N№ს-622-610(კ-12) **23 მაისი , 2013წ.**
ქ. თბილისი

ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა
შემადგენლობა:

ნუგზარ სხირტლაძე **(თავმჯდომარე, მომხსენებელი),**
მოსამართლეები: ლევან მურუსიძე, მაია ვაჩაძე

სხდომის მდივანი – ა. ვარდიძე

კასატორი (მოსარჩელე) - ბ. ს-ე, წარმომადგენელი ზ. ნ-ი (რწმუნებულება 08.04.13წ., №130310837)

მოწინააღმდეგე მხარე (მოპასუხე) - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, წარმომადგენელი გ.ბ-ე (მინდობილობა 13.03.12წ. №06-01/17500), ზ.კ-ა (მინდობილობა 16.05.2013წ. №08-01/37818)

მესამე პირი - ... ასოციაცია, წარმომადგენელი ნ.წ-ი (ამონაწერი მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიული პირების რეესტრიდან 24.12.12წ.)

დავის საგანი - ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალება

გასაჩივრებული განჩინება - თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 26.06.12წ. განჩინება

ა ღ წ ე რ ი ლ ო ბ ი თ ი ნ ა წ ი ლ ი:

ბ. ს-ემ 24.02.12წ. სასარჩელო განცხადებით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას მოპასუხე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიმართ. მოსარჩელემ მოპასუხისათვის ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალება, კერძოდ ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად სახელმწიფო სავალო ვალდებულებების დაფარვის წესის გამოცემა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმება მოითხოვა.

მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ სახელმწიფომ ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით აღიარა სახელმწიფო საშინაო ვალად კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი ვალდებულება. ამავე კანონით საქართველოს

ფინანსთა სამინისტროს დაევალა შეემუშავებინა ვალის დაფარვის წესი 1998 წლის სექტემბრამდე. მოსარჩელემ სხვა პირებთან ერთად 26.10.11წ. №89287 განცხადებით მიმართა სამინისტროს, რომლითაც მოითხოვა ,,2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონპროექტის ხარჯების ნაწილში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის 100 მლნ. ლარის გათვალისწინება. განმცხადებლებმა მოითხოვეს აგრეთვე სამუშაო ჯგუფის შექმნა, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის 12.10.99წ. №592 ბრძანებულებისა და ფინანსთა მინისტრის 11.10.99წ. №226 ბრძანების საფუძველზე შეიმუშავებდა ვალის გასტუმრების პერსონიფიცირებულ კალენდარულ გრაფიკს. 12.12.11წ. №04-02/51059 წერილით განცხადება არ დაკმაყოფილდა, რეაგირების გარეშე დარჩა მიღებულ პასუხზე შეტანილი ადმინისტრაციული საჩივარი.

მოსარჩელემ მოთხოვნის დაკმაყოფილების საფუძვლად მიუთითა ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ზ“ ქვეპუნქტი, ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი, სზაკ-ის XV თავი, სასკ-ის 24-ე მუხლი. მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ სავალო ვალდებულების შესრულება უკავშირდება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემას მოპასუხის მიერ, ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48.1 მუხლის ,,ზ“ ქვეპუნქტს პირდაპირი მოქმედების ძალა ექნებოდა იმავე საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი - ვალის დაფარვის წესი, რომელიც სადღეისოდ არ არსებობს. კანონის 48.1 მუხლის ,,ზ“ ქვეპუნქტიდან გამომდინარე უფლება-მოვალეობათა რეალიზება ვერ ხერხდება მოპასუხის მიერ მასზე დაკისრებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, მიუხედავად იმისა, რომ ქმედების განხორციელების მოთხოვნით მოსარჩელემ მიმართა ჯერ განცხადებით, ხოლო შემდეგ საჩივრით. მოსარჩელემ სასკ-ის 24.2 მუხლზე მითითებით აღნიშნა, რომ მოპასუხის უმოქმედობა პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მის კანონიერ უფლებებს და ინტერესებს. სამინისტროს მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობა დადგენილია სასამართლო პრაქტიკით. სავალო ვალდებულების დაფარვის წესის შემუშავება კანონით დავალებული აქვს მხოლოდ მოპასუხეს და არც ერთ სხვა ორგანოს, 15.11.04წ. შექმნილ კომისიას დღემდე არანაირი დოკუმენტი არ წარმოუდგენია.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 10.05.12წ. გადაწყვეტილებით სარჩელი არ დაკმაყოფილდა. სასამართლომ მიუთითა, რომ მოთხოვნის არსიდან გამომდინარე წარმოდგენილია არა სასკ-ის 24-ე, არამედ 23-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელი აქტის გამოცემის მოთხოვნით. სასამართლომ მიუთითა აგრეთვე, რომ საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებით ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48.1 მუხლით აღიარებული ვალის პრობლემების განხილვის, გადაჭრის და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი კომისია, ამავე დადგენილებით დამტკიცდა მისი დებულება, კომისიის უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრა 2013 წლის 1 იანვრამდე. ამდენად, კომისია ამჟამად კვლავ ფუნქციონირებს, რის გამო სასამართლომ მიიჩნია, რომ საბოლოოდ ვალდებულების დაფარვის წესის დადგენა უნდა განხორციელდეს სწორედ კომისიის

მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით. ვალდებულების განხორციელება დამოკიდებულია ვალის დაფარვის კონკრეტული წესებისა და რეგულაციების არსებობაზე, რომელთა შემუშავება უნდა განხორციელდეს კომისიის მიერ. ასეთი რეგულაციებისა და წესების არარსებობის პირობებში 48.1 მუხლის ,,ზ“ ქვეპუნქტი არ წარმოშობს ქონებრივ უფლებებს, რომელზედაც შესაძლებელი იქნებოდა ლეგიტიმური მოლოდინის დამყარება.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 10.05.12წ. გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გაასაჩივრა ბ. ს-ემ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 26.06.12წ. განჩინებით ბ. ს-ის სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა, უცვლელად დარჩა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 10.05.12წ. გადაწყვეტილება. სააპელაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სახელმწიფო საშინაო ვალად აღიარებული იყო კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულება. აღნიშნული ვალის დაფარვის წესი უნდა შეემუშავებინა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და შესათანხმებლად წარედგინა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან. საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. N108 დადგენილების თანახმად საშინაო ვალის პრობლემების განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით შეიქმნა სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია, რომლის უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრა 2013 წლის 1 იანვრამდე. აღნიშნულის გათვალისწინებით არ არსებობდა მოცემულ ეტაპზე მოთხოვნის დაკმაყოფილების საფუძველი, ვინაიდან საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელ კომისიას უფლებამოსილების ვადაში უნდა შეემუშავებინა საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმთან დაკავშირებული რეკომენდაციები და წარედგინა ისინი საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პარლამენტისათვის. ამასთან, სააპელაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი კომისიის მიერ რეკომენდაციების შემუშავება ჯერ კიდევ არ ნიშნავდა კანონით დაკისრებული ვალდებულების შესრულებას - სახელმწიფო სავალო ვალდებულების დაფარვის წესის დადგენას. რეკომენდაციების შინაარსი სახელმწიფოსათვის არ იყო სავალდებულოდ შესასრულებელი ძალის მქონე, თუ ის არ იყო შესაბამისი სუბიექტის მიერ გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტში (ვალის დაფარვის წესში) ასახული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ მიუთითა, რომ სანამ არ იქნება დადგენილი კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებათა დაფარვის წესი, სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას დავალიანებასთან დაკავშირებით დააკმაყოფილოს მოთხოვნა.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 26.06.12წ. განჩინება საკასაციო წესით გასაჩივრდა ბ. ს-ის მიერ, რომელმაც მოითხოვა გასაჩივრებული განჩინების გაუქმება და ახალი გადაწყვეტილების მიღებით

სარჩელის დაკმაყოფილება. კასატორმა აღნიშნა, რომ ორივე ინსტანციის სასამართლომ სარჩელის და სააპელაციო საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარს საფუძვლად დაუდო საქართველოს მთავრობის 15.11.04 წ. №108 დადგენილება და ამავე დადგენილებით შექმნილი კომისიის არსებობის ფაქტი, მიუხედავად იმისა, რომ კომისია უმქმედოა. სასამართლოების შეფასების მიღმა დარჩა ადმინისტრაციული ორგანოს კანონისმიერი ვალდებულების შეუსრულებლობის ფაქტი, ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ" კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტით კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი ვალდებულების დაფარვის წესის შემუშავების ვალდებულება აკისრია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და არა სხვა რომელიმე ადმინისტრაციულ ორგანოს. ,,ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონის 3.1 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს ნორმატიული აქტი მოქმედებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, თუ თვით ამ ნორმატიული აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი და სავალდებულოა შესასრულებლად. კანონით დადგენილი ვალდებულების მიუხედავად მოპასუხეს დღემდე არ აქვს შესრულებული ვალდებულება. კომისიამ რომც შეიმუშაოს რაიმე სახის რეკომენდაციები ამ სახის ვალის დაფარვის თაობაზე, ისინი ვერ შეიძენენ ნორმატიული აქტის სტატუსს იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ კომისიას არ გააჩნია ასეთი უფლებამოსილება, ხოლო მოპასუხეს არ მოეხსნება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის - კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოდგენილი ვალდებულების დაფარვის წესის შემუშავების ვალდებულება. სასამართლოების მიერ ვერ იქნა დასაბუთებული სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით დაზარალებულ მოქალაქეებსა და საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებით შექმნილ კომისიას შორის, ვერ იქნა მკაფიოდ და სრულად განმარტებული თუ რა სამართლებრივი ურთიერთობა არსებობს ზემოაღნიშნულ სუბიექტებს შორის.

საკასაციო პალატის სხდომაზე კასატორმა და მისმა წარმომადგენელმა მხარი დაუჭირეს საკასაციო საჩივარს და მოითხოვეს მისი დაკმაყოფილება, სააპელაციო სასამართლოს გასაჩივრებული განჩინების გაუქმება და ახალი გადაწყვეტილების მიღებით სარჩელის დაკმაყოფილება. საქმეში მესამე პირად ჩაბმული ... ასოციაციის წარმომადგენელმა მხარი დაუჭირა საკასაციო საჩივარს. მოპასუხე - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენელმა საკასაციო საჩივრის საფუძვლებო არ ცნო და მოითხოვა სააპელაციო სასამართლოს განჩინების უცვლელად დატოვება.

