტრაციული ორგანოების უკანონო ქმედებებით ზიანის მიყენების ფაქტი პირველ მესაკუთრესთან მიმართებაში, ანაზღაურების ვალდებულება უნდა გავრცელდეს ახალ მესაკუთრეებზეც, რამდენადაც იძულებით აუქციონზე ქონების გადაცემით მათზე გადავიდა უძრავ ნივთთან დაკავშირებული უფლებები. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო სასამართლომ ვერ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრება, რომ აუქციონის შედეგად გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებით არ შელახულა ახალი მესაკუთრის უფლებები და მათი გაბათილებით მას ზიანი არ მისდგომია.<sup>199</sup>

აქტის გაუქმებისას ზიანი შეიძლება მიადგეს პიროვნების სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას ან პირის ქონებას. ქონებრივი ზიანი შეიძლება განისაზღვროს დაზარალებულის მატერიალური მდგომარეობით სამართალდარღვევამდე და მას შემდეგ. ქონებრივის

<sup>199</sup> სუს #ბს-551-532(კ-13), 27 მარტი, 2014 წელი.

გარდა ზიანი შეიძლება იყოს მორალურიც. მორალური ზიანი გულისხმობს ადამიანის ფიზიკურ ან სულიერ ტრავმას.<sup>200</sup>

ჩვეულებრივ, მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება სრულად. ეს გულისხმობს იმას, რომ პირს უნდა აუნაზღაურდეს როგორც შემცირებული ან განადგურებული ფაქტობრივი სიკეთე, ისე მიუღებელი შემოსავალი (ხელიდან გაშვებული მოგება).<sup>201</sup> მიუღებელი შემოსავლის კომპენსაციასთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ ქართული სამართალი მეტისმეტად შორს არ მიდის და მიუღებელშემოსავლად მიიჩნევს მხოლოდ ნამდვილად სავარაუდო შემოსავალს. მიუღებელი შემოსავლის კომპენსაციისთვის აუცილებელია, რომ ყველა მნიშვნელოვანი გარემოების შეფასებიდან ჩანდეს ასეთი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.<sup>202</sup>

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების შედეგად წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურება არ წარმოადგენს კანონიერი ნდობის პრინციპის ამოსავალ წერტილს. ამ პრინციპის მთავარი მიზანი აქტის მოქმედებით მიღებული შედეგების შენარჩუნებაა. ქართული კანონმდებლობა უპირატესობას სწორედ სამართლებრივ სტაბილურობას ანიჭებს და ზიანის ანაზღაურებას აქტის გაუქმების სანაცვლოდ უშვებს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში.<sup>203</sup> საფრანგეთის სასამართლოები, ამ მხრივ, ამჯობინებენ დავის ზიანის ანაზღაურების გზით გადაწყვეტას და თავს არიდებენ ადმინისტრაციული ორგანოების დისკრეციული უფლებამოსილებების კანონიერი ნდობის პრინციპით შეზღუდვას.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი IV, ტ. II, გვ. 381.

<sup>201</sup> ავტორთა კოლექტივი (ადეიშვილი, ვარდიაშვილი, იზორია, კალანდაძე, კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ტურავა, ქიტოშვილი), ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2005, გვ. 326.

<sup>202</sup> საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2001. წიგნი III, გვ. 464.

<sup>203</sup> „...ადმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც არღვევს სახელმწიფო, საზოგადოებრივ ან სხვა პირის კანონიერ უფლებებს ან კანონიერ ინტერესებს...“, იხ. სზაკ მუხლი 60<sup>1</sup>, 61.

<sup>204</sup> Zeyl, Trevor J., Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law, Alberta Law Review, Forthcoming, 03/03/2011, გვ. 19.

### 2.3. რეალაქტი

რეალაქტი, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცალკე არ არის გამოყოფილი.<sup>205</sup> შესაბამისად, არაფერია ნათქვამი კანონმდებლობაში რეალაქტიდან წარმოშობილ კანონიერ ნდობაზე.

ზემოთ უკვე იქნა განხილული რეალაქტის, როგორც დაპირების წარმოშობის საშუალების საკითხები. მაგრამ შეიძლება თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ სამართლებრივი ფორმიდან წარმოიშვას სხვა სახის კანონიერი მოლოდინი? როგორც ვიცით, რეალაქტი (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) – ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ.<sup>206</sup> განხორციელებული რეალაქტიდან დაინტერესებულმა მხარემ შეიძლება მიიღოს რაიმე სარგებელი ან აღიჭურვოს გარკვეული მოლოდინებით, რასაც შესაძლოა დააფუძნოს მისი სამომავლო მოქმედებანი. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში დაცვის

<sup>205</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 283.

<sup>206</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 283; ტურავა პ., წიკვაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 146.

ობიექტია თავად ეს აქტი, რომლის გაუქმებაც კანონიერი ნდობის არსებობის შემთხვევაში დაუშვებელია. იქიდან გამომდინარე, რომ რეალაქტი ვლინდება უამრავი და დოქტრინის მიერ ჯერ კიდევ რთულად იდენტიფიცირებადი ფორმებით, რთულია იმის თქმა, თუ რა სახის შემთხვევები შეიძლება წარმოიშვას ორგანოს საქმიანობის ამ ფორმებიდან და რა შეიძლება გახდეს კანონიერი ნდობით დაცვის ღირსი.

უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში პირი ამტკიცებს, რომ ნდობით აღიჭურვა შიდა ორგანიზაციული რეალაქტისადმი. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ფონდის დადგენილება, რომელზეც მოსარჩელე აპელირებს, როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური ელემენტების, მათ შორის, დადგენილების ავტორისა და ადრესატის გათვალისწინებით, ფაქტობრივად, წარმოადგენს შიდა ორგანიზაციულ ინსტრუქციას, მიმართვას კონკრეტული სტრუქტურისადმი კანონით დადგენილი მოქმედების დროებითი შეჩერების თაობაზე, რაც არ შეიძლება მესამე პირების, კონკრეტულ შემთხვევაში კი მოსარჩელის კანონიერი ნდობის საფუძველი გახდეს მის მიერ ასეთი წერილის საფუძველზე მოქმედების პირობებში.<sup>207</sup>

### 2.3.1. საგადასახადო ორგანოს რეკომენდაციები

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული რეკომენდაცია წარმოადგენს რეალაქტს, რადგანაც მას არ გააჩნია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისთვის დამახასიათებელი მოწესრიგების ელემენტი.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, საგადასახადო ორგანო უფლებამოსილია გადასახადის გადამხდელს გაუზიაროს წერილობითი განმარტება, რომელიც გამოხატავს მის პოზიციას პირის მიერ შესრულებული ან შესასრულებელი სამეურნეო ოპერაციის

<sup>207</sup> სუს, #ბს-891-853(კ-06), #9ქომეთიანი, 16 იანვარი, 2007 წელი.

განხორციელებისას საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების შესახებ. აღნიშნული განმარტება არის რეკომენდაცია.<sup>208</sup> მსგავსი ჩანაწერი ფაქტიურად გამორიცხავს კანონიერი ნდობის წარმოშობის შესაძლებლობას. მაგრამ შეგვიძლია თუ არა ამ შემთხვევაში კეთილსინდისიერების პრინციპი მოვიშველიოთ? მაგალითისათვის, პირმა შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოსგან მიიღო წერილობითი განმარტება გარკვეული საგადასახადო ოპერაციის განხორციელების თაობაზე. მიუხედავად ამისა, ორგანომ მოგვიანებით მის მიერვე გაკეთებულ განცხადებას გადაუხვია და სრულიად განსხვავებული ქმედება განახორციელა. შეგვიძლია თუ არა აქ ვისაუბროთ კეთილსინდისიერების პრინციპზე?

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ განსხვავებით კერძო სამართლისა და საჯარო სამართლის სხვა დარგებისგან, საგადასახადო და საბაჟო სფეროში სამართლებრივ სტაბილურობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია. სწორედ ამიტომ, სამართლის მეცნიერები ასკვნიან, რომ საგადასახადო ორგანოებსა და გადამხდელს შორის არსებობს განსხვავებული ხასიათის ნდობა, რასაც განაპირობებს სწორედ კეთილსინდისიერების პრინციპი. აღნიშნული გამყარებულია სლოვენის რესპუბლიკის კანონმდებლობით, სადაც ნათლად წერია, რომ გადასახადის გადამხდელს წინასწარ უნდა განემარტოს მისი უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ და ამ განმარტებას შემდგომში ორგანომ უსაფუძვლოდ არ უნდა გადაუხვიოს. ეს საფუძველი კი ძირითადად შეიძლება არსებობდეს მაშინ, როცა თავად გადასახადის გადამხდელიც პროგნოზირებს ორგანოს მხრიდან განსხვავებულ ქმედებას.<sup>209</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ საჯარო ფუნქციის შესრულების კანონიერი და კვალიფიციური ხასიათი განაპირობებს საგადასახადო ორგანოებისადმი ნდობას, მის ავტორიტეტს,

<sup>208</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 46.1.

<sup>209</sup> Dr. Jorg Sladič, Principles of Good Faith and Fair Dealing and Legitimate Expectations in tax proceedings, Association of European Administrative Judges, Ljubljana, 2011, გვ. 4.

ამავდროულად გადასახადების გადამხდელთა კანონით დაცული ინტერესი – საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვა და კონტროლი განხორციელდეს კანონით ზუსტად განსაზღვრული წესით და ფარგლებში, არის პატივსაცემი, დაცვის ღირსი და საგადასახადო სამსახურებმა ყველა გონივრული ზომა უნდა მიიღონ საგადასახადო კონტროლის კეთილსინდისიერი და კანონიერი განხორციელებისათვის.<sup>210</sup> მიუხედავად ამისა, საგადასახადო ორგანოები მაინც ხშირად უხვევენ საკუთარ განმარტებებს. აღნიშნული კი გამომდინარეობს იქიდან, რომ ხშირ შემთხვევაში დაინტერესებული პირისათვის მიწოდებული ინფორმაცია არ პასუხობს კანონის მოთხოვნებს. შესაბამისად, მოცემული განცხადება ვერ წარმოშობს კანონიერ მოლოდინს. კანონმდებელი ვერ აუკრძალავს საგადასახადო ორგანოს კანონის ფარგლებში მოქმედებას მხოლოდ იმიტომ, რომ მის მიერ გაცემული განმარტება კანონის არასწორ ინტერპრეტაციას ახდენდა. ეს შეიძლება აიხსნას იმითი, რომ დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, კანონიერების პრინციპი უფრო მაღლა დგას, ვიდრე კეთილსინდისიერების პრინციპი.<sup>211</sup>

ერთ-ერთ საქმეზე კასატორის მოსაზრებასთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხება საგადასახადო წერილს, რომელიც კასატორისავე განმარტებით, წარმოადგენს სავალდებულო ძალის მქონე დოკუმენტს როგორც საგადასახადო ორგანოს, ისე გადასახადის გადამხდელისათვის, საქართველოს საკასაციო სასამართლო განმარტავს შემდეგს: გადასახადის სრულყოფილი გადახდა წარმოადგენს გადასახადის გადამხდელის ვალდებულებას, რომელიც წარმოიქმნება საგადასახადო კანონმდებლობის ძალით და ატარებს უნივერსალურ ხასიათს, ამდენად გადასახადის გადახდასთან დაკავშირებული ყველა საკითხი რეგულირდება საგადასახადო კანონმდებლობით, რომლის შეცვლაც

<sup>210</sup> სუს, # ბს-695-681(კ-12), 5 თებერვალი, 2013 წელი.

