

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი



სამაგისტრო ნაშრომი თემაზე:

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა  
ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტისას

ავტორი:

ტატა ჭანკვეტაძე

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:

მაია კოპალეიშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
სრული პროფესორი, სამართლის დოქტორი

სამაგისტრო ნაშრომი წარდგენილია საჯარო სამართლის მაგისტრის  
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

თბილისი

2019

# სარჩევი

შესავალი .....	1
<b>I. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა .....</b>	<b>3</b>
1.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება .....	3
1.1.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალური დეფინიცია .....	3
1.1.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტები .....	4
1.1.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების განმარტების ზოგადი სტანდარტები .....	9
1.1.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები.....	10
1.1.5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნა .....	11
1.1.5.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან გამიჯვნის თეორიები.....	14
<b>II. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონშესაბამისობა .....</b>	<b>17</b>
2.1. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მიზნით .....	17
2.1.1 ადმინისტრაციული წარმოების დანიშნულება.....	17
2.1.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასადებად საჭირო პროცედურები და მათი კანონშესაბამისობა .....	18
<b>III. კანონიერების პრინციპის არსი და დანიშნულება .....</b>	<b>24</b>
3.1. კანონიერების პრინციპის ცნება და მიზანი .....	24
3.1.1. კანონიერების პრინციპის არსი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიზნებისთვის .....	27
3.1.2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში.....	29
3.1.3. დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების პროცესში.....	31
<b>IV. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისას.....</b>	<b>34</b>
4.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს ზოგადი ვალდებულებები.....	34
4.2. კანონიერი ნდობის სტანდარტის მოქმედება ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებების მიმართ ადმინისტრაციულ სახელშეკრულებო ურთიერთობაში .....	36
4.2.1. კანონიერი ნდობის პრინციპი.....	36
4.2.2 ხელშეკრულების კონტრაქტის დაცვა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისგან.....	38

4.3. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პირობების კეთილსინდისიერი შესრულების ვალდებულება .....	39
4.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვალდებულებათა განხორციელების შეუფერხებელი პროცესი და საჯარო მიზნების შესრულების ამოცანა.....	43
<b>V. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა</b>	
<b>ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტასთან მიმართებით.....</b>	<b>44</b>
5.1. ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცესში.....	44
5.1.1. ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჭვის სტანდარტი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცესში.....	44
5.1.1.1. ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტისას.....	47
5.1.2. ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის ნებასა და დროში .....	48
5.1.2.1. კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების კონტრაქტთან შედარებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტის დაცვის მაღალი ხარისხი:.....	48
5.1.2.2. ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენა საჯარო და კერძო ინტერესებზე .....	51
5.1.2.2.1. ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენა საჯარო ინტერესებზე.....	51
5.1.2.2.2. ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენა ხელშეკრულების კონტრაქტზე .....	53
5.1.3. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის მართლობიერების დასაბუთების ვალდებულება.....	53
<b>VI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონკრეტული სახეების შესრულება/შეწყვეტის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა.....</b>	<b>56</b>
6.1. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება .....	56
<b>VII. დასკვნა .....</b>	<b>59</b>
<b>ბიბლიოგრაფია.....</b>	<b>62</b>

## შემოკლებანი

სზაკ	საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
იხ.	იხილეთ
ე.წ.	ეგრეთწოდებული

## შესავალი

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისთვის ნორმატიულად განსაზღვრული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის გამოყენება უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოსთვის კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებებსა და დაკისრებულ ვალდებულებებს, რომელთა ფარგლებში მოქმედებაც მმართველობის ორგანოებს აქცევს კანონიერების ზოგადი პრინციპის დაცვის იმპერატიული დათქმის ქვეშ და ახდენს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოების მოქმედების სამართლებრივ ბოჭვას, რაც თავის მხრივ წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების როგორც დადების, ისე მისი შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კანონშესაბამისი ქმედებების განხორციელების გარანტიას საჯარო ინტერესების/ამოცანების რეალიზების მიზნით.

მიუხედავად ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ყველა ფორმის და, მათ შორის, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში მოქმედების დროს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით განსაზღვრული საჯარო მმართველობის ზოგადი პრინციპების არსებობისა, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული პროცესის კანონშესაბამისობა, როგორც წესი ადმინისტრაციული ორგანო ყოველთვის კანონიერების პრინციპის დაცვის იდეით არ მოქმედებს, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, გარდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისთვის კანონიერი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებისა, შემღებებისდაგვარად დეტალურად, სისტემატიზირებული ფორმით განისაზღვროს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება-მოვალეობებისა და მოქმედების თავისუფლების ფარგლების ზოგადსავალდებულო სტანდარტები.

**ნაშრომის მიზანია** ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ხელშეკრულების კონტრაქტთან დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში კანონიერების პრინციპის შესაბამისად მოქმედების დათქმიდან გამომდინარე ვალდებულებების განსაზღვრა და იმ მიმართულებების გამოკვეთა, რომელთა დაცვის ვალდებულებაც აკისრია ადმინისტრაციულ ორგანოს საჯარო ამოცანების განხორციელების

გარანტიების შესაქმნელად. ასევე, ადმინისტრაციულ-სახელმწიკრულებო სამართალურთიერთობის საფუძველზე წარმოშობილი მოვალეობების, მნიშვნელობისა და თავისებურებების წარმოჩენა და ამ კუთხით ქართული საკანონმდებლო სივრცის, პრაქტიკის ანალიზი და შესაბამისი პრობლემატიკის გამოკვეთა.

ამავე ფარგლებში განხილულია, რა უფლება-მოვალეობები შეიძლება გააჩნდეს საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ კონტრაჰენტს და როგორია მის მიმართ არსებული სახელმწიკრულებო რეჟიმი, ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების არსიდან გამომდინარე. ნაშრომში განხილული არ არის საჯარო სამსახურში დადებულ ადმინისტრაციულ ხელმწიკრულებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების კანონიერების პრინციპის შესაბამისად მოქმედების ფარგლებში არსებული ვალდებულებები, რადგან, ამ სახის ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების მიმართ შედარებით განსხვავებული სამართლებრივი და ფაქტობრივი ვითარება არსებობს, ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების დადების უფლებამოსილების მქონე პირის უფლებამოსილებათა წრის განსხვავებული შინაარსის გამო, როგორც ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების დადების, ისე ადმინისტრაციული ხელმწიკრულებით დასაქმებული პირისთვის ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების მოქმედების შეწყვეტის საფუძველების კუთხით.

**ნაშრომში გამოყენებულია** შედარებითსამართლებრივი, დოქტრინალური და ნორმატიული კვლევის მეთოდები. რაც ემსახურება ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების იურიდიული მნიშვნელობის განსაზღვრას და, შედეგად, ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში არსებული სტანდარტების გაანალიზებას. შედეგად, განხილულია როგორი სამართლებრივი და ფაქტობრივი რეალობა უნდა არსებობდეს საჯარო ინტერესების განხორციელების მიზნით არსებულ ადმინისტრაციულ-სახელმწიკრულებო ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების ზოგადი პრინციპის დაცვის შედეგად. არსებული კანონმდებლობის ანალიზი საშუალებას იძლევა ვრცლად განიმარტოს რა იგულისხმება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულებაში და რა სახის ფაქტობრივ თუ სამართლებრივ მოცემულობებში ვლინდება ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჰვა ადმინისტრაციულ-სახელმწიკრულებო ურთიერთობებში.

ნაშრომის პირველი თავი შეეხება ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების ცნების, მისი ელემენტებისა და სახეების მიმოხილვას, ასევე სამოქალაქო ხელმწიკრულებისგან გამიჯვნის კრიტერიუმებს, რაც ადმინისტრაციული ხელმწიკრულების როგორც განსაკუთრებული სამართლებრივი ინსტიტუტის

არსებობას უსვამს ხაზს. ნაშრომის მეორე თავში განხილულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონშესაბამისობა, ხელშეკრულების დასადასტურებლად ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულება. მესამე თავში განმარტებულია კანონიერების პრინციპის როგორც ზოგადი არსი და დანიშნულება, ასევე, კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულების ფარგლებში არსებული მმართველობის მიუკერძოებლობისა და დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების პრინციპების დანიშნულება ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობებში. ნაშრომის მეოთხე თავი შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვას ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესში და ადმინისტრაციული ორგანოს შესაბამის ვალდებულებებს. მეხუთე თავში განხილულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტასთან მიმართებით და ამ პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჭვის სტანდარტები. მეექვსე თავში მოკლედ მიმოხილულია სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი და მის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულების მიმართულებები. ნაშრომის დასკვნით ნაწილში შეჯამებულია ძირითადი სტანდარტები, რომლებიც ანალიზისა და კვლევის შედეგად გამოვლინდა.

## **I. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა**

### **1.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება**

#### **1.1.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალური დეფინიცია**

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ისევე როგორც ადმინისტრაციული სამართლის სხვა ინსტიტუტები დაექვემდებარა საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგებას და საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით რეგულირებულ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ სახედ განისაზღვრა, შესაბამისი ნორმატიული შინაარსით. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამდე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება ჩვენს კანონმდებლობაში არ არსებობდა, 1999 წლის 25 ივნისს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღების შედეგად ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში გაჩნდა ტერმინი ადმინისტრაციული გარიგება, თუმცა 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო

ცვლილებების შედეგად ადმინისტრაციული გარიგება შეიცვალა ტერმინით ხელშეკრულება. უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად, 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ტერმინ – ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დეფინიციის განსაზღვრის შედეგად, გაიმიჯნა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულებები ადმინისტრაციულ და კერძოსამართლებრივ ხელშეკრულებებად.<sup>1</sup>

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დეფინირებულია როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, აგრეთვე სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან დადებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

სზაკ-ით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ცნების გარდა, განსაზღვრულია ხელშეკრულების ამ სახის დეტალური მოწესრიგებაც, კოდექსის 65-ე-71-ე მუხლებით დადგენილია მოთხოვნები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის, ხელშეკრულების დადებისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებების თაობაზე.

სზაკ-ის მე-2 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრულია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით ჩაატაროს ადმინისტრაციული წარმოება, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ასევე გამოიყენება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით ადმინისტრაციული წარმოებისთვის VI თავით დადგენილი წესები და სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები (სზაკ-ის 65-ე მუხლის II ნაწილი; 70-ე მუხლის I ნაწილი).<sup>2</sup>

### 1.1.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტები

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალური დეფინიციის საფუძველზე შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ელემენტების

<sup>1</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 27 ივლისის განჩინება Nზს-206-198(კ-10).

<sup>2</sup> ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 94.

გამოყოფა. ეს ელემენტებია: ა) ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც დებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას; ბ) საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მთავარი იდეა; გ) ხელშეკრულება, ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის განხორციელების ფაქტობრივი და სამართლებრივი მექანიზმი; დ) ხელშეკრულების კონტრაჰენტი-ფიზიკური ან იურიდიული პირი.

ა) საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს წარმოადგენს ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე, ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალური დეფინიციის მიხედვით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი სავალდებულო მხარეა ადმინისტრაციული ორგანო.<sup>3</sup> ნორმატიული შინაარსიდან გამომდინარე, გამოიყოფა ადმინისტრაციული ორგანოები ორგანიზაციული გაგებით - „ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა)“ და ფუნქციონალური გაგებით - „ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“. ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგებით ადმინისტრაციულ ორგანოებს ასევე წარმოადგენს ის სუბიექტები, რომლებიც კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს და გადაცემული აქვთ ადმინისტრაციული ორგანოებისგან რიგი საჯარო უფლებამოსილებები. „ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების განსაზღვრისას კანონმდებელმა ყურადღება გაამახვილა ორგანოთა ძირითად დანიშნულებაზე-გამოიყენონ საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება“.<sup>4</sup>

ბ) საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი თავის მხრივ გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში მისი ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარე მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზანს, რომელთა რეალიზების კანონისმიერი ვალდებულებაც აქვთ დაკისრებული. საჯარო

<sup>3</sup> ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 85.

<sup>4</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 16.

უფლებამოსილების კონკრეტული ნორმატიული შინაარსი არ არის განსაზღვრული (არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი შეიცავს იმ საკითხების ჩამონათვალს, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით შეიძლება მოწესრიგდეს), მაგრამ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე მისი დადგენა. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესი საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის არსის ქვეშ არსებული მოცემულობაა. საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულება ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის ფუნქციური დანიშნულებიდან გამომდინარეობს, უფრო კონკრეტულად, საჯარო მმართველობა წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების მატარებლის მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების შესრულების მიზნით კანონმდებლობის საფუძველზე განხორციელებულ გეგმაზომიერ მოქმედებას.<sup>5</sup>

საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზანი, თავის მხრივ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მთავარ წინაპირობას წარმოადგენს. საკასაციო სასამართლოს განმარტების თანახმადაც, ხელშეკრულების მიზანი განისაზღვრება მისი შინაარსიდან გამომდინარე. გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ხელშეკრულების მხარეების მიერ ნაკისრი ვალდებულებების, ხელშეკრულების დადების შედეგად წარმოშობილი უფლება-მოვალეობების შინაარსს.<sup>6</sup>

ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მინიჭებული სამართლებრივი შესაძლებლობა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ემსახურება საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების ერთ-ერთი მექანიზმის ნორმატიული რეგულირების ფაქტს.

გ) ხელშეკრულება, როგორც ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის რეალიზების ფაქტობრივი და სამართლებრივი მექანიზმი, გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის, ერთი მხრივ, ერთგვარი სპეციალური უფლებაუნარიანობის მინიჭებას, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და,

<sup>5</sup> ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 50.

<sup>6</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 26 დეკემბრის განჩინება Nბს-31-27(კ-13).

ამავდროულად, სამართლებრივი შესაძლებლობის მიცემას ხელშეკრულების საგნის შესრულებისთვის ობიექტურად სათანადო კონტრაქტის შერჩევის გზით განახორციელოს კონკრეტული საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება.

„დიდი პალატა განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება. ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კონკრეტული სამართალურთიერთობა მოაწესრიგოს იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების გზით, რომელიც, მისივე აზრით, უფრო ეფექტურია კონკრეტულ შემთხვევაში. ადმინისტრაციული ორგანოს არჩევანის თავისუფლების ფარგლები მთავრდება იქ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონი ზუსტად უთითებს მოცემული ურთიერთობისათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების აუცილებლობას ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან“.<sup>7</sup> აღნიშნულის შესაბამისად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი უთითებს, რომ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ადმინისტრაციული ორგანო დებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას. ზოგადად, დროთა განმავლობაში სპეციალური სამართლებრივი ფორმა დადგინდა, რომელიც მოიცავს კონტრაქტებს ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და პირებს შორის.<sup>8</sup>

„ხელშეკრულება, როგორც სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტი არის ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენა, რომელიც მიმართულია სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის, ან შეწყვეტისკენ. ხელშეკრულება იდება ხელშეკრულების მხარეების ურთიერთთანმხვედრი, საერთო მიზნისკენ მიმართული ნების გამოხატვის შედეგად. თუ არ არის ორმხრივი ნება, შესაბამისად, არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება“.<sup>9</sup> „ხელშეკრულების დადებით ადმინისტრაციული ორგანო ახდენს საჯარო ამოცანის განხორციელების უფლებამოსილების დელეგირებას ხელშეკრულების მეორე მხარისთვის“.<sup>10</sup> შესაბამისად, ხელშეკრულება წარმოადგენს შესაძლებლობას, ადმინისტრაციულმა ორგანომ არა თვითონ,

---

<sup>7</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2005 წლის 25 ოქტომბრის განჩინება N8ს-713-300(კ-05).