სამოტივაციო ნაწილი:

საკასაციო პალატა საქმის მასალების, მხარეთა ახსნა-განმარტებების მოსმენის შედეგად თვლის, რომ სააპელაციო პალატის გასაჩივრებული განჩინება უნდა გაუქმდეს და საქმე ხელახალი განხილვისათვის დაუბრუნდეს იმავე სასამართლოს შემდეგ გარემოებათა გამო:

საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ სააპელაციო პალატის განჩინების დასაბუთება იმდენად არასრულია, რომ მისი სამართლებრივი საფუძვლიანობის

შემოწმება შეუძლებელია, რაც სსკ-ის 394-ე მუხლის ,,ე[1]“ ქვეპუნქტის თანახმად ქმნის გადაწყვეტილების გაუქმების აბსოლუტურ საფუძველს და სსკ-ის 412-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის ,,ბ“ ქვპუნქტის მიხედვით საქმის ხელახალი განხილვისთვის დაბრუნების პირობაა. სკ-ის 377.1 მუხლის თანახმად, სააპელაციო ინსტანციაში მართლმსაჯულება ხორციელდება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით სააპელაციო საჩივრის ფარგლებში შემოწმების გზით, რაც გულისხმობს სააპელაციო საჩივრის მოტივების საფუძვლიანობის შემოწმებას. საკასაციო სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს იმ გარემოებაზე, რომ მოსარჩელე ითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის დავალიანების დაფარვის წესის გამოცემის დავალებას და არა ვალის ანაზღაურებას. სააპელაციო პალატამ განჩინებაში მიუთითა, რომ სახელმწიფო კომისიის მიერ რეკომენდაციის შემუშავება ჯერ კიდევ არ ნიშნავს კანონით დაკისრებული ვალდებულების შესრულებას, რეკომენდაციები, რა შინაარსისაც არ უნდა იყოს ისინი, სახელმწიფოსთვის არ შეიძენენ სავალდებულოდ შესასრულებელ ძალას, თუ ისინი ასახვას არ ჰპოვებს კანონქვემდებარე აქტში - სავალო ვალდებულების შესრულების (ვალის დაფარვის) წესში, რომელიც სადღეისოდ სახელმწიფოს არ გააჩნია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სააპელაციო პალატამ დაასკვნა, რომ სანამ არ იქნება დადგენილი კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებათა დაფარვის წესი, სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას დავალიანებასთან დაკავშირებით დააკმაყოფილოს მოთხოვნა. სააპელაციო პალატის აღნიშნული დასკვნა ცდება დავის საგანს, ვინაიდან მოსარჩელეს არ დაუსვია დავალიანების ანაზღაურების საკითხი, დავის საგანი ეხებოდა არა დავალიანების ანაზღაურებას, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სავალო ვალდებულების დაფარვის წესის გამოცემის დავალდებულებას. სასამართლოს მიერ მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის ხსენებული საფუძველი არანაირად არ ასაბუთებს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმას.

სააპელაციო სასამართლოს არ უმსჯელია მოთხოვნის პროცესუალურ-სამართლებრივ საფუძველზე. მოსარჩელის მიერ სასკ-ის 24-ე მუხლის მითითების მიუხედავად, საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის მოთხოვნის ნაწილში სასარჩელო მოთხოვნა განეკუთვნება არა სასკ-ის 24-ე, არამედ 23-ე მუხლით გათვალისწინებული მავალდებულებელი სარჩელის სახეობას, რომელიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით სარჩელის აღძვრის შესაძლებლობას. სასკ-ის 23-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელის დაკმაყოფილების პირობებს ამავე კოდექსის 33-ე მუხლის პირველი ნაწილი შეიცავს, რომელიც სარჩელის დაკმაყოფილებას, ადმინისტრაციული ორგანოსთვის აქტის გამოცემის დავალებას, უკავშირებს სარჩელის დასაშვებობის რამოდენიმე პირობას, კერძოდ, სახეზე უნდა იყოს დაინტერესებული პირის მიერ მოთხოვნილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე ადმინისტრაციული ორგანოს უარი, უარის შესახებ აქტი არის სასკ-ის 23-ე მუხლით დადგენილი სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა, უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე კანონს უნდა

