

ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული აქტის შესაბამისობა მოქმედ კანონმდებლობასთან



საქართველოს უზენაესი სასამართლო

გ ა ნ ჩ ი ნ ე ბ ა
საქართველოს სახელით

საქმე №ბს-713-300(კ-05)

7 ოქტომბერი, 2005 წ., ქ. თბილისი

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს

დიდი პალატა

შემადგენლობა:

კონსტანტინე კუბლაშვილი (თავმჯდომარე),

მიხეილ გოგიშვილი,

ირაკლი ბიბილაშვილი,

ჯემალ განოკიძე,

მაია ვაჩაძე,

იამზე ლეგაშვილი,

როზა ნადირიანი,

ნუგზარ სხირტლაძე,

ნათია წკეპლაძე (მომხსენებელი)

საქმის განხილვის ფორმა – ზეპირი განხილვის გარეშე

კასატორი (მოსარჩელე) – ნ. ხ.-ი

მოწინააღმდეგე მხარე (მოპასუხე) – თელავის რაიონის გამგეობა

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება – თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2005 წლის 16 მარტის განჩინება

დავის საგანი – განკარგულების გაუქმება, სამუშაოზე აღდგენა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურება

ა ლ წ ე რ ი ლ ო ბ ი თ ი ნ ა წ ი ლ ი :

ნ. ხ.-მა სარჩელი აღძრა თელავის რაიონულ სასამართლოში მოპასუხე თელავის რაიონის გამგეობის მიმართ, რომლითაც მოითხოვა თელავის რაიონის გამგეობის 2004 წლის 6 სექტემბრის №289 განკარგულების გაუქმება, მისი შეჩერება, სამუშაოზე აღდგენა, იძულებითი განაცდურის ანაზღაურება და გაწეული ხარჯების მოპასუხისათვის დაკისრება შემდეგი საფუძვლით:

მოსარჩელე 1998 წლის 24 მარტიდან 2004 წლის 6 სექტემბრამდე მუშაობდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დირექტორად. ამ თანამდებობაზე დაინიშნა საქართველოს ჯანდაცვის სამინისტროს მიერ ჩატარებული კონკურსის საფუძველზე. აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში წარმატებით ასრულებდა სამსახურებრივ მოვალეობას, რასაც ადასტურებს მის მიერ წარმოდგენილი ავტობიოგრაფია და შესაბამისი სერტიფიკატები.

2004 წლის 6 სექტემბერს თელავის რაიონის გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელმა გ. მ.-მა აცნობა №289 განკარგულების გამოცემის შესახებ, რომლის პირველი ნაწილის მიხედვით იგი გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან – თელავის რაიონის გამგეობის 2004 წლის 17 აგვისტოს დადგენილების და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტის 2004 წლის 3 სექტემბრის მიმართვის საფუძველზე. მიუხედავად მოსარჩელის არაერთგზის სიტყვიერი თუ წერილობითი მოთხოვნისა, გამგეობამ მას არ გადასცა 2004 წლის 17 აგვისტოს დადგენილება და ჯანდაცვის დეპარტამენტის მიმართვა, რომელიც მის გათავისუფლებას დაედო საფუძვლად.

მოსარჩელის განმარტებით, №289 განკარგულება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს, მისი მომზადების დროს კი დარღვეულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პირველი მუხლის და 52-ე მუხლის II ნაწილის მოთხოვნები, ვინაიდან აღნიშნულ განკარგულებაში არ არის მითითებული მისი გასაჩივრების შესაძლებლობის, ვადის და ადგილის შესახებ, ასევე დარღვეულია მითითებული კანონის 53-ე მუხლის I-V, VIII ნაწილების მოთხოვნები – განკარგულება არ არის წერილობით დასაბუთებული, დასაბუთება წინ არ უძღვის აქტის სარეზოლუციო ნაწილს და ა.შ. განკარგულება გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ და იგი ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი, რადგან საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დებულების მე-4 თავის მე-2 მუხლის თანახმად, საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დირექტორს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით. №289 განკარგულებას მოსარჩელის გათავისუფლებაზე კი ხელს აწერს გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელი და არა გამგებელი, რითაც დარღვეულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 მუხლის მოთხოვნა. აღნიშნული აქტის მომზადების დროს გამგეობა ვალდებული იყო, ერთი კვირით ადრე ოფიციალურად ეცნობებინა მოსარჩელისათვის მომავალი სხდომის ჩატარების ადგილი, დრო, დღის წესრიგი, რაც არ განხორციელებულა, რითაც დაირღვა ზემოაღნიშნული ნორმის 34-ე მუხლის I ნაწილის მოთხოვნები. ასევე, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ მისი გათავისუფლების დროს დაირღვა „საჯარო სამსახურის

შესახებ” საქართველოს კანონის 93-ე მუხლის მოთხოვნები და დებულების მე-4 თავის მე-2 მუხლის მოთხოვნა.

მოპასუხე თელავის რაიონის გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელმა გ. მ.-მა რაიონულ სასამართლოში წარდგენილ შესაგებელში სარჩელი არ ცნო და მიუთითა, რომ მოსარჩელე ნ. ხ.-ი 1998 წლის 24 მარტიდან 2004 წლის 6 სექტემბრამდე მუშაობდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დირექტორად. აღნიშნულ თანამდებობაზე ის დაინიშნა თელავის რაიონის გამგეობის 1998 წლის 24 თებერვლის №24 დადგენილებით დამტკიცებული „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კახეთის სამხარეო ცენტრად“ წოდებული თელავის რაიონული ცენტრის დებულების შესაბამისად, რის გამოც მისი სამუშაოზე მიღება წარმოადგენდა და წარმოადგენს რაიონის გამგეობის პრეროგატივას. 2004 წლის 17 აგვისტოს თელავის რაიონის გამგეობისათვის ცნობილი გახდა, რომ ნ. ხ.-მა მიიღო ბრძანება 2004 წლის 11 აგვისტოდან საკუთარი თავის შვებულებაში გაშვების შესახებ, ისე რომ იგი არ შეათანხმა არც რაიონის გამგეობასთან და არც ჯანდაცვის დეპარტამენტთან. მოპასუხე მიიჩნევს, რომ არც „შრომის კანონთა კოდექსი“ და არც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით არ არის განსაზღვრული, თუ ვინ უნდა გაუშვას ხელმძღვანელი პირი შვებულებაში, მაგრამ რადგან ნ. ხ.-ი თავად იყენებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 93-ე მუხლს, მისთვის ცნობილი უნდა იყოს, რომ თუ არ არსებობს კონკრეტული ურთიერთობის მარეგულირებელი ნორმები, სამოქალაქო კოდექსის მე-5 მუხლის I ნაწილის თანახმად, გამოიყენება კანონის ანალოგია, ანუ, რადგან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 93-ე მუხლის თანახმად, მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლოს იმ პირმა ან დაწესებულებამ, რომელსაც მისი სამსახურში მიღების უფლება აქვს, შესაბამისად მოხელის შვებულებაში გაშვების უფლებაც იმავე პირს ან დაწესებულებას გააჩნია.