<sup>211</sup> Dr. Jorg Sladič, Principles of Good Faith and Fair Dealing and Legitimate Expectations in tax proceedings, Association of European Administrative Judges, Ljubljana, 2011, გვ. 4.



დაუშვებელია ცალკეული თანამდებობის პირის განმარტების საფუძველზე. ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ განმარტების მიმღებ პირს განმარტების მიმცემი პირისადმი გააჩნდა კანონიერი ნდობა, აღნიშნული შესაძლოა იქცეს ცალკე დავის საგნად, რომელიც, თავის მხრივ, გავლენას ვერ მოახდენს წინამდებარე დარიცხვის კანონიერებაზე.<sup>212</sup>

საჯარო მოხელეთა მიერ გაცემულ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით საინტერესოა ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება. მეორე მსოფლიო ომის დროს ამერიკის ფასების ადმინისტრირების სააგენტომ დაადგინა ფასების კონტროლის რეგულაციები, სადაც გათვალისწინებულ იქნა საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფაქტორი. კერძოდ, პასუხისმგებლობისგან თავისუფლდებოდა აღნიშნული რეგულაციების დამრღვევი, თუკი დარღვევის გამომწვევი მიზეზი იყო სააგენტოს მოხელეთა მიმართ გაჩენილი კეთილსინდისიერი ნდობა.<sup>213</sup>

### 2.3.2. საჯარო რეესტრის ჩანაწერი

დღემდე პრობლემატურია საჯარო რეესტრის ჩანაწერის კვალიფიკაცია, კერძოდ, საქმიანობის რომელ სამართლებრივ სფეროს განეკუთვნება იგი – ადმინისტრაციულ აქტს თუ რეალაქტს. “უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ” საქართველოს კანონით იგი განიხილება, როგორც ადმინისტრაციული აქტი. საკასაციო სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაში მას მიეცა რეალაქტის კვალიფიკაცია.<sup>214</sup>

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, საჯარო რეესტრის ფუნქცია პრევენციულ ხასიათსაც ატარებს, რომ რაც შეიძლება

<sup>212</sup> სუს, #ბს-44-42(3კ-07), #9 ჯი-ემ-თი, 25 ივლისი, 2007 წელი.

<sup>213</sup> José Guilherme Giacomuzzi, “Common Law Doctrine of Estoppel and Brazilian Constitutional Principle of Administrative Morality”, გვ. 46.

<sup>214</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 319.

ნაკლები კონფლიქტი წარმოეშვათ ბრუნვის მონაწილეებს კანონთან. ინფორმაცია, რომელიც დაცულია რეესტრში, დიდწილად იცავს ბრუნვის მონაწილეებს მოტყუებით და თვალთმაქცური გარიგების დადებისგან და შესაბამისად ამ საჯარო სამართლებრივი ინსტიტუტის ჩანაწერების მიმართ არსებობს კანონით დაცული უფლება – კანონიერი ნდობის უფლება, რაც სამოქალაქო კოდექსში განმარტებულია შემდეგი დათქმით, „სამოქალაქო რეესტრის ჩანაწერების მიმართ არსებობს უტყუარობის პრეზუმფცია“ სამოქალაქო კოდექსის ეს დებულება სამოქალაქო-სამართლებრივ დატვირთვასთან ერთად ამავედროულად ატარებს საჯარო სამართლებრივ ფუნქციას. საჯარო რეესტრი, როგორც საჯარო უფლებამოსილების განმხორციელებელი საჯარო დაწესებულება ფუნქციურ-სამართლებრივი ნიშნით შექმნილ ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მის საქმიანობაზე სრულად ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის უმნიშვნელოვანესი პრინციპები, მათ შორის, კანონიერებისა და კანონიერი ნდობის უფლების პრინციპები. საკასაციო სასამართლოს შეფასებით, სამოქალაქო სამართლებრივი უფლება, რომელიც რეგისტრირებულია საჯარო რეესტრში, უძრავ ნივთს ანიჭებს გარკვეულ სტატუსს, რომლის ადეკვატური სამართლებრივი შედეგების მიმართ დაინტერესებულ პირს კანონიერი მოლოდინი გააჩნია.<sup>215</sup>

საჯარო რეესტრის ჩანაწერი იმითაა მნიშვნელოვანი, რომ სასამართლო მის მიმართ აღიარებს როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონიერი ნდობის, ასევე სამოქალაქო-სამართლებრივი კეთილსინდისიერების პრინციპის ერთდროულად არსებობას. მაგალითად, ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ნათქვამია, რომ რეესტრის მონაცემთა უტყუარობისა და სიზუსტის პრეზუმფცია ხელს უწყობს სამოქალაქო ბრუნვის სტაბილურობას, იგი მნიშვნელოვანი გარანტიაა

---

<sup>215</sup> სუს, #ბს-192-184(3კ-13), 16 ივლისი, 2013 წელი.

სამოქალაქო ბრუნვაში დამკვიდრებული ნდობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპის დაცვისათვის.<sup>216</sup>

სამოქალაქო კოდექსის 312-ე მუხლის შესაბამისად, რეესტრის მონაცემების მიმართ მოქმედებს უტყუარობისა და სისრულის პრეზუმფცია, ე.ი. რეესტრის ჩანაწერები ითვლება სწორად, ვიდრე არ დამტკიცდება მათი უზუსტობა. ამასთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ იმ პირის სასარგებლოდ, რომელიც გარიგების საფუძველზე სხვა პირისაგან იძენს რომელიმე უფლებას და ეს უფლება გამსხვიისებლის სახელზე იყო რეესტრში რეგისტრირებული, რეესტრის ჩანაწერი ითვლება სწორად, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ამ ჩანაწერის საწინააღმდეგოდ შეტანილია საჩივარი, ან შემძენმა იცოდა, რომ ჩანაწერი უზუსტოა. მითითებული ნორმით დადგენილი საჯარო რეესტრის ჩანაწერის უტყუარობისა და სისრულის პრეზუმფცია, როგორც მნიშვნელოვანი გამოვლინება ნდობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპისა, სერიოზულ გარანტიას წარმოადგენს კეთილსინდისიერი პარტნიორის უფლების დაცვისათვის. საჯარო რეესტრის სისწორის ვარაუდი გულისხმობს უფლების ადრინდელ მფლობელზე, ასევე მის შემძენზე რეგისტრაციის სისწორეს და მისი ვარაუდი უადვილებს შემძენს მტკიცების ტვირთს, მაგრამ სამოქალაქო კოდექსის 312.2 მუხლის შესაბამისად, რეესტრის სანდოობის აღიარება არ არის საკმარისი შემძენის კეთილსინდისიერად მიჩნევისათვის თუ შემძენმა იცოდა რეესტრის ჩანაწერის უზუსტობის შესახებ. ჩანაწერის უზუსტობის ცოდნა ნიშნავს იმ გარემოებათა ცოდნას, რის გამოც ჩანაწერია უზუსტო.<sup>217</sup> შესაბამისად, თუ ჩვენ ვაღიარებთ საჯარო რეესტრის ჩანაწერის, როგორც რეალაქტის, მიმართ კანონიერი ნდობით აღჭურვის შესაძლებლობას, მაშინ სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხარის არაკეთილსინდისიერი ქმედება (როცა მან იცის რომ ჩანაწერი არასწორია) გახდება ამ კანონიერი ნდობის არსებობის გამომრიცხველი გარემოება.

<sup>216</sup> სუს, #ბს-502-431-კ-04, 7 ოქტომბერი, 2004 წელი.

<sup>217</sup> სუს, #ბს-226-174(კ-05), #9 სულამე, 30 დეკემბერი, 2008 წელი.

საჯარო რეესტრის ჩანაწერის უტყუარობის პრეზუმფცია (სკ-ის 185-ე, 312.1 მუხლები) ადასტურებს პირის კანონიერ ნდობას არა მხოლოდ საჯარო ჩანაწერის, არამედ იმ აქტის მიმართაც, რომელიც საფუძვლად დაედო ასეთ ჩანაწერს.<sup>218</sup>

## 2.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

ხელშეკრულება, როგორც სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტი, არის ორმხრივი (ან მრავალმხრივი) ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ. ხელშეკრულება იდება მხარეების ურთიერთთანხვედრი, საერთო მიზნისკენ მიმართული ნების გამოხატვის შედეგად. თუ არ არის ორმხრივი ნება, შესაბამისად, არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.<sup>219</sup> სწორედ აქედან გამომდინარე, საინტერესოა, არის თუ არა ორმხრივი ნების გამოხატვის შედეგად გაფორმებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველი?

სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო შეზღუდულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების ფარგლებში. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, შესაძლებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა ან შეწყვეტა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა, რომლის

<sup>218</sup> სუს, #ბს-966-927(3კ-07), 26 ნოემბერი, 2008 წელი.

<sup>219</sup> ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), გვ. 287; ტურავა პ., წიკვლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013, გვ. 153.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით მოწესრიგების უფლებამოსილება მას კანონით აქვს მინიჭებული, მოაწესრიგოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით.<sup>220</sup> ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას. დაუშვებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში მითითებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა.<sup>221</sup> როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი საფუძველი და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონს. საინტერესოა თუ ვის აკისრია ამ პირობების დაცვაზე პასუხისმგებლობა. შეიძლება თუ არა გააჩნდეს ხელშეკრულების მხარეს კანონიერი ნდობა იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დადებული ხელშეკრულება არ ეწინააღმდეგება კანონს და გააჩნია სწორი სამართლებრივი საფუძველი?

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2008 წელს მიღებულ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ არ შეიძლება მოქალაქეს დაეკისროს მტკიცების ტვირთი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძვლიანობის დასასაბუთებლად. მას არ გააჩნია ამგვარი გადამოწმების ვალდებულება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის განსაზღვრისას და მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის თაობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება სწორედ ადმინისტრაციულ ორგანოს.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> სზაკ, მუხლი 65.

<sup>221</sup> სზაკ, მუხლი 66.

<sup>222</sup> სუს, #ბს-885-847(კ-07), #9-ციციშვილი, 1 აპრილი, 2008 წელი.

კიდევ ერთ საქმეზე საკასაციო სასამართლომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სპეციფიკის გათვალისწინებით განმარტა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტებს ზღუდავს არა მხოლოდ სახელშეკრულებო პირობები და ვალდებულებები, არამედ სამართალურთიერთობის სუბორდინაციული ხასიათიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები და ინსტიტუტები. ეს, უპირველესად, ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტ ადმინისტრაციულ ორგანოს, როგორც სუბორდინაციული სამართალურთიერთობის იერარქიულ სუბიექტს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეთა სამართლებრივად უთანასწორო მდგომარეობა (ნების თანადამთხვევის შემთხვევაშიც) გაწონასწორებულია სახელმწიფოს სამართლებრივი პრინციპებით შეზღუდვის დადგენით, რაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მონაწილე კერძო სამართლის სუბიექტებისათვის კანონიერი ნდობის უფლებას წარმოშობს, რომლის დაცვა, პატივისცემა და უზრუნველყოფა ადმინისტრაციული ორგანოების კონსტიტუციურ ვალდებულებას წარმოადგენს.<sup>223</sup>

სზაკ-ის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულების ბათილად გამოცხადებას აწესრიგებს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულება ასევე ბათილია იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში, რომლის საფუძველზედაც დაიდო ხელშეკრულება.<sup>224</sup> სზაკ-ში ჩადებულია გარანტია იმისა, რომ თუ მხარეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე განხორციელებული აქვს იურიდიული მნიშვნელობის ქმედება და ამ აქტის ბათილობით მას მიადგება ზიანი, მაშინ მისი უფლების დასაცავად მოქმედებს კანონიერი ნდობის

<sup>223</sup> სუს, #ბს-1580-1509 (კ-09), 16 მარტი, 2010 წელი.