<sup>8</sup> Langrod G., Administrative Contracts-A Comparative Study, American Journal of Comparative Law, Vol. 4, Issue 3, 1995, 336.

<sup>9</sup> Maurer H, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, 352, წიგნიდან: ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 153.

<sup>10</sup> ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 156.

არამედ, სხვა შესაბამისი შესაძლებლობის მქონე სუბიექტის დახმარებით უზრუნველყოფს საჯარო ამოცანების შესრულებას.

დ) ხელშეკრულების კონტრაქენტი ფიზიკური ან იურიდიული პირი გვევლინება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ იმგვარ სუბიექტად, რომელიც ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად შეირჩა და ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდით მინიჭებული აქვს საჯარო ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანო მხოლოდ თავად არ ადგენს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო ურთიერთობის წარმართვის წესებსა და საშუალებებს, არამედ საჭიროა შეთანხმება კონტრაქენტთან. მეტიც, შეიძლება დავასკვნათ, რომ იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გამოვლენა არ არის საკმარისი და ნების გამოვლენის ძალაში შესასვლელად საჭიროა ადრესატის ან მესამე პირის თანხმობაც, მაშინ ადმინისტრაციული ორგანო დებს ადმინისტრაციულ გარიგებას, წინააღმდეგ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ აქტს.<sup>11</sup>

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საშუალებით შესაძლებელია ადმინისტრაციასთან კოოპერაციული მუშაობის დანერგვა, მოქალაქეების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ საქმიანობაში, მათი აზრის ზეგავლენა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსსა და წარმართვაზე, რაც საწინდარია საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით განსაზღვრული სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნისა, რომელშიც განმტკიცებული იქნება სამართლებრივი წესრიგი და სამოქალაქო გარანტიები.<sup>12</sup> ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარის სტატუსი, კონტრაქენტს, რადგან იგი ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად მონაწილეობს საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი ფორმის რეალიზებაში, წარმოუშობს გადაცემული საჯარო უფლებების სათანადო წესითა და სტანდარტით შესრულების, ასევე, შესაბამისი პასუხისმგებლობის აღების ვალდებულებას.

<sup>11</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 50.

<sup>12</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 19.

### 1.1.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების განმარტების ზოგადი სტანდარტები

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ლეგალური დეფინიციიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის განმარტების ზოგადი სტანდარტები, კერძოდ:

„ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან გვაქვს საქმე:

ა) როდესაც ის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება; ბ) როდესაც ის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავს; გ) როდესაც ის მოქალაქის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს ან ვალდებულებებს ადგენს“.<sup>13</sup>

ასევე, საკასაციო სასამართლოს ზოგადი განმარტების შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად უნდა დაკვალიფიცირდეს, თუ:

„1. შესაფასებელი ხელშეკრულების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა;

2. შესაფასებელი ხელშეკრულების საგანი ემსახურება საჯარო მიზნის მიღწევასა და საჯარო ინტერესების აღსრულებას;

3. სამართალურთიერთობის შედეგი განაპირობებს საზოგადო ამოცანის გადაწყვეტას“.<sup>14</sup> გერმანიის სამართლებრივი რეგულირების თანახმად, „საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულების ცნება გამომდინარეობს გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონმდებლობაში არსებული ნორმებიდან, რომლის მიხედვითაც, მმართველობის ორგანოები საჯარო სამართლის სფეროში ადმინისტრაციული წარმოების ნორმების თანახმად დებენ საჯარო სამართლებრივ ხელშეკრულებებს, რომელიც უფრო ფართო ცნებაა, ვიდრე მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. გერმანიის ადმინისტრაციულ სამართლებრივი ლიტერატურა საჯაროსამართლებრივი

<sup>13</sup> Maurer H, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, 2011, 355, წიგნიდან: ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 155.

<sup>14</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 18 ნოემბრის განჩინება Nზს-580-567(გ-14).

ხელშეკრულებებისგან გამოყოფოს და დამოუკიდებელი სახით განიხილავს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებს“.<sup>15</sup>

ასევე, ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ პირებთან დადებული ხელშეკრულებები, იმისთვის, რათა ერთად იმუშაონ საჯარო ან საზოგადო, საერთო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად, რომელიც წარმოადგენს მმართველობითი სისტემის საგანს, არის საჯარო ან ადმინისტრაციული კონტრაქტი.<sup>16</sup>

#### 1.1.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოწესრიგებული სამართლებრივი ურთიერთობის მიზანს საჯარო ინტერესების დაკმაყოფილება და ინტერესების შესაბამისი ქმედებების განხორციელება წარმოადგენს, უფრო ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველყოფა საჯარო ინტერესების პრიორიტეტულობის დათქმიდან გამომდინარე. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება-დანიშნულების შესაბამისად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების რამდენიმე სახე გამოიყოფა.

საკასაციო სასამართლოს განმარტების თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები როგორც წესი ორგანიზაციული ხასიათისაა, რადგან თავად ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა არის ორგანიზაციული და მათი მიზანია საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი შედეგის მიღწევა, ასევე საჯარო-სამართლებრივი ინტერესის განხორციელება. საერთოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები იყოფა სუბორდინაციულ-სამართლებრივ და კოორდინაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებებად, რომელთა შორის განსხვავება გამომდინარეობს კონტრაქტენტებს შორის ურთიერთობის ხასიათიდან. საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები, რომელთაც სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხასიათი აქვთ, იდება ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და პირებს შორის, ის ხელშეკრულებები კი, რომელთაც კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხასიათი გააჩნიათ, იდება მმართველობის ორგანოებს შორის. თუმცა, ამგვარი ხელშეკრულებები ასევე შეიძლება დაიდოს სახელმწიფოსა და პირს შორის, სწორედ ისეთ შემთხვევებში, როცა

<sup>15</sup> Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, München, 2000, 348, წიგნიდან:

კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 10.

<sup>16</sup> Sandu A.M., Pagarin M.S., Study on Administrative Contracts, Contemporary Readings in Law and Social Justice, Vol. 4, Issue 2, 2012, 904.

მხარეები, მთლიანობაში რჩებიან სუბორდინაციული ურთიერთობების ჩარჩოში, დებენ ხელშეკრულებას, რომლის საგანიც გამოდის ურთიერთდაქვემდებარებული ურთიერთობების ჩარჩოდან.<sup>17</sup> მაგალითად, გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი ახდენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეების გამოყოფას, განირჩევა მორიგების (Vergleichsvertrag) და გაცვლის (Austauschvertrag) ხელშეკრულებები.<sup>18</sup> გაცვლის ხელშეკრულებით ადმინისტრაციული ორგანო და ხელშეკრულების მონაწილე მეორე მხარე იღებენ შემხვედრ ვალდებულებებს, ხოლო მორიგების ხელშეკრულების მიზანია არსებული რთული გარემოებების გადალახვა დათმობის (მორიგების) გზით.<sup>19</sup>

განარჩევნ ასევე, მავალდებულებელ და განკარგულებით ხელშეკრულებებს. მავალდებულებელია ხელშეკრულება, რომლითაც ხელშეკრულების ერთ-ერთ ან ორივე პარტნიორს განსაზღვრული ვალდებულება აქვს აღებული და მხარეებს უფლება აქვთ მოითხოვონ ამ ვალდებულებათა შესრულება. განკარგულებითი ხელშეკრულება მიზნად ისახავს იმ ვალდებულებების შესრულებას (აღსრულებას), რომლებიც საკანონმდებლო აქტებშია გათვალისწინებული და იმავდროულად, ითვალისწინებს სამართლებრივი ურთიერთობის შეცვლას.<sup>20</sup>

საქართველოს კანონმდებლობა არ ახდენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კლასიფიკაციას. პირობითად გამოიყოფა ორი ჯგუფი: ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ ზოგად წესებს ადგენს და იმ კანონებით განსაზღვრული, რომელთა დადების აუცილებლობა პირდაპირ არის კანონში გათვალისწინებული. ასეთ ხელშეკრულებებს, პირობითად განსაკუთრებული სახის ხელშეკრულებები ეწოდებათ.<sup>21</sup>

### 1.1.5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნა

<sup>17</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 18 ნოემბრის განჩინება Nზს-580-567(გ-14).

<sup>18</sup> ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი საჯარო მმართველობაში, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, თბილისი, 2006, 119.

<sup>19</sup> იხ. იქვე.

<sup>20</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 32.

<sup>21</sup> ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი საჯარო მმართველობაში, ჟურნალი, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, თბილისი, 2006, 118.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საკითხს განაპირობებს ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი რეალობა, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია გამოიყენოს საქმიანობის როგორც საჯარო-სამართლებრივი, ისე კერძო-სამართლებრივი ფორმა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საჯარო მნიშვნელობას ერთგვარად ადასტურებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის კრიტერიუმები და თეორიები.

ზოგადი განმარტებების თანახმად, ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება თუ, შეიცავს ვალდებულებას საჯარო მოქმედების შესრულების შესახებ, ასევე, აწესრიგებს კერძო პირთა საჯაროსამართლებრივ უფლებებსა და ვალდებულებებს კანონის საფუძველზე.<sup>22</sup> კიდევ ერთი მოსაზრების თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება განისაზღვროს როგორც მისი სამართლებრივი ბუნების, ისე მისი მხარეების მიხედვით.<sup>23</sup> ფრანგულმა სასამართლო პრაქტიკამ ჩამოაყალიბა ორი ძირითადი კრიტერიუმი, რომლის თანახმადაც ხელშეკრულება ჩაითვლება ადმინისტრაციული ხასიათის ხელშეკრულებად. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განსაზღვრის პირველი კრიტერიუმი არის ის თუ რამდენად პირდაპირ კავშირშია ხელშეკრულების საგანი საჯარო სამსახურის საქმიანობასთან, მეორე ნიშანი არის „პირობები, რომლებიც გამომდინარეობენ საჯარო სამართლის ფარგლებიდან“.<sup>24</sup> ადმინისტრაციული და სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულებების გამიჯვნა შესაძლებელია ამ ხელშეკრულებათა მიზნის დადგენის გზით. ხელშეკრულების მხარეების სამართლებრივ სტატუსს არსებითი მნიშვნელობა არ აქვს. ის ფაქტი, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე არის ადმინისტრაციული ორგანო, არ არის ამოსავალი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობისათვის.<sup>25</sup>

არსებობს მოსაზრება, რომლის თანახმადაც “ჭეშმარიტი ხელშეკრულება არ შეიძლება არსებობდეს საჯარო სამართლის სფეროში“.<sup>26</sup> თუმცა, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი მოწესრიგება ბევრი ქვეყნის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნაწილია და, შესაბამისად, პრაქტიკული გამოყენებაც ფართო აქვს, მკაცრად რეგულირებული ხელშეკრულების მხარეთა საკანონმდებლო

<sup>22</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 28.

<sup>23</sup> Shalev G., Administrative Contracts, Israel Law Review, Jerusalem, 1979, 446.

<sup>24</sup> ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი საჯარო მმართველობაში, ჟურნალი, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, თბილისი, 2006, 116.

<sup>25</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2007 წლის 19 ივნისის განჩინება Nბს-901-862(გ-06).

<sup>26</sup> Mayer o., Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertage, 1969, 3. წიგნიდან: ქარადავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 9.

ვალდებულებების საშუალებით. მაგალითად, გერმანული სამართლის თანახმად, საჯარო სამართლებრივი ხელშეკრულებით მყარდება სამართლებრივი ურთიერთობა საჯარო სამართლის სფეროში.<sup>27</sup>

„გერმანიაში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის 55-ე პარაგრაფის მიხედვით საჯაროსამართლებრივად ითვლება ის ხელშეკრულებები, რომლებიც იდება საჯარო მმართველობის ორგანოსა და მოქალაქეებს შორის. საფრანგეთშიც საკანონმდებლო დონეზე პირდაპირ აღიარებულია, რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად ითვლება ნებისმიერი ხელშეკრულება, რომელიც დადებულია საზოგადოებრივი სამუშაოს შესრულების მიზნით“.<sup>28</sup> ასევე, „ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით ხელშეკრულების ადმინისტრაციული ხასიათი შეიძლება დადგინდეს საკანონმდებლო აქტებით ან განისაზღვროს სასამართლოს აქტებით“.<sup>29</sup>

ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებით *Kergall v. Common Assembly*, ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც მოსარჩელემ მაღალი რანგის საჯარო მოხელე, რომელიც მუშაობდა ევროპარლამენტში, მიიჩნია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარედ იმ საფუძველით, რომ მოსარჩელეს ამ ხელშეკრულების თანახმად უნდა შეესრულებინა საჯაროსამართლებრივი ფუნქციები, ხოლო თვითონ ხელშეკრულების ტექსტი შეიცავდა ევროპული პარლამენტის შინაგან რეგლამენტზე მრავალ მითითებას.<sup>30</sup>

დოქტრინაში არსებული კიდევ ერთი მოსაზრების თანახმად, „ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო-სამართლებრივ გარიგებათა გამიჯვნის პრობლემაზე საუბრისას მიზანშეწონილია, პირველ რიგში გავარკვიოთ, რა არის ადმინისტრაციული გარიგების მიზანი. თუ მარტივად შევხედავთ საკითხს, ადმინისტრაციული გარიგების მიზნის გარკვევისას ამოსავალ დებულებად უნდა მივიჩნიოთ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი, კარგად ცნობილი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. ყველა იმ სუბიექტს, რომელიც თავსდება ადმინისტრაციულ ორგანოთა ცნების ფარგლებში, აქვს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება. კანონმდებელი

<sup>27</sup> ადემიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 192.

<sup>28</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 223.

<sup>29</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 390.

<sup>30</sup> Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества, Москва, 1998, с. 480,481, წიგნიდან: ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 224.