მოპასუხეს მიაჩნია, რომ სასამართლომ ნ. ხ.-ის სარჩელის განხილვისას უნდა იხელმძღვანელოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 99-ე მუხლის მე-3 ნაწილით, რომლის თანახმად, მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების გარეშე, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობებს. ამასთან, ამავე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, მოხელე, რომელიც თვითნებურად (5 დღეზე მეტი ხნით) მიატოვებს სამსახურს, გაათავისუფლებულად ჩაითვლება სამსახურის დატოვების მეორე სამუშაო დღიდან. ნ. ხ.-ი გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის სამართლებრივ საფუძველად მიუთითებს, რომ იგი გამოცემულია არაუფლებამოსილი პირის მიერ, რომ ჯანდაცვის რაიონული ცენტრის დებულების თანახმად, ცენტრის დირექტორის გაათავისუფლების უფლება აქვს რაიონის გამგებელს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით და არა რაიონის გამგებლის მოადგილეს, №289 განკარგულებას კი ხელს აწერს გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელი გ. მ.-ი, რაც უსაფუძველოა, რადგან „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ კანონის 27-ე მუხლის I ნაწილის თანახმად, გ. მ.-ი უფლებამოსილი იყო ნ. ხ.-ი გაეთავისუფლებინა. ასევე, ნ. ხ.-ი სასარჩელო მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად მიუთითებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლზე, რაც ეხება არა ადმინისტრაციულ გარიგებას, არამედ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რის გამოც უსაფუძველოა აღნიშნულ მუხლზე მითითება.

თელავის რაიონული სასამართლოს 2004 წლის 30 ნოემბრის გადაწყვეტილებით ნ. ხ.-ის სარჩელი არ დაკმაყოფილდა უსაფუძვლობის გამო, რაც რაიონულმა სასამართლომ დაასაბუთა შემდეგნაირად:

რაიონულმა სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია შემდეგი ფაქტები:

თელავის რაიონის გამგეობის 1998 წლის 24 თებერვლის №24 დადგენილებით რეგისტრაციაში გატარდა „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კახეთის სამხარეო ცენტრად“ წოდებული თელავის რაიონული ცენტრი და მისი ახალი დებულება და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დირექტორად დაინიშნა ნ. ხ.-ი. თელავის რაიონის გამგეობის 2001 წლის 28 ნოემბრის დადგენილების საფუძველზე, თელავის რაიონის საკრებულოს 2002 წლის 23 იანვრის დადგენილების შესაბამისად, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით განხორციელდა „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კახეთის სამხარეო ცენტრის“ რეორგანიზაცია და შეიქმნა „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრი“, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, მიღებულ იქნა მისი დებულება, რაც დამტკიცებულ იქნა თელავის რაიონის გამგებლის მიერ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით, აღნიშნულ ცენტრსაც კვლავ ნ. ხ.-ი ხელმძღვანელობდა.

2004 წლის 11 აგვისტოს ნ. ხ.-მა, მიიღო ბრძანება საკუთარი თავის 9 სექტემბრამდე შვებულებაში გასვლის შესახებ, ისე რომ აღნიშნულის შესახებ არ შეათანხმა არც თელავის რაიონის გამგეობასთან და არც შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან, თუმცა შვებულებაში გასვლის შემდეგ ამ უკანასკნელს აცნობა, რომ იმყოფებოდა კუთვნილ შვებულებაში. იმ დროს, როდესაც ნ. ხ.-მა საკუთარი თავის შვებულებაში გაშვების შესახებ მიიღო ბრძანება, მისი მოადგილეს არ იმყოფებოდა სამსახურში, რომელიც ჯერ შვებულებაში, შემდეგ კი საავადმყოფო ფურცელზე იმყოფებოდა, ამიტომ ნ. ხ.-მა თავისი მოვალეობის შესრულება დაავალა ექიმ მ. კ.-მეს. აღნიშნულის შესახებ თელავის რაიონის გამგეობისათვის ცნობილი გახდა მხოლოდ 2004 წლის 17 აგვისტოს, როცა დანიშნული იყო რაიონის გამგეობის სხდომა, რადგან სხდომის დღის წესრიგით განსაზღვრული არ იყო ნ. ხ.-ის მიერ რაიონის გამგეობასთან შეთანხმების გარეშე თვითნებურად შვებულებაში გასვლის საკითხის განხილვა, მითითებული საკითხის განხილვა შეტანილი იქნა „სხვადასხვა“ საკითხების განხილვაში. სხდომაზე მოხდა აღნიშნული საკითხის განხილვა და მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 99-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, ნ. ხ.-ის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ, რაც ამავე დადგენილების თანახმად, კანონიერ ძალაში შევიდოდა ჯანდაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტთან შეთანხმების შემდეგ. ამ უკანასკნელმა ნ. ხ.-ის გათავისუფლებაზე თავისი თანხმობა თელავის რაიონის გამგეობას აცნობა 2004 წლის 3 სექტემბრის №07/31-565 წერილით და თელავის რაიონის გამგებლის მოვალეობის შემსრულებლის – გ. მ.-ის მიერ 2004 წლის 6 სექტემბერს გამოცემული №289 განკარგულებით ნ. ხ.-ი გათავისუფლდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დირექტორის თანამდებობიდან - თელავის რაიონის გამგეობის 2004 წლის 17 აგვისტოს სხდომის დადგენილების და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტის 2004 წლის 3 სექტემბრის მიმართვის საფუძველზე.

რაიონულმა სასამართლომ მიუთითა, რომ თელავის რაიონის გამგეობის 1998 წლის 24 თებერვლის №24 დადგენილებით, რომლითაც ნ. ხ.-ი დაინიშნა საზოგადოებრივი

ჯანდაცვის „კახეთის სამხარეო ცენტრად“ წოდებულ თელავის რაიონული ცენტრის ღირექტორად, ფიზიკურ პირს – ნ. ხ.-სა და თელავის რაიონის გამგეობას შორის წარმოიშვა სამოქალაქო სამართლებრივი შრომითი ურთიერთობა, მათ შორის დაიღო სამოქალაქო სამართლებრივი შრომითი გარიგება. 2000 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, ნოვაციის სახით, გათვალისწინებულია ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტი - „ადმინისტრაციული გარიგება“ /თავი V/, კერძოდ, მითითებული კოდექსის მე-2 მუხლის I ნაწილის „ზ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ადმინისტრაციული გარიგება არის „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება.