<sup>224</sup> სზაკ, მუხლი 70.

პრინციპი.<sup>225</sup> კანონიერი ნდობა არის მექანიზმი ადმინისტრაციულ სამართალში, რომელიც შესაძლებელს ხდის, რომ თანამდებობის პირთა მოქმედების შედეგად გაჩენილი მოლოდინები იყოს კანონით დაცული.<sup>226</sup> ის, რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით წარმოშობილ კანონიერ ნდობაზე კოდექსში არაფერია ნათქვამი, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ მოხდეს ხელშეკრულებისადმი ნდობის საფუძველზე განხორციელებული სამართლებრივი შედეგების უგულებელყოფა. სამართლის ნორმები აზრობრივ ურთიერთკავშირში იმყოფებიან ერთმანეთთან და, აქედან გამომდინარე, კანონის ინტერპრეტაციისას დაცული უნდა იქნას სამართლის ერთიანობის პრინციპი.<sup>227</sup> ნორმის ინტერპრეტაცია თანხმობაში უნდა მოვიდეს იმ მიზანდასახულობასთან და სამართლიანობის წარმოდგენებთან, რომლებიც სამართლებრივ წესრიგშია მოცემული, რათა არსობრივად ერთნაირი თანაბრად შეფასდეს. თანაბარი მოპყრობის პრინციპი მოითხოვს სამართლებრივი შეფასებების თანმიმდევრულობას მთლიან სამართლებრივ სისტემაში. ამიტომ კანონის ინტერპრეტაცია უნდა ჯდებოდეს სამართლებრივ-ეთიკურ კონტექსტში.<sup>228</sup> ამრიგად, მოქალაქისთვის არა აქვს მნიშვნელობა, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელი სამართლებრივი ფორმის საფუძველზე განახორციელა იურიდიული ქმედება. ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას /ისევე, როგორც სხვა საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განხორციელებისას/ მოქმედებს კანონიერი ნდობის პრინციპი, რაც დაცულ უნდა იქნას ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან.<sup>229</sup>

უზენაესი სასამართლო თავის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში მსჯელობს არარა აქტის საფუძველზე დადებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით. სასამართლოს განმარტებით, არარა

<sup>225</sup> იხ. სზაკ, მუხლი 60<sup>1</sup>.

<sup>226</sup> Reynolds, გვ. 1.

<sup>227</sup> ციპელიუსი, გვ. 53-54.

<sup>228</sup> იქვე, გვ. 66.

<sup>229</sup> სუს, #ბს-885-847(კ-07), #9-ციციშვილი, 1 აპრილი, 2008 წელი.

აქტების საფუძველზე დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ანუ მმართველობითი ღონისძიება ვერ იქნება მიჩნეული მართლზომიერად, რამდენადაც მოცემულ დავაში სახეზეა შემთხვევა, როცა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის არსებობს პირდაპირი კავშირი, კერძოდ, ადმინისტრაციული აქტი სადავო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების საფუძველია. მაგალითად, ეს ახასიათებს ქვეყანაში მოქმედ სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესის მომწესრიგებელ საკანონმდებლო ბაზას. ფაქტიურად, ქონების განსახელმწიფოებრიობის ნებისმიერი ფორმით რეალიზაცია ითვალისწინებს პროცედურას, სადაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემა, ასე მაგ. ქონების საპრივატიზებო ნუსხაში შეტანა, პრივატიზაციის ფორმის (კონკურსის, აუქციონი, პირდაპირი მიყიდვა) განსაზღვრა, ფასის დადგენა, გამარჯვებულად გამოცხადება, წინ უსწრებს და საფუძველად ედება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებას, რამდენადაც სწორედ აქტების შინაარსით განისაზღვრება ხელშეკრულების საგანი, სუბიექტი, პირობა, ფასი და სხვა.

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, თეორიაში ასევე დაშვებულია შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება განაპირობებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას ან ხელშეკრულება დაედება საფუძველად აქტის გამოცემას. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ითვალისწინებს ამგვარი პირდაპირი კავშირის მხოლოდ პირველი შესაძლებლობის სამართლებრივ შედეგებს, როცა მიუთითებს 70-ე მუხლში, რომ იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილობა, რომლის საფუძველზეც დაიდო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ამ ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველსაც ქმნის. მითითებული ნორმის საფუძველზე საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ კანონმდებელი არამართლზომიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე დადებულ



ხელშეკრულებას ასევე არამართლზომიერად მიიჩნევს. ამ პირობებში აქტის არარად აღიარება, რომელიც უკანონობის იმგვარ საფუძვლებს შეიცავს, რომელთა გამოც კანონმდებელი მას იმთავითვე, მიღების მომენტიდანვე აცლის იურიდიულ ძალას, რის გარეშეც იგი ვერ იძენს ისეთი სამართლებრივი აქტის შინაარსს, რომელიც აღსრულებას ექვემდებარება ანუ არ გააჩნია აღსრულების ძალმოსილება, განსხვავებით უკანონო (ბათილი) აქტებისგან, რომლის არამართლზომიერების მიუხედავად დაშვებულია მისგან წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების დროის გარკვეული მონაკვეთით შენარჩუნება (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60<sup>1</sup> მუხლის მე-7 პუნქტი), რამდენადაც კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს ან სასამართლოს ანიჭებს ამგვარი აქტის მოქმედების შეწყვეტის თარიღის განსაზღვრის უფლებამოსილებას.

ის გარემოება, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის V თავში უშუალოდ არ არის მითითებული არარა აქტის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულების სამართლებრივი ბედი, შეიძლება აიხსნას მხოლოდ საკანონმდებლო ხარვეზით და სწორედ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 70-ე მუხლის ანალოგიით არარა აქტების საფუძველზე დადებული ხელშეკრულების მიმართ უნდა გავრცელდეს ადეკვატური სამართლებრივი მიდგომა, კერძოდ, ხელშეკრულების უპირობო ბათილობა.<sup>230</sup> თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ხელშეკრულების საფუძვლიანობაზე მტკიცების ტვირთი სასამართლოს ადმინისტრაციულ ორგანოზე აქვს გადატანილი. შესაბამისად, მსგავს შემთხვევებში, აუცილებლად იქნება დაცული ხელშეკრულების ბათილობით პირისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, თუ არ იარსებებს კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოებები.

უზენაესი სასამართლოს პირვანდელი გადაწყვეტილებები შედარებით ნაკლებად აღიარებენ კანონიერი ნდობის არსებობას. უფრო

---

<sup>230</sup> სუს, #ბს-1300-876(კ-05), #9 ჭითანავა, 31 ივლისი, 2007 წელი.

კონკრეტულად რომ ითქვას, აქცენტი კეთდებოდა გარემოებების ობიექტურ და არა სუბიექტურ შეფასებაზე. ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში ნათქვამია, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 მუხლის მესამე ნაწილის თანახმად, უფლებამოსილების გადამეტებით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებულ ადმინისტრაციულ გარიგებას არ აქვს იურიდიული ძალა და ბათილად უნდა გამოცხადდეს, ხოლო ამავე კოდექსის მე-9 მუხლის მესამე ნაწილის შესაბამისად კანონიერი ნდობა არ შეიძლება არსებობდეს, თუ მას საფუძვლად უდევს დაინტერესებული მხარის უკანონო მოქმედება.<sup>231</sup> ამ უკანონო მოქმედებაში კი იგულისხმებოდა ის, რომ ხელშეკრულება დადებულია არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ, კერძოდ, ნაცვლად მერიის კეთილმოწყობის სამმართველოსი, ხელშეკრულება უნდა გაეფორმებინა მერიის საქალაქო მეურნეობის საქალაქო სამსახურს. შესაბამისად, მოქალაქის ვარაუდი და ნდობა, რომ კონტრაქტენტი ხელშეკრულების უფლებამოსილი მხარე იყო, არ იქნა კანონიერი ნდობის წარმოშობის საკმარის მიზეზად მიჩნეული.

ადმინისტრაციული ორგანოები დებენ არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ, არამედ სამოქალაქოსამართლებრივ ხელშეკრულებებსაც. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში ხელშეკრულების მხარეებს შორის მყარდება წმინდა კერძოსამართლებრივი ურთიერთობა, რაც თავისთავად წესრიგდება სამოქალაქო კანონმდებლობით. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში ჩვენ ვერ გავავრცელებთ კანონიერი ნდობის პრინციპს, რომელიც საჯაროსამართლებრივი ინსტიტუტია. აქ შეგვიძლია მოვიშველიოთ კეთილსინდისიერების პრინციპი. მაგრამ მიუხედავად სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულების ბუნებისა, ადმინისტრაციული ორგანოები ამ შემთხვევაშიც არიან შებოჭილნი საჯაროსამართლებრივი ნორმებით. კერძოდ, მათ არ შეუძლიათ საბიუჯეტო სახსრები არამიზნობრივად ან პროცედურების დარღვევით

---

<sup>231</sup> სუს, #3გ-ად-379-კ-02, 19 მარტი, 2003 წელი.

განკარგონ. თუმცა ასეთ შემთხვევებში უკანონო გამოდის არა ხელშეკრულება, არამედ ხელშეკრულების გარეთ არსებული მბოჭავი ნორმების დარღვევით განხორციელებული ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებანი, რაც ვერ გახდება ხელშეკრულების უკანონობის საფუძველი. მაგალითისთვის, თუ ორგანო ახორციელებს ავტომობილის შესყიდვას მაშინ, როცა მას უშალოდ ამ დანიშნულებისთვის არ აქვს სახსრები გამოყოფილი, ეს ფაქტი ვერ გახდის ხელშეკრულებას უკანონოს, რადგანაც ავტომობილის შესყიდვა სამოქალაქოსამართლებრივად დაშვებული ურთიერთობაა. თუ ორგანო ამ ან რაიმე სხვა მიზეზით არ შეასრულებს ხელშეკრულების პირობას, მხარეს შეუძლია ყოველგვარი საჯაროსამართლებრივი პრინციპების, მათ შორის კანონიერი ნდობის მოშველიების გარეშე, სამოქალაქო კანონმდებლობის შესაბამისად მოითხოვოს ვალდებულების შესრულება ან/და ზიანის ანაზღაურება

ხშირად რთულია მოქალაქის მხრიდან ადმინისტრაციული თუ სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულების სწორი აღქმა, მათი რეალური ბუნების გათავისება. ძალაუნებურად ხდება ისე, რომ მიუხედავად ჰორიზონტალურად, ორმხრივი ნების საფუძველზე წარმოშობილი ურთიერთობისა, მოქალაქე ამ ყველაფერს მაინც აღიქვამს სუბორდინაციულად და ადმინისტრაციულ ორგანოზე მეტ მოლოდინებს ამყარებს. თუმცა ეს სულარ არ ნიშნავს იმას, რომ მოქალაქეს შეუძლია კანონიერი ნდობის მოტივით ბრმად მიენდოს ორგანოს და თავად მას არაფერი მოეთხოვოს. მაგალითი უცხოეთის სასამართლო პრაქტიკიდან: მშენებლობის სამინისტროსა და სამშენებლო ფირმას შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც სამინისტრო ვალდებულებას კისრულობდა, მიეცა ფირმისათვის ლიცენზია, თუკი ფირმა დააკმაყოფილებდა კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს და ლიცენზიის საფასურის გადახდის ნაცვლად სამინისტროს შეუძენდა 100000 დოლარის ღირებულების ავტომანქანებსა და საოფისე ტექნიკას. ხელშეკრულება ბათილად ცნეს, რადგან ეწინააღმდეგებოდა