ადმინისტრაციული ორგანოსადმი ნებისმიერი სხვა პირის მისაკუთვნებლად ერთადერთ გარემოებად მიიჩნევა მათ მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება. ლოგიკურია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც მოქმედებს რა მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას და მიზნად ისახავს საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას”.<sup>31</sup> ასევე, „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ ხელშეკრულების სავალდებულო მხარე ადმინისტრაციული ორგანოა. მისი მონაწილეობის გარეშე შეუძლებელია ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე საუბარი, მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციული ბუნების მიმანიშნებელია“.<sup>32</sup>

ხელშეკრულების მიზანთან დაკავშირებით, უზენაესმა სასამართლომ განმარტა, რომ „ხელშეკრულების დადებისას სამინისტროს – ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანს წარმოადგენდა საჯარო ამოცანების აღსრულება, მიღწევა რამდენადაც მოცემულ შემთხვევაში მხარეთა შორის ხელშეკრულება დაიდო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, რაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამართლებრივი ხასიათის განმსაზღვრელი ძირითადი ელემენტია“.<sup>33</sup>

ამდენად, ნათელია რომ სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამიჯვნისას ძირითადი აქცენტი კეთდება ხელშეკრულების მიზანზე, რა სახის ამოცანების და ვისი ინტერესების რეალიზებას ემსახურება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგანი.

#### **1.1.5.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან გამიჯვნის თეორიები**

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან გამიჯვნის რამდენიმე თეორია არსებობს.

სუბორდინაციის თეორიის თანახმად - ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის, კერძოსამართლებრივი კი-თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის. „სუბორდინაციის თეორიის ნაკლი ისაა, რომ მთელი ურთიერთობა

<sup>31</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 20.

<sup>32</sup> ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი საჯარო მმართველობაში, ჟურნალი, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, თბილისი, 2006, 121.

<sup>33</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2008 წლის 15 იანვრის განჩინება Nბს-727-693(კ-07).

არსებითად სახელმწიფოსა და პირს შორის ურთიერთობამდე დაჰყავს“.<sup>34</sup> ამ იდეასთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ დოქტრინაში არსებული მოსაზრების თანახმად, სამოქალაქო ხელშეკრულებებისგან განსხვავებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თავისებურება, სპეციფიკა მდგომარეობს არათანასწორი მხარეების არსებობაში, ადმინისტრაციული ორგანო გვევლინება ზემდგომის როლში, გარკვეული მუხლების ცალმხრივად დადგენისა და შეცვლის უფლებამოსილებით.<sup>35</sup>

ინტერესთა თეორიის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ გამიჯვნა ხდება იმის მიხედვით, რა არის მიჩნეული პრიორიტეტულად: ინდივიდის ინტერესი თუ სამართლის სუბიექტების ფართო წრის ინტერესი. შესაბამისად, გამიჯვნის კრიტერიუმიც იმაზეა დაფუძნებული, ვის ინტერესებზე ახდენს გავლენას კონკრეტული ხელშეკრულება. ინტერესების თეორიის მომხრეები აქცენტს აკეთებენ იმაზე, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული მოქმედება (მოქმედება ფართო გაგებით გულისხმობს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების რომელიმე ფორმას, რომელიც მიმართულია გარკვეული სამართლებრივი შედეგის დადგომისკენ), ემსახურება სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესებს.<sup>36</sup>

„ისტორიულად ინტერესების თეორიას საფუძვლად დაედო ულპიანეს ცნობილი ციტატა დიგესტებიდან „Publicum ius est quod ad statum rei Romane spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem“. ამ თეორიის მიხედვით, გამიჯვნისთვის გადამწყვეტია, სამართლებრივი რეგულირებისას ვისი ინტერესების დგას წინა პლანზე: ერთეულთა, კერძო ინტერესები, თუ ე.წ. საჯარო ინტერესები“.<sup>37</sup>

ინტერესების პრიორიტეტულობის საკითხთან დაკავშირებით, უზენაესი სასამართლოს განმარტებით - „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები, როგორც წესი, ორგანიზაციული ხასიათისაა, რამდენადაც თვით ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაა ორგანიზაციული. მათი მიზანია საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი შედეგის მიღწევა, საჯარო სამართლებრივი ინტერესის განხორციელება. ხელშეკრულებათა გამიჯვნის

<sup>34</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 24.

<sup>35</sup> Viorescu R. (2006). Drept administrativ si administratie publica. Editura Universitai, Universitatea „Stefan cel Mare“ Suceava, 2006, p. 119. ნაშრომიდან: Pascariu L., Bilouseac I.A., Aspects regarding Making Public Services through Administrative Contracts, European Journal of Law and Public Administration, Vol. 2, Issue 1, 2015, 40.

<sup>36</sup> კიკალიშვილი გ., ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), თბილისი, 2016, 46.

<sup>37</sup> ჭანტურია ლ., შესავალი სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი, 2000, 42.

დროს აქცენტი უნდა გამახვილდეს ხელშეკრულებით რეგულირებული სამართლებრივი ურთიერთობისას ვისი ინტერესები დგას წინა პლანზე: ერთეულების კერძო ინტერესები თუ საჯარო ინტერესები (ინტერესთა თეორია)<sup>38</sup>.

კიდევ ერთი - სუბიექტების თეორია, სუბიექტების სტატუსს უკავშირებს ხელშეკრულებათა გამიჯვნის კრიტერიუმს, უფრო ზუსტად, „სამართალი კერძო და საჯარო სამართლად იყოფა იმის მიხედვით, თუ რა სამართლებრივი სტატუსი აქვს სამართალურთიერთობის მონაწილეებს. თუ ურთიერთობაში ერთ-ერთი მხარე სახელმწიფოა, მაშინ ეს საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობაა, ხოლო თუ მხარე, თუნდაც იგივე, სახელმწიფო ორგანო, ურთიერთობაში გამოდის, როგორც კერძო პირი, მაშინ საქმე გვაქვს კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობასთან”<sup>39</sup>. თუმცა, სუბიექტების თეორია არ არის სრულყოფილი საშუალება კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნისთვის, რადგან შესაძლებელია საჯარო სამართლის სუბიექტის მხარედ გამოსვლა კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობებშიც.<sup>40</sup>

ზემოაღნიშნული თეორიებისა და კრიტერიუმების განხილვის მიუხედავად, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების გამიჯვნას ემსახურება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ლეგალურ დეფინიციამოცემული ელემენტი: „საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით“. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას სხვა სახის ხელშეკრულებისგან მიჯნავს ხელშეკრულების საგანი.<sup>41</sup>

შესაბამისად, ხელშეკრულების საგანი როგორც გამიჯვნის არსებითი და ყველაზე ეფექტური კრიტერიუმი ერთგვარად ადასტურებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საზოგადოებრივ დანიშნულებას და, დამატებით, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მისი აღსრულების უზრუნველყოფი ვითარების შექმნას.

---

<sup>38</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 01 აპრილის განჩინება Nზს-885-847(კ-09).

<sup>39</sup> გიორგაძე ლ., კერძო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნის პრობლემა ტენდერის მაგალითზე, ჟურნალი „თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა“, N1, 2013, 53. ნაშრომიდან: კიკალიშვილი გ., ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), თბილისი, 2016, 52.

<sup>40</sup> კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008, 184.

<sup>41</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 95.

## II. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონშესაბამისობა

### 2.1. ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მიზნით

#### 2.1.1 ადმინისტრაციული წარმოების დანიშნულება

სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური მიზანი აყალიბებს გარკვეულ სტანდარტებს სახელმწიფო მმართველობის კუთხით, რომელიც მოიცავს კანონის უზენაესობის პრინციპს, რომლის ნაწილია მათ შორის სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც წარმოების პროდუქტის ერთგვარი კანონშესაბამისობის გარანტია.

ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების შედეგად გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ახასიათებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილებისთვის მნიშვნელოვანი გარემოებების დადგენა, ასევე, შესაძლო მოქმედების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შეფასება.<sup>42</sup>

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო პროცედურების ჩაუტარებლობა არღვევს სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და ფუნდამენტურ მოთხოვნას პროცედურული დემოკრატიის უზრუნველყოფის შესახებ.<sup>43</sup> საკასაციო სასამართლო ასევე, განმარტავს, რომ მმართველობის კანონიერება კომპლექსურად მოიცავს, როგორც საჯარო ინტერესების, ასევე, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების (კერძო ინტერესის) და კანონის უზრუნველყოფის დაცვას. სწორედ აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად არის დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურების ზედმიწევნით დაცვის ვალდებულება, რაც მინიმუმამდე ამცირებს კანონსაწინააღმდეგო და დაუსაბუთებელი ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის შესაძლებლობას.<sup>44</sup>

ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების საფუძველზე მიღების სავალდებულოობა დადგენილი, რაც საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების კანონიერად განხორციელების ანუ კანონიერი მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი წინაპირობაა. რადგან, თავის მხრივ, ადმინისტრაციული წარმოება არის ის ინსტრუმენტი,

<sup>42</sup> ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 188.

<sup>43</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 30 ივნისის განჩინება Nბს-1725-1679(კ-08).

<sup>44</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 06 ნოემბრის განჩინება Nბს-319-315(2კ-12).

რომელმაც უნდა უზრუნველყოს როგორც გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლების შექმნა, ასევე, დაინტერესებული მხარეების უფლებების დაცვა.<sup>45</sup>

საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს უმნიშვნელოვანეს პროცედურულ ვალდებულებას - გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ეს უმნიშვნელოვანესი იმპერატიული ხასიათის დანაწესი ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპს, რამდენადაც ყოველი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს განსახილველი საკითხის გარემოებებისა და ფაქტების ობიექტურ შესწავლა-გამოკვლევას, რომლის შეფასებიდან უნდა გამომდინარეობდეს საკითხის გადასაწყვეტად ჩამოყალიბებული დასკვნა.<sup>46</sup> ასევე, „საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ მმართველობის კანონიერება კომპლექსურად მოიცავს, როგორც საჯარო ინტერესების, ასევე, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების (კერძო ინტერესის) და კანონის უზრუნველყოფის დაცვას. სწორედ აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად არის დადგენილი სამართლის პრინციპებისა და მათი უზრუნველყოფი ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურების ზედმიწევნით დაცვის ვალდებულება“.<sup>47</sup>

## **2.1.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაბუთებად საჭირო პროცედურები და მათი კანონშესაბამისობა**

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტში მოცემულია ადმინისტრაციული წარმოების დეფინიცია, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული წარმოება ტარდება მმართველობითი საქმიანობის ორი სამართლებრივი ფორმის - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადებისა და გაუქმების მიზნით. ამ უკანასკნელის, კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში ადმინისტრაციული წარმოების პროცესის მთავარი დანიშნულებაა ისეთი

<sup>45</sup> კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 328.

<sup>46</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 15 ნოემბრის განჩინება Nბს-490-485(2კ-16).

<sup>47</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება Nბს-246-243(კ-14).

სუბიექტის შერჩევა, რომელიც მასზე საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების გადაცემის პირობებში სრულყოფილად გაართმევს თავს დაკისრებულ საჯარო მმართველობის ამოცანებს. ამავდროულად, კანონით გათვალისწინებული წარმოების ჩატარების მიზანია მისი შედეგის - დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების - კანონიერება, და, შესაბამისად, მომავალში, ხელშეკრულების კონტრაქტის მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით მისთვის მინიჭებული უფლებებისა და ვალდებულებების ფარგლებში შეუფერხებლად, კანონიერად და შედეგიანად განახორციელება.

კანონმდებლობით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მიზნით დადგენილია ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულება, რომლის უგულვებელყოფა დაუშვებელია, რადგან “კანონის უზენაესობის პრინციპის უგულვებელყოფა იწვევს მმართველობითი ღონისძიების მართლწინააღმდეგობას”.<sup>48</sup> თავის მხრივ კი, „ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი ამოცანაა სამართლიანობის უზრუნველყოფა“.<sup>49</sup> მეტიც, კანონის ფარგლები ხელშეკრულებას ანიჭებს დასაშვებობის ხარისხს, გამოვლენილ ნებას აძლევს ვარგისიანობის ფორმას, განსაზღვრავს მისი შინაარსის კანონიერებას.<sup>50</sup> დასახელებული გარემოებებიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე ხელშეკრულების დადების კანონისმიერი ვალდებულება.

„საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება გულისხმობს მმართველობის განხორციელებას“.<sup>51</sup> შესაბამისად, ქმედება, რომლის საშუალებითაც ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება და სრულდება საჯარო ამოცანები, ცხადია, მოითხოვს მმართველობის პრინციპების დაცვის ვალდებულების შესრულებას ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან დაკავშირებული პროცედურები კი კანონშესაბამისობის უპირობო დათქმას

---

<sup>48</sup> საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუას და კარლ-პეტერ ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 109.

<sup>49</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიამვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 218.

<sup>50</sup> Maeco Weis P., Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag, Frankfurt, 1999, S.43, წიგნიდან: ქარადავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 99.

<sup>51</sup> ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 25.

უკავშირდება, ხელშეკრულების მიზნის დაუბრკოლებელი მიღწევის უზრუნველსაყოფად.

თავის მხრივ, ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურების არსებობას ადმინისტრაციული მმართველობის მიზანი განაპირობებს, რაც, რასაკვირველია, ასევე ვრცელდება მმართველობის ერთ-ერთი ფორმის - ხელშეკრულების მიმართ. აქედან გამომდინარე, ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას არ სარგებლობს კერძო პირებისათვის დამახასიათებელი ნების ავტონომიის უფლებით, ვინაიდან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებას განაპირობებს მის მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი მახასიათებელია ის, რომ ხელშეკრულების დადების შედეგად შესაბამისი პირი აღიჭურვება საჯაროსამართლებრივი უფლება-მოვალეობებით მაშინ, როდესაც სამოქალაქო ხელშეკრულების დადებისას მხარეები გვევლინებიან წმინდად სამოქალაქოსამართლებრივი უფლება-მოვალეობების მატარებლებად.<sup>52</sup>

ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისთვის თავის მხრივ სზაკ-ით დადგენილია მოთხოვნები, რომელთა დაცვის კანონისმიერი ვალდებულება ეკისრება შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია აკმაყოფილებდეს კანონშესაბამისობის სტანდარტს, რომლის თავდაპირველი ერთგვარი უზრუნველყოფა კანონიერი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების შედეგად ხელშეკრულების დადებით ხდება. ადმინისტრაციული წარმოების კანონიერება თავის მხრივ მოიცავს იმ სახელმძღვანელო მოწესრიგებებს, რომლებიც სზაკ-ითაა განსაზღვრული და რომელიც მოიცავს საქმის გარემოებების სრულ, ყოველმხრივ და ობიექტურ გამოკვლევას დაინტერესებული მხარის მონაწილეობას ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავით დადგენილ სხვა შინაარსის სავალდებულო სტანდარტებს.

„სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებაზე კონსტიტუციური უფლება სრულად ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასა და შეწყვეტაზე. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების

<sup>52</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 06 ოქტომბრის განჩინება Nზს-466-447(კ-10).