განსახილველ შემთხვევაში, თელავის რაიონის გამგეობის მიერ 2004 წლის 6 სექტემბერს გამოცემული №289 განკარგულებით შეწყდა ადმინისტრაციული გარიგება მხარეებს შორის, რის გამოც სასამართლომ მიიჩნია, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში სასამართლოს უნდა ემსჯელა არა განკარგულების, როგორც ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებაზე, არამედ ადმინისტრაციული გარიგების შეწყვეტის კანონიერებაზე, მისი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონთან, „შრომის კანონთა კოდექსთან“, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 თავთან, თელავის რაიონის გამგეობის და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დებულებასთან შესაბამისობაზე.

რაიონულმა სასამართლომ მიუთითა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 93-ე მუხლსა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დებულების მე-4 მუხლის მე-2 ნაწილზე და განმარტა, რომ „ცენტრის“ ხელმძღვანელს დებულების შესაბამისად თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს გამგებელი, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით. „ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 47-ე მუხლის მე-5 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, რაიონული სამსახურის ხელმძღვანელებს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს რაიონის გამგებელი, შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, განკარგულება ნ. ხ.-ის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გამოცემული უნდა ყოფილიყო თელავის რაიონის გამგებლის მიერ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით. დადგენილად იქნა მიჩნეული, რომ ამ უკანასკნელთან ნ. ხ.-ის გათავისუფლება შეთანხმებული იყო გამგეობის მიერ. ამასთან, №289 განკარგულება ნ. ხ.-ის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გამოსცა თელავის რაიონის გამგებლის პირველმა მოადგილემ გ. მ.-მა, რომელიც ასრულებდა გამგებლის მოვალეობას. რაიონულმა სასამართლომ გამოიყენა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ კანონის 27-ე მუხლის I ნაწილი, თელავის რაიონის გამგეობის დებულების მე-20 მუხლი და განმარტა, რომ გ. მ.-ი უფლებამოსილი იყო, გამოეცა №289 განკარგულება ნ. ხ.-ის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ.

რაიონულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ, ვინაიდან ნ. ხ.-ის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშნვის და გათავისუფლების უფლება ჰქონდა გ. მ.-ს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით, მისი კუთვნილ შვებულებაში გასვლაც მათთან უნდა შეთანხმებულიყო, რაც მოსარჩელის მიერ არ იქნა გათვალისწინებული და ა.წ. 11 აგვისტოს თვითნებურად დაწერა ბრძანება საკუთარი თავის შვებულებაში გაშვების შესახებ, თანაც იმ დროს, როდესაც მისი მოადგილეც იმყოფებოდა შვებულებაში და ცოფისა და სხვა მწვავე ინფექციურ დაავადებათა გავრცელებისათვის საშიში პერიოდი იყო, შესაბამისად, გამგეობამ

კანონიერად ჩათვალა ნ. ხ.-ის აღნიშნული ქმედება სამსახურის უმიზეზო გაცდენად და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 99-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, გამგეობის სხდომამ 2004.17 აგვისტოს მიიღო დადგენილება მისი გათავისუფლების შესახებ.

რაიონულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ თელავის რაიონის გამგეობის 2004 წლის 17 აგვისტოს დადგენილება და გ. მ.-ის მიერ 2004 წლის 6 სექტემბერს გამოცემული №289 განკარგულება კანონიერია და არ არსებობდა მისი ბათილად ცნობის საფუძველი, ამასთან, განმარტა, რომ მითითებული განკარგულება არ წარმოადგენდა ადმინისტრაციულ აქტს, რამდენადაც მისი გამოცემით შეწყდა ადმინისტრაციული გარიგება ნ. ხ.-სა და თელავის რაიონის გამგეობას შორის.

თელავის რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გაასაჩივრა ნ. ხ.-მა, რომელმაც მოითხოვა მისი გაუქმება შემდეგი მოტივით:

აპელანტმა არ გაიზიარა რაიონული სასამართლოს მოსაზრება სადავო განკარგულების ადმინისტრაციულ გარიგებად მიჩნევის თაობაზე და განმარტა, რომ განკარგულება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს, რადგან მის საფუძველზე შეიცვალა მისი უფლება-მოვალეობა. რაიონულმა სასამართლომ არ გაითვალისწინა ის გარემოება, რომ მის გათავისუფლებაზე თანხმობა არ გაუცია საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტს. ასევე, აპელანტს დაუსაბუთებლად მიაჩნია რაიონული სასამართლოს მოსაზრება, რომ აპელანტის მიერ სათანადო წესით შეთანხმებული არ ყოფილა შვებულებაში გასვლის საკითხი და აღნიშნულთან დაკავშირებით განმარტავს, რომ შვებულებაში წასვლაზე ზეპირსიტყვიერად შეათანხმა გამგებლის მოადგილესთან, ხოლო საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტის წერილის მიხედვით, მოსარჩელის შვებულებაში გასვლა მათთან უკვე 10 აგვისტოს შეთანხმებული იყო. რაიონულმა სასამართლომ არ გაითვალისწინა ის გარემოება, რომ საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ 24-ე მუხლის მიხედვით, გამგებლის კომპეტენციათა ჩამონათვალში არ შედის ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებში რადიკალური გადაწყვეტილებების მიღება.

აპელანტი განმარტავს, რომ რაიონული სასამართლოს მტკიცება მის მიერ სამსახურის 5 დღეზე მეტი ხნით გაცდენის შესახებ დაუსაბუთებელია, რადგან ის შვებულებაში გავიდა 11 აგვისტოდან 17 აგვისტომდე. გამგეობის სხდომის ჩატარებამდე ორი დღე იყო არასამუშაო, ამდენად ის გათავისუფლდა მეხუთე დღეს, რაც არაკანონიერია. ამასთან, რაიონულ სასამართლოს მხედველობაში არ მიუღია ის ფაქტი, რომ მისი სამსახური არა მხოლოდ რაიონული, არამედ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში რეგიონალური სამსახურიცაა, რის გამოც დაუშვებელია რაიონის გამგეობამ გათავისუფლოს იმავდროულად რეგიონალური სამსახურის უფროსი სამინისტროს თანხმობის გარეშე. ასევე დაუსაბუთებელია რაიონული სასამართლოს მითითება იმის შესახებ, რომ მოსარჩელე იმ დროს გავიდა შვებულებაში, როცა ცოფისა და სხვა ინფექციურ დაავადებათა გავრცელებისათვის საშიში პერიოდი იყო. რაიონულმა სასამართლომ არ გამოიყენა კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ და კანონი „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“.

