



საჯარო სამსახურში შრომითი დავების შესახებ სასამართლო

პრაქტიკა

(საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017-2020 წლების ადმინისტრაციული პალატის გადაწყვეტილებების/განჩინებების მიხედვით)

კრებული მომზადდა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ანალიტიკური განყოფილების კვლევისა და ანალიზის ცენტრის მიერ

შემდგენელი

ლიანა ლომიძე

ეროვნული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლისა და განზოგადების განყოფილების მთავარი კონსულტანტი

რედაქტორი

ნინო ძიძიგური

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს კონსულტანტი,

ფილოლოგიის დოქტორი

თბილისი

2020

სარჩევი

შემოკლებანი.....	3
შესავალი	4
კვლევის მიზანი.....	6
კვლევის მეთოდოლოგია	6
შრომითი ურთიერთობების შესახებ საერთაშორისო სამართლის ნორმები და ეროვნული კანონმდებლობა.....	7
განსხვავება ახალ და ძველ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს შორის.....	10
I. უზენაესი სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა ძალოვან სტრუქტურებთან არსებულ დავებთან დაკავშირებით	13
1. სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერება.....	13
2. ძალოვან სტრუქტურაში ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევაში სამუშაოზე აღდგენის თავისებურებანი.....	20
3. მიუღებელი ხელფასისა და კვების კომპენსაციის მოთხოვნის ხანდაზმულობა	24
სამართლებრივი დასკვნა.....	28
II. უზენაესი სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთა შრომის უფლების დაცვის შესახებ.....	32
1. სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერება.....	32
2. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევაში სამუშაოზე აღდგენის თავისებურებანი.....	46
III. სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებთან დავების გადაწყვეტა უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით	51
სამართლებრივი დასკვნა.....	52
IV. უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა მობილობის წესთან დაკავშირებით	56
სამართლებრივი დასკვნა.....	58
საბოლოო დასკვნა.....	62
ძირითადი მიგნები:.....	67

შემოკლებანი

სზაკ – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

სკ – საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი

სსკ – საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი

სასკ – საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი

სუსგ – საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება

შესავალი

შრომის უფლება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებაა. შრომის უფლება სოციალურ-ეკონომიკური უფლებაა და შრომით ურთიერთობებში არსებული უფლებებისა და ვალდებულებების ერთობლიობას წარმოადგენს, რომელიც მოიცავს დასაქმებასთან დაკავშირებულ უფლებებს, სამართლიანი, უსაფრთხო და ჰიგიენური შრომის პირობების, სამართლიანი ანაზღაურების, დისკრიმინაციის დაუშვებლობის და სხვა უფლებებს.

საქართველოს კონსტიტუცია განამტკიცებს შრომის თავისუფლებას, რომელიც მოიცავს ინდივიდის არამხოლოდ სამუშაოს არჩევის, არამედ ასევე ამ სამუშაოს განხორციელების, შენარჩუნებისა და დათმობის უფლებას.¹ შრომის თავისუფლება ე.ი. უფლება თავისუფალ შრომაზე, მოიცავს როგორც ადამიანისათვის მინიჭებულ უფლებას, თავად განკარგოს საკუთარი შესაძლებლობები შრომით საქმიანობაში, თავად აირჩიოს შრომითი საქმიანობის ესა თუ ის სფერო,² ასევე, სახელმწიფოს ვალდებულებას, იზრუნოს მოქალაქეთა დასაქმებაზე და დაიცვას მათი შრომითი უფლებები.³

საჯარო მოხელეთა სპეციფიკური ფუნქციები, რომლებიც განპირობებულია კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებებით და მოვალეობებით, წარმოადგენს სახელმწიფოს ზოგად ინტერესებს, იმსახურებს განსხვავებულ სტატუსს. საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.⁴ საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსი, თანამდებობის

¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები №2/4-24, 28.02.1997; №2/4-24 26.10.07.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №2/4-24, 28.02.1997.

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №2/2-389, 26.10.2007.

⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

დაკავების წესი, მოხელეთა უფლება-მოვალეობები, წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები უნდა განისაზღვროს კანონით.⁵

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფო სამსახური არის პროფესიული საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, სხვა საჯარო ფუნქციის განხორციელების მიზნით ჩამოყალიბებულ ინსტიტუციებში. სახელმწიფო თანამდებობის დაკავების უფლების დაცვით, საქართველოს კონსტიტუცია ესწრაფვის ერთი მხრივ, უზრუნველყოს მოქალაქეთა თანაბარი დაშვება სახელმწიფო სამსახურში გონივრული და კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად, ხოლო მეორე მხრივ, დაიცვას სახელმწიფო მოსამსახურე მის საქმიანობაში გაუმართლებელი ჩარევისგან, რათა მან შეძლოს კონსტიტუციითა და კანონით მასზე დაკისრებული მოვალეობების ჯეროვნად შესრულება.⁶

წინამდებარე კვლევაში გაანალიზებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარე დავებზე (2017-2020). საკასაციო სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები/განჩინებები გაანალიზებული და დალაგებულია სამართლებრივი თემატიკის მიხედვით, რაც დაინტერესებულ პირებს გაუადვილებს კონკრეტულ საკითხზე მათთვის სასურველი ინფორმაციის მიღებას. კრებულის მიზანია იმ უმნიშვნელოვანესი სასამართლო განმარტებების მკითხველისთვის წარმოჩენა, რომლებიც სამართლის სხვადასხვა ნორმებთან მიმართებით ერთგვაროვან პრაქტიკას ჰქმნიან, რითაც ნორმის პრაქტიკული რეალიზაციის დანახვაა შესაძლებელი. მასალის განზოგადებამ გვიჩვენა, რომ მიუხედავად საკასაციო სასამართლოს მხრიდან დამკვიდრებული პრაქტიკისა, ქვემდგომი სასამართლოების მიერ საქმის განხილვისას რიგ შემთხვევაში, კვლავ ვლინდება არაერთგვაროვანი განმარტებები. კრებული მნიშვნელოვნად დაეხმარება ადმინისტრაციული სამართლით დაინტერესებულ ნებისმიერ პირს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკის უკეთ გაცნობაში.

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 15 ივნისის №1/4/419 განჩინება.

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება.

კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა შრომითი უფლებების დაცვის პრაქტიკის შესწავლა და განზოგადება, საქართველოს მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის გაანალიზება, შრომითი დავების განხილვისას ძველი და ახალი კანონის გამოყენების სასამართლო პრაქტიკა. კრებული მიზანია იმ უმნიშვნელოვანესი სასამართლო განმარტებების მკითხველისთვის წარმოჩენა, რომლებიც სამართლის სხვადასხვა ნორმებთან მიმართებით ერთგვაროვან პრაქტიკას ჰქმნიან, რითაც ნორმის პრაქტიკული რეალიზაციის დანახვა შესაძლებელია. ნაშრომი მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს შრომის სამართალში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებას, არა მარტო მოსამართლეების, არამედ ყველა პრაქტიკოსი თუ თეორეტიკოსი იურისტისა და სტუდენტებისთვის. განხორციელებული კვლევა მათ დაეხმარება სასამართლო პრაქტიკით დადგენილი სამართლებრივი საკითხების უკეთ გააზრებასა და აღქმაში, აგრეთვე, კონფლიქტური სიტუაციების მართებულად გადაწყვეტაში. შესრულებული განზოგადების მიზანია ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობით გადაწყვეტილ დავათა შედეგების ხელმისაწვდომობა და გამჭვირვალობა მომავალში, დაინტერესებულ პირთა მიერ პოტენციური დავების პრევენციის, სამართლებრივი პერსპექტივის განსაზღვრისა და მიღებული შედეგის სასამართლო პრაქტიკასთან შესაბამისობის განსაზღვრის უზრუნველსაყოფად.

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, გაანალიზდა საქართველოში არსებული კანონმდებლობა საჯარო სამსახურის შესახებ (როგორც ძველი ასევე, ახალი რედაქცია), სპეციალური დარგობრივი კანონები, კანონქვემდებარე აქტები და მთავრობის დადგენილებები, ასევე საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2017-2020 წლების სასამართლო პრაქტიკა. ამასთან, შესწავლილი იქნა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის და სპეციალური კანონმდებლობის გამოყენება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, ძალოვან სტრუქტურებში (თავდაცვის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, დაზვერვის სამსახური),

სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციულ ორგანოებში (საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო და სხვა), გამოვლინდა და გაანალიზდა პრაქტიკაში გამოყენებული საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებები, შრომის საკითხთან დაკავშირებით გამოყენებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები და საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითები. თითოეულ საქმეზე სასამართლოს მსჯელობასა და დასკვნებთან ერთად, მეტი თვალსაჩინოებისთვის მითითებულია საკასაციო სასამართლოს მიერ გამოყენებული ნორმები, ძირითადი განმარტებები და მიღებული გადაწყვეტილების სამართლებრივი შედეგი. სამართლებრივ დასკვნაში მოცემულია საკვლევ პერიოდში წარმოჩენილი მნიშვნელოვანი და პრობლემური სამართლებრივი საკითხები.

შრომითი ურთიერთობების შესახებ საერთაშორისო სამართლის ნორმები და ეროვნული კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის პირველი პუნქტით⁷ რეგლამენტირებული თავისუფალი შრომის უფლების სამართლებრივი დაცვის გარანტიები გათვალისწინებულია არა მხოლოდ ეროვნული, არამედ საერთაშორისო საკანონმდებლო აქტებითაც.⁸ შრომითი უფლებების დაცვის მიზნით, არაერთი საერთაშორისო აქტით განისაზღვრა სახელმწიფოების მხრიდან შესაბამისი ქმედითი მექანიზმების შექმნის ვალდებულება.⁹

⁷ საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 26-ე მუხლი.

⁸ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-6 მუხლის პირველ პუნქტის თანახმად, წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ შრომის უფლებას, რომელიც მოიცავს თითოეული ადამიანის უფლებას, მოიპოვოს საარსებო სახსრები შრომით, რომელსაც თავისუფლად აირჩევს ან რომელზეც თანხმდება და მიიღებენ შესაბამის ზომებს ამ უფლების დასაცავად.

⁹ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, საერთაშორისო პაქტი „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“, ევროპის სოციალური ქარტია.

1948 წლის 10 დეკემბრის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 23(1) მუხლის შესაბამისად, ყველას აქვს შრომის, სამუშაოს თავისუფალი არჩევის, სამართლიანი და ხელსაყრელი სამუშაო პირობებისა და უმუშევრობისგან დაცვის უფლება. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს უფლება თანაბარ საფუძველზე შევიდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში, ხოლო ამავე დეკლარაციის 23-ე მუხლის თანახმად კი, ყოველ ადამიანს აქვს შრომის, სამუშაოს თავისუფალი არჩევის, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების და უმუშევრობისგან დაცვის უფლება.

ევროპის სოციალური ქარტია¹⁰ წარმოადგენს ევროპის საბჭოს იურიდიულ დოკუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვას. ევროპის სოციალურ ქარტიის პირველი მუხლი ხელშემკვრელ მხარეებს აკისრებს ვალდებულებას, ხელი შეუწყონ დასაქმების მაქსიმალურად სტაბილური და მაღალი დონის მიღწევასა და შენარჩუნებას, ასევე შეეხება არაერთ მნიშვნელოვან უფლებას.¹¹

ევროპის სოციალური ქარტიის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, შრომის უფლების ეფექტური განხორციელების მიზნით, მხარეები ვალდებულებას იღებენ, ეფექტურად დაიცვან მუშაკის ნებაყოფლობით არჩეული სამუშაოს შესრულების გზით ფულადი სახსრების გამოუმუშავების უფლება.

უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებებში ძირითადად, გამოყენებულია ევროპის სოციალური ქარტიის 24-ე მუხლი, რომლის მიხედვით დასაქმების შეწყვეტის შემთხვევაში, მუშაკთა მიერ დაცვის უფლების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, მხარეები აღიარებენ მუშაკის უფლებას, უარი თქვას

¹⁰ ევროპის სოციალური ქარტია მიღებული იქნა 1961 წელს, ხოლო ევროპის სოციალური ქარტიის შესწორებული ვარიანტი მიღებულ იქნა 1996 წელს. რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის 1 ივლისის №1876-რს დადგენილებით. ჩვენმა ქვეყანამ ამ ქარტიის რატიფიცირება სრულად ვერ მოახერხა, რადგან იგი ბევრ ვალდებულებას უწესებს მასში მონაწილე სახელმწიფოებს, მაგრამ ქარტიაში იყო ისეთი მუხლებიც, რომელთა აღიარებაც (რატიფიცირება) აუცილებელი განლდათ. იგი განამტკიცებდა ჩვენი ქვეყნის კონსტიტუციით და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებულ უფლებებს.

¹¹ საქართველო სავალდებულოდ აღიარებს ქარტიის მხოლოდ ცალკეულ მუხლებს, რომელიც მოიცავს შრომის სამართლიანი პირობებით სარგებლობას, შრომის სამართლიანი ანაზღაურების მიღებას, დასაქმებულთა ორგანიზებას, დასაქმებული ბავშვების დაცვას, ორსულობისა და ბავშვის გაჩენის შემდეგ დასაქმებულ ქალთა დაცვას, დასაქმებისა და პროფესიული საქმიანობის სფეროში თანაბარი შესაძლებლობებითა და თანასწორი მოპყრობით სარგებლობის უფლებას, სქესობრივი დისკრიმინაციის გარეშე, დაოჯახებულ მუშაკთა მიერ თანაბარი შესაძლებლობებითა და თანაბარი მოპყრობით სარგებლობის უფლებას და სხვა.

დასაქმების შეწყვეტაზე საპატიო მიზეზების გარეშე, რომელიც უნდა გამოდინარეობდეს მისი პროფესიული შესაძლებლობებიდან ან ქცევიდან, ასევე საწარმოს შინაგანაწესიდან. ქართის 24-ე მუხლის დანაწესის თანახმად, დასაქმების შეწყვეტის შემთხვევებში, მუშაკთა მიერ დაცვის უფლების ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, მხარეები ვალდებულია იღებენ აღიარონ: ა) ყველა მუშაკის უფლება არ შეუწყდეთ დასაქმება ასეთი შეწყვეტის თაობაზე საპატიო მიზეზების გარეშე, რაც დაკავშირებული უნდა იყოს მათ შესაძლებლობასთან ან ქცევასთან ან განპირობებული უნდა იყოს შრომითი დაწესებულების, საწარმოს ან სამსახურის ოპერატიული მოთხოვნებით; ბ) მუშაკთა უფლება, რომელთა დასაქმება შეწყვეტილი იქნება საპატიო მიზეზების გარეშე, სათანადო კომპენსაციაზე ან სხვა შესაბამის დაკმაყოფილებაზე.¹² ამდენად, ამ ნორმის როგორც „ა,“ ისე „ბ“ ქვეპუნქტები მიუთითებენ დასაქმების საპატიო მიზეზის გარეშე შეწყვეტაზე და აღნიშნულის შედეგად კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობაზე.

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-6 მუხლის პირველ პუნქტის თანახმად, პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ შრომის უფლებას, რომელიც მოიცავს თითოეული ადამიანის უფლებას, მოიპოვოს საარსებო სახსრები შრომით, რომელსაც თავისუფლად აირჩევს ან რომელზეც თანხმდება და მიიღებენ შესაბამის ზომებს ამ უფლების დასაცავად.

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს, ხოლო საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული ნორმა უკავშირდება პირის კონსტიტუციურ უფლებას, განახორციელოს საქმიანობა საჯარო სფეროში, დაიკავოს სახელმწიფო თანამდებობა, განახორციელოს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ დელეგირებული ესა თუ ის უფლებამოსილება, განსაკუთრებულ მოთხოვნებს

¹² განსახილველი ნორმის როგორც „ა,“ ისე „ბ“ ქვეპუნქტები მიუთითებენ დასაქმების საპატიო მიზეზის გარეშე შეწყვეტაზე (აღნიშნულის შედეგად კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობაზე)

აწესებს და მისი მოქმედების არეალი შემოიფარგლება სახელმწიფო სამსახურით, საჯარო სფეროთი და იგი არ უკავშირდება კერძო სექტორს.

საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლი კი, ადგენს კერძო სექტორში წარმოშობილი შრომითი ურთიერთობების დაცვის კონსტიტუციურსამართლებრივ სტანდარტებს.

საჯარო მოსამსახურე კონკრეტული გადაწყვეტილების, მით უფრო საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას შეზღუდულია კანონიერების პრინციპით, რომლის მიხედვით საჯარო მოსამსახურე თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად. მისი საქმიანობის განხორციელებისას, დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის შრომითი ურთიერთობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით რეგულირდება.¹³

სხვადასხვა დაწესებულებაში შრომითი საქმიანობა მოწესრიგებულია სპეციალური კანონებით: როგორც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით, ასევე „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“, „პოლიციის შესახებ“, „სამხედრო პოლიციის შესახებ“, „საქართველოს საერთო სასამართლოების შესახებ“, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“, „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით¹⁴ და სხვა.

განსხვავება ახალ და ძველ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს შორის

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონით, საჯარო სამსახურში მიღების პროცედურები ახლებურად მოწესრიგდა. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით, საქართველოს საჯარო სამსახურისათვის შესაფერის მოდელად

¹³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 31.10.1997. კანონმა მოქმედება შეწყვიტა 2017 წლის 1 ივლისიდან და ამოქმედდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 27.10.2015. კანონი.

¹⁴ 2014 წლის 5 თებერვალს ამოქმედდა, მანამდე მოქმედებდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი.

კარიერული სისტემა შეირჩა.¹⁵ ამ მოდელის შესაბამისად, საჯარო სამსახურში მიღების წესი პროფესიული საჯარო მოხელის რანგირებისა და კარიერული განვითარების სისტემას დაუკავშირდა.¹⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა სამსახურიდან გათავისუფლების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო განაახლა და საჯარო მოხელეთა უფლების დაცვის დამატებითი გარანტიები განსაზღვრა. საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული სიახლეებია:

- სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო და დისკრეციული საფუძვლების გამიჯვნა, რასაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონი არ იცნობდა;
- ახალმა კანონმა რეორგანიზაციის არსი განსაზღვრა და ეს პროცესი დახვეწა;
- შემოიღო მობილობის ინსტიტუტი;
- სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენისას დამატებითი გარანტიები შეიქმნა;
- პროფესიულ საჯარო მოხელეთა ერთიანი რეზერვი ჩამოაყალიბა.

ახალი კანონის მნიშვნელოვანი სიახლეა მობილობის მექანიზმის შემოღება საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან მისი სხვა დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებისას¹⁷.

სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის კანონიერება უნდა დადგინდეს სადავო აქტის გამოცემის დროს მოქმედი კანონმდებლობით. სამსახურში აღდგენისა და იძულებითი განაცდურის ნაწილში, დავა უნდა გადაწყდეს დავის განხილვის პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობის, 2017 წლის 1 ივლისს ძალაში შესული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის საფუძველზე. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ (31.10.1997წ.) კანონის 97-ე

¹⁵ საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე ან/და მის მიერ შესრულებული სამუშაო წელიწადში ერთხელ, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად შეაფასოს.