მიზნით გამოვლენილი ნება არის საჯაროსამართლებრივი და ის ექვემდებარება ასეთი ნების გამოვლენის საერთო წესს – ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას.<sup>53</sup> სზაკ-ის 67-ე მუხლი აწესებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში მესამე პირის მონაწილეობის ვალდებულებას, უფრო კონკრეტულად, 67-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც ზღუდავს მესამე პირის უფლებებს ან აკისრებს მას რაიმე ვალდებულებას, ძალაში შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მესამე პირის მიერ წერილობითი თანხმობის წარდგენის შემდეგ. რადგან, თავის მხრივ, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობა ემსახურება დემოკრატიის ცხოვრებაში რეალიზებას.<sup>54</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ მესამე პირს უნდა გააჩნდეს არა მარტო კანონიერი ინტერესი, არამედ კანონიერი უფლებაც, რომელიც იზღუდება ადმინისტრაციული გარიგებით, ან ადმინისტრაციული გარიგება პირდაპირ და უშუალოდ უნდა აკისრებდეს მას რაიმე ვალდებულებას.<sup>55</sup> გერმანიის ადმინისტრაციული კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები, რომლებიც მესამე პირის უფლებებში იჭრება ნამდვილი მხოლოდ მაშინ ხდება, როდესაც მესამე პირი წერილობით მისცემს მასზე თანხმობას.<sup>56</sup>

ადმინისტრაციულ გარიგებაში წარმოიშობა მესამე პირის მონაწილეობის აუცილებლობა, მას ამის შესახებ წინასწარ უნდა ეცნობოს, რათა მან შეძლოს საკუთარი პოზიციის გამოხატვა. წინასწარი ცნობების ვალდებულება კი კოდექსის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება. მესამე პირს გააჩნია გარიგების დადებამდე საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლება, უფრო მეტიც, ასეთი უფლებით, არა მარტო მესამე პირი, არამედ ნებისმიერი დაინტერესებული მხარე უნდა სარგებლობდეს.<sup>57</sup>

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება ამ კოდექსის ნორმები და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული დამატებითი

<sup>53</sup> ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, ადამიანის უფლებათა დაცვა კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 251.

<sup>54</sup> ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N2, თბილისი, 2016, 7.

<sup>55</sup> ადეიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, 182.

<sup>56</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 448.

<sup>57</sup> ადეიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, 183.

მოთხოვნები ხელშეკრულებათა შესახებ. ასევე, ამავე კოდექსის 66-ე მუხლის შინაარსის მიხედვით: „1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში; 2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას; 3. დაუშვებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში მითითებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა“.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება განურჩევლად ხელშეკრულების საგნისა ატარებს კანონშესაბამისობის უპირობო ხასიათს, უფრო კონკრეტულად და, მათ შორის, მხარეების მიერ მისი საკანონმდებლო მოწესრიგების შესაბამისად ხელშეკრულების დადების ვალდებულებას. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მატერიალური კანონიერება გულისხმობს მის შესაბამისობას საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და სამოქალაქო კოდექსების შესაბამის ნორმებთან. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ასევე არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას და კანონმდებლობას.<sup>58</sup> მეტიც, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელსაც საჯარო ხასიათი აქვს, გარიგების დადებისას ვერ იმოქმედებს კერძო ავტონომიის თავისუფლებითა და შესაძლებლობებით. ის მხოლოდ იყენებს სამოქალაქო სამართლებრივ ნორმებს საჯარო უფლებამოსილების განსახორციელებლად და საჯარო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად.<sup>59</sup> შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ხელშეკრულების დადების პროცესში შებოჭილია კონსტიტუციითა და კანონით, რადგან ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო ინტერესების განხორციელებას ისახავს მიზნად.<sup>60</sup>

იქედან გამომდინარე, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა თავისი შინაარსით სუბორდინაციული ხასიათისაა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების ინიციატივიაც ადმინისტრაციული ორგანოსგან მომდინარეობს, შესაბამისად, წარმოიშობა ხელშეკრულების დადებისას კანონმდებლობის მოთხოვნებით მოქმედების უპირობო ვალდებულება, რამდენადაც, კანონიერების პრინციპი ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს

<sup>58</sup> ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 164.

<sup>59</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 185.

<sup>60</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 29.

საქმიანობის მთავარი საფუძველია, რომლის უგულვებელყოფა პირდაპირ იწვევს ქმედების უკანონოდ დაკვალიფიცირებას.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონშესაბამისობისთვის ზოგადი მოთხოვნაა კანონიერების პრინციპის დაცვა, რომლის მთავარი დანიშნულება ადმინისტრაციული ორგანოსთვის კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ რაიმე ქმედების განხორციელების აკრძალვა წარმოადგენს, შესაბამისად, აღნიშნული დათქმა აერთიანებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული სამართლის ყველა პრინციპისა თუ სამართლებრივი მოწესრიგების დაცვის ვალდებულებას, მათ შორის ხელშეკრულების კოტრაჰენტის შესაბამისი პროცედურებით არჩევის, მისთვის არაკაბალური სახელშეკრულებო პირობების შეთავაზების, კონტრაჰენტთან თანასწორუფლებიანი სახელშეკრულებო გარემოს შექმნის, ხელშეკრულების პირობების კეთილსინდისიერი დადგენის და სხვა, რადგან „ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის განსაზღვრისა და მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის თაობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს“.<sup>61</sup>

ისევე, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განხორციელებისას, ნებისმიერი სახის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებას წინ უძღვის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით განსაზღვრული სათანადო პროცედურები, მეტიც, მხოლოდ კონტრაჰენტთა ნება თანხმობაში გამოხატული, არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ ისინი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეები გახდნენ.

ცხადია, რომ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებას ადმინისტრაციული ორგანო ვერ დააკისრებს მარტივად, საკუთარი შეხედულებისამებრ, რომელიმე ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს. სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან განსხვავებით, ადრესატის მხრიდან ნების გამოხატვა არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასადებად საკმარისი წინაპირობა, საჯარო ამოცანების შესრულების უფლებამოსილების გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ვალდებულია, ყოველთვის ზედმიწევნით ზუსტად შეამოწმოს - პოტენციურ კონტრაჰენტს გააჩნია თუ არა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებისთვის სათანადო რესურსი (ინტელექტუალური, ტექნიკური, ფინანსური და სხვ), ქმედითობა და

<sup>61</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 01 აპრილის განჩინება Nბს-885-847(კ-09).

მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღოს გადაწყვეტილება - დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება სუბიექტთან, რომელიც მის გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროს ეფექტიან ორგანიზებას განახორციელებს ხელშეკრულებით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში. იქედან გამომდინარე, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგანი ნების გამოვლენის შედეგად წარმოშობილი და საჯარო სამართლებრივი ნორმებით მოწესრიგებული საჯარო ურთიერთობაა, შესაბამისად საჯარო უფლებამოსილების მინიჭებაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო სამართლის ფარგლებში მოქმედებს, რადგან ობიექტური გარემოებებიდან გამომდინარე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას ვერ ისარგებლებს კერძო პირებისთვის დამახასიათებელი ავტონომიური თავისუფლებით, რადგან მისი საქმიანობა საჯარო უფლებამოსილების განსახორციელებლად არის მიმართული და, ამავდროულად, სრულიად ლეგიტიმურად შეზღუდულია კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებით.

### III. კანონიერების პრინციპის არსი და დანიშნულება

#### 3.1. კანონიერების პრინციპის ცნება და მიზანი

სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება მოაიზრებს მათ შორის მმართველობის კანონიერების პრინციპსაც. სახელმწიფო მართვა უმთავრესად ორიენტირებულია ამ პროცესში მონაწილე სუბიექტების ქცევასა და რაციონალურობის კრიტერიუმებზე.<sup>62</sup> სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი დაკავშირებულია სახელმწიფოს ორგანოების საქმიანობის ყველა სფეროსთან. იგი ქმნის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ძირითად მიმართულებებს.<sup>63</sup>

“სამართლებრივ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა არის კანონით შეზღუდული და გადაწყვეტილების მიღების ფარგლებს ქმნის მისი უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ნორმატიული აქტი”.<sup>64</sup> ასევე, სამართლებრივი სახელმწიფოს როგორც მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური

---

<sup>62</sup> Benz, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, 1994, 516, წიგნიდან, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუას და კობა ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 40.

<sup>63</sup> ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N2, თბილისი, 2016, 6.

<sup>64</sup> ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, ადამიანის უფლებათა დაცვა კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 248.

პრინციპის გამოვლინება ხდება ადმინისტრაციული სამართლის სხვადასხვა პრინციპებში, მათ შორის კანონიერების პრინციპში.<sup>65</sup> შინაარსობრივად კანონიერების პრინციპი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს ხელისუფლების კონტროლისათვის, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოების ჩარევის ფარგლების დადგენას ინდივიდუალური ინტერესების წინააღმდეგ. კანონიერების პრინციპი წარმოადგენს „ზუსტ საშუალებას“, რომელიც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ორგანოების უკანონობის აღკვეთას, რაც აუცილებელი პირობაა სამართლებრივი სტაბილურობის მისაღწევად.<sup>66</sup>

ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის (CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION) 41-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულია კარგი ადმინისტრირების/მმართველობის უფლება, რომლის უზრუნველყოფის ერთგვარ ავტომატურ წინაპირობას ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა წარმოადგენს. კარგი მმართველობის უზრუნველყოფის მთავარ საშუალებას და საფუძველს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მმართველობა/ადმინისტრირების კანონიერების პრინციპის შესაბამისად განხორციელება წარმოადგენს ყველა იმ ინსტრუმენტის გამოყენებით, რომელიც მმართველობის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოსთვის არის დადგენილი კანონმდებლობით.

“საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპი გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას”.<sup>67</sup> შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ყოველი კონკრეტული საქმიანობის ფორმის გამოყენების დროს დამოკიდებულია შესაბამისი ქმედების განხორციელებისთვის კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო წესების დაცვის ხარისხზე, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება უნდა გამომდინარეობდეს კანონით ამ ორგანოსთვის მინიჭებული უფლებამოსილებიდან და უნდა ეფუძნებოდეს კანონის მოთხოვნებს.

კანონიერების პრინციპის მნიშვნელობიდან გამომდინარეობს დათქმა იმის თაობაზე, რომ „მმართველობითი ღონისძიება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს

---

<sup>65</sup> Singh M.P., German Administrative Law in Common Law Perspective, Germany, 2001, 11, ნაშრომიდან: კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 15.

<sup>66</sup> ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N2, თბილისი, 2016, 10.

<sup>67</sup> საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძველების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუას და კარლ-პეტერ ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 109.

საქართველოს კანონმდებლობას და მისი განმხორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო არ უნდა გასცდეს თავისი უფლებამოსილების საზღვრებს“.<sup>68</sup> ამგვარ ვითარებაში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტი თავისი ქმედების კანონსაწინააღმდეგობის უპირობო საფუძველს ქმნის.

კანონიერების პრინციპთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ მაგალითად ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია განახორციელოს რაიმე მოქმედება საკანონმდებლო მოწესრიგების გარეშე - კანონით უნდა იყოს დადგენილი და/ან გათვალისწინებული. ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში გამოიყენება პრინციპი *intra vires* (სამართლის ფარგლებში) და *ultra vires* (სამართლის საწინააღმდეგოდ). კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში კი კანონიერების პრინციპი კონკრეტიზდება მთელი რიგი პრინციპებით, რომელთა შორის აღსანიშნავია კანონის უზენაესობისა და კანონის შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღების პრინციპები.<sup>69</sup>

მეტიც, „ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის კანონიერების პრინციპი ნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოების კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას, რაც ამ ორგანოების ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების კონტროლის ქვეშ დაქვემდებარებას გულისხმობს“.<sup>70</sup> კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულების დაკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოზე აზრს და ქმედით ძალას დაკარგავს, თუ არ იარსებებს მმართველობის პროცესში კანონიერების პრინციპის დაცვის გარანტირების მექანიზმი ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო ქმედების მართლსაწინააღმდეგო აქტად დაკვალიფიცირების სახით.

„სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი მოთხოვნაა პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის კანონით დარეგულირება“.<sup>71</sup> კანონით რეგულირებული სამართალურთიერთობა თავის მხრივ განაპირობებს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ნორმატიულ ჩარჩოებში მოქცევას და მმართველობის კანონიერების უზრუნველყოფას, რის ნორმატიულ საფუძველსაც კანონიერების პრინციპი წარმოადგენს.

<sup>68</sup> ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 66.

<sup>69</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 40.

<sup>70</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 40.

<sup>71</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 41.

### 3.1.1. კანონიერების პრინციპის არსი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიზნებისთვის

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 მუხლით განსაზღვრულია კანონიერების პრინციპი და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად განახორციელოს ნებისმიერი მოქმედება. ქმედების კანონშეუსაბამობა იწვევს კანონიერების პრინციპთან წინააღმდეგობას და, შესაბამისად, მის უკანონობას. ამდენად, ადმინისტრაციულ ორგანოს დაკისრებული აქვს კანონიერების პრინციპის ზედმიწევნითი დაცვის ვალდებულება. „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 5.1. მუხლში რეგლამენტირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს, უფლებამოსილების განხორციელების სავალდებულო პრინციპი - უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე, რაც გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკრძალება კანონმდებლობის მოთხოვნის საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე მოქმედება. ადმინისტრაციული ორგანოები თავიანთ საქმიანობაში შებოჭილნი არიან საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებით“.<sup>72</sup>

კანონიერების პრინციპი თავის მხრივ ორ ასპექტში ვლინდება - კანონის უზენაესობის პრინციპსა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპში. კანონის უზენაესობის პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოებს ავალდებულებს იმოქმედონ მხოლოდ კანონის შესაბამისად, ხოლო კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა განისაზღვრება მხოლოდ კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებით, შესაბამისად, ეკისრება ვალდებულება იმოქმედოს ამ უფლებამოსილებათა ფარგლებში, რადგან კანონის უზენაესობიდან გამომდინარე პრინციპები გარანტიას ისეთი წესების არსებობისა, რომლებიც ერთობლიობაში მაღალი დემოკრატიულობის ხარისხით განისაზღვრება.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 18 თებერვლის განჩინებაში Nზს-463-451(კ-13).

<sup>73</sup> კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 17.