კანონმდებლობას - კანონი ზუსტად განსაზღვრავდა ლიცენზიის საფასურსა და გადახდის წესს, რაც, რა თქმა უნდა, გამორიცხავდა სამინისტროსთვის მანქანებისა და ავეჯის ყიდვას. სამშენებლო ფირმამ მოითხოვა მისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურება, მაგრამ სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა არ უნდა წარმოშობილიყო, რადგან არსებობდა სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის გამომრიცხავი გარემოება (ქართულ კანონმდებლობაში ანალოგიური ვალდებულება დადგენილია სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლით) - დაზარალებულმა უხეში გაუფრთხილებლობით არ აიცილა თავიდან ზიანი. სასამართლომ მიიჩნია, რომ სამშენებლო კომპანიას, როგორც მშენებლობის სფეროში საქმიანობის მქონე საწარმოს, უნდა სცოდნოდა სამშენებლო და სალიცენზიო კანონმდებლობა და მათი მოთხოვნები. იმით, რომ ხელი მოაწერა ხელშეკრულებას, რომელიც, ამკარაა, კანონსაწინააღმდეგო იყო, სამშენებლო ფირმამ თავად შეუწყო ხელი მისთვის ზიანის მიყენებას.<sup>232</sup>

## 2.5. მმართველობის კანონიერებისადმი ნდობა

ზემოთ განხილული კანონიერების პრინციპისგან განსხვავებით, მოცემულ შემთხვევაში ნდობა და კანონიერება დგანან არა ერთმანეთის საპირისპიროდ, არამედ კანონიერების პრინციპი წარმოშობს ნდობას.

ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანესი პრინციპები, როგორცაა: კანონიერების პრინციპი, თანასწორობის პრინციპი და პირის კანონიერი ნდობის უფლება ადმინისტრაციულ ორგანოს ბოჭავს გადაწყვეტილების მიღებისას.<sup>233</sup> ნდობა შეიძლება წარმოიშვას არა

<sup>232</sup> ავტორთა კოლექტივი (ადეიშვილი, ვარდიაშვილი, იზორია, კალანდაძე, კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ტურავა, ქიტოშვილი), ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2005, გვ. 340-341.

<sup>233</sup> სუს #ბს-200-193(კ-10), 5 ოქტომბერი, 2010 წელი.

მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის, არამედ თავად ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართაც. ორგანოთათვის კანონმდებლობით დაწესებული ვალდებულებები წარმოადგენს მათ საჯარო ვალდებულებას, რომლის შესრულების კანონიერი, პატივსადები მოლოდინი გააჩნია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს.<sup>234</sup>

საქართველოს უზენაესი სასამართლო თანამედროვე ევროპული სტანდარტებისა და გამოცდილების შესწავლის საფუძველზე განმარტავს, რომ სწორად ორგანიზებული და ფუნქციონირებადი საჯარო სამსახური არის დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნისა და ეფექტური მმართველობის განხორციელების წინაპირობა. ამგვარი სისტემის ჩამოყალიბება შეუძლებელია სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური გარემოს გაუმჯობესების, მიკერძოებულობის, არაეთიკური ქცევისა და დისკრეციის არ დაშვების გარეშე. საზოგადოების თანამონაწილეობის ხარისხი და მასშტაბი მმართველობის განხორციელებაში დიდწილად არის დამოკიდებული სახელმწიფოსადმი, მისი ინსტიტუტებისადმი ნდობის, რწმენის ხარისხზე. მოსახლეობის ნდობის კოეფიციენტს კი რამდენიმე ფაქტორი განსაზღვრავს, მათ შორის, გამჭვირვალობა, კანონიერება, პროფესიონალიზმის დაფასება, ხელშეწყობა, წახალისება, ობიექტურობა და ა. შ.<sup>235</sup>

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 5.1. მუხლში რეგლამენტირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს, უფლებამოსილების განხორციელების სავალდებულო პრინციპი – უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე, რაც გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკრძალება კანონმდებლობის მოთხოვნის საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე მოქმედება. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება და გამოცემა საქართველოს კანონმდებლობით მკაცრად არის

---

<sup>234</sup> იქვე.

<sup>235</sup> სუს #ბს-463-451(კ-13), 18 თებერვალი, 2014 წელი.

რეგლამენტირებული და ყოველ ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია საჯარო ვალდებულება ზედმიწევნით დაიცვას იგი, თავის მხრივ, აღნიშნული ვალდებულება განაპირობებს დაინტერესებულ პირთა კანონიერ მოლოდინს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონისმიერი ვალდებულება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შებოჭოს სამართლით და მოაქციოს თვითკონტროლის ფარგლებში, რამდენადაც გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებს და ფაქტებს, სწორედ რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო მიჰყავს საკითხის ამ თუ იმ გადაწყვეტამდე, ანუ სწორედ კონკრეტული ფაქტები და საქმის გარემოებები განსაზღვრავს გადაწყვეტილების იურიდიულ შედეგს და არა პირიქით. წინააღმდეგ შემთხვევაში ყოფა დაკარგავს უზრუნველყოფადობას, სტაბილურობას, გარანტირებულობას, დაირღვევა სამართლის ნორმის და ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ ნდობის პრინციპი, სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, ხოლო ასეთ პირობებში, მყარი სამართლებრივი წესრიგის ადგილს დაიკავებს მმართველობითი ორგანოს სახელისუფლო ძალაზე დამყარებული თვითნებობა, მაშინ, როცა ადმინისტრაციული ორგანოსადმი, შესაბამისად სახელმწიფოსადმი ნდობის პრინციპი და სამართლებრივი უსაფრთხოება, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია. გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, მას უნდა შეეძლოს იცოდეს რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე,

დასაბუთებული აქტის გამოცემა აადვილებს საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.<sup>236</sup> სამართლებრივ სახელმწიფოში პირის კანონიერი ნდობის უფლება მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოსაგან კვალიფიციურად და ფაქტობრივ გარემოებების სრულფასოვან გამოკვლევაზე დაფუძნებული აქტის გამოცემის, მიღების კანონიერ მოლოდინს, რათა ადრესატისათვის ცხადი და გასაგები იყოს თუ რა სამართლებრივ შედეგს იწვევს მისთვის ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება.<sup>237</sup>

პირს გააჩნია ბუნებრივი მოლოდინი, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები გადაწყვეტილებებს მიიღებენ დადგენილი პროცედურების დაცვით. ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო პროცედურების ჩაუტარებლობა არღვევს სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და ფუნდამენტურ მოთხოვნას პროცედურული დემოკრატიის უზრუნველყოფის შესახებ, რომლის ხარისხი თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფოს ქვეშევრდომების კანონიერ მოლოდინს – ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მმართველობის განხორციელება კანონიერების პრინციპის საფუძველზე, რასაც ადმინისტრაციულ სამართალში კანონიერი ნდობის უფლება ეწოდება.<sup>238</sup>

ადამიანები უნდა იყვნენ დარწმუნებულნი, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან არ მოხდება გადაწყვეტილებების მიღება კანონიერი საფუძვლის გარეშე. უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში საბაჟო კანონმდებლობის დარღვევისთვის სახდელი დაეკისრა 14 წლის პიროვნებას, რაზედაც სასამართლომ განმარტა, რომ საქართველოს შემთხვევაში, რაკი საბაჟო კოდექსით სპეციალურად არ არის

<sup>236</sup> სუს, #ბს-1342-1284(კ-09), 27 აპრილი, 2010 წელი; იხ. აგრეთვე, სუს, #ბს-1367-1325(კ-07), 10 მარტი, 2009 წელი.

<sup>237</sup> სუს, #ბს-426-411(კ-09), 21 ივლისი, 2009 წელი.

<sup>238</sup> სუს, #ბს-1725-1679(კ-08), 30 ივნისი, 2009 წელი; სუს #ბს-ბს-174-168(2კ-10), 20 ივლისი, 2010 წელი.

განსაზღვრული სამართალდამრღვევი პირის ქმედუნარიანობის საკითხი, 16 წლამდე პირის მიმართ საბაჟო პასუხისმგებლობის დაკისრება ნიშნავს ადამიანის (მით უფრო, არასრულწლოვანის) უფლებების შელახვას, რამდენადაც სახეზე იქნება კანონით პირდაპირ გაუთვალისწინებელი პასუხისმგებლობის დაკისრება, რაც პრინციპულად ეწინააღმდეგება სამართლებრივი სახელმწიფოს განცდის, პირის კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის, კანონის უზენაესობის დამკვიდრების სასიცოცხლოდ აუცილებელ ამოცანას სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბების პერიოდში.<sup>239</sup> სხვა ანალოგიურ საქმეზე მსჯელობისას სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ბრალეული ჩადენა იწვევს კანონით გათვალისწინებულ შესაბამის სანქციას ანუ პასუხისმგებლობის ზომას, რაც საკასაციო სასამართლოს დასკვნით, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან ანუ კონკრეტულ შემთხვევაში, სამართლის ნორმის განსაზღვრულობის პრინციპიდან გამომდინარე უნდა იყოს მკაფიოდ და გასაგებად ჩამოყალიბებული და არ უნდა იწვევდეს ორაზროვნებას სავარაუდო ადრესატებისთვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში სახეზე გვექნება კანონიერი ნდობისა და კანონის უზენაესობის პრინციპების უგულებელყოფა.<sup>240</sup>

ორგანოების საქმიანობა არ უნდა იყოს არაპროგნოზირებადი. უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, მათ მიმართ შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ იმის მოლოდინი, რომ მიღებულ იქნება კანონიერი გადაწყვეტილებები. ერთ-ერთ საქმეზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით დადგინდა განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგისათვის უკუმაღლა იმ პირობებში, როცა არათუ დასაბუთებული, აღნიშნულიც კი არ არის აღმატებული საჯარო ინტერესის თაობაზე, რის გამოც ფიზიკური პირის – სამხედრო მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრა 15 დღით უკანა თარიღით. უფრო მეტიც, ვინაიდან კონტრაქტით განსაზღვრული

<sup>239</sup> სუს, #ბს-1104-1056(კ-07), 20 მაისი, 2008 წელი.

<sup>240</sup> სუს, #ბს-1078-1040(კ-08), 28 თებერვალი, 2009 წელი.



ჯარიმის თანხის გადახდის ვალდებულების დაწყების ვადის დენა პირდაპირ იყო მიზნული კონტრაქტის შეწყვეტის თარიღის იურიდიულ ფაქტთან, თვალსაჩინო ხდება პირის სამართლებრივი მდგომარეობის უკიდურესი სიმძიმე, რაც უხეშად ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული სამართლის კანონიერების, კანონის წინაშე თანასწორობის, კერძო და საჯარო ინტერესების პროპორციულობისა და კანონიერი ნდობის პრინციპებს.<sup>241</sup>

კიდევ ერთ საქმეში, მოქალაქეს გააჩნდა ნდობა, რომ 19 წელი და 6 თვე პროკურატურაში, ხოლო მოსამართლედ 9 წელი და 6 თვე მუშაობის შედეგად მიიღებდა პენსიას პროკურატურის ხაზით. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქართველოს გენერალური პროკურატურის უარი მოქალაქის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, უკანონოა, რამდენადაც იგი არსებითად ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას, რასაც შედეგად მოჰყვა პირისათვის კანონით მინიჭებული სოციალური გარანტიის მიღების – სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფის დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. მოქალაქე პროკურატურის ხაზით პენსიის მიღებისას დამოკიდებული იყო ადმინისტრაციული ორგანოს მართლზომიერ, კანონიერ მოქმედებაზე. ამასთან, საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მოქმედი კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი მოქმედების მიმართ, რომ ორგანოს მიერ ყოველი კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგებისას, მოქმედებისას ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილებას განახორციელებს კანონის საფუძველზე, მისთვის პირდაპირ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.<sup>242</sup>

საკუთარ ვალდებულებებზე უარის თქმა გახდა საფუძველი პრაქტიკაში არსებული კიდევ ერთი დავისა, სადაც ადმინისტრაციულმა

<sup>241</sup> სუს, #ბს-1580-1509 (კ-09), 16 მარტი, 2010 წელი.