¹⁶ საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება. საკანონმდებლო ნორმებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი. დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი (ჩჩ) თბილისი, 2019.

¹⁷ საჯარო დაწესებულება ვალდებულია რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების გამოცემამდე გამოიყენოს მობილობის პროცედურა (იხ.: საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება №199, „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“).

მუხლის პირველი პუნქტი პირდაპირ მიუთითებდა არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობაზე, კერძოდ, 1997 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 112-ე მუხლი სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს ანიჭებდა გათავისუფლების უკანონოდ ცნობის, გათავისუფლების საფუძვლის შეცვლისა და თანამდებობრივი სარგოს მოთხოვნის უფლებას. მითითებული კანონის 127-ე მუხლის მე-5 პუნქტი სასამართლოს მიერ სამსახურიდან გათავისუფლებაზე ან გადაყვანაზე გაცემული ბრძანების, განკარგულების ან გადაწყვეტილების არაკანონიერად აღიარების შემთხვევაში ითვალისწინებდა მოხელის დაუყოვნებლივ აღდგენას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი უარს ამბობდა აღდგენაზე.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ამგვარი საფუძველი გათვალისწინებული არ არის ამჟამად მოქმედი კანონით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. ამასთან, ხსენებული ნორმა ითვალისწინებს სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევებს (თანამდებობის არარსებობის ან ამ თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების გამო). აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში, პირი ირიცხება მოხელეთა რეზერვში და მას ეძლევა განაცდური შრომითი გასამრჯელო და კომპენსაცია თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით, 6 თვის განმავლობაში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის 118-ე მუხლი გამორიცხავს სასამართლოს მიერ პირდაპირ სადავო თანამდებობაზე აღდგენას ასეთი თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების დროს და აღდგენს და განსაზღვრავს თანამდებობაზე აღდგენის პროცედურას და განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს უკავშირებს სადავო თანამდებობის ვაკანტურობის ფაქტს. სადავო თანამდებობის ვაკანტურობის საკითხი ერთმანეთისგან განასხვავებს სამუშაოზე აღდგენის პროცედურებსა და მექანიზმს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 118-ე მუხლი კონკრეტულ ფაქტობრივ მოცემულობას უკავშირებს შესაბამის სამართლებრივ შედეგებს: იმ შემთხვევაში თუ ვაკანტურია თანამდებობა, უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე ექვემდებარება სადავო თანამდებობაზე პირდაპირ აღდგენას, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ თანამდებობა დაკავებულია სხვა მოხელის მიერ, 118-ე მუხლის მიხედვით, გათავისუფლებული საჯარო მოხელე ექვემდებარება ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენას.

ამდენად, ახალი კანონის მიხედვით, სადავო თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების ფაქტი გამორიცხავს სასამართლოს მიერ იმავე თანამდებობაზე პირის პირდაპირ აღდგენას, ხოლო პირდაპირ თანამდებობაზე აღსადგენად გადამწყვეტია აღნიშნული პოზიციის ვაკანტურობა. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა საჯარო სამსახურის სტაბილურობა განამტკიცა არამხოლოდ უკანონოდ გათავისუფლებული პირის უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენის კუთხით, არამედ კანონით დადგენილი წესით დანიშნული მოხელის მიერ თანამდებობის შენარჩუნების კუთხითაც.

I. უზენაესი სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა ძალოვან სტრუქტურებთან არსებულ დავებთან დაკავშირებით

1. სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერება

ერთ-ერთ შრომით დავაზე,¹⁸ რომელიც ეხებოდა თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომლის შრომითი უფლებების დარღვევასა და თანამდებობიდან გათავისუფლების კანონიერებას, საკასაციო პალატამ გაიზიარა გასაჩივრებული განჩინების დასაბუთება „სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ“ საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანების ბათილად ცნობის ნაწილში და განმარტა, რომ საშტატო ერთეულისათვის სახელწოდების შეცვლა არ წარმოადგენდა საფუძველს იმ ფაქტობრივი გარემოების დადგენილად მიჩნევისათვის, რომ აღარ არსებობს საშტატო ერთეული. პალატის განმარტებით, საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება, როცა ფუნქციური

¹⁸ სუსგ №ბს-464-464(კ-18) 15.01.2019.

დატვირთვით აღარ არსებობს ამგვარი შტატი, რომ ახალი საშტატო ერთეულით განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები და ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად სხვა კრიტერიუმები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული პირის მიერ. საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციული წარმოება ჩატარებულ იქნა არასრულყოფილად, არ იყო შეფასებული მოსარჩელის პიროვნება, დამსახურება, კვალიფიკაცია ასევე, მოტივაცია იმის შესახებ, თუ რა კრიტერიუმებით იხელმძღვანელა მოპასუხემ სადავო თანამდებობაზე დანიშვნის დროს კონკრეტული პირისათვის უპირატესობის მინიჭებისას.

საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტში განხორციელებული რეორგანიზაცია წარმოადგენდა მოსამსახურის შესაბამისი თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და კადრების განკარგულებაში გადაყვანის საფუძველს, ასევე აღნიშნა, რომ მოსარჩელის გარდა, რეორგანიზაციას დაქვემდებარებული განყოფილებების სხვა თანამშრომლებიც იქნენ გადაყვანილი კადრების განკარგულებაში, რის გამოც უსაფუძვლოდ ჩათვალა მეორე სასარჩელო მოთხოვნა „თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და კადრების განკარგულებაში გადაყვანის შესახებ“ საქართველოს თავდაცვის მინისტრის ბრძანების ბათილად ცნობის შესახებ და ახალი გადაწყვეტილებით ამ ნაწილში სარჩელი არ დააკმაყოფილა.

აღსანიშნავია ასევე საქმე,¹⁹ რომელიც პოლიციელის თანამდებობიდან გათავისუფლების კანონიერებას შეეხებოდა. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ პოლიციელის მიმართ მოქმედებს მაღალი სადისციპლინო-საშემსრულებლო მოთხოვნები, რაც საქართველოს შინაგან საქმეთა ორგანოს თანამშრომლებს ქცევის კიდევ უფრო მაღალ სტანდარტს უწესებდა და მკვეთრად მიჯნავდა მათ საჯარო სამსახურის სხვა მოხელეებისაგან. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პოლიციის საქმიანობის ერთ-ერთი ძირითადი და უმნიშვნელოვანესი პრინციპია ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და პატივისცემის პრინციპი, პოლიციის საქმიანობის განხორციელების ფორმები, მეთოდები და საშუალებები არ უნდა ხელყოფდეს ადამიანის პატივსა და ღირსებას, არ უნდა არღვევდეს ადამიანის სიცოცხლის, ფიზიკური ხელშეუხებლობისა და

¹⁹ სუსგ №ბს-644-637(კ-16); 20.04.2017წ.

საკუთრების უფლებებს და სხვა ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს. ამასთან, პოლიციელის ქცევის სტანდარტები ასევე, მოწესრიგებულია საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსით, რომლის შესაბამისად, პოლიციელი განსაკუთრებულ ყურადღებას უნდა იჩენდეს იარაღის ტარებისა და გამოყენებისას. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 41-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, პოლიციელი შეიძლება დაითხოვონ სამსახურიდან დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის ან მის მიმართ კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო განაჩენის გამო, ხოლო სისხლის სამართლის პროცესში განრიდების მუხლის არსებობა არ ნიშნავს, რომ პირს საერთოდ არ ჩაუდენია მართლსაწინააღმდეგო ქმედება, განრიდების შემთხვევაში ქმედების ჩადენის ფაქტი დადასტურებულია, რომელსაც არც თავად მოსარჩელე უარყოფდა.

პოლიციელის სტატუსის მქონე პირის სამსახურებრივ უფლება-მოვალეობებს, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველსა და მიზნებს, გათავისუფლების ჩადენილ დარღვევასთან პროპორციულობას ეხებოდა შრომითსამართლებრივი დავა,²⁰ სადაც მოხელის გათავისუფლების საფუძველი გახდა მის მიერ ნივთის მართლსაწინააღმდეგო და ფარული დაუფლება, თუმცა მოხელის მიმართ არ ყოფილა გამოტანილი გამამტყუნებელი განაჩენი, სისხლისსამართლებრივი დევნა შეწყდა მოხელის მიმართ გამოყენებული განრიდების გამო. სააპელაციო პალატამ დაუსაბუთებლად მიიჩნია მოსარჩელის სამსახურიდან გათავისუფლება მის მიერ დანაშაულის ჩადენის ფაქტის განაჩენით დაუდასტურებლობის გამო. საკასაციო პალატამ ერთმანეთისაგან გამიჯნა დისციპლინური და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკაზე მითითებით აღნიშნა, რომ განაჩენის არარსებობა არ ადასტურებს დისციპლინური ღონისძიების გამოყენების, საქმეში დაცული მტკიცებულებების ადმინისტრაციული საქმის განმხილველი სასამართლოს მიერ შეფასების შეუძლებლობას. მითითებულ საქმეში უდავოდ, მათ შორის მოსარჩელის ახსნა-განმარტებით დასტურდებოდა მის მიერ კონკრეტული ქმედების ჩადენა, საჯარო მოსამსახურის მიერ კანონმდებლობით განსაზღვრული წესების დარღვევა კი იწვევდა მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას. საკასაციო

²⁰ სუსგ №ბს-809-805(3კ-17) 17.01.2019.

პალატამ აღნიშნა, რომ მოსარჩელეს სამსახურებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, თავად უნდა უზრუნველყო საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, საჯარო სამსახურის სხვა მოხელისაგან განსხვავებით, პოლიციელის მიმართ ქცევის უფრო მაღალი სტანდარტია დაწესებული. პალატამ განმარტა, რომ დისციპლინური სახდელის გამოყენებისას გასათვალისწინებელია ჩადენილი გადაცდომის შინაარსი, სიმძიმე და შედეგები, აგრეთვე ჩადენის გარემოებები, მოსამსახურის პიროვნება. ამდენად, ჩადენილი გადაცდომის ხასიათიდან და პოლიციელის სამსახურებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, საკასაციო პალატამ პროპორციულად მიიჩნია ჩადენილი გადაცდომის მიმართ ყველაზე მკაცრი დისციპლუნური სახდელის - სამსახურიდან გათავისუფლების გამოყენება.

ძალოვან სტრუქტურაში დასაქმებული პირის სამსახურებრივ უფლებამოვალეობებს, მის ფუნქციებსა და კომპეტენციის ფარგლებს, გათავისუფლების ჩადენილ დარღვევასთან პროპორციულობას ეხებოდა აგრეთვე სხვა შრომითსამართლებრივი დავა²¹, სადაც შესაფასებელი იყო მოხელის მიერ პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებისა და აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოხელის გათავისუფლების კანონიერება. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ მონაცემების სხვა მიზნებისათვის გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ, ასევე პირის თანხმობის შემთხვევაში ან როდესაც აშკარაა მონაცემების პირის ინტერესებში გამოყენების საჭიროება. საკასაციო პალატამ იმსჯელა პირადი ცხოვრებისა და პერსონალური მონაცემების დაცვის მნიშვნელობაზე, პირის ნდობაზე განსაკუთრებული სოციალური ფუნქციის მატარებელი ორგანოების მიმართ, პროფესიული ვალდებულებების, პერსონალური მონაცემების ხელშეუხებლობის საერთაშორისო პრინციპების დაცვის საჭიროებაზე, პერსონალური მონაცემების დაცვის სამსახურებრივი საიდუმლოების დაცვის რეჟიმში ტრანსფორმირებაზე. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ „პოლიციის შესახებ“ კანონის 59.3 მუხლი ითვალისწინებს სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევისათვის სამინისტროს მოსამსახურის მიმართ გამოსაყენებელი დისციპლინური სახდელების სახეობებს, მათი გამოყენება შს მინისტრის დისკრეციის სფეროს განეკუთვნება. პალატამ აღნიშნა, რომ სააპელაციო პალატას დამოუკიდებლად უნდა შეეფასებინა მოსარჩელის მიერ საიდუმლო ინფორმაციის არასამსახურებრივი მიზნებისათვის

²¹ სუსგ №ბს-494-489(2კ-16); 13.04.2017.

მოძიებისა და დამუშავების ფაქტი, ემსჯელა პირად ცხოვრებაში ჩარევის ინტენსივობის ხარისხზე და დაედგინა მოსარჩელის მიმართ გამოყენებული დისციპლინური ზომის შესაბამისობა.

პოლიციელის გათავისუფლების შესახებ ერთ-ერთ შრომით დავაზე²² ადგილი ჰქონდა მხოლოდ ფორმალურ რეორგანიზაციას, რომელიც არ იწვევდა ძირეული ფუნქციური მოვალეობებისა თუ საშტატო ერთეულის ცვლილებას. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ პოლიციელის შრომითი ურთიერთობის მარეგულირებელი ნორმების მიხედვით, თავისთავად მხოლოდ რეორგანიზაცია არ შეიძლება მოხელის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების და კადრების განკარგულებაში გადაყვანის საფუძველი გახდეს. მოხელის გასათავისუფლებლად აუცილებელია რეორგანიზაციას თან სდევდეს შტატების შემცირება. პალატამ განმარტა, რომ საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება როცა ფუნქციური დატვირთვით აღარ არსებობს ამგვარი შტატი, ახალი საშტატო ერთეულით კი, განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები და ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად სხვა კრიტერიუმები უნდა იყოს დაკმაყოფილებული პირის მიერ. პალატამ დაადგინა, რომ აღნიშნულ პირობებში განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად დასაქმებულის თანამდებობიდან გათავისუფლება, კადრების განკარგულებაში აყვანა და შემდეგ კადრების განკარგულებაში ყოფნის ვადის გასვლის გამო სამსახურიდან დათხოვნა ეწინააღმდეგებოდა სადავო ურთიერთობის მარეგულირებელი კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.

შრომით დავაზე,²³ რომელიც ეხებოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტთან შრომის ურთიერთობას, საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სამსახურიდან დათხოვნა წარმოადგენს კადრების განკარგულებაში გადაყვანის თანმდევ შედეგს. საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები არ შეიცავდა იმგვარ დანაწესს, რომელიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს უწყებაში შემავალ, მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესში რეორგანიზაციას დაქვემდებარებულ

²² სუსგ №ბს-757-757(კ-18) 15.01.2019.

²³

კონკრეტულ განყოფილებაში დასაქმებული ყველა საჯარო მოხელის კადრების განკარგულებაში გადაყვანის აუცილებლობას განამტკიცებდა. შესაბამისად, რამდენადაც განსახილველ შემთხვევაში კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენდა რეორგანიზაციის მოტივით არაშესაბამის განყოფილებაში დასაქმებული ყველა საჯარო მოხელის გათავისუფლების საჭიროებას, არამედ მხოლოდ იმ მოხელეთა, რომლებიც უნდა დაქვემდებარებოდნენ კადრების განკარგულებაში გადაყვანას, დაუსაბუთებელი იყო როგორც თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და კადრების განკარგულებაში აყვანის ასევე, შინაგან საქმეთა სამინისტროდან დათხოვნის შესახებ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებები. საკასაციო პალატის მითითებით, მართალია, მოცემულ შემთხვევაში რეორგანიზაციის შემდგომ განხორციელდა შტატების შემცირება, თუმცა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ვერ დაასაბუთა, რომ განყოფილებების გაერთიანებით ასევე, შეიცვალა ან გაიზარდა უფროსი ინსპექტორის ფუნქცია/მოვალეობები. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო დაწესებულება საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების დროს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებს, აღნიშნული არ გულისხმობს მისი მხრიდან რეორგანიზაციისა და შტატების შემცირების მოტივით მოხელის სამსახურიდან დაუსაბუთებელი ან სათანადო დასაბუთების არმქონე გადაწყვეტილების საფუძველზე გათავისუფლების დაშვებას.

ერთ-ერთ შრომით ღვაწზე²⁴, რომელიც ეხებოდა „შინაგან საქმეთა სამინისტროდან დათხოვნის შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების კანონიერებას, საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.²⁵ საკასაციო პალატამ ყურადღება გაამახვილა იმ ფაქტზე, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ კონკრეტულად არ დაასაბუთა, თუ რატომ არ იქნა განხილული პატაკით მოთხოვნილ თანამდებობაზე მოსარჩელის დანიშვნის საკითხი სხვა პირთა მოთხოვნებთან ერთობლიობაში, კონკრეტულად

²⁴ სუსგ №ბს-1012(კ-18) 20.06.2019.

²⁵ სზაკ-ის მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილი.

რა ფაქტობრივმა გარემოებებმა განაპირობა მოსარჩელის მიმართვიდან ერთი დღის შემდგომ წარდგენილი პატაკების მოსარჩელის პატაკთან შედარებით უპირატესი განხილვა. პალატამ ასევე განმარტა, რომ პირის კადრების განკარგულებაში ყოფნა არ წარმოადგენს იმ საპატიო გარემოებას, რომელიც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურაში არსებულ საჯარო დაწესებულებას მოუხსნიდა ვალდებულებას, დაესაბუთებინა დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებით მოტივირებული მოქმედებისა თუ ამ ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერება და მიზანშეწონილობა. კადრების განკარგულებაში მყოფ პირს გააჩნია აბსოლუტურად ლეგიტიმური მოლოდინი იმისა, რომ პირველივე შესაძლებლობის არსებობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება გამოიჩინოს მზაობასა და უპირველეს ინტერესს შესაბამის თანამდებობაზე მისი დასაქმების მიმართ. მოცემულ შემთხვევაში საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში ხელახალი დასაქმების საკითხი არ იქნა სათანადოდ განხილული, რამდენადაც რელევანტურ დასაბუთებას მოკლებული, ფაქტობრივ გარემოებებთან შეუსაბამო წერილობითი პასუხით მიღებული შედეგი არ აკმაყოფილებდა დასაბუთების იმ სტანდარტს, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედების მოტივირებისათვის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით წარედგინება.

ასევე აღსანიშნავია შრომითი დავა²⁶ სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის პოლიციელის კადრების განკარგულებაში გადაყვანისა და სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერების შესახებ. პოლიციელის სტატუსისა და მისი ფუნქციური დატვირთვის მხედველობაში მიღებით, საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ პოლიციელის, როგორც საჯარო მოხელის საშტატო ერთეულის მიბმა (საშტატო ერთეულის დაშვება ან გაუქმება) ცალკეულ პირთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაზე – დაუშვებელია. აღნიშნული უხეშად ხელყოფს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პრინციპებს, რომლის მიზანია სტაბილური და საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა. საჯარო მოხელის სამსახურში მიღებისა და სამსახურიდან დათხოვნის ცალკეულ პირთან დადებულ გარიგებაზე დამოკიდებულად მიჩნევა სრულად

²⁶ სუსგ №ბს-1545(კ-18) 05.03.2020.