სააპელაციო სასამართლოს 2005 წლის 16 მარტის განჩინებით ნ. ხ.-ის სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა, უცვლელად დარჩა თელავის რაიონული სასამართლოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილება, რაც სააპელაციო სასამართლომ დაასაბუთა შემდეგნაირად:

სააპელაციო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია შემდეგი ფაქტები:

თელავის რაიონის გამგეობის 2001 წლის 28 ნოემბრის დადგენილების საფუძველზე, თელავის რაიონის საკრებულოს 2002 წლის 23 იანვრის დადგენილების შესაბამისად,

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით განხორციელდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კახეთის სამხარეო ცენტრის რეორგანიზაცია და შეიქმნა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრი, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. აღნიშნულ ცენტრს ხელმძღვანელობდა ნ. ხ.-ი.

2004 წლის 11 აგვისტოს ნ. ხ.-მა მიიღო ბრძანება თავის თავზე, 9 სექტემბრამდე შვებულებაში წასვლის შესახებ. ამავე ბრძანებით თავისი მოვალეობის შესრულება დაავალა ექიმ მ. კ.-ძეს, რის შესახებაც თელავის რაიონის გამგეობისათვის ცნობილი გახდა 2004 წლის 17 აგვისტოს, ხოლო იმავე დღეს გამართულ თელავის რაიონის გამგეობის სხდომაზე გამგეობის მიერ ნ. ხ.-ის ქმედება შეფასდა სამსახურის უმიზეზოდ გაცდენად და დადგინდა ნ. ხ.-ის სამსახურიდან დათხოვნა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 99-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად და თელავის რაიონის გამგეობის 2004 წლის 17 აგვისტოს დადგენილების და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დეპარტამენტის 2004 წლის 3 სექტემბრის №07/31-565 მიმართვის საფუძველზე გათავისუფლდა თანამდებობიდან.

სააპელაციო პალატამ გაიზიარა რაიონული სასამართლოს მოსაზრება, რომ არ არსებობდა თელავის რაიონის გამგეობის გასაჩივრებული განკარგულების ბათილად ცნობის საფუძველი. რაიონულმა სასამართლომ თელავის რაიონის გამგეობის 2004 წლის 6 სექტემბრის განკარგულება სწორად შეაფასა ადმინისტრაციულ გარიგებად. აღნიშნული განკარგულების საფუძველზე მხარეთა შორის შეწყდა რა შრომითი-სამართლებრივი ურთიერთობა, რაიონულმა სასამართლომ სადავო განკარგულების კანონიერების შესაფასებლად სწორად გამოიყენა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 თავის დებულებები.

სააპელაციო სასამართლომ განმარტა, რომ თელავის რაიონის გამგეობის №289 სადავო განკარგულება არ არის ბათილი გარიგება მართლწინააღმდეგობის, ზნეობის ნორმებთან და საჯარო წესრიგთან წინააღმდეგობის გამო. ნ. ხ.-ის მიერ შვებულებაში წასვლა თელავის რაიონის გამგეობასთან შეთანხმების გარეშე სამართლებრივი კვალიფიკაციით ქმნის ისეთი დისციპლინური გადაცდომის შემადგენლობას, როგორცაა სამსახურებრივ მოვალეობათა შეუსრულებლობა, რაც გამოიხატა სამსახურის თვითნებურად მიტოვებაში, რომლის მიმართაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამუშაოდან დათხოვნის შეფარდება არ ეწინააღმდეგება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს.

სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, სამართლებრივად უსაფუძვლოა აპელანტის მითითება იმის შესახებ, რომ, ვინაიდან 11 აგვისტოდან 17 აგვისტომდე არ არის 5 სამუშაო დღე, 17 აგვისტოსთვის არ არსებობდა ფაქტობრივი საფუძველები მისი დათხოვნისათვის, იმდენად, რამდენადაც მოსარჩელე სამუშაოდან დაითხოვეს 6 სექტემბრიდან.

სააპელაციო პალატამ არ გაიზიარა აპელანტის მოსაზრება სადავო განკარგულების არაუფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემის შესახებ და განმარტა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 93-ე მუხლის მიხედვით გამგებლის მოვალეობის შემსრულებელი არის უფლებამოსილი მის გამოცემაზე. ამასთან, რაიონულმა სასამართლომ გამოიყენა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის დებულების მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი და „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ კანონის 27.1. მუხლი და მიიჩნია, რომ ნ. ხ.-ის თანამდებობიდან გათავისუფლებაზე ჯანდაცვის დეპარტამენტის თანხმობის არარსებობის შემთხვევაშიც კი სადავო განკარგულება არის

კანონშესაბამისი, ვინაიდან საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრი წარმოადგენს რაიონულ სამსახურს, რომლის ხელმძღვანელის დანიშვნის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს რაიონის გამგებელს.

სააპელაციო სასამართლოს განჩინება საკასაციო წესით გაასაჩივრა ნ. ხ.-მა, რომლითაც მოითხოვა მისი გაუქმება და საკასაციო სასამართლოს მიერ ახალი გადაწყვეტილების მიღება შემდეგი მოტივით:

რაიონულმა და სააპელაციო სასამართლოებმა არ გაითვალისწინეს ის გარემოება, რომ კასატორი საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ცენტრში მუშაობისას გამოსცემდა ბრძანებებს შვებულებაში გასვლასთან დაკავშირებით და ამას სიტყვიერად ათანხმებდა გამგეობასთან და ასევე, ჯანმრთელობის სამინისტროსთან. უფრო მეტიც, საქართველოს კანონის „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ 59-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, სამედიცინო დაწესებულება საქმიანობას წარმართავს თავისი წესდების შესაბამისად. სასამართლოებმა ასევე არ გაითვალისწინეს, რომ თელავის რაიონის კომპეტენციაში არ შედის ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებში რადიკალური გადაწყვეტილების მიღება, თანახმად „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ კანონის 24-ე და 25 მუხლებისა. სააპელაციო პალატამ აგრეთვე შეცდომით ჩათვალა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2004 წლის 3 სექტემბრის №07/31-565 მიმართვა კასატორის გათავისუფლების თანხმობად, რადგან აღნიშნულ მიმართვაში სულ სხვა საკითხებზეა მსჯელობა.

კასატორმა საკასაციო სასამართლოში წარმოდგენილ დამატებით საკასაციო საჩივარში განმარტა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-14 და „შრომის კანონთა კოდექსის“ 37-ე მუხლების თანახმად, აკრძალულია შრომის ხელშეკრულების მოშლა დაწესებულების პროფკავშირის თანხმობის გარეშე, ამასთან, მიუთითა „შრომის, კანონთა კოდექსის“ 58-ე მუხლის I ნაწილი და განმარტა, რომ სადავო განკარგულებაში მითითებულ სამსახურის უშიშვოდ გაცდენას ადგილი არ ჰქონია და სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრება აღნიშნულის თაობაზე დაუსაბუთებელია. კასატორი უთითებს სამოქალაქო კოდექსის 54-ე მუხლზე და მიიჩნევს, რომ სადავო განკარგულება კანონით დადგენილი წესების დარღვევითაა გამოტანილი და ეს სავესებით დასტურდება საქმის ერთობლივი მასალებითა და დამატებით საკასაციო საჩივრებზე თანდართული მასალებით.