<sup>242</sup> სუს, #ბს-314-297(კ-07), #9 შავერზაშვილი, 16 ოქტომბერი, 2007 წელი; იხ. აგრეთვე, #ბს-1029-614-(კ-05), #9 სკანაძე, 23 დეკემბერი, 2008 წელი.

ორგანომ ცალმხრივად გააუქმა დაინტერესებული მხარისადმი არსებული ფინანსური ვალდებულება. ამასთან დაკავშირებით, საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში საჯაროსამართლებრივი ფინანსური ვალდებულება შეუძლებელია ცალმხრივად გაქარწყლდეს, ასეთ პირობებში არ იარსებებს სამართლებრივი სახელმწიფოს განცდა და აზრი ეკარგება პირის კანონიერი ნდობის უფლების ინსტიტუტს ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ.<sup>243</sup>

ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის თუ თავად ამ ინსტიტუტებისადმი არსებული ყველანაირი მოლოდინი არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველად. კანონიერი ნდობა განსხვავდება ნატურის, სურვილის, გადაჭარბებული იმედებისა თუ მოლოდინებისგან. შესაძლოა, მსგავსი ოცნებები და სურვილები ადმინისტრაციულმა ორგანომ რეალობად აქციოს, მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ თუ მხარის მსგავსი მოლოდინები არ გამართლდება, მას კანონიერი ნდობის საფუძველზე მიეცემა უფლების სამართლებრივად დაცვის საშუალება. რაც არ უნდა კეთილშობილი იყოს მოლოდინი, თუნდაც მას მორალურ პასუხისმგებლობამდეც მივყავდეთ, ყოველთვის ვერ მიიჩნევა კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველად. მსგავსმა მოლოდინებმა კანონიერი ნდობა შეიძლება წარმოშვას მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ისინი გამომდინარეობს დამკვიდრებული სამართლებრივი პრაქტიკიდან და ეფუძნება ადმინისტრაციული ორგანოების რეგულარული და ბუნებრივი საქმიანობის ლოგიკურ თანმიმდევრულობას. მიუხედავად ამისა, მსგავსი მოლოდინები განსხვავდება კანონიერი ნდობის დროს არსებული სტანდარტული

---

<sup>243</sup> სუს #ბს-836-804(კ-08წ), #9 ზანჩენკო, 28 ოქტომბერი, 2008 წელი, მოსამართლის ნათია წკეპლამის განსხვავებული აზრი.

მოლოდინებისგან და ყოველთვის არ წარმოშობენ სამართლებრივად დაცვის ღირს უფლებას.<sup>244</sup>

სწორედ მსგავს შემთხვევას წარმოადგენს და ცალკე განხილვის საგანია თანამდებობის პირისადმი ისეთი ნდობის საფუძველზე განხორციელებული სამართლებრივი შედეგების ბედი, რომლის საფუძველიც გახდა არა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელიმე სამართლებრივი ფორმა ან მმართველობის კანონიერებისადმი რწმენა, არამედ უშუალოდ თანამდებობის პირისადმი პირადი თუ პროფესიული ნდობა. მაგალითად, უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილულ ერთ-ერთ საქმეში, პირმა სამსახურიდან განთავისუფლების თხოვნის განცხადება დაწერა მხოლოდ იმიტომ, რომ უწყების ხელმძღვანელი დაჰპირდა რამდენიმე დღეში ჩასატარებელი რეორგანიზაციის გზით კვლავ უკან აღდგენას. საკასაციო სასამართლო არ დაეთანხმა სააპელაციოს მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, რომ მხარეს გააჩნდა კანონიერი ნდობა საკუთარი უწყებისადმი, რადგანაც, მას უნდა სცოდნოდა და ვალდებულიც იყო სცოდნოდა `საჯარო სამსახურის შესახებ` კანონის 95-96-ე<sup>245</sup> მუხლების დებულებები და მისი განცხადება,

---

<sup>244</sup> Srivastava A.K., Doctrine of "Legitimate Expectation", Institute's Journal Aprile-June, 1995, გვ. 3.

<sup>245</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997):

მუხლი 95. განთავისუფლება საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე

პირი თავისი ინიციატივით თავისუფლდება სამსახურიდან, თუ მისი სამსახურში მიღების უფლების მქონე მოხელე ან დაწესებულება დააკმაყოფილებს მის წერილობით განცხადებას.

მუხლი 96. სამსახურიდან განთავისუფლება დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო

1. მოხელე შეიძლება განთავისუფლდეს სამსახურიდან დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო.

2. დაწესებულების რეორგანიზაცია არ ქმნის საფუძველს მოხელის გასათავისუფლებლად. როდესაც დაწესებულების რეორგანიზაციას თან სდევს შტატების შემცირება, მოხელე შეიძლება განთავისუფლდეს სამსახურიდან ამ კანონის 97-ე მუხლის საფუძველზე.

3. დაწესებულების რეორგანიზაციისას, რომელსაც თან სდევს შტატების შემცირება, დაწესებულების ხელმძღვანელი უფლებამოსილია გაითვალისწინოს ატესტაციის შედეგები.

4. დაწესებულების დაქვემდებარების შეცვლა არ წარმოადგენს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძველს.

შინაარსიდან გამომდინარე, სწორედ მოხელის ინიციატივით სამუშაოდან გათავისუფლების მოთხოვნას წარმოადგენს. ამიტომ `საჯარო სამსახურის შესახებ` კანონის 95-ე მუხლის საფუძველზე, პირადი ინიციატივით მისი გათავისუფლება კანონიერია.<sup>246</sup>

აღნიშნული მიდგომა მოგვიანებით (9 წლის შემდეგ) გარკვეულწილად შეცვალა უზენაესმა სასამართლომ. ამჯერად მუნიციპალიტეტში ახალი გამგებლის არჩევის მოტივით ყველა თანამშრომელმა დაწერა განცხადება განთავისუფლების თაობაზე იმ მოლოდინით, რომ შემდგომ ისევ მოხდებოდა მათი დანიშვნა. ერთ-ერთი მათგანი იყო 7 თვის ორსული, რომელიც სამსახურში აღარ აღადგინეს. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, დაწესებულების ადმინისტრაციისათვის შეუძლებელი იქნება დასახული ამოცანების შესრულება, თუ თავად საჯარო მოხელეთა კორპუსი გარანტირებული არ იქნება თავისი უფლებების პატივისცემით. სწორედ ხელმძღვანელის ვალდებულებაა დაწესებულებაში იმგვარი სამუშაო ატმოსფეროს შექმნა, სადაც ურთიერთპატივისცემა, სოლიდარობა, თანადგომა, დაფასება, განსხვავებული შეხედულებისა და აზრების მოსმენისა და გათვალისწინების შესაძლებლობა უზრუნველყოფილია. ამგვარ სტანდარტს უნდა დაეფუძნოს საჯარო დაწესებულებაში საჯარო მოხელეთა საქმიანობა, რაც ჯაჭვური რეაქციით აისახება საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ მათი დამქირავებლის – ხალხის ნდობისა და განწყობის ფორმირებაზე. საჯარო სამსახურის დაწესებულების ხელმძღვანელსა და საჯარო მოხელეს შორის ურთიერთობა, რასაკვირველია, სუბორდინაციულ ხასიათს ატარებს, თუმცა, აღნიშნული არავითარ შემთხვევაში, არ უნდა იქნეს გაგებული ერთგვარი „პატრონყმური“ ურთიერთობის შემცველად (რის პრეცედენტებიც არც თუ იშვიათია), საჯარო მოხელის როლის უბრალო, „მორჩილი

---

5. ამ მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება დაწესებულების საქმიანობის შეწყვეტის დღიდან.

<sup>246</sup> სსსს #ბს-1077-657 (კ-05), 13 ოქტომბერი, 2005 წელი.

შემსრულებლის“ სტატუსამდე დაყვანად, რაც საჯარო მოხელეს შემოქმედებითი პროფესიული საქმიანობიდან მექანიკურ დასაქმებულ პირამდე აქცევს, ეს კი მის დემორალიზაციას იწვევს და აღარ გააჩნია თვითგანვითარებისა და ერის მსახურებისათვის საკმარისი მოტივაცია. ხელმძღვანელისა და საჯარო მოსამსახურის ურთიერთობის მოდელი დიდწილად არის დამოკიდებული ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობაზე პირის სამსახურში მიღებიდან – გათავისუფლების სტადიის ჩათვლით. საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების პრაქტიკის შესწავლა ცხადყოფს, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის დამღეული ნეპოტიზმი, თანამდებობათა ვიწრო პარტიული და კორუფციული მიზნებისათვის გამოყენება, საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, სწორედ ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს კანონშესაბამისი, ჰუმანურობისა და სამართლიანობის, მაღალკვალიფიციური და მაღალზნეობრივი, საზოგადოებისადმი სიყვარულისა და პატივისცემის ღირებულებებით გაჟღენთილი სამუშაო გარემოს შექმნა. განსახილველ დავაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელმა სამსახურიდან ისე გაათავისუფლა 7 თვის ორსული ქალი – საჯარო მოსამსახურე, რომ არც დაინტერესებულა რამ განაპირობა ქვეყანაში, მით უფრო, რეგიონებში გამეფებული საყოველთაო უმუშევრობის ფონზე, მის მიერ განცხადების დაწერა გათავისუფლების თაობაზე. ცალკე პრობლემადაა გამოყოფილი ის ფაქტი, რომ საჯარო მოსამსახურეთა უმეტესობა ასე მარტივად თანხმდება და საკუთარი ხელით წერს განცხადებას განთავისუფლების თაობაზე. სწორედ ამიტომ, სასამართლო ხაზს უსვამს იმაზეც, რომ ეს პრობლემა სამართალურთიერთობის ორივე მონაწილის, ერთი მხრივ, ხელმძღვანელის და მეორე მხრივ, საჯარო მოსამსახურის საკუთარი სტატუსის სრული გაუცნობიერებლობისა და უპატივცემულობის, კანონისმიერი ჩარჩოს დაუმორჩილებლობისა და უგულებელყოფის, პროფესიული თავმოყვარეობისა და ადამიანური ღირსების დეფიციტის

შედეგია. საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელის მიერ საჯარო მოსამსახურის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილებები, არა მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობის საფუძველზე უნდა გამოიცეს, არამედ ეფუძნებოდეს საერთაშორისო სტანდარტს და უნდა ითვალისწინებდეს საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრულ სამართლებრივ ინსტიტუტებს და სტანდარტებს. საჯარო მოსამსახურის მიერ განცხადების დაწერა სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე არის მისი ნების გამოვლენა, თუმცა, ნება გამოვლენილი უნდა იყოს თავისუფლად, შეუზღუდავად, არაკეთილსინდისიერი ზემოქმედებისგან დაცული. ამდენად, ნების თავისუფალი გამოვლენის საკითხი გამოკვლევას და შეფასებას ექვემდებარება. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ სამოქალაქო ურთიერთობებში ნების გამოვლენის განმარტების სამართლებრივ წანამძღვრებს ადგენს სამოქალაქო კოდექსის 52-ე მუხლი, რომლის მიხედვით ნების გამოვლენის განმარტებისას ნება უნდა დადგინდეს გონივრული განსჯის შედეგად და არა მარტოდენ გამოთქმის სიტყვასიტყვით აზრიდან, აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო კოდექსი ბათილად მიიჩნევს გარიგებას, რომელიც არღვევს კანონით დადგენილ წესსა და აკრძალვებს, ეწინააღმდეგება საჯარო წესრიგს და ზნეობის ნორმებს (მუხლი 54), ასევე ბათილად შეიძლება ჩაითვალოს გარიგება თუ ხელშეკრულების ერთ-ერთმა მხარემ ბოროტად გამოიყენა თავისი საბაზრო ძალაუფლება ან ისარგებლა ხელშეკრულების მეორე მხარის მძიმე გავლენის ბოროტად გამოყენებით, როცა ურთიერთობა დაფუძნებულია განსაკუთრებულ ნდობაზე.<sup>247</sup>

ამ ქვეთავში განხილული ნდობა არ წარმოადგენს კლასიკური კანონიერი ნდობის დაცვის პრინციპს. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში, შესაძლოა კანონიერი ნდობის უფლება შეიზღუდოს ისე, რომ არ დაირღვეს კანონიერება, ხოლო მმართველობის კანონიერებისადმი

---

<sup>247</sup> სუს #ბს-463-451(კ-13), 18 თებერვალი, 2014 წელი.