ეწინააღმდეგებოდეს, ამასთანავე უარი პირდაპირ და უშუალო ზიანს უნდა აყენებდეს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას და ინტერესს. სარჩელის დაკმაყოფილება საჭიროებს მოცემული კუმულატიური პირობებიდან ყველას სახეზე არსებობას. სასკ-ის 23-ე და 33-ე მუხლების თანახმად, მავალდებელი სარჩელის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას შეადგენს სარჩელის აღძვრამდე ადმინისტრაციული ორგანოსადმი მიმართვა. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის კანონქვემდებარე აქტის - კოოპერატიული ბინათმშენებლობის სახელმწიფო შიდა ვალის დაფარვის წესის გამოცემის დავალების შესახებ სარჩელის მოთხოვნას საფუძვლად უდევს ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის დებულება იმის შესახებ, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ 1998 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა შეიმუშაოს და შეათანხმოს სახელმწიფო სავალო ვალდებულების დაფარვის წესი ისეთი აღიარებული სავალო ვალდებულებების მიმართ, როგორიცაა: ყოფილი სსრ კავშირის 1990 წლის სახელმწიფო უპროცენტო მიზნობრივი ობლიგაციების დაფარვის ვალდებულება; კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულება; მუნიციპალური საწარმო ,,...“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანება; მოსახლეობის მიერ სახელმწიფო ლატარიაში მოგებული ნივთების გაუნაღდებლობით წარმოქმნილი დავალიანება (,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის ,,ვ“, ,,ზ“, ,,თ“ და ,,ი“ ქვეპუნქტები). აღნიშნულიდან მოსარჩელე ითხოვს მოპასუხისათვის კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულებების დაფარვის წესის შესახებ კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის დავალებას. საქმის მასალებით დასტურდება, რომ მოსარჩელე ბ. ს-ემ მიმართა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს განცხადებით, რომელშიც აყენებდა საკითხს არა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემის, არამედ შესამუშავებელ საკანონმდებლო აქტის პროექტში, კერძოდ, ,,2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დავალიანების - 100 მლნ. ლარის გათვალისწინებას და ვალის გასტუმრების პერსონიფიცირებული კალენდარული გრაფიკის შექმნას. 26.10.11წ. განცხადებაში (ტ1, ს.ფ.15), რომლითაც ბ. ს-ემ მიმართა ფინანსთა სამინისტროს, განმცხადებელი აღნიშნავს, რომ ვალის ანაზღაურების წესი უკვე შემუშავებულია საქართველოს პრეზიდენტის 12.10.99წ. №592 ბრძანებულებით და ფინანსთა მინისტრის 11.10.99 წ. №226 ბრძანებით (ასეთივე მოსაზრებას ავითარებდა ასოციაციის წარმომადგენელი 16.06.09წ. №6-09/87 მიმართვაში, რომლითაც ფინანსთა სამინისტროსგან ითხოვა ახალი წესის შემუშავება (ტ.1, ს.ფ.59)), რის გამო განმცხადებელმა მოითხოვა 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ხარჯების ნაწილში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურებისათვის თანხის გათვალისწინებას. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის პირველი მოადგილის 12.12.11წ. №04-02/51059 წერილით ბ. ს-ეს ეცნობა, რომ ,,საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტით სახელმწიფო საშინაო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 2012 წლის

ბოლოსთვის განისაზღვრა არაუმეტეს 19225,5 მლნ. ლარის ოდენობით, საიდანაც 673,1 მლნ ლარი ე.წ. ,,ისტორიული ვალია“, რომლის ერთ-ერთ შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენს კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი ვალდებულებები. ბ. ს-ემ, სხვა პირებთან ერთად, 26.12.11წ. ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართა საქართველოს ფინანსთა მინისტრს, რომლითაც მოითხოვა: მინისტრის პირველი მოადგილის პ.პ-ის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლება; საქართველოს პარლამენტში წარსადგენად კანონპროექტის მომზადება, რომლითაც ,,საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში შევიდოდა მოსარჩელის მოთხოვნის შესაბამისი ცვლილება; სამინისტროს და დაზარალებულთა წარმომადგენლების მონაწილეობით სამუშაო ჯგუფის ჩამოყალიბება, რომელიც დაადგენდა კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების მოცულობას მიმდინარე მომენტისთვის და შეიმუშავებდა ვალის გასტუმრების პერსონიფიცირებულ გრაფიკს. ადმინისტრაციულ საჩივარში ბ. ს-ე უკმაყოფილებას გამოთქვამდა კანონის მიღების შემდეგ პასუხის მიღებით და უთითებდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 11.10.99წ. №226 ბრძანებაზე, როგორც დაფარვის არსებულ მექანიზმზე. ადმინისტრაციული საჩივარი დარჩა რეაგირების გარეშე, რაც მის დაკმაყოფილებაზე უარად უნდა იქნეს მიჩნეული (უმოქმედობით უარი). ამასთანავე, ბ. ს-ე აღძრული სარჩელით ითხოვს მოპასუხისაგან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსაგან, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესის კოორდინატორისა და პასუხისმგებელი პირისაგან, არა საკანონმდებლო აქტის პროექტში დავალიანების გასტუმრების თანხების გათვალისწინებას (საჯარო მოქმედების შესრულებას), არამედ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის დავალიანების დაფარვის შესახებ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემის დავალებას, ამასთანავე, არც ერთი ინსტანციის სასამართლოს არ უმსჯელია მოსარჩელის მიერ სასკ-ის 23-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელის დასაშვებობის პირობების დაცვის, მოთხოვნის ტრანსფორმირების შესაძლებლობის საკითხზე. საკასაციო პალატა ვალდებულად თვლის საქმის ამ გარემოებაზე ყურადღების გამახვილებას იმის გათვალისწინებით, რომ სარჩელის დასაშვებობის ხარვეზის გამოსწორებისაგან განსხვავებით, მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე არსებითი გადაწყვეტილებით უარის თქმა გამორიცხავს იმავე მოთხოვნით შემდგომში სასამართლოსადმი მიმართვის შესაძლებლობას.