მოწინააღმდეგე მხარემ – თელავის რაიონის გამგეობამ საკასაციო სასამართლოში წარმოდგენილ შეპასუხებაში არ ცნო ნ. ხ.-ის საკასაციო საჩივარი შემდეგი მოტივით:

საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კახეთის სამხარეო ცენტრის რეორგანიზაციის შედეგად შექმნილი საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თელავის რაიონული ცენტრის ხელმძღვანელად დანიშნა ნ. ხ.-ი, რომლის დანიშვნის და გათავისუფლების უფლებაც მიენიჭა რაიონის გამგებელს. 2004 წლის 11 აგვისტოს კასატორის მიერ მიღებულ იქნა ბრძანება საკუთარი თავის შვებულებაში გაშვების შესახებ, რითაც ჩაიდინა დისციპლინური გადაცდომა და ფაქტობრივად მიატოვა სამსახური გამგეობასთან შეთანხმების გარეშე. აღნიშნულთან დაკავშირებით, გამგეობამ მიიღო კანონით გათვალისწინებული ზომა და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 99-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, ნ. ხ.-ი გაათავისუფლა თანამდებობიდან. რაც შეეხება საკასაციო საჩივარში აღნიშნულ წერილს, სადაც საუბარია იმაზე, რომ ნ. ხ.-ის გათავისუფლება არ ყოფილა შეთანხმებული ჯანდაცვის სამინისტროსთან, არასწორია, რადგან ნ. ხ.-ის გათავისუფლება შეთანხმებული იყო

ჯანდაცვის სამინისტროსთან, რასაც მოწმობს თელავის რაიონის გამგეობიდან სამინისტროში გაგზავნილი წერილი და აღნიშნულ წერილზე გაცემული თანხმობა.

საკასაციო სასამართლოს 2005 წლის 14 ივლისის განჩინებით მოცემული საქმე განსახილველად გადაეცა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდ პალატას შემდეგ გარემოებათა გამო:

საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემული დავის გადაწყვეტას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა ერთიანი სასამართლო პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის, რამდენადაც დავის საგანი გამოძინარეობს შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობიდან, კერძოდ, გასაჩივრებულია მუშაკის გათავისუფლება სამსახურიდან, რაც სააპელაციო სასამართლომ შეაფასა ადმინისტრაციულ გარიგებად. მით უფრო, რომ სამინისტროს ბრძანება მუშაკის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2002 წლის 21 ოქტომბრის განჩინებით შეფასდა ადმინისტრაციულ გარიგებად, რაც განიმარტა შემდეგნაირად: „სამინისტროს ბრძანება ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით შეიცავს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1. „დ“ პუნქტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიციის ყველა ელემენტს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ფიზიკურ პირს შორის ადმინისტრაციული გარიგების – საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობის დადება-შეწყვეტას ეხება, მაგრამ, ვინაიდან ბრძანების სამართლებრივი შედეგი არის ფიზიკურ პირთან საჯარო-შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა, ამიტომ ადმინისტრაციული ორგანოს ბრძანება მუშაკის სამუშაოზე მიღების ან გათავისუფლების შესახებ არის არა ადმინისტრაციული აქტი, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია საჯარო შრომითი სამართალურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, თანახმად სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლისა“.

საკასაციო სასამართლომ არ გაიზიარა ზემოაღნიშნული მსჯელობა, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში სადავო სამართალურთიერთობაზე უნდა გავრცელდეს სამოქალაქო კოდექსის გარიგების მომწესრიგებელი ნორმები და განმარტა, რომ, ვინაიდან მოცემულ სამართალურთიერთობაში გასაჩივრებულია მუშაკის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანება, რომელიც, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1. „დ“ პუნქტის შესაბამისად, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რამდენადაც კონკრეტულ შემთხვევაში ნ. ხ.-ის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანება გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს თელავის რაიონის გამგეობის მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, ამასთან, მითითებული ბრძანებით შეწყვეტილ იქნა შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობა, საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში აღძრულია სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნით ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის შესაბამისად და მასზე უნდა გავრცელდეს ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის მომწესრიგებელი ნორმები.

ს ა მ ო ტ ი ვ ა ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა საქმის მასალების გაცნობის, საკასაციო საჩივრის მოტივების საფუძვლიანობის და სააპელაციო სასამართლოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერება-დასაბუთებულობის შემოწმების შედეგად მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ ნ. ხ.-ის საკასაციო საჩივარი ნაწილობრივ უნდა დაკმაყოფილდეს,

თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2005 წლის 16 მარტის განჩინება უნდა გაუქმდეს და საქმე ხელახლა განსახილველად დაუბრუნდეს სააპელაციო სასამართლოს შემდეგ გარემოებათა გამო:

სააპელაციო სასამართლოს მიერ გასაჩივრებული განჩინების მიღებისას დარღვეულია მატერიალური და საპროცესო სამართლის ნორმები, კერძოდ, სსსკ 393.2. მუხლის ნორმები, სასამართლომ გამოიყენა კანონი, რომელიც არ უნდა გამოეყენებინა და არ გამოიყენა კანონი, რომელიც უნდა გამოეყენებინა.

მოცემული დავის განხილვისას როგორც რაიონული, ისე სააპელაციო სასამართლოს მიერ დავის საგანი – თელავის რაიონის გამგეობის 2004წ. 6 სექტემბრის №289 განკარგულება შეფასებულ იქნა ადმინისტრაციულ გარიგებად, შესაბამისად, მისი კანონიერების შემოწმებისას სასამართლოებმა გამოიყენეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის და სამოქალაქო კოდექსის ადმინისტრაციული გარიგების მომწესრიგებელი ნორმები.