კანონის უზენაესობის პრინციპი სამართლის იერარქიული სისტემიდან გამომდინარეობს და ხაზს უსვამს იმას, რომ აღმასრულებელი ორგანოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები იმ შემთხვევაში კარგავენ თავიანთ მნიშვნელობას, თუ ისინი კონსტიტუციას და კანონს არ შეესაბამებიან. რაც შეეხება კანონისმიერ დათქმას, იგი აღნიშნავს, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონის საფუძველზე მოქმედების აუცილებლობას.<sup>74</sup> ასევე, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოიაზრებს შემზღვეველი მმართველობითი ღონისძიებების მხოლოდ კანონისმიერი დათქმის საფუძველზე განხორციელების პრინციპს.<sup>75</sup>

კანონიერების პრინციპის ზოგადი იდეა ვლინდება სტანდარტში - ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება ან სამართლებრივი აქტი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონს და მეორე მხრივ, ადმინისტრაციული ორგანო არ უნდა გასცდეს ზოგადი უფლებამოსილების საზღვრებს, რომელიც მას კანონის საფუძველზე აქვს განსაზღვრული.<sup>76</sup>

იმპერატიულად არის დადგენილი, რომ „კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპები ყოველგვარი შეზღუდვისა და გამონაკლისის გარეშე მოქმედებს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში და ასევე მის მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროსაც“.<sup>77</sup>

კანონიერების პრინციპი არის ზოგადი წრე, რომელშიც ერთიანდება ნორმატიული აქტებით დადგენილი მოთხოვნები ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მიმართ. კანონიერების პრინციპის ცნების ქვეშ მოიაზრება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი პრინციპები და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრირების/მმართველობის განხორციელების სავალდებულო სტანდარტები. კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საქმიანობის ყველა ფორმის განხორციელების თანმდევი ვალდებულებაა, რომლის უგულვებელყოფა ორგანოს ქმედების უკანონობის ტოლფასია. გერმანიის სამართლებრივ რეალობაში, „დგინდება სპეციალური მოთხოვნები ადმინისტრაციული

---

<sup>74</sup> იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 191.

<sup>75</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 36.

<sup>76</sup> ადეიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, 53.

<sup>77</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 35.

ხელშეკრულებების დადებისა და შინაარსის მიმართ. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მიმართ მოქმედებს კანონის უზენაესობის პრინციპი“.<sup>78</sup>

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთი ფორმის - ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამახასიათებელი ნიშანიც სწორედ ისაა, რომ იგი თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ყოველთვის კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპს უნდა შეესატყვისებოდეს. სწორედ ამაში გამოიხატება ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ კანონიერების პრინციპის და გავრცელების კანონზომიერება.<sup>79</sup>

ამდენად, კანონიერების პრინციპი არის ის ზოგადი ნორმატიული სახელმძღვანელო სტანდარტი, რომლის დაცვა განაპირობებს როგორც ზოგადად, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მართლზომიერებას, ისე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში განხორციელებული/განსახორციელებელი ქმედებების კანონშესაბამის ხასიათს.

### **3.1.2. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში**

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-8 მუხლით აღიარებული ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება მისი უფლებამოსილების მიუკერძოებლად განხორციელების თაობაზე, ცხადია ვრცელდება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებზეც. დასახელებული ვალდებულება იმ შემთხვევაში შეიძლება ამოქმედდეს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ტენდერის, აუქციონის თუ რაიმე სხვა გზით პოტენციურ კონტრაქტს არჩევს, ამ პროცესში მას ეკისრება ობიექტურობის კრიტერიუმიდან გამომდინარე სუბიექტის არჩევის ვალდებულება, ანუ ხელშეკრულების მხარეს არჩევს იმ დათქმით, რომ სხვა პოტენციური კონტრაქტებისგან განსხვავებით მას ყველაზე უკეთ შეუძლია თავი გაართვას საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებას, რადგან საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ხელშეკრულების დადების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს მთავარ მიზანს ხელშეკრულების საგნის განხორციელებისას საჯარო მიზნებისა და ინტერესების

<sup>78</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 447.

<sup>79</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 124.

უზრუნველსაყოფად შესაბამისი შესაძლებლობების მქონე სუბიექტის შერჩევა წარმოადგენს. უფრო კონკრეტულად, ადმინისტრაციულ ორგანოს მათ შორის ადმინისტრაციული-სახელშეკრულებო ურთიერთობის საწყის ეტაპზე - ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებასთან თუ შეწყვეტასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში, ეკისრება მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის კანონისმიერი ვალდებულება, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოს მიუკერძოებლობის სტანდარტი წარმოადგენს ერთგვარ ავტომატურ წინაპირობას კანონმდებლობის მოთხოვნების სრული დაცვითა და სუბიექტური მოტივების უგულვებელყოფით, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეარჩიოს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით დასადები ხელშეკრულების სათანადო კონტრაქენტი.

მიუკერძოებლობის პრინციპის დარღვევა სახეზეა მაშინ, როდესაც არ იკვეთება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის ერთ-ერთი მხარის შეზღუდვის ან მისთვის უპირატესობის მინიჭების გონივრული, საქმის არსიდან გამომდინარე საფუძველი, არამედ აშკარაა შეუსაბამობა განხორციელებულ ღონისძიებასა და საქმის ფაქტობრივ გარემოებებს შორის.<sup>80</sup> აშკარა შეუსაბამობა იმთავითვე გამორიცხავს საჯარო ამოცანების შესრულების უზრუნველსაყოფად სუბიექტის შერჩევის პროცესის კანონიერების ფარგლებში მიმდინარეობას, რაც მთელი წარმოების კანონშეუსაბამობის წინაპირობას წარმოადგენს.

თავის მხრივ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების პროცესში მიუკერძოებლობის პრინციპზე მითითება საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის აღსრულებას ემსახურება, კერძოდ, კონკურენციის თავისუფლების უზრუნველყოფას, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის, მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი და საკუთრების ფორმის მიუხედავად კონკურენტუნარიან გარემოში ჩატარებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების პროცესში მონაწილეობისთვის ხელოვნური ბარიერების შექმნის თავიდან არიდებას, ამგვარი გარემოს შექმნის უზრუნველყოფა კი თავის მხრივ ცხადია გამორიცხავს მიუკერძოებლობის პრინციპის უგულვებელყოფას კონტრაქენტის არჩევის პროცესში. მიუკერძოებლობის სტანდარტის კეთილსინდისიერი დაცვა ცხადია, მეტ არჩევანს აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს კონტრაქენტად შეარჩიოს სუბიექტი, რომელსაც ყველაზე უკეთ შეუძლია საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება, იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ სუბიექტური

<sup>80</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 06 ნოემბრის განჩინება Nზს-319-315(2კ-12).

მოტივების გარეშე ობიექტური მიდგომით კონტრაქტის ძიება იმთავითვე იძლევა კონკურენტუნარიან გარემოში რამდენიმე პოტენციურ კონტრაქტს შორის საუკეთესოს შერჩევის შესაძლებლობას.

„ადმინისტრაციული წარმოება და მის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება კარგავს აზრს, თუკი გადაწყვეტილების ადრესატს არ ექნება იმის გარანტია და რწმენა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი უფლებამოსილება განახორციელა მიუკერძოებლად“.<sup>81</sup> ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონკრეტულ კონტრაქტთან დადების თაობაზე გადაწყვეტილების არაპირდაპირ ადრესატს წარმოადგენს მოქალაქეები, რომელთა ინტერესების რეალიზებისთვის იდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო ამოცანების განხორციელება-შესრულების მიზნით. საჯარო ინტერესი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მთავარი საფუძველია, იმ მიზეზით, რომ საჯარო უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მინიჭებული, ემსახურება საჯარო მმართველობის განხორციელებას და ამ პროცესში საჯარო ინტერესების შესაბამისი ქმედებების უზრუნველყოფას.

### **3.1.3. დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების პროცესში**

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების პროცესში ადმინისტრაციულ ორგანოს მისთვის მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების ვალდებულება ეკისრება. თავის მხრივ, დისკრეციული უფლებამოსილება პირველ რიგში ემსახურება სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს.<sup>82</sup> წინააღმდეგ შემთხვევაში, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება ექვემდებარება სასამართლოს კონტროლს კანონიერების თვალსაზრისით.<sup>83</sup>

საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა დისკრეციულ უფლებამოსილებას განიხილავს, როგორც კანონმდებლისა და

<sup>81</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 33.

<sup>82</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2013, 63.

<sup>83</sup> კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 250.

ადმინისტრაციული ორგანოს ურთიერთობის საგამონაკლისო რეჟიმს.<sup>84</sup> შესაბამისად, ნებისმიერი საგამონაკლისო რეჟიმში მოქცეული ქმედება მნიშვნელოვანია აკმაყოფილებდეს მართლზომიერების სტანდარტს.

„ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი კანონის ნორმას არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს და იგი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს გადამეტებით არ უნდა იყოს დადებული“.<sup>85</sup> ამავდროულად, განსაზღვრულია „საჯარო მმართველობის ორგანოების ვალდებულება, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღებისას გაითვალისწინოს თითოეული მოქალაქის ძირითადი უფლებებით დაცული ინტერესები“.<sup>86</sup>

სზაკ-ის მე-6 მუხლით დადგენილია დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესი და ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებები დისკრეციული უფლებამოსილების კანონით დადგენილ ფარგლებში და მხოლოდ იმ მიზნით განხორციელების თაობაზე, რომლისთვისაც მინიჭებული აქვს ეს უფლებამოსილება. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, ეს უკანასკნელი შეზღუდულია კანონის მოთხოვნის ფარგლებით, რამდენადაც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-6 მუხლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს რომელიმე საკითხის გადასაწყვეტად მინიჭებული აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, იგი ვალდებულია, ეს უფლებამოსილება განახორციელოს კანონით დადგენილ ფარგლებში. ამასთან, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობიდან გამომდინარე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 7.2. მუხლის თანახმად დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.<sup>87</sup> „როდესაც დისკრეციული უფლებამოსილების

<sup>84</sup> გიორგიშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, №1, 2013, 21.

<sup>85</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 36.

<sup>86</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიანი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 34.

<sup>87</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 19 ნოემბრის განჩინება Nზს-301-292(2კ-13).

არამიზნობრივი გამოყენება განზრახ ხდება, სახეზე გვაქვს შეცდომის ქვესახეობა – დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება“.<sup>88</sup>

„გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის მიხედვით მე-40-ე პარაგრაფის მიხედვით დისკრეციული უფლებამოსილება უნდა განხორციელდეს მისი მიზნის შესაბამისად“.<sup>89</sup> ზოგადად, დისკრეციული უფლებამოსილება სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს ემსახურება. დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა მიიღოს კონკრეტული შემთხვევისთვის სათანადო გადაწყვეტილება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გაიაზროს რა მიზნის მისაღწევად აქვს მას მინიჭებული ეს უფლებამოსილება, რომელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იქნეს გათავლისწინებული და მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა შეაფასოს შემთხვევა და მიიღოს გადაწყვეტილება.<sup>90</sup>

ამდენად, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ერთი მხრივ, როგორც ზოგადად კანონიერების პრინციპის დაცვა, ისე მეორე მხრივ ამ ვალდებულების ფარგლებში მიუკერძოებლობის სტანდარტის დაცვისა და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ვალდებულებების იგნორირება საერთო ჯამში განაპირობებს კანონის უზენაესობის პრინციპის უგულვებელყოფას, რაც თავის მხრივ მმართველობითი ღონისძიების მართლწინააღმდეგობას იწვევს.<sup>91</sup>

დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედება ვერ იქნება ერთგვარი ალიბი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის იმ გადაწყვეტილების მართლზომიერების დასაბუთებისთვის, რომლითაც საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება კანონსაწინააღმდეგოდ ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების ან/და მიკერძოებულობის სტანდარტის უხეში უგულვებელყოფით შერჩეულ კონტრაჰენტს მიანდო, რადგან დისკრეციული

<sup>88</sup> Beck'scher Online-Kommentar, VwVfG, Hrsg: Bader/Ronellenfitsch, 01.04.2012, VwVfG § 40, Rn 91, ნაშრომიდან: გიორგიშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N1, თბილისი, 2013, 24.

<sup>89</sup> ხოფერია რ., ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება და უფლების დაცვის ეფექტიანი საპროცესო მექანიზმები, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2010, 213.

<sup>90</sup> ტურავა პ., წკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010, 37.

<sup>91</sup> საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუას და კარლ-პეტერ ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 109.

უფლებამოსილების იდეა მართლზომიერ გადაწყვეტილებებს შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას მოიაზრებს და არა დისკრეციის უფლების ქვეშ კანონშეუსაბამო საქმიანობის განხორციელების საშუალებას.

#### **IV. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა**

##### **ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისას**

##### **4.1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესში**

##### **ადმინისტრაციული ორგანოს ზოგადი ვალდებულებები**

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულება სრულად ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესზეც და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების ერთგვარი გარანტია იქმნება, ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების კანონშესაბამისობის იმპერატიული მოთხოვნიდან გამომდინარე. ვალდებულების დანიშნულება არ ამოიწურება მხარეთათვის გარკვეული უფლებების მინიჭებითა და ვალდებულებების დაკისრებით, ვალდებულების რეალიზაცია სამართლებრივი დაცვით არის გარანტირებული.<sup>92</sup> სამართლებრივი დაცვა თავის მხრივ ემყარება ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესში კანონიერების პრინციპის შესაბამისად მოქმედების ვალდებულებას

„ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა საჯარო ინტერესებს ემსახურება“.<sup>93</sup> საჯარო ინტერესების „მსახურება“ გამოიხატება მათ შორის ამ ინტერესების რეალიზების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების ფაქტში, რადგან, ამავდროულად, „სახელმწიფო პასუხისმგებელია იმაზე, რომ საზოგადოებრივი სიკეთე იყოს უზრუნველყოფილი, საჯარო ამოცანების შერულების პროცესში სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები იყოს დაცული“.<sup>94</sup> ჯეროვანი შესრულება შეიცავს რამდენიმე მოთხოვნის დაცვის აუცილებლობას, რომლებიც განსაზღვრავენ, ვინ ვის წინაშე უნდა განახორციელოს შესრულება, რომელი საგნით, სად, როდის და რა გზით.

<sup>92</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 20 ივლისის განჩინება Nზს-230-228(კ-17).

<sup>93</sup> ადგიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 44.

<sup>94</sup> იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 141.

ვალდებულების შესრულება ხელშეკრულებით განსაზღვრული ქმედების ამავე ხელშეკრულებით დადგენილი წესით შესრულებას ნიშნავს, ხოლო ხელშეკრულების დარღვევა შესრულების, როგორც შედეგის არარსებობას მოიაზრებს.<sup>95</sup> შედეგის არარსებობა პირდაპირ უკავშირდება საჯარო ამოცანების შესრულების ფაქტის გამორიცხვას, რაც, თავის მხრივ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგნის განუხორციელებლობას უთანაბრდება და ჯეროვანი ადმინისტრირების სტანდარტს ეწინააღმდეგება.

„ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამახასიათებელია ის, რომ ხელშეკრულების მონაწილე მხარეების შეთანხმების შედეგად წარმოშობს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას. ასეთი ხელშეკრულების თავისებურება ის არის რომ ერთ-ერთი მხარე მაინც აუცილებლად საჯარო ხელისუფლების მატარებელია და მისი პირადი ავტონომია, განსხვავებით კერძო პირებისგან, შეზღუდულია საჯარო სამართლის ნორმებით“.<sup>96</sup> ამავედროულად, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებით ხდება.<sup>97</sup> აღნიშნული ერთგვარად გამორიცხავს ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივად უსაფუძვლო თვითნებობას და არამართლობიერ დისკრეციას. ასევე, ერთი მხრივ ზუსტად არის განსაზღვრული ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც ხელშეკრულების იმ მხარის სპეციალური, განსაკუთრებული პრეროგატივები, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ კეთილდღეობას, მეორე მხრივ კი დადგენილია ვალდებულება ხელშეკრულების კერძო მხარის ლეგიტიმური, კანონიერი ინტერესების დაცვის თაობაზე.<sup>98</sup>

საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ ვალდებულების არსი მის შესრულებაშია, ხოლო შესრულების ვალდებულება პირველ რიგში ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შედეგის დადგომას გულისხმობს. ჯეროვანი შესრულება შეიცავს რამდენიმე მოთხოვნის დაცვის აუცილებლობას, რომლებიც განსაზღვრავენ, ვინ ვის წინაშე უნდა განახორციელოს შესრულება, რომელი საგნით, სად, როდის და რა გზით. ვალდებულების შესრულება ხელშეკრულებით განსაზღვრული ქმედების ამავე ხელშეკრულებით დადგენილი წესით შესრულებას ნიშნავს, ხოლო ხელშეკრულების დარღვევა შესრულების, როგორც შედეგის არარსებობას

<sup>95</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 20 ნოემბრის განჩინება Nბს-662-637(კ-13).

<sup>96</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 221.

<sup>97</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 74.

<sup>98</sup> Langrod G., Administrative Contracts-A Comparative Study, American Journal of Comparative Law, Vol. 4, Issue 3, 1995, 330.

მოიაზრებს. ვალდებულების შინაარსიდან გამომდინარე, შესრულების ტვირთი მთლიანად მოვალეს ეკისრება, თუმცა ეს არ გამოორიცხავს კრედიტორის მხრიდან გარკვეული ქმედების განხორციელების აუცილებლობას, რაც წინ უნდა უსწრებდეს მოვალის მიერ ვალდებულების შესრულებას.<sup>99</sup>

სახელშეკრულებო ურთიერთობა კონტრაქტების ორმხრივი ნების საფუძველზე ყალიბდება და წარიმართება, შესაბამისად, ხელშეკრულების პუნქტების საწინააღმდეგოდ რომელიმე მხარის თვითნებური მოქმედება ეწინააღმდეგება სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსს. თავის მხრივ, მმართველობის კანონიერების პრინციპს ასევე ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების პირობების უხეში დარღვევა და კონტრაქტისთვის თავისი უფლებამოსილების განხორციელების ხელშეშლა. ადმინისტრაციულ ორგანოს არამხოლოდ სახელშეკრულებო სამართლის, არამედ ასევე ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებითა და სტანდარტებითაც ეკისრება სახელშეკრულებო ურთიერთობაში კეთილსინდისიერ კონტრაქტულად ყოფნის უპირობო ვალდებულება, მის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ზედმიწევნით და სრულყოფილად შესრულებისა და, შესაბამისად, კანონიერების პრინციპის მოთხოვნების ფარგლებში მოქმედების კუთხით.

## **4.2. კანონიერი ნდობის სტანდარტის მოქმედება ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებების მიმართ ადმინისტრაციულ სახელშეკრულებო ურთიერთობაში**

### **4.2.1. კანონიერი ნდობის პრინციპი**

სამართლებრივი სახელმწიფოს ზოგადი პრინციპიდან გამომდინარეობს კანონიერი ნდობის უფლების სტანდარტი, რომელიც მმართველობის ორგანოს ქმედების კანონიერების მიმართ პირის მოლოდინს განაპირობებს. კანონიერი ნდობის პრინციპის არსებობა ხელს უწყობს და ამასთანავე უმძაფრებს მოქალაქეს რწმენას ადმინისტრაციული ორგანოს მართლზომიერი ქმედების განხორციელებაში.<sup>100</sup> რადგან, თავის მხრივ, „ადმინისტრაციული სამართლის

<sup>99</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 20 ივლისის განჩინება Nზს-230-228(კ-17).

<sup>100</sup> ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N2, თბილისი, 2016, 8.

ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტიტუტს წარმოადგენს კანონიერი ნდობა. კანონიერი ნდობის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს, რადგან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას თავისი არსით სუბორდინაციული ხასიათი გააჩნია. კანონიერი ნდობის უფლება იცავს პირს ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი შეცდომის და მომავალში განსახორციელებელი მოქმედების შეუსრულებლობისაგან. აღნიშნული ინსტიტუტის სრულფასოვანი დამკვიდრება უზრუნველყოფს მმართველობის კანონიერებას, სტაბილურობას, მის ავტორიტეტს საზოგადოებაში“.<sup>101</sup>

„საკასაციო სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოთათვის კანონმდებლობით დაწესებული ვალდებულებები წარმოადგენს მათ საჯარო ვალდებულებას და რომლის შესრულების კანონიერი, პატივსადები მოლოდინი გააჩნია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს“.<sup>102</sup> საკასაციო სასამართლოს კიდევ ერთი განმარტების თანახმად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს აგრეთვე კანონიერი ნდობის პრინციპი, რომელიც კრძალავს ისეთ მმართველობით საქმიანობას, რომელიც თავის მხრივ კანონიერია, მაგრამ იწვევს მისი ადრესატის კანონიერი ნდობის უფლების იგნორირებას.<sup>103</sup>

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესში კონტრაჰენტის კანონიერი ნდობის უფლება მოიაზრებს მის ლეგიტიმურ მოლოდინს იმ ფაქტის მიმართ, რომ ადმინისტრაციული ორგანო სახელშეკრულებო ვალდებულებებს შეასრულებს და, შესაბამისად, ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდი წარიმართება სტაბილური სახელშეკრულებო ურთიერთობის იდეით.

„საკასაციო სასამართლოს მიაჩნია, რომ საჯარო მმართველობის მიზნიდან გამომდინარე, მოქმედი კანონმდებლობით დაინტერესებული პირი აღჭურვილია რა კანონიერი ნდობის უფლების პრინციპით, რაც ნიშნავს, რომ მას გააჩნია კანონიერი მოლოდინი ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულების - მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა კანონიერების

<sup>101</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 17 მარტის განჩინება Nზს-1433-1391(კ-08).

<sup>102</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 21 ივლისის განჩინება Nზს-667-642(კ-13).

<sup>103</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 9 ივლისის განჩინება Nზს-220-212(2კ-13).

სტანდარტთან შესაბამისობაზე<sup>104</sup>. შესაბამისად, არსებობს ნდობა, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო ურთიერთობის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებებთან მიმართებით კანონსაწინააღმდეგობის ფაქტი გამოირიცხება. „საკასაციო სასამართლო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სპეციფიკის გათვალისწინებით განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტებს ზღუდავს არა მხოლოდ სახელმწიფო პირობები და ვალდებულებები, არამედ სამართალურთიერთობის სუბორდინაციული ხასიათიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები და ინსტიტუტები. ეს, უპირველესად, ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტ ადმინისტრაციულ ორგანოს, როგორც სუბორდინაციული სამართალურთიერთობის იერარქიულ სუბიექტს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეთა სამართლებრივად უთანასწორო მდგომარეობა (ნების თანადამთხვევის შემთხვევაშიც) გაწონასწორებულია სახელმწიფოს სამართლებრივი პრინციპებით შეზღუდვის დადგენით, რაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მონაწილე კერძო სამართლის სუბიექტებისათვის კანონიერი ნდობის უფლებას წარმოშობს, რომლის დაცვა, პატივისცემა და უზრუნველყოფა ადმინისტრაციული ორგანოების კონსტიტუციურ ვალდებულებას წარმოადგენს“<sup>105</sup>.

მნიშვნელოვანია, რომ რაც უფრო ხანგრძლივია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კონტრაქტს შორის სახელმწიფო ურთიერთობა და ამ უკანასკნელის მიერ გადაცემული საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდი, ცხადია, რომ კონტრაქტის მხრიდან კანონიერი ნდობის უფლების ხარისხი იზრდება, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან რაიმე ქმედებით მისი უფულებელყოფა კი დაუშვებელია და, შესაბამისად, კანონსაწინააღმდეგო.

#### **4.2.2 ხელშეკრულების კონტრაქტის დაცვა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისგან**

იქედან გამომდინარე რომ კერძო სამართლის იურიდიული პირისთვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით უფლებამოსილების მინიჭება კანონის მკაცრ დაცვასა და აღსრულებასთან ასოცირდება, სრულიად კანონზომიერად,

<sup>104</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 03 თებერვლის განჩინება Nზს-428-423(2კ-14).

<sup>105</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2010 წლის 16 მარტის განჩინება Nზს-1580-1509(კ-09).

საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი ფიზიკური თუ იურიდიული პირი, იმავდროულად ხდება ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტი, რომლის უფლებები და ინტერესები დაცულია ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებით, მათ შორის, მხარეს წარმოეშობა კანონიერი ნდობის უფლება, რომელიც იცავს მას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მომავალში სახელშეკრულებო ურთიერთობის საფუძველზე განსახორციელებელი მოქმედების შეუსრულებლობისაგან. რაც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ორგანოს როგორც ხელშემკვრელი მხარის ქმედებათა კანონიერებასა და სახელშეკრულებო ურთიერთობის სტაბილურობას.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სუბიექტთან ხელშეკრულების დადებით კონკლუდენტურად ივარაუდება, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს შეასრულებს, შეუსრულებლობის შემთხვევაში კი საჯარო უფლებამოსილების მქონე ფიზიკურ ან კერძო სამართლის იურიდიულ პირს წარმოეშობა უფლების დაცვის სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტი კერძო სამართლის იურიდიული პირი მთელი სახელშეკრულებო ურთიერთობის განმავლობაში დაცული უნდა იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სუბიექტური საფუძველებით ხელშეკრულების შეწყვეტისა და ვალდებულებების შესრულების შედეგად მისაღები ანაზღაურების მიუღებლობისგან, კანონიერი ნდობის უფლების საფუძველზე კონტრაქტის მოქმედება კი, ცხადია, ამ გარემოებებს ავტომატურად გამორიცხავს, რადგან კონტრაქტს ნდობა მათ შორის ხელშეკრულების იმ პირობების მიმართაც აქვს, რომლებიც ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებებს მოიცავს.

#### **4.3. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პირობების კეთილსინდისიერი შესრულების ვალდებულება**

ზოგადი სტანდარტის შესაბამისად, სამოქალაქო სამართალში არსებული კეთილსინდისიერების პრინციპი გამოიყენება საჯარო სამართალშიც, რომელიც თავის მხრივ სამართლებრივი სახელმწიფოს მიზნებითაა განპირობებული და ქმედითობის, ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი თუ ფაქტობრივი ბოჭვის კუთხით ეფექტურია. „ადმინისტრაციულ სამართალში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე, მოქმედებს სამოქალაქო სამართალში დამკვიდრებული კეთილსინდისიერების პრინციპი, რომელიც თანაბრად

ვრცელდება ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და მოქალაქეებზე და ავალდებულებს მათ ჯეროვანი ყურადღებით მოეკიდონ კანონით დადგენილ უფლება-მოვალეობებს<sup>106</sup>.

მნიშვნელოვანია, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების კეთილსინდისიერი შესრულების ნაცვლად არ უნდა მოხდეს ხელშეკრულებით განსაზღვრული კონტრაქტის უფლება-მოვალეობების შეცვლა იმ მასშტაბით, რომ საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ სუბიექტს ხელშეკრულებით მისთვის მინიჭებული უფლებები ან მათი ნაწილი პრაქტიკულად გაუუქმდეს, და, შედეგად, ზიანი მიადგეს.

„ხშირად ამბობენ კეთილსინდისიერების სტანდარტში ძირითადად მოიაზრება ის, რომ კონტრაქტმა მხედველობაში უნდა მიიღოს მეორე მხარის ინტერესებიც,<sup>107</sup> მეორე მხრივ, კეთილსინდისიერების პრინციპი-ეს არის კარიბჭე, რომლის გავლითაც მორალური ღირებულებები სამართლად იქცევა.<sup>108</sup> შესაბამისად, დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში იმგვარი მოქმედება, რომელიც კონტრაქტის უფლებამოსილებათა წრის დავიწროებას განაპირობებს და, შესაბამისად, ეწინააღმდეგება მმართველობის კანონიერების პრინციპს. სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ნებისმიერი ჩარევა რაიმე სახის აქტით გამართლებულია მხოლოდ სათანადო ფაქტობრივი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში და თუ ეს ფაქტობრივი საფუძვლები ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში სამართლებრივ მოწესრიგებას მოითხოვს და ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების სრული შესაბამისობითაა გამოცემული.

მეტიც, დაუშვებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კონტრაქტთან არსებულ სახელშეკრულებო ურთიერთობაში იმ სახის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით ერთგვარი „შეჭრა“, რომელიც ცალმხრივად განსაზღვრულ შესასრულებლად სავალდებულო დათქმებს შეიცავს, თანაც

<sup>106</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 9 ივლისის განჩინება Nზს-220-212(23-13).

<sup>107</sup> ზოიძე ბ., საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარები, წიგნი მესამე, თბილისი(სამართალი), 2001, 270, წიგნიდან: ქართული სამართლის მიმოხილვა, დავით კერესელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 32.

<sup>108</sup> Hesselink, Good Faith, Towards a European Civil Code, 2. Ed., The Hague/London/Boston (Kluwer Law International), 1998, 288, წიგნიდან: ქართული სამართლის მიმოხილვა, დავით კერესელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2007, 32.

ისე, რომ აქტის ადრესატი ინფორმირებული არ იყოს ამის თაობაზე, ან კიდევ ობიექტურად გაუმართლებელი იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ამგავრი შინაარსის ქმედება/გადაწყვეტილება. სახელშეკრულებო ურთიერთობა კონტრაქტების ორმხრივი ნების საფუძველზე ყალიბდება და წარიმართება, შესაბამისად, ხელშეკრულების პუნქტების საწინააღმდეგოდ რომელიმე მხარის თვითნებური მოქმედება ეწინააღმდეგება სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსს და აცლის მას კანონშესაბამის ხასიათს, დასახელებული აკრძალვა განსაკუთრებული ხარისხით ვრცელდება ადმინისტრაციულ ორგანოზე, რომელსაც მმართველობითი უფლებამოსილების ფარგლებში დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პირობების თვითნებური ცვლილების კანონისმიერი უფლება არ გააჩნია. უზენაესი სასამართლოს განმარტების თანახმად, ხელშეკრულება დადებული იყო სამინისტროს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, ხელშეკრულება ემსახურება სახელმწიფოს აუცილებელ ფუნქციათა განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების შესყიდვას, ამდენად, სზაკ-ის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის «ზ» ქვეპუნქტის თანახმად, სახეზეა ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ხელშეკრულების დადებაზე ორმხრივი და ურთიერთთანმხვედრი ნების გამოვლენის შემდეგ, ხელშეკრულება თანაბარი ძალით ხდება ორივე მხარისათვის სავალდებულო და არ დაიშვება მისი პირობების ცალმხრივი შეცვლა, უკანასკნელი ეწინააღმდეგება ხელშეკრულების მონაწილე სუბიექტთან შეთანხმების არსს.<sup>109</sup>

კეთილსინდისიერების პრინციპის ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობებზე გავრცელების ფაქტიდან გამომდინარე, „სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეები ვალდებული არიან კეთილსინდისიერად განახორციელონ თავიანთი უფლება-მოვალეობები. კეთილსინდისიერად ქცევის ვალდებულება ემყარება სამართალში საზოგადოდ მოქმედ კეთილსინდისიერების ვარაუდს. ნორმალური სამოქალაქო ბრუნვის საფუძველად მიიჩნევა არა სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეთა ინტერესების დაპირისპირება, არამედ მათი სოლიდარობა ერთმანეთის მიმართ. ამასთან, კეთილსინდისიერების პრინციპი არის როგორც ნორმატიული, ასევე სუბიექტური ნების განმარტების ინსტრუმენტი, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს იმასაც, რომ მართალია, კონტრაქტის ქცევა უნდა შეესაბამებოდეს ფორმალურად მოქმედ მატერიალურ სამართალს, მაგრამ მისი განხორციელება კონკრეტულ შემთხვევებში არ უნდა იყოს უსამართლო

<sup>109</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 15 აპრილის განჩინება Nზს-1169-1131(კ-08).