,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო სავალო ვალდებულებების დაფარვის წესი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 1998 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა შეემუშავებია და შეეთანხმებია საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან. მოსარჩელე სასარჩელო მოთხოვნას საფუძვლად სწორედ ხსენებულ ნორმას უთითებს და სახელდობრ ამ ნორმიდან გამომდინარე სასარჩელო განცხადებით მოითხოვს სახელმწიფო სავალო ვალდებულებების დაფარვის წესის გამოცემას და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან

შეთანხმების დავალებას (ტ.1, ს.ფ.5). ამდენად, სასარჩელო მოთხოვნიდან გამომდინარე, სადავო სამართალურთიერთობის აუცილებელი მონაწილე არის საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, რომლის მიმართ მოსარჩელის მოთხოვნა უკავშირდება კანონით გათვალისწინებული, დავალიანების დაფარვის წესის შემოღებისათვის სავალდებულო მოქმედების - წესის შეთანხმების მოთხოვნაში, რაც თავის მხრივ მიკუთვნებითი სარჩელის (სარჩელი ქმედების განხორციელების თაობაზე) სახეობას (სასკ-ის 24-ე მუხ.) ქმნის. ვინაიდან დავალიანების დაფარვის წესის შემოღება, ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ" კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, იმპერატიულად მოითხოვს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმებას, ამასთანავე, ვინაიდან სასარჩელო მოთხოვნა მოიცავს არა მხოლოდ სავალო ვალდებულების დაფარვის წესის შემუშავებას, არა მხოლოდ შესათანხმებლად წარდგენას, არამედ აგრეთვე მის შეთანხმებას საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან, ცხადია, რომ ასეთი შეთანხმების დავალება ვერ დაეკისრება მხოლოდ საქმეში მოპასუხედ ჩართულ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ სასარჩელო მოთხოვნის ამ ნაწილში სამინისტრო არ არის სათანადო მოპასუხე. სსკ-ის 394-ე მუხლის ,,ბ" ქვეპუნქტის თანახმად, გადაწყვეტილება ყოველთვის ჩაითვლება კანონის დარღვევით მიღებულად, თუ საქმე სასამართლომ განიხილა ერთ-ერთი მხარის დაუსწრებლად. აღნიშნულის მიუხედავად, ქვედა ინსტანციების სასამართლოებს არც მოთხოვნის დაზუსტებაზე და არც ამ მოთხოვნის ნაწილში სათანადო მოპასუხის ჩართვაზე უმსჯელია.

,,ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონის 1.3 მუხლის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ნორმატიული აქტების (გარდა კოლეგიური ორგანოს ნორმატიული აქტისა) მომზადებისა და მიღების (გამოცემის) მიმართ არ გამოიყენება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახეები. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო ვალის დაფარვის რეალური მექანიზმის შემუშავებისათვის მნიშვნელობა აქვს კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების მოცულობის დადგენას მიმდინარე მომენტისათვის, უკვე ჩატარებული და ჩასატარებელი ინვენტარიზაციის სამუშაოების შესწავლას, დავალიანების დაფარვის წესის შემუშავება უკავშირდება აგრეთვე მნიშვნელოვანი თანხების აკუმულირებას, რთულ ფინანსურ გათვლებს და რიგ სხვა საკითხებს. აღნიშნულის მიუხედავად ქვედა ინსტანციების სასამრთლოებს არ დაუზუსტებია თუ რა დროში ითხოვს მოსარჩელე მოპასუხისთვის - საქართველოს ფინანსთა მინისტრისათვის ნორმატიული აქტის გამოცემის დავალიანებას. იმის გათვალისწინებით, რომ დავალიანება სახელმწიფოს მიერ აღიარებულია, დარჩენილი ვალის დაფარვის ცალკეული საკითხების მომწესრიგებელი მექანიზმის შემოღების ვადა განსახილველი დავის მნიშვნელოვან ასპექტს შეადგენს.

კასატორი საკასაციო საჩივარში აღნიშნავს, რომ ქვედა ინსტანციის სასამართლოების მიერ მკაფიოდ და სრულად ვერ იქნა განმარტებული თუ რა სამართლებრივი ურთიერთობა არსებობს კოოპერატიული ბინათმშენებლობის