დავის საგნის ამგვარი შეფასება, თავის მხრივ, ეყრდნობა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2002 წლის 21 ოქტომბრის და 2003 წლის 20 ოქტომბრის განჩინებებით მუშაკის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ სამინისტროს ბრძანების შეფასებას ადმინისტრაციულ გარიგებად, რამაც განაპირობა საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ შესაბამისი სასამართლო პრაქტიკის დამკვიდრება /იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის განჩინებები №3გ-ად-23გ-02 და №3გ/ად-48-კ03/.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა თვლის, რომ მითითებულ განჩინებებში მოცემული განმარტებები არ გამომდინარეობს კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების მნიშვნელობიდან, ამდენად იგი საჭიროებს კანონშესაბამის განმარტებას ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების გათვალისწინებით.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1. „დ“ მუხლში /2000წ. რედაქცია/ მოცემულია ტერმინის „ადმინისტრაციული აქტის“ /2005წ.24.06 რედაქციის მიხედვით „ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი“/ დეფინიცია, ხოლო კოდექსის IV თავის დებულებებით დადგენილია განსაზღვრული ფორმალური წესი ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის, რომელიც მათ მიერ დაცული უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემისას; ამავე თავის ნორმებით დადგენილია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის და ძალადაკარგულად გამოცხადების საფუძვლები, ხოლო საპროცესო კანონმდებლობით განსაზღვრულია მისი გასაჩივრების შესაძლებლობა და წესი.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პროცესში განმსაზღვრელი მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად გამოყენებული სამართლებრივი ფორმის სწორ კვალიფიკაციას.

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის სწორი კვალიფიკაციის საპროცესო სამართლებრივი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ იგი წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას სარჩელის სწორი ფორმის განსაზღვრისათვის, კერძოდ, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სარჩელი დამოკიდებულია და განპირობებულია ადმინისტრაციული აქტის არსებობით.

დიდი პალატა თვლის, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ქმედების ადმინისტრაციულ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, ის ფორმალურ-

სამართლებრივი თვალსაზრისით აკმაყოფილებდეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 2.1. მუხლის „დ“ პუნქტით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიციის ყველა ელემენტს, კერძოდ:

1. სადავო ურთიერთობის ერთ-ერთი მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო – ადმინისტრაციული აქტის ავტორი;

2. სადავო სამართლებრივი ურთიერთობა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული /საჯარო/ სამართლის კანონმდებლობიდან;

3. ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართულია კონკრეტული შემთხვევის მოწესრიგებისაკენ.

4. ადმინისტრაციული ორგანოს ეს ღონისძიება /იგულისხმება შემდეგი ელემენტი: „აწესებს, წყვეტს ან ადასტურებს“ / მიმართულია სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლისაკენ, ე.ი. ის აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. ცნების ეს ელემენტი უცილობლად გულისხმობს, რომ საჯარო დაწესებულების ნების შესაბამისად, ღონისძიება მიმართულია იქითკენ, რომ ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.

დიდი პალატა განმარტავს, რომ მოწესრიგების, რომლის მახასიათებელი სწორედ ისაა, რომ სამართლებრივი შედეგი უშუალოდ საჯარო დაწესებულების ნების შედეგად დგება, ცალმხრივობა და მისი შესრულების სავალდებულობა ადმინისტრაციული აქტის ცნების ის ელემენტებია, რომლებიც მას განასხვავებს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა ფორმებისაგან, კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისაგან.

დიდი პალატა აღნიშნავს, რომ ზემოაღნიშნულის ერთ-ერთ მკაფიო მაგალითს წარმოადგენს 1997წ. 31 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ნორმები, კერძოდ, 26.1. და 110.1. მუხლების მიხედვით თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება ფორმდება ბრძანებით, განკარგულებით ან დადგენილებით, ანუ სახეზეა საჯარო დაწესებულების მიერ ნების ცალმხრივი გამოვლენა. ამავე თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამავე კანონის 95-ე მუხლის დებულება: „პირი თავისი ინიციატივით თავისუფლდება სამსახურიდან, თუ მისი სამსახურში მიღების უფლების მქონე მოხელე ან დაწესებულება დააკმაყოფილებს მის წერილობით განცხადებას.“ აღნიშნულით ცხადია, რომ პირი თავისი ინიციატივის პირობებშიც სამსახურიდან გათავისუფლდება იმ შემთხვევაში, თუ ამის სათანადო ნებას გამოავლენს საჯარო დაწესებულება, პირის განცხადების დაკმაყოფილების სახით, რაც ასევე კანონის 110.1. მუხლის საფუძველზე დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემასთან.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა განმარტავს, რომ საერთო სასამართლოებმა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებული ქმედების მართლზომიერების გარკვევისას /შესაბამისი კვალიფიკაციის მოხდენის მიზნით/ ყურადღება უნდა გაამახვილონ არა სადავო ურთიერთობის სამართლებრივ შინაარსზე, არამედ ამ სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგების ფორმაზე, ვინაიდან თუ ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად გამოხატულ ნებას მისცემს ადმინისტრაციული აქტის სახეს, იგი, მიუხედავად მისი შინაარსისა, უნდა შეფასდეს და განხილულ იქნეს, როგორც ადმინისტრაციული აქტი.

დიდი პალატა თვლის, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენის ფორმის დასადგენად საკმარისია სამართლებრივი აქტის /ბრძანების, განკარგულების და ა.შ./ სახით გამოცემის ფაქტი, მაშინაც კი, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო კანონმდებლობის

მოთხოვნათა საწინააღმდეგოდ ირჩევს საქმიანობის არასწორ ფორმას. სასამართლო ხელისუფლებას არა აქვს უფლება /შესაძლებლობა/ ეს ხარვეზი იმით გამოასწოროს, რომ შეუცვალოს მას სახელწოდება და ადმინისტრაციული აქტის სუბიექტს /ადრესატს/ შესთავაზოს მისი უფლების დაცვის სხვა საშუალება.

დიდი პალატა განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიების ადრესატს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, გამოიყენოს მისი სუბიექტური უფლების დაცვის ის ადეკვატური საპროცესო საშუალება, რაც საპროცესო კანონმდებლობით ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ ფორმისთვისაა გათვალისწინებული, რამდენადაც ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-25-ე მუხლებით კანონმდებლის მიერ კონკრეტულად არის განსაზღვრული თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რომელ ფორმას რომელი სარჩელის სახით შეუძლია დაუპირისპირდეს.

დიდი პალატა თვლის, რომ სასამართლო ხელისუფლებას საქართველოს კონსტიტუციის, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონით და საპროცესო კანონმდებლობით უფლებამოსილება აქვს, შეფასება მისცეს ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებას, იმსჯელოს მის მართლზომიერებაზე, მაგრამ სასამართლო კონტროლის ცნება არ მოიცავს იმ საკითხს, რომ სასამართლოს შეუძლია უკარნახოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას თუ რა ფორმით განახორციელოს მან მის წინაშე მდგარი ამოცანები.

დიდი პალატა განმარტავს, რომ 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 აუცილებლობას ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან.