ნდობის შემთხვევაში, ნდობასთან ერთად, ირღვევა კანონიერების პრინციპიც და, შესაბამისად, დაინტერესებულ მხარეებს აღარ ესაჭიროებათ დარღვეული უფლების აღსადგენად დამატებით კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის გამოყენება. უფლების დაცვისთვის მათი მთავარი არგუმენტი თავად ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო ქმედებაა.

## დასკვნა

თამამად შეიძლება ითქვას, რომ კანონიერი ნდობის პრინციპს არა მარტო საქართველოში, არამედ მთელ მსოფლიოში, კიდევ დიდი გზა აქვს გასავლელი. უნდა იყოს თუ არა პროცესუალური და მატერიალური კანონიერი ნდობა დაცული, უნდა ვრცელდებოდეს თუ არა ის ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა საქმიანობაზე, უნდა სრულდებოდეს თუ არა დაპირებები? ეს არის კითხვები, რომლებიც ნებისმიერი ქვეყნის სამართლებრივ სივრცეში შეიძლება გაჩნდეს.

ნაშრომი გარკვეული დოზით შეეხო კანონიერი ნდობის პრინციპთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს. თუმცა ეს ინსტიტუტი იმდენად ვრცელია და საინტერესო, რომ თითოეული განხილული საკითხი შეიძლება გახდეს ცალკე კვლევის საგანი. დასკვნის სახით წარმოგიდგენთ იმ ძირეულ საკითხებს რაც მოცემული კვლევის შედეგად წარმოჩინდა:

**1. კანონიერი ნდობის წარმომავლობა.** გარკვეული განსხვავებებია კანონიერი ნდობის გერმანულ და ანგლო-საქსურ მოდელებში. რიგი ქვეყნები, როგორცაა, მაგალითად ავსტრალია, სამხრეთ აფრიკა, სინგაპური,<sup>248</sup> კანონიერი ნდობის წარმომავლობას ინგლისს უკავშირებენ. დოქტრინაში ისიც კი ბადებს კითხვებს – გერმანულმა კანონიერი ნდობის პრინციპმა განავითარა ინგლისური კანონიერი მოლოდინის ინსტიტუტი, თუ ის დამოუკიდებლად განვითარდა. რაც შეეხება საქართველოს, თამამად შეგვიძლია კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის ჩვენს ქვეყანაში დამკვიდრება გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის გავლენას დავუკავშიროთ.

**2. კანონიერი ნდობის აღმნიშვნელი ტერმინები.** მსოფლიო დოქტრინაში განსხვავდება კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის აღმნიშვნელი ტერმინები. ამ ფონზე, შეგვიძლია თამამად განვმარტოთ, რომ ინგლისურენოვან ლიტერატურაში ქართულ კანონიერი ნდობის

---

<sup>248</sup> იხ. Groves; Geo Quinot; Legitimate expectation in Singapore law.



ანალოგს წარმოადგენს ტერმინი *Legitimate expectation*, რაც სიტყვასიტყვით კანონიერ მოლოდინს ნიშნავს და მისი განმარტებისას ვხვდებით ნდობის აღმნიშვნელ ისეთ სიტყვებს, როგორცაა *Reliance* და *Trust*.

**3. პროცესუალური და მატერიალური კანონიერი ნდობა.** სხვადასხვა ქვეყნის დოქტრინის ანალიზის საფუძველზე გამოჩნდა, რომ განასხვავებენ პროცესუალურ და მატერიალურ კანონიერ ნდობას. პროცესუალური კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი დამახასიათებელია ანგლო-საქსური ქვეყნებისთვის. ის პირს უქმნის გარანტიას, რომ მისი ჩართულობის გარეშე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი მოწესრიგება არ შეიცვლება. ქართული კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი მატერიალურია, რადგანაც კანონმდებელი საერთოდ გამორიცხავს ნდობის არსებობის შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილებების შეცვლას და მათ გაუქმებას მხოლოს კანონით გათვალისწინებულ კონკრეტულ შემთხვევებში მიიჩნევს დასაშვებად.

**4. კანონიერი და სამართლებრივი ნდობა.** კანონიერ ნდობასთან ერთად ხშირად მოიხსენიებენ სამართლებრივი ნდობის (*Legal Certainty*) ტერმინს. მას კანონიერი ნდობის პრინციპის დასაბამადაც მიიჩნევენ. ორივე ცნება მომდინარეობს გერმანული სამართლიდან. სამართლებრივი ნდობა დაფუძნებულია ტერმინზე *Rechtssicherheit*, გულისხმობს კანონის შინაარსისადმი ნდობას და ძირითადად გამოიყენება კანონის უკუძალასთან დაკავშირებულ საქმეებში. კანონიერი ნდობის დაცვა კი წარმოიშვა *Vertrauensschutz*-ის პრინციპიდან, რაც გულისხმობს, რომ ყველა, ვისაც აქვს ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებების კანონიერებისადმი, უნდა იყოს დაცული. კანონიერი ნდობის პრინციპი ემსახურება განსხვავებულ მიზნებს, ვიდრე სამართლებრივი ნდობა. კანონიერი ნდობა მოწოდებულია ხელი შეუწყოს პირთა ნდობას სახელმწიფო ორგანოებისა და მათი გადაწყვეტილებებისადმი და ამ მიზნისთვის ის შეიძლება

კანონმდებლობის წინააღმდეგაც წავიდეს. თუმცა სამართლებრივი ნდობის პრინციპსა და კანონიერი ნდობის პრინციპს აკავშირებს ერთი საერთო მიზანი – შეინარჩუნონ სამართლებრივი სტაბილურობა.

**5. კანონიერი ნდობა და Estoppel.** Estoppel სამოქალაქო სამართალში არსებული კანონიერი ნდობის მსგავსი პრინციპია. მას ქართულ სამოქალაქო კანონმდებლობაშიც ვხვდებით. პირს შესაძლოა ჩამოერთვას შეცილების უფლება მის მიერ განხორციელებულ წინარე მოქმედებათა გამო, რის მიმართაც მეორე მხარეს ნდობა გააჩნდა. ან პირს შესაძლოა დაეკისროს შეცილების შედეგად გამოწვეული ზიანის ანაზღაურება. განსხვავება კანონიერ ნდობასა და Estoppel-ს შორის არის ის, რომ კანონიერი ნდობის ინსტიტუტის ამოცანა ბევრ სხვა ისეთ საჯაროსამართლებრივ ინტერესს ემსახურება, როგორცაა ადამიანის ძირითადი უფლებების და თავისუფლებების დაცვა, ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების აღკვეთა და ა.შ.

**6. კანონიერი ნდობა და კეთილსინდისიერება.** კეთილსინდისიერების პრინციპი აღარ წარმოადგენს მხოლოდ კერძო სამართალში არსებულ პრინციპს. ის როგორც დოქტრინაში, ასევე საკანონმდებლო დონეზეც, პირდაპირ თუ ირიბად, მკვიდრდება ადმინისტრაციულ სამართალშიც. საქართველოს ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში კეთილსინდისიერების პრინციპი პირდაპირ არაა დამკვიდრებული, თუმცა ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილის ზოგიერთი დებულებიდან, სასამართლო გადაწყვეტილებებისა და დოქტრინის გაანალიზებიდან მივდივართ დასკვნამდე, რომ კეთილსინდისიერება ვლინდება საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობებშიც.

კეთილსინდისიერების პრინციპი ახლოს დგას კანონიერი ნდობის პრინციპთან. კეთილსინდისიერებას კანონიერი ნდობის წარმომავლობასაც კი უკავშირებენ. ხშირ შემთხვევაში

კეთილსინდისიერება მოიხსენიება არა როგორც ცალკე მდგომი პრინციპი, არამედ წარმოადგენს ნდობის წარმომშველ ერთ-ერთ არგუმენტს, რაც საბოლოო ჯამში ქმნის კანონიერი ნდობის არსებობის საფუძველს. მსგავს შემთხვევებში, კანონიერი ნდობა წარმოიშობა კეთილსინდისიერების პრინციპის გამოყენების გარეშე.

განსხვავებით კანონიერი ნდობის პრინციპისაგან, კეთილსინდისიერების პრინციპი მიმართულია, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ისე დაინტერესებული მხარისკენ. ადმინისტრაციული ორგანოსადმი წაყენებული კეთილსინდისიერი ქცევის მოთხოვნების აღსრულების გარანტიად უმეტეს შემთხვევაში გვევლინება კანონიერი ნდობის პრინციპი, შესაბამისად, ამ კუთხით, კეთილსინდისიერების პრინციპის წონა და როლი არც თუ ისე მნიშვნელოვანია. თუმცა კანონმდებლობა ზოგიერთ შემთხვევაში გამორიცხავს კანონიერი ნდობის არსებობას. ასეთ დროს კი, დაინტერესებულმა მხარემ შეიძლება მიმართოს კეთილსინდისიერების პრინციპს და ამით გაამართლოს მის მიერ განხორციელებული იურიდიული ქმედება.

რაც შეეხება დაინტერესებული მხარის მიმართ არსებულ კეთილსინდისიერებას, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა საკუთარი გადაწყვეტილებები შეიძლება დააყრდნონ მხარის კეთილსინდისიერებას. კეთილსინდისიერება შეიძლება მოვიშველიოთ კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოებების დადგენისას.

**7. კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლები საქართველოში.** კანონმდებლობა კანონიერი ნდობის წარმოშობას მხოლოდ აქტსა და დაპირებას უკავშირებს. თუმცა ქართული სასამართლო პრაქტიკის გაანალიზებამ ცხადყო, რომ კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი უნდა ვრცელდებოდეს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ყველა სამართლებრივ ფორმაზე.