დაუმთავრებლობით დაზარალებულ მოქალაქეებსა და საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებით შექმნილ კომისიას შორის. საკასაციო პალატა ყურადღებას ამახვილებს იმ გარემოებაზე, რომ ორივე ინსტანციის სასამართლომ სარჩელის და სააპელაციო საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის საფუძვლად მიუთითეს საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილების და ამავე დადგენილებით შექმნილი კომისიის არსებობაზე, რომელიც მუშაობს დავალიანების დაფარვის რეკომენდაციებზე. მიუხედავად ამისა კომისია, როგორც სადავო სამართალურთიერთობის მონაწილე, სასამართლოების მიერ არ ყოფილა ჩართული საქმის განხილვაში.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ მოცემული სარჩელი მიზნად ისახავს დავალიანების გასტუმრების ნათელი მექანიზმების შემოღებას, ვინაიდან ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48.1 მუხლის ,,ზ“ ქვეპუნქტის ზოგადად ფორმულირებული ნორმა, საბაზისო წესების არარსებობის პირობებში, არ ქმნის დავალიანების დაფარვის ლეგიტიმურ მოლოდინს, ამასთანავე ასეთი წესის შემუშავება რთულ საფინანსო გაანგარიშებასთან არის დაკავშირებული, რომელზედაც მუშაობს კომისია (იხ.ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 07.02.2012წ. გადაწყვეტილება საქმეზე ,,ო.ლ-ა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ“ 419). საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებით შექმნილი საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის უფლებამოსილების ვადა, ხსენებულ დადგენილებაში მთავრობის 11.12.11წ. №463 დადგენილებით შეტანილი ცვლილებების თანახმად, 2014 წლის 1 იანვრამდე განისაზღვრა. საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს სახელმწიფო საშინო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის დებულების მე-2 მუხლის თანახმად, კომისია შეიმუშავებს ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმებთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებს და განიხილავს საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ,,ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მე-12 მუხლის თანახმად, საქართველოს მთავრობის დადგენილება არის ნორმატიული და მაშასადამე შესასრულებლად სავალდებულო სამართლებრივი აქტი. ამდენად, საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი კომისია არის სადავო სამართალურთიერთობის მონაწილე. კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული სავალო ვალდებულების დაფარვის მექანიზმის შესახებ ნორმატიული აქტით მოსაწესრიგებელი საკითხის არაორდინალობის, დავალიანების დაფარვის დიდძალი თანხების მობილიზაციის საჭიროების, საბიუჯეტო თანხების უკმარისობის, მოსაწესრიგებელი საკითხის რაციონალური ეკონომიკური მიდგომის აუცილებლობის, საბიუჯეტო კრიზისის, ეკონომიკურ-ფინანსური შესაძლებლობების, ბიუჯეტის დაბალანსების საჭიროების და რიგი სხვა საკითხების მხედველობაში მიღებით, საკასაციო პალატა თვლის, რომ მოთხოვნილი

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის გამოცემით დავალიანების დაფარვის წესის შემუშავება საჭიროებს დავალიანების დაფარვის წესთან დაკავშირებული პრობლემატიკის ზედმიწევნით შესწავლას, სათანადო რესურსების მოზიდვის სტრატეგიის შემუშავებას. ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული რეგულაციის მექანიზმის შემუშავება მხოლოდ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაეკისრა, გამართლებულია სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შემუშავების და გადაწყვეტილების მისაღებად მათი საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენის მიზნით (კომისიის დებულების 2.1 მუხ.), საქართველოს მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებით უწყებათაშორისი კომისიის შექმნა. მართალია კომისიის მიერ რეკომენდაციების შემუშავება არ აუქმებს ვალის დაფარვის მექანიზმის შემუშავების ვალდებულებას, მაგრამ დასაფარი დავალიანების მასშტაბების გათვალისწინებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება დავალიანების დაფარვის მექანიზმის რაციონალობას, გონივრულობას, დაფარვის პროცესის ორგანიზებულად წარმართვას, დაფარვის მექანიზმის ყველა პრობლემური საკითხის გათვლას და ა.შ., რაც სცილდება სასამართლო კომპეტენციის სფეროს, მით უფრო, რომ მოთხოვნა ეხება ვალდებულების დაფარვის წესის მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტის გამოცემას, ხოლო სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, სასამართლო უფლებამოსილია თავისი განჩინებით მოაწესრიგოს სადავო საკითხი, თუ მოთხოვნა ითვალისწინებს ინდივიდუალური და არა ნორმატიული აქტის გამოცემას. ამდენად, ვალდებულების დაფარვის რეგულაციის შექმნა ქმნის სათანადო მოწესრიგების შემოღებისათვის საექსპერტო დასკვნის შემუშავების საჭიროებას. საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოქმედი კანონმდებლობით შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის სამართლებრივი ნორმების გამოცემა, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების მინიჭება არის ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის უმნიშვნელოვანესი ელემენტი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დელეგირებული სამართალშემოქმედების, კანონმდებლობის დეკონცენტრაციის, მისი დივერისიფიკაციის გამოვლინებაა. დელეგირებული ნორმაშემოქმედების სახელმწიფოებრივ- სამართლებრივი აზრი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ კანონის მოთხოვნათა დაცვით რეგულირების ამოცანების შესრულებაში ჩართული იქნეს აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური შესაძლებლობანი და მისი სპეციალიზებული პროფესიული ცოდნა, დელეგირების არსი ადმინისტრაციული ორგანოების სპეციალური ცოდნის და კომპეტენციის გამოყენებაში მდგომარეობს, რაც დამატებით ადასტურებს განსახილველ საქმეში კომისიის ჩაბმის აუცილებლობას. საკასაციო პალატა არ იზიარებს კასატორის მოსაზრებას კომისიის დროის გაყვანის მიზნით შექმნის, კომისიის უმოქმედობის შესახებ. საგულისხმოა, რომ მოსარჩელე ფინანსთა მინისტრის სახელზე წარდგენილ ადმინისტრაციულ საჩივარში თავად აყენებდა კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების მოცულობის დასადგენად სამუშაო ჯგუფის შექმნის საკითხს.

საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ საპარლამენტო არჩევნების ჩატარების, ახალი მთავრობის ფორმირების შემდეგ, საქართველოს მთავრობის 11.12.12 წ. №463 დადგენილებით მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილებაში შეტანილი ცვლილებით, კომისიის უფლებამოსილების ვადა 2014 წლის 1 იანვრამდე განისაზღვრა, ამასთანავე გაფართოვდა კომისიის შემადგენლობა, სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის მუშაობაში კომისიის წევრის სტატუსით დამატებით მოწვეულ იქნენ საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარეები, გენერალური აუდიტორი, ქ.თბილისის მერი, საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, სსიპ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის აღმასრულებელი დირექტორი. მთავრობის 11.12.12წ. №463 დადგენილების მიღების შემდეგ, 25.12.12წ. ჩატარდა სახელმწიფო კომისიის სხდომა, რომელზედაც განხილულ იქნა დავალიანების დაფარვის საკითხი, კოოპერატიულ მშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების არსებული მდგომარეობის შესწავლის მიზნით, სახელმწიფო კომისიის დებულების მე-4 მუხლის შესაბამისად, შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი. აღსანიშნავია, რომ კომისიის შექმნის საჭიროება იდგა დავალიანების წარმოქმნისთანავე, მთავრობის 15.11.04წ. №108 დადგენილების მიღებამდე კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების დაფარვის პროცესის ორგანიზებულად წარმართვის მიზნით საქართველოს პრეზიდენტის 31.03.1999წ. №221 განკარგულებით, 30.06.1999წ. №413 ბრძანებულებით შექმნილი იყო უწყებათაშორისი კომისია (კომისია გაუქმდა საქართველოს პრეზიდენტის 26.11.04წ. №539 ბრძანებულებით). საგულისხმოა, რომ სახელდობრ საქართველოს პრეზიდენტის 30.06.1999წ. №413 ბრძანებულებით შექმნილი სახელმწიფო კომისიის 17.09.1999წ. №3 სხდომის საოქმო გადაწყვეტილების შესრულების უზრუნველსაყოფად იქნა მიღებული საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 11.10.1999წ. №226 ბრძანებით დამტკიცებული ,,საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი“, რომელიც ოფიციალურ გამოცემაში არ გამოქვეყნდა. ვინაიდან გამოქვეყნება არის ნორმათშემოქმედებითი პროცესის ბოლო, დამაგვირგვინებელი სტადია, ვალის დაფარვის წესი არ ამოქმედებულა. აღნიშნულს არ ცვლის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 30.04.04წ. გადაწყვეტილება, რომელმაც იმსჯელა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 11.10.1999წ. №226 ბრძანებით დამტკიცებული ,,საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის“ ზოგიერთი დებულების კონსტიტუციურობაზე. ამასთანავე, ფინანსთა მინისტრის 11.10.1999წ. №226 ბრძანების გამოცემის მეორე დღეს უპირატესი ძალის მქონე, იერარქიულად უფრო მაღალი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტის 12.10.1999წ. №592 ბრძანებულებით დამტკიცდა კომისიის მიერ შემუშავებული ,,საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო დავალიანების დაფარვის

ხელშემწყობ ღონისძიებათა განხორციელების პროგრამა“, აღნიშნული ბრძანებულებით დამტკიცებული დავალიანების დაფარვის პროგრამის მიხედვით სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ვალდებულების შესრულების ვადა 1999-2005 წლებით იყო განსაზღვრული, პროგრამით ეკონომიკის სამინისტროს დაევალა პროგრამის რეალიზაციისათვის საჭირო კაპიტალურ დაბანდებათა მოცულობების 2001-2005 წ.წ. ინდიკატურ გეგმებში გათვალისწინება, ფინანსთა სამინისტროს დაევალა ინდიკატური გეგმების შესაბამისად მომავალი წლების ბიუჯეტებში სახსრების გათვალისწინება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დავალიანების დასაფარავად პროგრამის რეალიზაციისათვის საჭირო სახსრების გათვალისწინება თავიანთ ბიუჯეტში. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული აღნიშნული პროგრამა, ოფიციალურ გამოცემაში გამოუქვეყნებული საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 11.10.99წ. №226 ბრძანებულებით დამტკიცებული წესის მსგავსად, ითვალისწინებდა კოოპერატიული საცხოვრებელი სახლების დაყოფას ორ კატეგორიად (დამთავრებას დაქვემდებარებული და დამთავრებას დაუქვემდებარებელი), პროგრამით განისაზღვრა დამთავრებას დაუქვემდებარებელი კატეგორიის სახლების ბინათმშენებლობისათვის საკომპენსაციო ერთჯერადი გაცემა, დამთავრებას დაუქვემდებარებელი საცხოვრებელი ფართის ფასის დადგენის მეთოდი, განისაზღვრა გამოყოფილი ასიგნებების სახლების კატეგორიების მიხედვით წარმართვის, რიგითობის დადგენის, სახლების არასაცხოვრებელი ფართობების საბინაო ფონდში გადაცემის, საკომპენსაციო თანხების მიღების ნაცვლად ობიექტების პრივატიზების დროს საპრივატიზებო ობიექტების ღირებულებაში გასაცემი თანხის გათვალისწინების, ბინის სანაცვლოდ მიწის ნაკვეთების გაცემის საკითხები. საქართველოს პრეზიდენტის ხსენებული ბრძანებულებით დამტკიცდა აგრეთვე ,,საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო დავალიანება და მისი დაფარვის ხელშემწყობ ღონისძიებათა ეტაპობრივად გატარების შედეგად მიღებული მოსალოდნელი ეკონომიკური ეფექტიანობის მაჩვენებლები“. 12.10.99წ. №592 ბრძანებულებით დამტკიცებული პროგრამის მოქმედების პერიოდში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით შიდა ვალის ანაზღაურების მიზნით შესაბამისი წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ წლიურ კანონებში შიდა ვალის მოცულობის შესამცირებლად გათვალისწინეული იყო შესაბამისი მავალდებულებელი ნორმები, რომლებიც ითვალისწინებდნენ კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით ბინების წევრებისათვის სახელმწიფო ქონების და მიწის ნაკვეთების გადაცემას. საქართველოს პრეზიდენტის 12.10.99წ. №592 ბრძანებულებით დამტკიცებული პროგრამის შესასრულებლად საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის მინისტრის 27.12.10წ. №1-3/915 ბრძანებით დამტკიცდა და 2005 წლის 31 დეკემბრამდე მოქმედებდა დაუმთავრებელი კოოპერატიული ბინათმშენებლობის წევრებზე საკომპენსაციო თანხების მიღების ნაცვლად სახელმწიფო ქონების პირდაპირი მიყიდვის ფორმით გადაცემის წესის შესახებ დებულება. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დასტურდება უწყებათაშორისი კომისიის მუშაობის შედეგიანობა, სადავო