დიდი პალატა განმარტავს, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლება არის უფლებამოსილი, ერთგვაროვანი სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ადმინისტრაციულ ორგანოს განუსაზღვროს საქმიანობის კონკრეტული სამართლებრივი ფორმა იმ შემთხვევებში, როდესაც სახეზე არ არის ასეთი საკანონმდებლო დაზუსტება. ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად გააჩნია საქმიანობის სამართლებრივი ინსტრუმენტი ადმინისტრაციული აქტის სახით და ნორმატიულ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტისაგან განსხვავებით, მისი გამოყენების შემთხვევაში, არ ესაჭიროება საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან თითოეული კონკრეტული შემთხვევისათვის უფლებამოსილებით აღჭურვა.

ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ბრძანების, განკარგულების სახით აქტის გამოცემა მიუთითებს კონკრეტული შემთხვევის ცალმხრივი მოწესრიგების ნებაზე, მეტიც, მას აქვს ამის სამართლებრივი საფუძვლები, კერძოდ, იმ ვითარებაში, როცა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით კანონმდებელმა საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობის მოწესრიგებისათვის ადმინისტრაციულ ორგანოს მკაფიოდ განუსაზღვრა საქმიანობის ფორმები, როგორც სამართლებრივი აქტის, ასევე ხელშეკრულების /იხ. მუხლი 7/ სახით. ამდენად, საჯარო შრომით სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს

საქმიანობის ლეგალური ფორმის – ადმინისტრაციული აქტის იგნორირება დაუშვებელია. დიდი პალატა აღნიშნავს, რომ დანიშვნის ბრძანების გაცემით ხდება საჯარო მოხელისათვის საჯაროსამართლებრივი კომპეტენციის გადაცემა და შესაბამისად, იმ შეღავათების მინიჭება და გარანტიებით აღჭურვა, რაც კანონით გათვალისწინებულია საჯარო მოხელისათვის, თავისთავად, პირის ნების გამოვლენა სამსახურში მიღების თაობაზე არ განაპირობებს ადმინისტრაციული ორგანოს ნების პოზიტიურ გამოვლენას და შესაბამის სამართლებრივ შედეგს – ამ პირის სამსახურში მიღებას.

მოცემულ განსახილველ დავაში სადავო განკარგულება მიღებულია რაიონის გამგებლის მიერ, რომელიც „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის ორგანული კანონის მიხედვით წარმოადგენს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს თანამდებობის პირს.

ამავე კანონის 31-ე მუხლის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები, კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემენ შესაბამის სამართლებრივ აქტებს. ამავე კანონის 31.3. მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტების – საკრებულოსა და გამგეობის დადგენილებების, საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის /მერის/ განკარგულებების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის წესი განისაზღვრება ამ კანონით, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს დებულებით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

ამდენად, ცხადია, რომ სადავო სამართალურთიერთობის მოსაწესრიგებლად მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულია სამართლებრივი აქტის ფორმა, შესაბამისად მისი შეფასება ადმინისტრაციულ გარიგებად არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას, ვინაიდან სამოქალაქო კოდექსის 50-ე მუხლში მოცემული დეფინიციის მიხედვით, გარიგება არის ცალმხრივი, ორმხრივი და მრავალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ; როდესაც სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა ან შეწყვეტა ერთი პირის ნებაზეა დამოკიდებული, ის სამოქალაქო სამართალში იწოდება ცალმხრივი გარიგების სახელით.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა განმარტავს, რომ ნების გამოვლენა გარიგების განსაზღვრის ფუნდამენტია, ამასთან, სამოქალაქო სამართალი იმ თვალსაზრისს ეყარება, რომ პირებმა ურთიერთობა ერთმანეთს შორის თავად უნდა მოაწესრიგონ. ამ პრინციპს კერძო ავტონომია ეწოდება, რომლის განხორციელების ყველაზე თვალსაჩინო და გავრცელებულ საშუალებას სამოქალაქო სამართალში წარმოადგენს გარიგება, გარიგებად მიიჩნევა მხოლოდ ისეთი ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, ამასთან, ნების ყოველგვარი გამოვლენა არ წარმოადგენს გარიგებას.

აღნიშნული განსაკუთრებით თვალსაჩინოა, როცა სამართალურთიერთობის ერთ-ერთ სუბიექტს ადმინისტრაციული ორგანო წარმოადგენს, რომელსაც საქმიანობის ფორმების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების შემდეგი სახეები გააჩნია: ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რეალაქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.

მოცემულ შემთხვევაში, სახეზე არ არის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის მიხედვით ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილების /დადოს ადმინისტრაციული გარიგება/ გამოყენება, რამდენადაც შრომითსამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტისას ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა გამოძღინარეობს არა გარიგების დადების ან გარიგების შეწყვეტის სურვილიდან, არამედ კანონისმიერი უფლებამოსილებიდან, განახორციელოს საჯაროსამსახურებრივი ურთიერთობა და ამ მმართველობითი ფუნქციის შესრულებისას იგი ნების გამოვლენას ახორციელებს არა ხელშეკრულების ფორმით, არამედ ადმინისტრაციული აქტის მიღებით, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად. ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიების შეფასებისას ყურადღება უნდა მიექცეს არა მის სამართლებრივ ბუნებას, არამედ მისი საქმიანობის ადმინისტრაციულ ფორმას და სამართლის იმ ნორმის ხასიათს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ქმედების უფლებამოსილებით აღჭურავს და არა იმას, სამართლის რომელ სფეროში იჩენს თავს სამართლებრივი შედეგი, ანუ გადამწყვეტია საიდან მოდის ღონისძიება და არა ის, თუ საითკენაა იგი მიმართული;

ცალმხრივი გარიგების ბრძანების სახით გამოხატვას მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს, მეტიც, ცალმხრივი გარიგების ცნების ადმინისტრაციულ სამართალში დამკვიდრება გაუძარტლებელია, მას არ შესწევს უნარი იყოს მოქმედი ინსტრუმენტი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში, რამდენადაც ზოგად ადმინისტრაციულ და საპროცესო სამართალში არ არის ჩადებული ის მექანიზმი, რომელიც ამ ინსტიტუტს აამოქმედებდა.