**8. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება.** 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 შეიძლება შეიცავდნენ სამომავლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელების ვალდებულებას, რაც შეიძლება დაინტერესებული მხარის მიერ აღქმული იყოს როგორც დაპირება. მაგრამ ამ შემთხვევაში სახეზე გვაქვს არა სზაკ-ის მე-9 მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება, არამედ პირობა, რომელიც მოცემული აქტისა თუ ხელშეკრულების შემადგენელი ნაწილია. შესაბამისად, დარღვეული უფლების აღდგენის საჭიროებისას, მოსარჩელე იდავებს 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 ბევრ 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 უგულებელყოფის 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 გამონახოს ოპტიმალური გამოსავალი.

9. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სზაკ-ი კანონიერ ნდობას ავრცელებს როგორც აქტის ბათილობის, ასევე ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევებზეც. აღმჭურველი აქტის გაუქმების დროს კანონიერი ნდობა, სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის შენარჩუნებას. ზიანის ანაზღაურების შესაძლებლობა არ ამართლებს აქტის გაუქმებას.

კანონიერი ნდობის არსებობის გამომრიცხველია დაინტერესებული მხარის და არა ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო ქმედება. აქტის უკანონობისა და მისგან გამოწვეულ შედეგებზე პასუხისმგებლობის მეტი წილი უნდა მოდიოდეს სწორედ ადმინისტრაციულ ორგანოზე, რადგანაც უპირატესად მას ევალება საკუთარი საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულაციების ზედმიწევნით ცოდნა და არა დაინტერესებულ მხარეს.

არარა აქტიდანაც შეიძლება წარმოიშვას კანონიერი ნდობა და ამ შემთხვევაშიც შეიძლება უპირატესობა მიენიჭოს სამართლებრივი სტატუსის შენარჩუნებას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა სახეზე გვაქვს არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ მიღებული აქტი

საინტერესო და მნიშვნელოვანია კანონიერი ნდობისა და კანონიერების პრინციპის ურთიერთკავშირი. ხშირად ისინი ერთმანეთის პირისპირ დგანან და ზოგჯერ კანონიერება უფრო დაცვის ღირსია ვიდრე კანონიერი ნდობა ან პირიქით. ეს ზღვარი კი გადის აქტის კანონიერ ძალაში შესვლაზე. თუ დაინტერესებული მხარე გაასაჩივრებს აქტს დადგენილ ვადაში, უპირატესობა მიენიჭება კანონიერების პრინციპის, რადგანაც წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება მოსარჩელის კანონიერი ინტერესების დაცვა. აღნიშნული მიდგომა არ უნდა იყოს გაგებული ისე, თითქოს დაინტერესებულ მხარეს არა აქვს ლეგიტიმური უფლება აქტის გასაჩივრების ვადის გასვლამდე განახორციელოს იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებანი. ზემოთხსენებული კანონიერების პრინციპის უპირატესობა კანონიერი ნდობაზე გამოიხატება

მხოლოდ იმაში, რომ აქტი, რომელიც კანონსაწინააღმდეგოა, გაუქმდება. მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ პირს არ აუნაზღაურდება ის ზიანი რაც მან კანონიერი ნდობის საფუძველზე იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებათა განხორციელების შედეგად განიცადა.

კანონიერი ნდობის საფუძველზე წარმოშობილ ზიანზე მოთხოვნის უფლება შეიძლება გადავიდეს სხვა პირებზეც. მაგალითისთვის, აუქციონზე ქონების გადაცემით მესაკუთრეზე გადადის ნივთთან დაკავშირებული უფლებებიც და, მათ შორის, კანონიერი ნდობის უფლებაც.

**10. რეალაქტი.** რეალაქტი, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი სამართლებრივი ფორმა, საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცალკე არ არის გამოყოფილი. შესაბამისად, არაფერია ნათქვამი კანონმდებლობაში რეალაქტიდან წარმოშობილ კანონიერ ნდობაზე. რეალაქტი ვლინდება უამრავი და დოქტრინის მიერ ჯერ კიდევ რთულად იდენტიფიცირებადი ფორმებით, რთულია იმის თქმა, თუ რა სახის შემთხვევები შეიძლება წარმოიშვას ორგანოს საქმიანობის ამ ფორმებიდან და რა შეიძლება გახდეს კანონიერი ნდობით დაცვის ღირსი.

საინტერესოა საგადასახადო რეკომენდაციებისა და საჯარო რეესტრის ჩანაწერის, როგორც რეალაქტებისადმი ნდობის საკითხი. საგადასახადო ურთიერთობებში, სპეციფიკიდან გამომდინარე, უპირატესობა კანონიერების პრინციპს ენიჭება. კანონმდებელი ვერ აუკრძალავს საგადასახადო ორგანოს კანონის ფარგლებში მოქმედებას მხოლოდ იმიტომ, რომ მის მიერ გაცემული განმარტება კანონის არასწორ ინტერპრეტაციას ახდენდა. იმ შემთხვევაში, თუ განმარტების მიმღებ პირს განმარტების მიმცემი პირისადმი გააჩნდა კანონიერი ნდობა, აღნიშნული შესაძლოა იქცეს ცალკე დავის საგნად.

დღემდე პრობლემატურია საჯარო რეესტრის ჩანაწერის კვალიფიკაცია, კერძოდ, საქმიანობის რომელ სამართლებრივ სფეროს

განეკუთვნება იგი – ადმინისტრაციულ აქტს თუ რეალაქტს. “უძრავ ნივთებზე უფლებათა რეგისტრაციის შესახებ” საქართველოს კანონით იგი განიხილება, როგორც ადმინისტრაციული აქტი. საკასაციო სასამართლოს არაერთ გადაწყვეტილებაში მას მიეცა რეალაქტის კვალიფიკაცია. საჯარო რეესტრის ჩანაწერი იმითაა მნიშვნელოვანი, რომ სასამართლო მის მიმართ აღიარებს როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონიერი ნდობის, ასევე სამოქალაქო-სამართლებრივი კეთილსინდისიერების პრინციპის ერთდროულად არსებობას. თუ ჩვენ ვაღიარებთ საჯარო რეესტრის ჩანაწერის, როგორც რეალაქტის, მიმართ კანონიერი ნდობით აღჭურვის შესაძლებლობას, მაშინ სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხარის არაკეთილსინდისიერი ქმედება (როცა მან იცის რომ ჩანაწერი არასწორია) გახდება ამ კანონიერი ნდობის არსებობის გამომრიცხველი გარემოება. საჯარო რეესტრის ჩანაწერის უტყუარობის პრეზუმფცია ადასტურებს პირის კანონიერ ნდობას არა მხოლოდ საჯარო ჩანაწერის, არამედ იმ აქტის მიმართაც, რომელიც საფუძვლად დაედო ასეთ ჩანაწერს

**11. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.** კანონმდებლობისგან განსხვავებით, სასამართლო აღიარებს კანონიერი ნდობის უფლებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა იყოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში, რაც ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობაა. არ შეიძლება მოქალაქეს დაეკისროს მტკიცების ტვირთი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძვლიანობის დასასაბუთებლად.

**12. მმართველობის კანონიერებისადმი ნდობა.** ნდობა შეიძლება წარმოიშვას არა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის, არამედ თავად ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართაც. პირს გააჩნია ბუნებრივი მოლოდინი, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები გადაწყვეტილებებს მიიღებენ დადგენილი პროცედურების დაცვით. ადამიანები უნდა იყვნენ დარწმუნებულნი, რომ ადმინისტრაციული

ორგანოების მხრიდან არ მოხდება გადაწყვეტილებების მიღება კანონიერი საფუძვლის გარეშე. ორგანოების საქმიანობა არ უნდა იყოს არაპროგნოზირებადი. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის თუ თავად ამ ინსტიტუტებისადმი არსებული ყველანაირი მოლოდინი არ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძვლად. კანონიერი ნდობა განსხვავდება ნატურის, სურვილის, გადაჭარბებული იმედებისა თუ მოლოდინებისგან.



## ბიბლიოგრაფია

### გამოყენებული ლიტერატურა

1. ტურავა პ., ტურავა პ., კანონიერი ნდობის პრინციპი (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), ქართული სამართლის მიმოხილვა, 2007, 10 #2-3;
2. ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, 2013;
3. კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ქარდავა, ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (2008), თბილისი;
4. ავტორთა კოლექტივი (ადეიშვილი, ვარდიაშვილი, იზორია, კალანდაძე, კოპალეიშვილი, სხირტლაძე, ტურავა, ქიტომშვილი), ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, (2005);
5. რაინჰოლდ ციპელიუსი, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება (GTZ 2009);
6. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, კონსტიტუციური სამართალი (2010), თბილისი;
7. სანდრა ჰენშელი, სამოქალაქო კაზუსების დამუშავების მეთოდოლოგია (2009), თბილისი;
8. Board of Governors of Loreto Grammar School, Re Judicial Review [2011] NIQB 30 (25 March 2011),  
<http://www.bailii.org/nie/cases/NIHC/QB/2011/30.html>
9. Forsyth Christopher, Legitimate Expectations Revisited, ALBA Summer Conference, 29 May 2011,  
[www.adminlaw.org.uk/docs/sc%2012%20Christopher%20Forsyth.doc](http://www.adminlaw.org.uk/docs/sc%2012%20Christopher%20Forsyth.doc);
10. Talagala, Chamila S., The Scope of the Doctrine of Legitimate Expectation as a Ground of Judicial Review of Administrative Action, Bar Association Law Journal, 2009, Vol. XV

[https://www.academia.edu/2413475/The Scope of the Doctrine of Legitimate Expectation as a Ground of Judicial Review of Administrative Action](https://www.academia.edu/2413475/The_Scope_of_the_Doctrine_of_Legitimate_Expectation_as_a_Ground_of_Judicial_Review_of_Administrative_Action)

11. Hartley T.C., *The Foundations of European Community Law*, New York, Oxford University Press, 2007,  
[https://books.google.ge/books?id=bv31-Inq4FoC&lpg=PR4&ots=cgTlvdRk6r&dq=%E2%80%9CTrevor%20Hartley%2C%20The%20Foundations%20of%20European%20Community%20Law%2C%20\(New%20York%2C%20Oxford%20University%20Press%2C%202007\)&pg=PR4#v=onepage&q=%E2%80%9CTrevor%20Hartley,%20The%20Foundations%20of%20European%20Community%20Law,%20\(New%20York,%20Oxford%20University%20Press,%202007\)&f=false](https://books.google.ge/books?id=bv31-Inq4FoC&lpg=PR4&ots=cgTlvdRk6r&dq=%E2%80%9CTrevor%20Hartley%2C%20The%20Foundations%20of%20European%20Community%20Law%2C%20(New%20York%2C%20Oxford%20University%20Press%2C%202007)&pg=PR4#v=onepage&q=%E2%80%9CTrevor%20Hartley,%20The%20Foundations%20of%20European%20Community%20Law,%20(New%20York,%20Oxford%20University%20Press,%202007)&f=false)
12. Zeyl, Trevor J., *Charting the Wrong Course: The Doctrine of Legitimate Expectations in Investment Treaty Law*, *Alberta Law Review*, Forthcoming, 03/03/2011,  
<http://ssrn.com/abstract=1776429>;
13. Bailey S.H., *Cases, Materials, and Commentary on Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2005, <http://goo.gl/5Nzjg1>
14. Reynolds, Paul, *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials* (October 8, 2010). *Public Law*, Vol. 2011,  
<http://ssrn.com/abstract=1689518>;
15. Thomas, Robert, *Legitimate expectations and proportionality in administrative law* (2000),  
[http://books.google.ge/books?id=am-fyl\\_EsYC&pg=PA42&lpg=PA42&dq=Vertrauensschutz+means&source=bl&ots=AzUq5fciEx&sig=F9IU4BUcstqxa-aICpF\\_XkmCHRO&hl=ka&ei=s9BQTuvtB8SM4gTzmrjsBw&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBMQ6AEwAA#v=onepage&q=Vertrauensschutz%20means&f=false](http://books.google.ge/books?id=am-fyl_EsYC&pg=PA42&lpg=PA42&dq=Vertrauensschutz+means&source=bl&ots=AzUq5fciEx&sig=F9IU4BUcstqxa-aICpF_XkmCHRO&hl=ka&ei=s9BQTuvtB8SM4gTzmrjsBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBMQ6AEwAA#v=onepage&q=Vertrauensschutz%20means&f=false);