სამართალურთიერთობაში მისი მონაწილეობა, სასკ-ის მე-16 მუხლის საფუძველზე მისი განსახილველ საქმეში ჩაბმის აუცილებლობა.

,,ნორმატიული აქტების შესახებ“კანონის მე-13 მუხლის თანახმად, ფინანსთა მინისტრი უფლებამოსილია გამოსცეს ნორმატიული აქტი, საქართველოს მინისტრის ბრძანება შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. ამასთანავე კანონქვემდებარე აქტის შინაარსი, ვალის გადახდის მექანიზმი, ვადები ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ სფეროს განეკუთვნება. მოსარჩელის მოთხოვნა ემყარება საკანონმდებლო აქტით, ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ 05.03.98 წ. კანონის 48.4 მუხლით განსაზღვრულ მოთხოვნას. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ კანონმდებლის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოსათვის ნორმატიული აქტის დელეგირების უფლება არ არის განუსაზღვრელი, დელეგირების სამართლებრივი ჩარჩოები ცვალებადია და კანონმდებლობით განისაზღვრება. ,,სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის მიღების შემდეგ მიღებული საკანონმდებლო აქტებით ნორმაშემოქმედების დელეგირების სამართლებრივი ჩარჩოები განისაზღვრა. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნის განხილვა საჭიროებდა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილების ანალიზს, საკითხთა იმ წრის დადგენას, რომელიც მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით შეიძლება მოწესრიგდეს. სააპელაციო პალატას არ უმსჯელია ამჟამად მოქმედი საკანონმდებლო აქტებით (საბიუჯეტო კოდექსი, ,,ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონი და სხვ.) განსაზღვრული ნორმაშემოქმედების დელეგირების თემატიკის ფარგლებზე, როგორც ფინანსთა სამინისტროსათვის ვალის დაფარვის წესის გამოცემის პირობაზე, ვალის დაფარვის წესის იერარქიულად ზემდგომი ნორმატიული აქტებით მოწესრიგებაზე, დაფარვის წესის მოქმედების ვადის ამოწურვის, მისი არასაკამრისი შესრულების გამო ახალი ნორმატიული აქტის გამოცემის მოთხოვნის მართლზომიერებაზე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო პალატა თვლის, რომ გასაჩივრებული განჩინება არ არის დასაბუთებული, იგი არ ემყარება საქმეში დაცულ მტკიცებულებებს, განჩინება გამოტანილია საპროცესო ნორმების დაუცველად, არსებობს სსკ-ის 394-ე მუხლის ,,ე[1]“ ქვეპუნქტის, სსკ-ის 412-ე მუხლის საფუძველზე სააპელაციო სასამართლოს გაუქმების და საქმის ხელახალი განხილვისათვის დაბრუნების პირობა.

საკასაციო პალატა თვლის, რომ საქმე სოციალურ დავათა რიგს განეკუთვნება, რაც სასკ-ის მე-9 მუხლის შესაბამისად არის კასატორის სახელმწიფო ბაჟისაგან გათავისუფლების საფუძველი. გარდა ამისა, სსკ-ის 46.1 მუხლის ,,ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ სასამართლო ხარჯების გადახდისაგან თავისუფლდება მხარე, რომელიც დადგენილი წესით რეგისტრირებული არის სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და იღებს შემწეობას. საქმეში დაცული დოკუმენტაციით მოსარჩელე ასეთი

კატეგორიის პირებს განეკუთვნება, რის გამოც ის უნდა გათავისუფლდეს სახელმწიფო ბაჟის გადახდისგან.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საკასაციო სასამართლომ იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1-ლი მუხლის მე-2 ნაწილით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 412-ე მუხლით და

დ ა ა დ გ ი ნ ა:

1. ბ. ს-ის საკასაციო საჩივარი დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ. გაუქმდეს თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 26.06.2012წ. განჩინება და საქმე ხელახალი განხილვისათვის დაუბრუნდეს იმავე სასამართლოს;
2. საკასაციო სასამართლოს განჩინება საბოლოოა და არ საჩივრდება.

თავმჯდომარე **ნ. სხირტლაძე**

მოსამართლეები: **მ. ვაჩაძე**

ლ. მურუსიძე