დიდი პალატა თვლის, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში ცალმხრივი გარიგების აღიარება ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს და ამოცანებს და არ შეესაბამება დოქტრინას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების შესახებ, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების დადგენით ადმინისტრაციულ სამართალს შემოაქვს წესრიგი ორგანოს მრავალმხრივ და ქაოსურ საქმიანობაში, უქვემდებარებს მას სამართლის ნორმებს და გამჭვირვალეს ხდის ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობას.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, დიდი პალატა თვლის, რომ ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში დამკვიდრებული ცნება „ადმინისტრაციული გარიგება“ /ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის V თავი/ საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ ნორმის ინტერპრეტაციის უფლებამოსილებაზე დაყრდნობით, ექვემდებარება ორმხრივი და მრავალმხრივი გარიგების მნიშვნელობით გაგებას, ვინაიდან ხელშეკრულება ორმხრივი გარიგების კლასიკური ფორმაა. ხელშეკრულების, როგორც გარიგების დახასიათებისას აუცილებელია ურთიერთგაცვლა შინაარსობრივად თანამთხვევადი ნების გამოვლინებისა ორ ან რამდენიმე პირს შორის, რომლებიც ხელშეკრულების მხარეებს წარმოადგენენ. ანუ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის /2000წ. რედაქცია/ ტერმინი „ადმინისტრაციული გარიგება“ განმარტებულ უნდა იქნეს „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების“ მნიშვნელობით, რადგან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის დამახასიათებელია სწორედ ის, რომ უშუალო სამართლებრივი შედეგი არა ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების, არამედ მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეთა სურვილის თანადამთხვევის შედეგად ღვება.

დიდი პალატა განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის ფორმას წარმოადგენს ადმინისტრაციული აქტი და რეალაქტი. გასათვალისწინებელია, რომ ადმინისტრაციულ აქტს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში გაბატონებული მდგომარეობა უჭირავს თავიდანვე, ხოლო ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმად გამოყენების

შესაძლებლობა აღიარებულ იქნა მხოლოდ გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს 1966 წლის გადაწყვეტილებით და ამ მოსაზრებამ ასახვა ჰპოვა გერმანიის 1976 წლის ფედერალურ კანონში „ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ“.

ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების შედეგად თანამედროვე ეტაპზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულება აღიარებულია, როგორც ლეგალური და აუცილებელი ინსტრუმენტი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში. ის იძლევა შესაძლებლობას არატიპური შემთხვევებისათვის მოქნილი მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისა. განსაკუთრებით, ის პასუხობს წარმოდგენებს თანამედროვე, სამართლებრივი და დემოკრატიული მმართველობითი სისტემის შესახებ, რომელიც მოქალაქეებში არა უბრალოდ „ქვეშევრდომს“ /ვინაიდან საჯარო სამართალი ურთიერთდაქვემდებარების პრინციპზეა აგებული, ხოლო ხელშეკრულება მხარეებს შორის თანასწორუფლებიანობის პრინციპს ემყარება/, არამედ დამოუკიდებელ სამართლის სუბიექტს და პარტნიორს გულისხმობს.

დიდი პალატა თვლის, რომ პირის /საჯარო მოხელის/ სამსახურში მიღება ან გათავისუფლება არის არა ცალმხრივი გარიგება, არამედ ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც /მიღების შემთხვევაში/ საჭიროებს ადრესატის მხრიდან თანხმობას. მოქალაქის მხრიდან თანხმობის გამოხატვის აუცილებლობის მოთხოვნის მიზანს არ წარმოადგენს მოქალაქის ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, როგორც ეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროს ხდება, არამედ უზრუნველყოფს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღების თავიდან აცილებას, რომელიც არ შედის მოქალაქის ინტერესებში /პიროვნების თანხმობის არგამოხატვის შემთხვევაში, იძულების წესით სამსახურში დანიშვნას მოქმედი კანონმდებლობა არ იცნობს/.

მოქალაქის მხრიდან ნების გამოვლენას ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის სიცოცხლისუნარიანობის, ხოლო ადმინისტრაციული აქტისათვის კი მისი კანონიერების განმსაზღვრელი ფუნქცია აქვს. თუ არ არის სახეზე შეთანხმება, ხელშეკრულება დადებულად არ ჩაითვლება, ხოლო თუ ადმინისტრაციული აქტი, ადრესატის თანხმობის საჭიროების შემთხვევაში, ასეთის გარეშე გამოიციემა, არის კანონსაწინააღმდეგო და გასაჩივრების შესაძლებლობის გამოყენების შემთხვევაში მიეცემა შესაბამისი სამართლებრივი შეფასება. ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გარკვევისას ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გარემოებას, რომ ადრესატის მიერ გამოხატული ნება გადაწყვეტილების შინაარსის განმსაზღვრელია /ადმინისტრაციული ხელშეკრულება/, თუ შემოიფარგლება თანხმობის გამოხატვის შესაძლებლობით /ადმინისტრაციული აქტი/.

დიდი პალატა მიუთითებს, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წ. 24 ივნისს ზოგად ადმინისტრაციულ და ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად /ამოქმედდა 2005 წ. 15 ივლისს/ მითითებულ ნორმატიულ აქტებში გამოყენებული ტერმინი „ადმინისტრაციული გარიგება“ შეიცვალა ტერმინით „ადმინისტრაციული ხელშეკრულება“. შესაბამისად, 2005წ. 15 ივლისის შემდეგ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ, რომლებითაც წარმოიშვა ან შეწყდა შრომითი სამართალურთიერთობა, გამოირიცხება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის ზემომითითებული განჩინებებით მოხდენილი განმარტებების გავრცელების შესაძლებლობა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატა თვლის, რომ მოცემული დავის განხილვისას სადავო განკარგულების შეფასება ადმინისტრაციულ გარიგებად და მისი მართლზომიერების შემოწმებასთან დაკავშირებით

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის V თავის და სამოქალაქო კოდექსის გარიგების მომწესრიგებელი ნორმების გამოყენება არასწორია, რის გამოც საქმის ხელახლა განხილვისას სააპელაციო სასამართლომ უნდა იმსჯელოს დავის საგანზე არა როგორც ადმინისტრაციული გარიგების, არამედ, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის კანონიერებასთან დაკავშირებით, რამდენადაც სახეზეა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 2.1. „ა“ მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული დავის საგანი – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა მოქმედ კანონმდებლობასთან, შესაბამისად სარჩელი აღძრულია ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის საფუძველზე. ამ ვითარებაში სააპელაციო სასამართლომ უნდა იმსჯელოს სადავო განკარგულების, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესაბამისობაზე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IV თავის, „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და შრომის კანონთა კოდექსის ნორმებთან მიმართებაში.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდმა პალატამ იხელმძღვანელა რა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1.2; სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 372-ე, 390-ე, 399-ე, 408.3, 411-ე მუხლებით და

დ ა ა დ გ ი ნ ა:

1. ნ. ხ.-ის საკასაციო საჩივარი დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ;
2. გაუქმდეს თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2005 წლის 16 მარტის განჩინება;
3. საქმე ხელახლა განსახილველად დაუბრუნდეს იმავე სასამართლოს;
4. სასამართლო ხარჯები გადანაწილდეს საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების დადგენისას;
5. უზენაესი სასამართლოს განჩინება საბოლოოა და არ საჩივრდება.