გამორიცხავს ზემოაღნიშნული პრინციპების დაცვის შესაძლებლობას, საჯარო სამსახურის სტაბილურობის შენარჩუნებას. ასეთ შემთხვევაში, საჯარო მოხელე შეიძენს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სტატუსს ანუ იმ პირის, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება. დადგენილია, რომ მოსარჩელის სამსახურიდან დათხოვნა განხორციელდა „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესის“ 34-ე მუხლის „ბ“ პუნქტის საფუძველზე – შტატების შემცირებისას ან რეორგანიზაციის დროს, რასაც თან სდევს შტატების შემცირება. პალატამ აღნიშნა, რომ დამტკიცებული ერთიანი საშტატო ნუსხის არარსებობისას და საშტატო ერთეულების პარალელურ რეჟიმში შექმნა-გაუქმებისას, უნდა დადგენილიყო, ჰქონდა თუ არა ადგილი რეალურად შტატების შემცირებას და არსებობდა თუ არა ამ მოტივით საჯარო მოხელის, ამ შემთხვევაში პოლიციელის, სამსახურიდან დათხოვნის სამართლებრივი საფუძველი. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოპასუხე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტმა ვერ დაადასტურა, რომ არსებობდა მოსარჩელის კადრების განკარგულებაში გადაყვანის, სამსახურიდან გათავისუფლების და შემდგომ დათხოვნის კანონით გათვალისწინებული საფუძველი.

2. ძალოვან სტრუქტურაში ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევაში სამუშაოზე აღდგენის თავისებურებანი

საკასაციო სასამართლომ ერთ-ერთ შრომის დავაზე²⁷ მიიჩნია, რომ სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა თანამდებობაზე დანიშვნისა თუ გათავისუფლების საკითხის – სპეციალური კანონმდებლობის ფარგლებში განსხვავებული რეგულირება (ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნაზე პირის მიერ უარის თქმის შემთხვევაში მისი განთავისუფლების შესახებ), თავად ამ სამსახურის სპეციფიკის გათვალისწინებით, შესაბამისობაშია მოქმედ კანონმდებლობასთან, ასევე, დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის საერთაშორისო აქტებთან,

²⁷ სუსგ №ბს-32(კ-20)09.07.2020.

ვინაიდან, შესაბამისი სადავო ბრძანება გათავისუფლების აუცილებელ წინაპირობად ასახელებს პირის მიერ ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნაზე უარის თქმას, რაც რეალურად სწორედ დასაქმებულის ნების ავტონომიურობის პრინციპის აბსოლუტურ გამოვლინებას უკავშირდება, რაც თავისთავად ვერ აქცევს ამ დანაწესს დასაქმებულის უფლების დამრღვევ ნორმად, ვინაიდან იგი დასაქმებულის გათავისუფლებას მის მიერ შესაბამის თანამდებობაზე დანიშვნაზე უარის თქმას უკავშირებს. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სააპელაციო სასამართლოს მიერ განსახილველ საქმესთან დაკავშირებით გაკეთებული განმარტებები ეწინააღმდეგება უზენაესი სასამართლოს მიერ უკვე დადგენილ პრაქტიკას და განმარტა, რომ საკანონდებლო ჩანაწერი „თანამდებობის არარსებობა“ ასევე, მოიცავს თანამდებობის არავაკანტურობასაც, მით უფრო იმ პირობებში, როდესაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის როგორც სადავო პერიოდში, ისე დღეს მოქმედი რედაქცია, აღარ ითვალისწინებს ნორმას, რომელიც მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლად არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის შესაძლებლობას მიუთითებდა, რა საფუძველსაც მაგალითად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი რედაქცია (97.1 მუხლი) ითვალისწინებდა. პალატის განმარტებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად,²⁸ სპეციალური კანონმდებლობის არსებობის პირობებში მოცემული კანონი არ ვრცელდება საქართველოს თავდაცვის ძალების თანამშრომელზე, გარდა ამისა, „სამხედრო პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტები პირდაპირ მიუთითებენ, რომ სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურებრივი ურთიერთობების საკითხები, მათ შორის, თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხები განისაზღვრება საქართველოს თავდაცვის მინისტრის მიერ დამტკიცებული „სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურის გავლის წესით.“²⁹ პალატამ ასევე აღნიშნა, რომ სადავო აქტის კანონიერების

²⁸ კანონის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქცია.

²⁹ საქართველოს თავდაცვის მინისტრის 2011 წლის 21 ივლისის №582 ბრძანებით დამტკიცებული „სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურის გავლის წესის“ მე-131 მუხლის მე-4 პუნქტის მოქმედი რედაქციის თანახმად, უკანონოდ გათავისუფლებული მოსამსახურის თანამდებობაზე აღდგენისას, თუ შტატის შემცირების გამო აღარ არსებობს ან უკვე დაკომპლექტებულია უკანონოდ გათავისუფლებამდე არსებული თანამდებობა, პირი, მისი კვალიფიკაციის და პროფესიული უნარ-ჩვევების გათვალისწინებით, ინიშნება შესაბამის (ტოლფას) ან მისი

შესაფასებლად არსებითი მნიშვნელობა შეთავაზებული თანამდებობის ძველ თანამდებობასთან ტოლფასობის საკითხის დადგენას გააჩნია, რის გამოც დააბრუნა საქმე ხელახლა განსახილველად.

ანალოგიურ შრომით დავაზე³⁰ სააპელაციო პალატამ მიიჩნია, რომ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სადავო თანამდებობა წარმოადგენდა დღეს მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ ტოლფას თანამდებობას და მოპასუხეს დაავალა მოსარჩელის აღნიშნულ თანამდებობაზე აღდგენა ისე, რომ არ უმსჯელია, რამდენად არსებობდა რეალურად კანონით გათვალისწინებული საშუალება, რომ მოსარჩელე დაინიშნოს იმ თანამდებობაზე, რადგან პირდაპირ თანამდებობაზე აღსადგენად გადაწყვეტია აღნიშნული პოზიციის ვაკანტურობა. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 118-ე მუხლი კონკრეტულ ფაქტობრივ მოცემულობას უკავშირებს შესაბამის სამართლებრივ შედეგებს, სადავო თანამდებობის ვაკანტურობის საკითხი ერთმანეთისგან განასხვავებს სამუშაოზე აღდგენის პროცედურებსა და მექანიზმს. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სადავო აქტის გამოცემის დროს მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 112-ე მუხლი სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს ანიჭებდა გათავისუფლების უკანონოდ ცნობის, გათავისუფლების საფუძვლის შეცვლისა და თანამდებობრივი სარგოს მოთხოვნის უფლებას, ხოლო იმავე კანონის 127.5 მუხლი სასამართლოს მიერ სამსახურიდან გათავისუფლებაზე ან გადაყვანაზე გაცემული ბრძანების, განკარგულების ან გადაწყვეტილების არაკანონიერად აღიარების შემთხვევაში ითვალისწინებდა მოხელის დაუყოვნებლივ აღდგენას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი უარს ამბობდა აღდგენაზე. ამჟამად მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის 118.3 მუხლის თანახმად, ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ

თანხმობით - სხვა თანამდებობაზე, ხოლო თუ მოსამსახურე შესაბამის (ტოლფას) თანამდებობაზე დანიშნავსთან დაკავშირებით განაცხადებს უარს, იგი გათავისუფლდება სამსახურიდან.

³⁰ სუსგ №ბს-1162(კ-18) 21.05.2020.

აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში.

ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა საქმეზე,³¹ სადაც სადავო ბრძანება გამოცემული იყო არაუფლებამოსილი პირის მიერ, რაც ადმინისტრაციული აქტის არარად ცნობის საფუძველს წარმოადგენდა. სააპელაციო პალატამ ერთმმართველობის პრინციპიდან გამომდინარე, მინისტრი მიიჩნია იმ პირად, რომელსაც ჰქონდა უფლებამოსილება თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქვეუწყებო დაწესებულების თანამშრომელი. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლის სამსახურში მიღებასა და გათავისუფლებაზე უფლებამოსილი პირია სასაზღვრო პოლიციის უფროსი, „სხვა უფლებამოსილი“ პირი მინისტრი ვერ იქნება, რადგან სხვა უფლებამოსილი პირში იგულისხმება ის პირი, რომელიც დაქვემდებარებულია საზღვრის დაცვის პოლიციის უფროსთან.³² სამსახურიდან დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიმღებ პირად სასაზღვრო პოლიციის უფროსთან ერთად მითითება სხვა უფლებამოსილი პირზე გულისხმობს იმ პირს, რომელსაც დელეგირებული აქვს პოლიციის უფროსის უფლებამოსილება, მინისტრს აქვს სასაზღვრო პოლიციის უფროსის უფლებამოსილების დელეგირების და არა ამ უფლებამოსილების განხორციელების უფლებამოსილება. მოცემულ შემთხვევაში არ დასტურდება მოსარჩელის სხვა პოზიციაზე – ტოლფას ან უფრო დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანის შეთავაზება ან/და მისი უარი გადაყვანაზე, ხოლო დამსაქმებლის მიერ განხორციელებული ცალმხრივი ნების გამოვლენა – სამსახურიდან გათავისუფლება, არ არის შეუზღუდავი. საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი წარმოადგენს სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გამოცემაზე არაუფლებამოსილ პირს, ვინაიდან საქართველოს შსს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის ადმინისტრაციის უფროსის მოადგილის (მთავარი სამმართველოს უფროსის მოადგილის) სამსახურიდან გათავისუფლება განეკუთვნებოდა არა შს მინისტრის, არამედ საქვეუწყებო დაწესებულების

³¹ სუსგ №№ბს-1037(კ-18) 23.07.2020.

³² „საქართველოს შს სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაში – საქართველოს სასაზღვრო პოლიციაში სამსახურის გავლის წესის“ 34.4 მუხლი.

ხელმძღვანელის უფლებამოსილებათა რიგს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო სასამართლომ არარად ცნო გასაჩივრებული აქტები.

შრომით დავაზე³³, რომელშიც შსს მოსამსახურე სადავოდ ხდიდა პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერებას და აღნიშნა, რომ მან განცხადება დაწერა საკუთარი ნების საწინააღმდეგოდ ზემდგომი თანამდებობის პირების მხრიდან ზეწოლის განხორციელების საფუძველზე. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ მოხელეს შეუძლია სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან გათავისუფლების თაობაზე ბრძანების გამოცემამდე 14-დღიანი ვადის განმავლობაში მოითხოვოს მისი განცხადების განუხილველად დატოვება³⁴, ხოლო ბრძანების გამოცემის შემდეგ პირმა უნდა დაასაბუთოს იძულება, მუქარა ან შეცდომაში შეყვანა. მოცემულ შემთხვევაში, საქმის მასალებით არ დასტურდება მოსარჩელის მიმართ ადმინისტრაციის მხრიდან ძალადობა, სამსახურიდან დათხოვნის მუქარა, მოტყუება რაიმე მოტივით, ან განცხადების დაწერა სტრესულ მდგომარეობაში. წინა ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული იქნა გადაწყვეტილება სამსახურიდან გათავისუფლების, სამსახურში აღდგენის და სამსახურში აღდგენამდე იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების თაობაზე მოსარჩელის გამოსაცდელი ვადით დანიშვნის საკითხის გათვალისწინების გარეშე და იძულებითი განაცდურის ოდენობა განისაზღვრა არა მხოლოდ გამოსაცდელი ვადით მუშაობის პერიოდის განსაზღვრული ხელფასის განაკვეთით, არამედ აგრეთვე შტატში ჩარიცხვის შემდგომ დარიცხული ხელფასის განაკვეთის ოდენობით, მაშინ როდესაც შტატში ჩარიცხვისა და საშტატო განაკვეთის დანიშვნის საკითხი სცილდებოდა დავის საგანს.

3. მიუღებელი ხელფასისა და კვების კომპენსაციის მოთხოვნის ხანდაზმულობა

ერთ-ერთ შრომით დავაზე³⁵ საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ განსახილველ შემთხვევაში მთავარ სადავო საკითხს წარმოადგენდა მოსარჩელის

³³ სუსგ №ბს-898(კ-19)24.12.2020.

³⁴ იხ. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 109-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

³⁵ სუსგ №ბს-52(კ-20) 22.07.2020.

სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერება, თუმცა პირველ ყოვლისა, უნდა შემოწმდეს სასარჩელო მოთხოვნის ხანდაზმულობის საკითხი. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სასარჩელო მოთხოვნის ხანდაზმულობის ინსტიტუტის შემოღება მიზნად ისახავს უფლების დაცვის ვადების გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცევას, რათა უფლება დაუსრულებლად, განუსაზღვრელად არ იყოს საეჭვოობის ხასიათის მატარებელი. ამასთან, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების დროული განხორციელება ემსახურება ეფექტური მართლმსაჯულების განხორციელებას. თავის მხრივ, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების არაჯეროვანი გამოყენება, სასამართლოსათვის ვადის დარღვევით მიმართვა წარმოადგენს სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის საკმარის საფუძველს. კერძოდ, მოთხოვნის უფლება აგრძელებს არსებობას, მაგრამ მისი საფუძვლიანობისა და დასაბუთებულობის დადასტურების შემთხვევაშიც კი, ვერ დაექვემდებარება იძულებით აღსრულებას და დარღვეული უფლების აღდგენა მხოლოდ დამრღვევის მიხედულებაზე იქნება დამოკიდებული. უფრო მეტიც, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში, სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლებით გათვალისწინებული შეცილებითი და მავალდებულებელი სარჩელის წარდგენისას სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადის დაცვა წარმოადგენს სარჩელის დასაშვებობის ერთ-ერთ კრიტერიუმს და ასეთი ვადის დაუცველობა საქმის წარმოების შეწყვეტის წინაპირობას ქმნის. სწორედ ამიტომ, ადმინისტრაციული საქმის განმხილველი სასამართლო ვალდებულია, შეამოწმოს მითითებული ვადების მხარეთა მიერ დაცვის ფაქტი. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სამსახურიდან უკანონო გათავისუფლების შემთხვევაშიც, მხარემ კანონით დადგენილ ვადაში უნდა მიმართოს სასამართლოს საკუთარი უფლებების დასაცავად. კერძოდ, მოხელეს უფლება აქვს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ერთი თვის განმავლობაში სასამართლოში გაასაჩივროს სამსახურებრივ საკითხებზე გამოცემული ბრძანება, განკარგულება, გადაწყვეტილება, აგრეთვე მოქმედება.³⁶ სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების ხანდაზმულობის ვადა აითვლება კანონმდებლობით დადგენილი წესით, აქტის გაცნობიდან³⁷. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს შესაბამისად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი

³⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის (სადავო პერიოდში მოქმედი) 127.1 მუხლი.

³⁷ იმავე მუხლის 2¹ პუნქტი.

აქტის ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გაცნობიდან, ასევე ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული გადაწყვეტილების გამოტანისათვის დადგენილი ვადის გასვლიდან 1 თვის ვადაში.³⁸ საკასაციო პალატამ ასევე აღნიშნა, რომ საჯარო მოსამსახურეზე გამოყენებული უნდა იყოს არა ხელშეკრულებიდან გამომდინარე მოთხოვნათა ხანდაზმულობის, არამედ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრების ვადები. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ ვერ უზრუნველყო აქტის მხარისთვის სათანადო წესით ჩაბარება და ვერ დაძლია აქტის მხარისთვის ჩაბარების მტკიცების ტვირთი, გასაჩივრების ვადის ათვლის დაწყების მომენტის განსაზღვრისთვის, გასათვალისწინებელია სადავო სამართალურთიერთობის სპეციფიკაც. საკასაციო პალატის განმარტებით, აქტის გასაჩივრების ვადის დენის დაწყება უნდა დაუკავშირდეს არა მოსარჩელისთვის აქტის მატერიალური სახით გადაცემას, არამედ იმ მომენტს, როდესაც მან შეიტყო საკუთარი უფლების დარღვევისა და იმ კონკრეტული ფაქტობრივსამართლებრივი წინაპირობების თაობაზე, რაც მისი სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი გახდა. შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც მხარეთა შორის შრომითი ურთიერთობა შეწყდა 2014 წელს, ხოლო სარჩელი სასამართლოში წარმოდგენილია მხოლოდ 2017 წლის 18 აპრილს, უნდა შეფასდეს, მოსარჩელე 2014 წლიდან იყო თუ არა უკვე აღჭურვილი დარღვეული უფლების ჯეროვნად დაცვის, დასაბუთებული სარჩელის წარდგენის შესაძლებლობით. საკასაციო პალატამ სასარჩელო მოთხოვნის ხანდაზმულობის საკითხის შეფასებისას, მნიშვნელოვნად მიიჩნია, დადგინდეს სადავო პერიოდში განახორციელა თუ არა მოსარჩელემ საკუთარი უფლებების დაცვა არა სასამართლოსთვის, არამედ სხვა სახელმწიფო, სამართალდამცავი მათ შორის, საგამოძიებო ორგანოებისათვის მიმართვის გზით. ასეთი მიმართვის არარსებობის პირობებში კი, გამოკვლეული უნდა იყოს, ხომ არ არსებობდა ობიექტური გარემოება, რაც გამორიცხავდა მოსარჩელის მიერ საკუთარი უფლებების დასაცავად სათანადო ორგანოებისათვის მიმართვას ან იყო თუ არა ეს იძულების გაგრძელებით განპირობებული.

³⁸ სასკ-ის 22.3 მუხლი.

სხვა შრომით დავაზე,³⁹ მოსარჩელემ მოითხოვა 1998-2000 წლებში წარმოშობილი დავალიანების ანაზღაურება, კერძოდ, მიუღებელი სახელფასო თანხა და კვების მიუღებელი კომპენსაცია. ქვედა ინსტანციის სასამართლოებმა სარჩელი ხანდაზმულად მიიჩნიეს მხოლოდ სამოქალაქო კოდექსის ნორმებზე მითითებით და არ გაითვალისწინეს საკითხის მომწესრიგებელი სპეციალური რეგულაციების შინაარსი. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა აღარ გაითვალისწინა სპეციალური, საშედავთო დათქმა სახელფასო დავალიანების მოთხოვნის ხანდაზმულობასთან დაკავშირებით, რის გამოც საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ წინა პერიოდში სახელფასო დავალიანების ანაზღაურების მოთხოვნაზე ხანდაზმულობის ზოგადი წესების გავრცელება დაუშვებელია. რაც შეეხება მოსარჩელის მოთხოვნას კვების კომპენსაციის ანაზღაურების თაობაზე, ეს ნაწილი პერიოდულად შესასრულებელ ვალდებულებათა რიგს განეკუთვნება, რომელზედაც ვრცელდება სკ-ის 129-ე მუხლის მე-2 ნაწილით განსაზღვრული ხანდაზმულობის ვადა, რომლის ათვლაც გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. პერიოდულად შესასრულებელი თითოეული ვალდებულების დარღვევა ცალ-ცალკე წარმოშობს მოთხოვნის უფლებას და ცალკე ქმნის ხანდაზმულობის ვადას. თითოეული ვალდებულების მიმართ ხანდაზმულობის ვადის ათვლა ხორციელდება სასამართლოში სარჩელის წარდგენის თარიღიდან უკუქცევით. მოსარჩელეს მისაღები ჰქონდა 1998-2000 წლების კვების კომპენსაცია, სარჩელი კი აღძრულია 2017 წელს, ამდენად, სარჩელი კვების კომპენსაციის დავალიანების ანაზღაურების მოთხოვნის ნაწილში ხანდაზმულია.⁴⁰

საკასაციო პალატამ მიუღებელი ხელფასთან დაკავშირებით ერთ-ერთ შრომით დავაზე⁴¹ აღნიშნა, რომ რამდენადაც კანონმდებლობით უფლების განხორციელება ხანდაზმულობის გარკვეულ ვადებს უკავშირდება, საკანონმდებლო დონეზე მიუღებელი სახელფასო დავალიანების მოთხოვნის უფლების განმტკიცებამდე, მისი რეალიზებაც ხანდაზმულობის კონკრეტული, კერძოდ, სამწლიანი ვადით იყო შეზღუდული. თუმცა, მითითებული საკანონმდებლო მოწესრიგების შედეგად, აღნიშნული დავალიანების მიღების მოთხოვნის ხანდაზმულობის ვადის დინება

³⁹ სუსგ № ბს-1110(კ-18)26.03.2020.