16. Srivastava A.K., Doctrine of “Legitimate Expectation”, Institute’s Journal  
Aprile-June, 1995, <http://www.ijtr.nic.in/articles/art13.pdf>;
17. Sales P., Legitimate Expectation, Lecture for ALBA, 07.03.2006,  
<http://www.adminlaw.org.uk/docs/Legitimate%20expectations%20-%20ALBA%20lecture%20-%20PS%20-%20Mar062.doc>
18. Craig P., EU Administrative Law, 2012, <http://www.worldcat.org/title/eu-administrative-law/oclc/761379402/viewport>
19. Geo Quinot, Substantive Legitimate Expectations in South African and  
European Administrative Law,  
[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol05No01/PDF\\_Vol\\_05\\_No\\_01\\_65-85\\_European\\_Quinot.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol05No01/PDF_Vol_05_No_01_65-85_European_Quinot.pdf);
20. Daphne Barak-Erez, „The Doctrine of Legitimate Expectations and the  
Distinction between the Reliance and Expectation Interests“ (European  
Public Law, Volume 11, Issue 4, Kluwer Law International, 2005),  
<http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf>
21. Chris Yost, “A Case Review and Analysis of the Legitimate Expectations  
Principle as it Applies within the Fair and Equitable Treatment Standard”,  
The Australian National University Collage of Law Research Paper No. 09-  
01, 2009,  
<http://ssrn.com/AbstractID=1364996>
22. Craig, Administrative Law (5th ed., 2003), 639-680,  
[http://s3.amazonaws.com/oxbridgenotes/samples/61/original/Legitimate%20Expectations%20and%20Estoppel\\_sample.pdf](http://s3.amazonaws.com/oxbridgenotes/samples/61/original/Legitimate%20Expectations%20and%20Estoppel_sample.pdf)
23. Legitimate expectation in Singapore law,  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimate\\_expectation\\_in\\_Singapore\\_law](http://en.wikipedia.org/wiki/Legitimate_expectation_in_Singapore_law)
24. Berge, Gio ten; Widdershoven, R.J.G.M., The principle of legitimate  
expectations in Dutch constitutional and administrative law, Netherlands  
reports to the fifteenth international congress of comparative law, 1998,  
<http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/43885>

25. Stefanie A. Lindquist, Frank C. Cross, “Stability, Predictability, and the Rule of Law: Stare Decisis as Reciprocity Norm,  
<http://www.utexas.edu/law/conferences/measuring/The%20Papers/Rule%20of%20Law%20Conference.crosslindquist.pdf>
26. “*Board of Governors of Loreto Grammar School, Re Judicial Review* [2011] NIQB 30.” ციტირებულია: Forsyth;
27. “Baroness O’Neill, *A Question of Trust* (CUP, 2002), p. 3.” ციტირებულია: Forsyth;
28. “Trevor Hartley, *The Foundations of European Community Law*, (New York, Oxford University Press, 2007) at 149.” ციტირებულია: Zeyl, Trevor J.;
29. “Brown, *supra* note 13 at 6.” ციტირებულია: Zeyl, Trevor J.;
30. “Püttner, *Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht*, VVDStRL 32, 1974, 200, 210.” ციტირებულია: ტურავა;
31. “Peter Leyland; Gordon Anthony (2009), “Legitimate Expectations”, *Textbook on Administrative Law* (6th ed.), Oxford; New York, N.Y.: Oxford University Press, pp. 313–330 at 313, ISBN 978-0-19-921776-2 (pbk.)”  
ციტირებულია: Legitimate expectation in Singapore law; Zeyl, Trevor J.;
32. “Forsyth, Christopher, “The Provenance and Protection of Legitimate Expectations” (1988) 47 *Cambridge Law Journal* 238.” ციტირებულია: Forsyth;
33. “David Wright, “Rethinking Legitimate Expectations in Canada” (1997) 35:1 *Osgoode Hall L.J.* 140 at 143.” ციტირებულია: Zeyl, Trevor J.;
34. “J.H. Hans, *Europeanisation of Public Law* (Europa Law Publishing, 2007) at 165.” ციტირებულია: Zeyl, Trevor J.;
35. “S.H. Bailey, *Cases, Materials, and Commentary on Administrative Law* (London, Sweet & Maxwell, 2005) at 599.” ციტირებულია: Zeyl, Trevor J.;
36. “J. Schwarze, *European Administrative Law*. (London, 1992) 872.”  
ციტირებულია: Reynolds;

37. “R. Errerra, “Legitimate expectation – Principle of Law to be Applied Only in Relation to the Implementation of EC Law - Legal Certainty” [2006] P.L. 858 and Schwarze p. 938 et seq.” ციტირებულია: Reynolds;
38. “M. Schroeder, “Administrative Law in Germany” in Seerden and Stroink (eds) *Administrative Law of the European Union* (London 2005) p.119.” ციტირებულია: Reynolds;
39. “G. Nolte “General principles of German and European administrative law - a comparison in historical perspective” (1994) 57 M.L.R. 191.” ციტირებულია: Reynolds;
40. “S. Schonberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford 2000) p. 25.” ციტირებულია: Reynolds;

### სასამართლოს გადაწყვეტილებები

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის გადაწყვეტილებები:

1. დიდი პალატა, #ბს-273-419-კ-04, 27 სექტემბერი, 2004 წელი.
2. დიდი პალატა, #ბს-713-300(კ-05), 7 ოქტომბერი, 2005 წელი;

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილებები:

1. #3გ-ად-51-კ, 31 მაისი, 2002 წელი;
2. #3გ-ად-66-კ-02, 7 ივნისი, 2002 წელი;
3. #3გ-ად-52-კ-02, 19 ივნისი, 2002 წელი;

4. #3გ-ად-379-კ-02, 19 მარტი, 2003 წელი;
5. #3გ-ად-208-კ-03, 26 სექტემბერი, 2003 წელი;
6. #ბს-502-431-კ-04, 7 ოქტომბერი, 2004 წელი;
7. #ბს-1077-657 (კ-05), 13 ოქტომბერი, 2005 წელი;
8. #ბს-891-853(კ-06), #9 ექიმეთიანი, 16 იანვარი, 2007 წელი;
9. #ბს-11-11(კ-07), #9 ქირია-მაკუსინსკაია, 19 ივნისი, 2007 წელი;
10. #ბს-654-623(გ-07), 24 ივლისი, 2007 წელი;
11. #ბს-44-42(3კ-07), #9 ჯი-ემ-თი, 25 ივლისი, 2007 წელი;
12. #ბს-1300-876(კ-05), #9 ჭითანავა, 31 ივლისი, 2007 წელი;
13. #ბს-314-297(კ-07), #9 შავერზაშვილი, 16 ოქტომბერი, 2007 წელი;
14. #ბს-117-110(კ-07), 24 იანვარი, 2008 წელი;
15. #ბს-885-847(კ-07), #9-ციციშვილი, 1 აპრილი, 2008 წელი;
16. #ბს-72-72(კ-08), 8-გუგავა, 22 აპრილი, 2008 წელი;
17. #ბს-1104-1056(კ-07), 20 მაისი, 2008 წელი;
18. #ბს-942-903(კ-07), 10 სექტემბერი, 2008 წელი;
19. #ბს-836-804(კ-08წ), #9 ზანჩენკო, 28 ოქტომბერი, 2008 წელი,  
მოსამართლის ნათია წკეპლადის განსხვავებული აზრი;
20. #ბს-966-927(3კ-07), 26 ნოემბერი, 2008 წელი;
21. #ბს-841-809(კ-08), #9 პროგრესი, 9 დეკემბერი, 2008 წელი;
22. #ბს-1029-614-(კ-05), #9 სკანაძე, 23 დეკემბერი, 2008 წელი;
23. #ბს-226-174(კ-05), #9 სულაძე, 30 დეკემბერი, 2008 წელი;
24. #ბს-1078-1040(კ-08), 24 თებერვალი, 2009 წელი;
25. #ბს-1078-1040(კ-08), 28 თებერვალი, 2009 წელი;
26. #ბს-1367-1325(კ-07), 10 მარტი, 2009 წელი;
27. #ბს-1433-1391(კ-08), 17 მარტი, 2009 წელი;
28. #ბს-168-162(კს-09), 28 აპრილი, 2009 წელი;
29. #ბს-1725-1679(კ-08), 30 ივნისი, 2009 წელი;
30. #ბს-426-411(კ-09), 21 ივლისი, 2009 წელი;
31. #ბს-535-506(კ-09), 6 ოქტომბერი, 2009 წელი;

32. #ბს-1580-1509 (კ-09), 16 მარტი, 2010 წელი;
33. #ბს-1342-1284(კ-09), 27 აპრილი, 2010 წელი;
34. #ბს-143-137(კ-10), 6 ივლისი, 2010 წელი;
35. #ბს-ბს-174-168(2კ-10), 20 ივლისი, 2010 წელი;
36. #ბს-200-193(კ-10), 5 ოქტომბერი, 2010 წელი;
37. #ბს-1105-1074(2კ-10), 1 თებერვალი, 2011 წელი.
38. სუს, № ბს-818-802 (კ-12), 27 ივნისი, 2013 წელი.
39. სუს, #ბს-708-693(3კ-12), 4 ივლისი, 2013 წელი.
40. სუს #ბს-551-532(კ-13), 27 მარტი, 2014 წელი.

#### სხვა გადაწყვეტილებები:

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2005 წლის 23 მარტის გადაწყვეტილება #1/3/301.*R v. North and East Devon Health Authority, ex p. Coughlan*, [2000] 3 All E.R. 850 (C.A.);
2. *R (Bibi) v. Newham London Borough Council* [2001] EWCA Civ 607 [2002] 1 WLR 237;
3. *Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs* [1969]2 Ch 149;
4. “BVerwGE 11, 136 (137); BVerwGE 13, 28 (32).” ციტირებულია: ტურავა;
5. “*Ng Siu Tung v Director of Immigration*, [2002] 1 HKLRD 561 at [349] admittedly dissenting.” ციტირებულია: Forsyth;
6. “*Westzucker v Einfuhr* [1973] E.C.R. 723, 729.” ციტირებულია: Reynolds;
7. “*Salumi v Amministrazione delle Finanze* [1981] E.C.R. 2735.” ციტირებულია: Reynolds.

#### ნორმატიული მასალა

1. საქართველოს კონსტიტუცია;

2. საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსი;
  - სსმ, 32(39), 15/07/1999  
[http://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=16270](http://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=16270)
  - სსმ, 6, 20/03/2001.  
[http://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=1786](http://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1786)
  - სსმ, 37, 14/07/2005.  
[http://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=26968](http://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=26968);
3. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი;
4. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი;
5. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი;
6. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
7. ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონი:
  - (2009), სსმ, 33, 09/11/2009;  
[http://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=90052](http://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=90052);
  - (1996), პარლამენტის უწყებანი, უნომრო, 19/11/1996;  
[http://matsne.gov.ge/index.php?option=com\\_ldmssearch&view=docView&id=33286](http://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=33286)
8. ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონი  
(Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG),  
<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm>