

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი

რეკაზ ხოფერია

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში
ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული
გადაწყვეტილების კონტროლი

სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის კვალიფიკაციის
მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: მაია კოპალეიშვილი, ივანე ჯავახიშვილის
სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული
ფაკულტეტის პროფესორი

შინაარსი

I. შესავალი	10
II. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრების განვითარების ისტორია	13
1. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრების ავსტრიული ფესვები	13
ა) ედმუნდ ბერნატზიკის (Edmund Bernatzik) მოსაზრება.....	14
ბ) ფრიდრიხ ტეზნერის (Friedrich Tezner) მოსაზრება	14
გ) კარლ ფრაიჰერ ლემაიერის (Karl Freiherr Lemayer) მოსაზრება.....	15
დ) რუდოლფ ფონ ლაუნის (Rudolf von Laun) მოსაზრება	16
2. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ დისკუსიის სრულყოფა მე-20 საუკუნის გერმანიაში.....	17
ა) ფრიტც ფლაინერის (Fritz Fleiner) მოსაზრება.....	18
ბ) ვალტერ ელინეკის (Walter Jellinek) მოსაზრება.....	19
გ) ულრიხ შოინერის (Ulrich Scheuner) მოსაზრება	20
დ) თეოდორ მაუნცი (Theodor Maunz) მოსაზრება.....	21
ე) ჰერმან როისის (Hermann Reuss) მოსაზრება	21
ვ) ოტო ბახოფის (Otto Bachof) მოსაზრება	22
3. დისკრეციული უფლებამოსილების მოძღვრების ისტორიის შესახებ შეჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	23
III. დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია და დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის აღიარების მიზეზი.....	24
1. დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია.....	24
2. დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის აღიარების მიზეზები.....	27
3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები	29
IV. დისკრეციული უფლებამოსილების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დასაშვებობის საკითხი.....	29
V. დისკრეციული უფლებამოსილების დასაშვებობის საკითხი ევროპულ სამართალში	32
1. ზოგადად.....	32

2. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისადმი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესისა და კონტროლის შესახებ.....	33
ა) მიზანი და ტერმინთა განმარტება.....	33
ბ) ძირითადი პრინციპები.....	34
დ) პროცედურა.....	34
ე) კონტროლი.....	35
3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	35
VI. დისკრეციული უფლებამოსილების დაყოფა კატეგორიებად.....	35
1. დისკრეციული უფლებამოსილების კლასიფიკაცია დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების ფორმისა და გადაწყვეტილების მიღების კოგნიტური ან ნებელობითი ელემენტების მიხედვით.....	36
2. დისკრეციული უფლებამოსილების კლასიფიკაცია მისი მახასიათებლების მიხედვით.....	36
2.1 თავისუფლება ტაქტიკურ მოსაზრებებში (დისკრეცია ტაქტიკაში).....	37
2.2 დისკრეცია კანონის შესრულების ვალდებულებაში.....	38
2.3 დისკრეცია კანონის დამაკონკრეტებელი გეგმების შედგენასა და გეგმების მსგავსი აქტების გამოცემაში.....	38
2.4 დისკრეცია სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესებაში (დისკრეცია მენეჯმენტში).....	39
3. დისკრეციული უფლებამოსილების კლასიფიკაცია სამართლებრივი ბოჭვის ხარისხის მიხედვით.....	39
4. დისკრეციული უფლებამოსილების ფუნქციის შესახებ სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებების შეჯამება.....	40
5. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	41
VII. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება.....	42
1. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება კანონის საფუძველზე.....	42
2. დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის კონკრეტულობის პრინციპი.....	43
3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	44
VIII. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მატერიალური-სამართლებრივი ნორმების მოქმედების სფერო.....	44
1. გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის მოქმედების სფერო.....	44

2. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ნორმების მოქმედების სფერო	46
3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები	47
IX განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები და შეფასების თავისუფლება.....	48
1. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები	48
2. შეფასების თავისუფლება	49
ა) პედაგოგიური და სამეცნიერო შეფასებები.....	51
ბ) სამოხელეო გადაწყვეტილებები	51
გ) კოლეგიური და დამოუკიდებელი ორგანოების გადაწყვეტილებები	52
დ) პროგნოზი და რისკის შეფასების გადაწყვეტილებები	52
3. შერეული ნორმები.....	52
4. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები	53
X. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი	53
1. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი გარე რეგულაციების მიხედვით.....	54
ა) დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანი.....	54
ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლები.....	55
ბ.ა) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები.....	55
ბ.ბ) სპეციალური კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლები.....	56
ბ.გ) კონსტიტუცია როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები	56
ბ. დ) საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი	57
2. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი შიდა რეგულაციების მიხედვით.....	58
3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები	60
XI. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეები	61
1. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების საკანონმდებლო საფუძვლები.....	61
1.1 მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძვლები	61
1.2 საპროცესო-სამართლებრივი საფუძვლები	62
2. მოძღვრება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების შესახებ.....	62

2.1 შეცდომის სახეების სისტემატიზაციის განსხვავებული მიდგომები	62
2.1.1 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 3 სახე.....	64
ა.ა) გარემოებების შეფასების დეფიციტი	66
ა.ბ) საქმისათვის მნიშვნელობის არმქონე გარემოებების გათვალისწინება	66
ა.გ) ადმინისტრაციული ორგანოს თვითშეზღუდვა	68
ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა	69
გ) დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა	70
2.1.2 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 2 სახე.....	70
ა) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა	71
ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით (ბოროტად) გამოყენება	72
2.1.3 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 1 სახე.....	72
ა) შეცდომის რედუქცია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევაზე.....	73
ბ) შეცდომის რედუქცია დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებაზე	73
2.1.4 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების კონკრეტული ჩამონათვალი.....	73
3. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების ალტერნატიული კლასიფიკაცია	74
3.1 შეცდომები, რომლებიც უკავშირდება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შინაგან, სუბიექტურ მხარეს.....	74
3.1.1 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულების შეუსრულებლობა	74
3.1.2 არარელევანტური გარემოებების გათვალისწინება და რელევანტური გარემოებების ყურადღების მიღმა დატოვება.....	76
3.1.3 დისკრეციული უფლებამოსილების დაუშვებელი მოტივით ან მიზნით განხორციელება	76
3.2 შეცდომები, რომლებიც უკავშირდება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების გარეგან, ობიექტურ მხარეს.....	76
3.2.1 ნორმით გაუთვალისწინებელი გადაწყვეტილების შერჩევა	77
3.2.2 თანასწორობის პრინციპის დარღვევა.....	77

3.2.3 თანაზომიერების პრინციპის დარღვევა.....	77
4. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	77
XII. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში	78
1. ზოგადად.....	78
2. გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კონტროლი.....	80
3. გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიზანშეწონილობის კონტროლი	80
4. Reformatio in peius	81
4.1 ზოგადად.....	81
4.2 Reformatio in peius პრინციპის დასაშვებობის საკითხი გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში.....	83
4.3 Reformatio in peius პრინციპის დასაშვებობის საკითხი საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით	85
4.3.1 ზოგადსამართლებრივი საფუძვლები.....	85
4.3.2 განათლების სფეროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულირებები	86
ა) ზოგადი განათლების სფერო.....	86
ბ) პროფესიული განათლების სფერო.....	86
გ) უმაღლესი განათლების სფერო.....	87
5. კონტროლის ფარგლები ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში.....	87
6. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	88
XIII. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი სასამართლოში	89
1. გერმანიის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულაციები	89
2. დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელებაზე სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება.....	93
3. გერმანული საპროცესო ნორმის ორიენტირება მხოლოდ დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე (Ermessen).....	94
4. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების შემოწმება სასამართლოს მიერ.....	94
4.1 სამართლის ნორმის გამოკვლევა.....	94

4.2 დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემოწმების ზოგადი წესი.....	95
4.3 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების გამოკვლევის პრობლემები სასამართლოში.....	98
4.4 დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების საპროცესო-სამართლებრივი საფუძვლები საქართველოში.....	100
5. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის პრაქტიკა საქართველოში.....	103
6. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის ფარგლები და სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	116
6.1 განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის ფარგლები.....	116
6.2 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	117
7. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი.....	119
7.1 სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებები და დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკა გერმანიაში.....	119
7.2 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	120
8. ადმინისტრაციული ორგანოს დაგეგმვითი საქმიანობის დროს მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის ფარგლები.....	128
8.1 დაუშვებელი სახის დაგეგმვითი გადაწყვეტილება.....	129
8.2 დაგეგმვის მიზნები.....	129
8.3 გარემოებების შეფასება და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირება.....	130
ა) დაგეგმვითი გადაწყვეტილების მიღება გარემოებების შეფასებისა და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების გარეშე.....	130
ბ) გარემოებების შეფასებისა და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების დეფიციტი.....	130
გ) გარემოებების და ინტერესების შეცდომით შეფასება.....	131
დ) გარემოებებისა და ინტერესების შეფასების შეუსაბამო, არაპროპორციული შედეგი.....	131
8.4 არსებითი ხასიათის შეცდომა.....	132

8.5 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	132
9. შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი.....	134
9.1 შეზღუდული სასამართლო კონტროლი.....	134
9.2 შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო შემოწმების წესი.....	135
9.2.1 სასამართლო შემოწმების კრიტერიუმების მიმოხილვა.....	135
9.2.2 სასამართლოს მიერ გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ფაქტობრივი გარემოებების შემოწმება.....	136
9.2.3 ადმინისტრაციული წარმოების წესების შესრულების შემოწმება სასამართლოს მიერ.....	136
9.2.4 საგნობრივი შემოწმება.....	137
9.2.5 შეცდომა სამართლებრივი ნორმის გამოყენებაში.....	138
9.2.6 თვითნებობის დაუშვებლობა.....	138
9.2.7 შეცდომის სამართლებრივი შედეგები.....	138
9.2.8 განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები შეფასების თავისუფლებასთან ერთად – სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი.....	139
10. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციების შემოწმება სასამართლოს მიერ.....	139
11. საჯარო სამსახურში მიღებული შეფასებითი გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის ფარგლები.....	141
11.1 ზოგადად.....	141
11.2 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	142
12. საგამოცდო და გამოცდის მსგავსი შეფასებითი გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის ფარგლები.....	163
12.1 სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებები და სასამართლო პრაქტიკა გერმანიაში.....	163
12.1.1 გამოსაცდელი პირის მოსაზრებების მოსმენა და გამომცდელის თვითკონტროლი.....	167
12.1.2 საგამოცდო შეფასების დასაბუთების ვალდებულება.....	168
12.2. სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	168
13. დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანთან შესაბამისობაზე ინტენსიური სასამართლო კონტროლის განხორციელების აუცილებლობა.....	178
14. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	185

XIV. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის გამოსწორება სასამართლოში	186
1. ზოგადად.....	186
2. საგნობრივი, შინარსობრივი ფარგლები	187
3. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფის ვადა.....	189
4. პროცესუალური ფარგლები.....	189
5. მატერიალური და საპროცესო სამართლებრივი რეგულაციები და სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში.....	190
6. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი.....	194
7. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები.....	195
XV. დასკვნა და რეკომენდაციები.....	196
ბიბლიოგრაფია.....	202

აბრევიატურები

ქართულ ენაზე:

სზაკ: საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

სასკ: საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი

უცხოურ ენაზე:

JZ: Juristenzeitung

DÖV: Die öffentliche Verwaltung

NJW: Neue juristische Wochenschrift

JA: Juristische Arbeitsblätter

DVB1: Deutsches Verwaltungsblatt

VwVfG: Verwaltungsverfahrensgesetz

VwGO: Verwaltungsgerichtsordnung

BVerwGE: Bundesverwaltungsgericht

BVerfGE: Bundesverfassungsgericht

OVG: Oberverwaltungsgericht

GG: Grundgesetz

I. შესავალი

ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება ერთ-ერთი ყველაზე მეტად საკამათო საკითხია ადმინისტრაციულ სამართალში.¹

ამ საკითხით ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება და სასამართლო პრაქტიკა უკვე 200 წელია დაკავებულია, თუმცა, მიუხედავად მცდელობისა, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების ეს „ფენომენი“ სრულად არ არის გამოკვლეული. როგორც როდესაც თავის ნაშრომში ოსენბიულის მოსაზრებაზე დაყრდნობით აღნიშნავს, ვისაც დღეს სურვილი აქვს დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტზე თავისი შეხედულება გამოთქვას, მცირე იმედი უნდა ჰქონდეს იმისა, რომ ამ პრობლემას დოგმატურ სინათლეს მოჰყენს.²

დისკუსია არ ცხრება³ და მოიცავს როგორც მატერიალურ-სამართლებრივ, ასევე საპროცესო რეგულაციებს. ხანგრძლივი დისკუსიის მიზეზია მოსაზრება, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანო თვითონ იღებს გადაწყვეტილებას, იმოქმედებს თუ არა და რა სახის გადაწყვეტილებას მიიღებს.⁴

მიუხედავად ასეთი ფართო თავისუფლებისა, მიჩნეულია, რომ ადმინისტრაციული სასამართლო მოკლებულია უფლებამოსილებას, სრულად შეამოწმოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება.⁵

ეს ნიშნავს, რომ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება აქვს არა მოსამართლეს, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირს. მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოა უფლებამოსილი საქმეზე გამოიტანოს „საბოლოო გადაწყვეტილება“, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული.⁶

¹Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2011, გვ. 162.

²Rode L., 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 1.

³ Hofer-Zeni H., Das Ermessen im Spannungsfeld von Rechtsanwendung und Kontrolle, Wien, New York, 1981, წინასიტყვაობა.

⁴ Detterbeck S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 13. Auflage, München 2015, გვ. 94.

⁵Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2011, გვ. 142.

⁶Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2011, გვ. 143.

სწორედ ასეთი ხასიათის გამო, სამართლებრივ ლიტერატურასა და საკანონმდებლო ენაში ხშირად გამოყენებულ ცნებას – დისკრეციული უფლებამოსილება – ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს.⁷

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულია სამართლიანი სასამართლოს უფლება. ამ უფლების საფუძველზე, ყველას, ვისაც მიაჩნია, რომ სახელმწიფომ უკანონოდ შეზღუდა მისი უფლებები, შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს საქმის სამართლიანი გადაწყვეტა. ამ უფლების მიზანია, უზრუნველყოს ადამიანის სრულყოფილი სამართლებრივი დაცვა. ეს კი გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილების სამართლებრივ შემოწმებას. აღნიშნულ დებულებას ფუძემდებლური მნიშვნელობა აქვს დემოკრატიისთვის.⁸

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლება უნდა განხორციელდეს კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში. ადმინისტრაციული ორგანოები კი ნორმატშეფარდებითი საქმიანობისას უნდა ითვალისწინებდნენ საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს.⁹ ამასთან, ადმინისტრაციული სამართალი აკონკრეტებს კონსტიტუციურ სამართალს და უზრუნველყოფს მის სიცოცხლისუნარიანობას.¹⁰

გერმანიასთან შედარებით, საქართველოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტი სიახლეა. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება და ადმინისტრაციული კანონმდებლობა მხოლოდ რამდენიმე წელია რაც განვითარდა საქართველოში. ადმინისტრაციული სამართლის მთავარი საკანონმდებლო საფუძვლები – სზაკ-ი და სასკ-ი მიღებულ იქნა 1999 წელს და ძალაში შევიდა 2000 წელს.

ორივე კანონი მიჩნეულია როგორც საქართველოს სახელმწიფოს სამართლებრივი ტრანსფორმაციის მნიშვნელოვანი საფუძველი. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტები მიზნად ისახავდა დისკრეციული

⁷Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 20.

⁸ იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი, თბილისი 2005 წელი, გვ. 362, 364.

⁹ ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2005 წელი, გვ. 35-36.

¹⁰ ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2005 წელი, გვ. 26.

უფლებამოსილების უკონტროლო განხორციელების მოწესრიგებას, ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებობისა და კორუფციის აღმოფხვრას.¹¹ დისკრეციული უფლებამოსილების შეუზღუდავი ხასიათის გამო, ადმინისტრაციული ორგანო თავს კანონზე მაღლა აყენებდა.¹²

თუმცა, როგორც ცნობილია, საუკეთესო კანონიც კი არ არის გამოსადეგი, თუ იგი ვერ ახდენს მატერიალური სამართლის იმპლემენტირებას, ცხოვრებაში გატარებას.¹³

ამდენად, საჭიროა კვლევა, არსებული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, შესაძლებელია თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტიანი კონტროლი სასამართლოში.

სადისკრეტაციო ნაშრომის მიზანია, დაადგინოს, უზრუნველყოფს თუ არა ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ეფექტიან სამართლებრივ დაცვას დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული უკანონო გადაწყვეტილებებისაგან. ნაშრომში განხილულია დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრების განვითარების ისტორია, დისკრეციული უფლებამოსილების ცნება, დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის აღიარების მიზეზები, მოცემულია მსჯელობა დისკრეციული უფლებამოსილების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დასაშვებობის პრობლემატიკის შესახებ, შესწავლილია დისკრეციული უფლებამოსილების დასაშვებობის საკითხი ევროპულ სამართალში. გარდა ზემოაღნიშნულისა, ნაშრომში განხილულია დისკრეციული უფლებამოსილების კატეგორიები, დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების საფუძვლები, დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმების მოქმედების სფერო, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები და შეფასების თავისუფლება, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს დაშვებული შეცდომის სახეები, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სასამართლოში, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის გამოსწორება

¹¹ ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2005 წელი, გვ. 18.

¹² ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2005 წელი, გვ. 278.

¹³ კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008 წელი, გვ. 7.

სასამართლოში. ნაშრომში წარმოდგენილია კვლევის შედეგები და რეკომენდაციები.

ამასთან, ვინაიდან ქართული ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმა, ძირითადად, გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის მაგალითზე განხორციელდა, ნაშრომში მოცემული დასკვნები ეფუძნება გერმანული და ქართული კანონმდებლობის, სამეცნიერო ლიტერატურისა და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზს.

სადისერტაციო ნაშრომზე მუშაობისას გამოყენებულია ისტორიული, დოგმატური, აღწერილობითი, შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის მეთოდები.

II. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრების განვითარების ისტორია

1. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრების ავსტრიული ფესვები

ადრეულ სამეცნიერო ლიტერატურაში წარმოშობილი დისკუსია დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ, უშუალოდ უკავშირდება „ავსტრიაში“¹⁴ დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სასამართლოს შექმნას. 1867 წლის 21 დეკემბერს მიღებულ იქნა სახელმწიფოს ძირითადი კანონი სასამართლო ხელისუფლების შესახებ. ამ კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით, შეიქმნა ადმინისტრაციული სასამართლო. ადმინისტრაციულ სასამართლოს მიენიჭა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შემოწმების უფლებამოსილება, გარდა ისეთი გადაწყვეტილებებისა, რომლებიც მიღებული იყო „თავისუფალი დისკრეციის“ ფარგლებში. აქედან დაედო სათავე დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ დისკუსიას, რომელიც დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრებას დღესაც ახასიათებს. დისკუსია განპირობებული იყო მოსაზრებით: სადაც ადმინისტრაციული ორგანოს „თავისუფალი დისკრეცია“ იწყება, იქ მთავრდება სასამართლო კონტროლი.¹⁵

დისკუსიის სათავეებიდან მნიშვნელოვანია რამდენიმე ავტორის პოზიციის განხილვა, რომელთა აზრებმაც დისკუსიის შემდგომ განვითარებაზე მოახდინა გავლენა:

¹⁴ შენიშვნა: აქ „ავსტრიაში“ იგულისხმება ჰაბსბურგების მონარქია, სამეფოები და მიწები, რომლებიც უნგრეთის სამეფო ტახტს არ მიეკუთვნებოდა.

¹⁵ Schindler B., *Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz)*, Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 12-13.

ა) ედმუნდ ბერნატზიკის (Edmund Bernatzik) მოსაზრება

პირველი სიღრმისეული მსჯელობა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის შესახებ, მოცემულია ედმუნდ ბერნატზიკის საპაბლიცაციო ნაშრომში. ის დაუპირისპირდა არსებულ მიდგომას, რომლის მიხედვითაც დისკრეცია და სამართლის გამოყენება სხვადასხვა, ურთიერთსაწინააღმდეგო ცნებები იყო. მისი მოსაზრებით, „თავისუფალი დისკრეცია“ სულაც არ ნიშნავს სამართლებრივი ნორმების არარსებობას და მათგან გათავისუფლებას. დისკრეცია არ არის სამართლებრივი ბოჭვისგან თავისუფალი სივრცე, ეს არის სამართლებრივი ნორმებით და რეგულირებებით შებოჭილი, არა „თავისუფალი“ არამედ „სავალდებულო“ დისკრეცია. ედმუნდ ბერნატზიკი ნაშრომში ასევე აღნიშნავს, რომ კანონის აღსრულება მოითხოვს გარკვეული დოზით სუბიექტურ თავისუფლებას და რადგან მოსამართლეს არ არის „მანქანა“, დისკრეცია უნდა მივიღოთ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ისეთ სფეროდ, რომლის სასამართლო კონტროლიც აზრს მოკლებულია. შეზღუდულ სასამართლო კონტროლს განაპირობებს ფაქტობრივი გარემოებების სირთულე. „სულიერი სამუშაოს“ ნებისმიერ სფეროში საქმიანობას აქვს საზღვრები, რომლის მიღმაც შეუძლებელია მიღებული გადაწყვეტილების სისწორის შემოწმება სხვა პირის მიერ. ასეთ შემთხვევებში, შეუძლებელია მტკიცება, თუ რომელი შეფასებაა სწორი. ავტორი დისკრეციას მიაკუთვნებს აგრეთვე ისეთ შემთხვევებს, როდესაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს „საჯარო ინტერესიდან“ გამომდინარე. ასეთი ნორმები იმდენად ბუნდოვანია, რომ მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეს შეუძლია მისი შეფასება. სასამართლო კონტროლის დროს კი უნდა შემოწმდეს, არის თუ არა საქმეში ბოროტი განზრახვა ან უხეში გაუფრთხილებლობა.¹⁶

ბ) ფრიდრიხ ტეზნერის (Friedrich Tezner) მოსაზრება

ედმუნდ ბერნატზიკის ნაშრომში მითითებული მოსაზრებები გაკრიტიკებულია ფრიდრიხ ტეზნერის მიერ. ტეზნერმა ბერნატზიკის კონცეფციაში დაინახა ადმინისტრაციული სასამართლოს მცდარი პრაქტიკის გამართლება. ტეზნერის მოსაზრებით, ავტორის ნაშრომში სამართლებრივი დაცვის პრინციპი უგულვებელყოფილია და ამიტომ მან ბერნატზიკის შეხედულებებს აბსურდი უწოდა. ტეზნერის მოსაზრებით, ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის განმარტება და გამოყენება მოსამართლის კლასიკური ამოცანაა. დეფინირება, ინტერპრეტირება, დადგენა, შესრულებულია თუ არა ნორმის

¹⁶ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 14-15.

ფაქტობრივი გარემოებების ნაწილი, ასევე სუბსუმირება, მოსამართლის ვალდებულებაა. ამიტომ, ტეზნერისთვის მიუღებელი იყო, ნორმაში განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების არსებობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული ჰქონოდა დისკრეციული უფლებამოსილება. მისი აზრით, განუსაზღვრელი ან ბუნდოვანი ცნებები ყოველთვის სამართლებრივი ცნებებია. მოსამართლეს უნდა შეეძლოს ისეთი განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების დაკონკრეტებაც კი, როგორცაა „საჯარო ინტერესი“. სხვა შემთხვევაში ადმინისტრაციული სამართალწარმოება დაკარგავს აზრს. მოგვიანებით გამოქვეყნებულ პუბლიკაციებში, ტეზნერმა შეასუსტა თავისი პოზიცია ნორმის ფაქტობრივი გარემოებების შესრულების სრული სასამართლო კონტროლის შესახებ. ტეზნერისთვის დისკრეციის ძირითადი ნიშანი არ იყო ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის განუსაზღვრელობა. მისთვის ძირითადი კრიტერიუმი იყო აღსრულების მრავალი, სხვადასხვა შესაძლებლობა, ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის თავისუფლება ნორმის სამართლებრივი შედეგის ნაწილში. ტეზნერი თავისი მოძღვრებით ადმინისტრაციული სასამართლოს უფლებამოსილების გაფართოების მომხრე იყო. მას ჰქონდა უნდობლობა ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ. ტეზნერის ნაშრომი აღიარებულ იქნა როგორც ადმინისტრაციული სასამართლოს იდეალური მოსამართლის სახელმძღვანელო.¹⁷

გ) კარლ ფრაიჰერ ლემაიერის (Karl Freiherr Lemayer) მოსაზრება

ლემაიერი ავსტრიაში აღიარებული იყო როგორც „ადმინისტრაციული სასამართლო სისტემის მამა.“ მისი მოსაზრებით, ახლად შექმნილი ადმინისტრაციული სასამართლო სისტემის ძირითადი პრობლემა იყო კომპეტენციის განსაზღვრა. სასამართლო ვალდებულები იყო ისე დაეცვა მოსარჩელის კანონიერი ინტერესები, რომ არ შეეზღუდა ადმინისტრაციული ორგანო თავის საქმიანობაში. ამიტომ, სასამართლო კონტროლის მიღმა უნდა დარჩენილიყო დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები. ლემაიერის აზრით, მოსამართლის ძირითადი ამოცანა იყო, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შემოწმება, კონტროლი. კერძოდ, მოსამართლეს უნდა დაედგინა, ადმინისტრაციული ორგანოს შეფასებებით ხომ არ მოხდა შეჭრა ინდივიდის დაცულ სამართლებრივ სივრცეში. თუმცა, ადმინისტრაციული სასამართლოს მოსამართლეს სრულად არ ჰქონდა წარმეული „cognitio arbitraria.“ სასამართლო ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ისეთ სფეროში ჩარევას ვერ შეძლებს, რაც მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციაა. ლემაიერი მისი თანამედროვე ავტორებისგან

¹⁷ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 16-18.

გამოირჩევა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და სასამართლოს შორის კომპეტენციების განაწილების მიდგომით. დისკრეცია მისთვის იყო სხვადასხვა პასუხისმგებლობის სფეროების გამოჯენის ინსტრუმენტი.¹⁸

დ) რუდოლფ ფონ ლაუნის (Rudolf von Laun) მოსაზრება

ლაუნის მოსაზრებით, საჯარო ხელისუფლების ორგანო უფლებამოსილია და ვალდებულია მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც სასარგებლოა ყველასთვის და რომელიც, საჯარო ინტერესიდან გამომდინარე, არის ყველაზე მეტად მიზნობრივი. ეს არის თავისუფალი დისკრეციის არსი.¹⁹

ლაუნის აზრით, განუსაზღვრელი ცნებების შემცველი ნორმები ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს არა „თავისუფალ“, არამედ „მხოლოდ დისკრეციას,“ რადგან გადაწყვეტილების მიღება კანონის მიზნიდან გამომდინარე ხდება. ამიტომ, ასეთ შემთხვევებში რამდენიმე გადაწყვეტილება კი არ არის სწორი, არამედ მხოლოდ ერთი.²⁰

დისკრეციისთვის კი დამახასიათებელია არჩევანის თავისუფლება. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს რამდენიმე მისაღწევი მიზნიდან აირჩიოს ერთ-ერთი. მისი აზრით, დისკრეციის მაგალითია საჯარო პირების დანიშვნა, ღირსების წოდების ან ჩინის მინიჭება და ა.შ. ასეთ შემთხვევებში, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს უფლებამოსილება დანიშნოს საჯარო მოხელე ან უარი თქვას მის დანიშვნაზე, მიანიჭოს მას წოდება ან უარი თქვას ასეთის მინიჭებაზე. ყველა ალტერნატივა შეესაბამება კანონს. ადმინისტრაციული ორგანო არ არის ვალდებული ასაბუთოს რომელი ერთადერთი გადაწყვეტილებაა სწორი, არამედ მას შეუძლია რამდენიმე სწორი გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ერთ-ერთი.²¹

ლაუნი ნაშრომში ასევე აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო არ არის ყოველთვის უფლებამოსილი მისთვის მინიჭებული დისკრეციის ფარგლებში მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, როგორც სურს. ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებას აქვს როგორც შიდა, ასევე გარე ფარგლები.²² ლაუნის მოსაზრებით,

¹⁸ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 18-20.

¹⁹ von Laun R., Das Freie Ermessen und seine Grenzen, Leipzig und Wien 1910, გვ. 20.

²⁰ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 21.

²¹ von Laun R., Das Freie Ermessen und seine Grenzen, Leipzig und Wien 1910, გვ. 260.

²² von Laun R., Das Freie Ermessen und seine Grenzen, Leipzig und Wien 1910, გვ. 262.

დისკრეციის გარე ფარგლები არის მატერიალურ-სამართლებრივი რეგულირებები,²³ ხოლო შიდა ფარგლები - „დისკრეციის გადამეტება.“ დისკრეციის გადამეტება არის შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ხელმძღვანელობს საკუთარი და არა კანონით დადგენილი მიზნებით.²⁴ თუ „დისკრეციის გადამეტება“ დადგინდება, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება არის არა უბრალოდ არამიზნობრივი, არამედ კანონსაწინააღმდეგო.²⁵

2. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ დისკუსიის სრულყოფა მე-20 საუკუნის გერმანიაში

მე-19 საუკუნის ბოლოს გერმანულ სახელმწიფოებში შეიქმნა დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სასამართლო სისტემა. ავსტრიული მოდელი დაინერგა ვიურტემბერგში (1876) და საქსენში (1900). სხვა გერმანულმა სახელმწიფოებმა კი განსხვავებული მიდგომა აირჩიეს. კერძოდ, მათ ჩამოწერეს ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენციები ისე, რომ მკაცრი გამიჯვნა დისკრეციასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებაში არ მომხდარა. კაიზერის რაიხის დასასრულამდე (1918) გერმანიაში ერთგვაროვანი მიდგომა დისკრეციის შესახებ არ იყო და ეს გარემოება არც ვაიმარის რესპუბლიკის დროს შეცვლილა. 1919 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, რაიხის ყველა მიწას უნდა შეექმნა ადმინისტრაციული სასამართლო სისტემა. თუმცა, კონსტიტუცია უფრო მეტ კონკრეტულობას არ შეიცავდა ადმინისტრაციულ სასამართლო სისტემასთან მიმართებაში. 1918 წელს რაიხის ადმინისტრაციული სასამართლოს შექმნის მცდელობა კი მიწების წინააღმდეგობის გამო წარუმატებელი გამოდგა. ამიტომ, ავსტრიისგან განსხვავებით, გერმანიაში დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე დისკუსიას არ ჰქონდა ერთიანი დამაკავშირებელი რეგულაცია. შესაბამისად, დისკუსია ასახავდა პოზიტიური სამართლის ფრაგმენტულ, არაერთიან ხასიათს. ნაციონალ-სოციალიზმის პერიოდში (1933-1945) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი გზით უფლების დაცვა შეზღუდული იყო, რადგან სასამართლოებს კონტროლის კომპეტენცია ჩამოერთვა. გარდა ამისა, სასამართლოები იძულებულნი იყვნენ არსებული იდეოლოგიის გავლენით განხორციელებინათ სამართალწარმოება. 1941 წელს შექმნილი რაიხის ადმინისტრაციული სასამართლო არ იყო ვაიმარის რესპუბლიკის დროს არსებული იდეის განხორციელება. პირიქით, ეს სასამართლო მიზნად ისახავდა ადმინისტრაციულ სასამართლოებში ჯერ კიდევ შემორჩენილი დამოუკიდებლობის აღმოფხვრას და

²³ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 21.

²⁴ von Laun R., Das Freie Ermessen und seine Grenzen, Leipzig und Wien 1910, გვ. 263-264.

²⁵ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 22.

სრული კონტროლის დამყარებას.²⁶

მესამე რაიხის დასრულების შემდეგ, მოკავშირე სახელმწიფოებმა შეაჩერეს ადმინისტრაციული სასამართლოების საქმიანობა. თუმცა, რადგან ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეას მიეკუთვნებოდა, ადმინისტრაციული სასამართლოების საქმიანობა სწრაფადვე აღადგინეს.²⁷

თითქმის ყველა მიწის კანონი ითვალისწინებდა სასამართლო კონტროლის ძირითადი წესიდან დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყოფას. 1950-იან წლებში კი დაიწყო ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსზე მუშაობა, რომელიც საერთო იქნებოდა ყველა მიწისთვის.²⁸ კოდექსი ძალაში შევიდა 1960 წელს.²⁹ ყველა ინსტანციის ადმინისტრაციული სასამართლოსთვის სავალდებულო გახდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმება.³⁰

მე-20 საუკუნის გერმანიაში მიმდინარე დისკუსიიდან მნიშვნელოვანია რამდენიმე ავტორის პოზიციის განხილვა, რომელთა აზრებმაც დისკუსიის შემდგომ განვითარებაზე მოახდინა გავლენა:

ა) ფრიტც ფლაინერის (Fritz Fleiner) მოსაზრება

დისკრეციული უფლებამოსილების პრობლემატიკაზე მსჯელობა მოცემულია ფრიტც ფლაინერის ნაშრომში „ინსტიტუციები.“ მისი ნაშრომიდან ჩანს, თუ რამდენად არაერთგვაროვანი იყო სამართლებრივი მდგომარეობა გერმანიაში. ფლაინერი თავდაპირველად გამოთქვამდა მოსაზრებას, რომ სასამართლოები კონტროლის განხორციელების დროს სამართლებრივი კონტროლით მხოლოდ მაშინ არიან შეზღუდულები, როდესაც კანონი მათ ამ შეზღუდვას უწესებს. თუმცა, მოგვიანებით, 1928 წელს გამოცემულ, ზემოაღნიშნული ნაშრომის მერვე გამოცემაში, მან შეცვალა მოსაზრება. კერძოდ, ის თვლიდა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის უფლებამოსილება სასამართლოს არ ჰქონდა, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც დისკრეციული უფლებამოსილების

²⁶ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 26-28.

²⁷ von Brauchitsch M., Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2., neubearbeitete Auflage, Köln, Berlin, München, Bonn, Carl Heymanns Verlag KG, 1962, გვ. 1-2.

²⁸ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 28.

²⁹ Waldhoff Chr. in Gärditz Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, Kommentar, Köln 2013, გვ. 7.

³⁰ Bamberger Chr. in Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, München 2011, გვ. 475.

ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი სასამართლოს ევალებოდა კანონის საფუძველზე. ფლანდრის კანონიერების პრინციპის მომხრე იყო, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს საქმიანობის განხორციელების დროს მკაცრად უნდა დაეცვა კანონის მოთხოვნები. მისი აზრით, მხოლოდ ამ შემთხვევაში იქნებოდა შესაძლებელი ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის აღკვეთა, საკუთრების უფლების დაცვა. თუმცა, ფლანდრის კანონით ბოჭვის ვალდებულება არ წარმოედგინა როგორც მოუქნელი პრინციპი, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა კანონის საფუძველზე მინიჭებული ჰქონოდა დისკრეციული უფლებამოსილება. ფლანდრისთვის მნიშვნელობა არ ჰქონდა ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეცია მინიჭებული ჰქონდა ნორმის ფაქტობრივი შემაღეგნლობის თუ სამართლებრივი შედეგის ნაწილში. მისი განმარტებით, ტერმინები „საჯარო ინტერესი“ და „საჭიროება“ შეიცავდა დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ფლანდრის მოსაზრებით, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული ჰქონდა დისკრეცია, ის ვალდებული იყო დაეცვა დისკრეციის ფარგლები. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა განხილული უნდა ყოფილიყო როგორც კანონსაწინააღმდეგო ქმედება. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ჰქონდა თვითნებურად მოქმედების უფლება.³¹

ბ) ვალტერ ელინეკის (Walter Jellinek) მოსაზრება

ვალტერ ელინეკი 1913 წელს გამოქვეყნებულ ნაშრომში შეეხო დისკრეციული უფლებამოსილების პრობლემატიკას. მოგვიანებით, 1928 წელს მან გამოსცა ნაშრომი „ადმინისტრაციული სამართალი“, რომელშიც მოცემულია მისი მოსაზრებები დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით. ელინეკის ეს ნაშრომი ადმინისტრაციული სამართლის კლასიკად არის მიჩნეული.³²

ელინეკის მოსაზრებით, „თავისუფალი დისკრეცია“ ერთგვარად ეწინააღმდეგება ხელისუფლების კანონით ბოჭვის პრინციპს. მაგრამ, სწორედ აქ იწყება სირთულეები. „თავისუფალი დისკრეციის“ ფარგლებში მოქმედი ადმინისტრაციული ორგანოები არ არიან კერძო პირები, რომლებსაც უფლება აქვთ თავიანთი თავისუფალი ნებით, შეხედულებებით, თვითნებობით განახორციელონ საქმიანობა. პირიქით, „თავისუფალი დისკრეცია“ სავალდებულო, მბოჭავი დისკრეციაა. კანონის ნებიდან გამომდინარე არაერთმნიშვნელოვანი ხასიათი განასხვავებს „თავისუფალ დისკრეციას“ მოხვედრებით

³¹ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 30-31.

³² Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 33.

თავისუფლებებისაგან, რომლებშიც რეალურად ბოჭვა მოიაზრება. ელინეკისთვის დისკრეცია იყო კანონით განსაზღვრული „არაერთმნიშვნელოვნება.“³³

თავისუფალი დისკრეცია შეიძლება არსებობდეს როგორც მიზნების არჩევის დროს, ასევე საშუალებების შერჩევის შემთხვევაში. მოძღვრება, რომელიც დისკრეციულ უფლებამოსილებას შემოსაზღვრავს მხოლოდ მიზნების არჩევით, მცდარია.³⁴ არაერთმნიშვნელოვნება განსაკუთრებით დამახასიათებელია განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებებისთვის. თუმცა, არც განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებებია ფარგლების გარეშე.³⁵

ელინეკი ასევე განიხილავს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების საკითხს. ის ერთმანეთისგან განასხვავებს სხვადასხვა ტიპის შეცდომებს. მათი დაყოფა შესაძლებელია 3 ჯგუფად:

(1) შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო თვლის, რომ ის შებოჭილია კანონით, სინამდვილეში კი აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება ანუ ე.წ. „სამართლებრივი შეცდომა“ დისკრეციაში;

(2) შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ითვალისწინებს ისეთ გარემოებებს, რომლებსაც საქმესთან კავშირი არ აქვს;

(3) და შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ ითვალისწინებს გარემოებებს, რომლებიც კანონის მიხედვით არსებითად არის მიჩნეული.³⁶

გ) ულრის შოინერის (Ulrich Scheuner) მოსაზრება

შოინერმა, ნაშრომში, რომელიც გამოქვეყნდა 1928 წელს, წარმოაჩინა დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე მიმდინარე დისკუსიის ნაკლი. მან გააკრიტიკა სასამართლო პრაქტიკა და სამართლებრივი მოძღვრება, რადგან მათ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი ისე განავრცეს, რომ თეორიულად საკმარის დონეზე არც კი შეუსწავლიათ საკითხი. მისი აზრით, ადმინისტრაციული ორგანო არის კანონის აღმასრულებელი. ამიტომ, დისკრეცია ვერ იქნება „კანონისაგან თავისუფლება;“ დისკრეცია შეიძლება იყოს მხოლოდ

³³ Jellinek W., Verwaltungsrecht, Dritte, durchgesehene Auflage, Berlin 1931, გვ. 30.

³⁴ Jellinek W., Verwaltungsrecht, Dritte, durchgesehene Auflage, Berlin 1931, გვ. 35.

³⁵ Jellinek W., Verwaltungsrecht, Dritte, durchgesehene Auflage, Berlin 1931, გვ. 31.

³⁶ Jellinek W., Verwaltungsrecht, Dritte, durchgesehene Auflage, Berlin 1931, გვ. 36-39.

„კანონის შინაარსის შეუცნობადობა.“ დისკრეცია არის კანონის განმარტების პრობლემატიკა, უბრალო სირთულე, რომელიც დაკავშირებულია კანონის შინაარსის გამორკვევასთან. სასამართლოები აკონკრეტებენ კანონიდან გამომდინარე ფარგლებს დისკრეციასთან მიმართებაში. ასეთი სასამართლო პრაქტიკით დგინდება არა ახალი „შეცდომის სახე“, არამედ დროთა განმავლობაში ვიწროვდება დისკრეციის ფარგლები.³⁷

დ) თეოდორ მაუნცის (Theodor Maunz) მოსაზრება

ნაციონალ-სოციალიზმის დროს გერმანიაში დასრულდა მონარქიის პირობებში ბრძოლით მოპოვებული და ვაიმარის რესპუბლიკის დროს აშენებული სამართლებრივი სახელმწიფო. მოხდა სამართლის მკაცრი პოლიტიზება. კოდიფიცირებული სამართლის ბუნდოვანი ნორმა განიმარტებოდა ფიურერის ნებასთან მიმართებაში. ეს პროცესი შეეხო დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტსაც. აღნიშნულის გამო, ადმინისტრაციულ ორგანოებს ჰქონდათ განუსაზღვრელი დისკრეცია. თუმცა, 1933 წლის შემდეგ მიღებული კანონებით ადმინისტრაციული ორგანოები მკაცრად იყვნენ შეზღუდული. ამიტომ, დამკვიდრდა მეთოდური დუალიზმი. მაუნცის აზრით, სამართლისა და დისკრეციის პრობლემატიკა ლიბერალური სახელმწიფოსთვის ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა, რადგან ეს უშუალოდ უკავშირდება სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კანონიერების პრინციპს, რასაც, თავის მხრივ, მთლიანად ეფუძნება ლიბერალური სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სამართალი.³⁸

ე) ჰერმან როისის (Hermann Reuss) მოსაზრება

როისმა თავის ნაშრომში ერთმანეთისგან განასხვავა ტერმინები „დისკრეცია“ და „განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები.“ მან დანერგა ცნებები როგორცაა „მოქმედების დისკრეცია“ ან „ვოლიტიური დისკრეცია“, რადგან, მისი აზრით, „დისკრეციის“ ცნების გამოყენება არასწორად ხდებოდა. კერძოდ, თუ ნორმის ფაქტობრივი გარემოებების ნაწილში მითითებული იყო განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება, იგულისხმებოდა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება. ასეთი ცნებების დაკონკრეტება კი, არის არა ნებელობითი, ვოლიტიური აქტი როგორცაა დისკრეცია, არამედ კოგნიტური, შემეცნებითი აქტი. როისის აზრით, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება იმიტომ არის სამართლებრივი ცნება, რომ მისი, უკვე წინასწარ განსაზღვრული მნიშვნელობა შეცნობილ უნდა

³⁷ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 36-38.

³⁸ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 39-40.

იქნას. დისკრეციის შემთხვევაში ეს წინასწარ არ არის განსაზღვრული. როისმა მკაცრად გამოიწინა ერთმანეთისგან ზემოაღნიშნული ტერმინები. ასეთი მიდგომა ჯერ კიდევ ტეზნერთან გვხვდება. თუმცა, როისისგან განსხვავებით, ტეზნერი თვლიდა, რომ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებდა დისკრეციას. როისისთვის განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების დაკონკრეტება სრულიად შესაძლებელი იყო. ხოლო, ისეთ შემთხვევებში, როდესაც განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების ერთგვაროვნად განმარტება შეუძლებელია, როისს მიაჩნია, რომ ასეთი ტერმინის შემცველი აქტი არის უკანონო. ავტორის მოსაზრებამ კიდევ უფრო გააძლიერა დისკრეციიდან განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების გამოტანის საკითხი და ეს მიდგომა გამყარდა კონსტიტუციიდან გამომდინარე არგუმენტებით. თუ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები სამართლებრივ ცნებებად უნდა მივიჩნიოთ, მაშინ ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა შეეძლოს მისი დაკონკრეტება, რაც ექვემდებარება სრულ სასამართლო კონტროლს.³⁹

ვ) ოტო ბახოფის (Otto Bachof) მოსაზრება

განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებთან დაკავშირებით ბახოფმა გაიზიარა ელინეკის შეხედულება, რომ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების საფუძველზე ადმინისტრაციულ ორგანოს შეიძლება მიენიჭოს დისკრეცია. ბახოფს არ სურდა გერმანიაში 1933 წლამდე არსებული სამართლებრივი მოძღვრებიდან გადახვევა, თუმცა, „თორმეტწლიანი თვითნებური მმართველობის“ გამო, ხედავდა დისკრეციული უფლებამოსილების ობიექტური ფარგლების შეზღუდვის აუცილებლობას, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე. მოგვიანებით, ბახოფმა შეცვალა თავისი პოზიცია დისკრეციული უფლებამოსილების მაქსიმალურ შეზღუდვასთან დაკავშირებით. ბახოფი, როისის მსგავსად, აცხადებდა, რომ ტერმინი დისკრეცია მხოლოდ მაშინ უნდა იქნას გამოყენებული, როდესაც კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს მოქმედების თავისუფლებას. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტება არის სამართლებრივი საკითხი, რომელიც სრულიად მოწმდება სასამართლოს მიერ. თუმცა, განმარტებისგან უნდა განვასხვავოთ „გამოყენების“ ან, სხვაგვარად, „სუბსუმირების“ ცნება. ამ შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს „შეფასების თავისუფლება,“ რაზეც შეუძლებელია სასამართლო კონტროლის განხორციელება.⁴⁰

³⁹ Jellinek W., Verwaltungsrecht, Dritte, durchgesehene Auflage, Berlin 1931, გვ. 41-43.

⁴⁰ Schindler B., Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 43-44.

3. დისკრეციული უფლებამოსილების მოძღვრების ისტორიის შესახებ შეჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის შესახებ დისკუსია მე-19 საუკუნიდან იწყება და უკავშირდება ადმინისტრაციული სასამართლოებისა და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შექმნის ისტორიას. გვიანი კონსტიტუციური მონარქიების პერიოდში, განსაკუთრებით ავსტრიასა და პრუსიაში, ადმინისტრაციული მმართველობა მონარქის გავლენის სფეროში იყო მოქცეული. თუმცა, ლიბერალურად განწყობილმა საზოგადოებამ, მიზნად დაისახა ინდივიდუალური თავისუფლებისა და საკუთრების დაცვა და ამ საქმეში მთავარი როლი მიენიჭა სასამართლოს, რადგან მხოლოდ სასამართლო შეიძლება ყოფილიყო მოქალაქეთა საყრდენი ხელისუფლების თვითნებობის წინააღმდეგ. ამიტომ, დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მოძღვრება თავიდანვე ემხრობოდა მმართველობით გადაწყვეტილებებზე სრული სასამართლო კონტროლის განხორციელების იდეას. ეს ერთგვარი საშუალება იყო, პოლიტიკაში მოქალაქეთა უუფლებობა და ადმინისტრაციული ორგანოების გადაჭარბებული უფლებები გათანაბრებულიყო.⁴¹

მონარქიის დასრულების შემდეგ, ეს მიდგომა არსებითად არ შეცვლილა ადმინისტრაციული სამართლის მოძღვრებაში. მხოლოდ რამდენიმე ავტორთან თუ მოიძებნება მოსაზრება სასამართლო კონტროლის შესუსტებისა და დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის განსაზღვრაში პარლამენტისთვის გარკვეული როლის მინიჭების შესახებ. ეს ავტორებია ფლაინერი (Fleiner) და შნოიერი (Schneuer). მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ, გერმანიაში ახლებური მიდგომის ჩამოყალიბება დაიწყო. თუმცა, დისკუსიისთვის მაინც იყო დამახასიათებელი ერთგვარი შიში, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ უნდა ჰქონდეთ მომეტებული თავისუფლება და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა არ უნდა იყოს სასამართლო კონტროლის მიღმა.⁴²

გერმანულ ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში დისკრეციული უფლებამოსილების ჩამოყალიბებაზე გავლენა

⁴¹ Schindler B., *Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz)*, Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 84

⁴² Schindler B., *Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz)*, Zürich/St. Gallen 2010, გვ. 84

მოახდინა ავსტრიაში გავრცელებულმა მოსაზრებებმა. ავსტრიული მოძღვრება ძირითადად ეფუძნება ბერნატიკის (Bernatzik) იდეებს. მისი მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის „ბუნდოვანი ცნებების“ პრობლემა. საკანონმდებლო წინაპირობების განუსაზღვრელობა მოითხოვს, ადმინისტრაციულ ორგანოს ჰქონდეს თავისუფლება გადაწყვეტილების მიღების დროს. სასამართლო კონტროლი კი შეუძლებელია, რადგან ასეთ შემთხვევაში ორმაგ მმართველობას მივიღებთ. მოგვიანებით, ტეზნერმა (Tezner) გამოთქვა მოსაზრება, რომ ნორმის ბუნდოვანი, განუსაზღვრელი ხასიათი კი არ ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, არამედ სამართლებრივ შედეგში არჩევანის თავისუფლება და მხოლოდ ასეთი შემთხვევები არ ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს. ფლაინერსაც (Fleiner) იგივე მოსაზრება ჰქონდა – ნორმის განუსაზღვრელობა კი არა, არჩევანის შესაძლებლობა ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას.⁴³

1945 წლის შემდეგ, გერმანიაში დამკვიდრდა მოსაზრება, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების მიჩნევა ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლებად, სახიფათოა. ამიტომ, დისკრეცია ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლება კი არ არის, არამედ ეს არის, კანონის აღსრულებისას ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდული თავისუფალი სივრცე. სასამართლო კი სრულად ამოწმებს ადმინისტრაციული აქტების კანონიერებას.⁴⁴

III. დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია და დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის აღიარების მიზეზი

1. დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია

მიუხედავად იმისა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების სამართლებრივი ინსტიტუტის შესახებ დისკუსია ხანგრძლივ პერიოდს მოიცავს, მისი ზუსტი მნიშვნელობა დღესაც არ არის განსაზღვრული. სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებით, ეს გამოწვეულია დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტთან სამართლის სხვადასხვა ფუნდამენტური პრობლემების

⁴³ Varadinek B., Ermessen und gerichtliche Nachprüfbarkeit im französischen und deutschen Verwaltungsrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Aachen 1995, გვ. 96-97.

⁴⁴ Varadinek B., Ermessen und gerichtliche Nachprüfbarkeit im französischen und deutschen Verwaltungsrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Aachen 1995, გვ. 98.

კავშირით. ეს არის: ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი; კანონიერების პრინციპი; სასამართლო კონტროლის ფარგლები.⁴⁵

1976 წელს მიღებული და 1977 წელს ძალაში შესული გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონი⁴⁶ არ განსაზღვრავს დისკრეციული უფლებამოსილების ცნებას. კანონში არ არის მოცემული პასუხი დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების განმარტებასთან დაკავშირებით მიმდინარე დისკუსიაზე. გერმანიის კანონი შემოიფარგლება მხოლოდ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დადგენით.⁴⁷

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფში მოცემული მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმა გაგრძელებას ჰპოვებს გერმანიის საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფით გათვალისწინებულ ნორმაში, დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების განმარტების გარეშე.⁴⁸

რადგან გერმანიის კანონმდებლობა დისკრეციული უფლებამოსილების ცნებას არ განმარტავს, სამეცნიერო ლიტერატურაში მოცემულია ცნების დეფინირების მცდელობა. აღსანიშნავია, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია სამეცნიერო ლიტერატურაში გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონისა და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის ძალაში შესვლამდე იყო მოცემული.

სამეცნიერო ლიტერატურაში განსაკუთრებით გავრცელებულია რამდენიმე განმარტება:

მერკლის (*Merkl*) მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის „სამართლებრივი შესაძლებლობა,“ გამოხატო საკუთარი ნება უცხო პირის ნებით დადგენილი მბოჭავი რეგულაციების არარსებობის გამო.⁴⁹

კჰერმაკის (Czermak) მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება

⁴⁵ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 12.

⁴⁶ Kopp F./ Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, გვ. 3.

⁴⁷ Sachs M., in Stelkens P. / Bonk H. J./ Sachs M., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1348.

⁴⁸ Basistexte Öffentliches Recht, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Auflage, München 2007, gv. 417.

⁴⁹ Merkl A., Allgemeines Verwaltungsrecht, Darmstadt 1969 (Unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe Wien und Berlin 1927), გვ. 152.

ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან ერთ-ერთის მიღება შეუძლია.⁵⁰

ოსენბიულის (Ossenbühl) მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის ადმინისტრაციული ორგანოს კანონის შესაბამისი არჩევანი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრაში.⁵¹

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება ეხება სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრას და ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს სხვადასხვა ქმედების შერჩევის უფლებამოსილება. ადმინისტრაციულ ორგანოს თავად შეუძლია განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგი, ვინაიდან სამართლებრივი ნორმა სამართლებრივ შედეგს არ ადგენს. ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს ორ ან მეტ ღონისძიებას შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობა.⁵²

ამდენად, ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება აქვს, თუ მას შეუძლია ნორმის სამართლებრივი შედეგის ნაწილში გადაწყვეტილების შერჩევა. ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, შეარჩიოს შესაბამისი, სათანადო გადაწყვეტილება.⁵³

გერმანიის კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა მოიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების განმარტებას. კერძოდ, სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ღ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილება არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.

დისკრეციული უფლებამოსილების ცნება განმარტებულია აგრეთვე ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში. კერძოდ, დისკრეციული უფლებამოსილება სახეზეა, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს, სამართლის ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის

⁵⁰ Czermak F., Was ist Verwaltungsermessen?, DÖV 1966, გვ. 751.

⁵¹ Ossenbühl F., Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre, DÖV 1968, გვ. 619.

⁵² Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 135-136.

⁵³ Wolff H.A. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2035.

შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში, რჩება შესაძლებლობა აირჩიოს მისაღები ღონისძიება. ამ დროს, კანონი არ განსაზღვრავს სამართლებრივ შედეგს. ამის ნაცვლად, კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს უფლებამოსილებით, დამოუკიდებლად განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგი. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება ენიჭება ორ ან რამდენიმე სამართლებრივ შედეგს შორის აირჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლებას, კონკრეტულ შემთხვევაში განახორციელოს თუ არა ღონისძიება ან მისაღები ღონისძიებებიდან რომელი ღონისძიება გამოიყენოს.⁵⁴

2. დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის აღიარების მიზეზები

ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებას საფუძვლად უდევს მოსაზრება, რომ კანონმდებელს არ შეუძლია ყველა ცალკეული შემთხვევისთვის სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრა. კანონმდებელს არც აქვს ეს ვალდებულება. ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების ერთ-ერთი მიზანია მრავალი საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტის მიღების აუცილებლობის გამორიცხვა. გარდა ამისა, კონკრეტული შემთხვევის პირობების გათვალისწინებით, ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ მოქნილი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. ეს ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებას. ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოს ძირითადი ამოცანაა კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღება, დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მნიშვნელობაც სამართლიანი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობაში უნდა იქნას დანახული. ამიტომაც ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს.⁵⁵ ასეთი მიდგომით, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება, საკუთარი პასუხისმგებლობით შექმნას მმართველობა, გაძლიერდა, თუმცა, ამავედროულად, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებები მოქალაქისთვის ნაკლებად განჭვრეტადი გახდა.⁵⁶

ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების პოლიტიკურ-სამართლებრივი მოტივია თითოეული

⁵⁴ ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2010, გვ. 36.

⁵⁵ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 10.

⁵⁶ Henneke H., in Knack H. J., Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 8., neu bearbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2004, გვ. 783.

შემთხვევის განსაკუთრებული ხასიათის გათვალისწინება და არა სუბიექტური გადაწყვეტილებებისთვის, თვითნებობისთვის გზის გახსნა. თუმცა, დისკრეციული უფლებამოსილება არის ისეთი სამართლებრივი ინსტიტუტი, რომელიც საშუალებას იძლევა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაწყვეტილება არასამართლებრივ მოტივებს დააფუძნოს.⁵⁷

ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც საქმის გადაწყვეტის მიზნით აქვს დისკრეცია, არ არის უფლებამოსილი იგი განახორციელოს თვითნებურად. დისკრეცია უფრო მეტად ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდვას.⁵⁸

დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით, კანონმდებელი ქმნის თავისუფლებას:

- ტაქტიკური მოსაზრებებისთვის;
- კონკრეტულ შემთხვევაზე კანონის „მორგებისთვის“;
- ფაქტობრივი გარემოებების ზუსტი აღქმისთვის;
- სახელმწიფო მომსახურების მოქნილობისა და ოპტიმიზაციისთვის.⁵⁹

კონსტიტუციით გარანტირებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელება შეუძლებელი იქნებოდა გამჭვირვალე და საზრიანად კოდიფიცირებული ნორმების გარეშე. სზაკ-ის მიღებამდე საქართველოში არ არსებობდა აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას.⁶⁰

ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში დისკრეციული უფლებამოსილების მნიშვნელობა აღიარებულია. მიხნეულია, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტიტუტია. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების დროს, ადმინისტრაციული ორგანო აღარ არის შეზღუდული მკაცრად წინასწარ განსაზღვრული რეგულირებებით, არამედ პირიქით, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია გადაწყვეტილებები მიიღოს საკუთარი შეხედულებების მიხედვით. თუმცა, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ადმინისტრაციული ორგანო მაინც არის მოქცეული ჩარჩოებში. ერთის მხრივ, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს მხოლოდ ის გადაწყვეტილება, რაც

57 Merkl A., Allgemeines Verwaltungsrecht, Darmstadt 1969 (Unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe Wien und Berlin 1927), გვ. 152.

58 Jellinek W., Verwaltungsrecht, Bad Homburg V.D. Höhe, Berlin, Zürich, 1966 (Unveränderter Nachdruck der dritten Auflage von 1931 Berlin), გვ. 30.

59 Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1007-1009.

60 ადგიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2002, გვ. 5.

კანონით არის გათვალისწინებული, მეორეს მხრივ კი, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს საჯარო და კერძო ინტერესები და ამ ინტერესების ურთიერთშეჯერების საფუძველზე შეარჩიოს ყველაზე საუკეთესო გადაწყვეტილება.⁶¹

3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

გერმანიის ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში, კერძოდ, ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონსა და ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში, არ არის მოცემული დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია. თუმცა, სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება, როდესაც მას კანონმდებლობის ნორმის საფუძველზე რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეუძლია შეარჩიოს ერთ-ერთი. გერმანიის კანონმდებლობისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა შეიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიციას. კერძოდ, დისკრეციული უფლებამოსილება არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე, კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.

დისკრეციული უფლებამოსილების აღიარების საფუძველია მოსაზრება, რომ კანონმდებელს არ შეუძლია მოაწესრიგოს ყველა ცალკეული შემთხვევა. კონკრეტული შემთხვევების სამართლიანად გადაწყვეტის მიზნით კი, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს გარკვეული თავისუფალი სივრცე. ადმინისტრაციულ ორგანო უნდა იყოს მოქნილი იმისთვის, რომ განახორციელოს ეფექტიანი მმართველობა. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს თავისუფლება ტაქტიკური მოსაზრებებისთვის, კონკრეტულ შემთხვევაზე კანონმდებლობის „მორგებისთვის“, ფაქტობრივი გარემოებების ზუსტი აღქმისთვის და სახელმწიფო მომსახურების მოქნილობისა და ოპტიმიზაციისთვის.

IV. დისკრეციული უფლებამოსილების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დასაშვებობის საკითხი

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დასაშვებობის საკითხი გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში მე-20 საუკუნის 70-იანი წლების დაწყებამდე

61 ადვიშილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2002, გვ. 42.

საკამათო თემა იყო. კერძოდ, განსხვავებული მოსაზრებები არსებობდა გერმანიის ძირითადი კანონით დადგენილ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის შესაბამისობის შესახებ. ძირითადი თეზიდან გამომდინარე, სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონები შექმნებისდაგვარად უნაკლოდ უნდა იყოს დაწერილი და მათი აღსრულების შემოწმება სასამართლოების მიერ სრულად უნდა იყოს შესაძლებელი. ამიტომ, დისკრეციული უფლებამოსილება განიხლებოდა როგორც კონსტიტუციური მონარქიის ნარჩენი. ზოგიერთი მეცნიერისთვის კი, დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტი სამართლებრივი სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ სამართალში „ტროას ცხენი“ იყო. ამ შეხედულების მიხედვით, დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტი მიჩნეული იყო როგორც დემოკრატიულად არალეგიტიმური, აღმასრულებელი ხელისუფლების აბსოლუტური თავისუფლების ბინძური ნარჩენი.⁶²

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო, ადმინისტრაციული სასამართლოები და მეცნიერთა უმრავლესობა თვლის, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის განუყოფელი ნაწილი და ის არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით გარანტირებულ სამართლებრივი სახელმწიფოსა და დემოკრატიის პრინციპებს. ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება კონსტიტუციასთან შესაბამისობაშია და დისკრეციული უფლებამოსილება დემოკრატიულად არჩეული კანონმდებლის მიერ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მინიჭებული თავისუფლებაა.⁶³

ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება იწვევს სასამართლო კონტროლის შესუსტებას და შესაძლოა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების აღსრულების საფრთხე დადგეს, ამიტომ, სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებულია მოსაზრება, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს, დისკრეციული უფლებამოსილების განსახორციელებლად უნდა სჭირდებოდეს საკანონმდებლო სამართლებრივი საფუძველი. სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრების თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი სამართლებრივი საფუძველი უნდა უზრუნველყოფდეს ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის გარანტიას.⁶⁴

⁶² Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 76.

⁶³ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 76-78.

⁶⁴ Kopp F. / Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, გვ. 766.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს ეწინააღმდეგება ისეთი სამართლებრივი საფუძველი, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს მისი შინაარსის, მიზნის და მოცულობის განსაზღვრის გარეშე და რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გამოსცეს შემზღვეველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამ დროს ჩარევა მოქალაქისთვის არ არის წინასწარ განჭვრეტადი და მოსალოდნელი. კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება ისეთი საკანონმდებლო საფუძველი, რომელიც ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შეზღუდვის ფარგლების დადგენას ანდობს ადმინისტრაციულ ორგანოს.⁶⁵

სამეცნიერო ლიტერატურაში სერიოზულად არასდროს განხილულა საკითხი, შეესაბამება თუ არა კონსტიტუციას ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოებას და საჯარო წესრიგს. საკამათო არ არის, რომ დაგეგმვის დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს დისკრეციული უფლებამოსილება.⁶⁶

თანამედროვე გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში მრავალი ავტორი თვლის, რომ გერმანიის არსებული კონსტიტუციის მიხედვით, დისკრეციული უფლებამოსილება გაცილებით უფრო ვიწროდ უნდა განიმარტოს, ვიდრე ეს ხდებოდა ვაიმარის რესპუბლიკის კონსტიტუციის პირობებში. დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელ კანონს ორმაგი დატვირთვა აქვს: ერთის მხრივ, ის ადმინისტრაციული ორგანოსთვის განსაზღვრავს თავისუფლების ხარისხს, ხოლო მეორეს მხრივ, სასამართლოსთვის ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის მოცულობას.⁶⁷

კონსტიტუციით გარანტირებული სასამართლო კონტროლის მოცულობა სადისკუსიო თემად იქცა გერმანიის ძირითადი კანონის მიღებისთანავე. სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული იყო მოსაზრება, რომ სასამართლო კონტროლის მოცულობა შეზღუდულია და ამიტომ სასამართლო კონტროლის შეზღუდვის ნებისმიერი შემთხვევისთვის საჭიროა სათანადო სამართლებრივი საფუძველი. ეს გულისხმობს, რომ ე.წ. საბოლოო გადაწყვეტილების

⁶⁵ Sachs M., in Stelkens P./Bonk H J., Sachs M, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1352.

⁶⁶ Kopp F. / Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 766.

⁶⁷ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. გვ. 13.

მიღების კომპეტენცია მხოლოდ მაშინ აქვს ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუ კანონმდებელი კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მყოფი საკანონმდებლო ნორმის საფუძველზე ანიჭებს მას დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ყველა სხვა შემთხვევაში, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება აქვს სასამართლოს. კრიტიკული მოსაზრების მიხედვით, ზემოაღნიშნული მიდგომა არასწორია, ვინაიდან არ ითვალისწინებს სასამართლო კონტროლის არსს. სასამართლო კონტროლის არსი არ მდგომარეობს იმაში, რომ სასამართლომ იმსჯელოს, თუ როგორ გადაწყვეტილებას მიიღებდა იგი ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად და ამ მსჯელობის შესაბამისად გაასწოროს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან გააუქმოს იგი. სასამართლო კონტროლი უფრო მეტად ნიშნავს (მხოლოდ) დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს დაშვებული შეცდომების შემოწმებას. სასამართლო კონტროლის მოცულობა უნდა გამომდინარეობდეს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი სამართლებრივი საფუძველიდან. სასამართლო კონტროლი ნიშნავს უკვე მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმებას და სასამართლო კონტროლის მოცულობა დამოკიდებულია თვით დისკრეციული უფლებამოსილების შემცველი ნორმის შინაარსზე.⁶⁸

საქართველოს კონსტიტუცია არ შეიცავს ისეთ რეგულაციას, რომლის საფუძველზეც ეჭვქვეშ დადგებოდა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების კონსტიტუციურობის საკითხი.

V. დისკრეციული უფლებამოსილების დასაშვებობის საკითხი ევროპულ სამართალში

1. ზოგადად

ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება დასაშვებია ევროპულ სამართალში. ევროპული კავშირის საქმიანობის შესახებ ხელშეკრულების 263-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, გარანტირებულია ევროპის კავშირის ორგანოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლი. აღსანიშნავია, რომ გერმანული ადმინისტრაციული სამართლისაგან განსხვავებით, ევროპული სამართალი ერთმანეთისგან არ მიჯნავს დისკრეციულ უფლებამოსილებას და განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს. იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანო გერმანიაში

⁶⁸ Kopp F. / Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 767-768.

დისკრეციულ უფლებამოსილებას ახორციელებს ევროპის კავშირის სამართლის ან მის საფუძველზე გამოცემული გერმანიის კანონმდებლობის მიხედვით, მასზე ვრცელდება გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფი. ევროპის სამართლის საფუძველზე დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს აუცილებელია ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვას კანონმდებლობის ფარგლები და დისკრეცია განახორციელოს მინიჭებული მიზნის შესაბამისად.⁶⁹

2. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისადმი დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესისა და კონტროლის შესახებ

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა 1980 წელს მიიღო რეკომენდაცია, რომელიც ეხება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი ითვალისწინებს რა ადმინისტრაციული ორგანოების მზარდ მონაწილეობას ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში და მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს დისკრეციული უფლებამოსილების ხშირ გამოყენებას, გამოთქვამენ სურვილს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა განახორციელონ აღიარებული პრინციპების საფუძველზე. აღნიშნული რეკომენდაციის მიზანია, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, პირთა ინტერესების დაცვა დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისაგან. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული რეკომენდაცია შედგება ოთხი ნაწილისაგან: (1) მიზანი და ცნებათა განმარტებები; (2) ძირითადი პრინციპები; (3) პროცედურა; (4) კონტროლი.⁷⁰

ა) მიზანი და ტერმინთა განმარტება

დოკუმენტში მითითებული პრინციპები გამოიყენება იმ მიზნით, რომ დაცული იქნას ადამიანის უფლებები, თავისუფლებები და ინტერესები, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დროს. ადმინისტრაციული აქტი, კომიტეტის განმარტებით, ნიშნავს ნებისმიერ ინდივიდუალურ ღონისძიებას ან გადაწყვეტილებას, რომელიც მიღებულია საჯარო ხელისუფლების ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ და რომელიც პირდაპირ გავლენას ახდენს პირის უფლებებზე, თავისუფლებებზე და ინტერესებზე. დისკრეციული უფლებამოსილება ნიშნავს

⁶⁹ Sachs M., in Stelkens P. / Bonk H J., Sachs M, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1349-1350.

⁷⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2, გვ.1.

უფლებამოსილებას, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს გარკვეული ხარისხის თავისუფლებას გადაწყვეტილების მიღების დროს, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია სხვადასხვა კანონიერი გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ერთ-ერთი ყველაზე შესაბამისი, საუკეთესო გადაწყვეტილება. თუ საქმის გარემოებები ითხოვს პრინციპებში ცვლილებების შეტანას, ეს დასაშვებია, თუმცა, ნებისმიერი ცვლილება, რომელიც შეეხება რეკომენდაციაში მითითებულ პრინციპებს, უნდა განხორციელდეს რეკომენდაციის სულისკვეთების და მიზნის გათვალისწინებით.⁷¹

ბ) ძირითადი პრინციპები

რეკომენდაციაში მითითებული ძირითადი პრინციპებია:

1. ადმინისტრაციული ორგანო არ არის უფლებამოსილი დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს მისი მიზნის საწინააღმდეგოდ;
2. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ახორციელებს ობიექტურად და მიუკერძოებლად, მხედველობაში იღებს მხოლოდ საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ფაქტობრივ გარემოებებს;
3. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს იცავს კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპს, უსამართლო დისკრიმინაციის თავიდან არიდების გზით;
4. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს იცავს სათანადო ბალანსს გადაწყვეტილების ნებისმიერ შესაძლო ნეგატიურ ეფექტსა და მიზანს შორის, რომლის მისაღწევადაც ეს გადაწყვეტილება გამოიცემა;
5. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ახორციელებს და გადაწყვეტილებას იღებს გონივრულ ვადაში;
6. ადმინისტრაციული ორგანო იყენებს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ზოგად სახელმძღვანელო წესებს, თუმცა, აუცილებლად ითვალისწინებს კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების განსაკუთრებულ ხასიათს.⁷²

დ) პროცედურა

ადმინისტრაციულმა ორგანომ პროცედურა უნდა განახორციელოს სამართლიანად. ნებისმიერი სახელმძღვანელო წესი, რომელიც ეხება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამოაქვეყნოს. ასეთი წესი ცნობილი უნდა იყოს წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებული

⁷¹ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2, გვ.2.

⁷² Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2, გვ.2.

პირისთვის. დაინტერესებული პირისთვის ასევე უნდა იყოს ცნობილი გადაწყვეტილების მიღების მიზეზები. გადაწყვეტილების მიზეზები შეიძლება ასახული იყოს ადმინისტრაციულ აქტში ან განმარტოს დაინტერესებულ პირს.⁷³

ე) კონტროლი

გადაწყვეტილება, რომელიც მიღებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს ან კონტროლს რომელიმე დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ. ასეთი კონტროლი არ გამორიცხავს წინასწარი კონტროლის შესაძლებლობას ადმინისტრაციულ ორგანოში, რომელიც უფლებამოსილი იქნება შეამოწმოს სადავო გადაწყვეტილების კანონიერება და შედეგი, რომელიც ამ გადაწყვეტილებით მიიღწევა. სასამართლოს ან შესაბამის დამოუკიდებელ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის დროს აქვს უფლება მიიღოს და გამოიკვლიოს ინფორმაცია, რაც აუცილებელია მისი ფუნქციის განსახორციელებლად.⁷⁴

3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტი ევროპულ სამართალშიც არის აღიარებული. გარანტირებულია ევროპის კავშირის ორგანოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება და, ასევე, სასამართლო კონტროლი.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული რეკომენდაციის თანახმად, წვერი სახელმწიფოების ადმინისტრაციულ ორგანოებს აქვთ დისკრეციული უფლებამოსილება და მისი განხორციელებისას, დაცული უნდა იყოს აღიარებული პრინციპები. ეს პრინციპებია: დისკრეციის განხორციელება მისი მიზნის შესაბამისად, დისკრეციის განხორციელება კანონის ფარგლებში, ობიექტურად და მიუკერძოებლად, ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციის გამორიცხვით.

VI. დისკრეციული უფლებამოსილების დაყოფა კატეგორიებად

დისკრეციული უფლებამოსილების მრავალი სხვადასხვა მახასიათებელი სამეცნიერო ლიტერატურაში ჯერ-ჯერობით არ არის სრულად სისტემატიზებული. თუმცა, სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებების შესწავლისა და სასამართლო

⁷³ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2, გვ.2.

⁷⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2, გვ.2.

პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, შესაძლებელია მათი კატეგორიებად დაყოფა:⁷⁵

1. დისკრეციული უფლებამოსილების კლასიფიკაცია დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების ფორმისა და გადაწყვეტილების მიღების კოგნიტური ან ნებელობითი ელემენტების მიხედვით

მინიჭების ფორმის მიხედვით, სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებით, არსებობს დისკრეციული უფლებამოსილების რამდენიმე სახე:

- ა) კანონიდან გამომდინარე დისკრეციული უფლებამოსილება და დისკრეციული უფლებამოსილება, რომელიც არ გამომდინარეობს კანონიდან;
- ბ) დისკრეციული უფლებამოსილება ნორმის ფაქტობრივი გარემოებების ნაწილში და დისკრეციული უფლებამოსილება ნორმის სამართლებრივი შედეგის ნაწილში;
- გ) ერთმანეთისგან განასხვავებენ აგრეთვე კოგნიტურ დისკრეციას და ნებელობით დისკრეციას.⁷⁶

2. დისკრეციული უფლებამოსილების კლასიფიკაცია მისი მახასიათებლების მიხედვით

მეორე ჯგუფი გამომდინარეობს დისკრეციული უფლებამოსილების მახასიათებლებიდან, რომლებიც დაკავშირებულია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებასთან, საგანთან და შედეგთან. მეორე ჯგუფში სამეცნიერო ლიტერატურა და სასამართლო პრაქტიკა აერთიანებს დისკრეციული უფლებამოსილების მრავალ სახეს.⁷⁷

დისკრეციული უფლებამოსილების ერთ-ერთი სახე, რომელიც ადრეულ სამეცნიერო ლიტერატურაშიც გამოარჩიეს, არის „პროცედურული დისკრეცია“, უფრო ზუსტად, დისკრეცია, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს თავისუფლებას, განსაზღვროს გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა. დისკრეციის ეს სახე გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლებას, შეარჩიოს გადაწყვეტილების მიღების ფორმა. კერძოდ, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია, კონკრეტული

⁷⁵ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 84

⁷⁶ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 84-85.

⁷⁷ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 85.

გადაწყვეტილების მისაღებად, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან გააფორმოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. „პროცედურული დისკრეციისაგან“ განასხვავებენ „მატერიალურ დისკრეციას“ ანუ შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს თავისუფლება აქვს მინიჭებული შეარჩიოს სათანადო სამართლებრივი შედეგი.⁷⁸

სამეცნიერო ლიტერატურაში განვრცობილია „მატერიალური დისკრეციის“ სახეები.

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა მიენიჭოს სხვადასხვა ფუნქციის განსახორციელებლად.⁷⁹ მრავალი, ერთმანეთისგან განსხვავებული მიზნების გაერთიანებით კი, შესაძლებელია დისკრეციული უფლებამოსილების ტიპური ფუნქციების გამოყოფა. ეს არის ე.წ. „დისკრეცია ტაქტიკაში“, „დისკრეცია დაგეგმვაში“, „დისკრეცია მართვაში“, „ნორმის სავალდებულო შესრულებისაგან გათავისუფლების დისკრეცია.“⁸⁰

2.1 თავისუფლება ტაქტიკურ მოსაზრებებში (დისკრეცია ტაქტიკაში)

დისკრეცია ტაქტიკაში ნიშნავს შემთხვევებს, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება თავისუფლება კანონის მიზნიდან გამომდინარე შეარჩიოს სათანადო ტაქტიკა. ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონის საფუძველზე აქვს თავისუფლება სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი, კანონით გათვალისწინებული მიზანი მოქნილად და ეფექტიანად განახორციელოს. ასეთი შემთხვევებია, როდესაც პოლიციას უფლება აქვს საჯარო უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე შეარჩიოს შესაბამისი ტაქტიკა. ტაქტიკური დისკრეცია აქვს, მაგალითად, გერმანიის ფედერალურ ბანკს იმ მიზნით, რომ შეცვლილ ეკონომიკურ სიტუაციას მორგოს ვალუტასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები. ტაქტიკური დისკრეციული უფლებამოსილება არ შეიძლება წინასწარ იყოს განსაზღვრული კანონით ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, რადგან ტაქტიკური დისკრეცია მოითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოს უსწრაფეს რეაგირებას კონკრეტული შემთხვევის გადასაწყვეტად. შესაძლებელია ტაქტიკური დისკრეცია არ იყოს განჭვრეტადი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, ვინაიდან ამ შემთხვევაში ღონისძიების ეფექტი აზრს დაკარგავს ან

⁷⁸ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 85-86.

⁷⁹ Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1007.

⁸⁰ Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1007.

შესუსტდება. მაგალითად, თუ წინასწარ იქნება ცნობილი როდის და რა სახის განაკვეთს დაადგენს ფედერალური ბანკი, კომერციული ბანკები წინასწარ მოერგებიან შეცვლილ მდგომარეობას. ამიტომ, ასეთი გადაწყვეტილებები აზრს დაკარგავს, რადგან აღარ ექნება წინასწარ განზრახული ეფექტი.⁸¹

2.2 დისკრეცია კანონის შესრულების ვალდებულებაში

კანონით შესაძლებელია ადმინისტრაციულ ორგანოს მიენიჭოს უფლებამოსილება ცალკეულ შემთხვევებში თავი გაითავისუფლოს საკანონმდებლო ვალდებულებების შესრულებისაგან. კანონი შესაძლოა ითვალისწინებდეს კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების არსებობის დროს წინასწარ განსაზღვრული გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულებას. თუმცა, ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა ჰქონდეს მინიჭებული უფლებამოსილება, განსაკუთრებული წინაპირობების არსებობის დროს, უარი თქვას კანონით გათვალისწინებული ვალდებულების „სიტყვასიტყვით“ შესრულებაზე. ასეთი შემთხვევა შეიძლება იყოს, როცა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებამოსილება აქვს მშენებლობის ნებართვა გასცეს დაშვებული ზონის ფარგლებს გარეთ, თუ ეს გადაწყვეტილება საჯარო ინტერესთან წინააღმდეგობაში არ მოდის. მართალია, კანონმდებელს ადინისტრაციული ორგანოსთვის მინიჭებული უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, მიიღოს საგამონაკლისო გადაწყვეტილებები, თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ კანონმდებელი ვალდებულია კანონში ყველა ატიპური შემთხვევის შესაბამისი გადაწყვეტილება მიუთითოს. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა ჰქონდეს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება, საკუთარი რეგულაციებით კი გამორიცხოს კანონით გათვალისწინებული ნორმების შესრულება. მაგრამ, კანონით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევა ამ შემთხვევაში სავალდებულოა. კანონით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევა ხდება არა იმ წესით, რაც კანონში არის მოცემული, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი წესებით. მაგალითად, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება დაუშვას კარტელი, მიუხედავად იმისა, რომ ეს აკრძალულია კანონით. ასეთი გადაწყვეტილების მიღების უფლება აქვს შესაბამისი სფეროს მინისტრს „საერთო ეკონომიკური მდგომარეობის განსაკუთრებული გარემოებების“ გათვალისწინებით, თუნდაც, იმ მიზნით, რომ უცხოური კონკურენციისთვის სათანადო საწინააღმდეგო ძალა შექმნას.⁸²

2.3 დისკრეცია კანონის დამაკონკრეტებელი გეგმების შედგენასა და გეგმების მსგავსი აქტების გამოცემაში

⁸¹ Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1007.

⁸² Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1007-1008.

დისკრეცია დაგეგმარებაში (სხვაგვარად, საქმიანობის დაგეგმვაში) 1960-იანი წლებიდან აღიარებულია როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ნაწილი. ასეთი სახის დისკრეცია გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, კანონის მიზნების გათვალისწინებით, შეადგინოს სამოქმედო გეგმები. მაგალითად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მშენებლობის შესახებ ფედერალური კანონის მიზნების გათვალისწინებით შექმნას სამოქმედო გეგმა. დისკრეცია შეიძლება ადმინისტრაციულ ორგანოს მიენიჭოს კანონით ან გამომდინარეობდეს კანონის ნორმების განმარტებიდან. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, როცა ის იღებს „კომპლექსურ გადაწყვეტილებებს.“ მაგალითად, როდესაც ფედერალური ბანკი განსაზღვრავს მინიმალური რეზერვის ოდენობას. კანონში კი მოცემულია მხოლოდ მიზანი, რომ ვალუტა უნდა იყოს მყარი.⁸³

2.4 დისკრეცია სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესებაში (დისკრეცია მენეჯმენტში)

ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა მინიჭებული ჰქონდეს დისკრეცია მენეჯმენტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში. მსგავსი შემთხვევები ხშირია ისეთ ადმინისტრაციულ ორგანოებში, როგორცაა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ტრანსპორტი, წყლითა და ელექტროენერჯით მომსახურების სფერო. დისკრეციული უფლებამოსილების ეს სახე ადრეულ ლიტერატურაში არ იყო აღიარებული, ვინაიდან მიაჩნდათ, რომ ასეთი სახის ადმინისტრაციული ორგანოების სამართლებრივი ურთიერთობა მომხმარებელთან კერძო სამართლებრივი ხასიათის იყო. ამიტომ, ადმინისტრაციულ ორგანოს ჰქონდა არა დისკრეცია მართვაში, არამედ სრული ავტონომია მართვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებაში.⁸⁴

ასეთი სახის დისკრეცია აღიარებულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განჩინებით, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ორგანოთა შექმნა, მათ შორის ფუნქციების განაწილება წარმოადგენს ხელისუფლების დისკრეციის სფეროს.⁸⁵

3. დისკრეციული უფლებამოსილების კლასიფიკაცია სამართლებრივი ბოჭვის ხარისხის მიხედვით

⁸³ Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1008-1009.

⁸⁴ Bullinger M., Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985, გვ. 1009.

⁸⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 28 აპრილის განჩინება საქმეზე ბს-240-236 (კს-15).

ეს კატეგორია მოიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ისეთ სახეებს, რომლებიც დაყოფილია სამართლებრივი ბოჭვისა და სასამართლო კონტროლის ინტენსივობის მიხედვით. ერთმანეთისაგან განასხვავებენ „თავისუფალ“ და „სავალდებულო“ დისკრეციას. ეს უკანასკნელი გულისხმობს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება უნდა მოხდეს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის მიზნის შესაბამისად, კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში. „თავისუფალი დისკრეცია“ ნაკლებად გასაგები ტერმინია და სამეცნიერო ლიტერატურაშიც არ არის ერთიანი მოსაზრება. თუმცა, მეცნიერთა უმრავლესობა თანხმდება, რომ საკანონმდებლო შეზღუდვებისგან თავისუფალი დისკრეციული უფლებამოსილება არ არსებობს, რადგან დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი დადგენილია კანონით. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების მიხედვით, „თავისუფალი დისკრეცია“ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლებას მიიღოს გადაწყვეტილება, კონკრეტულ შემთხვევაში იმოქმედებს თუ არა და თუ იმოქმედებს, რა ღონისძიებას შეარჩევს.⁸⁶

4. დისკრეციული უფლებამოსილების ფუნქციის შესახებ სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებების შეჯამება

დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება მრავალი სხვადასხვა სახის ფუნქცია. სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია განვსაზღვროთ დისკრეციული უფლებამოსილების ცალკეული ფუნქცია. დისკრეციული უფლებამოსილების ცენტრალური ფუნქციაა, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰქონდეს მოქნილი ქმედების, გადაწყვეტილების მიღების საშუალება. ადმინისტრაციული ორგანოს ეს ოფცია, კონკრეტულ შემთხვევას მთარგოს თავისი ქმედება, მოიცავს მოქნილობის ერთგვარ რეზერვს ცხოვრებისეული სიტუაციების მრავალფეროვნებაში და ემსახურება სხვადასხვა მიზნის მიღწევას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფუნქციებიდან, შესაძლებელია 3 ძირითადი ფუნქციის გამოყოფა:⁸⁷

ა) კანონით მინიჭებული თავისუფლება და მოქნილობა ადმინისტრაციულ ორგანოს უმარტივეს კანონით გათვალისწინებული მიზნის მიღწევას. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კანონით გათვალისწინებული სტრატეგიული მიზნები მოქნილად და ეფექტიანად ადასრულოს კონკრეტული

⁸⁶ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 86-87.

⁸⁷ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 90.

გადაწყვეტილებით. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობა აქვს, მთავრობის პოლიტიკური მიზნები კონკრეტულ გადაწყვეტილებაში აღასრულოს;⁸⁸

ბ) დისკრეციული უფლებამოსილებით ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობა აქვს ადმინისტრაციული რესურსი გამოიყენოს ეფექტიანად. საკანონმდებლო იძულებისგან განსხვავებით, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს საშუალებას აძლევს მოახდინოს პერსონალის საქმეში ჩართულობის ოპტიმიზაცია. დისკრეციული უფლებამოსილება არის ერთგვარი წვლილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ამოცანების ოპტიმალურად განხორციელებაში.⁸⁹

გ) დისკრეციული უფლებამოსილება ემსახურება კონკრეტულ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღებას. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების დროს, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია გაითვალისწინოს ცალკეული შემთხვევის განსაკუთრებული ხასიათი და საქმესთან დაკავშირებული გარემოებები. ასეთ დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია საქმის გარემოებების შესაბამისი ყველაზე საუკეთესო გადაწყვეტილება მიიღოს.⁹⁰

5. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

სამეცნიერო ლიტერატურისა და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, შესაძლებელია გამოვეყოთ დისკრეციული უფლებამოსილების შემდეგი ძირითადი კატეგორიები:

ა) პროცედურული დისკრეცია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კონკრეტული გადაწყვეტილების მისაღებად შეარჩიოს გადაწყვეტილების მიღების ფორმა, მაგალითად, გააფორმოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ან საკითხი მოაწესრიგოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით;

ბ) მატერიალური დისკრეცია, რომელიც იყოფა შემდეგ სახეებად:

- თავისუფლება ტაქტიკურ მოსაზრებებში (დისკრეცია ტაქტიკაში);
- დისკრეცია კანონის შესრულების ვალდებულებაში;

⁸⁸ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 90-91.

⁸⁹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. გვ. 91.

⁹⁰ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 91-92.

- დისკრეცია კანონის დამაკონკრეტებელი გეგმების შედგენასა და გეგმების მსგავსი აქტების გამოცემაში;
- დისკრეცია სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესებაში (დისკრეცია მენეჯმენტში).

VII. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება

1. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება კანონის საფუძველზე

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფი მაშინ გამოიყენება, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება. დისკრეციული უფლებამოსილების მოცულობა დამოკიდებულია ნორმის შინაარსსა და არსზე.⁹¹

ანიჭებს თუ არა ნორმა დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადმინისტრაციულ ორგანოს, განმარტების საკითხია. ამ დროს მნიშვნელოვანია ნორმის გრამატიკული შინაარსი, აგრეთვე გასათვალისწინებელია სისტემური კავშირი სხვა ნორმებთან.⁹²

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს მაშინ აქვს მინიჭებული, როდესაც ნორმის სტრუქტურულიდან გამომდინარე ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კანონმდებლობის მიზნის შესაბამისი რამდენიმე ღონისძიებიდან ერთ-ერთი ღონისძიების შერჩევა. დისკრეციულ უფლებამოსილებას შესაძლოა ანიჭებდეს აგრეთვე ისეთი შინაარსის ნორმა, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული შემთხვევის გადაწყვეტის მიზნით მხოლოდ ერთი, წინასწარ განსაზღვრული ღონისძიების გამოყენების უფლება აქვს. დისკრეციული უფლებამოსილების შემცველი ნორმის შეცნობისთვის მნიშვნელოვანია ნორმის ტექსტის ფორმულირება. როგორც წესი, დისკრეციის შემცველია ნორმა, რომლის ფორმულირებაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აიძულებს გადაწყვეტილების მიღებას, არამედ მიუთითებს შესაძლო, პოტენციურ გადაწყვეტილებაზე. გარდა ამისა, არსებობს შემთხვევა, როდესაც შესაძლებელია დისკრეციული უფლებამოსილება გამომდინარეობდეს არა ნორმის გრამატიკული შინაარსიდან, არამედ ნორმის სისტემური და ტელეოლოგიური განმარტებიდან.⁹³

როგორც წესი, დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე მიუთითებს

91 Henneke H., in Knack H J., Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 8., neu bearbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2004, გვ. 791.

92 Kopp F. / Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, გვ. 786.

93 Wolff H.A. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2046.

ნორმა, თუ ის შეიცავს სიტყვას „შეუძლია.“ თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, სიტყვა „შეუძლია“ გულისხმობს კონკრეტული შემთხვევის შესაბამისი ერთი გადაწყვეტილების მიღებას, როდესაც სათანადო წინაპირობები შესრულებულია. განსხვავებები უნდა დადგინდეს ნორმის განმარტების საფუძველზე.⁹⁴

თუ ნორმაში მითითებულია სიტყვა „უნდა,“ როგორც წესი, იგულისხმება ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება. ასეთი ნორმა მხოლოდ და ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება. თუმცა, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია განსაკუთრებული გარემოებების არსებობის შემთხვევაში გადაუხვიოს იმ სამართლებრივ შედეგს, რაც კანონმდებელს გათვალისწინებული აქვს ნორმალური, ჩვეულებრივი შემთხვევებისთვის.⁹⁵

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლოა მიენიჭოს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ნორმის გრამატიკული ან მიზნობრივი განმარტების შედეგად ირკვევა კანონმდებლობის ნება, რომელი ღონისძიება უნდა შეარჩიოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ.⁹⁶

გარდა ამისა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც ღონისძიების შესარჩევად, საუკეთესო გადაწყვეტილების მისაღებად არ არის აუცილებელი სამართლებრივი საფუძვლის არსებობა. ამ დროს არ არსებობს საკანონმდებლო შეზღუდვა. მაგალითად, ასეთი შემთხვევებია საჯარო დაწესებულებების დაფუძნება, მოწყობა, გამოყენება, ლიკვიდაცია. ასეთი დაწესებულებები შეიძლება იყოს სკოლები.⁹⁷

2. დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის კონკრეტულობის პრინციპი

დისკრეციული უფლებამოსილება კონსტიტუციურ-სამართლებრივად დასაშვებია. თუმცა, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების შემცველი ნორმა, თუ იგი ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს უფლებამოსილებას გამოსცეს შემზღუდველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

94 Kopp F./Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 787.

95 Sachs M., in Stelkens P./Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1355.

96 Kopp F./Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 788.

97 Wolff H.A. in Sodan H./Ziekow J., *Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar*, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2047.

სამართლებრივი აქტი, შინაარსის, მიზნის და მოცულობის მიხედვით საკმარისად კონკრეტული იყოს. აუცილებელია დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა იყოს იმდენად კონკრეტული, რომ მოქალაქემ შეძლოს სამართლებრივი შედეგის წინასწარ განჭვრეტა. კანონიერების პრინციპი მოითხოვს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების საკმარისად დაკონკრეტებას იმ მიზნით, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ჰქონდეს მინდობილი, თავისუფლების ხარისხი განსაზღვროს დამოუკიდებლად. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიც გულისხმობს სამართლებრივი საფუძვლის საკმარის დაკონკრეტებას, რადგან კონკრეტულობის გარეშე ადმინისტრაციული ორგანო კანონს კი არ აღასრულებს, არამედ კანონმდებლის ადგილს დაიკავებს.⁹⁸

3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს შეიძლება მიენიჭოს კანონის საფუძველზე. დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე მიუთითებს ნორმა, როდესაც, მაგალითად, ის შეიცავს სიტყვას „შეუძლია.“

ადმინისტრაციული ორგანოსთვის დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა უნდა იყოს კონკრეტული, ნათლად ფორმულირებული. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ნორმა ანტიკონსტიტუციურია, რადგან სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი კანონმდებელს ავალდებულებს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა, შინაარსის, მიზნისა და მოცულობის მიხედვით, საკმარისად კონკრეტულად ჩამოაყალიბოს.

დისკრეციული უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს, დგინდება ნორმის განმარტების საფუძველზე.

VIII. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ მატერიალური-სამართლებრივი ნორმების მოქმედების სფერო

1. გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის მოქმედების სფერო

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფი აღგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. კერძოდ, ზემოაღნიშნული პარაგრაფის მიხედვით, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს

98 Liebetanz S., in Obermayer K., Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Neuwied, Kriftel, 1999, გვ. 826-827.

დისკრეციული უფლებამოსილება, ის ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად და დადგენილ ფარგლებში.⁹⁹

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფი გამოიყენება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში. გარდა ამისა, ნორმა გამოიყენება ასევე ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებისას გადაწყვეტილებების მიღების დროს. მე-40 პარაგრაფი გამოიყენება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე. ასეთი შემთხვევები, როგორც წესი, გვხვდება სახელმწიფო მომსახურების სფეროში.¹⁰⁰

თუმცა, რადგან გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფი საბაზისო სამართლებრივი ინსტიტუტის გამოსატყულებაა, მისი გამოყენება უნდა მოხდეს ანალოგიის წესით გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების კანონის ფარგლებს გარეთ, მაგალითად, საჯარო სამართალში ან საჯარო კერძო ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის დროს.¹⁰¹

საკამათოა საკითხი, უნდა მოხდეს თუ არა გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის გამოყენება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნორმატიული აქტის გამოცემის შემთხვევაში ან კანონმდებლის მიერ კანონის მიღების დროს. ასეთ შემთხვევებს ეწოდება „ნორმატიული დისკრეცია“, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება. საკანონმდებლო ორგანოს შემთხვევაში კი გამოიყენება ტერმინი „საკანონმდებლო დისკრეცია.“ ბოლო შემთხვევაზე მე-40 პარაგრაფი არ გამოიყენება, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი არ შეიძლება ვრცელდებოდეს საკანონმდებლო ორგანოს დისკრეციაზე.¹⁰²

უნდა აღინიშნოს, რომ გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის გამოყენება ანალოგიის წესით

⁹⁹ Basistexte Öffentliches Recht, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage, 2007 München, გვ. 352.

¹⁰⁰ Kopp F./Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, გვ. 764.

¹⁰¹ Kopp F./Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, გვ. 764.

¹⁰² Kopp F./Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010, გვ. 766.

ხდება ისეთ შემთხვევებზეც, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს არა დისკრეციული უფლებამოსილება (Ermessen), არამედ შეფასების თავისუფლება (Beurteilungsspielraum). ამის მიზეზია დისკრეციული უფლებამოსილებისა და შეფასების თავისუფლების სამართლებრივი პრობლემატიკის მსგავსი ხასიათი. ნორმის გამოყენება ხდება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთ საქმიანობაზე, რომელიც უკავშირდება გეგმების შედგენას.¹⁰³

2. დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ნორმების მოქმედების სფერო

სზაკ-ი შეიცავს რამდენიმე მუხლს, რომლებიც ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. ნიშანდობლივია, რომ ეს ნორმები მოცემულია კოდექსის ზოგადი დებულებების ნაწილში. სისტემური განმარტების მეთოდის გამოყენებით უნდა ვივარაუდოთ, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ ნორმები არა მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების იმ სახეებს ეხება, რომელთა განხორციელების შედეგად გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, არამედ ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერ გადაწყვეტილებაზე, ყველა სახის საქმიანობაზე, რაც ითვალისწინებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესის დამდგენი ნორმების ადგილი ქართულ კოდექსში, განასხვავებს მას გერმანული კანონისაგან, რის გამოც დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების სფერო ერთმნიშვნელოვნად განიშარტება.

სზაკ-ის მე-3 მუხლი განსაზღვრავს იმ სახელმწიფო ორგანოების ჩამონათვალს და საქმიანობის სახეებს, რომელზეც ვრცელდება კოდექსის მოქმედება. კერძოდ, კოდექსის მოქმედება ვრცელდება სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და დაწესებულებების, აგრეთვე იმ პირების საქმიანობაზე რომლებიც ითვლებიან ადმინისტრაციულ ორგანოებად. ამავე მუხლში ჩამოთვლილია ის ორგანოები, რომლებზეც არ ვრცელდება კოდექსის მოქმედება. ესენია:

- საქართველოს პარლამენტი; აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები;

¹⁰³ Kopp F./Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 764.

- საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოები;
- საქართველოს სახალხო დამცველი;
- საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები;
- საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი;
- საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობები და საკონსულო დაწესებულებები.

თუმცა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოქმედება ვრცელდება ზემოაღნიშნული ორგანოებისა და ამ ორგანოების თანამდებობის პირების ისეთ საქმიანობაზე, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებასთან.

ამასთან, კოდექსი აღგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობის სახეებს, რომლებზეც არ ვრცელდება კოდექსის მოქმედება. ეს არის:

- დანაშაულის ჩადენის გამო პირის სისხლისსამართლებრივ დევნა და სისხლის სამართლის საქმის წარმოება;
- ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა;
- სასამართლოს მიერ გამოტანილი და კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებების აღსრულება;
- „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული აქტების აღსრულება;
- სამხედრო საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება, აგრეთვე სამხედრო დისციპლინის საკითხებთან დაკავშირებული საქმიანობა, თუ ეს არ ეხება პირის საქართველოს კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს;
- საქართველოს პრეზიდენტის მიერ პირთა საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე დანიშვნისა და გათავისუფლების, აგრეთვე საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“-„ი“ და „პ“ ქვეპუნქტებითა და მე-2-მე-4 პუნქტებით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა განხორციელება.

3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ საკანონმდებლო წესები გამოიყენება ზოგადად საჯარო სამართალში. თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, მიუხედავად იმისა, ეს არის სამშენებლო სამართლის თუ განათლების სამართლის სფერო, ის ვალდებულია იხელმძღვანელოს როგორც სპეციალური სამართლის ნორმით, ასევე ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესებით. სზაკ-ის მე-3 მუხლი აღგენს, თუ რომელი ორგანოების საქმიანობაზე ვრცელდება კოდექსით დადგენილი წესები.

IX განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები და შეფასების თავისუფლება

1. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები

თუ დისკრეციული უფლებამოსილება გულისხმობს თავისუფლებას რამდენიმე სამართლებრივი ღონისძიების შერჩევაში და ამით წარმოადგენს პრობლემატიკას ნორმის სამართლებრივი შედეგის ნაწილში,¹⁰⁴ განუსაზღვრელი ცნებები და შეფასების თავისუფლება ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილის პრობლემატიკას ქმნის.¹⁰⁵

ამიტომ, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ, კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს თავისუფლებას ანიჭებს კონკრეტული შემთხვევის გადაწყვეტაში, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება თავისუფლება თავისი ქმედების წინაპირობების შეფასებაში.¹⁰⁶

„განუსაზღვრელი ცნებების“ (Unbestimmte Rechtsbegriffe) ტერმინი პირველად გამოყენებული იქნა როისის მიერ 1953 წელს და მას შემდეგ დამკვიდრდა გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში.¹⁰⁷

განუსაზღვრელი ცნებების დროს, შეუძლებელია ცალსახად და დარწმუნებით ითქვას, როდის არის შესრულებული წინაპირობები. განუსაზღვრელი ცნებებია, მაგალითად, ისეთი ცნებები, როგორცაა: „სანდობა“, „უნარი“, „სახელმწიფო საჭიროება“, „საერთო კეთილდღეობა“, „სახელმწიფო უსაფრთხოება და წესრიგი“, „განსაკუთრებული პედაგოგიური ინტერესი“ და ა.შ. სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და გამოყენების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების შემთხვევაში, კანონის შესაბამისია მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილება¹⁰⁸ და სრულად შემოწმებადია სასამართლოს მიერ.¹⁰⁹

104 Varadinek B., Ermessen und gerichtliche Nachprüfbarkeit im französischen und deutschen Verwaltungsrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Aachen 1995, გვ. 102.

105 Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 143.

106 Bachof O., Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955, გვ. 98.

¹⁰⁷ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 48

¹⁰⁸ Detterbeck, S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München 2008, გვ. 117-118.

¹⁰⁹ Wolff H.A. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2093.

ერთ-ერთი პირველი გადაწყვეტილება, რომელიც ზემოაღნიშნულ საკითხს ეხება, არის გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს 1954 წელს მიღებული გადაწყვეტილება. გადაწყვეტილების მიხედვით, ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განსაზღვროს, თუ რომელი გადაწყვეტილება შეესაბამება საჯარო მოძრაობის ინტერესს და რომელი მათგანი ეწინააღმდეგება მას. აღნიშნული უნდა განისაზღვროს არა მხოლოდ მოსახლეობის რაოდენობის, ეკონომიკური სტრუქტურის და მოცულობის მიხედვით, არამედ გათვალისწინებული უნდა იყოს საკითხი, თუ რომელი სატრანსპორტო საშუალების გამოყენებით იქნება დაცული საჯარო ინტერესები საგზაო მოძრაობის მოწესრიგების სფეროში. ეს შეიძლება იყოს ტრამვაისთვის ლიანდაგის დაგება ან, პირიქით, აყრა, აგრეთვე სხვა სახის საზოგადოებრივი ტრანსპორტის დაშვება. ასეთი სახის გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებაში შედის და მის ნებელობით გადაწყვეტილებად მიიჩნევა.¹¹⁰

2. შეფასების თავისუფლება

შეფასების თავისუფლება ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება მაშინ, როდესაც ნორმის მიხედვით მას აქვს თავისუფლება კონკრეტულ შემთხვევაში შეაფასოს, შესრულებულია თუ არა ნორმის წინაპირობები. დისკრეციული უფლებამოსილებისაგან განსხვავებით, შეფასების თავისუფლების დროს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გასცეს პასუხი კითხვას, შესრულებულია თუ არა ნორმის ვაქტობრივი შემადგენლობა.¹¹¹

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების შემდგომ, გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში სრული თანხმობაა საკითხზე, რომ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების გამოყენებისა და განმარტების დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს შეფასების თავისუფლება. ეს ნიშნავს, რომ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტების შემთხვევაში ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება მიიღოს მხოლოდ ერთი სწორი გადაწყვეტილება და სასამართლო კონტროლიც არ არის შეზღუდული. სასამართლო ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ სწორად განმარტა და გამოიყენა თუ არა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება.¹¹²

შეფასების თავისუფლება ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს,

¹¹⁰ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 49.
¹¹¹ Wolff H.A. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2089.
¹¹² Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 52

მაგალითად, საგამოცდო გადაწყვეტილებების მიღების დროს, მოსწავლის/სტუდენტის ნაშრომის შეფასებისას. შეფასების თავისუფლება მოიცავს, აგრეთვე, დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოების (კომისიების) მიერ მიღებულ შეფასებით გადაწყვეტილებებს, რისკის შეფასებებს, პროგნოზს და ადმინისტრაციული ორგანოების პოლიტიკურ-სამართლებრივ გადაწყვეტილებებს.¹¹³

თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ზემოთ ჩამოთვლილ შემთხვევებში აქვს შეფასების თავისუფლება, სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია.¹¹⁴ სასამართლო ამოწმებს მხოლოდ ფარგლებს, კერძოდ, დაცულია თუ არა იმ ნორმის ფარგლები, რომლის საფუძველზეც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს შეფასების თავისუფლება.¹¹⁵

გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში ამ განსხვავების აუცილებლობა განპირობებულია მოსაზრებით, რომ საქმე ეხება არაერთგვაროვან ფაქტობრივ და სამართლებრივ მოვლენებს. ამიტომ, დოგმატური თვალსაზრისით, აუცილებელია დავადგინოთ განსხვავება მათ შორის და შევაფასოდ შესაბამისად.¹¹⁶

არსებობს შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეფასების თავისუფლება აქვს მინიჭებული ნორმით, რომელიც ამავე დროს, შეიცავს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებას. ამ შემთხვევაში, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და გამოყენების დროს, ერთდროულად რამდენიმე გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს კანონის შესაბამისი. სასამართლო კონტროლი კი შეზღუდულია.¹¹⁷

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო აღიარებს შეფასების თავისუფლების 4 ძირითად ჯგუფს, რომელთა შემთხვევაშიც ადმინისტრაციული ორგანო „თავისუფალია“ სასამართლო კონტროლისაგან.¹¹⁸

ეს შემთხვევებია:

113 Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 150-151.

114 Detterbeck S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München 2008, გვ. 118-119.

115 Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 145.

116 Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 157.

117 Detterbeck S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München 2008, გვ. 119.

118 Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 53

ა) პედაგოგიური და სამეცნიერო შეფასებები

საგანმანათლებლო დაწესებულებაში გამოცდების დროს შემფასებელს აქვს შეფასების თავისუფლება. სასამართლო, საგამოცდო გადაწყვეტილებების კანონიერების დადგენის დროს, ამოწმებს შემდეგ გარემოებებს:

- ხომ არ არის დარღვეული გამოცდის პროცედურა. მაგალითად, გამოცდის ადგილი და დრო არის თუ არა გამოქვეყნებული დადგენილი წესით, იყო თუ არა შექმნილი სათანადო გარემო გამოცდის მიმდინარეობის დროს;
- გადაწყვეტილება ხომ არ ეფუძნება შეუსაბამო ფაქტობრივ გარემოებებს. მაგალითად, გამომცდელი ვერ იგებს გამოსაცდელის მოხსენების შინაარსს ზეპირი გამოცდის დროს, ან როცა საგამოცდო კითხვას გამოცდასთან შეუსაბამო შინაარსს აძლევს;
- გათვალისწინებულია თუ არა შეფასების დადგენილი წესები, პრინციპები და კრიტერიუმები;
- შეფასებისას ადგილი ხომ არ ჰქონდა თვითნებობას.¹¹⁹

მიჩნეულია, რომ ასეთი სახის გადაწყვეტილებები არის შეფასებითი ხასიათის, და შეუძლებელია გადაწყვეტილების მიღების დროს არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების ზუსტად აღდგენა.¹²⁰

ბ) სამოხელეო გადაწყვეტილებები

სასამართლო კონტროლის ფარგლები შეზღუდულია საჯარო სამსახურში საკადრო გადაწყვეტილებების კანონიერების შემოწმების შემთხვევაშიც. მაგალითად, აქვს თუ არა კონკურსანტს სათანადო უნარი დაიკავოს საჯარო სამსახურში არსებული ვაკანტური თანამდებობა; შეესაბამება თუ არა საჯარო მოხელე დაკავებულ თანამდებობას.¹²¹

ასეთი შეფასებების დროს საქმე გვაქვს არა სქემატურ სუბსუმფციასთან, როდესაც ხდება ფაქტობრივი გარემოებებისა და ნორმის შესაბამისობის დადგენა, არამედ არსებითად პერსონალურ შეფასებასთან. ასეთი შეფასება არ კეთდება საყოველთაოდ აღიარებული ობიექტური ჩარჩოს ფარგლებში. ამიტომ, სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია.¹²²

¹¹⁹ Detterbeck S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München 2008, გვ. 120-122.

¹²⁰ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 54.

¹²¹ Detterbeck S., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München 2008, გვ. 122.

¹²² Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 53.

გ) კოლეგიური და დამოუკიდებელი ორგანოების გადაწყვეტილებები

შეფასების თავისუფლების ნაწილია კოლეგიური და დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოების ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეფუძნება განსაკუთრებულ პრინციპებს და გამომდინარეობს საექსპერტო ცოდნიდან. ასეთი ორგანოები, როგორც წესი, დაკომპლექტებული არიან ექსპერტებით, სპეციალური ცოდნის მქონე პირებით. ასეთი გადაწყვეტილებების მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ: ბერლინის სენატის დასკვნა, რომ ქალაქის კონკრეტული ადგილი განსაკუთრებული პოლიტიკური მნიშვნელობისაა; სპეციალური კომიტეტის გადაწყვეტილება, რომ კონკურსანტს სათანადო აქვს „პირადი თვისებები“ იმისთვის, რომ დაინიშნოს სამხედრო სამსახურში.¹²³

დ) პროგნოზი და რისკის შეფასების გადაწყვეტილებები

სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო იღებს პროგნოზის მსგავს ან რისკის შეფასების გადაწყვეტილებას. ასეთი გადაწყვეტილებები შეფასების თავისუფლების ნაწილია. შეზღუდული სასამართლო კონტროლი აღიარებულია როგორც გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს, ისე გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ.¹²⁴

3. შერეული ნორმები

ხშირია შემთხვევები, როდესაც ნორმა ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილში შეიცავს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებას, ხოლო სამართლებრივი შედეგის ნაწილში – დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ამ დროს სასამართლოს სრულად ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების კანონის შესაბამისად განმარტებისა და გამოყენების, ხოლო სამართლებრივი შედეგის ნაწილში აღგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის არსებობის ფაქტს. მაგალითად, საჯარო სამსახურში კონკურსანტის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება არის ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება, ხოლო კონკურსანტის უნარ-ჩვევების, კომპეტენციისა და თანამდებობასთან შესაბამისობის დადგენა ხდება განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტების საფუძველზე და არის შეფასების თავისუფლების ნაწილი.¹²⁵

¹²³ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 54-55.

¹²⁴ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 57.

¹²⁵ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 154-155.

4. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

გერმანიაში დისკრეციული უფლებამოსილება ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას აირჩიოს საუკეთესო სამართლებრივი შედეგი კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე. ამასთან, სამეცნიერო ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში დამკვიდრებულია განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინისა და შეფასების თავისუფლების ცნებები. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინი ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილში გვხვდება და ის დისკრეციულ უფლებამოსილებას არ ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინია, მაგალითად, „სახელმწიფო საჭიროება.“ შეფასების თავისუფლებაც ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილს მიეკუთვნება, თუმცა, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს თავისუფლებას საკუთარი პასუხისმგებლობით შეაფასოს გარემოებები. შეფასების თავისუფლება აქვს, მაგალითად, მასწავლებელს მოსწავლის სწავლის შედეგების შეფასების დროს. საჯარო სამსახურშიც ხშირია შემთხვევები, როდესაც გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოს ან პირს აქვს შეფასების თავისუფლება. ასევე არსებობს ე.წ. „შერეული ნორმები,“ როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილში აქვს განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინი, ხოლო სამართლებრივი შედეგის ნაწილში – დისკრეციული უფლებამოსილება.

საქართველოში არც სამეცნიერო ლიტერატურა და არც სასამართლო პრაქტიკა ერთმანეთისგან არ მიჯნავს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს და შეფასების თავისუფლებას, მიუხედავად იმისა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების კანონისმიერი განმარტების მიხედვით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილების შერჩევა.

X. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი

ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ახორციელებს სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისად, რომელიც შეიძლება გამომდინარეობდეს სხვადასხვა სამართლებრივი წყაროებიდან. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაზე გავლენას ახდენს:

- (1) ევროპული სამართალი;
- (2) კონსტიტუციური სამართალი;

(3) კანონი;

(4) ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შიდა რეგულაციებით დადგენილი პრაქტიკა.¹²⁶

1. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი გარე რეგულაციების მიხედვით

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების გარე ფაქტორებიდან აღსანიშნავია ევროპული სამართალი. ამ ეტაპზე სრულად არ არის შესწავლილი, თუ რა გავლენას ახდენს გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალზე ევროპული სამართალი, განსაკუთრებით, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ნაწილში. ითვლება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განახორციელოს ევროპული სამართლის მიზნებისა და ჩარჩოების გათვალისწინებით. ეს მიდგომა გულისხმობს, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა შეიძლება სხვაგვარად განიმარტოს, თუ განმარტების ჩარჩოდ ავიღებთ ევროპულ სამართალს და არა შიდასახელმწიფოებრივ სამართალს. ევროპულ სამართალთან ერთად დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნულ სამართალს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს უნდა დაიცვას კონსტიტუციით გარანტირებული პრინციპები და გაითვალისწინოს ძალის გადამეტების აკრძალვა. ამასთან, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია იხელმძღვანელოს კანონის მიზნით.¹²⁷

ა) დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანი

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს მხოლოდ კანონის მიზნის შესაბამისად. ეს ნიშნავს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების გამართლება შესაძლებელი უნდა იყოს კანონის მიზნიდან გამომდინარე. დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განახორციელოს მხოლოდ კონკრეტულ

¹²⁶ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 94

¹²⁷ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 95

შემთხვევასთან მიმართებაში.¹²⁸

დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანი, პირველ რიგში, მოძიებულ უნდა იქნას დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელ ნორმაში. თუმცა, მიზანი შეიძლება გამოვლინდეს ზოგადად კანონმდებლობიდან. მიზანი შეიძლება გამომდინარეობდეს კონსტიტუციიდან, განსაკუთრებით, ძირითადი უფლებებიდან და თავისუფლებებიდან, როცა მათი დაცვა კონკრეტული შემთხვევიდან გამომდინარე აუცილებელია. მიზანი, რომლის შესაბამისადაც უნდა განხორციელდეს დისკრეციული უფლებამოსილება, უნდა დადგინდეს განმარტების საფუძველზე. მაგალითად, საპოლიციო სამართალში, ერთის მხრივ, მიზანია საჯარო უსაფრთხოებისა და წესრიგის დაცვა, ხოლო, მეორე მხრივ, დაზარალებული პირისადმი გულისხმიერი მოპყრობა.¹²⁹

გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ყველა, დაწერილი თუ დაუწერელი სამართალი, საერთაშორისო სამართლებრივი შეთანხმებები, ევროპის კავშირის დირექტივები, მაშინაც კი, თუ ეს ნორმები არ არის დანერგილი ეროვნულ სამართალში, შესაძლოა შეიცავდეს მიზანს, რომლის მიხედვითაც უნდა განხორციელდეს დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ.¹³⁰

გასათვალისწინებელია, რომ კანონში შეიძლება არ ეწეროს დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი. თუმცა, სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, ამ შემთხვევაშიც კი არის შესაძლებელი კანონიდან გამოვავლინოთ დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანი. ასეთ დროს, დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი უნდა გამოვლინდეს სათანადო ნორმების სისტემური ანალიზის საფუძველზე.¹³¹

ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლები

ბ.ა) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას კანონით ფარგლები. ეს

128 Kopp F./Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 789.

129 Kopp F./Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 789.

130 Kopp F./Ramsauer U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Auflage, München 2010, გვ. 789-790.

¹³¹ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. 95-96.

გულისხმობს როგორც კონკრეტული ნორმით გათვალისწინებული ფარგლების, ასევე ზოგადად, ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებული ფარგლების დაცვას.¹³²

ბ.ბ) სპეციალური კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლები

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები შეიძლება გამომდინარეობდეს სპეციალური საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებიდან, აგრეთვე ევროპის კავშირის სამართლიდან,¹³³ მაშინაც კი, როდესაც გერმანელი კანონმდებლის მიერ ევროპის კავშირის სამართლის ნორმები არ არის დანერგილი ეროვნულ სამართალში.¹³⁴

ბ.გ) კონსტიტუცია როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებად უნდა მივიჩნიოთ კონსტიტუციით დადგენილი მოთხოვნები. პირველ რიგში აღსანიშნავია, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი და თანაზომიერების პრინციპი, აგრეთვე კანონიერი ნდობის პრინციპი, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი. ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები, თანაზომიერების პრინციპთან ერთად, დისკრეციული უფლებამოსილების უშუალოდ მოქმედი ფარგლებია.¹³⁵

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება თანასწორობის პრინციპს. იგულისხმება როგორც ზოგადი, ასევე კერძო ნაწილი: გერმანიის ძირითადი კანონის მე-3 მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტები, მე-6 მუხლის მე-5 პუნქტი, 33-ე მუხლის პირველი-მე-3 პუნქტები. გასათვალისწინებელია აგრეთვე ევროპულ სამართალში არსებული დისკრიმინაციის აკრძალვა მოქალაქეობის ნიშნით.¹³⁶

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი მოცემულია სზაკ-ის მე-6 მუხლში. კერძოდ, ზემოაღნიშნული მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განახორციელოს კანონით

132 Sachs M., in Stelkens P./Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1369.

133 Sachs M., in Stelkens P. /Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1371.

134 Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 135.

135 Sachs M., in Stelkens P./Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1371-1372.

136 Sachs M., in Stelkens P./Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1371-1373.

დადგენილ ფარგლებში. მე-6 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განახორციელოს დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

სზაკ-ის მე-6 მუხლის ფორმულირება გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის მსგავსია. როგორც გერმანული, ასევე ქართული კანონმდებლობა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესში გულისხმობს კანონის ფარგლების დაცვას და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

ბ. დ) საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი

გერმანიის კანონისაგან განსხვავებით, სზაკ-ი აკონკრეტებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. კერძოდ, კოდექსის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, დაუშვებელია გამოიყენოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუ პირის დაცული ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც გამოიყენა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. კოდექსის ეს მუხლი მიუთითებს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეჯერებისა და შეფასების საფუძველზე.

აღსანიშნავია, რომ შეუძლებელია ცალკე აღებული რომელიმე საჯარო ან კერძო ინტერესისთვის უპირატესობის მინიჭება. ყოველი კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების დროს უნდა მოხდეს მათი შეპირისპირება. მიზნის მისაღწევი საშუალება უნდა შეესაბამებოდეს მიზანს. ეს ისეთი შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო მის ხელთ არსებული რამდენიმე ღონისძიებიდან იყენებს ისეთ ღონისძიებას, რომელიც ყველაზე ნაკლები ზიანის მომტანია პირის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებებისთვის.¹³⁷

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება დაკავშირებულია საჯარო და კერძო ინტერესების შეფასებასთან,

¹³⁷ ტურავა პ., წიკელაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2010, გვ. 38.

რომლებიც, ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთის საწინააღმდეგოა. ინტერესების ურთიერთშეჯერების პროცესი მოიცავს რამდენიმე ფაზას: პირველ რიგში ხდება ინტერესების გამოვლენა, შემდეგ მათი მნიშვნელობის დადგენა და ბოლოს შეპირისპირება.¹³⁸

სამეცნიერო ლიტერატურა და სასამართლო პრაქტიკა დისკრეციულ უფლებამოსილებას განიხილავს როგორც ერთმანეთთან დაპირისპირებული საჯარო და კერძო ინტერესების შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების პროცესს. სწორედ შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების პროცესია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში მთავარი საკითხი. ამიტომაც ითვლება ეს პროცესი ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებად. აღსანიშნავია, რომ ურთიერთშეჯერებისა და შეფასების პროცესი იმ შემთხვევაში არ არის სავალდებულოდ განსახორციელებელი, თუ არ არსებობს ინტერესი, რომელიც შეიძლება წინააღმდეგობაში მოდიოდეს განზრახულ გადაწყვეტილებასთან.¹³⁹

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, სზაკ-ის იმპერატიულ მოთხოვნას წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების რეალიზების დროს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპების დაცვა, რომლის მატერიალური შინაარსი მდგომარეობს საჯარო და კერძო ინტერესების თანაზომიერ გაწონასწორებასა და მათ მართლზომიერ დაბალანსებაში.¹⁴⁰

2. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი შიდა რეგულაციების მიხედვით

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი შესაძლებელია დაკონკრეტდეს ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა რეგულაციებით. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შიდა რეგულაციები გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი ზოგადი ხასიათის სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც გამოცემულია დისკრეციული უფლებამოსილების განმხორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომის მიერ ან ადმინისტრაციული ორგანოს ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ დაქვემდებარებული პირის მიმართ. ასეთი შიდა რეგულაციების ერთ-ერთი ფორმა არის დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივა. დისკრეციული უფლებამოსილების

¹³⁸ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 54.

¹³⁹ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 47-48.

¹⁴⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 6 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-861-823 (კ-07).

განხორციელების დირექტივით ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაძლოა დაადგინოს ინსტრუქცია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მისაღები გადაწყვეტილებებიდან ერთ-ერთის შერჩევის მიზნით. ასეთი სახის დირექტივაში შესაძლებელია მოცემული იყოს შესაძლო გადაწყვეტილებების მაგალითები. ამიტომ, დირექტივები მიხნეულია როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დამაკონკრეტებელი საშუალება. თუმცა, დირექტივით არ შეიძლება განისაზღვროს ისეთი მიზანი, რასაც კანონი არ ითვალისწინებს ან კრძალავს. ამასთან, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივის მიზანია ერთიანი პრაქტიკის დანერგვა. აღიარებულია, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივები დასაშვებია, თუმცა, სასამართლოს მიერ მისი შემოწმება მხოლოდ შეზღუდულად არის შესაძლებელი. თუ სამართლებრივ დავაში, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივით დადგენილი ნორმა არ არის ნათელი, ერთმნიშვნელოვანი, მაშინ ის უნდა იქნას განხილული არა როგორც სამართლებრივი ნორმები და მოხდეს მათი შეფასება, არამედ საჭიროა დირექტივის გამომცემი ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ მოწონებულ და დაშვებულ ადმინისტრაციულ პრაქტიკაზე ორიენტირება და მისი შემოწმება. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივით დადგენილი წესებისგან გადახვევა დასაშვებია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, კერძოდ, როდესაც კონკრეტულ ცალკეულ შემთხვევებში არსებობს შესაბამისი, არსებითი საფუძველი. აღსანიშნავია, რომ თუ ასეთი გამონაკლისის დაშვება შინაარსობრივად შეუძლებელია, მაშინ სახეზეა შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში.¹⁴¹

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ადმინისტრაციულ ორგანოს ყოველთვის უნდა ახსოვდეს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივა მიღებულია თანასწორობის პრინციპის დაცვის მიზნით. თუმცა, შესაძლებელია ასეთი სახის დირექტივა წინააღმდეგობაში მოვიდეს კონკრეტული საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე მისაღები გადაწყვეტილებასთან. ამიტომ, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია შეამოწმოს, დასაშვებია თუ არა დირექტივის გამოყენება ცალკეული ფაქტობრივი გარემოებების დროს და თუ დასაშვებია, რა მოცულობით. მაგალითად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დირექტივის დაუშვებლობა შეიძლება გამომდინარეობდეს კანონის ნორმიდან. „შეკრების შესახებ“ გერმანიის კანონის მე-15 მუხლის თანახმად, შეკრება შეიძლება აიკრძალოს, თუ „აკრძალვის აქტის გამოცემის

¹⁴¹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 97-98.

მომენტისთვის არსებული გარემოებები უშუალო საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან წესრიგს.” ეს ნორმა გამორიცხავს დისკრეციული უფლებამოსილების ზოგადი, გენერალური რეგულაციის, ე.წ. დირექტივის არსებობას, ვინაიდან პრეიუდიცია ნორმის მიხედვით დაუშვებელია, რადგან გარემოებების შეფასება უნდა მოხდეს მხოლოდ აკრძალვის აქტის გამოცემის მომენტში.¹⁴²

3. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

დისკრეციული უფლებამოსილება სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისად უნდა განხორციელდეს. პირველ რიგში, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეისწავლოს ნორმა, დაადგინოს მისი მიზანი და ფარგლები.

დისკრეციული უფლებოსილების განხორციელებისას ყურადღება ექცევა ევროპულ სამართალს (გერმანიის შემთხვევაში), კონსტიტუციას, კანონს და კანონქვემდებარე აქტებს, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შიდა რეგულაციებით დადგენილ ადმინისტრაციულ პრაქტიკას.

ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს როგორც გერმანიაში, ისე საქართველოში. რეგულაციები მსგავსია. კერძოდ, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განახორციელოს კანონის ფარგლებში და კანონის მიზნის შესაბამისად.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი. საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი, გერმანიის კანონმდებლობისგან განსხვავებით, საქართველოში მოცემულია სზაკ-ის მე-7 მუხლში, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აიძულებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას იფიქროს საჯარო ინტერესზე, კერძო ინტერესზე და ამ ინტერესების ურთიერთშეპირისპირებისა და შეფასების საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება.

¹⁴² Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009, გვ. 139-140.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია დაადგინოს შიდა რეგულაციები, რომელშიც გაწერს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. ეს მექანიზმი ადმინისტრაციულ ორგანოს ეხმარება ერთიანი ადმინისტრაციული პრაქტიკის დანერგვაში, საბოლოო ჯამში კი უზრუნველყოფს თანასწორობის პრინციპის დაცვას.

თუ რეგულაცია და ადმინისტრაციული პრაქტიკა კანონსაწინააღმდეგოა, მაშინ დაუშვებელია მისი გათვალისწინება ახალი გადაწყვეტილების მიღების დროს.

XI. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეები

1. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების საკანონმდებლო საფუძვლები

1.1 მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძვლები

სზაკ-ის მე-6 მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება ვალდებულება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას დაიცვას კანონით დადგენილი ფარგლები. გარდა ამისა, დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც აქვს მინიჭებული ადმინისტრაციულ ორგანოს ეს უფლებამოსილება.

სზაკ-ით გათვალისწინებული რეგულაცია გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის მსგავსია. გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ვალდებულია გაითვალისწინოს ნორმის მიზანი და დაიცვას კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლები.¹⁴³

სზაკ-იც შეიცავს მსგავს რეგულაციას. კერძოდ, მე-6 მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში.

თუმცა, საგულისხმოა, რომ გერმანიის მატერიალური კანონისაგან განსხვავებით, საქართველოს კანონი უფრო კონკრეტულად ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. კერძოდ,

¹⁴³ Basistexte Öffentliches Recht, 8. Auflage, 2007, გვ. 352.

სხაკ-ის მე-7 მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება ვალდებულება, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს დაიცვას საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობა.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებულია შეცდომა, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით, პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც გამოიცა იგი. გარდა ამისა, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ უნდა გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.

1.2 საპროცესო-სამართლებრივი საფუძვლები

სასკ-ი არ ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ – სამართლებრივი აქტის შემოწმების წესს და, შესაბამისად, არ განსაზღვრავს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეებს.

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი შეიცავს 114-ე პარაგრაფს, რომელიც ადგენს შეცდომის სახეებს. აღნიშნული პარაგრაფის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციული აქტი უკანონოა, თუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაარღვია კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლები ან დისკრეციული უფლებამოსილება არ განხორციელა ნორმის მიზნის შესაბამისად.¹⁴⁴

2. მოძღვრება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების შესახებ

2.1 შეცდომის სახეების სისტემატიზაციის განსხვავებული მიდგომები

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს დაშვებული შეცდომის სახეების განხილვისას, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ არ არსებობს შეცდომის სახეების შესახებ არც ერთიანი ტერმინოლოგია, არც შეცდომის სახეების ერთიანი კლასიფიკაცია. გერმანიის ადმინისტრაციულ სამართალში ამ გარემოებას ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფისა და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე

¹⁴⁴ Kopp F./Ramsauer U., Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 10.,vollständig überarbeitete Auflage, München 2008, გვ. 1416-1417.

პარაგრაფის არსებობაც არ ამსუბუქებს. მიუხედავად იმისა, რომ საპროცესო კოდექსის ზემოაღნიშნული მუხლი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების სამართლებრივ საფუძველია, ეს ნორმა არ განიხილება როგორც შეცდომის სახეების ამომწურავი კლასიფიკაციის საფუძველი.¹⁴⁵

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფებით გათვალისწინებული ნორმები თითქოს შეიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების ფორმულას – დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს ნორმით დადგენილ ფარგლებში და დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზნის შესაბამისად. თუმცა, სამეცნიერო ლიტერატურის გაცნობის შემდეგ, ნათელი ხდება, რომ ეს მოსაზრება მცდარია,¹⁴⁶ ვინაიდან გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფში მითითებული ჩამონათვალი ამომწურავი არ არის. დამკვიდრებული მოსაზრებით, აღნიშნული პარაგრაფის მიზანი არ არის დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის სახეების ამომწურავი რეგულირება. ნორმის მიზანი არის დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის განხორციელებისთვის სათანადო სამართლებრივი საფუძვლის შექმნა.¹⁴⁷

სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული მრავალი სხვადასხვაგვარი მცდელობა, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების სისტემატიზაციის შესახებ, შესაძლებელია დაიყოს 4 ჯგუფად:

1. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 3 სახე;
2. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 2 სახე;
3. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 1 სახე;

145 Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1998, გვ. 105-106.

146 Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 701.

147 Wolff H., in Sodan H./Ziekow J., Großkommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2050.

4. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების კონკრეტული ჩამონათვალი.

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ მართებულია მიდგომა შეცდომის 3 სახის დაშვების შესახებ. მეორე ნაწილი თვლის, რომ არსებობს მხოლოდ 2 სახის შეცდომა. მეცნიერთა კიდევ ერთი ნაწილის აზრით, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში მხოლოდ ერთი სახის შეცდომა შეიძლება არსებობდეს. მეცნიერთა მცირე ჯგუფი კი ემხრობა შეცდომების ამომწურავი კლასიფიკაციის იდეას.¹⁴⁸

2.1.1 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 3 სახე

სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებულია მოსაზრება, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების დაყოფა შესაძლებელია 3 ჯგუფად.¹⁴⁹

შეცდომის ეს სახეები გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის ფორმულირებას სცდება და საპროცესო კოდექსითა და მატერიალური კანონის მე-40 პარაგრაფით დადგენილ შეცდომის სახეებს განაგრძობს. შეცდომის ეს სამი სახე ცნობილია როგორც:

- ა) დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად განხორციელება ან, სხვაგვარად, დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება;
- ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა ან, სხვაგვარად, გადამეტება;
- გ) დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა.¹⁵⁰

მოძღვრება შეცდომის 3 სახის არსებობის შესახებ განვითარდა გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ 1960 წელს მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე. სასამართლოს განმარტებით, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი კანონმდებელს არ აბრკოლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტის მიზნით მიანიჭოს

148 Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen, 1986, გვ 701.
149 Rode L., §40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main, 2003, გვ . 87.
150 Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1998, გვ. 106.

დისკრეციული უფლებამოსილება. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება სამართლებრივი წესრიგის ლეგიტიმური ნაწილია. თუმცა, ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება შეზღუდულია. დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ანიჭებს თვითნებობის უფლებას. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს გადაწყვეტილება მიიღოს კანონის მიზნის საფუძველზე. სხვა შემთხვევაში გადაწყვეტილება ისეთივე უკანონოა (დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება), როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა (დისკრეციული უფლებამოსილების გადამეტება ან დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა).¹⁵¹

ა) დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით (ბოროტად) გამოყენება

შეცდომის ეს სახე მჭიდრო კავშირშია დისკრეციული უფლებამოსილების არსთან. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება შეცდომიანია, თუ იგი არ ითვალისწინებს კანონის მიზანს. შეცდომის ეს სახე მოიცავს შემთხვევებს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილების მიღების დროს არასაკმარისად ითვალისწინებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელ გარემოებებს. მაგალითად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებულია შეცდომა, თუ ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილების მიღების დროს ითვალისწინებს პერსონალურ ან პოლიტიკურ შეხედულებებს.¹⁵²

დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით გამოყენების დროს, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვის გათვალისწინება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ ხდება წინასწარი განზრახვით ან წინასწარი განზრახვის გარეშე.¹⁵³

დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით გამოყენება სახეხეა კანონმდებლობით დადგენილი, მათ შორის, კონსტიტუციური პრინციპების დარღვევის დროსაც. კონსტიტუციური პრინციპებიდან განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია თანასწორობის პრინციპი, თანაზომიერების პრინციპი, ადამიანის უფლებები და

151 BVerwGE 11, 95-101.
152 Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München 2009, გვ. 141-142
153 Wolff H., Bachoff O./Stober R., Verwaltungsrecht, Band 1, 11., neubearbeitete Auflage, München 1999, გვ. 464

თავისუფლებები, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი, აგრეთვე კონსტიტუციით დადგენილი სხვა პრინციპები.¹⁵⁴

დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით გამოყენება ხდება იმ შემთხვევაშიც, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების დროს ადმინისტრაციული ორგანო ითვალისწინებს დაუშვებელ ფაქტობრივ გარემოებებს ან ისეთ გარემოებებს, რომელსაც კავშირი არ აქვს საქმესთან.¹⁵⁵

შეცდომის ეს სახე იყოფა შემდეგ ქვეჯგუფებად:

ა.ა) გარემოებების შეფასების დეფიციტი

ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს უსაზღვრო არ არის.¹⁵⁶ შეცდომიანია გადაწყვეტილება, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო მხედველობაში იღებს არასათანადო გარემოებას - ისეთ გარემოებას, რომელიც სინამდვილეში არ არსებობს ან ითვალისწინებს არასრულ გარემოებებს, ასევე მცდარ ფაქტობრივ და სამართლებრივ გარემოებებს. ადმინისტრაციული ორგანო არ არის უფლებამოსილი, გადაწყვეტილების მიღების დროს გაითვალისწინოს ისეთი გარემოებები, რომლებსაც კანონის მიზნის მიხედვით არანაირი მნიშვნელობა არ ენიჭება. გარემოებების შეფასების დეფიციტი სახეზეა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღებისთვის აუცილებელ, რელევანტურ გარემოებებს.¹⁵⁷

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შეცდომად მიხნევისთვის აუცილებელია გარემოებების შეფასების დეფიციტი იყოს არსებითი ხასიათის.¹⁵⁸

ა.ბ) საქმისათვის მნიშვნელობის არმქონე გარემოებების გათვალისწინება

ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს უშვებს შეცდომას, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების დროს ითვალისწინებს ისეთ გარემოებას,

¹⁵⁴ Varadinek B., Ermessen und gerichtliche Nachprüfbarkeit im französischen und deutschen Verwaltungsrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Aachen 1995, გვ. 145.

¹⁵⁵ Fachinger J., Überschreitung und Fehlgebrauch des Verwaltungsermessens, NJW, München und Berlin 1949, გვ. 244 - 247.

¹⁵⁶ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Großkommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2071.

¹⁵⁷ Kopp F./Schenke W., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1459.

¹⁵⁸ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Großkommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2071.

რომელსაც საკმესთან კავშირი არ აქვს. ასეთ შემთხვევაში სასამართლო ამოწმებს, მოახდინა თუ არა გავლენა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებასა და გადაწყვეტილების მიღებაზე ამ გარემოებამ.¹⁵⁹

გარემოებები და შეფასებები უნდა იყოს დაკავშირებული დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანთან. სხვა შემთხვევაში, გარემოებების გათვალისწინება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომაა.¹⁶⁰

თვითნებობა, ბოროტი განზრახვა, პარტიულობა ან რაიმე სხვა მსგავსი გარემოება, რაც სამართლებრივი თვალსაზრისით მიჩნეული არის სუბიექტურ მოტივად, გამორიცხავს მოსაზრებას, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ გაითვალისწინა, შეაჯერა ყველა არგუმენტი და გარემოება.¹⁶¹ ასეთ შემთხვევებს „დაუშვებელი მოტივაცია“ ეწოდება.¹⁶²

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს 1967 წელს მიღებული გადაწყვეტილების თანახმად, ბრემენში, საჯარო მოედანზე შეიკრიბნენ პირები, რომლებიც აპროტესტებდნენ ამერიკის შეერთებული შტატების განახლებულ ატომურ პოლიტიკას. პოლიციამ მოედანზე შეკრებილი ადამიანები ძალის გამოყენებით დაშალა და ჩამოართვა პლაკატები. აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი გახდა შეკრების წინასწარი შეტყობინების ვალდებულების შეუსრულებლობა. ამასთან, შეკრებულ პირებს არ ჰყავდათ ორგანიზატორი. დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილი ადმინისტრაციული საჩივარი და სარჩელი ყველა ინსტანციაში წარუმატებელი აღმოჩნდა. გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს განმარტებით, პოლიციის გადაწყვეტილება კანონიერია, ვინაიდან პოლიცია უფლებამოსილია დაშალოს ღია ცის ქვეშ საჯარო შეკრება წინასწარი შეტყობინების გარეშე. დაშლის შესახებ გადაწყვეტილება იმ შემთხვევაში იქნებოდა უკანონო, თუ ადმინისტრაციული ორგანო დაარღვევდა დისკრეციული უფლებამოსილებას. პოლიციის გადაწყვეტილება იქნებოდა დისკრეციული უფლებამოსილების დარღვევა, თუ პოლიციის გადაწყვეტილებაზე გავლენას მოახდენდა შეკრების მონაწილეთა პოლიტიკურ შეხედულებები და მათი

¹⁵⁹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Großkommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, გვ. 2070-2071.

¹⁶⁰ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 90.

¹⁶¹ Kopp F./Schenke W., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1460.

¹⁶² Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 92.

მსოფლმხედველობა.¹⁶³

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს 1977 წელს მიღებული გადაწყვეტილების მიხედვით, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრეზიდენტმა რამდენიმე საჯარო მოხელე ჩამოაშორა დიპლომატიურ სამსახურს. დაინტერესებული პირების ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარი დაეფუძნა გარემოებას, რომ პრეზიდენტის უფლებამოსილება სადავო საკითხში არ არის შეზღუდული რაიმე საფუძველით, დროითი გარემოებით ან გადაწყვეტილების ფარგლებით. ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთების მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიიღოს მოხელის თანამდებობისაგან ჩამოშორების გადაწყვეტილება, მაგალითად, მოხელის ასაკის გამო, აგრეთვე ორგანიზაციაში სტრუქტურული თუ სხვა ცვლილებების გამო. გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება უკანონოა, ვინაიდან ადმინისტრაციული აქტის კანონიერებისთვის აუცილებელია იმ კონკრეტული გარემოებების გაუდგურება, რასაც გავლენა ჰქონდა გადაწყვეტილების მიღების დროს. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის პრეზიდენტისათვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანია, პრეზიდენტმა უზრუნველყოს „პოლიტიკური მოხელეების“ მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულება მთავრობის პოლიტიკის შესაბამისად. თუმცა, გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს იმ გარემოების შეფასებას, აქვს თუ არა საჯარო მოხელეს სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისათვის საჭირო უნარ-ჩვევები და მზაობა. ამიტომაც, დაუშვებელია მოხელის ჩამოშორება თანამდებობიდან ნებისმიერი მიზეზით.¹⁶⁴

ა.გ) ადმინისტრაციული ორგანოს თვითშეზღუდვა

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია დაადგინოს შიდა რეგულაციები დისკრეციული უფლებამოსილების ერთგვაროვნად განხორციელების მიზნით. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო აწესებს თვითშეზღუდვას - ის იღებს გადაწყვეტილებას დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება შეზღუდოს საკუთარი, შიდა რეგულაციებით. თანასწორობის პრინციპი კი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს ყველა შემთხვევასთან მიმართებაში ერთი და იგივე მიდგომა ჰქონდეს, გაითვალისწინოს მის მიერ დადგენილი შიდა რეგულაციები. თანასწორობის პრინციპით ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შეზღუდვა გულისხმობს, ერთი და იგივე ფაქტობრივი გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, ერთი და იგივე

¹⁶³BVerwGE 26, გვ. 135 -140.

¹⁶⁴BVerwGE, 52, გვ. 33-42.

შინაარსის გადაწყვეტილების მიღებას. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოს უკრძალავს დამკვიდრებული ადმინისტრაციული პრაქტიკის შეცვლას. თუმცა, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია შეცვალოს ადმინისტრაციული პრაქტიკა, თუ ამისთვის საკმარისი საფუძველი არსებობს.¹⁶⁵

თანასწორობის პრინციპი არავის ანიჭებს უფლებას ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს არასწორი გადაწყვეტილების მიღება, თუ დამკვიდრებული ადმინისტრაციული პრაქტიკა კანონსაწინააღმდეგოა. მცდარი, უკანონო პრაქტიკა არ იწვევს ადმინისტრაციული ორგანოს თვითშეზღუდვას, ვინაიდან არ არსებობს თანასწორობა უკანონობაში.¹⁶⁶ თუმცა, თუ ადმინისტრაციული ორგანო შეცვლის ადმინისტრაციულ პრაქტიკას, ახალი მიდგომა უნდა გავრცელდეს ყველა დაინტერესებულ პირზე თანაბრად.¹⁶⁷

ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა

სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევად მიიჩნევა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც არ არის მოქცეული ნორმით დადგენილ ფარგლებში. ასეთი შემთხვევებია, მაგალითად, საპოლიციო სამართალში, ღონისძიებების გამოყენება, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში არ არის მიჩნეული “აუცილებელ” ღონისძიებად.¹⁶⁸

დიდი მნიშვნელობა არ აქვს, რა საფუძველით ხდება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა.¹⁶⁹ აღსანიშნავია, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევის შემთხვევების გამოვლენა სირთულეებთან არ არის დაკავშირებული.¹⁷⁰

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევის

¹⁶⁵ Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 863-864.

¹⁶⁶ Ossenbühl F. in Erichsen H./Ehlers D., Allgemeines Verwaltungsrecht, 12., neu bearbeitete Auflage, Berlin 2002, გვ. 214.

¹⁶⁷ Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 863.

¹⁶⁸ Wolff H./Bachoff O./Stober, R., Verwaltungsrecht, Band 1, 11., neubearbeitete Auflage, München 1999, გვ. 463.

¹⁶⁹ Kopp F./Schenke W., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1457.

¹⁷⁰ Fachinger J., Überschreitung und Fehlgebrauch des Verwaltungsermessens, NJW, München und Berlin 1949, გვ. 244.

კლასიკური მაგალითია, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირის დაჯარიმება 60 ევროს ოდენობით, როდესაც ნორმის მიხედვით იგი უფლებამოსილია ჯარიმა განსაზღვროს 20-დან 50 ევრომდე.¹⁷¹ ასეთი სახის შეცდომა შეიძლება არსებობდეს არამარტო დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ აქტში, არამედ აგრეთვე დისკრეციული უფლებამოსილების გარეშე გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტებშიც.¹⁷²

გ) დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა

დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულება დარღვეულია, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას არ იყენებს. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება, განახორციელებს თუ არა კონკრეტულ ქმედებას, ის მაინც ვალდებულია შეამოწმოს დისკრეციული უფლებამოსილებით გათვალისწინებული ღონისძიება უნდა გამოიყენოს თუ არა.¹⁷³

დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა პრაქტიკაში ხშირი შემთხვევაა. დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების დარღვევის დროს დიდი მნიშვნელობა არ აქვს, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეს გაუფრთხილებლობით მოუვიდა თუ არასწორად განმარტა ნორმა. ეს შემთხვევები განიხილება კანონდარღვევად.¹⁷⁴

2.1.2 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 2 სახე

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში მხოლოდ 2 შეცდომის არსებობის შესახებ მოძღვრების მომხრეთა არგუმენტები ეყრდნობა გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფისა და გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფის განმარტებას. შეცდომის 2 სახეა (1) დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის გაუთვალისწინებლობა და (2) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა.¹⁷⁵

¹⁷¹ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006, გვ. 141.

¹⁷² Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ.702.

¹⁷³ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006, გვ. 141.

¹⁷⁴ Mutius A., Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen im Verwaltungsrecht, Jura 1987, გვ. 99.

¹⁷⁵ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 108.

ასეთი მიდგომა მეტად ვიწროა და ზემოაღნიშნული ნორმები ფართოდ უნდა განიმარტოს. თუმცა, მიუხედავად ამისა, სამეცნიერო ლიტერატურაში ბევრი მეცნიერი ემხრობა ამ მოსაზრებას.¹⁷⁶

ა) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა

შეცდომის ეს სახე გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლების დარღვევას. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში ადმინისტრაციული ორგანო უშვებს შეცდომას, თუ იგი გასცდება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა მაშინაც სახეზეა, თუ ადმინისტრაციული ორგანო არღვევს კონსტიტუციითა და ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონით გარანტირებულ პრინციპებს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თანასწორობისა და თანაზომიერების პრინციპები. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევად განიხილება აგრეთვე დისკრეციული უფლებამოსილების ნულზე რედუცირების შემთხვევები – როდესაც დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმით მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილების მიღებაა შესაძლებელი, მაგრამ ადმინისტრაციული ორგანო განსხვავებულ გადაწყვეტილებას იღებს.¹⁷⁷

ნორმით შესაძლოა ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული ჰქონდეს დისკრეციული უფლებამოსილება, თუმცა, მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციულ ორგანოს ჰქონდეს მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილების მიღების ან ღონისძიების შერჩევის უფლებამოსილება და მხოლოდ ეს გადაწყვეტილება ან ღონისძიება მიიჩნევა კანონიერად.¹⁷⁸ ამ დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს ევალება „აირჩიოს“ მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილება. ასეთ შემთხვევებს ეწოდება დისკრეციული უფლებამოსილების რედუცირება ანუ შემცირება ნულზე.¹⁷⁹

სამეცნიერო ლიტერატურაში დისკრეციული უფლებამოსილების ნულზე რედუცირების შემთხვევებთან დაკავშირებით კრიტიკაც მრავლად არის. კრიტიკული აზრის მიხედვით, სასამართლოებმა, დისკრეციული უფლებამოსილების ნულზე რედუცირების გამო, იპოვეს დავის ცალსახად და საბოლოოდ გადაწყვეტის საშუალება.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 702.

¹⁷⁷ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 109.

¹⁷⁸ Ziekow J., Verwaltungsverfahrensgesetz, 2., überarbeitete Auflage, Stuttgart 2010, გვ. 277.

¹⁷⁹ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006, გვ. 143.

¹⁸⁰ Kopp F. in Götz V./Klein H. H./Starck Chr., Die Öffentliche Verwaltung zwischen

აღნიშნულის გამო ისმის კითხვა, თუ ვინ იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას – სასამართლო თუ ადმინისტრაციული ორგანო. დისკრეციული უფლებამოსილების ნულზე რედუცირების არგუმენტით, სასამართლო ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად განახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას.¹⁸¹

ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით (ბოროტად) გამოყენება

შეცდომის ეს სახე გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის გაუთვალისწინებლობას. დისკრეციულ უფლებამოსილებაში დაშვებული ეს სუბიექტური შეცდომა, ზოგიერთ შემთხვევაში, სხვაგვარად იწოდება როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. ამ მოძღვრების მომხრეთა მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად განხორციელება ასევე მოიცავს შემთხვევებს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ ან არასრულად ახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას.¹⁸²

2.13 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის 1 სახე

აღნიშნული მოძღვრების მომხრეები მიიჩნევენ, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში მხოლოდ ერთი შეცდომა შეიძლება დაუშვას ადმინისტრაციულმა ორგანომ.¹⁸³

ამ მოძღვრების მომხრეები იყოფიან ორ ჯგუფად: ერთნი მიიჩნევენ, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის ერთადერთი სახეა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა, ხოლო მეცნიერთა მეორე ნაწილი თვლის, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის ერთადერთი სახეა დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის გაუთვალისწინებლობა.¹⁸⁴

განვიხილოთ ორივე მიდგომა:

Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle: Göttinger Symposion, München 1985, გვ. 146.

¹⁸¹ Püttner G. in Götz V./Klein H. H./Starck Chr., Die Öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle: Göttinger Symposion, München 1985, გვ. 132.

¹⁸² Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 109-110.

¹⁸³ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 704.

¹⁸⁴ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 112.

ა) შეცდომის რედუქცია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევაზე

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში მხოლოდ ერთი შეცდომის – ფარგლების დარღვევის დაშვების თეზა ეყრდნობა არგუმენტს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების სავალდებულობა და საქმისათვის არსებითი გარემოებების გათვალისწინება, სხვა არაფერია, თუ არა კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლების დაცვა. თუ ეს მოთხოვნა არ არის დაცული დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, დარღვეულია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები. დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება კი სხვა არაფერია, თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა.¹⁸⁵

ბ) შეცდომის რედუქცია დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებაზე

არსებობს მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეა დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. ეს არის შემთხვევა, როცა ადმინისტრაციული ორგანო არ ითვალისწინებს ratio legis. შეცდომის ეს სახე მოიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევასაც.¹⁸⁶

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის ერთი სახის შესახებ მოძღვრება სამეცნიერო ლიტერატურაში არ არის გავრცელებული. კრიტიკული აზრის მიხედვით, ეს მიდგომა მეტისმეტად მარტივია და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების კომპლექსურ ხასიათს ყურადღების მიღმა ტოვებს.¹⁸⁷

2.14 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების კონკრეტული ჩამონათვალი

ზემოთ განხილული მიდგომები არის მცდელობა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეები მოაქციოს ერთიან სამართლებრივ ცნებებში. ასეთი მიდგომები სირთულეებთან არის დაკავშირებული. ამიტომ,

¹⁸⁵ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 704.
¹⁸⁶ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 705.
¹⁸⁷ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 113.

მეცნიერთა ნაწილმა უარი თქვა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომები მიეკუთვნებინათ კონკრეტული სამართლებრივი კატეგორიებისთვის და სცადეს შეცდომების სრული სიის შედგენა.¹⁸⁸

ასეთი შემთხვევების კლასიფიკაცია, ძირითადად, ეფუძნება ადმინისტრაციულ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზს.¹⁸⁹ თუმცა, აღნიშნული მიდგომის პრობლემა მდგომარეობს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების დოგმატიკის პირველივე ამოცანის უარყოფაში, მოახდინოს ადმინისტრაციული სამართლის მასალის სისტემატიზაცია და სწორ სამართლებრივ ცნებებში გამოხატვა.¹⁹⁰

3. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების ალტერნატიული კლასიფიკაცია

თუ ზემოთ განხილულ თეორიებს შევაჯერებთ, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომები შეგვიძლია დავეყთ 2 ნაწილად: (1) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დროს დაშვებული შეცდომები და (2) დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად მიღებული არასწორი გადაწყვეტილება. ამრიგად, შეცდომების ერთი ნაწილი უკავშირდება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შინაგან, სუბიექტურ მხარეს, ხოლო მეორე – დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების გარეგან, ობიექტურ მხარეს.¹⁹¹

3.1 შეცდომები, რომლებიც უკავშირდება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შინაგან, სუბიექტურ მხარეს

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შინაგანი, სუბიექტური შეცდომებია აზრისა და ნების ფორმირების, აგრეთვე არგუმენტაციის პროცესის დროს დაშვებული შეცდომები.¹⁹²

ასეთი სახის შეცდომები შესაძლებელია დაიყოს შემდეგ ჯგუფებად:

3.1.1 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების

¹⁸⁸ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 705.

¹⁸⁹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 113.

¹⁹⁰ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 705.

¹⁹¹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 115.

¹⁹² Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 707.

ვალდებულების შეუსრულებლობა

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული ტიპიური, შინაგანი, სუბიექტური შეცდომაა რელევანტური გარემოებების ურთიერთშეჯერების სრული უარყოფა, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის გაუთვალისწინებლობა ან, სხვაგვარად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულების შეუსრულებლობა. პრაქტიკაში ხშირად გავრცელებული შემთხვევებია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო თვლის, რომ ნორმის მიხედვით მას დისკრეციული უფლებამოსილება არ აქვს მინიჭებული და ამიტომ არ ასრულებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულებას. ასეთი შემთხვევები შესაძლოა გამოწვეული იყოს აგრეთვე სამართლებრივი საფუძვლების არასათანადო ცოდნის გამო.¹⁹³

ასევე, სასამართლო პრაქტიკაში გავრცელებული შემთხვევებია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო სწორად იგებს ნორმას და იცის, რომ მას მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება. თუმცა, არასწორი შეხედულებების გამო, ის თვლის, რომ კონკრეტული შემთხვევის გადაწყვეტის მხოლოდ ერთი გზა არსებობს. ასეთი შემთხვევებია, მაგალითად, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო აცნობიერებს მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას, თუმცა, იღებს ერთ კონკრეტულ გადაწყვეტილებას, ვინაიდან თვლის, რომ ის სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მითითებას უნდა დაემორჩილოს. გარდა ამისა, შესაძლებელია ადმინისტრაციულმა ორგანომ ეს შეცდომა დაუშვას არასწორი, უკანონო ადმინისტრაციული პრაქტიკის გავლენითაც. კერძოდ, ის იღებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს მხოლოდ ერთ კონკრეტულ გადაწყვეტილებას, ვინაიდან ასეთია ადმინისტრაციული პრაქტიკა. ამასთან, სასამართლო პრაქტიკაში არსებობს შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო იღებს მხოლოდ ერთ კონკრეტულ გადაწყვეტილებას, ვინაიდან თვლის, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება რედუცირებულია ნულზე.¹⁹⁴

დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევებია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო აცნობიერებს, რომ მას მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, თუმცა, პრინციპულად არ სურს მისი

¹⁹³ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. 116-117.

¹⁹⁴ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. 117.

განხორციელება. გარდა ამისა, გადაწყვეტილების მიღების ავტომატიზაციის პროცესის დროსაც შესაძლებელია ასეთი სახის შეცდომის დაშვება.¹⁹⁵

3.1.2 არარელევანტური გარემოებების გათვალისწინება და რელევანტური გარემოებების ყურადღების მიღმა დატოვება

ასეთი შეცდომები დაშვებულია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს არ ითვალისწინებს რელევანტურ ფაქტობრივ ან სამართლებრივ გარემოებებს. რელევანტური და არარელევანტური გარემოებები უნდა დადგინდეს კონკრეტული ნორმის ანალიზის საფუძველზე. ამ დროს სირთულე შეიძლება წარმოშვას, თუ კანონის მიზნის გამორკვევა შეუძლებელი ან ბუნდოვანია, ასევე, თუ ნორმა არ განსაზღვრავს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელ, რელევანტურ შეხედულებებს.¹⁹⁶

3.1.3 დისკრეციული უფლებამოსილების დაუშვებელი მოტივით ან მიზნით განხორციელება

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებულია შეცდომა, თუ ადმინისტრაციული ორგანო დაუშვებელი საფუძველით ეწინააღმდეგება დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს. ნორმის შინაარსისა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შინაგან მოტივაციას შორის ასეთი სახის აცდენა შეიძლება საფუძველად დაედოს თანამდებობის პირის განწყობა, დაუგეგმავი მიდგომა ან გულებრილობა. ნორმის მიზნიდან გადახვევის ხარისხი ძლიერდება, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო განზრახ არღვევს დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს. ეს შეიძლება გამოიხატოს არამართო მიკერძოებულ ან ბოროტ ქმედებაში, რომელიც გამოწვეულია ანტიპატიით ან ზიანის მიყენების განზრახვით, არამედ უპირატესობის მინიჭებით, რაც გამოწვეულია სიმპატიით, თანაგრძნობით ან პოლიტიკური შეხედულებებით.¹⁹⁷

3.2 შეცდომები, რომლებიც უკავშირდება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების გარეგან, ობიექტურ მხარეს

¹⁹⁵ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. 117- 118.

¹⁹⁶ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. 118.

¹⁹⁷ Brinktrine R., *Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1998, გვ. 121-123.

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები დარღვეულია, თუ ადმინისტრაციული აქტის სარეზოლუციო ნაწილი ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას. კანონმდებლობასთან წინააღმდეგობაში იგულისხმება შინაარსობრივი წინააღმდეგობა იერარქიულად უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ნორმასთან.¹⁹⁸

შეცდომის ეს სახე იყოფა შემდეგ ქვეჯგუფებად:

3.2.1 ნორმით გაუთვალისწინებელი გადაწყვეტილების შერჩევა

სამეცნიერო ლიტერატურაში პოპულარული, სასამართლო პრაქტიკაში კი იშვიათი შემთხვევაა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად, იღებს ნორმით გაუთვალისწინებელ გადაწყვეტილებას.¹⁹⁹

3.2.2 თანასწორობის პრინციპის დარღვევა

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის გარეგანი მხარეა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო აღვევს კონსტიტუციით გარანტირებულ თანასწორობის პრინციპს.²⁰⁰

3.2.3 თანაზომიერების პრინციპის დარღვევა

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება დაუშვას შეცდომა, თუ ის არ ითვალისწინებს თანაზომიერების პრინციპს. გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო პრაქტიკისა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების საფუძველზე ჩამოყალიბებული თანაზომიერების პრინციპის დონე, გათანაბრებულია კონსტიტუციური პრინციპების დონესთან.²⁰¹

4. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

გერმანიის სამეცნიერო ლიტერატურაში განვითარდა მოძღვრება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის სახეების შესახებ. ეს მოძღვრება ეყრდნობა ერთის მხრივ, ზოგად

¹⁹⁸ Alexy R., Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986, გვ. 707.

¹⁹⁹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 124.

²⁰⁰ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 124.

²⁰¹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 129-130.

ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში არსებულ სამართლებრივ რეგულაციებს, მეორეს მხრივ კი, სასამართლო პრაქტიკასა და ცალკეულ მეცნიერთა მოსაზრებებს. თუმცა, ერთიანი, შეთანხმებული ხედვა შეცდომის სახეების შესახებ არ არსებობს.

ყველაზე მეტად გავრცელებულია მოძღვრება, რომლის მიხედვითაც დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში არსებობს სამი სახის შეცდომა. ეს შეცდომებია:

ა) დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა. ეს შემთხვევა სახეზეა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ იყენებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, არ მსჯელობს ალტერნატივებზე და ბრმად იღებს გადაწყვეტილებას;

ბ) დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად განხორციელება ან, სხვაგვარად, ბოროტად გამოყენება. ასეთი შემთხვევა, როგორც წესი, ხდება მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ ითვალისწინებს დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს;

გ) დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა ან, სხვაგვარად, გადამეტება.

XII. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში

1. ზოგადად

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 68-ე პარაგრაფის მიხედვით, სასამართლოში სარჩელის აღძვრამდე უნდა შემოწმდეს სადაო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება და მიზნობრიობა. კოდექსის 70-ე პარაგრაფის მიხედვით, ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნას დაინტერესებული პირისთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობიდან ერთი თვის ვადაში. ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად, ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს გადაწყვეტილებას, რომელიც კოდექსის 73-ე პარაგრაფის მე-3 ნაწილის თანახმად, უნდა იყოს დასაბუთებული.²⁰²

ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული საჩივრის

²⁰² Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 23-24 (Gesetzestext).

წარდგენას სხვადასხვა ამოცანა აქვს. ადმინისტრაციული საჩივრის ინსტიტუტი ადმინისტრაციული ორგანოს თვითკონტროლს ემსახურება. გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს კიდევ ერთხელ ეძლევა საშუალება თავისი პოზიცია გადაამოწმოს. თუ სადაო აქტის გამომცემი ორგანო პოზიციას არ შეცვლის, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერებასა და მიზნობრიობას. გარდა თვითკონტროლისა, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების ინსტიტუტს აქვს მოქალაქის უფლებების დაცვის ფუნქცია. ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების ინსტიტუტი მოქალაქეს სთავაზობს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სრულ კონტროლს, როგორც სამართლებრივს, ასევე მიზნობრივს. გარდა ზემოაღნიშნულისა, ადმინისტრაციული საჩივრის ინსტიტუტის კიდევ ერთი ამოცანა არის სასამართლოების განტვირთვა.²⁰³

ყოველსმომცველი კონტროლიდან გამომდინარე, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს გადაწყვეტილების მიღების იგივე კომპეტენცია, რაც გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამიტომ, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დაასაბუთოს სხვა სამართლებრივი საფუძვლებითა და ფაქტობრივი გარემოებებით. ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია ჩაასწოროს ან სრულად შეცვალოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების საფუძვლები. ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაცვლად გამოსცეს ახალი აქტი საკუთარი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ შესაძლებელია ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში კანონიერად გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში განხილვის შემდეგ გახდეს კანონსაწინააღმდეგო.²⁰⁴

²⁰³ Günther A., Das Widerspruchsverfahren, 2. Auflage, Verlag Reckinger & Co, Sieburg, 1983, გვ. 4-5.

²⁰⁴ Liebetanz S., in Obermayer, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3., völling neu bearbeitete Auflage, Neuwied; Kriftel: Luchterhand, 1999, § 40, გვ. 842-843.

2. გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების კონტროლი

ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო, პირველ რიგში, ამოწმებს გასაჩივრებული აქტის კანონიერებას. აქტი უკანონოა, თუ მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო ისეთ ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებიც რეალობას არ შეესაბამება ან როდესაც სადავო აქტის გამოცემის მომენტისთვის არსებული კანონმდებლობა არასწორად არის გამოყენებული. ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თავად გამოიკვლიოს ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებსაც დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს სადავო აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო. საჭიროების შემთხვევაში, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მტკიცებულებების მოპოვება. გარდა ამისა, მას შეუძლია სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს სთხოვოს დახმარება. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების შესწავლის დროს, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია შეამოწმოს, დაცულია თუ არა მოთხოვნები აქტის ფორმასთან მიმართებაში და ხომ არ არის დაშვებული შეცდომები ადმინისტრაციულ წარმოებაში. თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გამომცემმა ორგანომ დაუშვა შეცდომა, შესაძლოა ეს აღმოიფხვრას ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვასთან დაკავშირებული წარმოების ფარგლებში. ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ფორმალური დარღვევების გამო არ გააუქმებს სადავო გადაწყვეტილებას, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ასეთი დარღვევის არარსებობის პირობებში გამოიცემოდა სხვა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მატერიალური კანონიერების ფარგლებში ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის სამართლებრივ საფუძველს, კერძოდ, მიღებულია თუ არა გადაწყვეტილება არსებული კანონმდებლობის საფუძველზე და გადაწყვეტილების სამართლებრივი საფუძველი შეესაბამება თუ არა იერარქიულად უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ნორმას. თუ ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო დაადგენს ხარვეზს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერების ნაწილში, იგი ვალდებულია გააუქმოს ქვემდგომი ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება.²⁰⁵

3. გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიზანშეწონილობის კონტროლი

²⁰⁵ Günther A., Das Widerspruchsverfahren, 2. Auflage, Verlag Reckinger & Co, Sieburg, 1983, გვ. 19-20.

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის წარმოების ფარგლებში ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერებასთან ერთად ამოწმებს მის მიზანშეწონილობას.²⁰⁶ აღსანიშნავია, რომ მიზანშეწონილობა არ არის ობიექტური სამართლებრივი მასშტაბი.²⁰⁷

ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის დროს შესაძლოა აღმოჩნდეს, რომ გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონიერია, თუმცა, არ არის მიზანშეწონილი. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ არის მიზანშეწონილი, თუ მისი შინაარსი სამართლებრივი თვალსაზრისით სწორია, თუმცა, ასეთი შინაარსით გადაწყვეტილების გამოცემა არ იყო აუცილებელი ან ნაკლებად სათანადოა არსებულ კონკრეტულ სიტუაციაში ან კიდევ, თუ ადმინისტრაციული ღონისძიებისაგან თავის არიდება იქნებოდა შესაძლებელი. მიზანშეწონილობის კონტროლის დროს, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს, ემსახურება თუ არა გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს მიზნებს. მაგალითად, აღსრულებადია თუ არა გადაწყვეტილება პოლიტიკური თვალსაზრისით, შეესაბამება თუ არა გადაწყვეტილება პოლიტიკურ პროგრამებსა და მიზნებს, რა ეკონომიკურ ეფექტს იწვევს გადაწყვეტილება – რა სახის ფინანსურ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული გადაწყვეტილების აღსრულება.²⁰⁸

4. Reformatio in peius

4.1 ზოგადად

Reformatio in peius ნიშნავს შეცვლას უარესობისკენ,²⁰⁹ საჩივრის წარმდგენი პირის მდგომარეობის ფაქტობრივ გაუარესებას.²¹⁰ ეს ტერმინი გულისხმობს დაინტერესებული პირის სამართლებრივი მდგომარეობის დამძიმებას ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ორგანოს მიერ.²¹¹

²⁰⁶ Quaas M./Zuck R., Prozesse in Verwaltungssachen, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008, გვ. 247

²⁰⁷ Geis M. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Nomos Kommentar), 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, გვ. 1343.

²⁰⁸ Günther A., Das Widerspruchsverfahren, 2. Auflage, Verlag Reckinger & Co, Sieburg, 1983, გვ. 21.

²⁰⁹ Jaroschek M., Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 1997, გვ. 668.

²¹⁰ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 2.

²¹¹ Jaroschek M., Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 1997, გვ. 668.

განსაკუთრებულ პრობლემებთან არის დაკავშირებული, როდესაც ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ორგანო გადაწყვეტს გააუარესოს, დაამძიმოს საჩივრის წარმდგენი პირის სამართლებრივი მდგომარეობა.²¹²

Reformatio in peius საკითხი გერმანიის ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში არ არის მოწესრიგებული არც პოზიტიურად და არც ნეგატიურად. გერმანიის სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრების მიხედვით, reformatio in peius დასაშვებია და მისი დასაშვებობა არ შეიძლება გამოირიცხოს კანონიერი ნდობის პრინციპის გამო. კანონიერი ნდობა დაინტერესებულ პირს წარმოეშობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის იურიდიულ ძალაში შესვლის შემდეგ, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენით კი დაინტერესებული პირი თავად გამორიცხავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის იურიდიულ ძალაში შესვლას. ამიტომ, მას არ აქვს უფლება ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველ ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს სამართლებრივი შედეგის დამამძიმებელი გადაწყვეტილების გამოცემაზე უარის თქმა იმ არგუმენტით, რომ მას აქვს კანონიერი ნდობა უკვე გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ.²¹³

სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებით და, აგრეთვე, სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, reformatio in peius დასაშვებია. აღსანიშნავია, რომ reformatio in peius ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ბუნებრივი, თანმდევნი პროცესია, რადგან ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო გასაჩივრებულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს სრულად ამოწმებს და კონტროლი ყოველსმომცველია.²¹⁴

თუმცა, სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 68-ე პარაგრაფი არ არის საკმარისი სამართლებრივი საფუძველი იმისთვის, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოიყენოს reformatio in peius პრინციპი. მას სჭირდება კონკრეტული მატერიალურ-სამართლებრივი საფუძველი.²¹⁵

²¹² Quaas M./Zuck R., Prozesse in Verwaltungssachen, 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008, გვ. 249.

²¹³ Kugele D., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Köln 2013, გვ. 417-418.

²¹⁴ Günther A., Das Widerspruchsverfahren, 2. Auflage, Sieburg, 1983, გვ. 24.

²¹⁵ Hufen F., Verwaltungsprozessrecht, 9., überarbeitete und aktualisierte Auflage, München 2013, გვ. 130.

4.2 Reformatio in peius პრინციპის დასაშვებობის საკითხი გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში

Reformatio in peius პრინციპის დასაშვებობის საკითხი გერმანიის ადმინისტრაციულ სამართალში კლასიკური სადისკუსიო თემაა²¹⁶ და დისკუსია ჯერ კიდევ არ დასრულებულა.²¹⁷ დამკვიდრებული მოსაზრებით, reformatio in peius პრინციპი დასაშვებია, ზოგადად.²¹⁸

დისკუსიის არსი მდგომარეობს შემდეგში:

1. სამართლებრივი სახელმწიფო, რომელიც უშვებს საჩივრის წარმდგენი პირის მდგომარეობის შეცვლას უარესობისკენ, არღვევს კანონიერი ნდობის პრინციპს.²¹⁹

კანონიერი ნდობის პრინციპის მოქმედება, როგორც reformatio in peius პრინციპის დაშვების საწინააღმდეგო არგუმენტი უარყოფილია შემდეგი დასაბუთებით: კანონიერი ნდობის პრინციპი არ შეიძლება წარმოიშვას ისეთი ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე, რომელიც იურიდიულ ძალაში არ არის შესული. აღნიშნული კი განპირობებულია დაინტერესებული პირის მიერ ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრებით. შესაბამისად, მას არ შეიძლება ჰქონდეს კანონიერი ნდობა გასაჩივრებული, კანონიერ ძალაში ჯერ კიდევ არ შესული ადმინისტრაციული აქტის მიმართ.²²⁰

2. Reformatio in peius პრინციპის დაშვება ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული საჩივრის ინსტიტუტის სამართლებრივი დაცვის ფუნქციას.²²¹

ადმინისტრაციული საჩივრის ინსტიტუტის სამართლებრივი დაცვის ფუნქცია, როგორც reformatio in peius პრინციპის დაშვების საწინააღმდეგო არგუმენტი უარყოფილია შემდეგი მოსაზრებით: ადმინისტრაციული საჩივრის ინსტიტუტს აქვს არა მხოლოდ სამართლებრივი დაცვის, არამედ აგრეთვე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელების ფუნქცია, რაც გულისხმობს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის სრულ შინაარსობრივ შემოწმებას როგორც სამართლებრივი, ისე მიზნობრივი თვალსაზრისით.²²²

²¹⁶ Niehues N./Fischer E., Prüfungsrecht, München, 2010, გვ. 242.

²¹⁷ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 2.

²¹⁸ Meister J., Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 2002, გვ. 569.

²¹⁹ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 2.

²²⁰ Meister J., Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 2002, გვ. 569.

²²¹ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 2.

²²² Jaroschek M., Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 1997, გვ. 670.

ამდენად, *reformatio in peius* პრინციპი დასაშვებია. თუმცა, ამისთვის აუცილებელია ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული ჰქონდეს გადაწყვეტილების მიღების ისეთივე უფლებამოსილება, როგორც აქვს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის გამომცემ ადმინისტრაციული ორგანოს.²²³

დაინტერესებული პირის სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესება ყოველთვის არის შესაძლებელი, თუ სპეციალური ნორმა არ კრძალავს *reformatio in peius* პრინციპის გამოყენებას.²²⁴

აღნიშნული პრინციპი საგამოცდო სამართალშიც დასაშვებია. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს საჩივრის წარმდგენი პირის მოლოდინის საწინააღმდეგოდ, განსაზღვროს იგივე ან უფრო უარესი შეფასება,²²⁵ რადგან ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება მიიჩნიოს, რომ პირველადი შეფასება, რომელიც სტუდენტის აზრით „მეტად ნეგატიურია“, სინამდვილეში „მეტად პოზიტიურია.“²²⁶

სასამართლო პრაქტიკა კი არაერთგვაროვანია. კერძოდ, გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს 1993 წლის 24 თებერვლის გადაწყვეტილების თანახმად, ხელახალი შეფასების დროს პირველადი შეფასების შედეგის გაუარესება თუნდაც იმიტომ არის დაუშვებელი, რომ ეს ეწინააღმდეგება თანაბარი შესაძლებლობების კონსტიტუციურ პრინციპს. გამომცდელი, რომელმაც პირველადი შეფასების დროს დაუშვა შეცდომა, არ არის უფლებამოსილი ხელახალი შეფასების განხორციელების შემთხვევაში შეცვალოს შეფასების კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც მან თავისი „შეფასების თავისუფლების“ ფარგლებში შეაფასა ნაშრომი. მან, პირველ რიგში, თავისი შეფასების ის ნაწილი უნდა შეამოწმოს, რომელიც უკანონოდ იქნა მიჩნეული. უკანონოდ მიჩნეული შეფასების ნაწილის გადახედვა კი გამორიცხავს შეფასების შედეგის გაუარესებას. ამ შემთხვევაში, სტუდენტს უნდა განესაზღვროს უკეთესი ან იგივე შეფასება. ეს განმარტება ეხება აგრეთვე ისეთ შემთხვევას, როდესაც ხელახალ შეფასებას ახორციელებს ახალი გამომცდელი. სასამართლო მიიჩნევს, რომ თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპთან შეუთავსებელი იქნება, თუ დაუშვებთ ახალი გამომცდელის მიერ სტუდენტის პირველადი შეფასების გაუარესების შესაძლებლობას.²²⁷

²²³ Hüttenbrink J. in Posser H./Wolff H., Beck'scher Online-Kommentar, VwGO § 68, Rn 11-14, Stand 01.04.2012.

²²⁴ Jaroschek M., Die *reformatio in peius* im Widerspruchsverfahren, JA, 1997, გვ. 670.

²²⁵ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der *reformatio in peius* im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 5-6.

²²⁶ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der *reformatio in peius* im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 1-2.

²²⁷ Bundesverwaltungsgericht, 24.02.1993, Aktenzeichen: 6C 38/92.

სასამართლოს მსჯელობა არ არის გაზიარებული სამეცნიერო ლიტერატურაში. კერძოდ, გავრცელებული მოსაზრებით, თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპი ვერ გამოდგება *reformatio in peius* პრინციპის დაშვების საწინააღმდეგო არგუმენტად, ვინაიდან სასამართლო ცდილობს ის პირები შეადაროს ერთმანეთს, რომლებიც ობიექტურად არათანასწორ მდგომარეობაში არიან: პირი, რომელმაც გამოცდის შედეგი გაასაჩივრა და პირი, რომელმაც გასაჩივრების უფლება არ გამოიყენა.²²⁸

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკის საწინააღმდეგოდ, ლიუნებურგის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 2007 წლის 27 აგვისტოს გადაწყვეტილება საგამოცდო სამართალში *reformatio in peius* პრინციპს დასაშვებად აცხადებს. სასამართლოს აზრით, თავდაპირველი შეფასებების ახალი შეფასებებით შეცვლის პირობაზე დათანხმებით, მოსარჩელემ გასწია რისკი და, შესაბამისად, ხელახალი შეფასება შესაძლებელია იყოს დამამძიმებელი. მოსარჩელეს არ შეუძლია მოითხოვოს, რომ ახალი შეფასებით განისაზღვროს, სულ მცირე, პირველადი შეფასებით გათვალისწინებული ქულა მაინც. სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ პირველადი შეფასების შედეგის გაუარესება შესაძლებელია, თუმცა, მხოლოდ მაშინ, თუ ხელახალი შეფასების დროს ვლინდება ნაშრომში არსებული ახალი ხარვეზები. ამ შემთხვევაში, შემფასებელი უფლებამოსილია განსაზღვროს თავდაპირველ შეფასებასთან შედარებით უფრო ცუდი შედეგი.²²⁹

4.3 *Reformatio in peius* პრინციპის დასაშვებობის საკითხი საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით

4.3.1 ზოგადსამართლებრივი საფუძვლები

სზაკ-ი და და სასკ-ი პოზიტიურად არ ადგენს გასაჩივრების შემთხვევაში დაინტერესებული მხარის სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესების შესაძლებლობას. თუმცა, საყურადღებოა სზაკ-ის 193-ე მუხლის მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის მიხედვითაც, თუ კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს მასში აღნიშნული მოთხოვნის ფარგლებში, ხოლო კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში შეუძლია გასცდეს მას.

²²⁸ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der *reformatio in peius* im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 8.
²²⁹ OVG Lüneburg, 27.08.2007, 2LA1208/06.

ზემოაღნიშნული ნორმიდან გამომდინარე, reformatio in peius საქართველოში დაშვებულია, თუ ეს დაშვებულია სპეციალური კანონმდებლობით. სხვა შემთხვევაში, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივარს განიხილავს მხოლოდ მოთხოვნის ფარგლებში.

4.3.2 განათლების სფეროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულირებები

ა) ზოგადი განათლების სფერო

„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, სკოლას ეკისრება ვალდებულება მიიღოს ყველა გონივრული ზომა მოსწავლის ცოდნის სამართლიანი შეფასების უზრუნველსაყოფად. ზემოაღნიშნული კანონი არ აკონკრეტებს, დასაშვებია თუ არა მოსწავლის პირველადი შეფასების შედეგის გაუარესება გასაჩივრების შემდეგ. ამ მხრივ, საინტერესო რეგულირებას შეიცავს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 11 მარტის 36/ნ ბრძანებით დამტკიცებული ეროვნული სასწავლო გეგმა. კერძოდ, ეროვნული სასწავლო გეგმის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ მოსწავლე თვლის, რომ მას უფრო მაღალი შეფასება ეკუთვნის, მოსწავლის მშობელი წერილობით მიმართავს სკოლის დირექტორს. დირექტორი კი იღებს გადაწყვეტილებას მოსწავლის სემესტრულ გამოცდაზე დაშვების შესახებ. აღნიშნული ნორმიდან გამომდინარე, უნდა ვივარაუდოთ, რომ განმეორებით გამოცდაზე გასვლის შემთხვევაში, შესაძლებელია მოსწავლის შედეგი გაუარესდეს.

Reformatio in peius პრინციპი პოზიტიურად დაშვებულია სკოლის გამოსაშვებ გამოცდაზე. კერძოდ, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 7 აპრილის 48/ნ ბრძანებით დამტკიცებული სკოლის გამოსაშვები გამოცდების ჩატარების წესის და პირობების მე-16 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, საპრეტენზიო კომისიამ შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება ნაშრომის ნული ქულით შეფასების თაობაზე, თუ დადასტურდა პირის მიერ საგამოცდო პროცედურის დარღვევა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ საპრეტენზიო კომისია იხილავს გამოცდის მხოლოდ პროცედურულ და არა შინაარსობრივ დარღვევებთან დაკავშირებულ პრეტენზიებს.

ბ) პროფესიული განათლების სფერო

Reformatio in peius პრინციპის დასაშვებობის საკითხი არ არის რეგულირებული პროფესიული განათლების სფეროში მოქმედ კანონმდებლობით.

გ) უმაღლესი განათლების სფერო

„უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი ზოგადად ადგენს სტუდენტის ცოდნის სამართლიანად შეფასების ვალდებულებას. კერძოდ, კანონის 43-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს სტუდენტის ცოდნის სამართლიანი შეფასება. ამ მიზნით, დაწესებულებამ უნდა შეიმუშავოს სათანადო პროცედურები. ცოდნის სამართლიანი პროცედურების შემუშავების ვალდებულება გულისხმობს, რომ დაწესებულება უფლებამოსილია, წესდებით ან სხვა დოკუმენტით განსაზღვროს პირველადი შეფასების შედეგის გაუარესების შესაძლებლობა ხელახალი შეფასების შემთხვევაში.

Reformatio in peius პრინციპი პოზიტიურად დაშვებულია ერთიან ეროვნულ გამოცდებში. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 18 თებერვლის 19/6 ბრძანებით დამტკიცებული ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების დებულების 30⁵-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ერთიანი ეროვნული გამოცდების ტესტირების პროცედურის დარღვევის დადასტურების შემთხვევაში საპრეტენზიო კომისიამ შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება აბიტურიენტის ნაშრომის ნული ქულით შეფასების თაობაზე, თუ დადასტურდა მის მიერ ტესტირების პროცედურის დარღვევა. ზემოაღნიშნული დებულების 30⁶-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საპრეტენზიო განაცხადის განხილვისას, საგნობრივი ქვეკომისია უფლებამოსილია იმსჯელოს საპრეტენზიო განაცხადში მითითებული ტესტური დავალების/დავალებების ფარგლებში, შეფასების სისწორეზე და მიიღოს აბიტურიენტისათვის ქულის დაკლების შესახებ გადაწყვეტილება.

Reformatio in peius პრინციპი, ერთიანი ეროვნული გამოცდების მსგავსად, დაშვებულია საერთო სამაგისტრო გამოცდებში. ხოლო, დოქტორანტურაში ჩარიცხვასთან დაკავშირებული და, აგრეთვე, დოქტორანტურის ფარგლებში არსებული საგამოცდო რეგულაციები, მათ შორის, reformatio in peius პრინციპის დასაშვებობის საკითხი დგინდება უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ.

5. კონტროლის ფარგლები ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში

ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კონტროლის განხორციელების მასშტაბი დამოკიდებულია თავად გასაჩივრებული გადაწყვეტილების სამართლებრივ ბუნებაზე. თუ გასაჩივრებულია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული

გადაწყვეტილება, მაშინ ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს ასეთი გადაწყვეტილების კანონიერებასა და მიზანშეწონილობას. ხოლო, თუ გასაჩივრებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის გამოცემის დროსაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არ ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მიზანშეწონილობის შემოწმება აღარ ხდება.²³⁰

თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების დროს აქვს შეფასების თავისუფლება, შესაძლოა კანონმდებელმა ასეთი გადაწყვეტილებების კონტროლის მასშტაბი დაიყვანოს მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლების დაცვის შემოწმებამდე. მაგალითად, საგამოცდო სამართალში შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სრული შემოწმება შეუძლია მხოლოდ იმ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც მიიღო სადაო გადაწყვეტილება. აღნიშნულის მიზეზია საგამოცდო სიტუაციის აღდგენის შეუძლებლობა, აგრეთვე ის გარემოება, რომ შეფასებითი პროცესი მეტად პერსონალურია. თუ ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო მსგავსი სახის გადაწყვეტილებაში აღმოაჩენს ფორმალურ ან მატერიალურ ხარვეზს, რომელიც აქტის გაუქმების საფუძველია, იგი ვალდებულია აქტი გააუქმოს და ქვემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს დაავალოს ახალი იასა-ს გამოცემა.²³¹

6. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

სამეცნიერო ლიტერატურაში და სასამართლო პრაქტიკაში სრული თანხმობაა საკითხზე, რომ ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო სრულად ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, მათ შორის, ამოწმებს ამ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას და, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია შეცვალოს ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული გადაწყვეტილება. აღსანიშნავია, რომ ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში საქმის განხილვისას დასაშვებია *reformatio in peius* პრინციპი, რაც გულისხმობს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას, გააუარესოს სამართლებრივი შედეგი საჩივრის წარმდგენი პირის მიმართ.

²³⁰ Geis M. in Sodan H./Ziekow J., *Verwaltungsgerichtsordnung (Nomos Kommentar)*, 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, გვ. 1339.

²³¹ Geis M. in Sodan H./Ziekow J., *Verwaltungsgerichtsordnung (Nomos Kommentar)*, 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, გვ. 1340.

XIII. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლი სასამართლოში

1. გერმანიის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულაციები

გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მე-40 პარაგრაფი და გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფი, ერთის მხრივ, წარმოაჩენს განსხვავებულ ხასიათს ფორმალური თვალსაზრისით, რადგან ერთი მატერიალური შინაარსის ნორმაა, ხოლო მეორე – საპროცესო, მეორეს მხრივ კი – მჭიდრო შინაარსობრივ კავშირს.²³²

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1960 წელს მიღებული რეგულაცია (114-ე პარაგრაფი) რეალურად მატერიალური შინაარსისაა და არა საპროცესო. ამიტომ, მეცნიერთა ნაწილის აზრით, 1976 წელს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მიღების შემდეგ გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფმა აზრი დაკარგა.²³³

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მიხედვით, სასამართლო ამოწმებს, დაცულია თუ არა კანონის ფარგლები და დისკრეციული უფლებამოსილება განხორციელდა თუ არა კანონის მიზნის შესაბამისად.²³⁴

ზემოაღნიშნული საპროცესო ნორმა არ განმარტავს, რა შემთხვევაში მიიჩნევა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებულია შეცდომა. ეს გარემოება კიდევ უფრო აფართოებს მოსამართლის შეფასების თავისუფლებას, რაც უშვებს როგორც მკაცრი სასამართლო კონტროლის, ასევე შედარებით სუსტი სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობას.²³⁵ ამასთან, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რაც უფრო ფართოა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეცია, მით უფრო შეზღუდულია სასამართლო კონტროლის ფარგლები და პირიქით, რაც უფრო შეზღუდულია ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეცია, მით უფრო ინტენსიურია

232 Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Nomos Kommentar), 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, გვ. 2402.

233 Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 857.

²³⁴ Basistexte Öffentliches Recht, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Auflage, München 2007, გვ. 417.

235 Kopp F. in Götz V./Klein H. H./Starck Chr., Die Öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle: Göttinger Symposium, München 1985, გვ. 151.

სასამართლო კონტროლი.²³⁶

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მიხედვით, სასამართლო ვალდებულია შეამოწმოს, ადმინისტრაციულ ორგანოს ჰქონდა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის დროს და თუ ჰქონდა, მაშინ სასამართლო ასეთი აქტის კანონიერებას ამოწმებს ზემოაღნიშნული კოდექსის 114-ე პარაგრაფით დადგენილი წესებით. სასამართლო არ არის უფლებამოსილი, შეამოწმოს და შეაფასოს, უფრო მეტად მიზანშეწონილი ხომ არ იქნებოდა, ადმინისტრაციულ ორგანოს რომ სხვა გადაწყვეტილება მიეღო. ადმინისტრაციულ სასამართლოს არ აქვს უფლებამოსილება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება შეცვალოს საკუთარი გადაწყვეტილებით, მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს აზრით, შესაძლოა მისი გადაწყვეტილება უფრო მეტად ემსახურებოდეს საქმის მიზნებს. დისკრეციული უფლებამოსილების შემთხვევაში, შესაძლებელია არსებობდეს რამდენიმე „წორი“ გადაწყვეტილება და ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია შეარჩიოს ერთ-ერთი მათგანი, მაშინ როცა სასამართლოს შეუძლია მხოლოდ შეამოწმოს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შერჩეულია თუ არა ნორმით გათვალისწინებულ ფარგლებში. თუ სახეზეა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების შეცდომით განხორციელების საფუძველზე გამოცემული გადაწყვეტილება, სასამართლოს არ შეუძლია თავისი მატერიალური დასაბუთებით გაამართლოს და ძალაში დატოვოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება. სასამართლო ვალდებულია გააუქმოს ასეთი გადაწყვეტილება. მავალბელი სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში, სასამართლო გამოსცემს მავალბელ გადაწყვეტილებას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება ახალი აქტის გამოცემის ვალდებულება, ხოლო შეცილებითი სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას, რომლითაც აუქმებს გასაჩივრებულ აქტს.²³⁷

სასამართლო ვალდებულია გამოიკვლიოს გარემოებები, რომლებიც საფუძველად დაედო გადაწყვეტილებას. გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების თანახმად, დასაბუთების ვალდებულების შეუსრულებლობა სასამართლოს მიერ უნდა შეფასდეს როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების კანონსაწინააღმდეგოდ განხორციელება.²³⁸

236 Redeker K., Fragen der verwaltungsrechtlicher Kontrollidichte, DÖV 1971, გვ. 757.

237 Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2413.

238 Faber H., Verwaltungsrecht, 4. überarbeitete Auflage, Tübingen 1995, გვ. 209.

ადმინისტრაციული ორგანოს დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები და გარემოებები, რომლებსაც იგი დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს. გადაწყვეტილებიდან უნდა ირკვეოდეს, თუ როგორ შეაფასა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებები. დასაბუთება უნდა იყოს დეტალური. სასამართლო ადგენს შეცდომას დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში და აუქმებს გადაწყვეტილებას, თუ ადმინისტრაციული ორგანო არღვევს დასაბუთების ვალდებულებას.²³⁹

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფი ემსახურება ადმინისტრაციული სასამართლოების ამოცანებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების კანონის აღსრულების ვალდებულების გამიჯვნას და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვას.²⁴⁰

თუმცა, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან ერთად მნიშვნელოვანია ეფექტიანი სასამართლო კონტროლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპიც. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, ყველას აქვს უფლება მიმართოს სასამართლოს, თუ საჯარო ხელისუფლების ორგანო არღვევს პირის უფლებებს. ეს გულისხმობს ასევე სრული სასამართლო კონტროლის პრინციპს. სასამართლო კონტროლი უნდა იძლეოდეს ადმინისტრაციული ორგანოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების სრული შემოწმების შესაძლებლობას როგორც სამართლებრივი, ასევე ფაქტობრივი გარემოებების სისწორის თვალსაზრისით. სასამართლოები ვალდებული არიან კონტროლი განახორციელონ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაზე, კერძოდ, სწორად განმარტავს თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო კანონს, სწორად იყენებს თუ არა კანონს და სწორად იკვლევს თუ არა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ფაქტობრივ გარემოებებს.²⁴¹

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფისა და გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილის სისტემური განმარტების მიხედვით, მოქალაქეს უფლება აქვს მოითხოვოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს საკუთარი მოთხოვნის შემოწმება კანონის

²³⁹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 136-137.

²⁴⁰ Kopp F./Schenke W., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1452.

²⁴¹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2405-2406.

მიზანთან მიმართებაში. გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის განმარტებისა და გამოყენების დროს, ეფექტიანი და მომსახურებაზე ორიენტირებული მმართველობის პრინციპის გარდა, გასათვალისწინებელია გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილით დადგენილი ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის პრინციპი.²⁴²

აღსანიშნავია, რომ გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილი უნდა განვიხილოთ როგორც სამართლებრივი დაცვის გარანტია. ამ ნორმის მიხედვით, სასამართლომ უნდა განახორციელოს კონტროლი სამართლებრივი მასშტაბიდან გამომდინარე, რაც პრინციპულად გულისხმობს სამართლებრივი საფუძვლებისა და ფაქტობრივი გარემოებების სრულ კონტროლს. თუმცა, სასამართლო კონტროლის მთლიან კონცეფციაში არ უნდა დომინირებდეს შეხედულება, რომ იდეალური მდგომარეობა მიიღწევა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების მაქსიმალური კონტროლით.²⁴³

გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილი მიჩნეულია როგორც უფლების დაცვის უხარვეზო და ეფექტიანი გარანტია. ამიტომ, კონსტიტუციის ზემოაღნიშნული ნორმა მოითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებების ფართო სასამართლო კონტროლს როგორც სამართლებრივ საფუძვლებთან, ასევე ფაქტობრივ გარემოებებთან მიმართებაში. მაგრამ, ასეთი სრული, ყოვლისმომცველი სასამართლო კონტროლი არ ტოვებს ადმინისტრაციულ წარმოებასა და ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას შორის ამოცანების ფუნქციონალური გამოიჯვანის სივრცეს.²⁴⁴

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლოა გაჩნდეს მოსაზრება, რომ გერმანიის კონსტიტუციის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილს არ შეესაბამება სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული შეხედულებები, რომლის მიხედვითაც დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი მხოლოდ შეზღუდულად არის შესაძლებელი.²⁴⁵ თუმცა, გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილის ნორმის არც ისტორიული და არც გრამატიკული (სიტყვასიტყვით) განმარტებიდან არ გამომდინარეობს, რომ ეს

242 Kopp F./Schenke W., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1455.

243 Schmidt-Aßmann E., Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte: Verfassungsrechtliche Vorgaben und Perspektiven, DVBl 1997, გვ. 283.

244 Schwarze J., Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Berlin 1974, გვ. 50-51.

245 Redeker K., Fragen der verwaltungsrechtlicher Kontrolldichte, DÖV 1971, გვ. 758.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპი უზრუნველყოფს უხარვეზო, სრულ სასამართლო კონტროლს და უფლებების დაცვას სასამართლოში. უფლების დაცვა შესაძლებელია სწორედ ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში და ადმინისტრაციული წარმოება ისე უნდა წარიმართოს, რომ მოქალაქის უფლებების სრული დაცვა გარანტირებული იყოს. ეს შესაძლებელს ხდის არსებობდეს მომსახურებაზე ორიენტირებული, ფუნქციონალური ადმინისტრაციული ორგანო.²⁴⁶

2. დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელებაზე სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება

კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე ადმინისტრაციული ორგანოს ობიექტური ვალდებულება, დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს უშეცდომოდ, არ გულისხმობს უპირობოდ მოქალაქის სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლების აღიარებას, ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელება და ამ მოთხოვნით მიმართოს სასამართლოს. როდესაც კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ანიჭებს მხოლოდ საჯარო ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად, მაშინ მოქალაქის სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება გამორიცხულია. ასეთ შემთხვევაში, არ არსებობს მოქალაქის უფლება მოითხოვოს დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელება. მოქალაქეს მხოლოდ მაშინ აქვს სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელებაზე, როდესაც კანონმდებლობა პოზიტიურად მიუთითებს ასეთ უფლებაზე ან ნორმიდან გამომდინარე დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს არა მარტო საჯარო ინტერესების, არამედ აგრეთვე კერძო ინტერესების დაცვის მიზნით. ამდენად, თუ კანონმდებლობა მოქალაქეს ანიჭებს სუბიექტურ საჯარო-სამართლებრივი უფლებას, ამ შემთხვევაში მას შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელება. კანონმდებლობა ანიჭებს თუ არა პირს სუბიექტურ საჯარო-სამართლებრივი უფლებას, უნდა დადგინდეს ნორმის განმარტების საფუძველზე.²⁴⁷

აღსანიშნავია, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი

246 Oettl G., Grenzen der Gerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 173, Berlin 1971, გვ. 87-89.
247 Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 160-161.

აქტის არამართო ადრესატს აქვს სრული უფლება დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელებასა და კანონიერი აქტის გამოცემაზე, არამედ აგრეთვე მესამე პირსაც შეუძლია მოითხოვოს საკუთარი უფლებების დაცვა, თუ დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის განმარტების საფუძველზე, მას აქვს სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება.²⁴⁸

3. გერმანული საპროცესო ნორმის ორიენტირება მხოლოდ დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე (Ermessen)

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადება ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გადაწყვეტილება მიიღოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში.²⁴⁹

ნორმაში „დისკრეცია“ მოცემულია როგორც „terminus technicus“ - განმარტების გარეშე. გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადებაში გამოყენებულ ტერმინში იგულისხმება ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი თავისუფლება, როდესაც მას შეუძლია არჩევანი გააკეთოს რამდენიმე სამართლებრივ შედეგს შორის. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ცნება სხვა ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებში არ განიხილება ისე ვიწროდ, როგორც ეს გერმანიაში, საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფით არის დადგენილი. დისკრეცია განიმარტება, როგორც, ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლება.²⁵⁰

4. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების შემოწმება სასამართლოს მიერ

4.1 სამართლის ნორმის გამოკვლევა

სასამართლო, პირველ რიგში, იკვლევს ნორმას, რომლის საფუძველზეც ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოსცა სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. კერძოდ, ნორმის შესწავლის საფუძველზე, სასამართლომ უნდა გამოარკვიოს, ჰქონდა თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული

²⁴⁸ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2414.

²⁴⁹ Wolff H., in Wolff H./Decker A., Verwaltungsgerichtsordnung/Verwaltungsverfahrensgesetz, Studienkommentar, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck München 2012, გვ. 466.

²⁵⁰ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Nomos Kommentar), 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006, გვ. 2035-2036.

დისკრეციული უფლებამოსილება.²⁵¹

4.2 დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემოწმების ზოგადი წესი

თუ სასამართლო დაადგენს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ნორმის საფუძველზე მინიჭებული ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება, მაშინ იგი ამოწმებს აქტის კანონიერებას დადგენილი წესის მიხედვით. პირველ რიგში, უნდა შემოწმდეს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოიკვლია თუ არა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება ხომ არ ეფუძნება ისეთ გარემოებას, რომელსაც საქმისათვის მნიშვნელობა არ აქვს, რადგან დაინტერესებულ პირს უფლება აქვს ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების მხედველობაში მიღება. აღსანიშნავია, რომ მნიშვნელობა არ აქვს, ადმინისტრაციული ორგანო როგორ და რა მეთოდებით გამოიკვლევს საქმის გარემოებებს. სასამართლოს კონტროლი უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ იმ ფაქტის დადგენით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ საქმის გარემოებების გამოკვლევის შედეგად სწორი გადაწყვეტილება მიიღო თუ მცდარი. სასამართლო არ ამოწმებს, საქმის გარემოებების გამოკვლევა სხვაგვარად შეიძლებოდა თუ არა. თუ სასამართლო დაადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ეფუძნება არასწორ ფაქტობრივ გარემოებებს, მაშინ იგი ვალდებულია გააუქმოს სადაო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების მიხედვით, ასეთ შემთხვევებში მნიშვნელობა არ აქვს, ადმინისტრაციული ორგანოს სწორ ფაქტობრივ გარემოებებზე რომ დაეფუძნებინა გადაწყვეტილება, მივიდოდა თუ არა იგივე გადაწყვეტილებამდე. ასეთი შემოწმების უფლებამოსილება სასამართლოს არ აქვს, რადგან მსგავს შემთხვევაში იგი თავად განახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად.²⁵² გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფი კი სასამართლოს არ ანიჭებს ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების უფლებას.²⁵³

²⁵¹ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 786.

²⁵² Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 786-787.

²⁵³ Rennert K. in Eyermann E., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, § 114, გვ. 858.

ზემოაღნიშნულის შემდეგ, სასამართლო ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელა თუ არა მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად, აგრეთვე დაიცვა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები. ასეთი შემოწმება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიცავს დასაბუთებას. დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი სასამართლომ უნდა გამოიკვლიოს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის განმარტების საფუძველზე. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპებიდან გამომდინარე, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს გაითვალისწინოს საკუთარი ადმინისტრაციული პრაქტიკა. თუმცა, თუ ეს პრაქტიკა უკანონოა, მაშინ დაინტერესებულ მხარეს არ აქვს უფლება მიუთითოს თანასწორობის პრინციპის დარღვევაზე, რადგან უკანონობაში თანასწორობა არ არსებობს. ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპებთან ერთად უნდა გაითვალისწინოს თანაზომიერების პრინციპიც. სასამართლო კი ვალდებულია სადავო გადაწყვეტილების შემოწმებისას დაადგინოს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვა თუ არა ზემოაღნიშნული პრინციპები.²⁵⁴

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფი მიუთითებს ორი სახის შეცდომაზე, რაც შეიძლება ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაუშვას დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს.²⁵⁵ სასამართლო ვალდებულია შეამოწმოს, ხომ არ არის დაშვებული შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში. პირველ რიგში, მოწმდება ადმინისტრაციულმა ორგანომ საერთოდ განახორციელა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილება. თუ ასეთი შემთხვევა აღმოაჩინა სასამართლომ, მაშინ შეცდომა სახეზეა. როგორც წესი, ასეთი შემთხვევის აღმოჩენა შესაძლებელია თავად გასაჩივრებული გადაწყვეტილებიდან, განსაკუთრებით, თუ ამ გადაწყვეტილებაში არ არის მითითებული დასაბუთება. ასევე შესაძლებელია გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებას დასაბუთება ჰქონდეს, თუმცა, ამ დასაბუთებიდან გამოვლინდეს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეცდომით მიიჩნია, რომ მას დისკრეციული უფლებამოსილება არ ჰქონდა მინიჭებული. ასეთი შემთხვევებისგან სასამართლომ უნდა განასხვავოს დისკრეციული

²⁵⁴ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 787.

²⁵⁵ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2418.

უფლებამოსილების რედუცირება ნულზე, როდესაც საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ორგანოს მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილების მიღება შეეძლო. სასამართლო ასევე ამოწმებს, ხომ არის საქმეში ე.წ. დისკრეციული უფლებამოსილების დეფიციტი, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ეფუძნება ისეთ ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებსაც კავშირი არ აქვს საქმესთან ან როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ ითვალისწინებს საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებებს. გარდა ზემოაღნიშნულისა, სასამართლომ უნდა შეამოწმოს, ხომ არ ცდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების ფარგლებს.²⁵⁶

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის პირველ წინადადებაში მითითებული სასამართლო კონტროლის ფარგლები, სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებით, სასამართლოებს არ ანიჭებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული აქტის რაიმე სპეციალურ პროცესუალური შემოწმების საფუძველს. უფრო მეტად, ეს ნორმა არის მითითება მატერიალური სამართლის ნორმაზე, რომლიდანაც გამომდინარეობს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეების შესახებ მოძღვრება. ზემოაღნიშნული ნორმა ცხადყოფს, რომ სასამართლოს არ აქვს უფლებამოსილება შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიზნობრიობა და სწორედ ამიტომაც არის სასამართლო კონტროლი შეზღუდული. ამის გარდა, აღსანიშნავია გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადება,²⁵⁷ რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებული მოსაზრებები, რომლებიც უკავშირდება სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას, სრულყოფს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დროს.²⁵⁸ ამ ნორმის მიხედვით, შესაძლებელია ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფარგლებში გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის „განკურნება.“ სასამართლო გადაწყვეტილებისთვის აუცილებელია ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავად უნდა სრულყოფს

²⁵⁶ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 787-788.

²⁵⁷ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 788.

²⁵⁸ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2395.

თავისი მოსაზრებები სასამართლო პროცესის დროს.²⁵⁹

4.3 დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომების გამოკვლევის პრობლემები სასამართლოში

როგორც საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის განჩინებაში აღნიშნავს, ადმინისტრაციული აქტების კონტროლი დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნად არის მიჩნეული, რადგან სახელმწიფოსა და მისი მრავალი ადმინისტრაციული ორგანოს ადმინისტრაციული აქტები უშუალო გავლენას ახდენს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით აღიარებულ ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებზე. სასამართლო ვალდებულია უზრუნველყოს გონივრული კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაზე, ყველა ადმინისტრაციული აქტი უნდა ექვემდებარებოდეს მოსამართლის მიერ გადასინჯვას. სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებებზე, უნდა უზრუნველყოფდეს დარღვეული უფლების აღდგენას, კანონის უზენაესობის დამკვიდრებასა და ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ნორმებით მკაცრად რეგლამენტირებულ ჩარჩოში მოქცევას.²⁶⁰

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის გამოკვლევის ვალდებულება სასამართლოს მრავალ სირთულეს უქმნის. ეს განსაკუთრებით ისეთ შეცდომებს ეხება, როგორცაა შეცდომა მოტივში, ვინაიდან გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტიდან არ იკითხება დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შინაგანი შეცდომა. ამიტომ, ეს საკითხი სასამართლოსთვის უცნობია. თუმცა, აქტის დასაბუთებიდან გამომდინარე, სასამართლოს გარკვეული წარმოდგენა უნდა შეექმნას, თუ რა იყო ადმინისტრაციული ორგანოს მოტივი გადაწყვეტილების მიღების დროს. ამიტომ, ამ ლოგიკით, შეცდომის გამოკვლევაში მნიშვნელოვანი როლი ეკისრება დასაბუთების ვალდებულებას. დასაბუთების ვალდებულების დანიშნულება არის როგორც დოკუმენტირება, ასევე სასამართლო კონტროლის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. მოქალაქეს უნდა შეეძლოს სარჩელის წარმატების პერსპექტივის წინასწარ განსაზღვრა აქტის დასაბუთებიდან გამომდინარე. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებებისთვის აუცილებელია წერილობითი დასაბუთება, რომელიც მოიცავს ფაქტობრივი

²⁵⁹ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 788.

²⁶⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის 30 ივნისის განჩინება საქმეზე ბს-1635-1589 (კ-08).

გარემოებებისა და სამართლებრივი საფუძვლების აღწერასა და შეფასებას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს გადაწყვეტილების ისეთი დასაბუთება, რომლიდანაც ირკვევა ადმინისტრაციული ორგანოს შეხედულებები და მოსაზრებები, თუ რატომ მიიღო ეს კონკრეტული გადაწყვეტილება. დასაბუთებაში უნდა ჩანდეს ადმინისტრაციულმა ორგანომ საერთოდ გამოიყენა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილება. გარდა ამისა, დასაბუთებიდან უნდა ირკვეოდეს რატომ გაითვალისწინა ან რატომ არ გაითვალისწინა აქტის ადრესატის ინტერესები. ასევე უნდა ირკვეოდეს მოსაზრებებისა და ინტერესების “წონები”. დასაბუთება უნდა იყოს დეტალური და შესაძლებელი უნდა იყოს გადაწყვეტილების აღსრულება.²⁶¹

თუ ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთება არასაკმარისია ან საერთოდ არ არის მითითებული აქტში დასაბუთების ნაწილი, მაშინ ისმის მომდევნო კითხვა – როგორ უნდა შეფასდეს სამართლებრივად დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დაუსაბუთებლობა და რა მატერიალურ გავლენას ახდენს ეს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებაზე. სასამართლო პრაქტიკასა და სამეცნიერო ლიტერატურაში განასხვავებენ 2 შემთხვევას: როდესაც დასაბუთება ფორმალურად არასწორია და როდესაც დასაბუთება ფორმალურად სწორია, მაგრამ შინაარსობრივად - მცდარი. გავრცელებული მოსაზრებით, ადმინისტრაციული აქტის მინიმალური მოთხოვნების დაუცველობა გულისხმობს შეცდომას დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში. ამ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის აუცილებელი ინტერესების ურთიერთშეჯერების ვალდებულება დაარღვია. თუმცა, ადმინისტრაციული პროცესის დასრულებამდე, ადმინისტრაციულ ორგანოს შესაძლებლობა აქვს ეს ხარვეზი გამოასწოროს და სასამართლო პროცესის განმავლობაში სრულყოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული აქტის დასაბუთება.²⁶²

პრობლემატურია შემთხვევა, როდესაც გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთება ფორმალურად სწორია, მაგრამ შინაარსობრივად არასრულყოფილი ან არასათანადოა. ამიტომ, ისმის კითხვა, შესაძლებელია თუ არა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დროს გამოასწოროს დასაბუთების დროს დაშვებული შინაარსობრივი

²⁶¹ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 135-136.
²⁶² Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 136-137.

შეცდომა. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი შემთხვევა მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად განხორციელებაზე, სამეცნიერო ლიტერატურის ერთ ნაწილში მოცემულია მოსაზრება, რომ სასამართლო პროცესის დროსაც არის შესაძლებელი ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაასაბუთოს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტი. თუმცა, სასამართლო პროცესის დაწყებისთანავე უნდა იყოს შესაძლებელი გადაწყვეტილების მოტივისა და საფუძვლების წარმოჩენა. დასაბუთება არ უნდა “გაჩნდეს” სასამართლო პროცესის განმავლობაში. მეცნიერთა მეორე ნაწილი კი თვლის, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება სასამართლო პროცესის დროს დაუშვებელია, ვინაიდან ეს ეწინააღმდეგება გერმანიის ძირითადი კანონის მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტს, რადგან სასამართლო გადაწყვეტილებას იღებს ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად.²⁶³

4.4 დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების საპროცესო-სამართლებრივი საფუძვლები საქართველოში

სასკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგანი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შესრულება ან შეწყვეტა, ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან სხვა რაიმე ქმედების განხორციელების თაობაზე, აქტის არარად აღიარება, უფლების ან სამართალურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენა. ადმინისტრაციული წესით განიხილება ასევე სხვა საქმეებიც იმ სამართლებრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებით, რომლებიც გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან.

სასამართლო ვალდებულია შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს სადავო გადაწყვეტილება, რომელიც მიღებულია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში. თუმცა, გერმანული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, სასკ-ი არ შეიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების კონკრეტულ წესს. ამიტომ, მიზანშეწონილია, კოდექსით გათვალისწინებული ნორმების სისტემური ანალიზი, რომლის საფუძველზეც დადგინდება, თუ

²⁶³ Brinktrine R., Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998, გვ. 137-138.

რომელი ნორმები უნდა გამოიყენოს მოსამართლემ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების მიზნით.

სასკ-ის 22-ე მუხლის საფუძველზე, პირი უფლებამოსილია აღძრას სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. თუ კანონით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ასეთი სარჩელი დასაშვებია, თუ აქტი ან მისი ნაწილი პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას. ასეთ სარჩელებთან დაკავშირებით, სასამართლო იღებს სასკ-ის 32-ე მუხლით დადგენილ გადაწყვეტილებას.

სასკ-ის 32-ე მუხლი ადგენს სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად ან ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელთან დაკავშირებით. სასამართლო ამოწმებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონთან შესაბამისობას. თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონსაწინააღმდეგოა და იგი პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას, ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას, სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ.²⁶⁴

სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით კი, თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ახალი. სასამართლო ასეთ გადაწყვეტილებას იღებს, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობისათვის არსებობს მხარის გადაუღებელი ინტერესი.

სასკ-ის 23-ე მუხლის თანახმად, პირმა სარჩელი შეიძლება აღძრას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნით. ასეთი სარჩელი დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ

²⁶⁴ ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., წიკვაძე ნ., საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბილისი 2005, გვ. 182.

უფლებას ან ინტერესს. კანონმდებლობით შესაძლებელია დადგენილი იყოს გამონაკლისი შემთხვევა. ასეთ სარჩელზე სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას სასკ-ის 33-ე მუხლით დადგენილი წესით. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარი კანონს ეწინააღმდეგება ან დარღვეულია მისი გამოცემის ვადა და ეს პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას, რომლის საფუძველზეც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს, გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მხარის მოთხოვნის საფუძველზე, სასამართლო განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადას. სასკ-ის 33-ე მუხლის მე-2 ნაწილი არის ერთადერთი ნორმა აღნიშნულ კანონში, რომელიც შეიცავს ტერმინს „დისკრეციული უფლებამოსილება.“ ნორმის თანახმად, სასამართლო უფლებამოსილია თავისი განჩინებით მოაწესრიგოს სადავო საკითხი, თუ აღნიშნული ითვალისწინებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას და არ საჭიროებს საქმის გარემოებათა დამატებით გამოკვლევას, ამასთანავე, საკითხი არ მიეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. სასამართლოს მიერ გამოტანილ ამ გადაწყვეტილებაზე არ ვრცელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისთვის ამ კოდექსით დადგენილი წესი.

ამდენად, სასკ-ი არ შეიცავს ნორმას, რომელშიც მითითებული იქნება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების წესი.

როგორც საქართველოს უზენაესი სასამართლო თავის ერთ-ერთ განჩინებაში აღნიშნავს, სასამართლო დაცვის უფლება ადამიანის განუყოფელი უფლებაა და ყველა სხვა უფლებისა თუ თავისუფლების რეალიზაციის სავალდებულო გარანტიაა. მართლმსაჯულება უნდა პასუხობდეს სამართლიანობის მოთხოვნას და უნდა უზრუნველყოფდეს უფლებებში ეფექტურ აღდგენას. დაინტერესებული მხარის უფლება მისი საქმის სასამართლო განხილვაზე, გულისხმობს არა მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, არამედ სასამართლოს ვალდებულებას, გამოიტანოს სამართლიანი და დასაბუთებული გადაწყვეტილება. ეს განპირობებულია მხარის ინტერესით, იცოდეს სახელმწიფოს სახელით გამოტანილი გადაწყვეტილების საფუძველები და მოტივაცია.²⁶⁵ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს და მიუთითოს, რა გარემოებებზე დაყრდნობით მიიღო

²⁶⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 30 აპრილის განჩინება საქმეზე ბს-1808-1776 (კ-11).

გადაწყვეტილება.²⁶⁶

შესაძლებელია თუ არა, სასამართლომ მიიღოს სამართლიანი და დასაბუთებული გადაწყვეტილება იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების საპროცესო შემოწმების წესი?

ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, აუცილებელია საქართველოს სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი, რომლის საფუძველზეც უნდა დადგინდეს, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების საპროცესო ნორმის არარსებობა, ქმნის თუ არა საფრთხეს, არ იქნას დაცული პირის კანონიერი ინტერესები და უფლებები და ხომ არ უშლის ეს გარემოება ხელს, ეფექტიანი სასამართლო კონტროლის განხორციელებას ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის მიზანია, დადგინდეს, აკონტროლებს თუ არა სასამართლო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დაცვას და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

5. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის პრაქტიკა საქართველოში

ამ ნაწილში განხილულია მხოლოდ ისეთი გადაწყვეტილებები, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება კლასიკური გაგებით ანუ ადინისტრაციულ ორგანოს ჰქონდა არჩევანის თავისუფლება ნორმის სამართლებრივი შედეგის ნაწილში.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2005 წლის განჩინების მიხედვით, დაინტერესებული პირის მძიმე საბინაო მდგომარეობის გამო, საბინაო მეურნეობის რეაბილიტაციისა და განვითარების ხელშემწყობ ცენტრს ნება დაერთო, თბილისში მდებარე ბინის გამოსყიდვის მიზნით, ბიუჯეტის ხარჯებიდან მოსარჩელის ოჯახისთვის გამოეყო 15000 აშშ დოლარის ეკვივალენტი თანხა ლარში. ამასთან, თბილისის საკრებულომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის საფუძველზეც, თბილისის მთავრობას ნება დაერთო „ცალკეული დარგების მიხედვით სამსახურებისა და ორგანიზაციებისთვის ბიუჯეტით დამტკიცებული წლიური ასიგნებების ფარგლებში მოეხდინა მისდამი დაქვემდებარებულ

²⁶⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-211-210 (კ-16)

საბიუჯეტო დაწესებულებებში ხარჯების ნაწილობრივი განაწილება, აგრეთვე სახსრების განაწილება ცალკეულ ობიექტებსა და ღონისძიებებს შორის იმის გათვალისწინებით, რომ ასეთი ცვლილებების საერთო მოცულობა არ აღემატებოდეს ცალკეული დაწესებულებების, ობიექტებისა და ღონისძიებების მიხედვით დამტკიცებული წლიური ასიგნებების საერთო მოცულობის 10 პროცენტს.“ აღნიშნული გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე, ცვლილება განხორციელდა საბინაო მეურნეობის რეაბილიტაციისა და განვითარების ხელშემწყობი ცენტრისათვის გათვალისწინებულ ხარჯებში და დაინტერესებული პირისთვის გამოსაყოფად გათვალისწინებული 30000 ლარი შემცირდა 100 პროცენტით, ნაცვლად 10 პროცენტისა. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, თბილისის მთავრობა საბიუჯეტო ხარჯების გადანაწილებისას მოქმედებდა საკრებულოს მიერ მისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში. სასამართლოს განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს თავისუფლებას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე, კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. კერძოდ, თბილისის მთავრობა უფლებამოსილი იყო თავად განესაზღვრა, როგორ გაენაწილებინა ხარჯები, ცალკეული დარგების რომელი ორგანიზაციებისა თუ ობიექტებისთვის. სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც ამა თუ იმ საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, ვალდებულია ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. თბილისის მთავრობას მიენიჭა უფლებამოსილება ბიუჯეტით დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში მოეხდინა თანხების განაწილება. ამასთან, განსახორციელებელი ცვლილებების საერთო მოცულობა გარკვეული დაწესებულებების, ობიექტებისა და ღონისძიებების მიხედვით არ უნდა ყოფილიყო 10 პროცენტზე მეტი. შესაბამისად, სასამართლოს მოსაზრებით, ეს უნდა გაეთვალისწინებინა ადმინისტრაციულ ორგანოს დაინტერესებულ პირთან მიმართებაში და მისთვის თანხა უნდა შეემცირებინა არა 100 პროცენტით, არამედ 10 პროცენტით. ამდენად, გადაწყვეტილების მიღების დროს, ადმინისტრაციული ორგანო გასცდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს.²⁶⁷

ზემოაღნიშნული განჩინება ცხადყოფს, რომ უზენაესი სასამართლო ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დაცვას. სასამართლოს განჩინება არაორაზროვანია.

²⁶⁷ საქართველოს უზენაეს სასამართლოს 2005 წლის 17 ივნისის განჩინება საქმეზე ბს-651-238 (კ-05).

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების გადამეტების შემოწმების მაგალითია, აგრეთვე, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2005 წლის განჩინება. განჩინების მიხედვით, ხაშურის გამგეობის დადგენილების საფუძველზე, ხაშურის საშუალო სკოლას მიენიჭა „რესპუბლიკის დამსახურებული“ ერთ-ერთი მასწავლებლის სახელი. გამგეობის გადაწყვეტილება გაასაჩივრეს სკოლის პედაგოგებმა ადმინისტრაციულ ორგანოში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ ბათილად ცნო მის მიერ გამოცემული სადავო დადგენილება. აღნიშნულის გამო, გამგეობას მიმართა მოქალაქეების სხვა ჯგუფმა. მათ მოითხოვეს ახალი დადგენილების ბათილად ცნობა და უკვე ბათილად ცნობილი დადგენილების აღდგენა. გამგეობამ ეს მოთხოვნაც დააკმაყოფილა და აღადგინა პირველადი დადგენილება. მოსარჩელებმა მოითხოვეს ბოლო გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა, რადგან, მათი აზრით, დადგენილება არ შეიცავდა არანაირ სამართლებრივ დასაბუთებას. გამგეობის მოსაზრებით, მას არ ევალებოდა აქტის დასაბუთება, რადგან აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში მას მინიჭებული არ ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ ისე აღადგინა მის მიერვე გაუქმებული დადგენილება, რომ არ შეუსწავლია და არ შეუმოწმებია გარემოებები, კერძოდ, ჰქონდა თუ არა მინიჭებული უფლებამოსილება გამოეცა მსგავსი შინაარსის აქტი. სასამართლოს განმარტავს, რომ „განათლების შესახებ“ კანონის თანახმად, საგანმანათლებლო დაწესებულება შეიძლება არსებობდეს საჯარო ან კერძო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით. ამავე კანონის თანახმად, საგანმანათლებლო დაწესებულება ავტონომიურია კანონითა და საკუთარი წესდებით განსაზღვრულ ფარგლებში. ამასთან, ხაშურის საშუალო სკოლის წესდება დამტკიცდა განათლების მინისტრის მიერ. საქმეში წარდგენილი მტკიცებულებებით არ დასტურდება, რომ საშუალო სკოლა წარმოადგენდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსადმი დაქვემდებარებულ ან მის მიერ დაფუძნებულ პირს, რის გამოც საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სკოლის სახელის განსაზღვრით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო გასცდა მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებს. სასამართლო თვლის, რომ უფლებამოსილების ფარგლების გადაცილებით მიღებული გადაწყვეტილება ბათილია სხაკ-ით დადგენილი რეგულაციებიდან გამომდინარე.²⁶⁸

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის გადაწყვეტილების მიხედვით, საქართველოში არსებულმა კომერციულმა იურიდიულმა პირმა მონაწილეობა მიიღო აუქციონში, სადაც გასაყიდად გამოტანილი იყო ბათუმში მდებარე

²⁶⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2005 წლის 10 იანვრის განჩინება საქმეზე ბს-874-743-კ-04.

არასაცხოვრებელი ფართი მიწის ნაკვეთთან ერთად. აუქციონში გამარჯვებულად გამოცხადდა მოსარჩელე, რომელმაც წინასწარ, ბეს სახით გადაიხადა 60600 ლარი. გასაყიდი ობიექტის ფასმა შეადგინა 68554 აშშ დოლარის ეკვივალენტი ლარი. იურიდიულ პირსა და აჭარის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს შორის დაიდო ნასყიდობის ხელშეკრულება, რის შემდეგაც აუქციონში გამარჯვებულმა პირმა გადაიხადა დარჩენილი თანხა. თუმცა, რამდენიმე დღეში გაფორმებული ხელშეკრულება ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოშალა ცალმხრივად, აუქციონში გამარჯვებული პირის მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მოთხოვნების შეუსრულებლობის გამო. ხელშეკრულების ცალმხრივად მოშლის გამო, მიიღველს არ ეძლეოდა საკუთრების უფლება ობიექტზე. დაინტერესებული პირის მიერ გადახდილი თანხა კი ჩაითვალა არასწორად გადარიცხულ თანხად. ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტებით, დაინტერესებულმა პირმა კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში არ გადაიხადა შეთანხმებული თანხა. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. უზენაესი სასამართლო მიუთითებს სზაკ-ის მე-7 მუხლზე და აღნიშნავს, რომ ამ მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. სასამართლოს განმარტებით, სზაკ-ის მოთხოვნას წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების რეალიზების დროს საჯარო და კერძო ინტერესების პრინციპების დაცვა, რომლის შინაარსი მდგომარეობს საჯარო და კერძო ინტერესების თანაზომიერ გაწონასწორებასა და მათ მართლზომიერ დაბალანსებაში. უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრომ დაარღვია სზაკ-ის მე-7 მუხლით დადგენილი საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი, რაც გამოიხატა შემდეგ გარემოებებში: კონკრეტული შემთხვევისთვის ადმინისტრაციულმა ორგანომ განსაზღვრა საკმაოდ დიდი ოდენობით ბეს თანხა (60600 ლარი – თითქმის გასაყიდი ობიექტის ღირებულების ნახევარი). გარდა ამისა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ ვერ დაასაბუთა, თუ რა საჯარო ინტერესი იყო ჩადებული იმაში, რომ აუქციონში გამარჯვებულ პირს ცალმხრივად შეწყვეტოდა მასთან დადებული ხელშეკრულება, რატომ მიანიჭა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უპირატესობა საჯარო ინტერესს კერძო ინტერესთან შედარებით. სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეს მსჯელობა მოცემული არ აქვს გასაჩივრებულ აქტებში. სასამართლოს განმარტებით,

აღნიშნულის შედეგად, საჯარო ინტერესს დაუსაბუთებელი უპირატესობა მიენიჭა კერძო ინტერესთან მიმართებაში, მით უმეტეს, რომ ხელშეკრულების მოშლის შემთხვევაში, მყიდველს ბე არ უბრუნდება. სასამართლოსთვის ასევე გაუგებარია, თუ რა ზიანი მიადგება საჯარო ინტერესს მოსარჩელესთან დადებული ხელშეკრულების შესრულებით, მით უმეტეს მაშინ, როდესაც მოსარჩელე მორიგებით იხდის გაცილებით უფრო დიდ თანხას, ვიდრე ეს გათვალისწინებული იყო კონკრეტული პრივატიზებული სახელმწიფო ქონების მთლიანი ღირებულებით. სასამართლომ ჩათვალა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ სრულყოფილად არ გამოიკვლია საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებები და სათანადოდ არ შეაფასა ეს გარემოებები, რის შედეგადაც გამოსცა დაუსაბუთებელი აქტი. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკასაციო სასამართლოს სხდომებზეც ვერ დაასაბუთა აღნიშნული საკითხი და ვერ დაადასტურა შესაბამისი საჯარო ინტერესის არსებობა, რომელიც გასამართლებდა ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტას და დაამტკიცებდა ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების მართლზომიერებას და გასაჩივრებული აქტების კანონიერებას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ გამოიკვლია ის ძირითადი გარემოებები, რომელთა შეფასებაც მის დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება. უზენაესი სასამართლო უთითებს სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის პირველ და მე-2 ნაწილებზე და აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები. სასამართლოს განმარტებით, სზაკ-ის ზემოაღნიშნულ მუხლში მოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის სავალდებულო წინაპირობები, რომლებიც მათი რეალიზების თვალსაზრისით, ამ მუხლში არა კუმულაციური, არამედ ალტერნატიული სახით არის წარმოდგენილი. ამასთან, არსებით დარღვევად ჩაითვლება ისეთი დარღვევა, რომელსაც შეეძლო არსებითი გავლენა მოეხდინა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე. სასამართლო ასევე მიუთითებს სზაკ-ის 96-ე მუხლის პირველ და მე-2 ნაწილებზე, რომელთა თანახმადაც, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს მხოლოდ ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს საფუძველად არ უნდა დაედოს ისეთი გარემოება, რომელიც არ იყო გამოკვლეული და შეფასებული ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში. ეს აუცილებელია იმისთვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაუსაბუთებელი დასკვნის გაკეთება. სასამართლო მიუთითებს სსკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილზე და აღნიშნავს: თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, მაშინ იგი უფლებამოსილია, სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად, ბათილად ცნოს გასაჩივრებული აქტი. სასამართლომ გამოიყენა სასკ-ის ზემოაღნიშნული ნორმა, რადგანაც ჩათვალა, რომ ის მოკლებულია შესაძლებლობას გადაწყვიტოს სადავო საკითხი.²⁶⁹

ზემოაღნიშნული სასამართლო გადაწყვეტილებიდან ირკვევა, რომ სასამართლო ამოწმებს აქტის დასაბუთებულობას, ამოწმებს ადმინისტრაციულმა ორგანომ განახორციელა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილება საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეპირისპირებით. გადაწყვეტილებაში არ არის მოცემული მსჯელობა, თუ რა მიზნით ჰქონდა მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს. სასამართლო არ ამოწმებს დისკრეციის განხორციელების შესაბამისობას დისკრეციის მიზანთან. სასამართლო თავის გადაწყვეტილებას აფუძნებს სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის განჩინება ეხება დავას, რომელიც წარმოიშვა საბაჟო საზღვარზე საქონლის უკანონო გადმოტანის გამო დაინტერესებულ პირსა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურს შორის. კერძოდ, პირმა მიმართა სასამართლოს და მოითხოვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილობრივ ბათილად ცნობა იმ ნაწილში, რომლის საფუძველზეც მას ჩამოერთვა ავტომანქანა. სასამართლომ გამოარკვია, რომ მოსარჩელემ ჩაიდინა საბაჟო სამართალდარღვევა და მას ჯარიმის სახით შეეფარდა საქონლის საბაჟო ღირებულების 100%-ის გადახდა, აგრეთვე როგორც სატრანსპორტო საშუალების, ასევე საქონლის უსასყიდლოდ ჩამორთმევა. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმის თანახმად, საქართველოს საბაჟო საზღვარზე მოძრავი ნივთის გადატანა ან გადმოტანა, ჩადენილი საბაჟო კონტროლის გვერდის ავლით ან მისგან მალულად ან/და დოკუმენტის ან საბაჟო იდენტიფიკაციის საშუალების მოტყუებით გამოყენებით ან/და საბაჟო დეკლარაციაში ან სხვა საბაჟო დოკუმენტში ყალბი მონაცემების შეტანით, იწვევს ვალდებული პირის დაჯარიმებას ამ მოძრავი ნივთის საბაჟო ღირებულების 100%-ის ოდენობით, მაგრამ არანაკლებ 2000 ლარისა ან/და საბაჟო სამართალდარღვევის სატრანსპორტო საშუალებისა და საქონლის უსასყიდლოდ ჩამორთმევას. საკასაციო სასამართლო მიუთითებს სზაკ-ის მე-6 მუხლის მე-2 ნაწილზე, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილება

²⁶⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 8 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1110-1062 (კ-07).

განხორციელოს მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება, ხოლო ამავე კოდექსის მე-7 მუხლის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას არ შეიძლება გამოიყენოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუ პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც იგი გამოიყენა. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული ზომები არ უნდა იწვევდეს პირის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებების დაუსაბუთებელ შეზღუდვას. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, მოცემულ შემთხვევაში კანონმდებელმა საბაჟო ორგანოს მიანიჭა პრევენციულ ღონისძიებათა განხორციელების უფლება, რაც ამავედროულად გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, მის ხელთ არსებული რამდენიმე საშუალებიდან, გამოიყენოს ყველაზე მისაღები და აღექვატური, სამართალდარღვევის ხასიათის, მის სიმძიმის, სამართალდამრღვევის პიროვნებიდან გამომდინარე და გამოიყენოს მხოლოდ ის საშუალება, რომელიც არ გამოიწვევს პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელ შეზღუდვას. უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მოსარჩელისთვის ავტომანქანის ჩამორთმევის ნაწილში უკანონოა, რადგან იკვეთება მისი ბათილად ცნობის კანონისმიერი წინაპირობა.²⁷⁰

ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებიდან ჩანს, რომ სასამართლო განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების ვალდებულებას. სასამართლო ასევე მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანზე, თუმცა, დეტალურად არ მსჯელობს მასზე. სასამართლო თავის გადაწყვეტილებას აფუძნებს იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დაუსაბუთებელია. გამოყენებული სანქცია არაპროპორციულია.

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა 2012 წელს მიღებულ გადაწყვეტილებაში, რომელიც ეხება საბაჟო-სამართლებრივი ურთიერთობიდან წარმოშობილ დავას. დავის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, საბაჟო გამშვები პუნქტის – „სადახლოს“ ტერიტორიაზე სომხეთის მხრიდან შემოვიდა მცირე სატვირთო ავტომანქანა, რომელსაც მართავდა მოსარჩელე. ავტომანქანის დათვალიერებისას, ავტომანქანაში მოწყობილ სამალავში, აღმოჩენილ იქნა არადეკლარირებული

²⁷⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის 14 იანვრის განჩინება საქმეზე ბს-896-863 (კ-08).

საქონელი – 400 კბ ყურძენი. ადმინისტრაციულმა ორგანომ, საბაჟო კოდექსის 242-ე მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე, შეადგინა საბაჟო სამართალდარღვევის ოქმი. მოსარჩელეს სანქციის სახით ჩამოერთვა მცირე სატვირთო ავტომანქანა. მოსარჩელემ გამოიყენა შიდა გასაჩივრების მექანიზმი, თუმცა, უშედეგოდ. ზემდგომმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ დააკმაყოფილა დაინტერესებული პირის მოთხოვნა სანქციის შეცვლაზე. დაინტერესებული პირის განმარტებით, ავტომანქანა მისი საკუთრება არ არის და ის მართვის უფლებით აქვს გადაცემული. მოსარჩელემ მიუთითა, რომ არის 60 წლის და მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის გამო არ შესწევს უნარი, ავტომანქანის მესაკუთრეს შეუძინოს სხვა ავტომანქანა. მოსარჩელემ, საბაჟო კოდექსის 242-ე მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე, მოითხოვა სანქციის შეცვლა და ავტომანქანის ჩამორთმევის სანაცვლოდ, საქონლის საბაჟო ღირებულების 100%-ის ოდენობით დაჯარიმება. დავის წარმოშობის პერიოდში მოქმედი საბაჟო კოდექსის 242-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, პირის მიერ საქართველოს საბაჟო საზღვარზე საქონლის გადატანა ან გადმოტანა საბაჟო კონტროლის გვერდის ავლით ან მისგან მალულად – იწვევს პირის დაჯარიმებას საბაჟო კონტროლის გვერდის ავლით ან მისგან მალულად გადატანილი ან გადმოტანილი საქონლის საბაჟო ღირებულების 100 პროცენტის ოდენობით, მაგრამ არანაკლებ 1000 ლარისა, ან ამ საქონლის ან/და სატრანსპორტო საშუალების ჩამორთმევას, ან/და საქართველოს საბაჟო საზღვრის გადაკვეთის უფლების შეზღუდვას 1 წლის ვადით. საკასაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ განსახილველ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მოსარჩელის მიმართ ჩადენილი საბაჟო სამართალდარღვევისათვის სანქციის შეფარდების დროს, დარღვეულია საჯარო და კერძო ინტერესთა ბალანსი. კერძოდ, არ არის განსაზღვრული კასატორის მიმართ სატრანსპორტო საშუალების ჩამორთმევის გარეშე, სხვა სანქციის შეფარდებით რატომ ვერ იქნებოდა მიღწეული სამართალდარღვევის საქმეთა განხილვის მიზანი. სასამართლოს განმარტებით, კონკრეტული ნორმით დადგენილი სანქციის ალტერნატივის არსებობა სწორედ ასეთ დასაბუთებას საჭიროებს. უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, მოცემულ შემთხვევაში არადეკლარირებული ქონების ოდენობის (ღირებულების) გათვალისწინებით, ავტოსატრანსპორტო საშუალების ჩამორთმევას ეძლევა სადამსჯელო, რეპრესიული ხასიათი და ეწინააღმდეგება სამართლიანობის მოთხოვნებს. რადგან საჯარიმო სანქცია უკავშირდება საკუთრების კონსტიტუციური უფლების შეზღუდვას, გამოყენებული სანქცია უნდა პასუხობდეს თანაზომიერების პრინციპს. ჩადენილი სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებული სანქციის გამოყენებისას უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანასწორობა. გამოყენებული სანქცია კი უნდა ითვალისწინებდეს ჩადენილი ქმედების ხასიათს და უნდა იყოს

თანაზომიერი იმ მიზნებთან, რომლის მიღწევასაც ისახავს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა. აღნიშნულის გაუთვალისწინებლობას შესაძლოა შედეგად მოჰყვეს ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებობა. ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ იმსჯელა სანქციის სახედ ავტოსატრანსპორტო საშუალების ჩამორთმევის გამოყენების მართლზომიერებაზე. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს სახდელის დაკისრებისას, მხედველობაში უნდა მიეღო მისი პროპორციულობა და თანაზომიერება, აგრეთვე პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებანი, სამართალდარღვევის სიმძიმე, სამართალდარღვევის ჩამდენის პიროვნება. ამ შემთხვევაში გამოყენებული სანქცია იქნებოდა ადეკვატური. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე, კანონმდებლობის შესაბამისად, რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. უზენაესმა სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვისას ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს არა მხოლოდ კანონიერების, არამედ აგრეთვე მიზანშეწონილობის საკითხსაც. ამიტომ, ქვედა ინსტანციის ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეცია შესაძლებელია ჩანაცვლდეს ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციით. დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მართლზომიერების შემოწმებისას ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო თავადაც იყენებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შედეგად პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად არ უნდა აღემატებოდეს იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც იგი გამოიცა. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ უნდა გამოიწვიონ პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. დასაბუთების ვალდებულება განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით. დასაბუთებაში უნდა აღინიშნოს შეხედულებები, მოსაზრებები და გარემოებები, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო დაეყრდნო გადაწყვეტილების მიღების დროს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასაბუთების, როგორც თვითნებობისაგან დაცვის ვალდებულების იგნორირება წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის დადგენის და აქტის გაუქმების საფუძველს.²⁷¹

²⁷¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1655-1627 (კ-11).

ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაშიც ძირითადი აქცენტი არის გაკეთებული საჯარო და კერძო ინტერესების ბალანსის დაცვაზე, ინტერესების ურთიერთშეპირისპირებასა და თანაზომიერების პრინციპის დაცვაზე. სასამართლო ასევე მითითებს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება მისი მიზნის შესაბამისად უნდა განახორციელოს. სხვა გადაწყვეტილებებისგან განსხვავებით, მითითებულ გადაწყვეტილებაში უფრო მეტი მსჯელობა არის მოცემული დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის შესაბამისად განხორციელების ვალდებულებაზე.

სასამართლო კონტროლის ფარგლებზე მსჯელობს საქართველოს უზენაესი სასამართლო 2014 წელს გამოტანილ განჩინებაში. ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, ინდივიდუალურმა მეწარმემ სამეწარმეო საქმიანობიდან ამოიღო ძველი საკონტროლო-საღარი აპარატი და მუშაობა გააგრძელა ახლით. ამასთან, ძველი საკონტროლო-საღარი აპარატი შეამოწმა საგადასახადო ორგანომ და მიიღო შესაბამისი ინფორმაცია - ფინანსური ანგარიში, აპარატი კი დაუბრუნა მოსარჩელეს. ადმინისტრაციული ორგანოს თანამშრომელმა მოსარჩელეს განუცხადა, რომ ძველი აპარატი აღარ დასჭირდებოდა. მოგვიანებით, მოსარჩელემ მიიღო საგადასახადო ორგანოს შეტყობინება, რომლის მიხედვითაც მას ეთხოვა ადმინისტრაციულ ორგანოში წარედგინა ძველი საკონტროლო-საღარი აპარატი. მოსარჩელემ ვერ მოიძია ძველი საღარი აპარატი, რის შესახებაც განუცხადა ადმინისტრაციულ ორგანოს. აღნიშნულის გამო, ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოსარჩელე დააჯარიმა 3000 ლარით. ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტებით, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად, გადასახადის გადამხდელის მიერ საკონტროლო-საღაროს აპარატის დაკარგვა, თუ დადგენილი არ არის, რომ ეს გამოწვეულია სხვა პირის მიერ ჩადენილი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებით – იწვევს გადასახადის გადამხდელის დაჯარიმებას 3000 ლარის ოდენობით. საქალაქო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა მოსარჩელის მოთხოვნა და სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნო ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება. პირველი ინსტანციის სასამართლოს განმარტებით, დადგენილია, რომ მოსარჩელემ საკონტროლო-საღარი აპარატი გადააგდო, რის გამოც სახეზეა საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 281-ე მუხლის მე-7 ნაწილით გათვალისწინებული სამართალდარღვევა. თუმცა, სასამართლოს მითითებით, ამავე კოდექსის 269-ე მუხლის მე-7 ნაწილის საფუძველზე, დავის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კეთილსინდისიერი გადასახადის გადამხდელი გაათავისუფლოს საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან, თუ მის ქმედებას ზიანი არ მიუყენებია სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის და, ამასთანავე, სამართალდარღვევა გამოწვეული იყო გადამხდელის შეცდომით/არცოდნით. პირველი ინსტანციის სასამართლომ

დაადგინა, რომ არსებობდა ყველა პირობა, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეხელმძღვანელა საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-7 ნაწილით და კეთილსინდისიერი გადამხდელი გაეთავისუფლებინა საგადასახადო პასუხისმგებლობისაგან. სასამართლოს მტკიცებით, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მიღებულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, რადგან საგადასახადო ორგანომ გადაწყვეტილება მიიღო ისე, რომ არ გაითვალისწინა კეთილსინდისიერი გადამხდელისთვის კანონმდებლობით დადგენილი შეღავათი. პირველი ინსტანციის სასამართლომ იხელმძღვანელა სზაკ-ის მე-2, 53-ე, მე-60¹-ე, 96-ე მუხლებით, აგრეთვე საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-7 ნაწილითა (დავის პერიოდში მოქმედი რედაქცია) და 281-ე მუხლის მე-7 ნაწილით. სააპელაციო სასამართლო დაეთანხმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს შეფასებებს და დასკვნებს და უცვლელად დატოვა სასამართლოს გადაწყვეტილება. ამასთან, სააპელაციო სასამართლომ დამატებით განმარტა: იმისთვის, რომ მოსარჩელეზე არ გავრცელდეს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 269-ე მუხლის მე-7 ნაწილის მოქმედება, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიუთითოს სამ სხვადასხვა გარემოებაზე და ეს დაადასტუროს სათანადო მტკიცებულებებით. კერძოდ, სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრებით, (1) ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაამტკიცოს, რომ მოსარჩელე არ არის კეთილსინდისიერი გადამხდელი; (2) რომ სახელმწიფოს მიაღვა მატერიალური ზიანი, რადგან მოსარჩელემ არ შეინახა საკონტროლო-საღარი აპარატი; (3) მოსარჩელემ იცოდა, რომ მას ევალებოდა ძველი, ექსპლუატაციიდან უკვე ამოღებული საკონტროლო-საღარი აპარატის შენახვა. უზენაეს სასამართლოში კასატორმა მიუთითა, რომ მოსარჩელე არ შეიძლება ჩაითვალოს კეთილსინდისიერ გადამხდელად, რადგან ის დაჯარიმებულია 500 ლარის ოდენობით მომხმარებელთან ნაღდი ფულით ანგარიშსწორებისას საკონტროლო-საღარი აპარატის გამოუყენებლობის გამო. ამასთან, საგადასახადო ორგანომ შეუმცირა მოსარჩელეს ჯარიმა, რადგან ეს ფაქტი პირველ შემთხვევას წარმოადგენდა მოსარჩელესთან მიმართებაში. ადმინისტრაციული ორგანოს მტკიცებით, 269-ე მუხლის მე-7 ნაწილის გამოყენება წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციას და ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიჩნია, რომ გადასახადის გადამხდელს უნდა დაკისრებოდა ჯარიმა 3000 ლარის ოდენობით, რადგან აღარ არსებობდა კეთილსინდისიერების პრინციპის გამოყენებით მასზე დაკისრებული ჯარიმის შემცირების საფუძველი. საკასაციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნა, გააუქმა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება და საქმე ხელახალი განხილვის მიზნით დაუბრუნა იმავე სასამართლოს. უზენაესმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ სამართლის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია,

საკასაციო სასამართლომ სამართლებრივი შეფასება მისცეს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმებისას, სასამართლო კონტროლის განხორციელების ფარგლებთან დაკავშირებულ საკითხს. უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ სზაკ-ის მე-6 მუხლით განსაზღვრულია ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი. სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციის გამოყენების დროს შებოჭილია კანონიერების პრინციპით, კონკრეტულად კი, კანონისმიერი დათქმის პრინციპით, რომელიც, თავის მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებულია დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და პირის ძირითადი უფლებების დაცვის პრინციპებიდან გამომდინარე. უზენაესი სასამართლო მიიჩნევს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ სასამართლოების მიერ საკითხის ასეთი გადაწყვეტა გამომდინარეობს იმ გარემოებიდან, რომ ადმინისტრაციული სამართლის ეს ინსტიტუტი მეტად ზედაპირულად არის გაგებულნი. ამგვარი მსჯელობა გამორიცხავს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების სპეციფიკას და ფორმალურ ნიშნამდე დაჰყავს მმართველობითი ორგანოების როლის არსი. საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ ქვემდგომი სასამართლოს მითითება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა განიხილოს და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება მეწარმის მიმართ გაფრთხილების გამოყენების თაობაზე, საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლის მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების არსისა და ბუნების იგნორირებას და მის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმებისას სასამართლო კონტროლის და ასევე სასამართლო ხელისუფლების როლისა და უფლებამოსილების საკანონმდებლო ფარგლების გაცდენას. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, სასამართლოებმა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების კანონიერებაზე მსჯელობისას, უნდა გამოიკვლიონ რამდენად დასაბუთებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შერჩეული გადაწყვეტა, რომელიც, თავის მხრივ, უნდა ეფუძნებოდეს საქმეზე ფაქტობრივი გარემოებების ობიექტურ გამოკვლევას, დადგენასა და შეფასებას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს, რომ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არის ყველაზე მისაღები და ოპტიმალური არსებული გარემოებებიდან და შესაძლებლობებიდან გამომდინარე. სასამართლომ თავად არ უნდა განუსაზღვროს

ადმინისტრაციულ ორგანოს, რამდენიმე ალტერნატიული ღონისძიებიდან რომელი ღონისძიება უნდა გამოიყენოს. სასამართლო ვალდებულია შეამოწმოს არა მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა, არამედ გადაწყვეტილების კანონიერება და დასაბუთებულობა. ამდენად, სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კანონიერებაზე ვრცელდება იმ მასშტაბით, რომ სასამართლომ უნდა შეაფასოს სადავო გადაწყვეტილებაში გამოყენებულია თუ არა საკითხის გადაწყვეტის ყველაზე მისაღები საშუალება და დასაბუთებულია თუ არა გამოყენებული ღონისძიების ყველაზე მისაღები ხასიათი შესაძლო ალტერნატიულ ღონისძიებებთან შედარებით. საკასაციო სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ „კარნახი“ სასამართლო ორგანოების მხრიდან წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეჭრას და გამოიწვევს სასამართლოს მხრიდან მმართველობითი ღონისძიების შერჩევას ანუ მართვას და მისი კონსტიტუციური ფუნქციის გადამეტებას, რამდენადაც სასამართლო ორგანოების პირდაპირ ვალდებულებას წარმოადგენს სრული სასამართლო კონტროლის განხორციელება მმართველობითი ორგანოების საქმიანობაზე, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმების გზით. ეს კი, თავის მხრივ, წარმოადგენს სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციურ ფუნქციას და ემსახურება უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური პრინციპის, ხელისუფლების დანაწილების და ურთიერთგაწონასწორების პრინციპის რეალიზაციას.²⁷²

ზემოაღნიშნული სასამართლო გადაწყვეტილება მიჩნეულია „მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებად“, რომელმაც გავლენა უნდა მოახდინოს ქვედა ინსტანციების პრაქტიკაზე. როგორც სასამართლო აღნიშნავს, „დისკრეციული უფლებამოსილება მეტად ზედაპირულად არის გაგებული.“ სასამართლო, ერთის მხრივ, სწორად მიუთითებს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს დისკრეციის მიზნის შესაბამისად, თუმცა, მეორეს მხრივ, არ განმარტავს, კონკრეტულ საქმეში რა მიზნით აქვს მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს. აღსანიშნავია, რომ სასამართლო მართებულად მიუთითებს საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების პრინციპის დაცვის მნიშვნელობასა და დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების აუცილებლობაზე.

²⁷² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 20 მაისის განჩინება საქმეზე ბს-534-515 (კ-13).

6. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის ფარგლები და სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

6.1 განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის ფარგლები

სასამართლო კონტროლის ინტენსივობა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების შემთხვევაში ისეთივეა, როგორც განსაზღვრული სამართლებრივი ცნებების დროს. განუსაზღვრელი ცნებების შემთხვევაში, კანონი, მართალია არასრულად, მაგრამ მაინც ადგენს ნორმის შესრულების წინაპირობებს ან სამართლებრივ შედეგებს. განუსაზღვრელი ცნება არაფერს ცვლის იმ გარემოებაში, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ მხოლოდ ერთი სწორი გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს. განუსაზღვრელი ცნება ადმინისტრაციული ორგანოსთვის უბრალოდ ართულებს კანონის განმარტებისა და გამოყენების პროცესს. ამ შემთხვევაში, მხოლოდ კანონის განმარტება და გამოყენება არის ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება და მას არ ენიჭება შეფასების თავისუფლება ან დისკრეციული უფლებამოსილება. შედეგი, რაც დგება ადმინისტრაციული ორგანოს კანონის განმარტების და გამოყენების პროცესის დასრულების შემდეგ, სრულად მოწმდება ადმინისტრაციული სასამართლოს. გერმანიაში ასეთი მიდგომა დამკვიდრებულია ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილიდან გამომდინარე.²⁷³

გერმანულ სასამართლო პრაქტიკაშიც გაზიარებულია მოსაზრება, რომ ადმინისტრაციულმა სასამართლოებმა სრულად უნდა შეამოწმონ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტებისა და გამოყენების საფუძველზე მიღებული სადაო გადაწყვეტილებები.²⁷⁴

თუმცა, ზემოაღნიშნული კლასიკური პოზიცია, რომელიც გავრცელებულია სამეცნიერო ლიტერატურაში, გაკრიტიკებულია. კრიტიკა ეფუძნება მოსაზრებას, რომ მეთოდური თვალსაზრისით, ყოველთვის შეიძლება წარმოიშვას უთანხმოება და აზრთა სხვადასხვაობა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების მხოლოდ ერთადერთი სწორი განმარტების არსებობის შესახებ. თუმცა, ასეთი გაურკვევლობისა და ორაზროვნების დაძლევა სწორედაც რომ სასამართლოს ამოცანაა. ამიტომ, არანაირი მიზეზი არ არსებობს, რომ სასამართლო კონტროლი ამ ნაწილში შეიზღუდოს რაიმე

²⁷³ Sachs M. in Stelkens P./Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1395.
²⁷⁴ Ruffert M., in Knack H.-J./Henneke H.-G., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 10., neu bearbeitete Auflage, Köln 2014, გვ. 887.

მოსაზრებით.²⁷⁵

განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტებისა და გამოყენების დროს წარმოიშვება პრობლემა, თუ რამდენად უტოვებს განუსაზღვრელი ცნება ადმინისტრაციულ ორგანოს ფაქტობრივი გარემოებების შეფასების თავისუფლებას. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტება, მასთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევა არის სამართლებრივი საკითხი და სრული მოცულობით უნდა შემოწმდეს სასამართლოს მიერ. კანონი რას გულისხმობს, მაგალითად, „საჭიროების“, „საფრთხის“, „საჯარო ინტერესის“ ცნებაში იურიდიული განმარტების მეთოდების გამოყენებით უნდა დადგინდეს და არავინ არ შეიძლება შეზღუდოს სასამართლოს უფლებამოსილება დაადგინოს, რამდენად სწორად განმარტა და გამოიყენა სამართლებრივი ტერმინი ადმინისტრაციულმა ორგანომ. სასამართლო ამოწმებს, რამდენად სწორია ფაქტობრივი გარემოებებისა და განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების სუბსუმფცია.²⁷⁶

ნებისმიერი მცდელობა, რომელიც მიზნად ისახავს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტებისა და გამოყენების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების სრული სასამართლო კონტროლის შეზღუდვას, წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციით დადგენილ ეფექტიანი სასამართლო კონტროლის პრინციპთან.²⁷⁷

6.2 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2002 წლის განჩინება ეხება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული აქტის ბათილად ცნობის საკითხს. საქმის გარემოებების მიხედვით, თბილისში, კრწანისის რაიონში მდებარე მე-19 მაღაზია უსასყიდლო უზუფრუქტის ფორმით გადაეცა წმინდა გიორგის მონასტერს. საქმის გარემოებები ასეთია: პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიმართეს საქართველოს მოქალაქეებმა და აღნიშნეს, რომ ქ. თბილისში, კრწანისის რაიონში მდებარე მე-19 მაღაზია სახელმწიფომ შეიტანა საპრივატიზებო ობიექტთა ნუსხაში. ობიექტის გაყიდვაზე გამოცხადებულ კონკურსში გამარჯვებულად გამოცხადდა წმინდა გიორგის მონასტრის მღვდელთმსახური. თუმცა, მან საკონკურსო

²⁷⁵ Sachs M. in Stelkens P./Bonk H. J./Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Auflage, München 2014, გვ. 1395.

²⁷⁶ Bachof O., *Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht*, JZ 1955, გვ. 95.

²⁷⁷ Bachof O., *Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht*, JZ 1955, გვ. 102.

პირობები არ შეასრულა. ამიტომ, კონკურსის შედეგები გაუქმდა. მოგვიანებით, საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა განკარგულება, რომლის საფუძველზეც თბილისის მერიის წინადადების საფუძველზე, მე-19 მაღაზია გადაეცა წმინდა გიორგის მონასტერს. დაინტერესებულმა პირებმა სასამართლოში გაასაჩივრეს საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, საქართველოს პრეზიდენტს აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, რადგან კანონმდებლობის საფუძველზე, იგი უფლებამოსილია „სახელმწიფოებრივი აუცილებლობის შემთხვევაში“ კონკურსის გარეშე უზუფურქტის სასყიდლიანი ან უსასყიდლო ფორმით გადასცეს ქონება იურიდიულ პირებს და საერთაშორისო ორგანიზაციებს. უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ სასამართლო ვერ იმსჯელებს განსახილველ დავაში სახელმწიფოებრივი აუცილებლობის არსებობაზე, ვინაიდან ეს არის საქართველოს პრეზიდენტის დისკრეციული უფლებამოსილება. აღნიშნული მოსაზრების დასტურად სასამართლო მიუთითებს სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტს, ასევე მე-6 და მე-7 მუხლებს და 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილს. სასამართლოს განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილება ანიჭებს თანამდებობის პირს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. თავის მხრივ, სასამართლო უფლებამოსილია გადაწყვიტოს სადავო ურთიერთობის კანონიერება, სამართლებრივი პრინციპების და ნორმების დაცულობა და არა მიზანშეწონილობა, სასამართლო კონტროლი არ ვრცელდება მიზანშეწონილობის და სარგებლიანობის სფეროზე.²⁷⁸

ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებაში არ არის დასაბუთებული, თუ რის საფუძველზე დაადგინა სასამართლო, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილებაში მითითებული სზაკ-ის მე-2 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილება გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს ან თანამდებობის პირის თავისუფლებას, რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. სასამართლოს არ აქვს გამორკვეული, კერძოდ, რა გადაწყვეტილების მიღება შეეძლო თანამდებობის პირს. სასამართლო არ მსჯელობს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაზე მისი მიზნის შესაბამისად, ასევე არ მსჯელობს საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეპირისპირებაზე. სასამართლო გადაწყვეტილებაში არაპირდაპირ მიუთითებს, რომ „სახელმწიფოებრივი აუცილებლობის“ ცნების განმარტებისა და გამოყენების კანონიერებას ვერ შეამოწმებს. სასამართლოს მსჯელობა მცდარია, რადგან ეს არის განუსაზღვრელი

²⁷⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2002 წლის 29 მარტის განჩინება საქმეზე 3გ/ად-204-კ-01.

სამართლებრივი ტერმინი, რომლის განმარტებისა და გამოყენების კანონიერების შემოწმება სწორედ სასამართლოს ვალდებულებაა. სასამართლო არასწორად მიუთითებს სზაკ-ის მე-6 და მე-7 მუხლებზე, რადგან ეს ნორმები აღგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს და არა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და გამოყენების წესს.

7. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი

7.1 სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებები და დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკა გერმანიაში

ხშირია შემთხვევები, როდესაც კანონმდებლობის ნორმა შეიცავს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებას და ამავდროულად ნორმა ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ასეთი ნორმების საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლის დროს, სასამართლომ უნდა დაადგინოს, უკავშირდება თუ არა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება დისკრეციულ უფლებამოსილებას და, შესაბამისად, შეზღუდულია თუ არა სასამართლო კონტროლი. სასამართლომ უნდა იმსჯელოს, ხომ არ არის შესაძლებელი, სრული კონტროლი განახორციელოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებასა და გამოყენებაზე, რადგან ნორმაში მოცემული განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება არ არის კავშირში დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან. სასამართლოს პირველ შემთხვევასთან აქვს საქმე, როდესაც არსებობს განუყოფელი კავშირი ნორმის ფაქტობრივი გარემოებების ნაწილიდან გამომდინარე შეფასებით პროცესსა და შესარჩევ სამართლებრივ შედეგს შორის.²⁷⁹

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, თუ ნორმაში მოცემულია განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება და ამასთანავე ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, მაშინ სასამართლო ვალდებულია შემოწმოს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ სწორად განმარტა და გამოიყენა თუ არა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში ხომ არ დაუშვა შეცდომა. ამდენად, სასამართლო კონტროლის ინტენსივობაც შერეულია, რადგან სასამართლო სრულად ამოწმებს ნორმაში მითითებული განუსაზღვრელი ცნების

²⁷⁹ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 785-786.

განმარტებისა და გამოყენების სისწორეს, ხოლო დისკრეციული უფლებამოსილების ნაწილში კონტროლი შეზღუდულია.²⁸⁰

თუმცა, ლიტერატურაში ასევე გამოთქმულია მოსაზრება, რომ თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ნორმა ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას და ამასთანავე ნორმა შეიცავს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებას, ასეთი ნორმის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილება სასამართლომ უნდა შეამოწმოს გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფით დადგენილი წესის მიხედვით, რადგანაც განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება დისკრეციული უფლებამოსილების ნაწილი ხდება.²⁸¹

7.2 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007 წლის გადაწყვეტილება ეხება დავას საჯარო სამართლის იურიდიულ პირ – საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურსა და კერძო უნივერსიტეტს შორის. დავის ფაქტობრივი გარემოებები ასეთია: კერძო უნივერსიტეტმა მიმართა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურს ინსტიტუციური აკრედიტაციის მინიჭების მოთხოვნით და წარადგინა შესაბამისი დოკუმენტაცია. საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა – საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურმა შექმნა აკრედიტაციის ექსპერტთა ჯგუფი და მიაღწინა საგანმანათლებლო დაწესებულებაში. აკრედიტაციის ექსპერტებმა შეისწავლეს საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ შევსებული თვითშეფასების კითხვარი, საგანმანათლებლო დაწესებულებაში განახორციელეს სააკრედიტაციო ვიზიტი და ვიზიტის საფუძველზე შეადგინეს დასკვნა. დასკვნა წარედგინა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის საბჭოს. საბჭომ განიხილა აკრედიტაციის ექსპერტთა დასკვნა და განხილვის საფუძველზე, რეკომენდაცია გაუწია საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურს, რომლის საფუძველზეც აღნიშნულ ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა მიეღო საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ინსტიტუციური აკრედიტაციის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება. საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურმა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის საბჭოს გადაწყვეტილება (რეკომენდაცია) გააცნო

²⁸⁰ Peine F.-J., Allgemeines Verwaltungsrecht, 11., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2014 გვ. 56.

²⁸¹ Rode L., § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003, გვ. 66.

საგანმანათლებლო დაწესებულებას და სთხოვა მოსაზრების წარდგენა. საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ წარდგენილი მოსაზრებები განხილულ იქნა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის საბჭოს მიერ. საგანმანათლებლო დაწესებულების მოსაზრებები გათვალისწინებულ იქნა მხოლოდ ნაწილობრივ. ამიტომ, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის საბჭომ ხელახალი რეკომენდაცია წარუდგინა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურს, რომლის საფუძველზეც ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიღო საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ინსტიტუციური აკრედიტაციის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება. საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ინსტიტუციური აკრედიტაციის მინიჭებაზე უარის თქმის ძირითადი მიზეზი იყო დაწესებულების ბიბლიოთეკის პირობების შეუსაბამობა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ დადგენილ ინსტიტუციური აკრედიტაციის ძირითად კრიტერიუმთან, რომლის მიხედვითაც „ბიბლიოთეკაში არსებობს სტუდენტთა და მასწავლებელთა რაოდენობის შესაბამისი ინვენტარით აღჭურვილი სამკითხველო დარბაზი.“ კერძოდ, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას ბიბლიოთეკაში ჰქონდა 3 პლასტმასის მაგიდა და 6 სკამი, ხოლო სააკრედიტაციო ვიზიტის ბოლო დღეს აკრედიტაციის მაძიებელმა უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებამ „სანიტარული დამუშავების“ შემდეგ დაამატა 6 პლასტმასის მაგიდა და 22 სკამი. სწორედ ეს არის ამ სასამართლო დავის ძირითადი შინაარსი – დაწესებულების ბიბლიოთეკაში განთავსებული 9 პლასტმასის მაგიდა და 28 სკამი შეესაბამება თუ არა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმის მოთხოვნებს, რომლის მიხედვითაც უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას უნდა ჰქონდეს „სტუდენტთა და მასწავლებელთა რაოდენობის შესაბამისი ინვენტარით აღჭურვილი სამკითხველო დარბაზი.“ სასამართლო გადაწყვეტილებიდან ჩანს, რომ მოსამართლემ პირველ რიგში შეისწავლა საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, შეამოწმა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით გათვალისწინებული სამართლებრივი საფუძვლები, შეამოწმა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შესაბამისობა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნორმასთან და ჩარჩო კანონმდებლობით, კერძოდ, სზაკ-ით დადგენილ წესებთან. საქმის გარემოებების დადგენის შემდეგ, სასამართლო არკვევს, თუ რა მიზეზები გააჩნია უმაღლესი განათლების სფეროს კანონმდებლობას. სასამართლო განმარტავს, რომ „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საქართველოში უმაღლესი განათლების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია შიდა და საგარეო შრომის ბაზარზე უმაღლესი განათლების მქონე პირთა კონკურენტუნარიანობის უზრუნველყოფა, სტუდენტთა და ფართო საზოგადოების

მოთხოვნათა შესაბამისი მაღალი ხარისხის უმაღლესი განათლების შეთავაზება დაინტერესებული პირებისათვის. ხსენებული მუხლის მე-3 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის მიხედვით, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება ხელს უწყობს თანამედროვე ცოდნისა და ტექნოლოგიების გავრცელებას, ხოლო „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება უზრუნველყოფს ისეთი პირობების შექმნას, რომლებიც ხელს შეუწყობს ზემოაღნიშნული კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას. სასამართლო განმარტავს, რომ ამ მიზნების მიღწევისთვის აუცილებელია უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას ჰქონდეს ისეთი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, რომლის გამოყენებით სტუდენტი შეძლებს თავისი შესაძლებლობების სრულად გამოყენებასა და შესაბამისი პროფესიის დაუფლებას. საგანმანათლებლო პროცესში კი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბიბლიოთეკის სათანადო ინვენტარითა და წიგნადი ფონდით აღჭურვას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან სასწავლო გეგმებითა და სილაბუსებით გათვალისწინებული სახელმძღვანელოების მოძიება და მისი დამუშავება სტუდენტმა უნდა შეძლოს სწორედ ბიბლიოთეკის გამოყენებით. სასამართლო გადაწყვეტილების თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, მაშინ იგი ვალდებულია ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილი წესით. ამასთან, სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. მოცემულ შემთხვევაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საგანმანათლებლო დაწესებულებების სახელმწიფო სააკრედიტაციო სამსახურის გადაწყვეტილება მიღებულია დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ, რის გამოც სასამართლომ უარი უთხრა მოსარჩელე უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას სარჩელის დაკმაყოფილებაზე და ძალაში დატოვა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ინსტიტუციური აკრედიტაციის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება.²⁸²

²⁸² თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007 წლის 12 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/4457-07.

ამდენად, ზემოაღნიშნული სასამართლო გადაწყვეტილების ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ სასამართლომ სრულად შეამოწმა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების განმარტებისა და გამოყენების სისწორე, გამოიკვლია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შესაბამისობა კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებთან და მიზანთან, აგრეთვე შეისწავლა ადმინისტრაციულმა ორგანომ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებები გამოიკვლია და შეაფასა თუ არა სრულად. გადაწყვეტილების თანახმად, სასამართლომ ასევე შეამოწმა გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების სისწორე და, მიუხედავად იმისა, რომ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში არ იყო მითითებული დასაბუთება, მაგრამ უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების აკრედიტაციის საბჭოს ოქმები მითითებული იყო გადაწყვეტილების მიღების საფუძველად, ჩათვალა, რომ გასაჩივრებული აქტი დასაბუთებულია.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წელს გამოტანილი განჩინება ეხება დავას განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტების სისწორისა და დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერად განხორციელების საკითხს. კერძოდ, სატვირთო ავტომობილის მძღოლს საპატრულო პოლიციამ დააკისრა ჯარიმა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის გამო. ჯარიმის გადაწყვეტილება საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტში გაასაჩივრა კომპანიამ, რომელსაც ემსახურებოდა სატვირთო ავტომობილის მძღოლი. ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ განიხილა საჩივარი, რადგან მისი აზრით, საჩივარი წარადგინა არაუფლებამოსილმა პირმა და გასაჩივრების უფლება ჰქონდა მხოლოდ სატვირთო ავტომობილის მძღოლს. მოგვიანებით საპატრულო პოლიციას მიმართა სატვირთო ავტომობილის მძღოლმა, თუმცა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიღო საჩივრის განხილვაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება, რადგან გასული იყო კანონით დადგენილი გასაჩივრების 10 დღიანი ვადა. სატვირთო ავტომობილის მძღოლმა ადმინისტრაციული საჩივარი წარადგინა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში, თუმცა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ დააკმაყოფილა მოთხოვნა, რადგან არ არსებობდა საპატიო მიზეზი გასაჩივრების ვადის აღდგენისათვის. სამინისტროს განმარტებით, ჯარიმის ქვითარში ნათლად იყო დაფიქსირებული მძღოლი და არა კომპანია. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 129¹-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედებისთვის პასუხისმგებლობის სუბიექტი არ არის ერთპიროვნულად განსაზღვრული, რადგან იგი შეიძლება იყოს როგორც ავტოსატრანსპორტო საშუალების მძღოლი, ასევე სატრანსპორტო

საშუალების მესაკუთრე. სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენაზე უფლებამოსილი პირის ცნება გულისხმობს, რომ სადავო აქტი უშუალოდ უნდა ეხებოდეს ან ზიანს აყენებდეს პირის სამართლებრივ ინტერესს. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის უფლება ნიშნავს სამართლის ნორმით დაცული ინტერესის, დარღვეული მატერიალური უფლების აღდგენის შესაძლებლობას. სასამართლოს განმარტებით, თანაზომიერების პრინციპის რეალიზაციის მიზნით, სზაკ-ის 180-ე მუხლის მე-4 ნაწილი ითვალისწინებს გასაჩივრებისათვის დადგენილი გაშვებული ვადის აღდგენის შესაძლებლობას. კერძოდ, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ვადას აღადგენს, თუ მისი გაშვება მოხდა დაუძლეველი ძალის ან სხვა საპატიო მიზეზით. ეს შესაძლებლობა გათვალისწინებულია ასევე საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით, რომლის მიხედვითაც გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს მისი გამოტანიდან 10 დღის ვადაში. აღნიშნული ვადის საპატიო მიზეზით გაცდენის შემთხვევაში, ეს ვადა იმ პირის განცხადებით, რომლის მიმართაც გამოტანილია დადგენილება შეიძლება აღადგინოს საჩივრის განსახილველად უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ. საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ გასაჩივრებისთვის დადგენილი გაშვებული ვადის აღდგენის კომპეტენცია განეკუთვნება ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრებისათვის დადგენილი გაშვებული ვადის აღდგენის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ ჯეროვნად უნდა გამოიკვლიოს ის ფაქტობრივი გარემოებები, რამაც განაპირობა კანონით დადგენილი ვადის გაშვება. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეაფასოს, თუ რამდენად ობიექტურია ის მიზეზები თუ სუბიექტური ფაქტორები, რამაც გამოიწვია ვადის გაშვება. სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევა-აღდგენა-შეფასება უმნიშვნელოვანეს პროცედურულ სტადიას წარმოადგენს და სწორედ ამაზეა დამოკიდებული გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგის განსაზღვრა. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას შებოჭილია კანონიერების პრინციპით. ამასთან, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობიდან გამომდინარე, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გამოწვეულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. საკასაციო სასამართლო მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების ზედაპირულ გაგებაზე. ფორმალურ ნიშნამდე არ უნდა იქნას დაყვანილი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი, აღნიშნავს საკასაციო

სასამართლო. ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორი, ფორმალისტური გაგება წარმოადგენს არაკვალიფიციურ შეფასებას და ამგვარი სასამართლო პრაქტიკის დამკვიდრება ხელ-ფეხს გაუხსნიდა ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან კანონშეუსაბამო და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღებას, მაშინ როდესაც სასამართლო ორგანოების პირდაპირ ვალდებულებას წარმოადგენს სრული სასამართლო კონტროლის განხორციელება მმართველობითი ორგანოების საქმიანობაზე, მათი გადაწყვეტილებების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უკომპრომისო შემოწმების მეშვეობით. ეს, თავის მხრივ, არის სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქცია. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, ეროვნულმა სასამართლოებმა უნდა გამოიკვლიონ, თუ რამდენად დასაბუთებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში შერჩეული საკითხის გადაწყვეტა. სასამართლო არ ამოწმებს შერჩეული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას, ამოწმებს მხოლოდ მის კანონიერებასა და დასაბუთებულობას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს, რომ მიღებული გადაწყვეტილება არის ყველაზე მისაღები, ოპტიმალური ვარიანტი არსებული შესაძლებლობებიდან. დისკრეციული უფლებამოსილების საკითხის განხილვის შემდეგ, უზენაესი სასამართლო მსჯელობს განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინის განმარტების საკითხზე. კერძოდ, სასამართლოს მოსაზრებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა შეეფასებინა, შეიძლება თუ არა საპატიოდ იქნას მიჩნეული სატვირთო ავტომობილის მძღოლის იმედოვნება, რომ ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანის უფლებამოსილება გააჩნდა არა მხოლოდ მას, არამედ მის დამქირავებელ იურიდიულ პირსაც. სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა უნდა გაითვალისწინონ თანამედროვე ქართული სახელმწიფოს და საზოგადოების სამართლებრივი კულტურის ხარისხი, სამართლის ნორმის განსაზღვრულობის არასაკმარისი დონე, მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიური ზოგადი სურათი, საჯარო წესრიგისადმი დამოკიდებულება და სამართლებრივი დაცვის ხელმისაწვდომობის პრობლემა. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა არაპროპორციული ფორმალიზმით მიიღეს გადაწყვეტილებები, რითაც საერთოდ უგულებელყვეს მოსარჩელის კერძო ინტერესი. ეს კერძო ინტერესი არის ადმინისტრაციული ორგანოსადმი მიმართვის და მათი გადაწყვეტილებების გასაჩივრების უფლების რეალიზება. სასამართლოს მოსაზრებით, მძღოლის ვარაუდი, რომ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის სუბიექტს წარმოადგენდა აგრეთვე მესაკუთრე, შესაძლებელია მიჩნეულ იქნას ვადის გაშვების პატივსადებ მიზეზად.²⁸³

²⁸³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წლის 16 ნოემბრის განჩინება

ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში, სასამართლო სრულად ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების განმარტებისა და გამოყენების სისწორეს, ასევე მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესზე, საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების ვალდებულებაზე.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის გადაწყვეტილება ეხება დავას საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრსა და საქართველოში ავტორიზებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირ - უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას შორის. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მოთხოვნა არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მის მიმართ მიღებული ნეგატიური გადაწყვეტილების გაუქმება, კერძოდ, საგანმანათლებლო პროგრამისთვის აკრედიტაციის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა. სასამართლოს მიერ დადგენილია, რომ უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებამ აკრედიტაციის მინიჭების მოთხოვნით მიმართა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრს. ადმინისტრაციულმა ორგანომ განახორციელა შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოება, კერძოდ, შექმნა ექსპერტთა ჯგუფი და მიაგვლინა დაწესებულებაში. აკრედიტაციის ექსპერტებმა შეადგინეს დასკვნა და წარუდგინეს საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაციის საბჭოს. კოლეგიურმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ სხდომის გამართვის საფუძველზე მიიღო გადაწყვეტილება საგანმანათლებლო პროგრამისთვის აკრედიტაციის მინიჭებაზე უარის თქმის შესახებ. სასამართლო ყურადღებას აქცევს ფაქტობრივ გარემოებას, რომლის მიხედვითაც აკრედიტაციის საბჭოს სხდომის ოქმი მიჩნეულია ამავე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების განუყოფელ ნაწილად. სასამართლო განმარტავს, რომ სზაკ-ის 106-ე მუხლით დადგენილი და განსაზღვრულია კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომაზე ოქმის შედგენის სავალდებულოება და ამ ოქმის სავალდებულო რეკვიზიტები, მათ შორის, მიღებული გადაწყვეტილების ოქმში დაფიქსირება. სასამართლოს განმარტებით, სხდომის ოქმის შედგენის აუცილებლობა იმით არის განპირობებული, რომ შესაძლებელი გახდეს სხდომაზე არსებული მსჯელობისა და გამოთქმულ მოსაზრებათა დაფიქსირება. სასამართლომ საქმის გარემოებების შესწავლის შედეგად დაადგინა, რომ გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის

მომზადებისა და გამოცემისას დარღვეულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები. სასამართლომ შეამოწმა ადმინისტრაციული აქტის მატერიალური და ფორმალური კანონიერება. სასამართლო განმარტავს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური კანონიერება დაკავშირებული აქტის შინაარსთან და მოითხოვს, რომ აქტში ასახული კონკრეტული ურთიერთობის მოწესრიგება შეესაბამებოდეს მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლებს და არ ეწინააღმდეგებოდეს მოქმედ კანონმდებლობას. ფორმალური კანონიერება კი უკავშირდება აქტის გამოცემის პროცესს და მოითხოვს, რომ ის გამოიცეს უფლებამოსილი ორგანოს მიერ, მისი გამოცემისათვის კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დაცვით და შესაბამისი ფორმით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია ყურადღება მიექცეს აქტის დასაბუთებას. ყოველი წერილობითი ფორმით გამოცემული აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას, რომელშიც მითითებული უნდა იყოს ის სამართლებრივი ან ფაქტობრივი წანამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა აქტი. ხოლო, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, მაშინ იგი ვალდებულია, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაედო გადაწყვეტილებას. სასამართლო აღნიშნავს, რომ კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს სხდომის ოქმში არ არის მითითებული და დასაბუთებული, კონკრეტულად რა გარემოების გათვალისწინებით იქნა მიღებული აღნიშნული გადაწყვეტილება. სასამართლოს მიაჩნია, არათუ სადავო გადაწყვეტილებაში, არამედ მის განუყოფელ ნაწილად მიჩნეულ სხდომის ოქმშიც კი არ არის დეტალიზებული აკრედიტაციაზე უარის თქმის საფუძვლები. იგი არ შეიცავს არანაირ დასაბუთებას მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე ანუ სრულად არის თუ არა გაზიარებული ექსპერტთა ჯგუფის მოსაზრებები და რეკომენდაციები, რომელ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტის მოთხოვნებს არ შეესაბამება საგანმანათლებლო დაწესებულების პროგრამა. სასამართლოს განმარტებით, ეს შეუძლებელს ხდის სასამართლოს მიერ შეფასდეს სადავო აქტის მატერიალური კანონიერების საკითხი. ამდენად, სასამართლოს აზრით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაარღვია სზაკ-ის 53-ე მუხლი. სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. მიღებული გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული, აღქმადი, რათა შემდგომში მოხდეს დაინტერესებული მხარის მიერ დასაბუთების გაზიარების შემთხვევაში მისი გამოსწორება. სასამართლო ასევე

აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს მიზანშეწონილობის საკითხი, ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოს პრეროგატივა არის მის კომპეტენციაში შემაჯავლი საკითხი გადაწყვიტოს არა მხოლოდ კანონიერების პრინციპზე დაყრდნობით, არამედ იხელმძღვანელოს მიზანშეწონილობის კრიტერიუმითაც, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს შესაძლებლობას კერძო და საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით ოპტიმალურად გადაწყვიტოს სადავო საკითხი და განახორციელოს შესაბამისი მმართველობითი ღონისძიება. ამასთან, სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ, გამოსცეს ახალი აქტი. შესაბამისად, სასამართლომ სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.²⁸⁴

ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებას სასამართლო, ძირითადად, აფუძნებს იმ გარემოებას, რომ სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ არის დასაბუთებული. სასამართლოს ძირითადი ყურადღება გადატანილია გადაწყვეტილების ფორმალურ მხარეზე, რაც მისი მოსაზრებით, მატერიალურ ხარვეზზე მიუთითებს, რადგან სასამართლო მოკლებულია შესაძლებლობას იმსჯელოს საკითხის გადაწყვეტის კანონიერებაზე.

8. ადმინისტრაციული ორგანოს დაგეგმვითი საქმიანობის დროს მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლის ფარგლები

თუ კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს დაგეგმვის უფლებამოსილებას, მაშინ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს დისკრეცია დაგეგმვაში, მიუხედავად იმისა, ნორმაში პირდაპირ არის თუ არა მითითება დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ. დაგეგმვის ამოცანა თავისთავად გულისხმობს თავისუფლებას დაგეგმვით საქმიანობაში. სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ახორციელებს დაგეგმვით საქმიანობას, თავისუფალი უნდა იყოს. თუმცა, სამართლებრივ სახელმწიფოში შეუძლებელია დაგეგმვითი

²⁸⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 15 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/5732-15.

საქმიანობა სრულად თავისუფალი იყოს, ყოველგვარი ფარგლების გარეშე.²⁸⁵ ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს ამოცანა არ არის ადმინისტრაციული ორგანო ჩაანაცვლოს დაგეგმვით საქმიანობაში, მის ნაცვლად განახორციელოს დაგეგმვითი საქმიანობა.²⁸⁶

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაგეგმვითი საქმიანობის დროს მიღებული გადაწყვეტილება მოწმდება შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით:

8.1 დაუშვებელი სახის დაგეგმვითი გადაწყვეტილება

დაგეგმვითი გადაწყვეტილება უნდა გამომდინარეობდეს კანონის ზოგადი მიზნებიდან და უნდა ემსახურებოდეს კანონით გათვალისწინებული მიზნის მიღწევას, განსაკუთრებით მაშინ, თუ ასეთი გადაწყვეტილება პირის უფლებებს ზღუდავს. ამასთან, დაგეგმვითი გადაწყვეტილების მიღება არ უნდა იყოს აკრძალული კანონით. გარდა ზემოაღნიშნულისა, გეგმა, მისი მოქმედების პერიოდის განმავლობაში, უნდა იყოს განხორციელებადი, ასევე უნდა არსებობდეს გეგმის განხორციელებისთვის საჭირო დაფინანსება.²⁸⁷ ამ ნაწილში სასამართლო უფლებამოსილია სრული კონტროლი განახორციელოს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაზე, თუმცა, სასამართლომ თავისი გადაწყვეტილებით არ უნდა შეზღუდოს ადმინისტრაციული ორგანოს დაგეგმვითი საქმიანობის თავისუფლება.²⁸⁸

8.2 დაგეგმვის მიზნები

ადმინისტრაციული ორგანოს დაგეგმვითი გადაწყვეტილება უნდა შეესაბამებოდეს კანონით გათვალისწინებულ დაგეგმვითი საქმიანობის კონკრეტულ მიზნებს. თავად დაგეგმვითი გადაწყვეტილება მიზნად უნდა ისახავდეს კანონით გათვალისწინებული მიზნების მიღწევას. დაგეგმვის მიზნები, როგორც წესი, მითითებულია კანონში. თუმცა, თუ კანონში ასეთი მიზნები არ არის გაწერილი, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია კანონის განმარტების საფუძველზე დაადგინოს მიზნები და მის შესაბამისად განახორციელოს დაგეგმვითი

²⁸⁵ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 858.

²⁸⁶ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2455.

²⁸⁷ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 866.

²⁸⁸ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2455.

საქმიანობა.²⁸⁹

8.3 გარემოებების შეფასება და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირება

დაგეგმვით საქმიანობას აუცილებლად ახასიათებს გარემოებების შეფასებისა და ურთიერთშეპირისპირების პროცესი, რადგან ეს ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლებაა და ამ თავისუფლების შედეგი არის ის, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია, სხვადასხვა ინტერესების კოლიზიის შემთხვევაში, უპირატესობა მიანიჭოს ერთ კონკრეტულ ინტერესს და მიიღოს სათანადო დაგეგმვითი გადაწყვეტილება.²⁹⁰

ადმინისტრაციული სასამართლო ვალდებულია შეამოწმოს, დაგეგმვითი გადაწყვეტილების მიღების დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ ხომ არ დაუშვა შეცდომა. გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ განავითარა ე.წ. შეცდომის სახეების შესახებ მოძღვრება გარემოებების შეფასებისა და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების პროცედურაში. ამ მოძღვრების მიხედვით, სასამართლომ უნდა შეამოწმოს, ადმინისტრაციულ ორგანოს ხომ არ აქვს დაშვებული შემდეგი სახის შეცდომები:²⁹¹

ა) დაგეგმვითი გადაწყვეტილების მიღება გარემოებების შეფასებისა და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების გარეშე

სასამართლომ უნდა შეამოწმოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაწყვეტილების მიღების დროს განახორციელა თუ არა გარემოებების შეფასებისა და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების პროცედურა. თუ ადმინისტრაციული ორგანო თვლის, რომ მას არ აქვს მინიჭებული უფლებამოსილება შეაფასოს გარემოებები და აწონ-დაწონოს ინტერესები, მაშინ ის უშეუბნებლად მნიშვნელოვან შეცდომას.²⁹²

ბ) გარემოებების შეფასებისა და ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების დეფიციტი

თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების დროს შეფასებული აქვს გარემოებები და კონკურენტული ინტერესები,

²⁸⁹ Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 866-867.

²⁹⁰ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2457.

²⁹¹ Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 868.

²⁹² Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2458.

მაშინ სასამართლო ვალდებულია შეამოწმოს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ სრულად გამოიკვლია თუ არა ყველა გარემოება, ინტერესი და სრულად განახორციელა თუ არა ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების პროცესი. სასამართლო ასევე ამოწმებს, იმსჯელა თუ არა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ალტერნატივებზე, კერძოდ, როგორც სამართლებრივი, ასევე ფაქტობრივი თვალსაზრისით.²⁹³

ალტერნატივებზე ფიქრის დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს ფინანსური დანახარჯები, რასაც გამოიწვევს თითოეული ალტერნატივის შერჩევა, ასევე თითოეული ალტერნატივის განხორციელების ვადები. ამასთან, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეაფასოს ისეთი გარემოებები და ინტერესები, რომლებსაც დაგეგმვითი გადაწყვეტილების მიღებისთვის მნიშვნელობა აქვს.²⁹⁴

გ) გარემოებების და ინტერესების შეცდომით შეფასება

თითოეული გარემოების და ინტერესის შინაარსობრივ შემოწმებასთან მიმართებაში, სასამართლო პრაქტიკა ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს შეფასების პრეროგატივას: სასამართლოს არ აქვს უფლება თავად შეაფასოს გარემოებები და ინტერესები, რომელთა საფუძველზეც ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიღო დაგეგმვითი გადაწყვეტილება. სასამართლო ამ ნაწილში ახორციელებს მხოლოდ სამართლებრივ კონტროლს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შეცდომა დაშვებულია იმ შემთხვევაში, თუ იგი გარემოებებისა და ინტერესების ობიექტურ მნიშვნელობას სწორად ვერ აფასებს. გარემოებებისა და ინტერესების შეცდომით შეფასების მომენტი სასამართლომ უნდა ეძებოს შეფასების განხორციელების პროცესში. ამ შემთხვევაში, სასამართლო აფასებს არა საბოლოო დაგეგმვით გადაწყვეტილებას, არამედ დაგეგმვითი გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოს სუბიექტურ მოსაზრებებს შესაფასებელი გარემოებებისა და ინტერესების მნიშვნელობის შესახებ ამ გარემოებებისა და ინტერესების ობიექტურ მნიშვნელობასთან მიმართებაში.²⁹⁵

დ) გარემოებებისა და ინტერესების შეფასების შეუსაბამო, არაპროპორციული შედეგი

ადმინისტრაციული ორგანოს დაგეგმვითი გადაწყვეტილება უნდა

²⁹³ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 868.

²⁹⁴ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2459.

²⁹⁵ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 869-870.

გამომდინარეობდეს საქმეში არსებული გარემოებებისა და ინტერესების შეფასებიდან. სასამართლომ უნდა შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული დაგეგმვითი საქმიანობის საბოლოო შედეგი – გადაწყვეტილება.²⁹⁶

გადამწყვეტია გეგმის შინაარსი და არა მისი დასაბუთება. სასამართლო, ამ შემთხვევაში, ამოწმებს გეგმის ობიექტურ შინაარსს და არა ადმინისტრაციული ორგანოს სუბიექტურ წარმოდგენას გეგმის შესახებ. გეგმა შეიძლება უპირატესობას ანიჭებდეს ერთ კონკრეტულ ინტერესს სხვა ინტერესის ნაცვლად. სასამართლომ უნდა შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანო ხომ არ გასცდა კანონით დადგენილი თავისუფლების ფარგლებს. სასამართლომ ასევე უნდა შეამოწმოს, დაცულია თუ არა თანაზომიერების პრინციპი.²⁹⁷

8.4 არსებითი ხასიათის შეცდომა

დაგეგმვითი საქმიანობის დროს დაშვებული ყველა სახის შეცდომა არ იწვევს გადაწყვეტილების გაუქმებას სასამართლოს მიერ. ისევე როგორც სხვა სახის ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაშვებულ შეცდომას უნდა ჰქონდეს არსებითი მნიშვნელობა, ამ შემთხვევაშიც არსებითი ხასიათის შეცდომა განაპირობებს დაგეგმვითი გადაწყვეტილების ბათილად ცნობას სასამართლოს მიერ. დაშვებული შეცდომა, კერძოდ, ფორმალური ან მატერიალური ხასიათის შეცდომა შესაძლებელია გამოსწორდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სასამართლო პროცესის დროს. თუმცა, თუ შეცდომა არსებითია და შეუძლებელია მისი გამოსწორება, გეგმის შესაბამისი ნაწილი ბათილია. თუ გეგმის ნაწილის გამოცალკავება შეუძლებელია, მაშინ სასამართლო გააუქმებს მთლიან გეგმას.²⁹⁸

8.5 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ 2014 წელს გამოსცა განჩინება, რომელიც ეხება დავას დაინტერესებულ პირსა და თბილისის მერიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – თბილისის არქიტექტურის სამსახურს შორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე. დავის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა – თბილისის მერიის არქიტექტურის

²⁹⁶ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2462-2463.

²⁹⁷ Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 870.

²⁹⁸ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2463-2464.

სამსახურმა დაინტერესებულ პირს უარი უთხრა შენობის სახურავზე ფიჭური კავშირგაბმულობის საბაზო რადიოსადგურისა და საანტენო მოწყობილობის განთავსების ნებართვის გაცემაზე. უარის მიზეზად ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიუთითა ტერიტორიის მჭიდრო განაშენიანება. შემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში წარუმატებელი გასაჩივრების შემდეგ, დაინტერესებულმა პირმა მიმართა პირველი ინსტანციის სასამართლოს, რომელმაც დააკმაყოფილა მისი მოთხოვნა. ადმინისტრაციულმა ორგანომ სააპელაციო საჩივრით მიმართა სააპელაციო სასამართლოს, თუმცა, სააპელაციო სასამართლომ გაიზიარა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსაზრებები და განჩინებაში მიუთითა, რომ დაწესებულებას კანონმდებლობიდან გამომდინარე მინიჭებული ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება. კერძოდ, „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სივრცითი მოწყობა და ქალაქთმშენებლობა ხორციელდება შემდეგი პრინციპებით: მაქსიმალურად შემსუბუქდეს ინფრასტრუქტურის გავლენა გარემოზე; ინფრასტრუქტურას ჰქონდეს პოზიტიური ეფექტი იმ ტერიტორიებისთვის, სადაც განთავსებულია. ამავე კანონის თანახმად, სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის სფეროში კერძო ინტერესებს განეკუთვნება ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ინტერესები, დაკავშირებული მათ საკუთარებაში არსებული უძრავი ქონების (ობიექტების) სივრცით-ტერიტორიულ დაგეგმვასთან და განვითარებასთან, ჯანსაღ და უსაფრთხო გარემოში არსებობასთან. ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა საქმიანობა შეიძლება შეიზღუდოს, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას, საჯარო ინტერესებს, ხელყოფს სხვათა უფლებებს. ამასთან, ამავე სფეროში მოქმედი კანონქვემდებარე აქტის თანახმად, გადამცემი რადიოტექნიკური ობიექტების განთავსებისათვის ადგილის შერჩევა ხორციელდება გადამცემის სიმძლავრის, გამოსხივების მიმართულების მახასიათებლების, ანტენის განთავსების სიმაღლისა და კონსტრუქციული თავისებურებების, რელიეფის, მიმდებარე ტერიტორიული ფუნქციური დანიშნულების, განაშენიანების სიმაღლის გათვალისწინებით, რათა თავიდან იქნას აცილებული როგორც ღია ტერიტორიაზე, ისე შენობებში რადიოსიხშირის დიაპაზონის ელექტრომაგნიტური გამოსხივება. რეკომენდირებულია გადამცემი რადიოტექნიკური ობიექტები განთავსდეს სხვა ადგილებთან შედარებით მაქსიმალურად ამაღლებულ ადგილზე. საცხოვრებელი, საზოგადოებრივი და სხვა შენობების სახურავზე ანტენების განლაგება დაიშვება იმ შემთხვევაში, თუ შენობის შიგნით და მიმდებარე ტერიტორიაზე ელექტრომაგნიტური გამოსხივება არ აღემატება დასაშვებ ზღვარს. სასამართლოს განმარტებით, მართალია, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, თუმცა, მან დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. სასამართლო მიუთითებს სზაკ-ის მე-6 მუხლზე.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება დაუსაბუთებელია. ამასთან, არ არის გამოკვლეული და დადგენილი, იყო თუ არა დაცული კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები დაინტერესებული პირის მიერ. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისად რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას შემოჭილია კანონიერების პრინციპით. სასამართლოს განმარტებით, დასაბუთების განსაკუთრებით მაღალი ხარისხია საჭირო იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში. წერილობით დასაბუთებაში კი უნდა იყოს მითითებული ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა გადაწყვეტილების მიღების დროს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონის მიერ ვალდებულებას განაპირობებს ის გარემოება, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შებოჭილ იქნას და მოექცეს სამართლებრივ ჩარჩოებში, რამდენადაც გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებს და ფაქტებს, რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო მიჰყავს საკითხის სწორად გადაწყვეტამდე. სწორედ კონკრეტული ფაქტები და საქმის გარემოებები განსაზღვრავს გადაწყვეტილების შედეგს. გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე სუბიექტისათვის, რადგან მან უნდა შეძლოს შეაფასოს გადაწყვეტილების მართლზომიერება და დარწმუნდეს, რომ გადაწყვეტილება შეესაბამება კანონს.²⁹⁹

სასამართლო ამ შემთხვევაშიც მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესზე, დასაბუთების ვალდებულების განსაკუთრებულ ხასიათზე, საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების მნიშვნელობაზე.

9. შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი

9.1 შეზღუდული სასამართლო კონტროლი

აქვს თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული შეფასების თავისუფლება, უნდა დადგინდეს მატერიალური სამართლის ნორმის

²⁹⁹ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2014 წლის 11 სექტემბრის განჩინება საქმეზე 33/927-14.

გამოკვლევის საფუძველზე. ამიტომ, შესაძლებელია მატერიალური სამართლის ნორმიდან გამომდინარე, სასამართლო კონტროლის ფარგლები განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან, კერძოდ, ზოგიერთ შემთხვევაში მეტად ინტენსიური იყოს, ზოგ შემთხვევაში კი – ნაკლებად.³⁰⁰

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის სიტყვასიტყვითი განმარტებიდან გამომდინარე, აღნიშნული პარაგრაფი არ ვრცელდება შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლზე. თუმცა, სამეცნიერო ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში გავრცელებული მოსაზრებით, ეს რეგულაცია გამოიყენება ანალოგიის წესით, რადგან 114-ე პარაგრაფი ითვლება როგორც ზოგადი სამართლებრივი პრინციპის დამდგენი რეგულაცია. ამიტომ, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შეფასებითი თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების კონტროლისას, სასამართლოს არ აქვს უფლება შეზღუდოს ადმინისტრაციული ორგანოს შეფასების თავისუფლება და მის ნაცვლად განახორციელოს შეფასებითი პროცესი. შეფასების თავისუფლებით, კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოების შეფასების უფლებამოსილებას. ამიტომ, სასამართლომ არ შეიძლება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების შემოწმების დროს იმსჯელოს თავად როგორ გადაწყვეტილებას მიიღებდა ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად. სასამართლომ უნდა შეამოწმოს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვა თუ არა კანონმდებლობით დადგენილი ფარგლები. თუ შეფასების თავისუფლების ფარგლები დარღვეულია, მაშინ სასამართლო ვალდებულია ბათილად ცნოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილება და მავალეებელი სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს დაავალოს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.³⁰¹

9.2 შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო შემოწმების წესი

9.2.1 სასამართლო შემოწმების კრიტერიუმების მიმოხილვა

თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეფასების თავისუფლება აქვს, მაგალითად, გამოცდაზე სტუდენტის შეფასების დროს ან პირის უნარ-ჩვევებისა და კვალიფიკაციის დასაკავებელ თანამდებობასთან

³⁰⁰ Rennert K. in Eyermann E., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 881.

³⁰¹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2482-2483.

შესაბამისობის დადგენის დროს, სასამართლო ამოწმებს:

1. ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვა თუ არა ადმინისტრაციული წარმოების წესები, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა;
2. სწორად განმარტა თუ არა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმა და მასში მითითებული სამართლებრივი ცნებები;
3. სრულად გამოიკვლია თუ არა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებები;
4. შეფასებითი გადაწყვეტილების მიღების დროს დაიცვა თუ არა შეფასების აღიარებული ფარგლები;
5. ხომ არ მიიღო თვითნებური, მიკერძოებული გადაწყვეტილება;
6. დაასაბუთა თუ არა შეფასებითი თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება. დასაბუთება უნდა იყოს იმდენად სრული, რომ სასამართლომ შეძლოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმება. ამასთან, დაინტერესებულ პირსაც უნდა შეეძლოს აქტის დასაბუთებიდან გამოარკვიოს, დაიცვას თუ არა თავისი ინტერესები სასამართლოში.³⁰²

9.2.2 სასამართლოს მიერ გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ფაქტობრივი გარემოებების შემოწმება

სრულ სასამართლო კონტროლს ექვემდებარება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებიც საფუძველად დაედო ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება მოითხოვოს კონკრეტული გადაწყვეტილების მისაღებად ექსპერტის დასკვნა, თუმცა, არ შეიძლება ბრმად გაიზიაროს იგი.³⁰³

საქმისთვის რომელ გარემოებას ჰქონდა არსებითი მნიშვნელობა და რომელს არა, დგინდება ნორმის განმარტების საფუძველზე. თუ სასამართლო აღმოაჩენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ხელძღვანელობდა არასწორი ფაქტობრივი გარემოებებით ან არასრულად გამოიკვლია საქმისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებები, მაშინ შეცდომა სახეზეა და სასამართლო აუქმებს ადმინისტრაციული ორგანოს შეფასებით გადაწყვეტილებას.³⁰⁴

9.2.3 ადმინისტრაციული წარმოების წესების შესრულების შემოწმება სასამართლოს მიერ

³⁰² Rennert K. in Eyermann E., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 881-882.

³⁰³ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2483.

³⁰⁴ Rennert K. Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 882.

რადგან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შინაარსობრივი სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია, უფრო მეტი მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფაქტობრივი გარემოებების სრულად და სათანადოდ გამოკვლევასა და ადმინისტრაციული წარმოების სხვა წესების დაცვას. სასამართლო სრულად ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვა თუ არა ადმინისტრაციული წარმოებით დადგენილი წესები. ადმინისტრაციული წარმოების წესები გამომდინარეობს ნორმიდან, რომლის საფუძველზეც ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიღო გადაწყვეტილება ან ზოგადი კანონმდებლობით დადგენილი რეგულირებებიდან. პირველ რიგში, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულების შესრულებას. დასაბუთება შესაძლებელს უნდა ხდოდეს, სასამართლომ გამოარკვიოს რა პროცედურის დაცვის შემდეგ მივიდა ადმინისტრაციული ორგანო სადავო გადაწყვეტილებამდე, კერძოდ, დასაბუთებაში უნდა ჩანდეს გადაწყვეტილების მიღების ყველა არსებითი ეტაპი.³⁰⁵

თუ ადმინისტრაციული ორგანო შეფასებითი გადაწყვეტილების მიღების დროს ადმინისტრაციულ წარმოებაში უშვებს შეცდომას, როგორც წესი, ეს იწვევს სასამართლოს მიერ გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობას. თუმცა, შეცდომა არსებითი ხასიათის უნდა იყოს.³⁰⁶

ისეთი სახის შეცდომა, რომლის არარსებობაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არ მიიყვანდა განსხვავებულ გადაწყვეტილებამდე, სასამართლოს მიერ მიიჩნევა როგორც უმნიშვნელო ხასიათის შეცდომა და არ იწვევს აქტის ბათილად ცნობას.³⁰⁷

9.2.4 საგნობრივი შემოწმება

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შეფასებითი თავისუფლების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შინაარსობრივი შემოწმების დროს, სასამართლო ადგენს, სადავო გადაწყვეტილება ხომ არ ცდება ნორმის ფარგლებს. სასამართლო ასევე ადგენს, ემსახურება თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სამართლებრივი საფუძველით გათვალისწინებული

³⁰⁵ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2484.

³⁰⁶ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 882.

³⁰⁷ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2484.

მიზნის მიღწევას. შინაარსობრივი შემოწმების კრიტერიუმები შეიძლება განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან ცალკეული დარგის მიხედვით.³⁰⁸

9.2.5 შეცდომა სამართლებრივი ნორმის გამოყენებაში

ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ უნდა დაუშვას შეცდომა გამოსაყენებელ სამართლებრივ ნორმაში. ეს წესი, პირველ რიგში, ეხება სამართლებრივ პრინციპებს, რომლებიც მართალია არ ანიჭებენ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეფასების თავისუფლებას, მაგრამ შეფასების თავისუფლების მიმნიჭებელი ნორმის გამოყენებასა და განმარტებაზე ახდენენ გავლენას. ადმინისტრაციულმა ორგანომ სწორად უნდა განმარტოს გამოსაყენებელი ნორმა.³⁰⁹

9.2.6 თვითნებობის დაუშვებლობა

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დაიცვას თანასწორობის პრინციპი. თვითნებობა და მიკერძოებულობა დაუშვებელია.³¹⁰ დაუშვებელია გადაწყვეტილებას საფუძვლად დაედოს ისეთი გარემოება, რომელსაც საქმესთან კავშირში საერთოდ არ აქვს.³¹¹

საგამოცდო სამართალში, მაგალითად, სრულად მოწმდება, დაცულია თუ არა საგამოცდო პროცედურაში თანასწორობის პრინციპი ყველა გამოსაცდელთან მიმართებაში, ასევე გამომცდელმა ხომ არ დააფუძნა თავისი გადაწყვეტილება ისეთ გარემოებას, რომელსაც საქმესთან არ აქვს კავშირი.³¹²

9.2.7 შეცდომის სამართლებრივი შედეგები

თუ გასაჩივრებული გადაწყვეტილება შეიცავს სამართლებრივად მნიშვნელოვანი ხასიათის შეცდომას, მაშინ სასამართლო ბათილად ცნობს ასეთ გადაწყვეტილებას. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ხელახლა მიიღოს გადაწყვეტილება. აუცილებელია თუ არა ახალი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელება, ეს

³⁰⁸ Rennert K. Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 882.

³⁰⁹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2485.

³¹⁰ Rennert K. Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 882.

³¹¹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2486.

³¹² Rennert K. Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 882.

დამოკიდებულია შეცდომის სახეზე. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ხასიათის შეცდომა შესაძლებელია სასამართლო პროცესის მიმდინარეობის დროსაც გამოსწორდეს. თუმცა, სასამართლო პროცესის დროს დასაშვებია მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მოსაზრებებისა და შეფასებების სრულყოფა და არა სრული დასაბუთების დამატება ან მოსაზრებებისა და შეფასებების სრულად შეცვლა.³¹³

9.2.8 განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები შეფასების თავისუფლებასთან ერთად – სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფი ანალოგიის წესით გამოიყენება ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს შეფასების თავისუფლება და ამ შეფასების თავისუფლების ფარგლებში ნორმა შეიცავს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს. ამიტომ, ასეთ შემთხვევებთან მიმართებაშიც სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია, რადგანაც მიუხედავად იმისა, რომ ნორმა განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს შეიცავს, რომლის განმარტების სისწორეც სასამართლოს სრულად შეუძლია შეამოწმოს, ნორმა ასევე შეფასების თავისუფლებას შეიცავს და შეფასება მხოლოდ და მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს პრეროგატივაა. სასამართლო არ არის უფლებამოსილი შეზღუდოს ეს პრეროგატივა. ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს თუ არა შეფასების თავისუფლება და ამასთანავე ნორმა შეიცავს თუ არა განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს, უნდა დადგინდეს სათანადო მატერიალური ნორმის განმარტების საფუძველზე. სასამართლო ამოწმებს ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვა თუ არა კანონით დადგენილი ფარგლები და გადაწყვეტილება მიიღო თუ არა მისი მიზნის შესაბამისად.³¹⁴

10. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციების შემოწმება სასამართლოს მიერ

ნორმის მაინტერპრეტირებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციით (Norminterpretierende Verwaltungsvorschrift) ადმინისტრაციული ორგანო განმარტავს ისეთ ნორმას, რომელიც მას ანიჭებს შეფასების თავისუფლებას. ნორმის მაინტერპრეტირებელ რეგულაციას არ აქვს გარე მოქმედების ძალა და სავალდებულოა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის. ნორმის

³¹³ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2486.

³¹⁴ Kopp F./Schenke W., Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1465.

დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციის (Normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift) შემთხვევაში კი, კონკრეტდება ნორმაში მითითებული შედარებით ბუნდოვანი განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები. ასეთ სამართლებრივ რეგულაციებს, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, შესაძლებელია ჰქონდეს გარე მოქმედების ძალა და სავალდებულოდ შესასრულებელი იყოს დაინტერესებული პირისთვის.³¹⁵

ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციის ცნება არც თუ ზუსტია, რადგანაც დაკონკრეტება შეიძლება გაგებულ იქნას როგორც განმარტების ერთ-ერთი ფორმა. თუმცა, ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაცია სწორედაც რომ ნორმის განმარტების მიზნით შექმნილი რეგულაცია არ არის. შეფასების თავისუფლების ზოგიერთ კონკრეტულ შემთხვევაში, შეფასების თავისუფლების აღქმა შესაძლებელია მხოლოდ ზოგადი წესების დადგენის საფუძველზე. ასეთი ზოგადი წესები ემსახურება შეფასების თავისუფლების განხორციელების მიზანს. ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციით ხდება ადმინისტრაციული ორგანოს შეფასების თავისუფლების ფარგლებში მისაღები ცალკეული გადაწყვეტილების აბსტრაქცია, განზოგადება, რის შედეგადაც იქმნება ადმინისტრაციული ორგანოს ერთგვაროვანი საქმიანობის საფუძველი. აღნიშნული შესაძლებელია მხოლოდ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს შეფასების თავისუფლება.³¹⁶

ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულირებები ქმნიან ადმინისტრაციული ორგანოს ბოჭვის საფუძველს და, ამავდროულად, განსაკუთრებული გარემოებების გამოვლენის შემთხვევაში, მაგალითად, ახალი სამეცნიერო აღმოჩენის ან ტექნიკური მიღწევის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს უფლებას გადაუხვიოს უკვე არსებულ პრაქტიკას მინიჭებული შეფასების თავისუფლების ფარგლებში.³¹⁷

ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაცია არის, მაგალითად, გერმანიის გარემოს დაცვის სამინისტროს მიერ 2002 წელს მიღებული „ჰაერის სისუფთავის შენარჩუნების ტექნიკური სახელმძღვანელო“.³¹⁸

³¹⁵ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 873.

³¹⁶ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2485-2486.

³¹⁷ Kopp F./Schenke W., Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1477.

³¹⁸ http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/taluft.pdf

როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების განზოგადებული რეგულაციის, ისევე ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციის საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში, სასამართლო ამოწმებს აქტის შესაბამისობას რეგულაციასთან და შეფასების თავისუფლების მინიჭების ნორმასთან მიმართებაში. კერძოდ, სასამართლო ამოწმებს:

1. დასაშვებია თუ არა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციის გამოყენება;
2. ასეთი რეგულაცია მიღებულია თუ არა კანონმდებლობით დადგენილი წესების დაცვით;
3. ხომ არ ცდება ასეთი რეგულაცია ნორმით მინიჭებული შეფასების თავისუფლების ფარგლებს;
4. რეგულაცია და შეფასების თავისუფლების მინიჭების საფუძველი შეესაბამება თუ არა იერარქიულად უფრო მაღალი საფეხურის ნორმას;
5. ადმინისტრაციული ორგანო ხომ არ გასცდა მის ფარგლებს;
6. რაიმე ატიპური შემთხვევა ხომ არ არის სახეზე, რომელიც არ შეიძლება მოექცეს ნორმის დამაკონკრეტებელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი რეგულაციის ფარგლებში.³¹⁹

11. საჯარო სამსახურში მიღებული შეფასებითი გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის ფარგლები

11.1 ზოგადად

საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელეებთან მიმართებით მიღებული გადაწყვეტილებები გამოძინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს შეფასების თავისუფლებიდან. ასეთი შეფასებითი გადაწყვეტილებები შეიძლება იყოს, მაგალითად, გადაწყვეტილებები, რომელთა მიზანია დადგინდეს, საჯარო მოხელე შეესაბამება თუ არა კონკრეტულ თანამდებობას. ერთმანეთისგან განასხვავებენ სასამართლო კონტროლს, როდესაც სრულად მოწმდება ფაქტობრივი გარემოებები და სასამართლო კონტროლს, რომლის ფარგლები შეზღუდულია შეფასებითი გადაწყვეტილების გამო. მაგალითად, ჯანმრთელობის მდგომარეობის მიხედვით, პირი შეესაბამება თუ არა თანამდებობას, სრულად მოწმდება სასამართლოს მიერ. განსაკუთრებული სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს ისეთ საკმეებს, როდესაც უნდა დადგინდეს აპლიკანტების შესაბამისობა დასაკავებელ თანამდებობასთან. სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, შერჩევის პროცედურა უნდა ეფუძნებოდეს ერთი და იგივე შეფასების

³¹⁹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2492-2493.

მასშტაბებს.³²⁰

აღსანიშნავია, რომ საგამოცდლო შეფასებების დროს მკაცრი სასამართლო კონტროლის მოდელის გადმოტანის მოსაზრება საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელეების შეფასებასთან მიმართებაში არ გაიზიარა გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ.³²¹

საჯარო მოხელეების თანამდებობასთან შესაბამისობის შეფასება არ ექვემდებარება სრულ სასამართლო კონტროლს. შეფასება, თავის მხრივ არის განსაკუთრებულად პიროვნული, შინაგანი გადაწყვეტილება. როგორც წესი, ასეთი შეფასება ეფუძნება უფროსის ხანგრძლივ სამსახურებრივ ურთიერთობას საჯარო მოხელესთან, ამიტომ მისი რეკონსტრუქცია პროცესის დროს შეუძლებელია. მაგრამ, მაგალითად, დანიშნა თვითმფრინავის პილოტად სრულად მოწმდება სასამართლოს მიერ, რადგან ეს შეიცავს მომეტებულ საფრთხეს მესამე პირებისთვის. სრულად მოწმდება ასევე შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო საჯარო მოხელეს არ აძლევს შეთავსებითი საქმიანობის უფლებას.³²²

11.2 სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლო კონტროლი საქართველოში არაერთგვაროვანია.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის განჩინება ეხება დავას საჯარო მოხელესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალების შესახებ. კერძოდ, მოსარჩელემ სასამართლოს მოსთხოვა, რომ სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დავალებოდა მოსარჩელის გავზავნა სამინისტროს აკადემიაში ერთწლიან მოსამზადებელ კურსზე. სამინისტრომ მოსარჩელეს უარი განუცხადა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, რადგან სამინისტროს მისაზრებით კურსის გავლის შემდეგ, როგორც წესი, პირი ინიშნება ოპერატიულ სამსახურში, სადაც იმ პერიოდისთვის ვაკანტური ადგილი არ არსებობდა. მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ კურსი გაიარეს ისეთმა პირებმა, რომლებიც კურსის გავლის შემდეგ სავალდებულო წესით არ დასაქმებულა. სამინისტროს მტიცებით, „სამინისტროს

³²⁰ Kopp F./Schenke W., Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015, გვ. 1478.

³²¹ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2481.

³²² Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 877-878.

დღევანდელი ხელმძღვანელობის მოდერნიზაციის პირობებში“ ასეთ შემთხვევას ადგილი არ ჰქონია. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, დავის შინაარსიდან გამომდინარე, მხარის მოთხოვნა მიმართულია ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდვისაკენ. სასამართლო სამართლებრივ საფუძველად უთითებს სზაკ-ის მე-6 მუხლს და ასევე აღნიშნავს, რომ სტაჟირების მიზნით თანამშრომელთა მივლინება არის ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება, რომელიც თავისი მიზნებიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე უფლებამოსილია შეარჩიოს ნებისმიერი კანდიდატი. სასამართლოს მტკიცებით, უშიშროების სამინისტროს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებისას არ გადაუჭარბებია მისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებისთვის, რის გამოც სასამართლო არ არის უფლებამოსილი შეზღუდოს ადმინისტრაციული ორგანო თავის უფლებებში.³²³

ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში საერთოდ არ არის მოცემული მსჯელობა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულებაზე მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის განჩინება ეხება დავას საჯარო სკოლასა და მასწავლებელს შორის საათების განაწილების თაობაზე. კერძოდ, სასამართლოს მიმართა სკოლის პედაგოგმა და მოითხოვა სკოლას დაკისრებოდა ბრძანების გამოცემა, რომლის საფუძველზეც მას მიეკუთვნებოდა საათები საგნებში „რელიგია და კულტურა“, აგრეთვე „მითოლოგია.“ ფაქტობრივი გარემოებების თანახმად, სკოლის დირექტორმა საათები გაანაწილა ორ მასწავლებელზე. დირექტორმა მოსარჩელეს, რომლის დატვირთვა შეადგენდა 16 საათს, მისცა ორი საათი „რელიგიასა და კულტურაში“, ხოლო მეორე მასწავლებელს, რომელიც სკოლაში ისტორიას ასწავლიდა და რომლის დატვირთვაც შეადგენდა 11 საათს, დამატებით მისცა 4 საათი. საათების განაწილებისას მოპასუხემ გაითვალისწინა ისტორიის მასწავლებლის განათლება, რომელსაც უნივერსიტეტში სწავლის პერიოდში გავლილი ჰქონდა „რელიგიისა და მითოლოგიის“ სრული კურსი, სპეციალობით იყო პედაგოგი და უნივერსიტეტი დამთავრებული ჰქონდა წარჩინებით. მოპასუხემ აღნიშნა, რომ უსამართლოდ მიაჩნდა მოსარჩელის მოთხოვნა, რადგან მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, არაპედაგოგს ექნებოდა 22 საათი, ხოლო პედაგოგს – 11 საათი. მოსარჩელის დატვირთვა უკვე შეადგენდა ერთი საშტატო ერთეულის დატვირთვას. უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, კანონმდებლობის ნორმების საფუძველზე, სკოლის დირექტორი იღებს გადაწყვეტილებას პედაგოგიური პერსონალისა და დამხმარე

³²³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 26 მარტის განჩინება საქმეზე 3გ-ად-16-კ-03.

მოსამსახურეთა სამსახურში მიღებასა და განთავისუფლებაზე. სკოლის დირექტორი ანაწილებს საათებს პედაგოგებს შორის, რომელსაც ამტკიცებს პედაგოგიური საბჭო. დირექტორმა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მიიღო გადაწყვეტილება „რელიგიისა და კულტურის“ და „მითოლოგიის“ საათების ორ პედაგოგს შორის განაწილების შესახებ, რაც წარმოადგენს სკოლის დირექტორის დისკრეციულ უფლებამოსილებას კანონმდებლობის საფუძველზე შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. სასამართლოს შეფასებით, სკოლის დირექტორმა კონკრეტულ შემთხვევაში ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება მიიღო, რის შედეგადაც კასატორს საათების რაოდენობა შეეწო ერთი საშტატო ერთეულისათვის განსაზღვრული ოდენობით, ხოლო დანარჩენი საათები მიეკუთვნა სხვა პედაგოგს. ამიტომ, უზენაესმა სასამართლომ არ დააკმაყოფილა კასატორის მოთხოვნა.³²⁴

სასამართლო ამ შემთხვევაშიც არ ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის განჩინება ეხება დავას სამუშაო ადგილით დაკმაყოფილების შესახებ. კერძოდ, დავის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, სასამართლოს მიმართა პირმა და საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს მიმართ მოითხოვა სამსახურით დაკმაყოფილება. მოსარჩელეს უფლება მიეცა მონაწილეობა მიეღო საკვალიფიკაციო გამოცდაზე გამარჯვებულ კანდიდატთა შერჩევ კონკურსში. მოსარჩელემ კონკურსის საბოლოო შედეგის მიხედვით დააგროვა 30.4 ქულა და გავლილად ჩაეთვალია საკვალიფიკაციო გამოცდის ორივე ტური. მოსარჩელის აზრით, კონკურსის მეორე ტური მის მიმართ არაობიექტურად ჩატარდა. 20 ბალიანი სისტემიდან მან დააგროვა 6.4 ქულა. მისთვის დასმული კითხვები ეხებოდა მხოლოდ ყოფით საკითხებს, რის გამოც არ მიეცა კვალიფიკაციის გამოვლენის საშუალება. უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, მოსარჩელის მიმართ არასაგადასახადო, სამსახურებრივ-ყოფითი შეკითხვების დასმა არ წარმოადგენს მის მიმართ კონკურსის შედეგების ბათილად ცნობის საფუძველს, ვინაიდან საკვალიფიკაციო გამოცდაზე გამარჯვებულ კანდიდატთა შესარჩევ კონკურსზე კანდიდატების შეფასება მიმდინარეობდა დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით (საქმიანი და მორალური რეპუტაცია, სამეცნიერო ხარისხი, სპეციალობით მუშაობის გამოცდილება და სხვა). სასამართლო აგრეთვე აღნიშნავს, რომ კასატორი ვერ მიუთითებს, თუ რას ემყარება მისი მოსაზრება, რომ იგი უფრო მაღალ შეფასებას იმსახურებდა. სასამართლოს მოსაზრებით, საკონკურსო შეფასება ადმინისტრაციული ორგანოს

³²⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 12 ივნისის განჩინება საქმეზე 3გ-ად-160-კ-03.

დისკრეციულ უფლებამოსილებათა რიგს განეკუთვნება, ვინაიდან კანდიდატისათვის ქულების რაოდენობის მინიჭება სპეციალური ცოდნის საფუძველზე ხდება, ამასთანავე შეუძლებელია კონკურსის ჩატარების დროს არსებული ვითარების, კერძოდ, კონკურსის ჩატარების მომენტში კანდიდატის მომზადების დონის აღდგენა. ეს გარემოება ადმინისტრაციულ ორგანოს უქმნის შეფასების თავისუფლების ფართო ფარგლებს და შესაძლებლობას აძლევს რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ამიტომ, სასამართლომ არ დააკმაყოფილა კასატორის მოთხოვნა.³²⁵

ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებაშიც არ ჩანს მსჯელობა დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის შესახებ. სასამართლო არ ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების ამ ნაწილს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის განჩინება ეხება დავას საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ. კერძოდ, პოლიციელი დათხოვნილი იქნა შინაგან საქმეთა ორგანოებიდან. აქტის ადრესატმა სასამართლოში მოითხოვა გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა. თუმცა, არც ერთმა ინსტანციამ არ დააკმაყოფილა მისი მოთხოვნა. საქმეზე დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, პოლიციის თანამშრომლის მხრიდან აღგილი ჰქონდა სამსახურებრივი მოვალეობებისადმი უპასუხისმგებლო დამოკიდებულებასა და უმოქმედობას. კერძოდ, მან არ აღკვეთა თავისი კოლეგის მიერ ცეცხლსასროლი იარაღის არამართლზომიერად გამოყენების ფაქტი, რასაც მოჰყვა მძიმე შედეგი. უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ შინაგან საქმეთა მინისტრმა კანონმდებლობის საფუძველზე მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღო გადაწყვეტილება და მიზანშეწონილად მიიჩნია ჩადენილი გადაცდომისათვის მოსარჩელის დათხოვნა შინაგან საქმეთა ორგანოებიდან. ეს მისი დისკრეციული უფლებამოსილებაა, რომლის თანახმადაც იგი უფლებამოსილია საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.³²⁶

არც ზემოაღნიშნულ შემთხვევაში იკვლევს სასამართლო, განახორციელა თუ არა ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2004 წლის გადაწყვეტილების თანახმად, დაინტერესებულმა პირმა მოითხოვა

³²⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 31 ივლისის განჩინება საქმეზე ბს-27-230-კ-03.

³²⁶ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 16 ოქტომბრის განჩინება საქმეზე ბს-266-412-კ-03.

იუსტიციის სამინისტროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმება. ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, იუსტიციის სამინისტროში ჩატარდა კონკურსი სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციის ორგანოში ვაკანტური ადგილების დაკავების მიზნით. კონკურსში მონაწილეობა მიიღო ხუთმა კანდიდატმა, გამსვლელი ქულა მოაგროვა მხოლოდ ორმა – მოსარჩელემ (77 ქულა) და მისმა კონკურენტმა (88 ქულა). საკონკურსო კომისიამ ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის რეკომენდაცია მისცა კანდიდატს, რომელმაც უფრო მეტი ქულა დააგროვა. ამიტომ, მოსარჩელე, რომელიც ამ თანამდებობაზე დანიშნული იყო მოვალეობის შემსრულებლად, გათავისუფლდა თანამდებობიდან და მის ნაცვლად დაინიშნა კონკურსში გამარჯვებული პირი. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, იგი ვერ იმსჯელებს, თუ რომელმა კანდიდატმა გაიმარჯვა კონკურსში, რადგან კონკურსში გამარჯვებულის გამოვლენა წარმოადგენს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ჩატარებული კონკურსის საფუძველზე გამარჯვებულის გამოვლენა და კონკურსის შედეგის შეცვლა ფაქტობრივად ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაში ჩარევას, რაც ეწინააღმდეგება სზაკ-ის ძირითად პრინციპებს. ამიტომ, სასამართლოს აზრით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა დაევალოს კონკურსის შედეგების ხელახალი შეჯამება. სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა საკასაციო საჩივარი.³²⁷

ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებიდან ჩანს, რომ სასამართლო არც მოცემულ შემთხვევაში იკვლევს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის დაცვის ფაქტს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წელს მიღებული გადაწყვეტილება ეხება საჯარო სამსახურში წარმოშობილ დავას. გადაწყვეტილების მიხედვით, დადგენილია, რომ დაწესებულებამ დაკავებული თანამდებობიდან გაათავისუფლა პირი ისე, რომ მის მიმართ არ ყოფილა გამოყენებული კანონით განსაზღვრული დისციპლინური ღონისძიებები. გათავისუფლებული პირი იყო დაწესებულების ბულაღტერი, მისი გათავისუფლების მიზეზი კი გახდა კონტროლის პალატის დასკვნა, რომლის მიხედვითაც დაწესებულება არ იყო რეგისტრირებული კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად, ორგანიზაციაში დამტკიცებული არ იყო ხარჯთაღრიცხვა, დაწესებულების ხელმძღვანელი არ იყო დანიშნული თანამდებობაზე დადგენილი წესის მიხედვით. ამასთან, საბიუჯეტო თანხები არაკანონიერად იხარჯებოდა. თუმცა, მოსარჩელის აზრით, აღწერილი დარღვევები არ წარმოადგენდა მის კომპეტენციას, რის გამოც ამ საფუძველით მისი განთავისუფლება კანონსაწინააღმდეგო იყო. საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ

³²⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2004 წლის 22 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-401-353-კ-04.

სადავო ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას დაირღვა სზაკ-ის 96-ე მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის მიხედვითაც განსაზღვრულია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ დაუშვებელია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას საფუძველად დაედოს ისეთი გარემოება ან ფაქტი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით არ არის გამოკვლეული. ამასთან გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ შეიცავს არანაირ დასაბუთებას მოსარჩელის დარღვევების თაობაზე, თუ კონკრეტულად რა გარემოებები დაედო საფუძველად მის გათავისუფლებას. საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე მიიღოს დასაბუთებული და კანონშესაბამისი გადაწყვეტილება. სასამართლოს განმარტებით, სასამართლო კონტროლი საჯარო დაწესებულებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შემოწმებისას, ვრცელდება ამ გადაწყვეტილებების კანონიერება-დასაბუთებულობაზე და არც ერთ შემთხვევაში, მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით, რის გამოც საკასაციო სასამართლო ვერ იმსჯელებს გასაჩივრებულ ბრძანებაზე. პირის კვალიფიციურობის საკითხს, მისი ამა თუ იმ თანამდებობაზე გამწესების მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით, დისკრეციული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე განსაზღვრავს უშუალოდ დაწესებულების ადმინისტრაცია, რომლის შეფასება არ განეკუთვნება სასამართლო იურისდიქციის სფეროს.³²⁸

სასამართლო მიუთითებს სადავო გადაწყვეტილების დასაბუთების მნიშვნელობასა და გარემოებების სრულად და ყოველმხრივ გამოკვლევის აუცილებლობაზე. ასევე აღნიშნავს, რომ სასამართლო მიზანშეწონილობას ვერ შეამოწმებს. თუმცა, არაფერს მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის მიხედვით განხორციელების ვალდებულების შესრულებასა და მის სასამართლო კონტროლზე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის გადაწყვეტილება ეხება დავას, რომელიც წარმოიშვა საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების გამო. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, საჯარო მოხელე გაათავისუფლეს დაკავებული თანამდებობიდან შტატების შემცირების გამო. მოსარჩელემ განმარტა, რომ მას ჰქონდა ხანგრძლივი მუშაობის სტაჟი, ჰყავდა მცირეწლოვანი შვილი და იყო ოჯახის ერთადერთი მარჩენალი. ამასთან, მას მუშაობისთვის მიღებული ჰქონდა არაერთი

³²⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის 25 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1470-1045 (2კ-05).

ჯილდო და მადლობა. უზენაესმა სასამართლომ დააკმაყოფილა საკასაციო საჩივარი და მიიღო ახალი გადაწყვეტილება. სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ, თუ მას მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი უნდა განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში და მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება. საკასაციო სასამართლოს განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას შეზღუდულია კანონიერების პრინციპით, კონკრეტულად კი, კანონიერი დათქმის პრინციპით, რომელიც, თავის მხრივ, კონსტიტუციაში განმტკიცებულია დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ძირითადი უფლებების პრინციპებიდან გამომდინარე. უზენაესი სასამართლო არ იზიარებს სააპელაციო სასამართლოს მსჯელობას და აღნიშნავს, რომ სააპელაციო სასამართლომ ისე მიიჩნია მართლზომიერად მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება, რომ არ დაუსაბუთებია, კერძოდ, რაში გამოიხატა ქმედების მართლზომიერება, სასამართლოს ზოგადი შეფასება, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უკეთესი კვალიფიკაციის გამო უპირატესი დარჩენის უფლება გამოიყენა სხვა თანამშრომლების მიმართ, არ გამომდინარეობს საქმის მასალების ყოველმხრივი, ობიექტური გამოკვლევა-შეფასებიდან. არ დასტურდება ის ფაქტი, თუ რა კრიტერიუმებით იქნა მიჩნეული უპირატესი დარჩენის უფლების მქონე პირად სხვა მოხელე, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც მოსარჩელის სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანება არ შეიცავს არანაირ მსჯელობას და მოტივაციას უპირატესი დარჩენის უფლების არარსებობის თაობაზე. უზენაესი სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ უპირატესი დარჩენის უფლებაზე იმსჯელა არა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, არამედ სასამართლომ მაშინ, როცა ეს სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას წარმოადგენს. სასამართლო კონტროლი ვრცელდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთებულობასა და კანონიერებაზე. საქმის მასალებით კი ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ საკითხზე არ უმსჯელია, რადგან ეს აქტში არ ასახულა, ადმინისტრაციული ორგანო ფაქტობრივად ამ საკითხზე მსჯელობს პოსტ-ფაქტუმ, სასამართლო დავის სტადიაზე, რითაც ირღვევა სზაკ-ის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია განახორციელოს საქმიანობა მხოლოდ კანონმდებლობის საფუძველზე. უზენაესმა სასამართლომ მოსარჩელე ადადგინა იმ თანამდებობაზე, რომლიდანაც ის გაათავისუფლეს.³²⁹

³²⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის 5 დეკემბრის

დამკვიდრებული სასამართლო პრაქტიკის მსგავსად, ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაშიც საზგასმულია აქტის დასაბუთების ვალდებულება, ასევე სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაში ჩარევის დაუშვებლობა. სასამართლო არ მსჯელობს დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის შესაბამისად განხორციელების შემოწმების აუცილებლობაზე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის გადაწყვეტილების მიხედვით, გამოსაცდელი ვადის არადამაკმაყოფილებელი შედეგების გამო, მოსარჩელე გაათავისუფლეს თბილისის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურში დაკავებული თანამდებობიდან. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, გადაწყვეტილება გაათავისუფლების შესახებ მიღებულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა გამოკვლევის გარეშე, სზაკ-ის მოთხოვნათა უგულებელყოფით. კანონმდებლობა ითვალისწინებს მოხელის თანამდებობაზე დანიშნვას გამოსაცდელი ვადით, რომლის განმავლობაშიც მოწმდება მოხელის პროფესიული ჩვევების, შესაძლებლობების და პირადი თვისებების შესაბამისობა დაკავებულ თანამდებობასთან. არადამაკმაყოფილებელი შედეგების შემთხვევაში, მოხელე შეიძლება გაათავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში. გამოსაცდელი ვადის არადამაკმაყოფილებელი შედეგები, დაკავებულ თანამდებობასთან მოხელის შეუსაბამობის გამო, სამსახურიდან გაათავისუფლების საფუძველს წარმოადგენს. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, გამოსაცდელი ვადის შედეგების შეფასება შეადგენს ადმინისტრაციის დისკრეციის სფეროს. სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ დაუსახელებია მოსარჩელის სამსახურებრივი საქმიანობის არადამაკმაყოფილებლად შეფასების რაიმე საფუძველი. ამის შესახებ მონაცემები საქმის მასალებში არ არის და ასეთს არ შეიცავს სადავო აქტი. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში მხოლოდ ფაქტებზე მითითება საკმარისი არ არის, საჭიროა მათი შესაბამისი გამოკვლევა და შესწავლა. სასამართლოს აზრით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეფასება არ მისცა საქმეში დაცულ მოსარჩელის კვალიფიკაციის დამადასტურებელ დოკუმენტებს.

გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-553-522 (კ-06).

ამიტომ, სასამართლო თვლის, რომ სადავო აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევის გარეშე, სზაკ-ის 53-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-4, მე-5 ნაწილების, 96-ე მუხლის მეორე ნაწილის მოთხოვნათა უგულებელყოფით. სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია, სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად, ბათილად ცნოს აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს გამოსცეს ახალი ადმინისტრაციული აქტი გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ. ამ საფუძველზე, საკასაციო სასამართლომ ქვემოთხსენიებულ სასამართლოს გადაწყვეტილება უცვლელად დატოვა.³³⁰

ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში მითითებულია დასაბუთების ვალდებულების შესრულების მნიშვნელობაზე, ასევე საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევაზე. თუმცა, სასამართლო არ იკვლევს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მიზნის შესაბამისად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის გადაწყვეტილების მიხედვით, ქუთაისის მერმა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით თანამდებობიდან გაათავისუფლა წამყვანი სპეციალისტი, რასაც საფუძველად დაედო შტატების შემცირება. გათავისუფლებულმა პირმა მიმართა სასამართლოს. მისი აზრით, მერის გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება კანონს, რადგან მას აქვს შესაბამისი კვალიფიკაცია და მუშაობის ხანგრძლივი გამოცდილება. ამიტომ, სხვა პირებთან შედარებით, სარგებლობს თანამდებობაზე დარჩენის უპირატესი უფლებით. საქალაქო სასამართლომ დააკმაყოფილა მოსარჩელის მოთხოვნა, რადგან, სასამართლოს აზრით, ქუთაისის მერს გადაწყვეტილების მიღების დროს უნდა ეხელმძღვანელა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი პრინციპებით. მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების დროს, კანონით დადგენილი პრინციპების დარღვევა აზრს უკარგავს ამ პრინციპების არსებობას. მოსარჩელეს აქვს მუშაობის დიდი გამოცდილება, არის პროფესიონალი და კანონის პრინციპებიდან გამომდინარე მას ჰქონდა სამსახურში უპირატესი დარჩენის უფლება. სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრებით, პირველი ინსტანციის სასამართლო არასწორად შეიჭრა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაში. სასამართლო კონტროლი საჯარო დაწესებულებათა გადაწყვეტილებების შემოწმებისას ვრცელდება კანონიერება - დასაბუთებულობაზე და არა მიზანშეწონილობაზე. ამდენად, სააპელაციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ ცალკეულ

³³⁰ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 26 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-178-167 (კ-07).

მუშაკთა სამუშაოზე დატოვებისა და დანიშვნის საკითხის გადაწყვეტა განეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების სფეროს, რომელში ჩარევაც არის დაუშვებელი. საკასაციო სასამართლომ გააუქმა გასაჩივრებული გადაწყვეტილება და საქმე ხელახალი განხილვისთვის დაუბრუნა სააპელაციო სასამართლოს. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, გადაწყვეტილება იმდენად დაუსაბუთებელია, რომ შეუძლებელია მისი კანონიერების შემოწმება. სასამართლოს აზრით, დისკრეციული უფლებამოსილება არ ნიშნავს თანაზომიერებისა და კანონიერების პრინციპების უგულვებლყოფას. ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფალი მოქმედების სფერო შეზღუდულია კანონით. იმ შემთხვევაში, თუ საკასაციო სასამართლო გაიზიარებს სააპელაციო სასამართლოს მოტივაციას, ადმინისტრაციული უფლებამოსილების, როგორც განუსაზღვრელი უფლების თაობაზე, ამ შემთხვევაში პირის უფლება დაიცვას თავი, იძენს ფიქტიურ შინაარსს და გამოდის სასამართლო კონტროლის ფარგლებიდან. სასამართლოს ძირითად დანიშნულებას წარმოადგენს იმ საკითხის განსაზღვრა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას დაიცვა თუ არა კანონის ფარგლები და კანონის წინაშე პირთა თანასწორობის პრინციპი, აგრეთვე არსებულ ვითარებაში იყო თუ არა შრომის უფლებების შეზღუდვა მისაღები, აუცილებელი და პროპორციული. განსხვავებული აზრი დააფიქსირა ერთმა მოსამართლემ. კერძოდ, მისი აზრით, საკასაციო სასამართლოს უნდა მიეღო ახალი გადაწყვეტილება, ბათილად უნდა ეცნო სადავო აქტი და სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ქუთაისის მერიას უნდა დავალებოდა, საქმის გარემოებების გამოკვლევის შედეგად, ახალი აქტის გამოცემა. ეს ხელს შეუწყობდა ერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას, ვინაიდან სახეზეა საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოების რადიკალურად განსხვავებული სამართლებრივი დასკვნები. ერთის მხრივ, საქალაქო სასამართლომ სრულად დააკმაყოფილა სარჩელი და შეიტრა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაში. ხოლო მეორეს მხრივ, სააპელაციო სასამართლომ საერთოდ არ დააკმაყოფილა სარჩელი იმ საფუძვლით, რომ ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, რა დროსაც იგი შეუზღუდავია. ორივე დასკვნა მცდარია, რაც დისკრეციული უფლებამოსილების ზედაპირული გაგების შედეგია. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, შტატების შემცირებისას, ობიექტურად, ადეკვატურად შეაფასოს თანამშრომელთა პროფესიული ჩვევები, კვალიფიკაცია, შრომის დისციპლინა და მიიღოს მოტივირებული გადაწყვეტილება. სწორედ ეს პრინციპები განსაზღვრავს ნორმატიული აქტის დანიშნულებას, მიზანს, სპეციფიკას, ადამიანის უფლებებისა და საჯარო ინტერესების დაცვის სტანდარტს. მათი იგნორირება სამართალურთიერთობის შინაარსის უგულვებლყოფას ნიშნავს. დისკრეციული

უფლებამოსილების ფორმალისტური გაგება ხელ-ფეხს უხსნის ადმინისტრაციულ ორგანოებს, მიიღონ კანონშეუსაბამო და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილება. სასამართლო ორგანოების პირდაპირ ვალდებულებას წარმოადგენს სრული სასამართლო კონტროლის განხორციელება მმართველობითი ორგანოების საქმიანობაზე, რაც თავის მხრივ არის სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციური ფუნქცია და ემსახურება უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური პრინციპების – ხელისუფლების დანაწილების და ურთიერთგაწონასწორების პრინციპების რეალიზაციას. ასეთი პრაქტიკის დამკვიდრება, გამორიცხავს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობას კანონშეუსაბამო და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში. ეს საბოლოო ჯამში დიდ საფრთხეს უქმნის საქართველოს სამართლებრივ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების პროცესს.³³¹

უზენაესი სასამართლო ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებაშიც მიუთითებს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება „ზედაპირულად“ ესმით სასამართლოებს. ამასთან, აღნიშნავს, რომ დისკრეციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას თანაზომიერების პრინციპი და გადაწყვეტილება დააფუძნოს საჯარო და კერძო ინტერესების გამოკვლევას, შეფასებასა და ურთიერთშეპირისპირებას. უზენაესი სასამართლო არ მიუთითებს, რომ აუცილებელია ასევე დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზნის მიხედვით განხორციელება და მისი შემოღება სასამართლოს მიერ.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის განჩინება ეხება საჯარო სამსახურში წარმოშობილ დავას დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე თანამდებობიდან გათავისუფლდა ერთ-ერთი საგანმანათლებლო რესურსცენტრის უფროსი. გათავისუფლების მიზეზი გახდა საგანმანათლებლო რესურსცენტრის უფროსის მიერ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის შევსებაში გასვლის შესახებ გადაწყვეტილების შეუტყობინებლობა, მიუხედავად იმისა, რომ მას ასეთ ვალდებულებას აკისრებდა კანონმდებლობა. როგორც მოსარჩელემ აღნიშნა, სხვა საგანმანათლებლო რესურსცენტრის უფროსებმაც ისარგებლეს შევსებით და მათაც არ გაუგზავნიათ ოფიციალური შეტყობინება განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის. თუმცა, მათ სიტყვიერი შენიშვნაც კი არ მიუღიათ. პირველი ინსტანციის სასამართლომ არ დააკმაყოფილა

³³¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-87-87.

მოსარჩელის მოთხოვნა. სააპელაციო სასამართლომ კი გააუქმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება, რადგან ჩათვალა, რომ სადავო ბრძანება ისე იქნა მიღებული, რომ ადმინისტრაციული წარმოების დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გამოუკვლევია და შეუსწავლია ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომლებსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა გადაწყვეტილების მიღებისას. სააპელაციო სასამართლოს აზრით, ჯეროვანი დასაბუთების გარეშე იქნა გადაწყვეტილი შრომითი ურთიერთობა საგანმანათლებლო რესურსცენტრის ხელმძღვანელთან. ამასთან, სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, დაასაბუთოს მის მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. გარდა ამისა, სააპელაციო სასამართლომ გამოიკვლია საკითხი, თუ რამდენად დაიცვა ადმინისტრაციულმა ორგანომ თანაზომიერების პრინციპი იმ პირობებში, როდესაც მოსარჩელე მიუთითებს, რომ მის მსგავსად დაახლოებით 40 საგანმანათლებლო რესურსცენტრის უფროსმა ისარგებლა შვებულებით ისე, რომ ერთი კვირით ადრე არ უცნობებიათ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის. საკასაციო სასამართლომ გააუქმა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება და განმარტა, რომ საჯარო სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლონ საჯარო მოხელე, თუ მის მიმართ უკვე მოქმედებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ნებისმიერი სხვა ზომა. ამასთან, მოხელე შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის მოქმედების გარეშეც, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობას. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, სზაკ-ის იმპერატიულ მოთხოვნას წარმოადგენს, დისკრეციული უფლებამოსილების რეალიზების დროს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპის დაცვა, რომლის შინაარსი მდგომარეობს საჯარო და კერძო ინტერესების თანაზომიერ გაწონასწორებასა და მათ მართლზომიერ დაბალანსებაში. საკასაციო სასამართლომ ჩათვალა, რომ სააპელაციო სასამართლომ არ იმსჯელა და არ გამოიკვლია, რამდენად იქნა დაცული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თანაზომიერების პრინციპი, როდესაც მოსარჩელე მიუთითებს, რომ მის მსგავსად სხვა საგანმანათლებლო რესურსცენტრის ხელმძღვანელებმაც არ შეატყობინეს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს შვებულების შესახებ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში და მათთვის საყვედურიც კი არ გამოუცხადებიათ. საკასაციო სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ მოსარჩელის მსგავსად მრავალმა თანამშრომელმა არ განახორციელა ადმინისტრაციული ორგანოს კანონით დადგენილ ვადაში ინფორმირება შვებულებაში გასვლასთან დაკავშირებით, არ გულისხმობს, რომ მოსარჩელის მოქმედება უნდა შეფასდეს როგორც ცალსახად კანონშესაბამისი და პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლების საფუძველი. საკასაციო სასამართლო

მოსაზრებით, თანამშრომლის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენება უდავოდ არის ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება, მაგრამ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ ვერ დაასაბუთა რამდენად წარმოადგენდა შვებულებამდე ერთი კვირით ადრე სამინისტროსადმი შეუტყობინებლობა უხეშ დარღვევას, რომელიც შეიძლება საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების უპირობო საფუძველი გამხდარიყო. საკასაციო სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ შვებულების თაობაზე ერთი კვირით ადრე ადმინისტრაციული ორგანოსთვის შეუტყობინებლობის ფაქტმა რეალურად რა ზიანი მიაყენა საგანმანათლებლო რესურსცენტრს, არ არის გამოკვლეული. უზენაესი სასამართლოს მოსაზრებით, სააპელაციო სასამართლომ არ იმსჯელა, თუ რამდენად წარმოადგენდა კანონმდებლობის მოთხოვნის დარღვევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ უხეშ დარღვევას, ასევე დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენებისას, დაცული იქნა თუ არა საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი.³³²

ზემოაღნიშნულ განჩინებაში სასამართლო მიუთითებს გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების, ასევე დასაბუთების დეფიციტზე. სასამართლო არ იკვლევს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მიზნის შესაბამისად.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის გადაწყვეტილება ეხება სამხედრო მოსამსახურის დაღუპვისას ერთჯერადი დახმარების გაცემასთან დაკავშირებულ დავას. ფაქტობრივი გარემოებებით დადგენილია, რომ კასატორის მეუღლე გარდაიცვალა პოლიორგანული უკმარისობის გამო, განვითარებული ლიმფოლეიკოზის შედეგად. გარდაცვლილი სამხედრო მოსამსახურის მეუღლემ მიმართა სადაზღვეო კომპანიას და მოითხოვა სადაზღვეო შემთხვევის ანაზღაურება. თუმცა, კომპანიამ არ დააკმაყოფილა მისი მოთხოვნა, რადგან ჩათვალა, რომ პირი გარდაიცვალა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს, რაზეც საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მოსამსახურეთა სამედიცინო დაზღვევა არ ვრცელდებოდა. აღნიშნულის შემდეგ, პირმა მიმართა თავდაცვის სამინისტროს, თუმცა, თავდაცვის სამინისტროს წერილით მას უარი ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, რადგან სამხედრო მოსამსახურის გარდაცვალების ფაქტი არ იყო კავშირში სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან. გარდაცვლილი სამხედრო მოსამსახურის დაავადება, მწვავე ლეიკემია, თავის ტვინში სისხლის მიმოქცევის მწვავე მოშლა, წარმოადგენდა ჰემატოლოგიურ და თავის სისხლძარღვოვან დაავადებას და მისი განვითარება არ იყო დაკავშირებული სამხედრო სამსახურებრივი მოვალეობის

³³² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 21 ივლისის განჩინება საქმეზე ბს-1795-1750 (კ-10).

შესრულებასთან. საკასაციო სასამართლო მიიჩნევს, რომ არსებული დიაგნოზიდან შეუძლებელია დადგინდეს, იყო თუ არა პირდაპირი მიზეზობრივი კავშირი გარდაცვლილი პირის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასა და მისი გარდაცვალების გამომწვევ ფაქტს შორის, რაც თავის მხრივ გამორიცხავს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ერთჯერადი კომპენსაციის გაცემის შესაძლებლობას. თუმცა, სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ 2012 წელს ცვლილება განხორციელდა კანონმდებლობაში და შესაბამისი ნორმა ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო სამსახურში მყოფი პირის ან საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სახელმწიფო სპეციალური წოდების მქონე პირის დაღუპვის სხვა შემთხვევაში მის ოჯახს, საქართველოს თავდაცვის მინისტრის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შემთხვევაში, შეიძლება მიეცეს ერთჯერადი დახმარება შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული ოდენობით.“ საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს ზემოაღნიშნული ნორმის საფუძველზე მიენიჭა დისკრეციული უფლებამოსილება, კანონის მიზნებისა და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით, სამხედრო სამსახურში მყოფი პირის სხვა შემთხვევაში დაღუპვის დროს, მიიღოს გადაწყვეტილება დაღუპული სამხედრო მოსამსახურის ოჯახისათვის ერთჯერადი დახმარების მიცემის თაობაზე. სასამართლო განმარტავს, რომ სზაკის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება მაშინ აქვს სახეზე, როდესაც ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში მას რჩება შესაძლებლობა აირჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადგენს კანონმდებელი და ამით ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, გადაწყვეტილება მიიღოს საკუთარი პასუხისმგებლობით, კანონის მიზნების და კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით. საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ გარდაცვლილი პირი იყო გამორჩეული სამხედრო მოსამსახურე, საქართველოს შეიარაღებული ძალების რიგებში უმწიკვლო სამსახურისთვის მას მიღებული აქვს არაერთი ორდენი და საპატიო სიგელი, იყო ერაყისა და სხვა მრავალი სამშვიდობო ოპერაციის მონაწილე. ამიტომ, უზენაესი სასამართლო თვლის, რომ საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ მისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ხელახლა უნდა განიხილოს და გადაწყვიტოს დაინტერესებული პირისთვის მისი მეუღლის გარდაცვალებასთან დაკავშირებული ერთჯერადი დახმარების მიცემის საკითხი და გაითვალისწინოს გარდაცვლილი სამხედრო მოსამსახურის მიერ სახელმწიფოს ერთიანობის შენარჩუნებაში შეტანილი წვლილი, ასევე მისი ოჯახის მძიმე მატერიალური მდგომარეობა. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ მოსარჩელე და მისი შვილები არიან 2008 წლის 6 აგვისტოს

რუსეთის ფედერაციის შეიარაღებული ძალების თავდასხმის შედეგად იძულებით გადაადგილებული პირები და მათ მინიჭებული აქვთ დევნილის სტატუსი.³³³

ამ შემთხვევაში, სასამართლო ცდილობს ადმინისტრაციულ ორგანოს მიუთითოს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს მისი მიზნის შესაბამისად. ამასთან, სასამართლო ადმინისტრაციულ ორგანოს მიუთითებს, თუ რა გარემოებები უნდა გაითვალისწინოს საქმის ხელახალი განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების დროს.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის განჩინება ეხება ექიმის სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერებასთან დაკავშირებულ დავას. დაინტერესებულმა პირმა მიმართა პირველი ინსტანციის სასამართლოს და მოითხოვა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროფესიული განვითარების საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა, რომლის საფუძველზეც მას 3 თვის ვადით შეუჩერდა სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედების ვადა. მოსარჩელემ აღნიშნა, რომ ერთ-ერთ სამედიცინო დაწესებულებაში ჩატარდა ოპერაცია, რომელიც წარმართა ქირურგმა. ოპერაციაში მოსარჩელე მონაწილეობდა როგორც ქირურგის ასისტენტი. პირმა, რომელსაც ოპერაცია ჩაუტარეს, განცხადებით მიმართა სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტოს და აღნიშნა, რომ ექიმები მის მიმართ გულგრილად და არაკეთილსინდისიერად ახორციელებდნენ საქმიანობას, რაც გამოიხატა ოპერაციის არასწორ დაგეგმვაში და ოპერაციის შემდგომი კონსულტაციის ჩაუტარებლობაში. პროფესიული განვითარების საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის საფუძველზეც მოსარჩელეს შეუჩერდა სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედება სამი თვის ვადით და დაევალა კვალიფიკაციის ციკლის გავლა. საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, კანონმდებლობით საექიმო საქმიანობის არასწორად წარმართვისათვის გათვალისწინებულია პროფესიული პასუხისმგებლობის ისეთი სახეები, როგორცაა: წერილობითი გაფრთხილება; სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერება. სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერების სანქციის გამოყენების საფუძველია მისი მფლობელის მიერ დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობა, აგრეთვე სახელმწიფო სერტიფიკატის მფლობელის მიერ ერთი წლის განმავლობაში სულ ცოტა 3-ჯერ მიღებული წერილობითი გაფრთხილება. დადგენილია, რომ მოსარჩელეს განსახილველ შემთხვევამდე პროფესიული პასუხისმგებლობა არასდროს დაკისრებია, მას არ მიუღია წერილობითი გაფრთხილება საექიმო საქმიანობის წესების

³³³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმზე ბს-270-266 (კ-12).

დარღვევისთვის. სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ არის დასაბუთებული არც სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერების სხვა საფუძველი – სახელმწიფო სერტიფიკატით განსაზღვრული პირობების ან ნებადართული დამოუკიდებელი საექიმო საქმიანობისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა. ამასთან, უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ საქმე უკვე განიხილა პირველი ინსტანციის სასამართლომ, რომლის გადაწყვეტილებით ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა მოსარჩელის მოთხოვნა, გაუქმდა სადავო აქტი და ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალა ახალი აქტის გამოცემა. სააპელაციო სასამართლომ ეს გადაწყვეტილება უცვლელად დატოვა. ხოლო, სააპელაციო სასამართლოს განჩინება საკასაციო წესით არ გასაჩივრებულა. სასამართლოს მიერ მიღებული, ძალაში შესული გადაწყვეტილებით დადგინდა, რომ დარღვევები არ ქმნიდა საკმარის საფუძველს მოსარჩელის მიმართ პასუხისმგებლობის ისეთი ზომის დაკისრებისთვის, როგორცაა სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერება. სააპელაციო სასამართლომ გაიზიარა პირველი ინსტანციის სასამართლოს დასკვნა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაწყვეტილების მიღების დროს მხედველობაში არ მიიღო სანქციის პროპორციულობა, თანაზომიერება და პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებები. უზენაესი სასამართლო აღნიშნავს, რომ კანონიერ ძალაში შესულ გადაწყვეტილებას აქვს სავალდებულობის, პრეიუდიციულობის თვისებები. მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლომ ადმინისტრაციულ ორგანოს დაავალა საკითხის ხელახალი განხილვა მხოლოდ იმ ნაწილში, რომელიც დოკუმენტაციის შევსებას ეხებოდა, საბჭომ განმეორებით იმსჯელა ჩატარებული მკურნალობის სისწორეზე და დაადასტურა მის მიერ მიღებული პირველადი გადაწყვეტილების სისწორე. უზენაესი სასამართლოს აზრით, საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არის დაუსაბუთებელი და არ შეესაბამება კანონმდებლობას. საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს სანქციის შეფარდებისას დაიცვას დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესები. პასუხისმგებლობის დაკისრებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ მხედველობაში უნდა მიიღოს მისი პროპორციულობა და თანაზომიერება, პასუხისმგებლობის შემამსუბუქებელი გარემოებები, მის შეფარდებამდე დარღვევის არარსებობა, გადაცდომის სიმძიმე, პიროვნება. ეს კი, საბოლოო ჯამში, განაპირობებს პროფესიული პასუხისმგებლობის გამოყენებული სახის ადეკვატურობას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილების შერჩევას. პროფესიული პასუხისმგებლობის

აღტერნატიული ზომის არსებობა მიუთითებს უფრო მკაცრი სახის პასუხისმგებლობის გამოყენების შესაძლებლობაზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ნაკლებად მკაცრი სანქცია ვერ უზრუნველყოფს სახდელის მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას. სასამართლოს მოსაზრებით, საბჭოს მიერ სანქციის შერჩევა არის ამ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება. ამასთან, სასამართლო აღნიშნავს, რომ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილება ბათილად იქნა ცნობილი, რადგან არ იყო მითითებული გადაწყვეტილების მიღების არგუმენტები, გადაწყვეტილება არ იყო დასაბუთებული, კერძოდ, თუ რატომ იყო შესაძლებელი მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფო სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერება მაშინ, როდესაც შესაძლებელი იყო აღტერნატიული ზომის გამოყენება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ იყო დასაბუთებული, თუ რატომ ვერ იქნებოდა მიღწეული მიზანი მოსარჩელისათვის სხვა, უფრო მსუბუქი სანქციის გამოყენებით. მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლომ მკაფიოდ მიუთითა ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომ სერტიფიკატის მოქმედების შეჩერება არაადეკვატური სანქცია იყო, ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ გაითვალისწინა სასამართლოს მოსაზრებები. ეს კი სცდება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციის სფეროს და გასაჩივრებული აქტის ბათილად ცნობის საფუძველს წარმოადგენს. სასამართლო აღნიშნავს, რომ დისკრეციის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილება არ ათავისუფლებს ადმინისტრაციულ ორგანოს მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებისაგან. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოს მითითება, რომ სხდომისა და მისი დაოქმების ფორმატი არ ითვალისწინებს სხდომაზე გამართული მსჯელობის ყველა დეტალის ასახვის ვალდებულებას, არ ათავისუფლებს მას მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებისაგან, რომელსაც ოქმი არ შეიცავს. მსჯელობის შედეგად გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცხადად უნდა აისახოს, თუ რა მოსაზრებები გაიარა ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკითხზე მსჯელობის შედეგად, დასაბუთება მოყვანილი უნდა იყოს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში და არა ადმინისტრაციული ორგანოს წინა სხდომების საოქმო ჩანაწერებში. როცა ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა აქტის გამოცემის დროს. სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ „ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მცდარ სამედიცინო ქმედებად მიიჩნევა ექიმის მიერ უნებლიედ პაციენტის მდგომარეობისთვის შეუსაბამო სადიაგნოზო და/ან სამკურნალო ღონისძიების ჩატარება, რაც მიყენებული ზიანის უშუალო მიზეზი გახდა. სასამართლოს მოსაზრებით, მცდარი საექიმო ქმედება არის შემთხვევითი,

იურიდიული მნიშვნელობის მქონე, ემპირიული მოვლენა, რომლის დადგენა ხდება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში. მოცემულ შემთხვევაში კი არ იკვეთება მცდარი სამედიცინო ქმედება, სამედიცინო შეცდომა განპირობებული ექიმის პროფესიული და პიროვნული თვისებებით (უყურადღებობა, თავდაჯერებულობა, არასაკმარისი კვალიფიკაცია), დიაგნოსტიკით (გაურკვეველობა, დაავადების მცდარი ან დაგვიანებული გამოკვლევა), მკურნალობის ტაქტიკით (ოპერაციის მიმართ ჩვენების არასწორად განსაზღვრა, ოპერაციის მოცულობა და დროის არასწორი შერჩევა), გამოყენებული ტექნიკით (სამედიცინო ტექნიკის არასწორი გამოყენება). უზენაესი სასამართლო თვლის, რომ ყველა დამდგარი არასასურველი შედეგი ვერ იქნება მიჩნეული მცდარი სამედიცინო ქმედების რეზულტატად. სამედიცინო შეცდომა არის მხოლოდ და მხოლოდ ისეთი არასწორი ქმედება, რომელიც მიყენებულ ზიანთან უშუალო მიზეზობრივ კავშირშია, რასაც მოცემულ შემთხვევაში ადგილი არ ჰქონია. საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ სამედიცინო მომსახურების გაწევა ობიექტურად შეიცავს ზიანის მიყენების შესაძლებლობას. ამიტომ, სამედიცინო სფეროს მუშაკის საქმიანობა შეიცავს გარკვეულ რისკებს, დაკავშირებულს მკურნალობის პროცესში დაშვებულ შეცდომებთან. საექიმო საქმიანობის განვრცობითი განმარტება, საექიმო საქმიანობის მცდარად მიჩნევა მხოლოდ მკურნალობის არასასურველი შედეგის მიხედვით, სასამართლოს არ მიაჩნია მართებულად. აღნიშნული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, უზენაესმა სასამართლომ უცვლელად დატოვა სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება.³³⁴

ზემოაღნიშნული სასამართლო გადაწყვეტილება არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სიღრმისეული შემოწმების მცდელობა. ერთის მხრივ, სასამართლო მიუთითებს კანონის მიზნებსა და ამოცანებზე, მეორეს მხრივ კი გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების, ასევე სადავო გადაწყვეტილების დეტალურად დასაბუთების მნიშვნელობაზე.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წელს მიღებული გადაწყვეტილება ეხება საჯარო სამსახურთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ დავას, კერძოდ, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას, სამუშაოზე აღდგენასა და განაცდურის ანაზღაურებას. გადაწყვეტილების მიხედვით, დაინტერესებული პირი დაინიშნა თბილისის მერიაში ერთ-ერთ თანამდებობაზე. თუმცა, რამდენიმე თვის შემდეგ, მერმა გამოსცა ამ პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების ბრძანება. მანამდე, თბილისის მერიაში მუშაობის პერიოდში გათავისუფლებულ პირს დისციპლინური სახდელი არ

³³⁴ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 11 დეკემბრის განჩინება საქმეზე ბს-229-226 (კ-14).

ჰქონია დაკისრებული. სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, მოდავე მხარე, შრომითი უფლების რეალიზებას ახდენდა საჯარო სამსახურში და წარმოადგენდა საჯარო მოსამსახურეს. საჯარო მოხელის სტატუსი მოიცავს არამარტო პირის დასაქმებას საჯარო სამსახურში, არამედ მთელ რიგ პასუხისმგებლობას საჯარო და საერთო სახელმწიფოებრივი კეთილდღეობის ინტერესებთან. სასამართლოს განმარტებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი პირდაპირ მიუთითებს ამ ინტერესებზე, სათანადო თვისებებსა და უნარ-ჩვევებზე, პასუხისმგებლობის გაცნობიერების მაღალ სტანდარტებზე, სახელმწიფოებრივი საქმიანობის კეთილსინდისიერად და კვალიფიციურად მიდგომაზე. ზემოაღნიშული კანონით დადგენილი ძირითადი პრინციპებია: საქართველოს სახელმწიფოსა და ხალხის ერთგულება; საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების უზენაესობის დაცვა მოსამსახურეთა მიერ თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას; ადამიანის და მოქალაქის უფლებების, თავისუფლებების და ღირსების პატივისცემა; საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა მათი უნარისა და პროფესიული მომზადების შესაბამისად; მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმი და კომპეტენტურობა; საქვეყნობა; საჯარო სამსახურის უპარტიობა და საერო ხასიათი; მოსამსახურეთა კადრების სტაბილურობა; სამსახურის ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი დაცვა. სასამართლო ადგენს, რომ საქმის მასალების თანახმად, მოსარჩელე ასრულებდა თავის სამსახურებრივ მოვალეობას მითითებული პირობების და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით. მოსარჩელე სამსახურიდან გათავისუფლდა სამსახურებრივ მოვალეობათა უხეში დარღვევისთვის, გათავისუფლების ფაქტობრივ საფუძვლად სამსახური მიიჩნევს მის მიერ მოვალეობის არაჯეროვან შესრულებას, კერძოდ, ერთ-ერთი ორგანიზაციის მიერ ტრანსპორტის მომსახურების ოდენობის (კილომეტრაჟის) დადასტურებას, მიღება-ჩაბარების აქტის არასათანადოდ წარმოებას პერიოდული ინსპექტირების და კონტროლის ღონისძიებების განხორციელების გარეშე. ძირითად აქცენტი გამახვილებულია იმ გარემოებაზე, რომ შემსრულებლის მიერ შესრულებული სამუშაოს დადასტურებისას მოსარჩელემ არ დაიცვა შესრულებული სამუშაოს ინსპექტირების და კონტროლის წესები, გააფორმა მიღება-ჩაბარების აქტი, უნებართვოდ გამოიყენა სამსახურებრივი ბეჭედი და დაადასტურა ხელმოწერით ისე, რომ საქმის კურსში არ ჩააყენა სამსახურის უფროსი. სააპელაციო სასამართლო განმარტავს, რომ საჯარო მოხელე განსაკუთრებული ფუნქციების მატარებელი სტატუსის მქონე პირია, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი საქმიანობის შესრულების ვალდებულებების აღებისას, მისი კვალიფიციური მუშაობა სხვა პირობებთან ერთად იზომება იმ კრიტერიუმებით, თუ რამდენად ოპტიმალურია მისი საქმიანობის შესრულება, გააჩნია თუ არა თვითშემოქმედების უნარი, რომელიც ზედმიწევნით შესატყვისი და

თანმდომდევრული იქნება შესასრულებელი სამუშაოებისა, აგრეთვე რამდენად ეფექტურად აქვს დაგეგმილი და გააზრებული შესასრულებელი სამუშაო. სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 99-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, მოხელე შეიძლება გაანთავისუფლონ სამსახურიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოქმედების გარეშე, თუ იგი უხეშად დაარღვევს სამსახურებრივ მოვალეობებს. ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე, სასამართლო მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია ფართო დისკრეცია შიდა სამსახურებრივი ურთიერთობის დარეგულირებისას. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია შრომით ურთიერთობებში წარმოშობილი კონფლიქტის დაბალანსება მოახდინოს არა კანონით გაწერილი მხოლოდ ერთადერთი პირობით, არამედ მას ეძლევა კონფლიქტის სრულყოფილად შესწავლის შედეგად თანაზომიერების და ასეთი კონფლიქტის წარმოშობის დეტალური გამოკვლევით, შეფასებით და გაანალიზებით ოპტიმალური დარეგულირების შესაძლებლობა. სასამართლოს განმარტებით, კარგად უნდა იქნას გააზრებული ის გარემოება, რომ საკანონმდებლო აქტების მოქმედება მიზანმიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობების არა მხოლოდ დადგენილი პირობებში ზედმიწევნით მოქცევისკენ, არამედ ისინი ემსახურებიან მთავარ მიზანს – ქვეყანაში საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მიმართულებებს, ქვეყნის ძირითად სტრატეგიებს და აღიარებულ ღირებულებებს. მოსარჩელის გათავისუფლების შესახებ ბრძანება დასაბუთებული უნდა იყოს სწორედ კანონმდებლობის მოქმედების ფართო გაგებით, მისი მიზნების შესაბამისად. სასამართლო თვლის, რომ აქტის გამოცემისას დარღვეულია ის ნორმები, რომლებიც ადმინისტრაციული აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებას, მათ საფუძვლად მითითებული პირობების სრულყოფილად და ყოველმხრივ დადასტურებას, ფაქტობრივ გარემოებათა ზედმიწევნით შესწავლით და შეფასებით, რაც მოცემულ შემთხვევაში სახეზე არ არის. სასამართლოს აზრით, სასამართლო კომპეტენციას სცილდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს შეამოწმოს საკითხის გადაჭრის ყველაზე მისაღები გზის არჩევის მიზანშეწონილობა. თუმცა, სასამართლო აკონტროლებს, დასაბუთებულია თუ არა ასეთი აქტები და აქტში მითითებული დასაბუთება სანდოა თუ არა, რაც საკითხის გადაჭრის დროს კანონიერების, გამჭვირვალობის, ობიექტურად შეფასების, ყოველმხრივი და სრულყოფილი გამოკვლევის შედეგად არის მიღებული. სასამართლო თვლის, რომ მოსარჩელის განთავისუფლების შესახებ ბრძანების კანონიერების უტყუარობა სათანადოდ არ არის დადასტურებული, არ არის დასაბუთებული, რომ მოსარჩელის განთავისუფლება არის უკიდურესი ღონისძიება, რომელიც მიღებულ იქნა საჯარო და კერძო ინტერესების როგორც

ვიწრო ისე ფართო გაგებით, გააზრებული იქნა საყოველთაოდ აღიარებული და განმტკიცებული ძირითადი უფლებები და ღირებულებები, არ იქნა შეფასებული და დაანგარიშებული მოსარჩელის შესაძლო არაჯეროვანი სამსახურებრივი შესრულებით ადმინისტრაციული ორგანოსადმი და საჯარო ინტერსებისადმი მიყენებული ზიანის ხასიათი თუ ოდენობა. გარდა ამისა, სასამართლო აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო თავისი სრულყოფილი დასაბუთებით პირდაპირ უნდა აქარწყლებდეს შესაძლო ეჭვებს თანაბარ პირობებში თანაბარი წესების გამოუყენლობის შემთხვევის შესახებ, ეჭვებს – გარკვეული ინტერესებიდან გამომდინარე შესაძლო დისკრიმინაციული მოპყრობის გამო. სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც გადაწყვეტილების მიღებისას იყენებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, აგებს პასუხს საკუთარი შეხედულებით მიღებული გადაწყვეტილების ეფექტურობის და მართებულობის უტყუარობაზე. სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული სასამართლოს კომპეტენცია სადავო აქტების კანონიერების შემოწმების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების პროცესუალური საფუძვლების შერჩევისას შემოფარგლულია შესაბამისი კომპეტენციით. მართლმსაჯულების ორგანოს და მმართველობითი ორგანოების კომპეტენციები არ არის თანმხვედრი. ამდენად, სასამართლო ვერ დაუშვებს კომპეტენციათა კონფლიქტს, ვერ შეიტკრება ადმინისტრაციული ორგანოების სპეციალურ საქმიანობაში. სასამართლო იყენებს სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილს, რომლის მიხედვითაც, თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს გამოსცეს ახალი. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაასაბუთოს მოსარჩელის განთავისუფლების უკიდურესი აუცილებლობა მისი პიროვნების, კვალიფიკაციის, უნარების მიხედვით. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამორიცხოს შესაძლო დისკრიმინაციული მიდგომა. სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ მოხელის განთავისუფლების კანონიერება ისე კარგად უნდა დაასაბუთოს თავის ბრძანებაში, რომ თავიდან იქნას აცილებული ეჭვები დასაქმებულის მხრიდან მისი სტიგმატიზაციისა ნებისმიერი ნიშნის მიხედვით, იქნება ეს ეთნიკური, რელიგიური, პოლიტიკური თუ სხვა მახასიათებლის მიხედვით. პირს არ უნდა დარჩეს არც ერთი კითხვა პასუხგაუცემელი, რომელიც შეუქმნის წარმოდგენებს და გაუჩინს შეგრძნებებს უთანასწორო და უსამართლო მოპყრობის მსხვერპლად აღმოჩენისა. ამასთან, სააპელაციო პალატა იზიარებს პირველი ინსტანციის სასამართლოს პოზიციას და აღნიშნავს, რომ იძულებითი განაცდური ანაზღაურების შესახებ მოთხოვნას არ

აკმაყოფილებს, რადგან სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების ბათილად ცნობა არ იწვევს სამსახურში დაუყოვნებლივ აღდგენას, თუ სასამართლო გადაწყვეტილების შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ. განაცდური ხელფასი ანაზღაურდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოსარჩელეს აღადგენს სამსახურში.³³⁵

ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში უფრო მეტი მცდელობაა მოცემული, დასაბუთდეს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების აუცილებლობა მისი მიზნის შესაბამისად. სასამართლო ასევე მიუთითებს, თუ რა მიზნებს უნდა ემსახურებოდეს საჯარო მოხელე.

12. საგამოცდო და გამოცდის მსგავსი შეფასებითი გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის ფარგლები

12.1 სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრებები და სასამართლო პრაქტიკა გერმანიაში

არსებობს ისეთი გადაწყვეტილებები, როდესაც მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია დაადგინოს გადაწყვეტილების მიღების სტანდარტები. ასეთია საგამოცდო და გამოცდის მსგავსი შეფასებითი გადაწყვეტილებები.³³⁶

საგამოცდო გადაწყვეტილებები მოიცავს როგორც საგამოცდო კითხვებზე პასუხების შესაბამისობის შეფასებას, ასევე გამოცდებისთვის სპეციფიკურ, საგნობრივ-სამეცნიერო შეფასებებს. მაშინ როდესაც საგნობრივი და სამეცნიერო შეფასების (პასუხი „სწორია“, „მცდარია“, „დასაშვებია“) შემოწმება შესაძლებელია სასამართლოში, გამოცდებისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური შეფასების შემოწმება, რომელიც ეფუძნება გამომცდელის გამოცდილებას და განუმეორებელ საგამოცდო სიტუაციას, ვერ მოწმდება სასამართლოში. ასეთი გარემოებების რეკონსტრუქცია, გამეორება სასამართლოში შეუძლებელია. საგამოცდო გადაწყვეტილებების სისწორის შემოწმების დროს მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვას თანასწორობის პრინციპი. ადმინისტრაციულმა ორგანომ ყველა კანდიდატი უნდა ჩააყენოს თანაბარ მდგომარეობაში, იგულისხმება მსგავსი სირთულის დავალებების შერჩევა, გამომცდელის შერჩევა, გამოცდის დრო და

³³⁵ სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 9 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე 3ბ/1668-15.

³³⁶ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2477.

გამოცდის მიმდინარეობა. ასეთი გადაწყვეტილებების შემთხვევაში, სასამართლო ამოწმებს მხოლოდ საგამოცდო გადაწყვეტილების საგნობრივ სისწორეს.³³⁷

შეუძლებელია არამართო საგამოცდო სიტუაციების აღდგენა-გამეორება, არამედ ასევე გამომომცდელის შეცვლა-ჩანაცვლება. ამასთან, საგულისხმოა, რომ სასამართლოს არანაკლებ სიბიექტური წარმოდგენა შეიძლება ჰქონდეს საგამოცდო შეფასების სისწორის შემოწმების დროს. ამიტომ, შეუძლებელია სასამართლომ ქულა დაუწეროს გამოსაცდელ პირს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ საგამოცდო გადაწყვეტილება არსებით წინააღმდეგობაში არ მოდის კანონმდებლობასთან, სასამართლომ იგი ძალაში უნდა დატოვოს. როდესაც ადამიანები სხვა ადამიანების შესაძლებლობებს აფასებენ, სახეზეა პიროვნული შეფასება. ამიტომ, სასამართლოს ასეთი შეფასებების შემოწმების უფლება კი „არ აქვს“, არამედ ასეთი გადაწყვეტილებების შემოწმება „არ შეუძლია.“³³⁸ ადამიანი, როგორც შემფასებელი, განუმეორებელია.³³⁹

მაგალითად, გერმანიის ერთ-ერთი მიწის საგამოცდო კანონმდებლობის მიხედვით, გამოსაცდელმა პირმა უნდა მიაღწიოს „სწავლების მიზანს.“ „სწავლების მიზანი“ მიღწეულია, თუ მისი ცოდნა სულ მცირე „საკმარისია.“ მაგრამ, რა არის „სწავლების მიზანი“? რას გულისხმობს შეფასება „საკმარისია“? „სწავლების მიზანს“ კანონმდებლობა არ განმარტავს, თუმცა, ადგენს, რომ შეფასება „საკმარისია“ განისაზღვრება მაშინ, თუ სტუდენტის ნაშრომი, მიუხედავად არსებული ხარვეზებისა, შეესაბამება „საშუალო მოთხოვნებს“. ეს განმარტებაც ბუნდოვანია. რამდენად არსებითი ან არაარსებითი უნდა იყოს ხარვეზები იმისთვის, რომ შემფასებელმა სტუდენტის ცოდნა ჩათვალოს „საკმარისად“? ცხადია, რომ მრავალი ასეთი სამართლებრივი ტერმინი იძლევა სხვადასხვა განმარტების შესაძლებლობას. ამიტომაც ხდება, რომ პირველადი შეფასების კანონიერების შემოწმებისას, სხვა შემფასებელი პირველადი შეფასებისაგან განსხვავებულ შეფასებას განსაზღვრავს. გერმანიაში დიდი ხნის განმავლობაში აღიარებული იყო, რომ საგამოცდო გადაწყვეტილებებზე სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია გამომცდელის შეფასების თავისუფლების გამო. სასამართლო კონტროლს ექვემდებარებოდა გამოცდის მხოლოდ გარეგანი მხარე და არა მისი შინაარსი.³⁴⁰

³³⁷ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 877.

³³⁸ Hummel H., Gerichtsschutz gegen Prüfungsbewertungen (Rechtsgarantie – Rechtliches Gehör - Beurteilungsspielraum), Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 105, Duncker & Humblot/Berlin 1969, გვ. 23.

³³⁹ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 3.

³⁴⁰ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 3.

სასკოლო საგამოცდო და, ზოგადად, საგამოცდო გადაწყვეტილებების განსაკუთრებული ხასიათის აღიარებას მივყავართ დასკვნამდე, რომ კანონმდებელს სურს მასწავლებელს და შემფასებლებს საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ დაუტოვოს თავისუფალი სივრცე, რომლის შეფასებაც შეუძლებელია სასამართლოს მიერ. ისეთი საგამოცდო გადაწყვეტილებები, რომლებიც არ არღვევს საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის პრინციპს და არ არის განპირობებული შემფასებლის თვითნებობით, რჩება სასამართლო კონტროლის მიღმა. მოსარჩელე ატარებს ობიექტურ სამართლებრივ ვალდებულებას, სასამართლოში დაასაბუთოს, რომ საგამოცდო გადაწყვეტილება მიღებულია თვითნებურად და ეწინააღმდეგება მიუკერძოებლობის პრინციპის.³⁴¹

ამასთან, სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული მოსაზრებების მიხედვით, საგამოცდო გადაწყვეტილებების შემთხვევებში მინიჭებული შეფასების თავისუფლება არ მოდის წინააღმდეგობაში გერმანიის ძირითადი კანონის (კონსტიტუციის) მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილთან, რადგან:

- გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილი დაინტერესებულ პირს ანიჭებს გასაჩივრების უფლებას, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებას, თუმცა, არაფერს ამბობს სასამართლო კონტროლის ინტენსივობის შესახებ;
- თუ სასამართლო უფრო მკაცრად შეამოწმებს საგამოცდო გადაწყვეტილებებს, ეს უფრო მეტად საზიანო იქნება საგამოცდო სფეროსთვის, ასევე სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეისთვისაც;
- ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი არ გულისხმობს, რომ სასამართლომ ადმინისტრაციული ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ყველა დეტალი შეამოწმოს;
- გამოსაცდელ პირს აქვს უფლება მოითხოვოს შეფასების სამართლებრივი თვალსაზრისით გადამოწმება, კერძოდ, გამომცდელმა სწორი ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების საფუძველზე მიიღო თუ არა გადაწყვეტილება და დაიცვა თუ არა შეფასების პრინციპები, ასევე გადაწყვეტილება ხომ არ ეფუძნება ისეთ გარემოებას, რომელიც საქმესთან არ არის კავშირში.³⁴²

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს 1959 წელს მიღებული გადაწყვეტილების მიხედვით, მოქმედი

³⁴¹ Hummel H., Gerichtsschutz gegen Prüfungsbewertungen (Rechtsgarantie – Rechtliches Gehör - Beurteilungsspielraum), Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 105, Duncker & Humblot/Berlin 1969, გვ. 44.

³⁴² Hummel H., Gerichtsschutz gegen Prüfungsbewertungen (Rechtsgarantie – Rechtliches Gehör - Beurteilungsspielraum), Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 105, Duncker & Humblot/Berlin 1969, გვ. 53.

კანონმდებლობა ქმნის სამართლებრივ ჩარჩოს მასწავლებლებისა და შემფასებლებისთვის, რომლის ფარგლებშიც მათ უფლება აქვთ განახორციელონ შეფასების პროცედურა. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი კი არ სთხოვს სასამართლოს შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებების თითოეული პუნქტი. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარე, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება მინიჭებული, მაშინ სასამართლო კონტროლი შეზღუდულია.³⁴³

სასამართლოები, მსგავსი პრაქტიკის დაწყებისთანავე აღიარებდნენ, რომ გამომცდელს აქვს თავისუფალი დისკრეცია. სასამართლომ არ შეიძლება ჩაანაცვლოს გამომცდელი, მაშინაც კი, როდესაც მასწავლებელმა არასწორი შეფასებითი გადაწყვეტილება მიიღო. გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, აღიარებულია, რომ კონკრეტული, მკაცრად განსაზღვრული წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს სასამართლო შემოწმებისაგან თავისუფალი სივრცე – შეფასებითი თავისუფლება და ეს სრულ შესაბამისობაშია კონსტიტუციასთან. მასწავლებელი მოსწავლის შესაძლებლობებს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში აკვირდება და ამიტომ არ შეიძლება მისი გადაწყვეტილება იყოს მხოლოდ „მათემატიკურად“ გამოყვანილი ქულა. მოსამართლეს კი არ შეუძლია მოსწავლეს ქულა დაუწეროს, რადგან მას არ შეუძლია მოსწავლეზე დაკვირვება ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ასევე არ შეუძლია სხვა მოსწავლეებთან შედარების საფუძველზე გამოიყვანოს ქულა.³⁴⁴

თუმცა, ეს მიდგომა და სასამართლო პრაქტიკა შეიცვალა 1991 წლის შემდეგ, როდესაც გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები საგამოცდო შეფასებებთან დაკავშირებით. გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ ადმინისტრაციულ სასამართლოებს მიუთითა, რომ გასაჩივრებული საგამოცდო შეფასებების შემოწმება უნდა მოხდეს უფრო მკაცრად. ძველი სასამართლო პრაქტიკა კი არ შეესაბამება გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილს. საჭიროების შემთხვევაში, სასამართლომ უნდა შეამოწმოს საგამოცდო გადაწყვეტილება სათანადო საგნობრივი ცოდნის ექსპერტის დახმარებით. ამ გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარე, დადგინდა ახალი მოთხოვნები საგამოცდო პროცედურასთან

³⁴³ BVerwGE 8, გვ. 274.

³⁴⁴ Hummel H., Gerichtsschutz gegen Prüfungsbewertungen (Rechtsgarantie – Rechtliches Gehör - Beurteilungsspielraum), Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 105, Duncker & Humblot/Berlin 1969, გვ. 53.

მიმართებაში:³⁴⁵

საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთი გადაწყვეტილება ეხებოდა იურისტთა საკვალიფიკაციო გამოცდას, ხოლო მეორე - მედიკოსთა გამოცდას. „მეხის გავარდნა“ საგამოცდო სამართალში – ასე შეფასდა სამეცნიერო ლიტერატურაში საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები. საკონსტიტუციო სასამართლომ საგამოცდო გადაწყვეტილებების შესაბამისი კონტროლის განხორციელებისაგან თავის შეკავება მიიჩნია გერმანიის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 ნაწილის დარღვევად, ვინაიდან ეს ნორმა განამტკიცებს არამართო სასამართლოსადმი მიმართვის, არამედ აგრეთვე სასამართლოს მიერ ეფექტური კონტროლის განხორციელების უფლებას. გერმანიის ძირითადი კანონის ზემოაღნიშნული ნორმიდან გამომდინარეობს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტების სრული შემოწმების ვალდებულება. ეს პრინციპი მოქმედებს იმ შემთხვევაშიც, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ეყრდნობა განუსაზღვრელი ცნებების შეფასებას.³⁴⁶

საკონსტიტუციო სასამართლომ ამ გადაწყვეტილებებით დაადგინა, რომ (1) აუცილებელია სრულად შემოწმდეს ე.წ. „სავნობრივი კითხვები“ და (2) აუცილებელია გამომცდელს ჰქონდეს შეფასების თავისუფლება,³⁴⁷ რომელსაც განეკუთვნება, მაგალითად საგამოცდო დავალების სირთულის შეფასება, აგრეთვე შეფასება, თუ როგორ და რა მოცულობით უნდა დაამუშავოს თავისი პასუხი გამოსაცდელმა პირმა, ქულის განსაზღვრა.³⁴⁸

საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებების საფუძველზე, სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჩნდა მოსაზრებები, თუ როგორ უნდა წარიმართოს საგამოცდო შეფასებების პროცედურა და როგორ უნდა განხორციელდეს სასამართლო კონტროლი:

12.1.1 გამოსაცდელი პირის მოსაზრებების მოსმენა და გამომცდელის თვითკონტროლი

გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, სამართლებრივი სახელმწიფოს

³⁴⁵ Niehues N., Stärkere gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, NJW, Heft 40, 1991, გვ. 3001.

³⁴⁶ Michaelis J., „Kontrolldichte im Prüfungsrecht“, VB1BW, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 1997, გვ. 442.

³⁴⁷ Kingreen T., Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003, გვ. 3

³⁴⁸ Michaelis J., „Kontrolldichte im Prüfungsrecht“, VB1BW, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 1997, გვ. 442.

უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელია მოსაზრების წარდგენის უზრუნველყოფა. დაინტერესებულ პირს უნდა შეეძლოს საკუთარი მოსაზრებები წარუდგინოს გადაწყვეტილების მიმდებ პირს. ეს გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, დაინტერესებულ პირს შეატყობინოს ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპების შესახებ და მისცეს მოსაზრების ეფექტიანად წარდგენის საშუალება.³⁴⁹

12.12 საგამოცდო შეფასების დასაბუთების ვალდებულება

შეფასებითი გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული. ასევე უნდა არსებობდეს გამოცდის დეტალური პროტოკოლი. მაგალითად, თუ გამომცდელი თვლის, რომ გამოსაცდელი პირის პასუხი არასწორია, მაშინ მან უნდა აღწეროს ეს პასუხი და დაასაბუთოს თავისი მოსაზრება წერილობით. გამოსაცდელმა პირმა უნდა იცოდეს, თუ რა მოსაზრებებმა განაპირობა მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება.³⁵⁰

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ 1991 წელს მიღებული გადაწყვეტილებების მთავარი აზრი მიზნად ისახავს შემფასებლის შეფასების თავისუფლების სრულ შეზღუდვას საგნობრივ-სამეცნიერო შეფასებებთან მიმართებაში. ასეთი საგნობრივ-სამეცნიერო ხასიათი შეფასებები აღარ არის გამომცდელის შეფასების თავისუფლების სფეროში მოქცეული და სასამართლოს მიერ სრულად შემოწმებადი. აღსანიშნავია ამ გადაწყვეტილების ერთ-ერთი ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც თუ საკამათო საკითხზე გამოსაცდელ პირს აქვს საკმაოდ დასაბუთებული პასუხი, მაგრამ საგამოცდო კომისია არ იზიარებს მის მოსაზრებას, რადგან მას აქვს განსხვავებული მოსაზრება ამ საკამათო საკითხის შესახებ, ეს არ შეიძლება იწვევდეს გამოსაცდელი პირის მიმართ ისეთი ნეგატიური გადაწყვეტილების გამოტანას, რომელიც გავლენას ახდენს მისი პროფესიული განვითარების უფლებაზე.³⁵¹

12.2. სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

გამოცდებთან და გამოცდების მსგავს შეფასებებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლის პრაქტიკა საქართველოში არაერთგვაროვანია.

2004 წელს საგამოცდო შეფასების კანონიერებასთან დაკავშირებით

³⁴⁹ Niehues N, Stärkere gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, NJW, Heft 40, 1991, გვ. 3002.

³⁵⁰ Niehues N, Stärkere gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, NJW, Heft 40, 1991, გვ. 3003.

³⁵¹ Niehues, N, Stärkere gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, NJW, Heft 40, 1991, გვ. 3003.

მოსარჩელემ მიმართა თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონულ სასამართლოს სასარჩელო განცხადებით. საქმეში მოპასუხე იყო ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. მოსარჩელემ მოითხოვა (1) ფასიან სექტორზე მისი ჩარიცხვის შესახებ თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის რექტორის 2004 წლის 27 აგვისტოს 4/963 ბრძანების გაუქმება; (2) თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის უფასო სწავლების სექტორზე ჩარიცხვა; (3) მის მიერ გადახდილი სწავლების საფასურის დაბრუნება. მოსარჩელის განმარტებით, 2004 წლის ივლისის თვეში აბარებდა მისაღებ გამოცდებს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში. ტესტურ გამოცდაში სახელმწიფო კომისიამ მისი ნაშრომი შეაფასა 8 ქულით, რის გამოც დააგროვა 34 ქულა და ჩაირიცხა ფასიან სექტორზე. უფასო სექტორზე ჩასარიცხად დააკლდა მხოლოდ ერთი ქულა. მოსარჩელემ ტესტურ გამოცდაში მიღებული შეფასება გააპროტესტა მიმღებ კომისიაში, რამდენადაც მიაჩნდა, რომ მის მიერ სწორად იქნა შემოხაზული კითხვაზე პასუხი. თუმცა, კომისიამ მისი პროტესტი არ დააკმაყოფილა. მოსარჩელემ გაპროტესტების დროს ასევე მოითხოვა შეხვედრა საგამოცდო კომისიის თავმჯდომარესთან, რაც ასევე არ დააკმაყოფილდა. მოპასუხის განმარტებით, მისაღები გამოცდების გამარტივებული ვარიანტის ტესტირების დანიშნულება იყო აბიტურიენტების მიერ ელემენტარული სამართლებრივი ცნებებისა და დებულებების ცოდნის, აგრეთვე აზროვნების უნარის გამოვლენა. ამ მიზნით მათთვის შექმნილი იყო სასწავლო ლიტერატურა სახელმწიფოსა და სამართლის საფუძვლებში. მისაღებ გამოცდებზე აბიტურიენტს უნდა გამოეყვინა რეკომენდირებული სასწავლო მასალის ცოდნა. მოპასუხის მტკიცებით, მითითებულ ტესტზე სწორად პასუხის გაცემას მოსარჩელზე შეძლებდა რომ გახსენებოდა „სახელმწიფოსა და სამართლის საფუძვლების“ 123-ე გვერდზე გადმოცემული დებულება. თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოს 2005 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილებით დაინტერესებული პირის მიერ წარდგენილი სარჩელი არ დააკმაყოფილდა. რაიონულმა სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ რეკომენდებულ საგამოცდო ლიტერატურაში, კერძოდ, „სახელმწიფოსა და სამართლის საფუძვლების“ 123-ე გვერდზე გაანალიზებული იყო საკითხი. აღნიშნული საკითხი მოწესრიგებული იყო საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლით, რომლის თანახმად, განზრახ უკანონო დაპატიმრებისას მოსამართლე სახელმწიფოსთან ერთად სოლიდარულად აგებდა პასუხს. რაიონულმა სასამართლომ არ გაიზიარა მოსარჩელის მტკიცება იმის თაობაზე, რომ აბიტურიენტს ტესტის ამოხსნისას უნდა ეხელმძღვანელა მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტით, რომ სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლი, ფაქტობრივად, წინააღმდეგობაში იყო საქართველოს კონსტიტუციის მითითებულ მუხლთან და მოსარჩელეს არ მოეთხოვებოდა აღნიშნულის ცოდნა. როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე

მუხლით, ისე სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლით, სახელმწიფო იღებდა დამდგარი ზიანის ანაზღაურების პასუხისმგებლობას, ამასთან, სამოქალაქო კოდექსი სოლიდარულ პასუხისმგებლობას აკისრებდა მოსამსახურეს, რომელიც განზრახ ან უხეშ გაუფრთხილებლობით ქმედებას ჩაიდენდა. აქედან გამომდინარე, რაიონული სასამართლოს მოსაზრებით, მოსარჩელის მიერ შემოხაზული იყო პასუხი, რომელიც ეწინააღმდეგებოდა სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლს და მისი სასარჩელო მოთხოვნა უსაფუძვლო იყო. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა პალატის 2005 წლის 16 ივნისის განჩინებით, სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა და უცვლელი დარჩა თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოს 2005 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილება. უზენაესმა სასამართლომაც არ დააკმაყოფილა დაინტერესებული პირის მოთხოვნა. სააპელაციო სასამართლოს აზრით, მოსარჩელეს არ მოუთხოვია მიღებული შეფასების გაუქმება და ხელახალი შეფასება. სააპელაციო სასამართლომ მიუთითა, რომ წარმოდგენილი სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც კი სადავო ბრძანების მოსარჩელის ნაწილში ბათილად ცნობა ავტომატურად არ გამოიწვევდა 2004 წლის მისაღები გამოცდების შედეგის – მოსარჩელის ნაშრომის 34 ქულით შეფასების გაუქმებას და შეცვლას გამსვლელი – 35 ქულით, რამდენადაც ეს არ წარმოადგენდა განსახილველი დავის საგანს, ხოლო სააპელაციო სასამართლო, სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 248-ე მუხლის თანახმად, ვერ იმსჯელებდა და ვერ მიაკუთვნებდა მხარეს იმაზე მეტს, ვიდრე ის მოითხოვდა. უზენაესმა სასამართლომ გაიზიარა სააპელაციო სასამართლოს მოსაზრება და არ დააკმაყოფილა მოსარჩელის მოთხოვნა, მიუხედავად მოსარჩელის მტკიცებისა, რომ ის სადავოდ ხდიდა მისი ნაშრომის შეფასების სისწორეს და რომ ფასიან სექტორზე ჩარიცხვის ბრძანების გაუქმების მოთხოვნა ნიშნავდა არასწორი შეფასების გაუქმებასაც. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, კასატორი ვერ ასაბუთებს თავისი მოთხოვნის საპროცესო-სამართლებრივ კანონიერებას. მოცემულ შემთხვევაში სარჩელის დავის საგანია ფასიან სექტორზე მისი ჩარიცხვის შესახებ თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის რექტორის 2004 წლის 27 აგვისტოს 4/963 ბრძანების ბათილად ცნობა, უფასო სწავლების სექტორზე ჩარიცხვა და გადახდილი სწავლების საფასურის დაბრუნება. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის რექტორის 2004 წლის 27 აგვისტოს 4/963 ბრძანების საგანი არ იყო მოსარჩელის საგამოცდო ნამუშევრების შეფასება და ქულათა რაოდენობის განსაზღვრა. აღნიშნულმა ბრძანებამ მოახდინა მხოლოდ იმ ფაქტის კონსტატაცია, მიღებულ შეფასებათა შესაბამისად რომელი აბიტურიენტი და რომელ სექტორზე ექვემდებარებოდა უნივერსიტეტში ჩარიცხვას. მისაღებ გამოცდებზე მიღებულ შეფასებათა სისწორე კი ცალკე დავის საგანია და ამდენად, საჭიროებდა შესაბამისი მოთხოვნის სახით სასარჩელო

განცხადებაში აღძვრას.³⁵²

ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებაში ჩანს, რომ არც ერთი სასამართლო ინსტანცია არ მიუთითებს დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებასა და საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთშეპირისპირების ვალდებულებაზე. სასამართლო არასრულად ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს საგამოცდო გადაწყვეტილების კანონიერებას.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის განჩინება ეხება დავას უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, მოსარჩელემ მოითხოვა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, რომლის საფუძველზეც მას უარი ეთქვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვაზე და ასევე მოითხოვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას დავალებოდა გამოეცა აქტი მისი ჩარიცხვის შესახებ. მოსარჩელემ გაიარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები. მან მიიღო 131 ქულა, რაც არასაკმარისი აღმოჩნდა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვისთვის. ამასთან, მოსარჩელეს ასევე შეტანილი ჰქონდა განაცხადი კომპიუტერული მულტიმედიის სპეციალობაზე. თბილისის სახელმწიფო სამხატვრო აკადემიამ მიმართა შეფასებისა და გამოცდების ეროვნულ ცენტრს მოსარჩელის მეორად კონკურსში ვაკანტურ ადგილებზე – არქიტექტურულ ძეგლთა რესტავრაციისა და კომპიუტერული მულტიმედიის სპეციალობებზე დაშვების თაობაზე. თუმცა, შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის წერილის მიხედვით, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უკვე გამოსცა აქტი, რომლის საფუძველზეც უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხულ აბიტურიენტთა სია დამტკიცებული იყო. აკადემიამ მას დროულად არ მიაწოდა შიდა ტურების შესახებ ინფორმაცია და, ამიტომ, მეორე ტურზე ჩარიცხვა საერთოდ არ განხორციელდა. განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანების საფუძველზე, მოსარჩელეს უარი ეთქვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვაზე. მოსარჩელის მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა პირველი ინსტანციის სასამართლომ. სააპელაციო სასამართლომ უცვლელად დატოვა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება. საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა დაინტერესებული პირის მოთხოვნა და სადაო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნო განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-

³⁵² საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის პირველი აგვისტოს განჩინება საქმეზე: ბს-1238-813(კ-05)

სამართლებრივი აქტი, რომლითაც მოსარჩელეს უარი ეთქვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვაზე. როგორც უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, კონკურსის შედეგების დაგვიანებით წარდგენა გამოწვეული იყო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბრალით. ამიტომ, დაირღვა აბიტურიენტის უფლება, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში მისი ჩარიცხვის საკითხის გადაწყვეტისას, გათვალისწინებული ყოფილიყო შემოქმედებითი ტურის გავლის შედეგი და მისი ჩარიცხვის გადაწყვეტილება განათლებისა და მეცნიერების მინისტრს მიეღო სწორედ ამ შედეგის გათვალისწინებით. სასამართლოს მოსაზრებით, განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის სადავო ბრძანება არ არის დასაბუთებული. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს გამორკვეული, აბიტურიენტის მიერ მიღებული ქულების რაოდენობა იყო თუ არა საკმარისი მისი კონკრეტულ სპეციალობაზე ჩასარიცხად იმ შემთხვევაში, თუკი სამხატვრო აკადემია მოსარჩელის მიერ კონკურსის გავლის შესახებ ინფორმაციას შეფასებისა და გამოცდების ეროვნულ ცენტრს დადგენილ ვადაში აცნობებდა. სამინისტროს მიერ ასევე არ იყო გამორკვეული არსებობდა თუ არა ვაკანსიები კომპიუტერული მულტიმედიის სპეციალობაზე და აღნიშნული ვაკანსიების არსებობის შემთხვევაში რამდენად იყო შესაძლებელი აბიტურიენტის ჩარიცხვა. სასამართლოს განმარტებით, მხოლოდ ის გარემოება, რომ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვის შედეგები უკვე შეჯამებულია, არ წარმოადგენს აბიტურიენტის პრეტენზიის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის საფუძველს. სასამართლოს განმარტებით, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსულების ფარგლებში, სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, აქტის წერილობით დასაბუთებაში უნდა მიუთითოს ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა აქტის გამოცემის დროს. სადავო ბრძანება კი არ შეიცავს არანაირ დასაბუთებას. სასამართლო თვლის, რომ რადგან აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევის გარეშე, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი და დაევალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ, გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.³⁵³

სასამართლო ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებაში მიუთითებს გარემოებათა სრულად გამოკვლევისა და შეფასების მნიშვნელობაზე, ასევე სადავო გადაწყვეტილების დასაბუთების აუცილებლობაზე. სასამართლო არ აფასებს დისკრეციული

³⁵³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-382-362 (კ-07).

უფლებამოსილების განხორციელებას მის მინიჭების მიზნის შესაბამისად.

თბილისის საქალაქო სასამართლომ 2015 წელს მიიღო გადაწყვეტილება, რომელიც ეხება გამოცდის მსგავსი შეფასების შესახებ დავას. გადაწყვეტილების მიხედვით, მოსარჩელემ მოითხოვა საქართველოს მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შექმნილი სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრის მიერ მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა. ამ გადაწყვეტილებით, მოსარჩელეს უარი ეთქვა დაფინანსებაზე. კერძოდ, მოსარჩელემ მონაწილეობა მიიღო 2015 წელს ზემოაღნიშნული ცენტრის მიერ გამოცხადებულ სამაგისტრო-სადოქტორო პროგრამების კონკურსში და მას როგორც „საერთაშორისო სამაგისტრო და სადოქტორო პროგრამის“ კონკურსანტს უარი ეთქვა დაფინანსებაზე, რადგან ვერ გადალახა ქულობრივი ზღვარი. კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად, განაცხადისა და სათანადო დოკუმენტაციის წარდგენა ხდებოდა ელექტრონული პლატფორმის გამოყენებით. კონკურსანტის შეფასების პროცესი შედგებოდა სამი საფეხურისაგან. პირველ საფეხური ითვალისწინებდა ელექტრონული განაცხადისა და თანდართული დოკუმენტაციის ადმინისტრაციულ, ფორმალურ შემოწმებას და მისი შესაბამისობის დადგენას საკონკურსო მოთხოვნებთან. მეორე საფეხურზე, კომისია შინაარსობრივად (ხარისხობრივად) ამოწმებდა კონკურსანტის მიერ წარდგენილ დოკუმენტაციას. ხოლო მესამე საფეხურზე ხდებოდა კომისიასთან გასაუბრება. მოსარჩელემ სამივე საფეხური გაიარა და კომისიის დადგენილი უმაღლესი ქულიდან (88) მიიღო 72.2 ქულა. სასამართლომ მოსარჩელის მოთხოვნა დააკმაყოფილა ნაწილობრივ. სასამართლო ამოწმებს მოსარჩელის მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისობას დადგენილ საკონკურსო სტანდარტებთან. გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია საკონკურსო პროგრამის ძირითადი მიზნები. კერძოდ, საკონკურსო პროგრამა ხელს უწყობს (1) ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის საჭირო მაღალკვალიფიციური კადრების მომზადებას; (2) საქართველოს მოქალაქეთა ან პირადობის ნეიტრალური მოწმობისა და ნეიტრალური სამგზავრო დოკუმენტის მფლობელთა მიერ უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად აღიარებულ, პრიორიტეტულ უცხო ქვეყნის სხვადასხვა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სამაგისტრო და სადოქტორო საგანმანათლებლო პროგრამებზე განათლების მიღებას; (3) სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებასა და პროფესიულ გადამზადებას; (4) უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის შესაბამისად აღიარებული უცხო ქვეყნის სხვადასხვა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკადემიური პერსონალის, მკვლევარებისა და პრაქტიკოსების საქართველოში მოწვევას. სასამართლო ასევე მსჯელობს კონკურსანტების შეფასების

განხორციელების წესზე. კერძოდ, გადაწყვეტილების მიხედვით, სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრის სამაგისტრო და სადოქტორო კონკურსის ელექტრონული მართვა ხორციელდება სააპლიკაციო და შეფასების სისტემის საშუალებით. ეს სისტემა მოიცავს რამდენიმე ნაწილს: (1) ცენტრის კოორდინატორი პირველად (ადმინისტრაციულ) შეფასებას ანიჭებს აპლიკანტს და შემდეგ ეტაპზე გადაჰყავს სრულყოფილი აპლიკაციის მქონე კონკურსანტები; (2) კომისიის თითოეულ წევრს გააჩნია საკუთარი მომხმარებლის სახელი და პაროლი, ისინი აფასებენ განაცხადს შინაარსობრივად, ანიჭებენ ქულებს აპლიკანტებს, რის შემდეგაც სისტემა დამოუკიდებლად ითვლის საბოლოო ქულათა ჯამს. კომისიის წევრებს არ აქვთ უფლება დაინახონ ერთმანეთის შეფასებები. სასამართლო აღწერს, თუ რა განათლება აქვს მიღებული მოსარჩელეს და რა პრაქტიკულ გამოცდილებას ფლობს ის. კერძოდ, მოსარჩელემ დაამთავრა როგორც ქართული, სახელმწიფოს მიერ აღიარებული უნივერსიტეტები, ასევე უცხოური, შესაბამისი სახელმწიფოს მიერ აღიარებული უნივერსიტეტი. გარდა ამისა, ჩაირიცხა უცხო ქვეყნის წარმატებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებაში სამაგისტრო პროგრამაზე. მისი GPA თითოეულ სასწავლებელში ცალ-ცალკე იყო 3-ზე მაღალი. აღნიშნულის დადგენის შემდეგ, სასამართლო ამოწმებს საკონკურსო პროგრამის პირობებს: კონკურსში მონაწილეთათვის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია, რომ მონაწილე პირის ასაკი არ აღემატებოდეს 35 წელს. მონაწილე პირს მოპოვებული უნდა ჰქონდეს ბაკალავრის ან/და შემდეგი საფეხურის აკადემიური ხარისხი (GPA მინიმუმ 3.0, ხოლო 100 ქულიანი შეფასების შემთხვევაში, მინიმუმ B). სასამართლო ადგენს, რომ ამ კომპონენტებს სრულად აკმაყოფილებდა მოსარჩელე. გარდა ამისა, კიდევ ერთი საკონკურსო მოთხოვნის მიხედვით, კონკურსანტს ჩაბარებული უნდა ჰქონდეს უცხო ქვეყნის საგანმანათლებლო დაწესებულებაში პრიორიტეტულ მიმართულებაზე, რაც, სასამართლოს განმარტებით, მოსარჩელის მიერ შესრულებულია. სასამართლომ ასევე შეამოწმა და შეაფასა, რომ მოსარჩელე აკმაყოფილებდა საკონკურსო მოთხოვნას, რომლის მიხედვითაც კონკურსანტს უნდა ჰქონდეს სამუშაო გამოცდილება. იმისთვის, რომ შესრულდეს კანონის მოთხოვნა და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იყოს კანონშესაბამისი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მნიშვნელოვანი და სავალდებულო წინაპირობაა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების გამოკვლევა, გაანალიზება, შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება ამ გარემოებათა შეფასების შედეგად, იმისთვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაუსაბუთებელი დასკვნის გაკეთება. სასამართლო განმარტავს, რომ სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრს გააჩნია დისკრეციული უფლებამოსილება, რომლის ფარგლებშიც

მას მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება გამოავლინოს სამაგისტრო და სადოქტორო სტიპენდიის კონკურსში გამარჯვებული კონკურსანტების ვინაობა. ადმინისტრაციული ორგანოს კომისია კონკურსანტთა შეფასებას ახდენს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, თითოეული კონკურსანტის აკადემიური მოსწრების, პროფესიული უნარ-ჩვევების, სამუშაო გამოცდილებისა და სხვა კრიტერიუმების მიხედვით ისე, რომ მათ არ გააჩნიათ მიღებული გადაწყვეტილების (გაკეთებული შეფასების) დასაბუთების ვალდებულება. სასამართლო ასკენის, რომ აღნიშნული ქმედება განეკუთვნება სსიპ – განათლების საერთაშორისო ცენტრის კომისიის დისკრეციულ უფლებამოსილებას, თუმცა, ასევე გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება არ არის შეუზღუდავი და ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია კანონისმიერი ვალდებულება ამ უფლებამოსილების გამოყენებისას იმოქმედოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. სასამართლოს განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე შეარჩოს კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში და მხოლოდ იმ მიზნით, რომლის მისაღწევადაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება. სასამართლო განმარტავს, რომ არ არის უფლებამოსილი გადაამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა ანუ მისი დისკრეციის განხორციელების მართლზომიერება, მაგრამ სასამართლო უფლებამოსილია გადაამოწმოს, არის თუ არა შეცდომა დაშვებული დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენებაში, ასევე, შეამოწმოს, თუ რამდენად დასაბუთებულია ამ უფლებამოსილების გამოყენება, ხომ არ არის დარღვეული კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომელიც არ იქნება გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს. სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ სზაკ-ის 60¹-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები. აღნიშნულ მუხლში მოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის სავალდებულო წინაპირობები, რომლებიც მათი რეალიზების თვალსაზრისით, ამ მუხლში არა კუმულაციური, არამედ

აღტერნატიული სახით არის წარმოდგენილი. ამასთან, არსებით დარღვევად ჩაითვლება ისეთი დარღვევა, რომელსაც შეეძლო არსებითი გავლენა მოეხდინა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე. სასამართლო იყენებს სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილს და განმარტავს, რომ თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, მაშინ იგი უფლებამოსილია, სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად, ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სასამართლოს განმარტებით, მოპასუხე მხარე ვალდებულია გამოიკვლიოს და შეაფასოს საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება, კერძოდ, შეაფასოს მოსარჩელის აკადემიური, პროფესიული, სამუშაო გამოცდილება და სხვა გარემოებები და თანახომიერების პრინციპის შესაბამისად კანონით დადგენილ ვადაში გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სასამართლომ მოსარჩელის მოთხოვნა დააკმაყოფილა ნაწილობრივ და სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნო გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.³⁵⁴

ზემოაღნიშნულ სასამართლო გადაწყვეტილებაში მითითებულია ყველა მატერიალური წესი, რომლის მიხედვითაც უნდა განხორციელდეს დისკრეციული უფლებამოსილება, კერძოდ, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას დისკრეციის ფარგლები და დისკრეცია უნდა განახორციელოს მისი მიზნის შესაბამისად, აგრეთვე ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამოიკვლიოს საჯარო და კერძო ინტერესები და ამ ინტერესების ურთიერთშეჯერების საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება, ასევე დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული. აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს განმარტებით, დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს მიზნის შესაბამისად, თუმცა, სასამართლო არ ამოწმებს მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას ანუ მართლზომიერებას, რაც შეიძლება მიუთითებდეს უზენაესი სასამართლოს მრავალ გადაწყვეტილებაში აღნიშნულ პრობლემაზე – დისკრეციული უფლებამოსილება ზედაპირულად არის გააზრებული. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, აღსანიშნავია, რომ სასამართლო შეცდომით აიგივებს მიზანშეწონილობას

³⁵⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 18 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/6531-15.

მართლზომიერებასთან. დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერების შემოწმების არათუ უფლებამოსილება, არამედ ვალდებულება აქვს ყველა სასამართლო ინსტანციას.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომელიც ეხება დავას მასწავლებელთა სასერტიფიკაციო გამოცდაში მონაწილე პირსა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირ – შეფასებისა და გამოცდების ეროვნულ ცენტრს შორის. დავის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით, მოსარჩელემ მონაწილეობა მიიღო მასწავლებლის სასერტიფიკაციო გამოცდაში. მოსარჩელის ნაშრომის რამდენიმე საკითხი შეფასდა 0 ქულით. ერთჯერადი გასაჩივრების მექანიზმის გამოყენების შემდეგ, დაინტერესებულმა პირმა მიმართა სასამართლოს და მოითხოვა სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა. სასამართლომ განიხილა სარჩელი და სრულად შეამოწმა მოსარჩელის მიერ ისტორიის საგამოცდო ტესტზე მითითებული პასუხების სისწორე. კერძოდ, სასამართლოს განმარტებით, გამოცდის წესებიდან გამომდინარე, აპლიკანტს ევალება სწორად შეაფასოს მოსწავლის პასუხი და დაწეროს სწორი ქულა, ასევე ზუსტად აღნიშნოს მოსწავლის პასუხის ის ნაწილი, რომელიც დადებითად შეაფასა. მხოლოდ ორივე კომპონენტის სწორად შესრულების შემთხვევაში იღებს მასწავლებელი დადებით შეფასებას. სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს დავალების შეფასების სქემაზე. ერთ-ერთი დავალების თანახმად, მასწავლებელს უნდა შეეფასებინა, მოსწავლეს ჰქონდა თუ არა შემოხაზული სწორად „თითოეული ხალხის სწორი დასახელება,“ რომელიც ფასდებოდა ერთი ქულით. მოსწავლემ დაწერა „ლეკები და ოსები.“ ორივე ხალხი სწორადაა დასახელებული, თუმცა, მოსარჩელემ შეფასებად განსაზღვრა 1 ქულა, ნაცვლად ორისა. ამიტომ, სასამართლოს განმარტებით, მან არასწორად შეაფასა მოსწავლის პასუხი. სასამართლოს შეფასებით, აპლიკანტმა კიდევ ორი მსგავსი სახის კითხვას ვერ უპასუხა სწორად, ამიტომ მოსარჩელის მოთხოვნა არ დააკმაყოფილა. სასამართლოს განმარტებით, მასწავლებელთა სერტიფიცირების მიზანს წარმოადგენს შესაბამისი მასწავლებლის პროფესიულ სტანდარტთან სასერტიფიკაციო გამოცდის ჩაბარების მსურველი პირის ცოდნისა და უნარ-ჩვევების შესაბამისობის დადგენა. სასამართლო თვლის, რომ არსებული სისტემის ფარგლებში, სრულად არის უზრუნველყოფილი მასწავლებლის სასერტიფიკაციო გამოცდის მონაწილეთა ნაშრომების შეფასების მაქსიმალური ობიექტურობა და უტყუარობა. სასამართლო ასევე აღნიშნავს, რომ მოსარჩელეს, საკუთარი მოსაზრებების გარდა, არ წარუდგენია დამატებითი მტკიცებულებები, მაგალითად, სფეროს აღიარებულ მეცნიერთა მოსაზრებები, რომელთა შესაბამისადაც იყო პასუხი გაცემული მოსარჩელის მიერ.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლომ უარი თქვა სარჩელის დაკმაყოფილებაზე.³⁵⁵

ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებიდან ირკვევა, რომ სასამართლო ამოწმებს მასწავლებლის მიერ გაცემული პასუხების სისწორეს და ადგენს, რომ მასწავლებელმა არასწორად უპასუხა კითხვებს. ამ შემთხვევაში, სასამართლო სრულად ამოწმებს გადაწყვეტილების კანონიერებას, თუმცა, საერთოდ არაფერს არ მიუთითებს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ ან შეფასების თავისუფლებაზე.

13. დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანთან შესაბამისობაზე ინტენსიური სასამართლო კონტროლის განხორციელების აუცილებლობა

საქართველოს სასამართლო პრაქტიკის ანალიზიდან ჩანს, რომ სასამართლო, როგორც წესი, არ ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შესაბამისობას დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანთან, რადგან თვლის, რომ არ არის უფლებამოსილი შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა. ამასთან, სასამართლოები მხოლოდ იშვიათ შემთხვევებში ამოწმებენ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპის დაცვას. ამიტომ, კვლევას საჭიროებს საკითხი, სწორად აქვს თუ არა გააზრებული სასამართლოს „მიზნის“, „მიზანშეწონილობის“ და „საჯარო და კერძო ინტერესების“ სამართლებრივი ტერმინები და მათი კავშირი დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან.

გერმანიაში სასამართლო ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, დაიცვა თუ არა კანონის მიზანი, კერძოდ, სასამართლო ამოწმებს გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლების (მოტივი, შეხედულებები და მოსაზრებები) შესაბამისობას დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანთან. ასეთი შემოწმება მოიცავს სასამართლოს ძალისხმევას, გამოარკვიოს, ადმინისტრაციულ ორგანოს სათანადოდ და სრულად აქვს თუ არა შესწავლილი და გააზრებული დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანი. მაგალითად, სოციალური სფეროს კანონმდებლობის ძირითადი მიზანი, როგორც წესი, არის სოციალური დახმარების გაწევა, რომელსაც უნდა შეუსაბამოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ ცალკეულ ნორმებში მითითებული მიზნები. ხშირად, კანონმდებლობა შეიცავს რამდენიმე ურთიერთსაწინააღმდეგო ინტერესს და ადმინისტრაციულ ორგანოს

³⁵⁵ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 22 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/3599-14.

ეკისრება ვალდებულება მხედველობაში მიიღოს სხვადასხვა ინტერესები და შეხედულებები. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ კანონში იშვიათად არის მოცემული ადმინისტრაციული ორგანოს მიზნები საქმიანობა განახორციელოს ეფექტიანად და ეკონომიურად ფინანსური თვალსაზრისით, ის მაინც არის ვალდებული დაიცვას ეს მიზნები. გარდა ამისა, კანონის განმარტების საფუძველზე, შესაძლებელია მიჩნეულ იქნას, რომ გადაწყვეტილების მიღებაში დაუშვებელია ზოგიერთი მოტივით ხელმძღვანელობა. სასამართლო უფლებამოსილია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული გადაწყვეტილება შეამოწმოს მხოლოდ და მხოლოდ იმ შეხედულებებზე და მოსაზრებებზე დაყრდნობით, რა შეხედულებები და მოსაზრებებიც კჭონდა ადმინისტრაციულ ორგანოს სადავო გადაწყვეტილების მიღების დროს. მნიშვნელოვანია, რომ იგულისხმება სასამართლოს მიერ არა მხოლოდ სადავო გადაწყვეტილების დასაბუთებითი ნაწილის ანუ ფორმალური მხარის შემოწმება, არამედ რეალურად არსებული შეხედულებებისა და მოსაზრებების შესაბამისობის დადგენა დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანთან. დასაბუთების ვალდებულების დარღვევა არის ფორმალური ხასიათის დარღვევა და კანონმდებლობიდან გამომდინარე არ ნიშნავს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის დაშვებას. დასაბუთების არსებითი ნაკლოვანება მიუთითებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში შეცდომის დაშვებაზე, თუ საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე საწინააღმდეგო არ დადასტურდება. იმისთვის, რომ სასამართლომ გამოარკვიოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების რეალური გარემოებები, ყოველთვის მოწმდება ფორმალური დასაბუთება საქმის მთლიან არსთან ერთად.³⁵⁶

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილების მიხედვით, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მისაღები გადაწყვეტილების შინაარსი წინასწარ არ არის განსაზღვრული. თუმცა, ამ დროს, მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ისევე როგორც ჩვეულებრივი, უბრალო მმართველობით გადაწყვეტილების მიღებისას, ადმინისტრაციული ორგანო ადასრულებს კანონს. ორივე სახის გადაწყვეტილების შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო თანაბრად ექვემდებარება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება ცხედმიწვენით გამოკვლეულ და შეფასებულ გარემოებებს უნდა ეფუძნებოდეს, ისევე როგორც ჩვეულებრივი, მმართველობითი გადაწყვეტილება, რომლის მისაღებადაც ადმინისტრაციულ ორგანოს

³⁵⁶ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ.861-862.

არ აქვს მინიჭებული არჩევანის თავისუფლება. როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონი ანიჭებს თავისუფლებას შეარჩიოს ღონისძიება გადაწყვეტილების მისაღებად, შეარჩიოს გადაწყვეტილება კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია იხელმძღვანელოს კანონის არსით. ინტერესების ურთიერთშეჯერებიდან ირკვევა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ იხელმძღვანელა თუ არა კანონის არსით.³⁵⁷

როგორც კანონიერების, ისე მიზანთან შესაბამისობის შემოწმება კანონმდებლობით სასამართლოსთვის დაკისრებული ვალდებულებაა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მიზანთან შესაბამისობის კონტროლი არ არის კანონიერების კონტროლში შემავალი ქვესახეობა. ორივე კომპონენტი განსხვავებული მასშტაბით ფასდება.³⁵⁸

მიზანშეწონილობაში გარკვევის მიზნით, საჭიროა დაბრუნება წარსულში, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების ჩამოყალიბების და განვითარების სათავეებთან, კერძოდ, ვალტერ ელინეკის ნაშრომთან „კანონი, კანონის გამოყენება და მიზანშეწონილობა.“

ელინეკის განმარტებით, ღირებულება, რომელსაც ჩვენ საფუძვლად ვუდებთ სინამდვილეს ან განხორციელებას, ჰქვია ინტერესი. როგორც ყველა ღირებულებითი ცნება, ზემოაღნიშნული ცნებაც ერთგვარი განუსაზღვრელი ხასიათის მატარებელია. არც ერთი კანონი არ ავალდებულებს მხატვარს: „შექმენი ყველაზე ღამაზი ნახატი!“ მაგრამ, ყველა სახელმწიფო ორგანო ექვემდებარება ვალდებულებას: „მიიღე საუკეთესო გადაწყვეტილება!“ სირთულეს არ წარმოადგენს საჯარო და კერძო ინტერესების ერთმანეთისგან გამოიჯვანა და პრაქტიკული ღირებულებითი ცნებების შემთხვევაში ობიექტური კონტროლის მასშტაბის დადგენაც სრულიად შესაძლებელია. ინტერესების შეპირისპირების დეფიციტს მიყვართ გულგრილობამდე. საერთოდ, საჯარო ინტერესშია ყველაფერი, რაც საზოგადოებისთვის უმნიშვნელო ანუ “სულერთი“ არ არის. როდესაც პირი თავისი ქმედების კონკრეტულ შედეგს დაისახავს მიზნად, ის ამით განიზრახავს მას. ეს განზრახვა არის პირის შინაგანი რეალობა. ვისაც მიზნის მიღწევა სურს, დასჭირდება სათანადო საშუალებების გამოყენება, რომელიც მიზნამდე მიიყვანს. მიზნის განსაზღვრა რეალობაა და როდესაც დადგენილია მიზანი,

³⁵⁷ Hofer-Zeni H., Das Ermessen im Spannungsfeld von Rechtsanwendung und Kontrolle, Wien, New York, 1981, გვ. 146.

³⁵⁸ Elsner Th., Das Ermessen im Lichte der Reinen Rechtslehre (Rechtsstrukturtheoretische Überlegungen zur Rechtsbindung und zur Letzentscheidungskompetenz), Berlin 2011, გვ. 198.

მაშინ გასაგებია, რა მიიჩნევა მიზანთან შესაბამისად და რა შეუსაბამოდ. მიზანი ნიშნავს ამოცანას, საქმიანობის ფარგლებს, უფლებამოსილებას. სახელმწიფო ორგანოების მიზნები განისაზღვრება კანონებით. ეს ჭეშმარიტება ქმნის მყარ საფუძველს აღნიშნული საკითხის გამოკვლევისთვის. ელინეკი იხსენებს კანტის მოსაზრებებს, რომელიც ერთმანეთისგან განასხვავებს რელატიურ, შედარებით მიზანშეწონილობას და აბსოლუტურ მიზანშეწონილობას, რაც მჭიდრო კავშირშია, ერთის მხრივ, პიპოტეტურ და, მეორეს მხრივ, კატეგორიულ იმპერატივთან. რელატიური ან, სხვაგვარად, პიპოტეტური მიზანშეწონილობა ნიშნავს მიზანთან შესაბამისობას, ხოლო აბსოლუტური ან კატეგორიული მიზანშეწონილობა შეიცავს ინფორმაციას თავად სიკეთეზე.³⁵⁹

ელინეკს თავისი მოსაზრების მარტივად გადმოცემის მიზნით, მოჰყავს შემდეგი მაგალითი: ლომის მოსაკლავად გზას გაუდგა ორი მონადირე. ლომის მოკვლა არის მათი საქმიანობის მიზანი. I ვერსია: ლომის გამოჩენისთანავე ერთი მონადირე ისვრის ჰაერში. ეს ძალიან არამიზნობრივი გადაწყვეტილებაა, რადგან ჰაერში სროლით მონადირე მიზანს ვერ მიაღწევს. ამ შემთხვევაში, გამოყენებული საშუალება არასათანადოა. II ვერსია: ერთ-ერთი მონადირე გაისვრის, თუმცა, ტყვია მოხვდება არა ლომს, არამედ მეორე მონადირეს. ამ შემთხვევაში მონადირე მიზნის საწინააღმდეგოდ მოქმედებს, რადგან ასეთ შემთხვევაში მიზნის მიღწევა კიდევ უფრო საეჭვოა, ვიდრე პირველ შემთხვევაში. ეს შემთხვევა მიუთითებს განხორციელებული ქმედების საზიანო ხასიათზე. III ვერსია: მონადირე გაისვრის, ტყვია მოხვდება ლომს, თუმცა, არ მოკლავს მას. ლომის დაჭრა მიზნის ფარგლებშია, თუმცა, სრულად ვერ აღწევს მიზანს. ამ შემთხვევაში, გამოყენებული საშუალება არასაკმარისია. IV ვერსია: მონადირე მოკლავს ლომს, თუმცა, ამით არ კმაყოფილდება და კიდევ ზედმეტ ტყვიას ესვრის. ამ შემთხვევაში, სახეზეა ძალის გადაჭარბებით გამოყენება. აღნიშნული მაგალითით, ელინეკი ამტკიცებს, რომ სრულიად შესაძლებელია მისაღწევ მიზანთან გამოყენებული საშუალებების შესაბამისობის დადგენა. ამასთან, მიუთითებს, რომ სხვა შეცდომა რელატიურ მიზანშეწონილობაში არ არსებობს, რადგან გამოყენებული საშუალებით შესაძლებელია დაშორდე მიზანს, გამოყენებული საშუალება სულერთი იყოს მიზნის მისაღწევად ანუ არ ჰქონდეს აზრი ასეთი საშუალების გამოყენებას, გამოყენებული საშუალებით შეიძლება მიუახლოვდე ან მიაღწიო მიზანს. მხოლოდ ბოლო ვერსია არის სწორი, დანარჩენი ვერსიები შეიცავს შეცდომას. ავტორი ასევე აღნიშნავს, რომ ხსენებული საკითხები არ მიეკუთვნება

³⁵⁹ Jellinek W., Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen 1913, გვ. 68-78.

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტს.³⁶⁰

თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ ნაშრომი შექმნილია მეოცე საუკუნის დასაწყისში, როცა გერმანიაში არ არსებობდა მატერიალური და საპროცესო კანონმდებლობა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისა და სასამართლო კონტროლის შესახებ. ამიტომ, საინტერესოა, ამ კანონების მიღების შემდეგ არსებული მოსაზრებების შესწავლაც მიზანშეწონილობასთან მიმართებაში.

ერთ-ერთი მეცნიერი, რომელმაც გააკრიტიკა გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრებები სასამართლო კონტროლის ფარგლებთან მიმართებაში, არის ჰანს ჰენიგ ლომანი. ნაშრომში „დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანშეწონილობა როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი პრინციპი,“ ლომანი ელინგის მოსაზრებებზე დაყრდნობით აღნიშნავს: რელატიური მიზანშეწონილობისგან განსხვავებით, აბსოლუტური მიზანშეწონილობა ოპტიმალური მიზანშეწონილობაა, რომლის დროსაც ხდება ღირებულებითი ასპექტებისა და მიზნის ოპტიმალური შეფასება, ურთიერთშეჯერება და კოორდინაცია. მხოლოდ აბსოლუტური მიზანშეწონილობა და არა რელატიური მიზანშეწონილობა არის სასამართლოს შემოწმებისგან თავისუფალი სივრცე. რელატიური მიზანშეწონილობის გამოკვლევა კი სრულიად შესაძლებელია ბუნებითი კანონების საფუძველზე, ობიექტური სამეცნიერო საქმიანობის შედეგად და, სამართლებრივი თვალსაზრისით, სრულად შემოწმებადია.³⁶¹

სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრება, ერთმანეთისგან განასხვავებს დისკრეციული უფლებამოსილების გარე და შიდა ან, სხვაგვარად, იმანენტურ ფარგლებს. ეს მოსაზრება მათ შორის ეყრდნობა გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის განმარტებას, რომელიც სასამართლოს ავადღებულებს შეამოწმოს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, ადმინისტრაციული ორგანო ხომ არ გაცდა კანონით მინიჭებულ ფარგლებს და დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელა თუ არა კანონის მიზნის შესაბამისად. დისკრეციული უფლებამოსილების გარე ფარგლები ნიშნავს კანონით დადგენილ ჩარჩოს, რომელსაც არ უნდა გასცდეს ადმინისტრაციული ორგანო. იმანენტური ფარგლები ადმინისტრაციული ორგანოს ან თანამდებობის პირის მოტივაციის ფარგლებია.³⁶²

³⁶⁰ Jellinek W., Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen 1913, გვ. 79-80.

³⁶¹ Lohmann H.H., Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip, Berlin 1972, გვ. 24-25.

³⁶² Lohmann H.H., Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip, Berlin 1972, გვ. 41-43.

ლომანი თავის ნაშრომში გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ სასამართლომ უნდა შეამოწმოს როგორც რელატიური, ასევე აბსოლუტური მიზანშეწონილობა. თუმცა, ასევე უშვებს ვარაუდს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების ჩანაცვლებით შესაძლებელია მოსამართლეს შეცდეს.³⁶³

ლომანის მოსაზრება მიზანშეწონილობის სრულ კონტროლზე არ იქნა გაზიარებული სამეცნიერო ლიტერატურაში, თუმცა, მნიშვნელოვანია ბალანსის დაცვა – ერთის მხრივ, სასამართლომ არ უნდა ჩაანაცვლოს ადმინისტრაციული ორგანო და მეორეს მხრივ, არ უნდა მისცეს თავისუფლად, თვითნებურად გადაწყვეტილების მიღების საშუალება. „სადავო საკითხის გადაწყვეტლად“ გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა და ხელახალი გადაწყვეტილების მიღების დავალება, ადმინისტრაციული ორგანოსთვის არ უნდა ნიშნავდეს დაინტერესებული პირის უფლებებისა და ინტერესების უკანონოდ შელახვის გაგრძელებას, ახალი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით კიდევ უფრო მეტად გაამართლოს დაუშვებელი მოტივაციით ან მიზნის შეუსაბამოდ მიღებული პირველადი გადაწყვეტილება.

კეპელერის მოსაზრებით, სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული დისკუსია დისკრეციული უფლებამოსილების კონტროლის ფარგლების შესახებ დაავადებულია სამართლებრივი ტერმინის - „მიზანშეწონილობა“ - გაუაზრებელი და მცდარი გამოყენების გამო. სამართლებრივი ტერმინი - „მიზანშეწონილობა“ - დისკუსიისას გამოიყენება როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმის მიზანთან შესაბამისობა და ასევე როგორც საკუთრივ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მიზანშეწონილობა. ამიტომ, გაუგებრობის და ორაზროვნების თავიდან აცილების მიზნით, მნიშვნელოვანია დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან მიმართებაში სწორი სამართლებრივი ტერმინის გამოყენება. კეპელერი იყენებს სამართლებრივ ტერმინს - „მიზანთან შესაბამისობა.“³⁶⁴

სასამართლომ უნდა გააუქმოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება, თუ გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება კანონით დადგენილ მიზნებს. შესაძლებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შერჩეული გადაწყვეტილება მოქცეული იყოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, თუმცა, ეწინააღმდეგებოდეს კანონით დადგენილ მიზანს. ასეთი გადაწყვეტილება უკანონოა. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული

³⁶³ Lohmann H.H., Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip, Berlin 1972, გვ. 93-108.
³⁶⁴ Keppeler J., Die Grenzen des behördlichen Versagungsermessens unter besonderer Berücksichtigung des Zwecks der Ermächtigung, Konstanz 1989, გვ. 19.

გადაწყვეტილების შემოწმება პირველ რიგში გულისხმობს კონტროლს დისკრეციის მიზანთან მიმართებაში. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლოები არკვევენ დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს და ასეთი სასამართლო პრაქტიკა მართებულია. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მაშინ შეესაბამება დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს, როდესაც ის მიზნის მიღწევას ემსახურება. მიზანში, პირველ რიგში, იგულისხმება სპეციალური ნორმით, კანონით დადგენილი მიზანი. თუმცა, ასევე გასათვალისწინებელია მთლიანი რეგულირების მიზანი. დისკრეციული უფლებამოსილების მიზანი ადმინისტრაციულ ორგანოს აჩვენებს გადაწყვეტილების შერჩევის გზას. დისკრეციული უფლებამოსილება ნიშნავს რამდენიმე ღონისძიებიდან ერთ-ერთის დასაბუთებულ შერჩევას. მიზნის საწინააღმდეგოა გადაწყვეტილება, რომლის მიღების დროსაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ იხელმძღვანელა საქმესთან კავშირში არმყოფი შეხედულებებით, არ გაითვალისწინა მნიშვნელოვანი შეხედულებები ან რელევანტური გარემოებები თვითნებურად და ბოროტი განზრახვით არასწორად შეაფასა. გერმანული სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე, მიჩნეულია, რომ რადგან დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობის გამართლება არის ცალკეულ შემთხვევებში ყველაზე საუკეთესო გადაწყვეტილების მიღება, ეს გულისხმობს გადაწყვეტილების იმანენტურ შესაბამისობას ცალკეულ შემთხვევასთან. თვითნებობა და მიკერძოებულობა, საქმესთან კავშირში არმყოფი გარემოებების გათვალისწინება დაუშვებელია. დისკრეციული უფლებამოსილება არ ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებას შეარჩიოს ისეთი გადაწყვეტილება როგორც მას სურს, შეარჩიოს ისეთი არგუმენტაცია როგორც მას მოსწონს. დისკრეციული უფლებამოსილების ნორმა მიუთითებს, თუ რომელ შეხედულებებს შეიძლება დაეყრდნოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება. გადამწყვეტია კანონის მიზანი და, ზოგადად, არსი, რომლის აღსრულებასაც ახორციელებს ადმინისტრაციული ორგანო.³⁶⁵

ინგლისში სასამართლო ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების დროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ ხომ არ იხელმძღვანელა არასათანადო მიზნით, ხომ არ გაითვალისწინა არარელევანტური გარემოებები, ხომ არ ჰქონდა ბოროტი განზრახვა ან ხომ არ იყო უსამართლო. საფრანგეთში დარღვევად მიიჩნევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ხელმძღვანელობს მიზნით, რომელიც ამავედროულად კანონის მიზანს ეწინააღმდეგება, მაგალითად, ადმინისტრაციული ორგანო, კონკრეტულ შემთხვევაში, ნაცვლად საჯარო ინტერესისა, უპირატესობას ანიჭებს კერძო ინტერესს ან არასათანადო, შეუსაბამო საჯარო ინტერესს.

³⁶⁵ Wolff H. in Sodan H./Ziekow J., Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, გვ. 2437-2441.

სასამართლოების მიერ კანონის მიზნის გამოკვლევა განსაზღვრავს კონტროლის ინტენსივობას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმებისას, საფრანგეთის სასამართლო პრაქტიკა განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს, ხომ არ იქნა გამოყენებული დისკრეციული უფლებამოსილება: ა) პირისთვის უპირატესობის მისანიჭებლად ან საწინააღმდეგოდ ანუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ ბოროტად ხომ არ გამოიყენა ძალაუფლება; ბ) სხვა საჯარო მიზნის მისაღწევად და არა კანონით დადგენილი მიზნის მისაღწევად. ამასთან, სასამართლო ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დაიცვა თუ არა თანაზომიერების პრინციპი.³⁶⁶

ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანო არამართლზომიერად ახორციელებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, როდესაც მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზნებს. დისკრეციული უფლებამოსილების მიზნის დასადგენად ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეისწავლოს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა არა განცალკევებულად და სხვა ნორმებისგან იზოლირებულად, არამედ აგრეთვე სხვა ნორმებთან სისტემურ კავშირში.³⁶⁷

14. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

გერმანიაში დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები სასამართლოს მიერ მოწმდება გერმანიის საპროცესო კოდექსით დადგენილი 114-ე პარაგრაფის საფუძველზე. ეს პარაგრაფი ადგენს, რომ სასამართლო ამოწმებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კანონიერებას, რაც გულისხმობს შემდეგი ფაქტის დადგენას: ხომ არ განახორციელა დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანთან შეუსაბამოდ და ხომ არ გასცდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს.

საქართველოში ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი არ ადგენს სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების წესს, რის გამოც სასამართლო პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. ამასთან, ივარაუდება, რომ სასამართლომ უნდა იხელმძღვანელოს სზაკ-ით დადგენილი წესებით, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული

³⁶⁶ Bullinger M., Verwaltungsermessen im modernen Staat, Baden-Baden 1986, გვ. 38-41.

³⁶⁷ Bonde Fr.A., Das verwaltungsrechtliche Ermessen und die Struktur der Ermessensfehler, Hamburg 1969, გვ. 109.

უფლებამოსილება უნდა განხორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში და კანონის მიზნის შესაბამისად, ასევე უნდა დაიცვას საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი. თუმცა, სასამართლო, როგორც წესი, არ ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების შესაბამისობას დისკრეციის მიზანთან იმ მოტივით, რომ ის უფლებამოსილი არ არის შეამოწმოს გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა.

XIV. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის გამოსწორება სასამართლოში

1. ზოგადად

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადება, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებას ანიჭებს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დროს სრულყოფილ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების გამოცემასთან დაკავშირებული მოსაზრებები.³⁶⁸

აღნიშნული რეგულაცია ეხება როგორც დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებებს, ასევე დაგეგმვით გადაწყვეტილებებსა და შეფასების თავისუფლების ფარგლებში გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს სიტყვასიტყვით არ არის გაწერილი ნორმაში. თუმცა, აღნიშნული დადგენილია ნორმის განმარტების საფუძველზე და გაზიარებულია სამეცნიერო ლიტერატურაში.³⁶⁹

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადების რეგულაციიდან გამომდინარე, ისმის კითხვა, თუ რა წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს სრულყოფილ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ – სამართლებრივი აქტი, რომელიც ხარვეზიანია დეფიციტური დასაბუთების გამო. ცხადია, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია სასამართლო პროცესზე დაამატოს ან გააუმჯობესოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასაბუთება.³⁷⁰

³⁶⁸ Knauff M. in Gärditz K., Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, Carl Heymanns Verlag, Köln 2013, გვ. 1053.

³⁶⁹ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 789-790.

³⁷⁰ Rennert K. in Eyer mann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 883.

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადება შესაძლებელს ხდის, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების შინაარსობრივი ნაკლოვანება აღმოიფხვრას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სასამართლო კონტროლის განხორციელების დროს. ამ ნორმის მიზანია გაუქმებისგან დაიცვას ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც შედეგობრივი, შინაარსობრივი თვალსაზრისით სწორია და რომლის სარეზოლუციო ნაწილი შეუცვლელი დარჩება ხელახლა გამოცემის შემთხვევაში.³⁷¹

ეს ნორმა სასამართლო პროცესის „ეკონომიასაც“ ისახავს მიზნად, რადგან გასაჩივრებულ გადაწყვეტილების ხარვეზიანი დასაბუთების სრულყოფით, ახალი პროცესის დაწყების პრევენცია ხდება.³⁷²

2. საგნობრივი, შინაარსობრივი ფარგლები

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადების ფორმულირება ცხადყოფს, რომ მოსაზრებების სრულყოფა სასამართლოში დაუშვებელია, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება არ განუხორციელებია, რადგან მან შეცდომით მიიჩნია, რომ მინიჭებული არ ჰქონდა დისკრეციული უფლებამოსილება. ეს შემთხვევა არის თუ არა სახეზე, ადმინისტრაციულმა სასამართლომ უნდა გამოარკვიოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასაბუთებიდან ან ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების მიღების, ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპებიდან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სასამართლოში ნაკლოვანი ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთების სრულყოფის წინაპირობა არის ადმინისტრაციულ ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება. გამორიცხულია გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასაბუთების მთლიანად შეცვლა. თუ სასამართლო დაადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ეფუძნება საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების არასრულად გამოკვლევას, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების გათვალისწინებით შეამოწმოს მის მიერ განხორციელებული დისკრეციული უფლებამოსილება და ამ შემოწმების საფუძველზე დადგენილი საფუძვლებით დაასაბუთოს სადაო გადაწყვეტილება, თუ ეს საფუძვლები მითითებული არ არის სადაო გადაწყვეტილებაში. თუმცა, სასამართლო პროცესის დროს ხარვეზიან

³⁷¹ Knauff M. in Gärditz K., Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, Carl Heymanns Verlag, Köln 2013, გვ. 1054.

³⁷² Rennert K. in Eyermann E./Fröhler L., Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014, გვ. 883.

გადაწყვეტილებაში შესაძლებელია მხოლოდ ისეთი საფუძვლების მითითება, რომლებიც არსებობდა სადაო გადაწყვეტილების გამოცემის დროს. ამასთან, ასეთი ჩასწორება არ უნდა იწვევდეს სადაო გადაწყვეტილების არსებითად შეცვლას და არ უნდა ზღუდავდეს მოსარჩელის საპროცესო უფლებებს, აგრეთვე ხელს არ უნდა უშლიდეს თავისი კანონიერი უფლებების დაცვაში. გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, არსებით ცვლილებად მიიჩნევა ისეთი ცვლილება, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო, მაგალითად, შეცვლის შერჩევის მოდელს და ამ შეცვლილ მოდელს მოარგებს უკვე სადაო აქტში მითითებულ დასაბუთებას. სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, არსებით ცვლილებად მიიჩნევა ასევე ცვლილება, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანო ცვლის სადაო გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილის შინაარსობრივ მხარეს. გარდა ამისა, გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით, მატერიალური კანონმდებლობა უნდა უშეგებდეს, არ უნდა კრძალავდეს, გასაჩივრებული გადაწყვეტილების სასამართლო პროცესის დროს დასაბუთებას. გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადება პროცესუალურად გზას ხსნის ასეთი დასაბუთებისთვის, თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ ეს გამორიცხული არ იყოს მატერიალური სამართლის ნორმის საფუძველზე.³⁷³

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოთქმულია კრიტიკული მოსაზრება, რომ გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადებაში არსებული რეგულაცია კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს მხარეთა თანასწორობის პრინციპს სასამართლო პროცესზე. მოსარჩელემ სარჩელის აღძვრისას წინასწარ უნდა განსაზღვროს და გათვალოს, რომ გადაწყვეტილება, რომლის გასაჩივრებაც მას სურს, არ შეიცავს სათანადო დასაბუთებას, თუმცა, სასამართლოს პროცესის დასრულებამდე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასაბუთების სრულყოფა გამოიწვევს მისთვის არასასურველ გადაწყვეტილებას ან სულაც სასამართლო არ დააკმაყოფილებს მის სარჩელს.³⁷⁴

თუმცა, სასამართლო პრაქტიკით ცალსახად და ნათლად არის დადგენილი, რომ სასამართლო პროცესის დროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სადაო გადაწყვეტილების დასაბუთების სრულყოფამ, არ უნდა გამოიწვიოს დაინტერესებული პირის სასამართლოში თავდაცვის უფლების შეზღუდვა.³⁷⁵

³⁷³ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 790-791.

³⁷⁴ Knauff M. in Gärditz K., Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, Carl Heymanns Verlag, Köln 2013, გვ. 1054.

³⁷⁵ BVerwGE, 105, გვ. 59.

3. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფის ვადა

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ხარვეზიანი გადაწყვეტილების სრულყოფის ვადა არ არის დადგენილი საპროცესო კანონმდებლობით. თუმცა, სასამართლო ვალდებულია ადმინისტრაციული ორგანოს შუამდგომლობის საფუძველზე, დანიშნოს ვადა, რომლის ფარგლებშიც ადმინისტრაციული ორგანო სასამართლოში წარადგენს სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფილ დასაბუთებას.³⁷⁶

თუმცა, საგულისხმოა, რომ გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადების თანახმად, ხარვეზიანი სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფა დასაშვებია „ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისას.“ ეს ჩანაწერი გულისხმობს, რომ ხარვეზიანი გადაწყვეტილების სრულყოფა სასამართლო პროცესის ბოლომდეა შესაძლებელი, კერძოდ, ზეპირი განხილვის დასრულებამდე.³⁷⁷

4. პროცესუალური ფარგლები

გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 114-ე პარაგრაფის მეორე წინადადების ფორმულირება არ შეიცავს რაიმე მითითებას, რომლის მიხედვითაც ხარვეზიანი სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფა შეზღუდული იქნებოდა ერთი ან რამდენიმე ინსტანციის ადმინისტრაციულ სასამართლოში. ამიტომ, სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფა შესაძლებელია როგორც პირველ ინსტანციაში, რომელიც განიხილავს ფაქტობრივი გარემოებების სისწორეს, ასევე ზემდგომ ინსტანციაშიც, რომლის ფუნქციაც მხოლოდ რევიზიაა. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ სააპელაციო სასამართლო არ განიხილავს ისეთ ფაქტობრივ გარემოებას, რომელიც არ არის განხილული პირველი ინსტანციის სასამართლოში. ამიტომ, აუცილებელია ზემდგომ ინსტანციაში სადაო გადაწყვეტილების სრულყოფის შემთხვევაში, წარდგენილი საფუძვლები ან დასაბუთება არ იყოს ახალი ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებიც არ იქნა განხილული პირველი ინსტანციის სასამართლოში.³⁷⁸

³⁷⁶ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 791.

³⁷⁷ Knauff M. in Gärditz K., Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, Carl Heymanns Verlag, Köln 2013, გვ. 1056.

³⁷⁸ Redeker K./von Oertzen H., Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014, გვ. 792.

5. მატერიალური და საპროცესო სამართლებრივი რეგულაციები და სასამართლო პრაქტიკა საქართველოში

სასკ-ი არ შეიცავს პოზიტიურ რეგულირებას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია სასამართლო პროცესის განმავლობაში სრულყოფილი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ხარვეზიანი გადაწყვეტილების დასაბუთება. შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ პირიქით, კრძალავს კიდევაც 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილიდან გამომდინარე, რომელსაც მოსამართლე იყენებს სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილთან კომბინაციაში. თუ ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთება ხარვეზიანია, სასამართლო ასეთ გადაწყვეტილებას ბათილად ცნობს, მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლებელია შინაარსობრივად გადაწყვეტილება სწორი იყოს. ამასთან, აღსანიშნავია სზაკ-ის 59-ე მუხლი, რომელიც აწესრიგებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში შეცდომების გასწორების საკითხს. კერძოდ, მუხლში მითითებული რეგულაციის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია გაასწოროს ტექნიკური, ასევე გამოთვლის დროს დაშვებული შეცდომები. ამდენად, თუ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიცავს რაიმე სახის ტექნიკურ ხარვეზს ან გამოთვლის დროს დაშვებულ შეცდომას, მაშინ შესაძლებელია აქტის გასწორება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ნორმა მატერიალური შინაარსისაა, სასამართლო პროცესის განმავლობაშიც შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებაში ცვლილების შეტანა და ტექნიკური ხასიათის შეცდომის გასწორება.

ასევე აღსანიშნავია, სზაკ-ის 60¹-ე მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის თანახმადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად არის დარღვეული მისი მომზადებისა და გამოცემის წესი. არსებით შეცდომად მიჩნეულია ისეთი სახის შეცდომა, რომლის არარსებობის შემთხვევაშიც ადმინისტრაციული ორგანო მიიღებდა სხვაგვარ გადაწყვეტილებას. ამდენად, შესაძლებელი უნდა იყოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ხარვეზიანი დასაბუთების გამო მისი ძალაში დატოვება, თუ ამ ხარვეზს არსებითი ხასიათის მნიშვნელობა არ აქვს. მაგრამ, როგორც წესი, სასამართლო, განსაკუთრებით ბოლო პერიოდის პრაქტიკაში, ხარვეზიანი, არასრულყოფილი დასაბუთების გამო, ბათილად ცნობს სადავო ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.

ადნიშნულის მაგალითია თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007 წლის გადაწყვეტილება, რომელიც ეხება დავას საჯარო სამართლის იურიდიულ პირ – განათლების აკრედიტაციის ეროვნულ ცენტრსა და ერთ-ერთ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას შორის. უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მოთხოვნაა ბათილად იქნას ცნობილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და გამოიცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. საქმის გარემოებები ასეთია: უმაღლესმა საგანმანათლებლო დაწესებულებამ ინსტიტუციური აკრედიტაციის მინიჭების მოთხოვნით მიმართა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – განათლების აკრედიტაციის ეროვნულ ცენტრს. ადმინისტრაციულმა ორგანომ განიხილა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მოთხოვნა და თანდართული დოკუმენტები, შექმნა აკრედიტაციის ექსპერტთა ჯგუფი და მიაგლინა დაწესებულებაში. სააკრედიტაციო ვიზიტის საფუძველზე, ექსპერტებმა შეადგინეს დასკვნა და წარუდგინეს ადმინისტრაციულ ორგანოს. დასკვნა განიხილა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის საბჭომ, რომლის რეკომენდაციის საფუძველზეც, საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა – განათლების აკრედიტაციის ეროვნულმა ცენტრმა მიიღო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის პირობითი აკრედიტაციის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილება. გადაწყვეტილების მიღებამდე, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას მისცა მოსაზრების წარდგენის საშუალება.

პირობითი აკრედიტაციის მინიჭების მიზეზი გახდა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნის შეუსრულებლობა. კერძოდ, კანონმდებლობის მიხედვით, დაწესებულებას უნდა ჰქონოდა „სრულყოფილი სასწავლო გეგმები.“ ადმინისტრაციული ორგანოს მოსაზრებით, დაწესებულებას არ ჰქონდა „სრულყოფილი სასწავლო გეგმები,“ რადგან სტუდენტთა ცოდნის შეფასების სისტემა შეიცავდა ხარვეზს. გადაწყვეტილების მიმდები ადმინისტრაციული ორგანოს და ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ზემდომი ადმინისტრაციული ორგანოს მოსაზრებით, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ შეფასების კონკრეტული სისტემის გამოყენება უნდა მოხდეს არა ავტომატურად, არამედ შესაბამისი დასაბუთებით, თუ რატომ იყენებს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება შეფასების ისეთ სისტემას, რაც მას წარდგენილი ჰქონდა ინსტიტუციური აკრედიტაციის პროცესში. შეფასების სისტემის დასაბუთების გარეშე გამოყენება, ადმინისტრაციული ორგანოს აზრით, ცხადყოფს საგანმანათლებლო

პროგრამების და სასწავლო გეგმების არასრულყოფილებას. ამასთან, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაგებლით სასამართლოს წარუდგინა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ინსტიტუციური აკრედიტაციის პირობით მინიჭების გადაწყვეტილების ისეთი დასაბუთება, რომელიც გამომდინარეობდა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში წარდგენილი დოკუმენტაციიდან. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ეს დასაბუთება, რომელიც ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიუთითა შესაგებელში, არ იყო მოცემული სადავო გადაწყვეტილებაში. ადმინისტრაციულმა ორგანომ სასამართლო პროცესზე სცადა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების სრულყოფა. კერძოდ, ადმინისტრაციული ორგანოს მტკიცებით, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას არ გააჩნია სრულყოფილი საგანმანათლებლო პროგრამები, რადგან საგანმანათლებლო პროგრამაზე თანდართულ ზოგიერთ სილაბუსში მითითებული იყო მხოლოდ სააუდიტორიო (საკონტაქტო) საათები და არ იყო მოცემული კრედიტების გაანგარიშება. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სასამართლო პროცესზე წარდგენილი დასაბუთების მიხედვით, ერთ-ერთი საგანმანათლებლო პროგრამის კრედიტების რაოდენობა არასწორად იყო დათვლილი, რადგან დაწესებულება სტუდენტს სთავაზობდა „არჩევით საგნებს“, თუმცა, 240 კრედიტის დაგროვებისა და კვალიფიკაციის მინიჭების მოთხოვნების შესრულების მიზნით, სტუდენტი ვალდებული იყო აერჩია ყველა „არჩევითი საგანი.“ ამასთან, უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებას საგანმანათლებლო პროგრამაში მითითებული ჰქონდა, რომ ერთი კრედიტი მოიცავს 25 აკადემიურ საათს, თუმცა, საგანმანათლებლო პროგრამაში არ იყო გაწერილი საკონტაქტო და დამოუკიდებელი მუშაობისთვის განკუთვნილი საათების მოცულობა. ამასთან, ერთ-ერთი საგანმანათლებლო პროგრამა არ მოიცავდა 240 კრედიტს, რაც კანონმდებლობის მიხედვით აუცილებელი მოთხოვნა იყო. სასამართლომ, საქმის მასალების გაცნობის, სარჩელის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემოწმების, მხარეთა ახსნა-განმარტებების მოსმენისა და საქმეში არსებულ მტკიცებულებათა სამართლებრივი შეფასების შედეგად, მოსარჩელის მოთხოვნა დააკმაყოფილა ნაწილობრივ. კერძოდ, სასამართლომ ბათილად ცნო სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციულ ორგანოს დაავალა ახალი აქტის გამოცემა საქმის გარემოებების სრულად გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ. სასამართლოს მოსაზრებით, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი და

დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ახალი. სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ სზაკ-ის 96-ე მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. აგრეთვე, დაუშვებელია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას საფუძველად დაედოს ისეთი გარემოება ან ფაქტი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით არ არის გამოკვლეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. სასამართლოს აზრით, ამ ნორმის მოთხოვნები უგულებელყოფილ იქნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – განათლების აკრედიტაციის ეროვნული ცენტრის და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემისას. სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოპასუხე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის მიერ შესაგებებელში მითითებული გარემოებები რეალურად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას არ ყოფილა გამოკვლეული და, შესაბამისად, არც შეფასებული, რასაც ადასტურებს საქმის მასალებში არსებული ადმინისტრაციული წარმოებისას შედგენილი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების აკრედიტაციის საბჭოს სხდომის ოქმები. სხდომის ოქმებში არაფერია აღნიშნული საგანმანათლებლო დაწესებულების საგანმანათლებლო პროგრამის არასრულყოფილებისა და ნაკლოვანებების შესახებ, მაშინ როდესაც, სასამართლოს აზრით, აღნიშნულის შესახებ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებული იყო მიეთითებინა თავის გადაწყვეტილებაში. სასამართლომ დაადგინა, რომ ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან ირკვეოდა უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისთვის ინსტიტუციური აკრედიტაციის პირობით მინიჭების გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი – სტუდენტთა ცოდნის სისტემა არ შეესაბამებოდა კრედიტების ტრანსფერებისა და დაგროვების ევროპულ სისტემას. სასამართლოს აზრით, მოპასუხე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – განათლების აკრედიტაციის ეროვნული ცენტრის მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ეტაპზე წარდგენილი დასაბუთება არ ადასტურებს ადმინისტრაციული ორგანოს და შემდეგ ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოებისას კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების შესწავლისა და შეფასების ფაქტს. ამიტომ, სასამართლომ მიიჩნია, რომ დარღვეულია სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-5 ნაწილი და 96-ე მუხლის მოთხოვნები.³⁷⁹

³⁷⁹ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007

6. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი

სასკ-ის, სზაკ-ის და სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ საქართველოში არ არსებობს საპროცესო ნორმა, რომელიც სასამართლოს დაუდგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების წესს. აღნიშნული ფაქტის გამო, სასამართლო პრაქტიკა არაერთგვაროვანია. ზოგიერთ შემთხვევაში, სასამართლო საერთოდ არ ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების კანონიერებას, კერძოდ, არ ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელა თუ არა კანონით დადგენილ ფარგლებში და მისი მიზნების მიზნის შესაბამისად, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, სასამართლო სრულად ამოწმებს გადაწყვეტილების კანონიერებას და ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლადაც იღებს გადაწყვეტილებას.

უმრავლეს შემთხვევაში, სასამართლო იყენებს სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილს, რომელსაც უკავშირებს სზაკ-ის 96-ე მუხლს, 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილს, მე-6 და მე-7 მუხლებს, აგრეთვე 60¹-ე მუხლს. კერძოდ, სასამართლო აღნიშნავს:

- თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად ცნოს აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ, გამოსცეს ახალი;

- ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოების დროს გამოიკვლიოს საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებები და გადაწყვეტილება მიიღოს მხოლოდ ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე;

- დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განახორციელოს მისი მიზნის შესაბამისად, კანონით დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში არ შეიძლება გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუ პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც იგი გამოიცა. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების

წლის 7 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/1393-07.

დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. ამასთან, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით დასაბუთებაში მითითებული უნდა იყოს ყველა ის გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას.

ნათელია, რომ სასამართლო აქტის მხოლოდ გარეგან, ფორმალურ ნაწილს ამოწმებს და ბათილად ცნობს გარემოებების გამოკვლევის დეფიციტისა და აქტის დასაბუთების არარსებობის ან ხარვეზიანი დასაბუთების გამო. აღნიშნულის შედეგად, საქმე ბრუნდება ადმინისტრაციულ ორგანოში და იქმნება რისკი, ადმინისტრაციულმა ორგანომ ისევ იგივე გადაწყვეტილება მიიღოს, თუმცა, გააუმჯობესოს გადაწყვეტილების ფორმალური მხარე, კერძოდ, უფრო მკაფიოდ დაასაბუთოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ასეთ შემთხვევაში, ყურადღების მიღმა რჩება ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების შინაგანი მხარე, რეალური მოტივი.

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად დგინდება, რომ სასამართლო არ ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებას მისი მინიჭების მიზნის შესაბამისად. სასამართლო თვლის, რომ მისი უფლებამოსილების ფარგლებს ცდება სადავო გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის შემოწმება.

7. შემაჯამებელი მოსაზრებები და დასკვნები

გერმანიის საპროცესო კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებამოსილებას ანიჭებს „სრულყოფილი“ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ნაკლოვანი მხარე სასამართლო პროცესის დასრულებამდე. საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობა მსგავს რეგულაციას არ შეიცავს და სასამართლო პრაქტიკის მიხედვითაც არ არის დაშვებული ხარვეზიანი დასაბუთების სრულყოფა სასამართლო პროცესის განმავლობაში. მიუხედავად იმისა, რომ სზაკ-ის 60¹-ე მუხლის პირველი ნაწილი სასამართლოს ანიჭებს უფლებას მხოლოდ არსებითი შეცდომის გამო ცნოს ბათილად სადავო გადაწყვეტილება, სასამართლო უმეტესწილად იყენებს სზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილს და დასაბუთების ნაკლის გამო ბათილად ცნობს სადავო გადაწყვეტილებას. ამ ნაწილში სასამართლო პრაქტიკა სწორია, რადგან სასამართლო პროცესზე დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების ნაკლოვანი დასაბუთების „სრულყოფა“ ერთის მხრივ საშუალებას მისცემდა ადმინისტრაციულ ორგანოებს თავი

აერიდებიან დასაბუთების ვალდებულებისაგან, მეორეს მხრივ კი გამოიწვევდა სასამართლო პროცესის გაჭიანურებას.

XV. დასკვნა და რეკომენდაციები

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტის შესახებ დისკუსია მე-19 საუკუნიდან იწყება და უკავშირდება ადმინისტრაციული სასამართლოებისა და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შექმნის ისტორიას.

მონარქიის პერიოდში, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს ჰქონდათ შეუზღუდავი დისკრეციული უფლებამოსილება. თუმცა, თავისუფლების დაცვისა და სახელმწიფო ორგანოების თვითნებობის შეზღუდვის მიზნით, ლიბერალურმა საზოგადოებამ იბრძოლა ძლიერი სასამართლო კონტროლისთვის, რადგან მხოლოდ სასამართლოს შეეძლო მოქალაქის დაცვა სახელმწიფოს თვითნებობისაგან.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, გერმანულ ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებასა და სასამართლო პრაქტიკაში დაიწყო დისკრეციული უფლებამოსილების ახლებური გააზრება. დისკუსიისთვის დამახასიათებელი იყო ერთგვარი შიში, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ უნდა ჰქონოდათ მომეტებული თავისუფლება და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა არ უნდა ყოფილიყო სასამართლო კონტროლის ფარგლებს მიღმა.

1945 წლის შემდეგ, გერმანულ სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრდა მოსაზრება, რომ დისკრეციული უფლებამოსილების ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლებად მიჩნევა, სახიფათოა. ამიტომ, დისკრეცია ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლება კი არ არის, არამედ ეს არის კანონის აღსრულებისას ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდული თავისუფალი სივრცე.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, გერმანიაში მიღებულ იქნა ჯერ ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, შემდეგ კი – ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონი. ორივე ჩარჩო კანონი შეიცავს რეგულაციას დისკრეციულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით.

საქართველოში 1999 წელს მიღებული ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, კერძოდ, სზაკ-ი და სასკ-ი, ძირითადად, გერმანულ კანონმდებლობას ეყრდნობა.

გერმანიის ადმინისტრაციულ კანონებში არ არის მოცემული დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების დეფინიცია. თუმცა,

სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრებით, დისკრეციული უფლებამოსილება არის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება, როდესაც მას კანონმდებლობის ნორმის საფუძველზე რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეუძლია შეარჩიოს ერთ-ერთი.

სზაკ-ი შეიცავს დისკრეციული უფლებამოსილების ცნების განმარტებას. კერძოდ, დისკრეციული უფლებამოსილება არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.

დისკრეციული უფლებამოსილების აღიარების საფუძველია მოსაზრება, რომ კანონმდებელს არ შეუძლია მოაწესრიგოს ყველა ცალკეული შემთხვევა. კონკრეტული შემთხვევების სამართლიანად გადაწყვეტის მიზნით კი, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს გარკვეული თავისუფალი სივრცე. ადმინისტრაციული ორგანო უნდა იყოს მოქნილი იმისთვის, რომ განახორციელოს ეფექტიანი მმართველობა.

დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს თავისუფლება ტაქტიკური მოსაზრებებისთვის, კონკრეტულ შემთხვევაზე კანონმდებლობის „მორგებისთვის“, ფაქტობრივი გარემოებების ზუსტი აღქმისთვის და სახელმწიფო მომსახურების ოპტიმიზაციისთვის.

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტი დასაშვებია კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული შეზღუდული სასამართლო კონტროლის აღიარება აუცილებელია ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპიდან გამომდინარე, რადგან სასამართლოს არ უნდა ჰქონდეს უფლება, ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად მიიღოს გადაწყვეტილება, ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად განახორციელოს მმართველობითი საქმიანობა. თუმცა, ამასთანავე, სასამართლო კონტროლი ისე უნდა განხორციელდეს, რომ არ დაირღვეს ადამიანის უფლება ეფექტიან სასამართლოზე. სასამართლო კონტროლი უნდა იყოს იმდენად ეფექტიანი, რომ გამოირიცხოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიკერძოებული გადაწყვეტილებები და თანამდებობის პირების თვითნებობა.

დისკრეციული უფლებამოსილების ინსტიტუტი ევროპულ სამართალშიც არის აღიარებული. გარანტირებულია ევროპის

კავშირის ადმინისტრაციული ორგანოების დისკრეციული უფლებამოსილება და დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების სასამართლო კონტროლი. მიღებულია რეკომენდაციები დისკრეციული უფლებამოსილების აღიარებული პრინციპების მიხედვით განხორციელების მიზნით.

სამეცნიერო ლიტერატურა და სასამართლო პრაქტიკა გამოარჩევს დისკრეციული უფლებამოსილების შემდეგ ძირითად კატეგორიებს:

1. პროცედურული დისკრეცია, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია კონკრეტული გადაწყვეტილების მისაღებად შეარჩიოს გადაწყვეტილების მიღების ფორმა, მაგალითად, გააფორმოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ან საკითხი მოაწესრიგოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით;
2. მატერიალური დისკრეცია, რომელიც იყოფა შემდეგ სახეებად:
 - თავისუფლება ტაქტიკურ მოსაზრებებში (დისკრეცია ტაქტიკაში);
 - დისკრეცია კანონის შესრულების ვალდებულებაში;
 - დისკრეცია კანონის დამაკონკრეტებელი გეგმების შედგენასა და გეგმების მსგავსი აქტების გამოცემაში;
 - დისკრეცია სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესებაში (დისკრეცია მენეჯმენტში);

დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს შეიძლება მიენიჭოს კანონის საფუძველზე. დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა უნდა იყოს კონკრეტული, ნათლად ფორმულირებული. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ნორმა ანტიკონსტიტუციურია, რადგან სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი ავალდებულებს კანონმდებელს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა შინაარსის, მიზნისა და მოცულობის მიხედვით საკმარისად კონკრეტულად ჩამოაყალიბოს.

გერმანული სამეცნიერო ლიტერატურა და სასამართლო პრაქტიკა ერთმანეთისგან მიჯნავს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს და შეფასების თავისუფლებას. დისკრეციული უფლებამოსილება ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას აირჩიოს საუკეთესო სამართლებრივი შედეგი. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინი ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილში გვხვდება და ის დისკრეციულ უფლებამოსილებას არ ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამიტომ, სასამართლო სრულად ამოწმებს ასეთ გადაწყვეტილებებს. შეფასების თავისუფლებაც ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის ნაწილს მიეკუთვნება, თუმცა, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ტერმინისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს თავისუფლებას საკუთარი პასუხისმგებლობით შეაფასოს გარემოებები.

საქართველოს სამეცნიერო ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში ერთმანეთისგან არ არის გამიჯნული დისკრეციული უფლებამოსილება, შეფასების თავისუფლება და განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები. ეს არამარტო დოგმატური თვალსაზრისით არის მნიშვნელოვანი, არამედ პრაქტიკული თვალსაზრისითაც, რადგან ასეთი გამიჯვნის გარეშე კიდევ უფრო სუსტდება სასამართლო კონტროლი და რჩება თავისუფალი სივრცე ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებობისთვის.

დისკრეციული უფლებამოსილება წინასწარ დადგენილი სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისად უნდა განხორციელდეს. პირველ რიგში, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა შეისწავლოს დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელი ნორმა, გამოარკვიოს მისი მიზანი და ფარგლები. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას ყურადღება ექცევა როგორც კონკრეტულ ნორმას, ასევე მთლიან კანონმდებლობას. ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გაითვალისწინოს საკუთარი ადმინისტრაციული პრაქტიკა.

ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს როგორც გერმანიაში, ისე საქართველოში. მატერიალური სამართლის ნაწილში რეგულაციები მსგავსია. კერძოდ, დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განახორციელოს კანონის ფარგლებში და კანონის მიზნის შესაბამისად.

ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ გერმანული კანონისგან განსხვავებით, სზაკ-ი აკონკრეტებს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას დამატებით გასათვალისწინებელ გარემოებას - ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა დაიცვას საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპი.

ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია დაადგინოს შიდა რეგულაციები, რომელშიც გაწერს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესს. ეს მექანიზმი ადმინისტრაციულ ორგანოს ეხმარება ერთიანი ადმინისტრაციული პრაქტიკის დანერგვაში, საბოლოო ჯამში კი უზრუნველყოფს თანასწორობის პრინციპის დაცვას. თუმცა, თუ რეგულაცია და ადმინისტრაციული პრაქტიკა კანონსაწინააღმდეგოა, მაშინ დაუშვებელია მისი გათვალისწინება ახალი გადაწყვეტილების მიღების დროს.

გერმანიის სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრებული მოსაზრების მიხედვით, დისკრეციული უფლებამოსილების

განხორციელებაში დაშვებული შეცდომის სახეებია:

1. დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ვალდებულების შეუსრულებლობა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ იყენებს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, არ მსჯელობს ალტერნატიულ გადაწყვეტილებებზე და ბრმად იღებს გადაწყვეტილებას;
2. დისკრეციული უფლებამოსილების არასწორად განხორციელება ან, სხვაგვარად, ბოროტად გამოყენება. ასეთი შემთხვევა, როგორც წესი, ხდება მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ ითვალისწინებს დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს;
3. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დარღვევა ან, სხვაგვარად, გადამეტება.

ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო სრულად ამოწმებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, მათ შორის, ამოწმებს ამ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას და, საჭიროების შემთხვევაში, შეუძლია შეცვალოს ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული გადაწყვეტილება. ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში საქმის განხილვისას დასაშვებია *reformatio in peius* პრინციპი.

გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლოები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებას ამოწმებენ კანონით დადგენილი საპროცესო რეგულაციის მიხედვით. კერძოდ, გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი სასამართლოს ავალდებულებს შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კანონიერება, რაც გულისხმობს შემდეგი ფაქტის დადგენას: ხომ არ გასცდა ადმინისტრაციული ორგანო კანონის ფარგლებს და დისკრეციული უფლებამოსილება ხომ არ განახორციელა დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანთან შეუსაბამოდ.

სასამართლო არ ამოწმებს გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობას. თუმცა, სასამართლო ვალდებულია გამოიკვილოს კანონით დადგენილი მიზანი და გამოარკვიოს, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მოქცეულია თუ არა დადგენილი მიზნის ფარგლებში.

საქართველოში ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა არ აწესებს სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების შემოწმების წესს. ამიტომ, სასამართლო პრაქტიკა არაერთგვაროვანია.

სასამართლო, როგორც წესი, არ ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება ხომ არ განახორციელა თვითნებურად, დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭების მიზნის საწინააღმდეგოდ, იმ მოტივით, რომ სასამართლო უფლებამოსილი არ არის შეამოწმოს გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა.

მართალია, სასამართლო არ არის უფლებამოსილი ჩაანაცვლოს ადმინისტრაციული ორგანო, თუმცა, კონსტიტუციიდან გამომდინარე, ვალდებულია ეფექტიანად განახორციელოს სასამართლო კონტროლი. ეფექტიანი სასამართლო კონტროლი გულისხმობს დაინტერესებული პირის უფლებების ეფექტიან დაცვას. ამ მიზნით, აუცილებელია სასამართლომ შეამოწმოს არამარტო დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლები, არამედ შეაფასოს, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ხომ არ ეწინააღმდეგება კანონით დადგენილ მიზანს.

საქართველოში საპროცესო ნორმის არარსებობა ქმნის რისკს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ ხელახალი გადაწყვეტილების მიღების დროს, გაამართლოს მის მიერ თავდაპირველად გამოცემული, მაგრამ სასამართლოს მიერ ბათილად ცნობილი გადაწყვეტილება.

მიზანშეწონილია, გერმანული ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მსგავსად, სასკ-ს დაემატოს რეგულაცია, რომელიც შესაძლოა ფორმულირებული იყოს შემდეგნაირად: „თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, სასამართლო ამოწმებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ დისკრეციული უფლებამოსილება განახორციელა თუ არა კანონით დადგენილ ფარგლებში და კანონის მიზნის შესაბამისად.“

ასეთი საპროცესო ნორმა სასამართლოს იძულებულს გახდის შეასრულოს ეფექტიანი სასამართლო კონტროლის განხორციელების კონსტიტუციური ვალდებულება და იმსჯელოს, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება ემსახურება თუ არა კანონით დადგენილი მიზნის მიღწევას. ეს გამოიწვევს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთებას მიზანთან მიმართებაში, როგორც ფორმალური, ასევე შინაარსობრივი თვალსაზრისით. საბოლოო ჯამში, ასეთი საპროცესო რეგულაცია შეამცირებს სასამართლო პროცესებს და გაამარტივებს სასამართლოს მიერ დაინტერესებული პირის უფლებების დაცვას.

გერმანიის საპროცესო კანონმდებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებამოსილებას ანიჭებს „სრულყოფილ“ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ნაკლოვანი მხარე სასამართლო პროცესის

დასრულებამდე.

საქართველოს საპროცესო კანონმდებლობა მსგავს რეგულაციას არ შეიცავს და საქართველოში, განვითარების ამ ეტაპზე, არც არის სასურველი, რადგან სასამართლო პროცესზე დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების ნაკლოვანი დასაბუთების „სრულყოფა“ ერთის მხრივ საშუალებას მისცემდა ადმინისტრაციულ ორგანოს თავი აერიდებინა დასაბუთების ვალდებულებასაგან, მეორეს მხრივ კი, გამოიწვევდა სასამართლო პროცესის გაჭიანურებას.

ბიბლიოგრაფია

საქართველოს კანონმდებლობა:

საქართველოს კონსტიტუცია;

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი;

„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;

„უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 7 აპრილის 48/ნ ბრძანება;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 18 თებერვლის 19/ნ ბრძანება.

ლიტერატურა ქართულ ენაზე:

ავტორთა კოლექტივი (ზურაბ ადგიშვილი, გერდ ვინტერი, დიმიტრი ქიტოშვილი): ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2002 წელი

ავტორთა კოლექტივი (ლევან იზორია, კონსტანტინე კორკელია, კონსტანტინე კუბლაშვილი, გიორგი ხუბუა): საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და

თავისუფლებანი, თბილისი, 2005 წელი

ავტორთა კოლექტივი (ზურაბ ადგიშვილი, ქეთევან ვარდიაშვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მათა კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, პაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი): ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005 წელი

ავტორთა კოლექტივი (მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, ეკატერინე ქარდავა, პაატა ტურავა): ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008 წელი

ტურავა, პაატა / წიკვლაძე, ნათია, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010 წელი

ავტორთა კოლექტივი (მაია ვაჩაძე, ინგა თოდრია, პაატა ტურავა, ნათია წიკვლაძე): საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კომენტარი, თბილისი, 2005

სამართლებრივი აქტები უცხოურ ენაზე:

GG, VwVfG und VwGO: in

Basistexte Öffentliches Recht, Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Auflage, München 2007

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (80) 2

ლიტერატურა უცხოურ ენაზე:

Alexy, Robert: Ermessensfehler, JZ, Tübingen 1986

Bachof, Otto: Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht, JZ 1955

Bamberger Christian: in Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, München 2011

Bonde, Fiedrich August: Das verwaltungsrechtliche Ermessen und die Struktur der Ermessensfehler, Hamburg 1969

von Brauchitsch Max: Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2., neubearbeitete Auflage, Köln, Berlin, München, Bonn, 1962

Brinktrine, Ralf: Verwaltungsermessen in Deutschland und England: Eine rechtsvergleichende Untersuchung von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung im deutschen und englischen Verwaltungsrecht, Heidelberg 1998

Bullinger, Martin: Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1985

Bullinger, Martin: Verwaltungsermessen im modernen Staat, Baden-Baden 1986

Czermak, Fritz: Was ist Verwaltungsermessen?, DÖV 1966

Detterbeck, Steffens: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 6. Auflage, München 2008

Detterbeck, Steffens: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 13. Auflage, München 2015

Elsner, Thomas: Das Ermessen im Lichte der Reinen Rechtslehre (Rechtsstrukturtheoretische Überlegungen zur Rechtsbindung und zur Letzentscheidungskompetenz), Berlin 2011

Ericksen, Hans-Uwe / Ehlers, Dirk: Allgemeines Verwaltungsrecht, 12., neu bearbeitete Auflage, Berlin 2002

Eyermann, Erich / Fröhler, Ludwig: Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 12., überarbeitete Auflage, München 2006

Faber, Heiko: Verwaltungsrecht, 4. überarbeitete Auflage, Tübingen 1995

Fachinger, Josef: Überschreitung und Fehlgebrauch des Verwaltungsermessens, NJW 1949

Geis, Max-Emanuel: in Sodan Helge/Ziekow Jan, Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006

Günther, Abert: Das Widerspruchsverfahren, 2. Auflage, Sieburg, 1983

Jaroschek, Marcus: Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 1997

Jellinek, Walter: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen 1913

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, Dritte, durchgesehene Auflage, Berlin 1931

Henneke Hans-Günter: in Knack, Hans Joachim, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 8., neu bearbeitete Auflage, Köln, Berlin, Bonn, München 2004

Hofer-Zeni, Herbert: Das Ermessen im Spannungsfeld von Rechtsanwendung und Kontrolle, Wien, New-York 1981

Hufen, Friedhelm: Fehler im Verwaltungsverfahren, 9., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Baden-Baden 2013

Hummel, Hermann: Gerichtsschutz gegen Prüfungsbewertungen (Rechtsgarantie – Rechtliches Gehör - Beurteilungsspielraum), Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 105, Berlin 1969

Hüttenbrink, Jost: in Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus, Beck'scher Online-Kommentar, VwGO, Stand 01.04.2012

Keppeler, Jürgen: Die Grenzen des behördlichen Versagungsermessen unter besonderer Berücksichtigung des Zwecks der Ermächtigung, Konstanz 1989

Kingreen, Thorsten: Zur Zulässigkeit der reformatio in peius im Prüfungsrecht, DÖV, 2003

Kopp, Ferdinand: Handlungsspielräume der Verwaltung und Kontrolldichte gerichtlichen Rechtsschutzes, in Götz, Volkmar / Klein, Hans Hugo/ Starck, Christian; Die Öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle: Göttinger Symposion, München 1985

Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 10., vollständig überarbeitete Auflage, München 2008

Kopp, Ferdinand/ Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Auflage, München 2010

Kopp, Ferdinand / Schenke, Wolf-Rüdiger: Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 15., neubearbeitete Auflage, München 2007

Kopp, Ferdinand / Schenke, Wolf-Rüdiger: Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 21., neubearbeitete Auflage, München 2015

Knauff, Matthias: in Gärditz Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit

Nebengesetzen, Kommentar, Köln 2013

von Laun, Rudolf: Das Freie Ermessen und seine Grenzen, Leipzig und Wien 1910

Liebetanz, Stefan: in Obermayer Klaus, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Neuwied, Kriftel, 1999

Lohmann, Hans Henning: Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip, Berlin 1972

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2009

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. überarbeitete und ergänzte Auflage, München 2011

Meister, Johannes: Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren, JA, 2002

Merkel, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht, Darmstadt 1969 (Unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe Wien und Berlin 1927)

Meyn, Karl-Ulrich: Aspekte zur Problematik von Beurteilungsspielraum und Ermessen, JA, 1980

Michaelis, Jens: „Kontrolldichte im Prüfungsrecht“, VB1BW, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 1997

v. Mutius, Albert: Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen im Verwaltungsrecht, Jura 1987

Nagel, Walter, Die Rechtskonkretisierungsbefugnis der Exekutive: Ermessenskategorien und verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte, Konstanz 1993

Niehues, Norbert: Stärkere gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, NJW, Heft 40, 1991

Oettl, Gerhard: Grenzen der Gerichtsbarkeit im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1971

Ossenbühl, Fritz: Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre, DÖV 1968

Peine, Fanz-Joseph: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2014

Püttner, Günter: Handlungsspielräume der Verwaltung und Kontrolldichte gerichtlichen Rechtsschutzes, in Götz, Volkmar / Klein, Hans Hugo/ Starck, Christian; Die Öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle: Göttinger Symposion, München 1985

Quaas Michael/Zuck Rüdiger: Prozesse in Verwaltungssachen, 1. Auflage, Baden-Baden 2008

Redeker, Konrad: Fragen der verwaltungsrechtlicher Kontrolldichte, DÖV 1971

Redeker, Konrad/von Oertzen, Hans-Joachim: Verwaltungsgerichtsordnung, 16. überarbeitete Auflage, Verlag Kohlhammer, Stuttgart 2014

Rennert, Klaus: in Eyermann Erich/Fröhler Ludwig, Kommentar zur

Verwaltungsgerichtsordnung, 14., überarbeitete Auflage, München 2014

Rode, Lars-Henrick: § 40 VwVfG und die deutsche Ermessenslehre, Frankfurt am Main 2003

Ruffert Matthias: in Knack H-J./Hennecke H-G., Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10., neu bearbeitete Auflage, Köln 2014

Sachs, Michael: Stelkens Paul/Bonk Heinz Joachim/Sachs Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage, München 2014

Schindler, Benjamin: Verwaltungsermessen (Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz), Zürich/St. Gallen 2010

Schmidt-Abmann, Eberhardt: Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte: Verfassungsrechtliche Vorgaben und Perspektiven, DVB1 1997

Schwarze, Jürgen: Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrenrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Berlin 1974

Varadinek, Brigitta: Ermessen und gerichtliche Nachprüfbarkeit im französischen und deutschen Verwaltungsrecht und im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Aachen 1995

Ziekow, Jan: Verwaltungsverfahrensgesetz, 2., überarbeitete Auflage, 2010 Stuttgart

Waldhoff, Christian: in Gärditz Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen, Kommentar, Köln 2013

Wolff, Heinrich Amadeus: in Sodan Helge/Ziekow Jan, Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006

Wolff, Hans J./Bachoff Otto/Stober Rolf, Verwaltungsrecht, Band 1, 11., neubearbeitete Auflage, München 1999

Wolff, Heinrich Amadeus: in Wolff, Heinrich Amadeus/Decker, Andreas, Verwaltungsgerichtsordnung/Verwaltungsverfahrensgesetz, Studienkommentar, 3. Auflage, München 2012

სასამართლო გადაწყვეტილებები ქართულ ენაზე:

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 4 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-211-210 (კ-16)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2016 წლის 28 აპრილის განჩინება საქმეზე ბს-240-236 (კს-15)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 6 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-861-823 (კ-07)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის 30 ივნისის განჩინება საქმეზე ბს-1635-1589 (კ-08)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 30 აპრილის განჩინება საქმეზე ბს-1808-1776 (კ-11)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2005 წლის 17 ივნისის განჩინება საქმეზე ბს-651-238 (კ-05)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2005 წლის 10 იანვრის

განხილება საქმეზე ბს-874-743-კ-04

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 8 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1110-1062 (კ-07)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის 14 იანვრის განხილება საქმეზე ბს-896-863 (კ-08)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1655-1627 (კ-11)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 20 მაისის განხილება საქმეზე ბს-534-515 (კ-13)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2002 წლის 29 მარტის განხილება საქმეზე ჰგ/ად-204-კ-01

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007 წლის 12 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/4457-07

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2010 წლის 16 ნოემბრის განხილება საქმეზე ბს-945-919 (კ-10)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 26 მარტის განხილება საქმეზე ჰგ-ად-16-კ-03

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 12 ივნისის განხილება საქმეზე ჰგ-ად-160-კ-03

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 31 ივლისის განხილება საქმეზე ბს-27-230-კ-03

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2003 წლის 16 ოქტომბრის განჩინება საქმეზე ბს-266-412-კ-03

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2004 წლის 22 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-401-353-კ-04

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის 25 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-1470-1045 (2კ-05)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის 5 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-553-522 (კ-06)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 26 ივლისის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-178-167 (კ-07)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2008 წლის 20 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-87-87

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2011 წლის 21 ივლისის განჩინება საქმეზე ბს-1795-1750 (კ-10)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2012 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-270-266 (კ-12)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 11 დეკემბრის განჩინება საქმეზე ბს-229-226 (კ-14)

სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 9 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე 3ბ/1668-15

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2006 წლის პირველი

აგვისტოს განხილვა საქმეზე: ბს-1238-813 (კ-05)

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე ბს-382-362 (კ-07)

თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2015 წლის 18 ნოემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/6531-15

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 22 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/3599-14

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2007 წლის 7 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე 3/1393-07

სასამართლო გადაწყვეტილებები უცხოურ ენაზე:

BVerwGE 11, 95-101

BVerwGE 26, 135 -140

BVerwGE, 52, 33

BVerwGE 8, 274

BVerwGE, 105, 55/59

BVerwGE, 24.02.1993, Aktenzeichen: 6C 38/92

OVG Lüneburg, 27.08.2007, 2LA1208/06

გამოყენებული ვებგვერდები:

www.bmub.bund.de

www.coe.int