⁴⁰ კვების კომპენსაციის ანაზღაურების ხანდაზმულობის შესახებ ანალოგიური საქმეები: სუსგ №ბს-603-603(კ18)23.03. 2020; №ბს-1516(კ-18) 16.07.19.

⁴¹ სუსგ №ბს-1104(კ-18)12.09.2019.

შეწყდა, ხოლო ახალი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით სახელფასო დავალიანების მიღების უფლების გაუთვალისწინებლობამ არათუ გამოორიცხა ამ უფლების ახალი კანონის მოქმედების პერიოდში რეალიზების შესაძლებლობა, არამედ ფაქტობრივად, შექმნა ხსენებული მოთხოვნის მიმართ ხანდაზმულობის ვადის დენის ხელახლა დაწყების საფუძველი. შესაბამისად, ახალი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედების მომენტიდან, მიუღებელი სახელფასო დავალიანების მიღების შესაძლებლობა კვლავ სკ-ის 129.2 მუხლით გათვალისწინებული ხანდაზმულობის სამწლიანი ვადით შემოიზღუდა. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოსარჩელებს დაცული ჰქონდა სახელფასო დავალიანების მიღების მოთხოვნის წარდგენის სკ-ის 129.2 მუხლით განსაზღვრული სამწლიანი ხანდაზმულობის ვადა.

სამართლებრივი დასკვნა

საქართველოს კონსტიტუციით⁴² და საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით⁴³ გარანტირებული შრომის უფლება უპირობოდ გულისხმობს სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ვალდებულებას, რომ სათანადო, კანონიერი საფუძვლების გარეშე არ დაუშვან დასაქმებულთა შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა და აღნიშნული მოხდეს მხოლოდ კანონით

⁴² საქართველოს კონსტიტუციის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქციის 29-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების (ამჟამად მოქმედი რედაქციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტი) თანახმად, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. სახელმწიფო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.

⁴³ ევროპის სოციალური ქარტიის პირველი მუხლი ხელშემკვრელ მხარეებს აკისრებს ვალდებულებას, ხელი შეუწყონ დასაქმების მაქსიმალურად სტაბილური და მაღალი დონის მიღწევასა და შენარჩუნებას. ქარტიის 24-ე მუხლის თანახმად, დასაქმების შეწყვეტის შემთხვევაში, მუშაკთა მიერ დაცვის უფლების ეფექტურად განხორციელების მიზნით, მხარეები იღებენ ვალდებულებას აღიარონ ყველა მუშაკის უფლება, უარი თქვას დასაქმების შეწყვეტაზე „საპატიო მიზეზის გარეშე“, რომელიც უნდა გამომდინარეობდეს მისი პროფესიული შესაძლებლობებიდან ან მოქცევიდან, ასევე საწარმოს შინაგანაწესიდან. ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ შრომის უფლებას, რომელიც მოიცავს თითოეული ადამიანის უფლებას, მოიპოვოს საარსებო სახსრები შრომით, რომელსაც თავისუფლად აირჩევს ან რომელზეც თანხმდება და მიიღებენ შესაბამის ზომებს ამ უფლების დასაცავად. ამასთან, 1948 წლის 10 დეკემბრის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ყველას აქვს უფლება თანაბარ საფუძველზე შევიდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში, ხოლო ამავე დეკლარაციის 23-ე მუხლის თანახმად კი, ყოველ ადამიანს აქვს შრომის, სამუშაოს თავისუფალი არჩევის, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობების და უმუშევრობისაგან დაცვის უფლება.

გათვალისწინებულ შემთხვევაში, ლეგიტიმური მიზნითა და თანაზომიერების პრინციპის დაცვით.

სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურში მიღებისა და სამსახურის გავლის წესი და მათი სოციალური დაცვის გარანტიები რეგულირდება „სამხედრო პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით და მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.⁴⁴ „სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურის გავლის წესით“ განისაზღვრება სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურებრივი ურთიერთობების საკითხები, მათ შორის, თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების, სამსახურის გავლის, ატესტაციის, კვალიფიკაციის ამაღლების, წახალისების ფორმებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების წესი და საფუძველები.⁴⁵ ამდენად, სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურებრივი ურთიერთობების საკითხები, მათ შორის, თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხები განისაზღვრება საქართველოს თავდაცვის მინისტრის მიერ დამტკიცებული „სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა სამსახურის გავლის წესით.“ სამხედრო პოლიციის თანამშრომელთა თანამდებობაზე დანიშვნისა თუ გათავისუფლების საკითხის, სპეციალური კანონმდებლობის ფარგლებში განსხვავებული რეგულირება (ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნაზე პირის მიერ უარის თქმის შემთხვევაში მისი განთავისუფლების შესახებ), თავად ამ სამსახურის სპეციფიკის გათვალისწინებით, შესაბამისობაშია მოქმედ კანონმდებლობასთან, ასევე, დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვის საერთაშორისო აქტებთან, ვინაიდან შესაბამისი სადავო ბრძანება გათავისუფლების აუცილებელ წინაპირობად ასახელებს პირის მიერ ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნაზე უარის თქმას, რაც რეალურად სწორედ დასაქმებულის ნების ავტონომიურობის პრინციპის აბსოლუტურ გამოვლინებას უკავშირდება, რაც თავისთავად ვერ აქცევს ამ დანაწესს დასაქმებულის უფლების დამრღვევ ნორმად, ვინაიდან იგი დასაქმებულის გათავისუფლებას მის მიერ შესაბამის თანამდებობაზე დანიშვნაზე უარის თქმას უკავშირებს.

⁴⁴ „სამხედრო პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴⁵ იმავე კანონის მე-17.3 პუნქტი.

მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებაც, მით უფრო შტატების შემცირების საფუძველით, რა დროსაც კონკრეტულ პირთა თანამდებობაზე შენარჩუნება საუკეთესოს შერჩევის პრინციპით უნდა წარიმართოს, ობიექტურ, ცხად და გამჭვირვალე პროცესსა და კრიტერიუმებს უნდა ეფუძნებოდეს, რაც შედეგობრივად გათავისუფლებულ პირს უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას, სრულად აღიქვას და გაიაზროს მისი გათავისუფლების, ასევე, მასთან შედარებით სხვა კონკრეტულ პირთათვის უპირატესობის მინიჭების საფუძველები.

კადრების განკარგულებაში ყოფნა არც ერთ შემთხვევაში არ იწვევს საჯარო დაწესებულების მხრიდან ამგვარ მოხელეთა მიმართ არსებულ პასუხისმგებლობათა შემცირებას, პირიქით, ასეთი მოცემულობა ზრდის კიდევ ამგვარი პირების მიმართ გატარებულ კონკრეტულ სამართლებრივ ღონისძიებათა კანონიერების დასაბუთების ხარისხს. კადრების განკარგულებაში მყოფი პირის მიერ კონკრეტულ თანამდებობაზე დანიშვნის საკითხის შეფასებისას, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია იმსჯელოს და საბოლოოდ მიღებულ გადაწყვეტილებაში ასახოს მოხელის მიერ კონკრეტული თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობები, მისი აღნიშნულ თანამდებობასთან შესაბამისობა, ამასთან, მოხელის კომპეტენციის, უნარ-ჩვევებისა თუ პიროვნული თვისებების მიმოხილვის ფონზე დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილების და მით უფრო, უარყოფითი შედეგის მართებულობა.

საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება, როდესაც ფუნქციური დატვირთვით აღარ არსებობდა ამგვარი შტატი, ახალი საშტატო ერთეულით განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები ან/და ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად სხვა კრიტერიუმები უნდა ყოფილიყო დაკმაყოფილებული პირის მიერ და ა. შ.

შტატების შემცირება ან რეორგანიზაცია, რომელსაც თან სდევს შტატების შემცირება, ქმნის პოლიციელის სამსახურიდან დათხოვნის საფუძველს, როგორც „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის, ისე „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესის“ შესაბამისად. თუმცა, ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია იმ გარემოების მტკიცება, რომ ადგილი აქვს შტატების შემცირებას და სახეზეა პირის სამსახურიდან დათხოვნის როგორც ფაქტობრივი, ისე სამართლებრივი საფუძველი.

ზოგადად, საჯარო სამსახურის და განსაკუთრებით პოლიციის მიმართ, საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბება და დაცვა უმნიშვნელოვანეს ლეგიტიმურ საჯარო ინტერესს წარმოადგენს. საჯარო სამსახურის და განსაკუთრებით პოლიციის საქმიანობის ეფექტურობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საზოგადოების ნდობასა და საჯარო სამსახურის ავტორიტეტზე, რაც შესაბამისი საჯარო მოსამსახურეების და პოლიციელების სათანადო ქცევითა და საქმიანობით მიიღწევა. განაჩენით დანაშაულის დაუდასტურებლობა არ გამოორიცხავს ქმედების მართლსაწინააღმდეგოდ მიჩნევას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზნებისთვის.

სასამართლოსათვის ფაქტობრივი გარემოებების დადგენის გაადვილების, ვალდებულების შესრულებაზე კონტროლის, მოვალის დაცვის და ბრუნვის მონაწილეთა აქტიურობის სტიმულირების მიზნით, კანონმდებლობა ითვალისწინებს ხანდაზმულობის ინსტიტუტს. ხანდაზმულობა არის ვადა, რომლის განმავლობაში უფლებადარღვეულ პირს ეძლევა შესაძლებლობა მოითხოვოს თავისი უფლების იძულებით განხორციელება ან დაცვა. ხანდაზმულობის ზოგადი ვადები განსაზღვრულია სამოქალაქო კოდექსის მე-4 კარის მე-2 თავით, თუმცა აღნიშნული არ გამოორიცხავს ხანდაზმულობის სპეციალური ვადების დადგენის შესაძლებლობას. ხანდაზმულობის სპეციალურ ვადაზე შეთანხმება არ შეიძლება შეადგენდეს სამართალურთიერთობის მონაწილე სუბიექტების შეთანხმების საგანს, ხანდაზმულობის სპეციალური ვადა და კონკრეტულ მოთხოვნებზე მისი გავრცელების გამოორიცხვა მხოლოდ ნორმატიულად შეიძლება განხორციელდეს.

აღსანიშნავია, რომ სასარჩელო მოთხოვნათა ხანდაზმულობის ვადების შემოღების ერთ-ერთ მიზანს საქმის სწორად გადაწყვეტა წარმოადგენს. სასარჩელო მოთხოვნის ხანდაზმულობის ინსტიტუტის შემოღება მიზნად ისახავს უფლების დაცვის ვადების გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცევას, რათა უფლება დაუსრულებლად, განუსაზღვრელად არ იყოს საეჭვოობის ხასიათის მატარებელი. ამასთან, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების დროული განხორციელება ემსახურება ეფექტური მართლმსაჯულების განხორციელებას. თავის მხრივ, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების არაჯეროვანი გამოყენება, სასამართლოსათვის ვადის დარღვევით მიმართვა წარმოადგენს სარჩელის

დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის საკმარის საფუძველს. კერძოდ, მოთხოვნის უფლება აგრძელებს არსებობას, მაგრამ მისი საფუძველიანობისა და დასაბუთებულობის დადასტურების შემთხვევაშიც კი, ვერ დაექვემდებარება იძულებით აღსრულებას.⁴⁶

II. უზენაესი სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთა შრომის უფლების დაცვის შესახებ

1. სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერება

ერთ-ერთ საქმეზე⁴⁷ დავის საგანს მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველი მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების კანონიერება წარმოადგენდა. სადავო საკითხთან დაკავშირებით, სასამართლოს მსჯელობის ძირითად საგანს მუნიციპალიტეტის გამგებლის თანამდებობაზე დანიშვნასა და გათავისუფლებასთან მიმართებაში მუნიციპალიტეტის გამგეობის დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები წარმოადგენდა, რა დროსაც გადამწყვეტი იყო იმის დადგენა, სამსახურიდან გათავისუფლება გამგებელს აქტის დასაბუთების ვალდებულებას თუ აკისრებოდა.

საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველი მოადგილის/მოადგილეების დანიშნულებიდან და არსიდან გამომდინარეობდა მათი თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების განსხვავებული რეგულაცია. სადავო ბრძანების გამოცემისას, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი გამგებელს თავისუფლებას ანიჭებდა საკუთარი

⁴⁶ საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სამართალწარმოებაში შეცდომის თავიდან აცილება უპირველესი მიზანია. ამასთან, ხანგრძლივი დროის გასვლამ შეიძლება გამოიწვიოს მტკიცებულებების შეცვლა ან მათი მოპოვების უკიდურესად გართულება, ზოგჯერ კი – განადგურება, რაც საბოლოოდ, გაართულებს სადავოდ გამხდარი მტკიცებულებების საიმედოობის დადგენას. როდესაც ხანგრძლივი დროა გასული იმ მოვლენიდან, რომელმაც სადავო გარემოებები წარმოშვა, მაღალია ალბათობა, რომ მტკიცებულებები, რომლებიც ადრე არსებობდა, შეიძლება დაკარგული ან სახეშეცვლილი იყოს, ასევე გაფერმკრთალდება მოწმეთა მენსიურება, რომელთა ჩვენებებს სასამართლო დავის გადაწყვეტისას უნდა დაეყრდნოს, გაიზრდება სავარაუდო, არასანდო მტკიცებულებათა რიცხვი. შედეგად, მეტი ალბათობით შეიქმნება ნიადაგი საქმის ფაქტობრივი გარემოებების არაობიექტური შეფასებისათვის. ხანდაზმულობის ვადა წარმოადგენს მცდელობას, დაიცვას მხარეები ასეთი საფრთხეებისგან (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 5 ნოემბრის №3/1/531 გადაწყვეტილება).

⁴⁷ სუსგ №ბს-237-237(კ-18) 29.09.2018.

შეხედულებითა და პასუხისმგებლობით შეერჩია გამგებლის პირველი მოადგილე/მოადგილეები, განესაზღვრა მისი კვალიფიციურობა, ხელმძღვანელობითი ფუნქციების განხორციელების შესაძლებლობა, უნარ-ჩვევები და ისე მიეღო გადაწყვეტილება მის შერჩევაში „საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესისგან დამოუკიდებლად.⁴⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 59-ე მუხლის მიხედვით, გამგებლის პირველ მოადგილეს უფლებამოსილება განესაზღვრება გამგებლის უფლებამოსილების ვადით და ეს უფლებამოსილება, სხვა საფუძველზეთან ერთად, უწყდება გამგებლის თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში.

პალატამ მიიჩნია, რომ განსახილველ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის გამგებელი გადაწყვეტილების მიღებისას მოქმედებდა მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, მოსარჩელის გათავისუფლებით არ დარღვეულა სადავო ბრძანების გამოცემის დროს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, რომლის მიხედვითაც გამგებლის უფლებამოსილებას წარმოადგენდა თავისი შეხედულებით დაენიშნა და გაეთავისუფლებინა გამგებლის/მერის პირველი მოადგილე/მოადგილეები.

ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ ანალოგიური განმარტება გააკეთა სხვა საქმეზე⁴⁹, სადაც მოსარჩელე თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ სადავო ბრძანების უკანონობის საფუძველად მის დაუსაბუთებლობაზე მიუთითებდა, ხოლო მოპასუხის – მუნიციპალიტეტის გამგეობის მტკიცებით, მუნიციპალიტეტის გამგეობის შიდა აუდიტის სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება გამგებლის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა და მას დასაბუთების ვალდებულება არ ეკისრებოდა. საკასაციო სასამართლომ მიუთითა, რომ გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმოადგენდა გამგეობის თანამდებობის პირს, რომელსაც გამგებელი ექსკლუზიური უფლებამოსილების საფუძველზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა საკუთარი შეხედულებით, რადგან სადავო ბრძანების გამოცემის დროს გამგებელს გამგეობის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელი პირების

⁴⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველ პუნქტის თანახმად, ამ კანონის მოქმედება, გარდა ამ მუხლის 11 და 12 პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, არ ვრცელდება მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის მოადგილეზე.

⁴⁹ სუსგ №ბს-894-886(კ-16) 11.05.2017.

დანიშვნა-გათავისუფლებაზე მინიჭებული ჰქონდა ფართო დისკრეცია და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესის გაუთვალისწინებლად, მხოლოდ მის უშუალო შეხედულებაზე იყო დამოკიდებული აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა, განსხვავებით სხვა მოსამსახურეთაგან, რომელთა შრომითსამართლებრივი ურთიერთობების რეგულაციისას გამოიყენებოდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესი. აღნიშნულ მსჯელობას ადასტურებდა ის გარემოებაც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით⁵⁰, გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს უფლებამოსილება განესაზღვრებოდა გამგებლის უფლებამოსილების ვადით და ეს უფლებამოსილება, სხვა საფუძვლებთან ერთად, უწყდებოდა გამგებლის თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში. ამასთან, მოსარჩელის თანამდებობაზე დანიშვნა მოხდა სწორედ გამგებლის ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით, კონკურსისა და თანამდებობის დასაკავებლად კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა მოთხოვნების გათვალისწინების გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 17.10.2017 წლის №3/5/626 გადაწყვეტილებით, იმაჟამად მოქმედი საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-60 მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები „და თანამდებობიდან ათავისუფლებს“ და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებდა საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების – „გამგებლის/მერის პირველ მოადგილესა და მოადგილეს უფლებამოსილებები უწყდებათ აგრეთვე ახალი გამგებლის/მერის არჩევისას (უფლებამოსილების დაწყებისას),“ გავრცელებას გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მიმართ.⁵¹

⁵⁰ იხ.: კოდექსის 59-ე და 60.4 მუხლები.

⁵¹ საკონსტიტუციო სასამართლოს დასახელებული გადაწყვეტილებით განიმარტა, რომ სტრუქტურული ერთეულები წარმოადგენენ იმ ერთეულებს, რომელთა ერთობლიობა ქმნის გამგეობას/მერიას, ხოლო ეს უკანასკნელი განეკუთვნება გამგებლის/მერის უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველყოფა ორგანოს. კანონმდებლობით განსაზღვრული ფუნქციების ანალიზის საფუძველზე ასევე მიეთითა, რომ სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის საქმიანობა, მისი უფლებამოსილებები შემოიფარგლება კონკრეტული, მის

სხვა შრომით დავაზე⁵², სადაც განსახილველი იყო გამგებლის მიერ გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის გათავისუფლების მართლზომიერების საკითხი, საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკიდურეს ზომას და მისი გამოყენების აუცილებლობა უტყუარი მტკიცებულებებით უნდა დასაბუთდეს. განმარტებები გაკეთდა აგრეთვე საერთო სასამართლოების მიერ დავის გადაწყვეტისას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების მოქმედების ფარგლებთან, მისი გამოყენების წესთან, დავის განხილვისას ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის თანამდევ შედეგებთან დაკავშირებით. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ თანამდებობის სახეობებს შორის არის როგორც პოლიტიკური ნიშნით გამორჩეული, ისე წმინდად პროფესიული ბუნებით იდენტიფიცირებადი თანამდებობები. პროფესიული თანამდებობის პირები არ იღებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, არ ხდება მათ მიმართ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაკისრება, პროფესიული თანამდებობის მქონე პირის ფუნქციებში ნაკლებადაა მიზანშეწონილობის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები. კონკრეტული დისკრეციული უფლებამოსილებები უმთავრესად კანონის მიერ არის ზღვარდადებული და არ მოიცავს პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ფარგლებში პოლიტიკური პასუხისმგებლობით გადაწყვეტილების მიღებას. პროფესიული თანამდებობის პირის მიერ დაკისრებული ფუნქციების შესრულება მხოლოდ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საგანს შეიძლება წარმოადგენდეს. სტრუქტურული ერთეულები წარმოადგენენ იმ ერთეულებს, რომელთა ერთობლიობა ქმნის

დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურული ერთეულის ეფექტური ფუნქციონირების და ამ ერთეულის ორგანიზაციული გამართულობის უზრუნველყოფით. მისი ძირითადი და უპირველესი მოვალეობა სწორედ სტრუქტურული ერთეულის შიგნით კონკრეტულ შესასრულებელ ამოცანათა, აგრეთვე მოსამსახურეთა უფლებამოსილებების განაწილება და ორგანიზებაა. გარდა ამისა, თითოეული ფუნქცია, რომელიც ტექნიკური საკითხების მიღმა გარკვეულ ინიციატივებსა თუ წინადადებებს შეეხება, საჭიროებს უშუალოდ გამგებლის/მერის წინაშე წარდგენას. ამ მიმართულებით საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღებ თანამდებობის პირს სწორედ გამგებელი/მერი წარმოადგენს. გარდა ამისა, კოდექსის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, გამგებელი/მერი საერთო ხელმძღვანელობასა და კოორდინაციას უწევს გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობას, ისევე როგორც დავალებებს აძლევს გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირებს (ამავე პუნქტის „ა.ე“ ქვეპუნქტი). მიმოხილული საკანონმდებლო ნორმების საფუძველზე აშკარაა, რომ მერი/გამგებელი წარმოადგენს გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტს. სწორედ ეს უკანასკნელი არის პასუხისმგებელი საკუთარი ამომრჩევლის მიერ მინდობილი მანდატის შესრულებაზე, ხოლო სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმოადგენს იმ საჯარო თანამდებობის პირს, რომელიც საკუთარი, კანონით ვიწროდ გაწერილი უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების ფარგლებში ეხმარება და შესაძლებელს ხდის გამგებლის/მერის ამოცანათა პრაქტიკულ რეალიზაციას.

⁵² სუსგ № ბს-857-853(კ-17) 20.06.2019წ.

გამგეობას/მერიას, ხოლო ეს უკანასკნელი განეკუთვნება გამგებლის/მერის უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველყოფ ორგანოს. გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არის პროფესიული და არა პოლიტიკური თანამდებობის პირი, რადგან იგი არ განსაზღვრავს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის ძირითად პოლიტიკურ მიმართულებებს, იგი მხოლოდ ხელმძღვანელობას უწევს კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში გარკვეული დარგების განვითარებას და მისი სამსახურებრივი მოვალეობაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ უკვე განსაზღვრული პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკიდურეს ზომას და მისი გამოყენების აუცილებლობა უტყუარი მტკიცებულებებით უნდა დასაბუთდეს. აგრეთვე, განმარტებები გაკეთდა საერთო სასამართლოების მიერ დავის გადაწყვეტისას საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების მოქმედების ფარგლებთან, მისი გამოყენების წესთან, დავის განხილვისას ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის თანამდევ შედეგებთან დაკავშირებით.

საკასაციო პალატამ ერთ-ერთ საქმეზე⁵³, რომელიც ეხებოდა მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის დანიშვნა/გათავისუფლებისას მერის დისკრეციულ უფლებამოსილებას, საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-60 მუხლი არაორაზროვნად ადგენდა, რომ გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა გამგებელი/მერი. ამასთან, კანონი არ შეიცავდა არანაირ მითითებას სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით გამგებლის/მერის დისკრეციის შეზღუდვაზე. ამასთანავე, სადავო აქტის გამოცემის დროს სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის სამსახურიდან გათავისუფლების წესი ექსკლუზიურად ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით წესრიგდებოდა. პალატამ აღნიშნა, რომ საკონსტიტუციო

⁵³ სუსგ №ბს-1564(კ-18)23.01.2020.

სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით⁵⁴, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არ წარმოადგენს პოლიტიკური თანამდებობის პირს, სადავო ნორმა ზღუდავს გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში საქმიანობის განხორციელების კონსტიტუციურ უფლებას, შესაბამისად, ლეგიტიმური მიზნის არარსებობისას კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევა წარმოადგენდა თვითმიზნურ შეზღუდვას და არღვევდა საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტს. ამდენად, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 2017 წლის პირველ ივლისამდე მოქმედი რედაქციის 60.1 მუხლი, კერძოდ, გამგებლის/მერის უფლებამოსილება გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლების ნაწილში. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სასამართლო პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გამოსაყენებელი ნორმის კონსტიტუციის შესაბამისი განმარტება, საერთო სასამართლოები არ არიან უფლებამოსილნი მოახდინონ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსაბამო განმარტება, ამდენად, ის გარემოება, რომ სადავო აქტი მიღებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე, არ ადასტურებს მის მართლზომიერებას. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკიდურეს ზომას და მისი გამოყენების აუცილებლობა უტყუარი მტკიცებულებებით უნდა დასაბუთდეს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ერთ-ერთ საქმეზე⁵⁵ საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ საკრებულოს წევრისათვის თავისუფალი მანდატის მინიჭება არ გულისხმობს მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების შეუძლებლობას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ერთ-ერთი საფუძველია არასაპატიო მიზეზით ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მუშაობაში მონაწილეობის მიუღებლობა.⁵⁶ საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხზე

⁵⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 17.10.2017წ. №3/5/626 გადაწყვეტილება.

⁵⁵ სუსგ №ბს-1489 (კ-18) 07.09.2020.

⁵⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 43.1 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

საკრებულომ გადაწყვეტილება მიიღო საკრებულოს იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისიის წარდგინების (დასკვნის) საფუძველზე. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ უფლებამოსილების შეწყვეტის კანონიერების შემოწმებისათვის მნიშვნელოვანია კუმულატიურად ორი პირობის ერთდროულად არსებობა: 6 თვის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა და შეუსრულებლობის არასაპატიო მიზეზის არსებობა. საქმის მასალებში არ მოიპოვება და ვერც მოსარჩელემ წარმოადგინა 9 თვის განმავლობაში მისი მონაწილეობით კომისიის მიერ რაიმე საკითხის განხილვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ შეფასებას საჭიროებს მოსარჩელის მიერ სასამართლო განხილვის დროს წარდგენილი ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ ცნობათა შინაარსი, რის გამოც სააპელაციო პალატამ უნდა დაადგინოს აღნიშნული ცნობების მეშვეობით სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების შეუძლებლობა, აგრეთვე ავადმყოფობის/სტაციონარში მოთავსების პერიოდი, შრომისუუნარობის ხანგრძლივობა.

საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების ბათილად ცნობის, თანამდებობაზე აღდგენისა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების შესახებ ერთ-ერთ დავაზე⁵⁷ საკასაციო პალატამ იმსჯელა შრომის უფლების მნიშვნელობაზე, დაწესებულების რეორგანიზაციის მახასიათებლებზე და შრომით უფლებებთან მიმართებით ადმინისტრაციული ორგანოს ორმაგ ფუნქციაზე. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ რეორგანიზაციის ფაქტი თავისთავად არ ქმნის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველს, გათავისუფლება დასაშვებია რეორგანიზაციისას, რომელსაც თან სდევს შტატების შემცირება. საშტატო ერთეული გაუქმებულად ითვლება, როცა ფუნქციონალური დატვირთვით აღარ არსებობს ამგვარი შტატი, ახალი საშტატო ერთეულით განისაზღვრა სხვა უფლება-მოვალეობები, საშტატო ერთეულის დასაკავებლად პირის მიერ სხვა კრიტერიუმები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული და სხვ. რეორგანიზაციის შედეგად ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურა შესაძლოა შეიცვალოს, გაიყოს და კონკრეტული სამსახურები განსხვავებულად ჩამოყალიბდეს, მაგრამ მოხელის მიერ დაკავებული შტატი არსებითად უცვლელად დარჩეს. შტატის მხოლოდ სახელის ან დაქვემდებარების ცვლილება არ ქმნის გათავისუფლების

⁵⁷ იხ. სუსგ №ბს-595-595(2კ-18) 17.04.2019.

საკმარის საფუძველს. რეორგანიზაციამდე და მის შემდგომ არსებული თანამდებობების იდენტურობის დადგენის მიზნით უნდა შეფასდეს: მათი ადგილი ადმინისტრაციული ორგანოს სამსახურებრივ იერარქიაში, ძირითად უფლებათა წრე (მდგომარეობას არ ცვლის ფორმალურად ზოგიერთი ფუნქციის მოკლება ან რაიმე უმნიშვნელო მოთხოვნის დამატება), მოთხოვნები, რომლებიც რეორგანიზაციის შემდგომ საჭიროა კონკრეტული თანამდებობის დასაკავებლად და სხვა. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ არადადამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევები უცილობლად არ იწვევს მუშაკის სამსახურიდან გათავისუფლებას. გათავისუფლების ნაცვლად შესაძლოა განისაზღვროს კვალიფიკაციის ამაღლების, პროფესიული მომზადების საჭიროების დადგენა, ალტერნატიული, კვალიფიკაციის შესაბამისი სამსახურის შეთავაზება. პალატამ მიუთითა, რომ გათავისუფლების შესახებ აქტის უკანონობის დადგენის შემდეგ, სასამართლო ვალდებულია გამოიკვილოს პირის უფლებებში აღდგენის ყველა შესაძლებლობა, რათა დაადგინოს მოსარჩელის უფლებრივი რესტიტუციის საუკეთესო გზა. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მუშაკის პირვანდელ მდგომარეობაში აღდგენის საკითხი არ განეკუთვნება ადმინისტრაციის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა რიგს, საწინააღმდეგო პირის უფლებებში აღდგენაზე სასამართლო კონტროლის გამორიცხვას უთანაბრდება. ამდენად, სააპელაციო სასამართლოს უნდა გამოეკვილია მოსარჩელის თანამდებობის ვაკანტურობის ან ამავე დაწესებულებაში ტოლფასი თანამდებობის არსებობის საკითხი.

ერთ-ერთ დავაზე⁵⁸, სააპელაციო სასამართლომ საკონკურსო-საატესტაციო კომისიას მოსარჩელის ვაკანტურ თანამდებობაზე პირდაპირ, გასაუბრების გარეშე წარდგენა დაავალა. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სააპელაციო პალატას არ შეეძლო პროცესუალურად განეხორციელებინა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკონკურსო პროცესის განუყოფელ ნაწილად მიჩნეული გასაუბრების ეტაპის უგულებელყოფა და ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მოსარჩელის პირდაპირ, კონკურსის გარეშე თანამდებობაზე დასანიშნად წარდგენა დაევალებინა. სასამართლო ვალდებული იყო მიემართა ყველა იმ ღონისძიებისათვის, რომელიც კონკურსის პროცესის სრულყოფისაკენ იქნებოდა მიმართული და რომელიც დასაშვებ ფარგლებში მაქსიმალურად გაზრდიდა

⁵⁸ სუსგ №-ბს-1389(კ-18) 13.07.2020.

კონკურსის განმეორებით გასამართი ეტაპის ფარგლებში განხორციელებულ მოქმედებათა სასამართლოს მხრიდან რევიზიის შესაძლებლობას.

პალატის განმარტებით, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის კანონიერება უნდა დადგინდეს სადავო აქტის გამოცემის დროს მოქმედი კანონმდებლობით. რაც შეეხება მოსარჩელის მოთხოვნის იმ ნაწილს, რომ განხორციელდეს გასაუბრების გარეშე მისი თანამდებობაზე დასანიშნად წარდგენა, დავა უნდა გადაწყდეს დავის განხილვის პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობის, 2017 წლის 1 ივლისს ძალაში შესული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის საფუძველზე და იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ დღეის მდგომარეობით ის თანამდებობა, რომელზეც მოსარჩელეს განაცხადი ჰქონდა წარდგენილი, მუნიციპალიტეტის მერიის მუნიციპალური ინსპექციის სტრუქტურით არ არის გათვალისწინებული. პალატამ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ ვერ უზრუნველყო დაესაბუთებინა, რატომ ეთქვა უარი მოსარჩელის კანდიდატურას. გასაჩივრებული აქტების კანონიერად მიჩნევა კი, სწორედ ასეთ დასაბუთებას საჭიროებდა. საკასაციო პალატის განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა არავითარ შემთხვევაში არ უნდა იქნეს იმგვარად გაგებული, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის საფუძველზე, როდესაც კონკურსის წესით საჯარო მოხელის შერჩევას, არჩევანი ერთი კანდიდატის სასარგებლოდ კეთდება. ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება. დაინტერესებული მხარისთვის გასაგები უნდა იყოს, რა მოტივით იქნა მიღებული მის მიმართ კონკრეტული გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სამართლიანობისა და კანონიერების განცდას უნდა ქმნიდეს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაედო მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას.

ატესტაციის ხელახალი ჩატარების ფარგლებთან დაკავშირებულ დავაზე⁵⁹ საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების საფუძველზე, კომისიას მოსარჩელის მიმართ ატესტაციის პროცედურების ხელახალი განხორციელება არა გასაუბრების ეტაპის კონკრეტულად რომელიმე ნაწილიდან, არამედ ზოგადად, გასაუბრების ეტაპიდან დაევა. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ გასაუბრების ეტაპი თავისი არსით წარმოადგენს ერთიან, განუყოფელ პროცესს, რომლის ფარგლებშიც გამსაუბრებელს ეძლევა შესაძლებლობა შეაფასოს მოხელის კონკრეტულ თანამდებობაზე საქმიანობისათვის საჭირო პროფესიული უნარ-ჩვევები თუ კვალიფიკაცია. საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ სასამართლო ვერ იქცევა ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოდ და თავად ვერ განახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, ვერ შეცვლის ადმინისტრაციულ მიხედულებას სასამართლოს მიხედულებით. თუმცა, სასამართლო იცავს რა, ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის სფეროს, იმავდროულად, თვითნებობის ფაქტების აცილების მიზნით, აქვს შესაძლებლობა მოახდინოს ზემოქმედება მმართველობის ამ სფეროზე, ვინაიდან ამ საკითხზე არ არსებობს აბსოლუტურად დისკრეციული უფლებამოსილება, რომელიც ყოველთვის უკავშირდება კანონმდებლობით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებს, მიზნის ლეგიტიმურობას, იმ ფაქტობრივი გარემოებების დადგენას, რომლებიც საფუძველად დაედო ამა თუ იმ გადაწყვეტილებას, თანასწორობის, დასაბუთებულობის, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის, თანაფარდობის პრინციპების დაცვის მოთხოვნას.

განსახილველ შემთხვევაში, არსებით მნიშვნელობას იძენს ის გარემოება, რომ მოსარჩელემ განმეორებით გამართულ გასაუბრების პროცესში მონაწილეობაზე, კონკრეტულად, გამსაუბრებელთა მხრიდან დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემაზე უარი განაცხადა. ხსენებული გამორიცხავდა კომისიის წევრთა შესაძლებლობას, განეხორციელებინათ მოსარჩელის მიერ მისთვის დასმულ კითხვებზე გაცემული პასუხებით მოსარჩელის კვალიფიკაციისა თუ უნარ-ჩვევების ცალკეული შეფასება, აგრეთვე, გაცემული პასუხებით გამოვლენილი ობიექტური მოცემულობისა და გასაუბრების პირველი ნაწილის შესაფასებლად წარდგენილი დოკუმენტების ურთიერთშესაბამისობის დადგენა. აღნიშნულიდან

⁵⁹ სუსგ №ბს-997(კ-18) 20.06.2019.

გამომდინარე, კომისიის მიერ განმეორებით გამართული გასაუბრების შედეგად დაფიქსირებული როგორც ინდივიდუალური ასევე, საბოლოო შეფასება კანონიერია, რამდენადაც იგი სრულ შესაბამისობაშია როგორც ფაქტობრივ მოცემულობასთან აგრეთვე, იმ სამართლებრივ დანაწესებთან, რომელიც ატესტაციის პროცესის პროცედურულ თუ შინაარსობრივ ასპექტებს განსაზღვრავს.

ერთ-ერთ შრომით დავაზე⁶⁰ სადავო იყო მოსარჩელის მიმართ აღძრული დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველზე გათავისუფლება. სადავო აქტის გამოცემას საფუძველად დაედო უფლებამოსილი ორგანოს დასკვნა, რომლის თანახმად დასტურდებოდა, რომ მოსარჩელემ იმოქმედა არაკეთილსინდისიერად, მიკერძოებით და თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობის მეშვეობით საბიუჯეტო სახსრები პირადი სარგებლის მისაღებად გამოიყენა, როდესაც მას ინტერესთა შეუთავსებლობის გამო არ ჰქონდა ასეთი სარგებლის მიღების უფლება, რადგან ეს დაკავშირებული იყო საჯარო სამსახურში მის მიერ დაკავებულ თანამდებობასთან, რითაც დაზარალდნენ დახმარების საჭიროების მქონე სხვა პირები და ზიანი მიაღწა დამსაქმებელი ადმინისტრაციული ორგანოსა და საერთოდ საჯარო სამსახურის რეპუტაციას. საკასაციო პალატამ მიუთითა, რომ მოსარჩელეს არ გააჩნდა მისი ოჯახის წევრებთან მიმართებაში არსებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღების უფლებამოსილება, რამდენადაც მას ჰქონდა პირადი ინტერესი, რომელიც გავლენას ახდენდა საქმის გადაწყვეტაზე. პალატამ განმარტა, რომ საჯარო მოსამსახურეს არა აქვს რაიმე სარგებლის შეთავაზების ან მიღების უფლება, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო სამსახურში მის მიერ დაკავებულ თანამდებობასთან, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. მოცემულ დავაზე დადგენილია მოსარჩელის მიერ დისციპლინური გადაცდომის არაერთი ფაქტი, რაც საკასაციო პალატის მოსაზრებით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 99-ე მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის საფუძველს წარმოადგენდა.

⁶⁰ სუსგ №ბს-883-875(3კ-16) 25.04.2017.

აღსანიშნავია საკასაციო სასამართლოს მიერ 2018 წელს განხილული მოხელის დისკრიმინაციული ნიშნით სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული კიდევ ერთი შრომითი დავა⁶¹, სადაც საკასაციო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა იმ გარემოებაზე, რომ სადავო საკითხის გადაწყვეტისათვის არსებით მნიშვნელობას იძენდა დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენა, რამდენადაც ხსენებული უკავშირდებოდა სადავო აქტის ბათილად ცნობას და სამსახურში აღდგენას. თუმცა, ამავდროულად, მნიშვნელოვანი იყო ის გარემოებაც, რომ სადავო აქტის გამოცემის საფუძველი იყო მოსარჩელის განცხადება სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე. საკასაციო სასამართლომ მიუთითა გამგებლის წარმომადგენლის თანამდებობაზე დანიშვნის წესზე და აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციულ ერთეულში გამგებლის წარმომადგენლის თანამდებობაზე პირის დასანიშნად საჭირო იყო, უპირველ ყოვლისა, ამის თაობაზე გამგებლის ნება-სურვილის გამოხატვა. ამასთან, გარკვეულწილად, გამგებლის წარმომადგენლის მუშაობაზე იყო დამოკიდებული ტერიტორიული ერთეულის გამართული და სტაბილური ფუნქციონირება. შესაბამისად, ბუნებრივი იყო, რომ გამგებელი ამ თანამდებობაზე დასანიშნად შეარჩევდა ისეთ პირს, რომელთან მუშაობაც არ გაუჭირდებოდა და მისი დახმარებით წარმართავდა მუნიციპალიტეტის ეფექტიან საქმიანობას. საკასაციო სასამართლომ არ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს განმარტებები იმასთან დაკავშირებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული იყო ჩაეტარებინა ადმინისტრაციული წარმოება და გამოერკვია, მოსარჩელის მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების დაწერა წარმოადგენდა თუ არა მის ნამდვილ ნებას. ხსენებულის საპირისპიროდ, საკასაციო პალატის მიერ განიმარტა, რომ საქმის ფაქტობრივ გარემოებათა კვლევისა და დადგენის საპროცესოსამართლებრივი მექანიზმები თითოეულ შრომითსამართლებრივ დავაში მიმართული უნდა იყოს იქითკენ, პირის ნების ფორმირება – შინაგანი სურვილი და მისი გარეგნული გამოხატულება თანხვედრაშია თუ არა, მისი მიზანი დანამდვილებით არის თუ არა შრომითი ურთიერთობიდან გასვლა, ადმინისტრაციის (დამსაქმებლის) უფლება – დააკმაყოფილოს პირის ნება სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე, მართლზომიერად არის თუ არა გამოყენებული.

⁶¹ სუსგ №ბს-663-659(კ-17).11.01.2018.

ერთ-ერთ საქმეზე⁶² მოსარჩელე ითხოვდა რეორგანიზაციის გამო საჯარო სამსახურიდან მისი გათავისუფლების შესახებ აქტის ბათილად ცნობას, დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენას, სამსახურში აღდგენასა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურებას. საქართველოს უზენაეს სასამართლოში საქმის განხილვისას დადგინდა დავის საგნის დაზუსტების საჭიროება. კერძოდ, აღინიშნა, რომ აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნის საფუძვლიანობისა და აქტის კანონიერების შემოწმების ფარგლებში უნდა მომხდარიყო დისკრიმინაციის ფაქტის არსებობაზე მსჯელობა. ქვედა ინსტანციის სასამართლოებმა ისე გადაწყვიტეს დავა, რომ არ უმსჯელიათ ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მოსარჩელის მიმართ დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე და აღნიშნული საფუძვლით მის გათავისუფლებაზე. სადავო აქტის კანონიერების შეფასება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის კანონის ნორმებთან არ იქნა საკმარისად მიჩნეული, რადგან აქტის კანონიერების განსაზღვრისთვის გადამწყვეტი იყო დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენა. დისკრიმინაციის ფაქტის დადგენა და აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნა ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთგამომდინარე მოთხოვნებია და ისინი ერთად უნდა განხილულიყო. გარდა ამისა, სააპელაციო პალატამ სრულყოფილად არ დაადგინა საქმის გარემოებები, სათანადოდ არ განსაზღვრა ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურა და მისი სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციები რეორგანიზაციამდე და მის შემდეგ. კონკრეტული თანამდებობის იდენტიურობის დადგენის მიზნით, სააპელაციო პალატას დეტალურად არ გაუანალიზებია რეორგანიზაციის შედეგად ჩამოყალიბებული ყველა სტრუქტურული ერთეული, აგრეთვე, სათანადოდ არ გამოკვლეულა ახალი საშტატო ერთეულების წარმოქმნის საკითხი, არ შეფასებულა ახალ საშტატო ერთეულზე მოსარჩელის გადაყვანის შესაძლებლობა.

სხვა შრომით დავაზე⁶³ საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ სადავო პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობა სადავო ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსის წარმოებაზე პასუხისმგებელ ადმინისტრაციულ ორგანოს – მუნიციპალიტეტის საკონკურსო-საატესტაციო კომისიას არ აკისრებდა გასაუბრების მიმდინარეობის აუდიო ან/და ვიდეო საშუალებებით ასახვის

⁶² სუსგ №ბს-834-826(2კ-16) 16.03.2017.

⁶³ სუსგ №ბს-1445(კ-18) 23 იანვარი, 2020.

ვალდებულებას. გასაუბრების გამართვის მომენტისათვის მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, აღნიშნული პროცედურების წარმართვა ადმინისტრაციულ ორგანოს არც უფლების სახით ჰქონდა გაწერილი. მოცემულ შემთხვევაში, გამომდინარე იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს არც უფლების და არც ვალდებულების სახით არ გააჩნდა სხდომის მიმდინარეობის აუდიო-ვიდეო ფორმატით ასახვის შესაძლებლობაზე პირდაპირი საკანონმდებლო მითითება, დაუშვებელია კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელ ხსენებულ საშუალებათა გამოყენებლობა სააპელაციო სასამართლოს მხრიდან ადმინისტრაციული ორგანოსათვის უარყოფითი შედეგების დადგომისაკენ ყოფილიყო მიმართული. საკასაციო სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ კომისიის თითოეული წევრის მიერ კანდიდატისათვის დაწერილი ყოველი კონკრეტული ქულა არ საჭიროებდა დამატებით დასაბუთებას, ხოლო თავის მხრივ, კონკურსანტის მიერ გაცემული პასუხების შეფასებით, მიღებული ქულის გონივრულობის შემოწმება სასამართლოს საკუთარი ინიციატივითაც შეუძლია. პალატის განმარტებით, მარტოოდენ სასამართლოს დასკვნა ადმინისტრაციული წარმოების გარკვეული ხარვეზით/ხარვეზებით ჩატარებასთან დაკავშირებით, არ შეიძლება კანდიდატის ვაკანტური თანამდებობის პირობების დაკმაყოფილების დამადასტურებელ გარემოებად იქცეს. იმ პირობებში, როდესაც სააპელაციო სასამართლომ შეუძლებლად მიიჩნია დარწმუნებუდიყო, აკმაყოფილებდა თუ არა კანდიდატი ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად საჭირო მოთხოვნებს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში დაშვებული გარკვეული შეცდომა ან მის შედეგად გამოვლენილი რაიმე ხარვეზი, არ შეიძლებოდა გამხდარიყო მოსარჩელის თანამდებობაზე დანიშვნის ერთადერთი საფუძველი.

ერთ-ერთ შრომით დავაზე⁶⁴, მოსარჩელე სადავოდ ხდიდა მუნიციპალიტეტის მერიაში განხორციელებული რეორგანიზაციის საფუძველზე, მისი სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ მიღებული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერების საკითხს. აღნიშნულის თაობაზე საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ რეორგანიზაციის დროს თავად ადმინისტრაციული ორგანო წყვეტს თანამდებობათა არსებობა-არარსებობისა და საჭიროების საკითხს, შესაბამისად,

⁶⁴ სუსგ №ბს-179(2კ-19) 13.02.2020.

მან არ დააკმაყოფილა მხარის სარჩელი თანამდებობაზე აღდგენის ნაწილში. პალატამ აღნიშნა, რომ განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად, გაუქმდა მოსარჩელის მიერ დაკავებული შტატი, რაც გახდა საფუძველი მის მიმართ მობილობის პროცედურების დაწყებისა და იმის გათვალისწინებით, რომ მოსარჩელის მიმართ ვერ განხორციელდა მობილობა, იგი გათავისუფლდა სამსახურიდან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 110-ე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე და ჩაირიცხა მოხელეთა რეზერვში. პალატის განმარტებით, რეორგანიზაციის შედეგად მოხელის გათავისუფლების საფუძველია იმ თანამდებობის გაუქმების შედეგად დასაქმების ადგილის ფაქტობრივი არარსებობა, რომელზეც მოხელე დასაქმებული იყო რეორგანიზაციის განხორციელებამდე. რეორგანიზაციის პროცესი არ მიმდინარეობს საუკეთესოს შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით, განსხვავებით, მაგალითად, თანამდებობაზე მოხელის დასაქმებისაგან, რომელიც სწორედ ხსენებული პრინციპის დაცვით წარიმართება. საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ კონკრეტული საშტატო ერთეულის გაუქმება იწვევს ამ თანამდებობაზე დასაქმებული პირის სამსახურიდან გათავისუფლებას და აღნიშნული გარემოება გავლენას ვერ იქონიებს იმავე განყოფილებაში იმავე რანგის სხვა კატეგორიით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დასაქმებული სხვა პირების შრომით უფლებებზე.

2. ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შემთხვევაში სამუშაოზე აღდგენის თავისებურებანი

ერთ-ერთ საქმეზე⁶⁵ საკასაციო სასამართლომ პრეცედენტული განმარტება გააკეთა ახალ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონთან დაკავშირებით, კერძოდ, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების კანონიერების დადგენის, სამსახურში აღდგენისა და იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების შესახებ. საკასაციო სასამართლომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118.3 მუხლი განმარტა სისტემურად, რიგი საპროცესოსამართლებრივი მექანიზმების მიმოხილვის საფუძველზე და მიიჩნია, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების ბათილობის

⁶⁵ სუსგ №ბს-234-234(2კ-18)27.09.2018.

შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება მოხელის თანამდებობაზე აღდგენის თაობაზე არ წარმოადგენს ექსკლუზიურ, გამომრიცხველი ხასიათის კომპეტენციას. აღნიშნული ვალდებულების ექსკლუზიურობას არ აღგენს არც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი და არც სხვა რომელიმე საკანონმდებლო აქტი. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოსათვის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით მხოლოდ აღნიშნული ვალდებულების დაკისრების ფაქტი არ გულისხმობს სასამართლო კომპეტენციის გამომრიცხვას, იმსჯელოს მოსარჩელის პირვანდელ, უფლების შელახვამდე არსებულ მდგომარეობაში აღდგენის საკითხზე და გადაწყვეტოს იგი. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ სააპელაციო სასამართლოს შეფასება ადმინისტრაციული ორგანოს აღნიშნული კომპეტენციის ექსკლუზიურობასა და მოხელის აღდგენის თაობაზე სასამართლო კომპეტენციის გამომრიცხვასთან დაკავშირებით, ფაქტობრივად, საჯარო დაწესებულების მხრიდან ხსენებული ვალდებულების განხორციელება/განუხორციელებლობისა და ჯეროვანი თუ არაჯეროვანი შესრულების კონტროლის შესაძლებლობის გამომრიცხვას გულისხმობს, რაც თავის მხრივ, არღვევს საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის დანაწესს, რომლის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, რომლის საფუძველზეც, სასამართლო ხელისუფლება კონტროლს უწევს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას.

საკასაციო სასამართლომ ერთ-ერთ დავაზე⁶⁶ განმარტა, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, იმ შემთხვევაში თუ არსებობს ასეთი თანამდებობა და ის ვაკანტურია, რა დროსაც საჯარო სფეროში დასაქმებულთა უფლებები საჭიროებს ეფექტურ სასამართლო კონტროლს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებათა შესრულების კუთხით. პალატამ განმარტა, რომ მოხელის სამუშაოზე აღდგენაში არ შეიძლება მოიაზრებოდეს სადავო პოზიციაზე დანიშნული პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა, რადგან დაუშვებელია მოხელის უფლების

⁶⁶ სუსგ №ბს-376-376(2კ-18) 11.12.2018.

დაცვა მოხდეს მეორე მოხელის უფლების დარღვევის ხარჯზე. ასეთ შემთხვევაში, უნდა მოხდეს სამსახურში აღდგენილი მოხელის ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნა იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში, ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა დასაშვებია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით. ამავე საქმეზე საკასაციო სასამართლომ მიუთითა, რომ მოსარჩელე გათავისუფლებამდე დაკავებული თანამდებობის არსებობის შემთხვევაში, თუ ის თავისუფალია და არ არის დანიშნული სხვა პირი – ექვემდებარება აღდგენას, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ გათავისუფლებამდე დაკავებულ თანამდებობაზე დანიშნულია სხვა პირი, იგი ექვემდებარება ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენას.

საკასაციო სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე⁶⁷ ასევე, მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლთან, კერძოდ, სამსახურში აღდგენის საკითხთან დაკავშირებით. საკასაციო სასამართლომ არ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრება, რომ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის კონკრეტული სამსახური წარმოადგენდა იმ სამსახურის იდენტურს, სადაც მოსარჩელე მუშაობდა. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოსარჩელის სამსახურიდან გათავისუფლების დღიდან დავის განხილვის მომენტამდე არაერთხელ შეიცვალა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის იმ სამსახურის დასახელება, სადაც მოსარჩელე მუშაობდა. საკასაციო სასამართლომ შესაბამის სამართლებრივ საფუძვლებზე დაყრდნობითა და მათი ურთიერთშეჯერებით მიიჩნია, რომ მხოლოდ განყოფილებების სახელწოდებათა მსგავსება არ შეიძლება მიჩნეულიყო იმის დასტურად, რომ სახეზე იყო იდენტური სამსახურები. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნულთან მიმართებით გაიზიარა კასატორის მოსაზრება, რომ საქმეზე მითითებული დებულებების შინაარსობრივი შედარებით ცალსახად

⁶⁷ სუსგ №ბს-610-610(კ-18) 04.10.2018.

დასტურდებოდა ის ფაქტი, რომ შესადარებელი სამსახურები სხვადასხვა ფუნქციების მატარებელი იყო. ამასთან, ერთმნიშვნელოვნად არ დგინდებოდა, თუ რომელი სამსახური ახორციელებდა იმავე ფუნქციებს, საიდანაც გათავისუფლდა მოსარჩელე. ამდენად, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას დაევალა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემა, რომლითაც მოსარჩელე აღდგებოდა გათავისუფლებამდე არსებული სამსახურის ტოლფას თანამდებობაზე. ამასთან, საკასაციო სასამართლომ მიუთითა, რომ მოპასუხეს – ქალაქ თბილისის მერიას მოსარჩელის ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენისას უნდა ეხელძღვანელა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლით დადგენილი პროცედურებით.

ერთ-ერთ დავაზე⁶⁸ სააპელაციო სასამართლომ სამოტივაციო ნაწილში მართებულად მიუთითა 118-ე მუხლით გათვალისწინებულ სამსახურში აღდგენის პროცედურაზე, თუმცა მიღებული გადაწყვეტილებით საქმის რეალური, იმჟამად არსებული გარემოებების გათვალისწინებლად, 118-ე მუხლის მოთხოვნათა დაუცველად მოსარჩელე აღდგენილი იქნა პირდაპირ (უშუალოდ) ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის მის მიერ ადრე დაკავებულ თანამდებობაზე, რის გამოც ერთგვარი წინააღმდეგობა შეიქმნა გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილსა და სარეზოლუციო ნაწილს შორის. საკასაციო პალატამ განმარტა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანების ბათილად ცნობის მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემდეგ, მოსარჩელის სამსახურში აღდგენის საკითხის გადაწყვეტის მიზნით, სააპელაციო პალატას უნდა გამოეკვლია მოსარჩელის ძველ თანამდებობაზე აღდგენის შესაძლებლობა, ასევე სააპელაციო სასამართლოს ყურადღება უნდა მიექცია სადავო თანამდებობის ვაკანტურობის საკითხზე, რის შემდეგაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 118.3 მუხლის შესაბამისად გადაეწყვიტა მოსარჩელის სამსახურში აღდგენის საკითხი. პალატის განმარტებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 118-ე მუხლი გამორიცხავს სასამართლოს მიერ პირდაპირ სადავო თანამდებობაზე აღდგენას ასეთი თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების დროს, 118-ე მუხლი აღდგენს და განსაზღვრავს თანამდებობაზე აღდგენის პროცედურას და განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს უკავშირებს სადავო თანამდებობის ვაკანტურობის

⁶⁸ სუსგ №ბს-643(კ-კს-19)02.04.2020.

ფაქტს. სადავო თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების ფაქტი გამორიცხავს სასამართლოს მიერ იმავე თანამდებობაზე პირის პირდაპირ აღდგენას.

ანალოგიურ დავაზე⁶⁹ საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ იმის გათვალისწინებით, რომ მოსარჩელები დღევანდელი მდგომარეობით იმყოფებიან ფაქტობრივი (თუმცა არა სამართლებრივი) გათავისუფლების რეჟიმში, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ მოსარჩელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ბრძანებების საკუთარი ინიციატივით ბათილად ცნობამ წარმოშვა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლით დადგენილი წესით მოსარჩელეთა სამსახურში აღდგენის ფაქტობრივსამართლებრივი წინაპირობები. ამდენად, არსებობდა მოსარჩელების სამსახურში აღდგენის დავალების საფუძვლები. რაც შეეხება უშუალოდ თანამდებობას, საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ რამდენადაც ის პოზიციები, რომლიდანაც მოსარჩელები იყვნენ გათავისუფლებული, დღეის მდგომარეობით აღარ იყო ვაკანტური და მასზე სხვა პირებია დანიშნული, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული ერთიანი სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე, გამორიცხება მოთხოვნილ თანამდებობებზე მოსარჩელეთა პირდაპირი წესით აღდგენის ფაქტობრივი შესაძლებლობა. საკასაციო სასამართლოს მითითებით, ამჟამად მოქმედმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 27.10.2015 წლის კანონმა, განსხვავებით მანამდე მოქმედი კანონისგან, გამორიცხა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენისას სადავო თანამდებობაზე კანონით დადგენილი წესით დანიშნული პირის გათავისუფლება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 31.10.1997 წლის კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი პირდაპირ მიუთითებდა არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობაზე. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ამგვარი საფუძველი გათვალისწინებული არ არის ამჟამად მოქმედი კანონით.

⁶⁹ სუსგ №ბს-204(კ-19)02.04.2020.

III. სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებთან დავების გადაწყვეტა უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს საგანმანათლებლო რესურსცენტრის უფროსის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების კანონიერებასთან დაკავშირებით ერთ-ერთ დავაზე⁷⁰, მოსარჩელე სადავოდ ხდიდა მისი გათავისუფლების ბრძანების ფორმალურ კანონიერებას და მიუთითებდა სადავო აქტის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული წესის დარღვევით დასაბუთებაზე. საკასაციო პალატამ მიუთითა, რომ მოხელის მხრიდან ადგილი ჰქონდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ გადაცდომას, რაც გამოიხატა მის სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეულ შეუსრულებლობასა და არაჯეროვან შესრულებაში, რის გამოც დაირღვა სადავო პერიოდში მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპი. შესაბამისად, მოსარჩელის მიერ მისი უფლებამოსილების შეუსრულებლობამ და არაჯეროვანმა შესრულებამ გამოიწვია საჯარო დაწესებულების ძირითადი მიზნის სახელმწიფო ორგანოს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობის შეფერხება, რაც სამინისტროს მიზნებთან შეუსაბამო ქმედებად იქნა მიჩნეული საკასაციო პალატის მიერ, რაც მოსარჩელის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველს ქმნიდა.⁷¹

ასევე, მნიშვნელოვანი განმარტებები იქნა გაკეთებული ერთ-ერთ შრომით დავაზე⁷², სადაც საკასაციო სასამართლომ ერთმანეთისაგან გამიჯნა მოხელის გამოსაცდელ პერიოდში და გამოსაცდელი პერიოდის შემდგომ გათავისუფლების საკითხის კანონიერების შემოწმების კუთხით, ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე სასამართლო კონტროლის ფარგლები და აღნიშნა, რომ ასეთ შემთხვევაში, მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებისას,

⁷⁰ სუსგ №ბს-1182-1176(2კ-17), 02.10.2018.

⁷¹ იხ.: სადავო პერიოდში მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 99-ე მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტები.

⁷² სუსგ №ბს-664-664(კ-18), 13.12.2018.

იზრდება საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების სტანდარტიც. საკასაციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ მოხელეთა პროფესიული უნარ-ჩვევები, კვალიფიკაცია, შრომის დისციპლინა და ა. შ. ობიექტურად სწორედ საჯარო დაწესებულების მიერ უნდა შემოწმდეს, რამდენადაც ხსენებული ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს და მისი შეფასება სცდება სასამართლო კომპეტენციის ფარგლებს.

სააღსრულებო საქმიანობის ლიცენზიის გაუქმებასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ შრომით დავაზე⁷³, საკასაციო პალატამ აღნიშნა, რომ დავის სწორად გადაწყვეტისათვის უნდა გარკვეულიყო, ადგილი ჰქონდა თუ არა კერძო აღმასრულებლის მხრიდან ისეთი დარღვევის არსებობას, რაც საკმარისი იყო სააღსრულებო საქმიანობის ლიცენზიის გასაუქმებლად. პალატამ განმარტა, რომ პასუხისმგებლობის ზომის შერჩევას, გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო დარღვევის შინაარსი და სიმძიმე, ის შედეგები, რომლებიც მოჰყვა ან შეიძლებოდა მოჰყოლოდა ასეთ დარღვევას. საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ საქმის მასალებით დადასტურებული იყო მოსარჩელის მხრიდან „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ კანონითა და მის საფუძველზე გამოცემული ნორმატიული აქტით დადგენილი მოთხოვნების არსებითი დარღვევა, რომლებიც ატარებდა არაერთჯერად, სისტემატურ ხასიათს და საქმიანობის შესრულების დროს ქმნიდა მნიშვნელოვან რისკებს, ზიანს აყენებდა საჯარო ინტერესებს. საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებული დისციპლინარული სახდელი – სააღსრულებო საქმიანობის ლიცენზიის გაუქმება შესაბამისობაშია „კერძო აღმასრულებლის საქმიანობის მონიტორინგისა და კერძო აღმასრულებლისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრების წესის“ გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან.⁷⁴

სამართლებრივი დასკვნა

⁷³ სუსგ №ბს-954(2კ-18), 23.04.19.

⁷⁴ დამტკიცებულია საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 21 ივლისის №140 ბრძანებით.

საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი სახელმწიფო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. ასევე, ყოველ ადამიანს აქვს შრომის, სამუშაოს თავისუფალი არჩევის, შრომის სამართლიანი და ხელსაყრელი პირობებისა და უმუშევრობისაგან დაცვის უფლება. შრომის თავისუფლება საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ნიშნავს არამხოლოდ ადამიანის უფლებას თავად განკარგოს საკუთარი შესაძლებლობები შრომით საქმიანობაში, თავად აირჩიოს შრომითი საქმიანობის ესა თუ ის სფერო, არამედ სახელმწიფოს ვალდებულებასაც, იზრუნოს მოქალაქეთა დასაქმებაზე და დაიცვას მათი შრომითი უფლებები.⁷⁵ შრომის უფლება გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას სათანადო, კანონიერი საფუძვლის გარეშე არ დაუშვას დასაქმებულთან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა. ამასთან, შრომის უფლება არ არის აბსოლუტური, აღნიშნული უფლებით დაცული სფერო შესაძლებელია დაექვემდებაროს შეზღუდვას კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, ლეგიტიმური მიზნითა და თანაზომიერების პრინციპის დაცვით. შრომის უფლების დაცვა არ გულისხმობს დამსაქმებლის აბსოლუტურ შეზღუდვას კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის შემთხვევაში, გაათავისუფლოს დასაქმებული.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ განსაზღვრავს მოხელის გათავისუფლების ბრძანების ბათილობის შემთხვევაში, მისი თანამდებობაზე აღდგენის ვადებს. აღნიშნული დანაწესი ცალსახად, რისკის ქვეშ აყენებს მოხელის სამართლებრივ მდგომარეობას, არაეფექტურს ხდის მისი მხრიდან სასამართლო წესით პირგანდელი, უფლების შელახვამდე არსებული მდგომარეობის აღდგენის სურვილს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიმართ კანონმდებლის ნებას წარმოადგენს აღნიშნული დანაწესით არა უფლებამოსილებათა გამიჯვნა საჯარო დაწესებულებასა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის, არამედ თავად საჯარო დაწესებულებისათვის დამატებითი მექანიზმებისა და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა, რითაც იგი შეძლებს, თავადვე უზრუნველყოს უკანონოდ გათავისუფლებულ პირთა უფლებებში აღდგენა და უზრუნველყოს მის მიერ მიღებული უკანონო გადაწყვეტილების თანმდევ

⁷⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე 2/2-389 26.10.2007.

შედეგების ეფექტური აღმოფხვრა. რაც არ გამორიცხავს ერთი მხრივ, მხარის შესაძლებლობას, სასამართლო დაცვის წესით გაიმყაროს სამართლებრივი მდგომარეობა და დამატებით ეძიოს უფლებაში აღდგენის მექანიზმები, ხოლო მეორე მხრივ, სასამართლოს შესაძლებლობას, მხარის მოთხოვნის საფუძვლიანობის შემთხვევაში, დაავალდებულოს საჯარო დაწესებულება, შეასრულოს მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულება.

მოხელის სამუშაოზე აღდგენაში არ შეიძლება მოიაზრებოდეს სადავო პოზიციაზე დანიშნული პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა, რადგან დაუშვებელია მოხელის უფლების დაცვა მოხდეს მეორე მოხელის უფლების დარღვევის ხარჯზე. ასეთ შემთხვევაში, უნდა მოხდეს სამსახურში აღდგენილი მოხელის ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნა იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში, ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენა დასაშვებია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით.

ამჟამად მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 27.10.2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 118-ე მუხლი აღდგენს და განსაზღვრავს თანამდებობაზე აღდგენის პროცედურას და განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს უკავშირებს სადავო თანამდებობის ვაკანტურობის ფაქტს და გამორიცხავს სასამართლოს მიერ პირდაპირ სადავო თანამდებობაზე აღდგენას ასეთი თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავების დროს. ამჟამად მოქმედმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 27.10.2015 წლის კანონმა განსხვავებით, მანამდე მოქმედი კანონისგან, გამორიცხა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენისას სადავო თანამდებობაზე კანონით დადგენილი წესით დანიშნული პირის გათავისუფლება.

ასეთ შემთხვევაში, უნდა მოხდეს სამსახურში აღდგენილი მოხელის ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნა იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში, ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 31.10.1997 წლის კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი პირდაპირ მიუთითებდა არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობაზე. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ამგვარი საფუძველი გათვალისწინებული არ არის ამჟამად მოქმედი კანონით.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია შეცვალოს არსებული ორგანიზაციული მოწყობა, მოახდინოს შტატების ოპტიმიზაცია, საშტატო ერთეულის დამატება, გაერთიანება ან გაუქმება, ადმინისტრაცია ცვლილებების გატარებისას სარგებლობს მიხედულების, თავისუფალი დისკრეციის უფლებამოსილებით, ხოლო სასამართლო კონტროლი ამ პროცესში მოიცავს კანონიერების და არა მიზანშეწონილობის საკითხებს. ამდენად, საკადრო საჭიროებების შეფასებისა და აღნიშნულის შედეგად საკადრო საკითხების გადაწყვეტისას, ადმინისტრაციული ორგანო სარგებლობს მიხედულების ფართო ფარგლებით. შესაბამისად, განსაზღვრა იმისა, კონკრეტულად რომელი შტატის/შტატების არსებობაა საჭირო და საკმარისი ადმინისტრაციული ორგანოს სრული, ეფექტური და მაქსიმალურად ეკონომიური ფუნქციონირებისათვის, ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის სფეროს განეკუთვნება.

ამასთან, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, იხელმძღვანელოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების წესებით, რამდენადაც მის მიერ მისაღები გადაწყვეტილება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს და იგი უნდა პასუხობდეს აქტის გამოცემისათვის განსაზღვრულ მოთხოვნებს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესით, გადაწყვეტილების მიღების

სავალდებულოა და ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპების დაცვა, საჯარო მმართველობის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლების წინაპირობას წარმოადგენს. ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელების საშუალება, უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვას. საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვანია, დაცულ იყოს სამართლებრივი დოკუმენტების მაღალი სტანდარტი, რამდენადაც აღნიშნული გავლენას ახდენს სახელმწიფოსადმი მოქალაქის ნდობის ჩამოყალიბებაზე. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, იმგვარად დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილება, რომ შესაძლებელი გახდეს მისი კანონიერების შემოწმება. დაუშვებელია, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემას საფუძვლად დაედოს ისეთი გარემოება ან ფაქტი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით არ იყო გამოკვლეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

IV. უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა მობილობის წესთან დაკავშირებით

ერთ-ერთ დავაზე⁷⁶, თვითმმართველი დაწესებულებები გაერთიანების გამო შემცირდა, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს დღის წესრიგში დადგა მობილობის წესის განხორციელება, რისი სათანადოობა და კანონთან შესაბამისობაც სადავო გახდა მოცემული სამართალურიერთობის ფარგლებში. მოსარჩელები სადავოდ ხდიდნენ საჯარო დაწესებულებების შეწყობის შედეგად უფრო დაბალი რანგის თანამდებობაზე დანიშვნას და მოითხოვდნენ ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენას. ერთ-ერთი მოსარჩელე აგრეთვე, მოითხოვდა მოხელეთა რეზერვიდან ამორიცხვას და ტოლფას თანამდებობაზე კონკურსის წესით დანიშნული პირის გათავისუფლებას. საკასაციო სასამართლო არ დაეთანხმა ქვედა ინსტანციის სასამართლოების გადაწყვეტილებებს და მიიჩნია, რომ მობილობის პროცესში მოხელის დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანა შესაძლებელია მხოლოდ ტოლფასი თანამდებობის არარსებობის დროს, ხოლო მოხელის რეზერვში ჩარიცხვა ხდება მხოლოდ მობილობის პროცედურის

⁷⁶ სუსგ №ბს-139(4კ-19), 08.06.2020.

წარუმატებლად დასრულების შემდგომ, რაც განსახილველ საქმეში კანონით დადგენილი წესით არ განხორციელდა. ამასთან, საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, ქვედა ინსტანციის სასამართლოებმა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენას არამართებულად დაუკავშირეს კონკურსის წესით დანიშნული საჯარო მოხელის გათავისუფლება, რადგან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენას გამორიცხავს ის გარემოება, რომ აღნიშნულ პოზიციაზე კონკურსის წესით დანიშნულია სხვა მოხელე. საკასაციო პალატის განმარტებით, სადავო მობილობის განხორციელებისას, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავდა ტოლფასი თანამდებობის დეფინიციას. ტოლფასი თანამდებობის შეფასებას ყოველ კონკრეტულ სამართალურთიერთობაში ფაქტობრივ-სამართლებრივი გარემოებები განსაზღვრავდა. ტოლფასი ყოველთვის იდენტურს არ გულისხმობს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გართულდებოდა ტოლფასი თანამდებობის რეალური მოძიება ახლადშექმნილ, რეორგანიზაციას დაქვემდებარებულ დაწესებულებაში. საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ სამართალწარმოების ვერც ერთ ეტაპზე ვერ დაადასტურა, რომ მოსარჩელებისთვის შეთავაზებული იქნა მათი თანამდებობის ტოლფასი თანამდებობა, რითაც დაარღვია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 52-ე მუხლის მოთხოვნა. ამდენად, მუნიციპალიტეტის მერიამ დაარღვია მობილობის წესი, როდესაც მოსარჩელებისთვის ტოლფასი თანამდებობის შეთავაზების გარეშე, პირდაპირ დაბალი თანამდებობა შესთავაზა.

სხვა საქმეზე⁷⁷ სასამართლოს შეფასების საგანს წარმოადგენდა მოსარჩელისათვის დაკისრებული ფუნქციების შემცველი შტატის შემცირების პირობებში განხორციელებული მობილობის პროცედურის კანონიერება. პალატის განმარტებით, საჯარო დაწესებულებაში შტატის შემცირება შეიძლება უკავშირდებოდეს შესაბამისი ფუნქციების მქონე საშტატო ერთეულის საჭიროების არარსებობას, ხოლო საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით მოხელის გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შეუძლებელია მოხელის მობილობა. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, მობილობის წესით დანიშნულზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, იმავდროულად არ

⁷⁷ სუსგ №ბს-38(კ-20), 22.07.2020.

ნიშნავს პირის თანამდებობიდან გათავისუფლებას. მობილობასთან დაკავშირებული პროცედურის დასრულების შემდგომ, პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს დაწესებულება, სადაც შტატის შემცირების გამო მოხელის დარჩენა შეუძლებელია. ამდენად, საკასაციო პალატის მოსაზრებით, მობილობაზე უარის შესახებ შესაბამისი დაწესებულების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების ფარგლებში ვერ მოექცევა ის თანამდევნი შედეგები, რომლებიც თან ახლავს პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გამოცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გასაჩივრებას. საკასაციო სასამართლომ მიუთითა, რომ მოსარჩელე არ წარმოადგენდა უშუალოდ მობილობის წესით დანიშვნის საკითხის გადამწყვეტ ორგანოში დასაქმებულ პირს, ამდენად, მისი უფლების დარღვევის შესაძლებლობა უშუალოდ ამ ორგანოს მხრიდან, შეიძლება გამოიხატოს მხოლოდ შესაბამის თანამდებობაზე დანიშვნაზე უარის თქმაში. მობილობაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის შემთხვევაში, სამინისტრომ შეიძლება იმსჯელოს არა მოსარჩელის თანამდებობის აღდგენისა და მისთვის იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების დაკისრების, არამედ მისი შესაბამის თანამდებობაზე დანიშვნის თაობაზე, რამდენადაც მობილობა თავისი არსით, ხელახალი დასაქმების მექანიზმია და გულისხმობს პირის იმავე ან სხვა დაწესებულებაში არსებულ თანამდებობაზე შესაძლო დანიშვნას, კონკურსით გათვალისწინებული პროცედურის გარეშე. ამდენად, საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, უსაფუძვლოა სასარჩელო მოთხოვნები, რომლებიც სამინისტროსათვის მოსარჩელის თანამდებობაზე აღდგენას და მოსარჩელისათვის იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების დაკისრებას უკავშირდება. ამასთან, საკასაციო პალატამ მიუთითა, რომ შიდა მობილობის წესით დასაქმებაზე უარის თქმის უკანონობის დადასტურება, ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო ქმედებებით გამოწვეული უარყოფითი სამართლებრივი შედეგების გათვალისწინებით, არ გამორიცხავს საჯარო მოხელის უფლებას, მოითხოვოს კონსტიტუციით გარანტირებული, სახელმწიფო ორგანოსაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის ანაზღაურება.

სამართლებრივი დასკვნა

საქართველოს კონსტიტუციით დაცულია შრომის თავისუფლება, რაც მოიცავს არამხოლოდ სამუშაოს არჩევისა და განხორციელების, არამედ შენარჩუნების უფლებასაც. შრომითი უფლებების დაცვის მიზნით, არაერთი საერთაშორისო აქტით განისაზღვრა სახელმწიფოების მხრიდან შესაბამისი ქმედითი მექანიზმების შექმნის ვალდებულება.⁷⁸ საჯარო სამსახურის უწყვეტობის, სტაბილურობისა და საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრის შენარჩუნების მიზანს ემსახურება მობილობის ინსტიტუტი.

მობილობა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული სამართლებრივი საფუძვლებით გამოიყენება. პოლონეთში მობილობა გამოიყენება იმ დროს, როდესაც ვაკანტური პოზიციის შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება საჯაროდ ან საჯარო დაწესებულების ინტერესებიდან გამომდინარე ხდება მოხელის გადაყვანა. ლატვიაში მობილობის ინსტიტუტს საერთოდ არ იცნობს კანონი, მხოლოდ მოხელის გადაყვანის პროცედურები გამოიყენება.

საქართველოში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მის სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმისას, საჯარო სამსახურის სტაბილურობისა და მოხელეთა უფლებრივი მდგომარეობის განსამტკიცებლად შემოიტანა მობილობის ინსტიტუტი. მობილობამ უნდა უზრუნველყოს შტატების შემცირების შედეგად თანამდებობიდან გასათავისუფლებელ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა ხელახალი დასაქმება. თავისი არსით, მობილობა ხელახალი დასაქმების მექანიზმია და გულისხმობს პირის იმავე ან სხვა დაწესებულებაში არსებულ თანამდებობაზე შესაძლო დანიშვნას, კონკურსით გათვალისწინებული პროცედურის გარეშე.

მობილობის საფუძველი შესაძლებელია გახდეს მხოლოდ საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და შერწყმა და ამ პროცესის შედეგად შტატების შემცირება, ხოლო მობილობას ექვემდებარება შესამცირებელი მოხელე. საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაცია გულისხმობს დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის შეცვლას, რის შედეგადაც მიიღება საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი

⁷⁸ ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, საერთაშორისო პაქტი „ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ“, ევროპის სოციალური ქარტია.

სტრუქტურა. აგრეთვე, რეორგანიზაციად ითვლება საჯარო დაწესებულებაში შტატების შემცირება, რაც წარმოადგენს დაწესებულების საქმიანობის ოპტიმიზაციის, მისი კვალიფიკაციური კადრით დაკომპლექტების ერთ-ერთ ღონისძიებას. ამასთან, საჯარო დაწესებულებაში განხორციელებული რეორგანიზაცია მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების უპირობო საფუძველს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ქმნის, თუ მის მიერ დაკავებული თანამდებობის შესაბამისი საშტატო ერთეული გაუქმდება. საშტატო ერთეული გაუქმებულად შეიძლება ჩაითვალოს, თუ ფუნქციური დატვირთვით ამგვარი თანამდებობა აღარ არსებობს და ახალი საშტატო ერთეულით განისაზღვრება სხვა უფლება-მოვალეობები და ამგვარი საშტატო ერთეულის დასაკავებლად სხვა კრიტერიუმები უნდა იქნეს დაკმაყოფილებული.

კანონით მკაცრად არის დადგენილი მოხელის მობილობით გადაყვანის შეუძლებლობა იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომელზეც გამოცხადებულია კონკურსი ან დაწესებულია გადაყვანის პროცედურა. მობილობის უმთავრესი პრინციპი – გასათავისუფლებელი მოხელისთვის ტოლფასი თანამდებობის მოძიება და შეთავაზება და მოხელის დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანა მხოლოდ ტოლფასი თანამდებობის არარსებობისას. მობილობის მიზანი საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირების შედეგად თანამდებობიდან გასათავისუფლებელ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა დასაქმების უზრუნველყოფა, საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრებისა და საჯარო სამსახურის სტაბილურობის შენარჩუნება, რის გამოც მობილობის პროცედურები უნდა განხორციელდეს არა ფორმალურად, არამედ მობილობის წესით დასახული მიზნის მიღწევის უზრუნველსაყოფად.

მობილობის პროცესში მოხელის ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე, ასევე დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადაყვანა ეწინააღმდეგება მობილობის წესებს. მობილობის პროცესში ტოლფასი თანამდებობის განსაზღვრა უნდა განხორციელდეს მობილობას დაქვემდებარებული პირის კომპეტენციის გათვალისწინებით, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს კონკრეტული ამოცანების შესრულებისათვის საჭირო უნარ-ჩვევებსა და პროფესიულ ცოდნას. საჯარო

დაწესებულება ვალდებულია შეაფასოს ყველა ფაქტობრივი გარემოება მოხელეების კვალიფიკაციის, პროფესიული უნარ-ჩვევების, კომპეტენციის, შრომის დისციპლინისადმი მათი დამოკიდებულების შესახებ და მხოლოდ ამ მონაცემების ურთიერთშედარებისა და ანალიზის საფუძველზე, საუკეთესოს ამორჩევის პრინციპზე დაყრდნობით მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მობილობის პროცედურის დარღვევის თანმდევ სამართლებრივ შედეგს არ წარმოადგენს კონკურსის წესით დანიშნული პირის გათავისუფლება. მობილობაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების შესაძლო უკანონობას, თანმდევი შედეგის სახით ვერ დაუკავშირდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 118-ე მუხლით გათვალისწინებული პირის თანამდებობაზე აღდგენისა და მისთვის იძულებითი განაცდურის ანაზღაურების შესაძლებლობა.

მობილობა უნდა განხორციელდეს არა ფორმალურად, არამედ კანონით დადგენილი პროცედურის დაცვით, საჯარო სამსახურის უწყვეტობის, სტაბილურობისა და კვალიფიციური კადრების შენარჩუნების მიზნების გათვალისწინებით. მნიშვნელოვანია, რომ თავდაპირველად, საჯარო დაწესებულება იყენებს შიდა მობილობის მექანიზმს, კერძოდ, რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის პროცესში შემცირებულ თანამდებობაზე დასაქმებულ მოხელეს საჯარო დაწესებულება ჯერ სთავაზობს იმავე საჯარო დაწესებულებაში არსებულ ტოლფას თანამდებობას, ხოლო თუ აღნიშნული შეუძლებელია, იწყება გარე მობილობასთან დაკავშირებული პროცედურა – შემცირებას დაქვემდებარებული პირების შესახებ ინფორმაცია მიეწოდება საჯარო სამსახურის ბიუროს, რომელიც დადგენილ ვადაში ელექტრონულად მოიძიებს ინფორმაციას სხვა საჯარო დაწესებულებებში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობების შესახებ. მოხელის რეზერვში ჩარიცხვა კი ხდება მხოლოდ მობილობის პროცედურის წარუმატებლად დასრულების შემდგომ.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №199 დადგენილებით დამტკიცებული „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის“ დახვეწისა და არსებული ბუნდოვანებების აღმოფხვრის მიზნით, მობილობის პროცედურების განსაზღვრისას და სიცხადის თვალსაზრისით,

მობილობის წესში საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 21 მაისის №315 დადგენილებით განხორციელებული ცვლილებების შედეგად დაზუსტდა და ნათლად განისაზღვრა რიგი საკითხები.⁷⁹ როგორც საკანონმდებლო ცვლილებებამდე, ასევე ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბებული რედაქციით ცალსახაა მობილობის უმთავრესი პრინციპი – გასათავისუფლებელი მოხელისთვის ტოლფასი თანამდებობის მოძიება და შეთავაზება და მოხელის დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანა მხოლოდ ტოლფასი თანამდებობის არარსებობისას. ამდენად, მობილობის მიზნებისა და არსის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მის სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას, თავდაპირველად მოხელისთვის ხდება ტოლფასი თანამდებობის მოძიება და შეთავაზება და მხოლოდ ასეთის არარსებობის დროს, დაბალი თანამდებობის განხილვა. აღსანიშნავია ასევე, რომ „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესში“ განხორციელებული ცვლილებებით განისაზღვრა ტოლფასი თანამდებობის დეფინიცია, რომლის თანახმად, ტოლფასი თანამდებობა წარმოადგენს იმავე რანგისა და კატეგორიის თანამდებობას, რომლის სამუშაო აღწერილობა/ფუნქცია-მოვალეობები და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები იდენტურია ან უმეტესწილად მსგავსია.

საბოლოო დასკვნა

სასამართლო პრაქტიკა მნიშვნელოვანია სამართლებრივი ნორმების განმარტების, მათი ერთგვაროვანი გამოყენების პრაქტიკის დამკვიდრებისთვის. სასამართლომ უნდა გამოიყენოს ისეთი წესები, რომლის მიხედვით, კანონი უნდა იყოს

⁷⁹ მობილობის წესის მე-12 მუხლის ახლადჩამოყალიბებული რედაქციის მე-3 პუნქტის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებისას გასათავისუფლებელი მოხელის მობილობა განხორციელოს იმავე საჯარო დაწესებულებაში ტოლფასი თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის ან მოხელის თანხმობის არარსებობისას – სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფასი თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით. იმ შემთხვევაში, თუ სხვა საჯარო დაწესებულებაში ვერ განხორციელდა პირის მობილობა ტოლფასი თანამდებობაზე, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, მოხელის მობილობა განხორციელოს იმავე საჯარო დაწესებულებაში დაბალ თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის ან მოხელის თანხმობის არარსებობისას – სხვა საჯარო დაწესებულებაში დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.

განმარტებული კანონმდებლის მიზნისა და მისი განხორციელების შესაძლებლობის ფარგლებში.

საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია მნიშვნელოვნად არის განპირობებული სასამართლო ხელისუფლების როლით, სასამართლოს მიერ ობიექტური, მიუკერძოებელი და კვალიფიციური მართლმსაჯულების განხორციელებით, ვინაიდან სასამართლო ახორციელებს რა, სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ ფუნქციას – მართლმსაჯულებას, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ეს მოიცავს არა მხოლოდ კონკრეტული კონფლიქტების (დავები) გადაწყვეტას, არამედ სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელებას. მოქმედი კანონმდებლობით შესაძლებელია ადმინისტრაციულ ორგანოთა გადაწყვეტილებების, ხელშეკრულებების ქმედებების მოქმედება/ უმოქმედობა/გასაჩივრება საერთო სასამართლოში, რა დროსაც სასამართლოს ობიექტურობას, მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობას განუზომელი მნიშვნელობა აქვს, რათა ადადგინოს დარღვეული წონასწორობა პირსა და ოფიციალურ სტრუქტურას შორის. სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებებზე უზრუნველყოფს დარღვეული უფლების აღდგენას, კანონის უზენაესობის დამკვიდრებას, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ნორმებით მკაცრად რეგლამენტირებულ ჩარჩოში მოქცევას, ეფექტური დაცვის რეალიზაციას და ა.შ. სახელმწიფო გარანტირებული უნდა იყოს ადმინისტრაციული აქტების კონტროლით, სრულად ემორჩილებოდეს კანონს და იმავდროულად, უზრუნველყოფდეს ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოების ეფექტურ მუშაობას. თუმცა მმართველობის არსი არასწორად არ უნდა იქნეს გაგებული. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლი არ უნდა ლახავდეს ადმინისტრაციული ორგანოს დამოუკიდებლობის ხარისხს, უნდა ჯდებოდეს მათი უფლებამოსილების ფარგლებში და შეესაბამებოდეს ხელისუფლების დანაწილებისა და ურთიერთგაწონასწორების კონსტიტუციურ პრინციპს. მართლმსაჯულების განხორციელების შედეგად ხელი არ უნდა შეეშალოს ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირებას. საერთო იურისდიქციის სასამართლოები კონკრეტული საქმეების გადაწყვეტისას არ არიან

უფლებამოსილნი მისცენ ნორმას ისეთი მნიშვნელობა, განმარტება, რომელიც სცილდება, ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გაკეთებულ განმარტებას. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ძალაში შედის გადაწყვეტილების გამოცხადებიდან, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის 23-ე მუხლით, არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი ძალადაკარგულად ცხადდება გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან. იმის გამო, რომ აქტის არაკონსტიტუციურობა არ ვრცელდება არაკონსტიტუციურად გამოცხადებამდე აქტით მოწესრიგებულ სამართალურთიერთობებზე, ერთი და იგივე ურთიერთობა შესაძლოა განსხვავებულად იქნეს მოწესრიგებული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობამდე და მის შემდეგ. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა საერთო წესის მიხედვით, არ ნიშნავს ამ აქტის საფუძველზე საერთო სასამართლოების მიერ აღრე გამოტანილი, კანონიერ ძალაში მყოფი და აღსრულებული გადაწყვეტილების გაუქმებას. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობა არ იძლევა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებისათვის უკუქცევითი ძალის მინიჭების შესაძლებლობას, ვინაიდან არ ითვალისწინებს არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტების საფუძველზე საერთო სასამართლოების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების გადასინჯვის მექანიზმს. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტის საფუძველზე აღრე გამოტანილი საერთო სასამართლოების განჩინებები და გადაწყვეტილებები არ ექვემდებარება გაუქმებას, საერთო სასამართლოების ასეთი გადაწყვეტილებები და განჩინებები, რომლებიც ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობამდე არ აღსრულებულა, არ ექვემდებარებიან აღსრულებას.⁸⁰

ევროპის სოციალური ქარტიის 24-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფოს ვალდებულებას შეადგენს შრომითი უფლებების დაცვისათვის ქმედითი მექანიზმების შექმნა. სახელმწიფოს მიერ ასეთი ვალდებულების ზედმიწევნით განხორციელება განსაკუთრებით აქტუალურია საჯარო სექტორში, სადაც სახელმწიფო ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის, კერძოდ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, ერთი მხრივ, თავად ქმნის დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის გარანტიებს, ხოლო მეორე მხრივ, იგი

⁸⁰ „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ ორგანული კანონის მე-20 მუხლი.

თავად გვევლინება დამსაქმებლის როლში, რაც საგრძნობლად ზრდის მისი მხრიდან დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა უფლებების, განსაკუთრებით კი, შრომითი უფლებების დაცვის სავალდებულო ხარისხს. საჯარო მოსამსახურე კონკრეტული გადაწყვეტილების, მით უფრო საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, შეზღუდულია კანონიერების პრინციპით, რომლის მიხედვით საჯარო მოსამსახურე თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად.

საკასაციო პალატამ არაერთგზის განმარტა, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის კანონიერება უნდა დადგინდეს სადავო აქტის გამოცემის დროს მოქმედი კანონმდებლობით.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული ერთიანი სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე, გამოირიცხება მოთხოვნილ თანამდებობებზე მოსარჩელეთა პირდაპირი წესით აღდგენის ფაქტობრივი შესაძლებლობა. საკასაციო სასამართლოს მითითებით, ამჟამად მოქმედმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 27.10.2015 წლის კანონმა, განსხვავებით მანამდე მოქმედი კანონისგან, გამოირიცხა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენისას, სადავო თანამდებობაზე კანონით დადგენილი წესით დანიშნული პირის გათავისუფლება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 31.10.1997 წლის კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი პირდაპირ მიუთითებდა არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესაძლებლობაზე. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ამგვარი საფუძველი გათვალისწინებული არ არის ამჟამად მოქმედი კანონით.

ახალი კანონი ზემოქმედებს კანონის მიღებამდე წარმოშობილი სამართალურთიერთობების მომავალში განვითარებაზე, კანონი ცვლის სამართალურთიერთობის მონაწილეთა უფლება-მოვალეობებს კანონის ძალაში შესვლის მომენტიდან (ნორმის გადაუდებელი მოქმედება). იმ შემთხვევაში, თუ ნორმა ეხება აწმყოში მიმდინარე და ჯერ კიდევ დაუსრულებელ სამართლებრივ ურთიერთობებს და ფაქტებს (სამსახურში აღდგენა, იძულებითი განაცდურის

ანაზღაურება), სახელდობრ, ამ შემთხვევაში ამ თვალსაზრისით შესაძლებელია საუბარი უკუქცევით ძალაზე (კანონის ე.წ. არანამდვილი (რეტროაქტიული) უკუძალის მინიჭება კანონისთვის), რომელიც საჯარო სამართალში დასაშვებია (სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის კანონმდებლობის სფეროს გარდა)). კანონის ძალაში შესვლის მომენტიდან უფლება-მოვალეობებზე ზემოქმედება მისი საყოველთაობის გამოვლენაა და არ არის დამოკიდებული საკანონმდებლო აქტში მისი მოქმედების წესის აღნიშვნაზე. ახალი კანონი ვრცელდება არა მხოლოდ მისი ძალაში შესვლიდან წარმოშობილ ურთიერთობებზე, არამედ მის ძალაში შესვლამდე წარმოშობილ მიმდინარე სამართალურთიერთობაზე, ახალი კანონი ზემოქმედებს უფლება-მოვალეობებზე მისი ძალაში შესვლის თარიღიდან.

მობილობის სამართლებრივი ინსტიტუტი დადებით სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობისათვის და მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია საჯარო სამსახურის უწყვეტობის, სტაბილურობისა და საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრების შესანარჩუნებლად. რეორგანიზაციის პროცესში პროფესიული საჯარო მოხელის ინტერესების დაცვის მიზნით, გათვალისწინებული იქნა მობილობის ინსტიტუტი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მოქმედი კანონით, კარიერული განვითარება ხდება მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე, მობილობა კი გულისხმობს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო, შტატების შემცირებისას შესაბამისი მოხელის იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში ტოლფას ან უფრო დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანას. მობილობის პროცესში ტოლფასი თანამდებობის განსაზღვრა უნდა განხორციელდეს მობილობას დაქვემდებარებული პირის კომპეტენციის გათვალისწინებით, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს კონკრეტული ამოცანების შესრულებისათვის საჭირო უნარ-ჩვევებსა და პროფესიულ ცოდნას. ხანდაზმულობის ვადების არსებობა კი სამართალურთიერთობის მონაწილეებს აიძულებს დროულად იზრუნონ საკუთარი უფლებების განხორციელებასა და დაცვაზე, ხოლო სასამართლოს – შესაძლებლობას აძლევს შედარებით გონივრულ დროში გადაწყვიტოს დავა. ამასთან, საყურადღებოა, რომ ხანდაზმულობის ვადების არსებობა გამორიცხავს პირის შესაძლებლობას მისთვის ხელსაყრელ დროს მიმართოს სასამართლოს. საკასაციო სასამართლო

მიუთითებს, რომ ხანდაზმულობის ვადა არ გულისხმობს დროის გაურკვეველ პერიოდს. მას აქვს დასაწყისი და დასასრული. ხანდაზმულობის ვადის სწორად გამოთვლისას კი მნიშვნელოვანია მისი დენის დაწყების მომენტის განსაზღვრა. რეორგანიზაციის პროცესი არ მიმდინარეობს საუკეთესოს შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით. კონკრეტული საშტატო ერთეულის გაუქმება იწვევს ამ თანამდებობაზე დასაქმებული პირის სამსახურიდან გათავისუფლებას და აღნიშნული გარემოება გავლენას ვერ იქონიებს იმავე განყოფილებაში იმავე რანგის სხვა კატეგორიით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დასაქმებული სხვა პირების შრომით უფლებებზე.

ძირითადი მიგნები:

- მმართველობის არსი არასწორად არ უნდა იყოს გაგებული, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლი არ უნდა ლახავდეს ადმინისტრაციული ორგანოს დამოუკიდებლობის ხარისხს, უნდა ჯდებოდეს მათი უფლებამოსილების ფარგლებში და შეესაბამებოდეს ხელისუფლების დანაწილებისა და ურთიერთგაწონასწორების კონსტიტუციურ პრინციპს. მართლმსაჯულების განხორციელების შედეგად ხელი არ უნდა შეეშალოს ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირებას.
- იმ შემთხვევაშიც, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძვლად დაედო მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას.
- დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას, გამოცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.
- სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ აქტის კანონიერება უნდა დადგინდეს სადავო აქტის გამოცემის დროს მოქმედი კანონმდებლობით. სამსახურში აღდგენისა და იძულებითი განაცდურის ნაწილში, დავა უნდა

გადაწყდეს დავის განხილვის პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე.

- მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკიდურეს ზომას და მისი გამოყენების აუცილებლობა უტყუარი მტკიცებულებებით უნდა დასაბუთდეს.
- მოხელის სამუშაოზე აღდგენაში არ შეიძლება მოიაზრობდეს სადავო პოზიციაზე დანიშნული პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა. ასეთ შემთხვევაში, უნდა მოხდეს სამსახურში აღდგენილი მოხელის ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნა იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში.
- თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში, ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, ასეთ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს ბიუროს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით.
- მობილობამ უნდა უზრუნველყოს შტატების შემცირების შედეგად თანამდებობიდან გასათავისუფლებელ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა ხელახალი დასაქმება. თავისი არსით, მობილობა ხელახალი დასაქმების მექანიზმია და გულისხმობს პირის იმავე ან სხვა დაწესებულებაში არსებულ თანამდებობაზე შესაძლო დანიშვნას, კონკურსით გათვალისწინებული პროცედურის გარეშე.
- დისციპლინური სახდელის გამოყენებისას, გასათვალისწინებელია ჩადენილი გადაცდომის შინაარსი, სიმძიმე და შედეგები, აგრეთვე ჩადენის გარემოებები, მოსამსახურის პიროვნება.
- დაინტერესებული მხარისთვის გასაგები უნდა იყოს, რა მოტივით იქნა მიღებული მის მიმართ კონკრეტული გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სამართლიანობისა და კანონიერების განცდას უნდა ქმნიდეს.
- რეორგანიზაციამ შედეგად არ უნდა გამოიწვიოს შენარჩუნებულ შტატებზე დასაქმებული პირების გათავისუფლება, თუნდაც აღნიშნული პირები რეორგანიზაციის შედეგად შემცირებულ მოხელეზე არაკვალიფიციურები

იყვნენ, რამდენადაც არ არსებობს მათი გათავისუფლების
ფაქტობრივსამართლებრივი საფუძვლები.