ან/და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მეორე მხარის საფუძვლიან ნდობას. კეთილსინდისიერების პრინციპი ძირითადად გულისხმობს იმას, რომ კონტრაქტმა მხედველობაში მიიღოს მეორე მხარის ინტერესები“.<sup>110</sup> ასევე, „სამოქალაქო ურთიერთობების ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს კეთილსინდისიერების საკითხი. სამოქალაქო ბრუნვის თავისუფლების და სტაბილურობის გარანტია სწორედ სახელმწიფოს მიერ კეთილსინდისიერების პრინციპის დაცვაში მდგომარეობს“.<sup>111</sup>

სამართლებრივი მართლწესრიგის პირობებში ცხადია, რომ სახელმეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს აქტების გამოცემის უფლებამოსილება, რომელიც შესაძლოა ეხებოდეს ხელმეკრულების საგანს, მაგრამ ხელმეკრულების შესრულების პერიოდში არამართლობიერია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სახელმეკრულებო ურთიერთობაში ჩარევის ფაქტთან გათანაბრებული რაიმე სახის აქტის გამოცემა ან ქმედების განხორციელება.

დისკრეციული უფლებამოსილების ფლობით ვერ გამართლდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელმეკრულებით კონტრაქტისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების გაუმართლებელი/არათანაზომიერი შეზღუდვა, შემცირება, ჩანაცვლება ან მათი სრულად გაუქმება რაც თავის მხრივ ხელმეკრულების შეწყვეტის ტოლფასი იქნება.

ადმინისტრაციული ხელმეკრულების მოქმედების პროცესში კონტრაქტი დაცული უნდა იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს თვითნებური, დაუსაბუთებელი და გაუმართლებელი, უსაფუძვლო ქმედებებისგან და არ უნდა დარჩეს სახელმეკრულებო ურთიერთობის სტაბილურობის დაცვის გარანტიების აღსრულების გარეშე, შესაბამისად, არ უნდა შეიქმნას იმგვარი ვითარება, რომ მასზე, როგორც კონტრაქტზე, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კანონიერების პრინციპის დაცვის იმპერატიული ვალდებულება არ გავრცელდეს. აღნიშნული ცხადია, ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული ხელმეკრულების საფუძველზე საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიმნიჭებელი ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას სახელმეკრულებო ურთიერთობის პროცესში იმოქმედოს ადმინისტრაციული

<sup>110</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 15 მარტის განჩინება Nბს-879-875(კ-17).

<sup>111</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 25 დეკემბრის განჩინება Nბს-339-335(2კ-14).

სამართლის პრინციპებისა და მოთხოვნების შესაბამისად. კანონმდებლობის ნორმების ამგვარი უგულვებელყოფა კი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული ქმედების კანონსაწინააღმდეგოდ კვალიფიკაციას განაპირობებს.

#### **4.4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვალდებულებათა განხორციელების შეუფერხებელი პროცესი და საჯარო მიზნების შესრულების ამოცანა**

ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ვალდებულებათა შესრულების პროცესში უხეშად არ უნდა შეიღახოს, არც კონსტიტუციური და არც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონმდებლობით დადგენილი მმართველობის კანონიერებისა და პირის კანონიერი ნდობის უფლების პრინციპები, რომლის დაცვის ვალდებულება ადმინისტრაციულ ორგანოს ბოჭავს იმოქმედოს კანონშესაბამისობის იმპერატიული სტანდარტის შესაბამისად, ამდენად, ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს უკანონო გადაწყვეტილების შედეგად კონტრაქტი უფლებამუზღუდულ სუბიექტად არ უნდა მოგვევლინოს.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულება ასევე უნდა ეფუძნებოდეს კანონიერების პრინციპის დაცვის ფაქტს, უფრო კონკრეტულად, ხელშეკრულების მოქმედების მთელი პერიოდის განმავლობაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების პროცესში ასევე მოქმედებს კანონიერების პრინციპის დაცვის იმპერატიული ვალდებულება და, შესაბამისად, ხელშეკრულებით განსაზღვრული უფლება-მოვალეობების კეთილსინდისიერი განხორციელების დათქმა.

ადმინისტრაციული ორგანო, სამართალურთიერთობის სუბორდინაციული ხასიათიდან გამომდინარე, ნებისმიერი სახის ქმედების განხორციელების დროს სახელმწიფოს სამართლებრივი პრინციპებითაა შეზღუდული, შესაბამისად ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირთან ურთიერთობის პროცესში მას როგორც იერარქიის მაღალ საფეხურზე მყოფ სუბიექტს, გააჩნია უფლება-მოვალეობები, რომელთა შინაარსის ზუსტი შესაბამისობით შესრულების ვალდებულება ეკისრება, რათა მეორე მხარე მყარად დაცული აღმოჩნდეს სამართლებრივი გარანტიებით. ადმინისტრაციული კანონმდებლობა

უზრუნველყოფს, რომ ამგვარი ურთიერთობა გაცილებით მაღალი სტანდარტით იყოს მოწესრიგებული, ვიდრე კერძო პირებს შორის.

ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების ფარგლები კანონმდებლობით შეზღუდულია კერძო სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილეებისგან განსხვავებით. კანონიერების პრინციპთან წინააღმდეგობა არის ზოგადი წრე, რომელშიც ხვდება სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში მოქმედებისას ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კანონის ნორმების დაუცველობის ნებისმიერი ფაქტი, ამ უკანასკნელთა ოდენობის შემცირებისა ან/და საერთოდ არ არსებობის მიზნით, კანონმდებელი დეტალურად აწესრიგებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებებსა და ვალდებულებებს, რომელთა შესაბამისად მოქმედების შემთხვევაშიც კანონიერების პრინციპის სრულყოფილი დაცვა იქნება უზრუნველყოფილი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების პროცესში, რომლის შესრულებაც თავის მხრივ საჯარო მიზნებს ემსახურება და ამ პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებების კანონშესაბამისობის ვალდებულების ხარისხს ზრდის.

## **V. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტასთან მიმართებით**

### **5.1. ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცესში**

#### **5.1.1. ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჭვის სტანდარტი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცესში**

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის უფლებამოსილების ფლობის მიუხედავად, ორგანოს ეკისრება შესაბამისი პროცედურების დაცვის ვალდებულება, რათა დადასტურებულ იქნას ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლიანობა.

„ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბოლო ეტაპია მისი მოქმედების შეწყვეტა. არსებობს ორი ძირითადი შემთხვევა: ხელშეკრულების ჩვეულებრივი და ვადამდე მოშლა. ჩვეულებრივი მოშლა გულისხმობს პარტნიორების მიერ ამ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შესრულებას“.<sup>112</sup> ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევაში კი ადმინისტრაციული ორგანო სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებშია

<sup>112</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 239.

მოქცეული, დასაშვები ქმედებების შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულირებით.

“ადმინისტრაციულ გარიგებაში სახელისუფლებო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სამართლის სუბიექტის სავალდებულო მონაწილეობა მიუთითებს გარიგების საჯარო, საზოგადოებრივ, საერთოსახელმწიფოებრივ ინტერესზე, რამდენადაც, სახელმწიფო თავისი ინსტიტუტების სახით მოწოდებულია გამოხატოს, განახორციელოს, დაიცვას მთელი სოციუმის ყველა წევრის საერთო ინტერესი”.<sup>113</sup> ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არამართლზომიერი საფუძვლებით შეწყვეტა „საჯარო, საზოგადოებრივი, საერთო-სახელმწიფოებრივი“ ინტერესების რეალიზებას აბრკოლებს. რადგან, კიდევ ერთი განმარტების თანახმად, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას განეკუთვნება იმ სახის ხელშეკრულება, რომელიც შეიცავს ვალდებულებას სახელმწიფოს მხრიდან იმ სახის სერვისების განხორციელების თაობაზე, რომლითაც დაკმაყოფილდება ძირითადი, ზოგადი საჯარო საჭიროებები.<sup>114</sup> მეტიც, „საჯარო მმართველობის სისტემისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს კვალიფიკაციის მისანიჭებლად საკმარისი არ არის საკანონმდებლო რეგულაციების მიღება, როგორცაა, მაგალითად, თანამედროვე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი..., არამედ მას უნდა დაემატოს აგრეთვე პრინციპებზე და ღირებულებაზე ორიენტირებული კარგი საჯარო მმართველობის კულტურა”<sup>115</sup>. აღნიშნულის დასამკვიდრებლად, ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან კანონშესაბამისი ქმედებების განხორციელების მუდმივი ვითარებაა საჭირო, მათ შორის ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებო ურთიერთობის ფარგლებში.

ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპი მკაცრად უნდა იქნას დაცული, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ხელშეკრულების შეწყვეტას გეგმავს. მისი კანონისმიერი ვალდებულებაა, რომ სუბიექტური მიდგომებიდან გამომდინარე მოქმედება გამორიცხოს და მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეწყვიტოს ხელშეკრულება თუ კონტრაქტის ქმედება ობიექტურად ქმნის სახელმწიფოებო ურთიერთობის დასრულების წინაპირობას. დაუშვებელია, ხელოვნურად შექმნილი საფუძვლებით კონტრაქტისთვის საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების უფლების ჩამორთმევა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაუსაბუთებელი ბრალდებებით კონტრაქტის მოქმედების შეზღუდვის არაკანონიერი

<sup>113</sup> კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი, 2003, 26.

<sup>114</sup> Appleton, Trait Elementaire du Contentieux Administratif 114 (1927). ნაშრომიდან: Cueto-Rua J., Administrative, Civil and Commercial Contracts in Latin-American Law, Fordham Law Review, Vol. 26, Issue 1, 1957, 21.

<sup>115</sup> Sommermann, in Khubua/Sommermann (Hrsg.), Handbuch der Rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Verwaltung, 2016, Rn. 50, წიგნიდან: ცარციძე დ., ბესელია გ., ცუხიშვილი ნ., ყალიჩავა კ., საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, თბილისი, 2017, 5.

საფუძვლის შექმნა და მისი უფლებამონაცვლით შეცვლა, ისე რომ აშკარა იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან რაიმე სახის არასაზოგადოებრივი მიზნების შესაბამისი დაინტერესებები და ასე შემდეგ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის მიზანი ობიექტურად შეიძლება იყოს ერთ მხრივ ხელშეკრულების მოქმედების ვადის ამოწურვა ან კონტრაქტის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება, რითაც ხელი ეშლება საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებას და, შესაბამისად, საჯარო ინტერესების დაუბრკოლებელ რეალიზებას.

ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცესი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არაკეთილსინდისიერ ქმედებებს არ უნდა ემყარებოდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მართლმსაჯულების ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი სუბიექტის დაცვის გარანტიები. საჯარო უფლებამოსილების შეუფერხებელი განხორციელება უპირველესად სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესებში უნდა შედიოდეს, როგორც მისი კანონისმიერი ვალდებულება და ფუნქციონირების მიზანი, რათა მისი გამგებლობის სფეროში შემავალი პირთა წრისთვის უზრუნველყოფილ იქნას, ხელშეკრულების საგნის განხორციელების ჯეროვანი მენეჯმენტი. საჯარო მმართველობის კონკრეტული სფეროების ეფექტიანი ორგანიზება პირდაპირპროპორციულია როგორც ხალხის მხრიდან ნდობის შექმნის, ისე მმართველობითი ავტორიტეტის ფორმირებისთვის. რთული არ არის იმის განსაზღვრა, რომ არაობიექტური მიდგომებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარის არჩევისა და ამავე დამოკიდებულებით მისთვის მინიჭებული საჯარო უფლებამოსილების სუბიექტურად ჩამორთმევის შემთხვევაში სერიოზული საფრთხე ექმნება კონკრეტული საჯარო ამოცანის განხორციელებას, რაც თავის მხრივ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მთავარი იდეა და საფუძველია, რადგან, „სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნაა, აგრეთვე, რომ მმართველობის ორგანოები ქმედებას ახორციელებდნენ შეფარდებითობის პრინციპის თანახმად, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობამ არ გამოიწვიოს დასახული მიზნების შეუსაბამო შედეგები; თუ ქმედების განსახორციელებლად რამდენიმე გზა არსებობს, ორგანო ვალდებულია, იხელმძღვანელოს იმ საშუალებით, რომელიც მოქალაქესა თუ საჯარო ინტერესებს მინიმალურ ვნებას მიაყენებს. ეს პრინციპი შეიძლება სამართლებრივი სახელმწიფოს

არსებობის უშუალო შედეგად ჩაითვალოს“.<sup>116</sup> შედეგად, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეწყვიტოს მხოლოდ სათანადო საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში და ამ სახით სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ჩარევა ემსახურებოდეს საჯარო ინტერესებს.

#### **5.1.1.1. ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტისას**

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგება მათ შორის არეგულირებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის/გაუქმების მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას,<sup>117</sup> რომელიც თავის მხრივ გულისხმობს შეწყვეტის წინაპირობების მართლზომიერების გამორკვევას, რათა დადგინდეს, რეალურად არსებობს თუ არა კონტრაქტისთვის მინიჭებული საჯარო უფლებამოსილების ჩამორთმევის ობიექტური საფუძვლები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების გზით. ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება ვალდებულება ხელშეკრულების შეწყვეტასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას კონტრაქტი და ამავდროულად, განახორციელოს საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე ყველა ფაქტობრივი გარემოებების სრული, ობიექტური და სამართლიანი გამოკვლევა, რათა დადგინდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის ფაქტისა და კონტრაქტის სტატუსის ჩამორთმევის საფუძვლიანობა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტასთან მიმართებითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია კანონიერების პრინციპის მკაცრი დაცვის ვალდებულება და თუ ის გადაწყვეტს კონტრაქტის არასამართლიანი გზებით სახელშეკრულებო ურთიერთობიდან ჩამოშორებას, ცხადია რომ გაცნობიერებულად იწყებს კანონიერების პრინციპის საწინააღმდეგო მოქმედებას, რაც დაუშვებელია, შესაბამისად, ამგვარი ვითარების პრევენციას ემსახურება, ხელშეკრულების შეწყვეტის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულება და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული

<sup>116</sup> ადემიშვილი ზ., ვარდიამილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 36.

<sup>117</sup> საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საჭიროება-მართლზომიერების დასაბუთების ვალდებულებას.

თავის მხრივ, „ადმინისტრაციული წარმოება არის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის ინსტრუმენტი“.<sup>118</sup> რადგან იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანო აპირებს შეწყვიტოს ხელშეკრულება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ცალმხრივი ნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე არის საჯარო-სამართლებრივი ნების გამოვლენა და ის ასევე უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე.<sup>119</sup>

ყველა ის სავალდებულო სტანდარტი, რომელიც დადგენილია ადმინისტრაციული ორგანოსთვის და რომლის დაცვის კანონისმიერი ვალდებულებაც ეკისრება, წარმოადგენს ერთგვარ საშუალებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტის დაცული იყოს ადმინისტრაციული ორგანოსგან რაიმე სახის კანონსაწინააღმდეგო ქმედებისგან, მათ შორის ხელშეკრულების უსაფუძვლო და დაუსაბუთებელი შეწყვეტის დაშვებისგან.

## **5.1.2. ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის ნებასა და დროში**

### **5.1.2.1. კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების კონტრაქტთან შედარებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტის დაცვის მაღალი ხარისხი:**

სამართლებრივი ბოჭვის მაღალი სტანდარტი, ლოგიკურად ასევე, ვრცელდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ, მეტიც, იმის მიუხედავად, რომ მხარეებს შორის ხელშეკრულება იდება, კონტრაქტები, მართალია, მოქმედებენ კერძო სამართლებრივი გარიგებებისთვის დამახასიათებელი ნების თავისუფლების პრინციპის შესაბამისად, თუმცა იმ განსხვავებით, რომ თუკი კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში ნებისმიერ დროს შეიძლება ხელშეკრულების მხარის ინიციატივით, სუბიექტურად, ამგვარი განწყობის/სურვილიდან გამომდინარე, გადაწყვეტილების დასაბუთების გარეშე,

<sup>118</sup> ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2016, 167.

<sup>119</sup> კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 328.

პირობითად, ზიანის ანაზღაურების დათქმით ხელშეკრულებიდან გასვლა/მისი შეწყვეტა და ახალი სასურველი კონტრაქტის მიება, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე ადმინისტრაციული ორგანო, შეწყვეტის თავისუფალ ნებასა და დროში მსგავსად შეუზღუდავი არ არის, იგი ვალდებულია იმოქმედოს ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების შესაბამისად, საწინააღმდეგოს შემთხვევაში კი, დადგენილია მის მიერ განხორციელებული ქმედებების/გადაწყვეტილებების უკანონოდ შეფასების სამართლებრივი მექანიზმები.

„საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში კერძო სამართლის იურიდიული პირები ადმინისტრაციულ ორგანოებად განიხილება და ისინი ვალდებული არიან, გადაწყვეტილებები მიიღონ ან ქმედებები განახორციელონ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსითა და მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების გათვალისწინებით“.<sup>120</sup> თუ აღნიშნულ ვალდებულებებს უგულვებელყოფს კონტრაქტი, ჩნდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების შეწყვეტის ლეგიტიმური საფუძველი საჯარო ამოცანების რეალიზების ვერუზრუნველყოფის რეალური საფრთხიდან გამომდინარე.

„ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე, ვერანაირად ვერ იქნება ისეთივე სტატუსით, როგორც კერძო პირი. იგი გარკვეულწილად ყოველთვის მოქცეულია საჯარო სამართლის ფარგლებში და შეზღუდულია მხოლოდ იმ უფლებამოსილებით, რაც კანონით აქვს მინიჭებული“.<sup>121</sup> ამიტომ სათანადო ობიექტური წინაპირობების არარსებობის ვითარებაში, ადმინისტრაციული ორგანო მხოლოდ სუბიექტური მიდგომებიდან გამომდინარე ვერ შეწყვეტს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას.

ამდენად, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე განხორციელებული მმართველობის ფორმის მონაწილე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ის მხარე - ფიზიკური თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელზეც გარკვეული საჯარო უფლებამოსილების მინიჭება ხდება, დაცულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოულოდნელი, სუბიექტური დამოკიდებულებით გამოწვეული უსაფუძვლო შეწყვეტის საფრთხისგან. ეს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას

<sup>120</sup> ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 61.

<sup>121</sup> ადეიშვილი ზ., ვინტერი გ., ქიტოშვილი დ., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, 176.

კანონმდებლის მიერ მისთვის დაკისრებული პირდაპირი მოვალეობების (ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები) შესასრულებლად.

ხელშეკრულების ვადამდე მოშლა შესაძლებელია, ხელშეკრულების მხარეების ორმხრივი ნების არსებობისას, იურიდიული აუცილებლობის გამო, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების საფუძველზე (საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილების გამო ან პრაქტიკოსთვის არაჯეროვანი მოქმედებების გამო სანქციის დასადებად), ასევე, სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.<sup>122</sup> საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილებისთვის ხელშეშლის აღკვეთის მიზნით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტა გამართლებულია, მაგრამ ამგვარი ან სხვა სახის ობიექტური საფუძვლების არარსებობის შემთხვევაში „პარტნიორის სასარგებლოდ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება შეიძლება წარმოიშვას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებიდან, რომელიც პირდაპირ ან ირიბად ზრდის პარტნიორის დანახარჯებს და ამით მას გარკვეულ ზიანს აყენებს. მხარეს შეუძლია მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება, თუ ის წარმოიშობა, მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოს არამართლზომიერი მოქმედების შედეგად და ა.შ. საზღვარგარეთის ქვეყნებში ზიანის ანაზღაურების უფლების რეალიზაციის თავისებურებები, როგორც წესი, სასამართლო პრაქტიკის მეშვეობით ფორმულირდება“.<sup>123</sup> მაგალითად საფრანგეთის შემთხვევაში, ფრანგულმა მართლმსაჯულებამ ხელშეკრულების შეწყვეტასთან დაკავშირებით დაადგინა, რომ თუ კონტრაქტორმა განახორციელა ისეთი ინვესტიციები, რომელიც სარგებელს აძლევს საჯარო მმართველობას, მის მიერ დაშვებული სერიოზული შეცდომის მიუხედავად, ის მიიღებს კომპენსაციას - დანადგარების სანაშთო ღირებულებას (გაუფასურებელი, ცვეთის გათვალისწინებით).<sup>124</sup>

კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების კონტრაქტთან შედარებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტის დაცვის მაღალ ხარისხს თავის მხრივ ერთგვარად განაპირობებს კონტრაქტის სახელშეკრულებო უფლება-მოვალეობები, ის არ წარმოადგენს სტანდარტული კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეს და მის მიერ ხელშეკრულების ფარგლებში განსახორციელებელი ქმედებები ემსახურება არა ერთი ან რამდენიმე კერძო პირის სამეწარმეო თუ ბიზნეს ინტერესებს, არამედ საჯარო ინტერესების, ამოცანების რეალიზების უზრუნველყოფას, რის გამოც

<sup>122</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 239.

<sup>123</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 238.

<sup>124</sup> Sararu C.S., The Termination of Administrative Contracts in the Romanian and French Law, Acta Universitatis Danubius Juridica, no 3, 2011, 22.

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თვითნებური, სწრაფი და გაუმართლებელი შეწყვეტა პირდაპირ ზემოქმედებს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესზე და უსაფუძვლოდ აბრკოლებს მას.

#### **5.1.2.2. ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენა საჯარო და კერძო ინტერესებზე**

##### **5.1.2.2.1. ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენა საჯარო ინტერესებზე**

ადმინისტრაციული კანონმდებლობით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამოქალაქო ხელშეკრულებისგან გამიჯვნის უმთავრესი კრიტერიუმი, ხელშეკრულების დადების მიზანი - საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება წარმოადგენს ერთ-ერთ წინაპირობას, რომელიც საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ სუბიექტს იცავს ხელშეკრულების კონტრაპენტის სტატუსის გაუთვალისწინებელი დაკარგვისგან, ვინაიდან საფრთხის წინაშე დადგება არა მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარე - ფიზიკური თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირი, ანუ კერძო ინტერესი, არამედ, საჯარო ინტერესიც.

საჯარო ინტერესის შელახვის ფაქტობრივი გამოვლინება იქნება ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების შედეგის უსაფუძვლო, თვითნებური ანულირება, რაც გამოიწვევს საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვას, სამოხელეო დროისა და რესურსის არაეფექტიან განაწილებას, ასევე ახალი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ვალდებულებას ახალი ხელშემკვრელი სუბიექტის გამოვლენის მიზნით, რაც დამატებით საჭიროებს ფინანსურ და ბიუროკრატიულ რესურსს, ამგვარი საჭიროების ობიექტურად არარსებობის პირობებში კი საჯარო ინტერესის შელახვა ჯეროვანი ადმინისტრირების ვალდებულებასთან წინააღმდეგობაში მოდის. მაგალითად, ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული მოქმედებების კანონიერების პირობად განიხილება აგრეთვე მათი შესრულება საზოგადოებრივად სასარგებლო მიზნებისთვის.<sup>125</sup> საჯარო ინტერესი განუსაზღვრელ ცნებას განეკუთვნება, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების სწორად განმარტებისა და ფაქტობრივი გარემოებების სათანადოდ

<sup>125</sup> ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2014, 41.

დადგენის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს მხოლოდ ერთი გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს კანონშესაბამისი.<sup>126</sup>

შეუძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არამართლზომიერი შეწყვეტის შემთხვევაში დროის მცირე მონაკვეთში მოიძებნოს ახალი სუბიექტი (თუ ის სუბიექტური მიდგომიდან გამომდინარე უკვე შერჩეული არ ჰყავთ და ხელშეკრულების შეწყვეტის მიზანს სწორედ ეს ფაქტი არ წარმოადგენს), რომლისთვისაც საჯარო ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭების შემდეგ იგი მასზე დაკისრებულ ამოცანებს თავს სრულფასოვნად გაართმევს, ამ შემთხვევაში კი იმ პირთა ინტერესები ილახება, რომლებიც ამა თუ იმ სიკეთით სარგებლობენ და, შესაბამისად, ხელი ეშლება სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული საჯარო მიზნის შეუფერხებელ განხორციელებას.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პირველი მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, „კოდექსის მიზანია უზრუნველყოს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვა“. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არაობიექტური საფუძვლებით შეწყვეტა, კონტრაქტის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების დარღვევის დაუსაბუთებელ და უსაფუძვლო ფაქტებზე დაყრდნობით, იწვევს ზემოაღწერილი ვითარების შექმნას და, შესაბამისად, ნორმაში ჩამოთვლილი ყველა სიკეთის ერთიან უფულვებელყოფას, რის პრევენციასაც წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის გადაწყვეტილების მხოლოდ იმ ვითარებაში მიღება, როდესაც კონტრაქტის არაკეთილსინდისიერების საფუძვლით საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების პრობლემა დგება და, შესაბამისად, ხელშეკრულების საგნის რეალიზების მიზნით ახალი კონტრაქტის მოძიების წინაპირობა იქმნება, რათა კანონიერი მმართველობის პირობებში კონკრეტული საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ჯეროვანი შესრულება იქნას უზრუნველყოფილი ხელშეკრულების დადებაზე უფლებამოსილების მქონე სუბიექტის-ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან.

---

<sup>126</sup> გიორგიშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N1, თბილისი, 2013, 26.

#### **5.1.2.2.2. ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენა ხელშეკრულების კონტრაქტზე**

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტური მოტივებით შეწყვეტის შემთხვევაში ხელშეკრულების კონტრაქტთან მიმართებით პოტენციური ზიანი აშკარაა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემდეგ კონტრაქტი ცხადია მათ შორის ტექნიკური თუ დასაქმებულთა რესურსით ემზადება, იმისთვის, რომ შეძლოს მისთვის გადაცემული საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება, რაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგნის დიდი მოცულობის გამო ცხადია, რომ ბევრ რესურსს საჭიროებს.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონტრაქტი არ არის სახელშეკრულებო ურთიერთობის კერძო სამართლებრივი გაგებით მეორე მხარე, რადგან იგი ადმინისტრაციული ორგანოს ნაცვლად მონაწილეობს საქმიანობის საჯარო სამართლებრივი ფორმის რეალიზებაში, რაც გულისხმობს, როგორც გადაცემული საჯარო უფლებების სათანადო წესითა და სტანდარტით შესრულებას, ისე შესაბამისი ვალდებულებებიდან გამომდინარე პასუხისმგებლობის აღებას. თუ ობიექტურად აშკარაა, რომ კონტრაქტი სახელშეკრულებო ვალდებულებებს არ ასრულებს, მაშინ ადმინისტრაციულ ორგანოს ექმნება ლეგიტიმური საფუძველი შეწყვიტოს ხელშეკრულება.

ადმინისტრაციულ ორგანოთა და დაინტერესებულ პირებს შორის სამართლებრივ ურთიერთობათა ფორმები მკაცრად რეგლამენტირებულ საკანონმდებლო ჩარჩოშია მოქცეული, რომლის დაცვისა და პატივისცემის ვალდებულება კეთილსინდისიერი ადმინისტრირების სტანდარტიდან გამომდინარეობს და რისი იგნორირებაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცესში არ უნდა მოხდეს.

#### **5.1.3. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის მართლზომიერების დასაბუთების ვალდებულება**

ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის გადაწყვეტილება ერთი მხრივ მიღებული უნდა იქნეს ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე, ხოლო მეორე მხრივ ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს მიღებული

გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულების შესრულება, რადგან სხვაგვარად კონტრაქტისთვის ან ნებისმიერი სხვა მესამე პირისთვის გაუგებარი იქნება ხელშეკრულების შეწყვეტისთვის სათანადო ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლების არსებობის თაობაზე. მხოლოდ დასაბუთების მეშვეობით არის შესაძლებელი, გაირკვეს, მიღებულ იქნა თუ არა უშეცდომო გადაწყვეტილება.<sup>127</sup> დასაბუთებიდან უნდა ირკვეოდეს, თუ რა გარემოებებმა და შეხედულებებმა მოახდინა გავლენა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამგვარი გადაწყვეტილების მიღებაზე.<sup>128</sup>

ზოგადი სტანდარტის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ვალდებულების - გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე - შესრულება ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოს ასევე უმნიშვნელოვანეს - მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებას - ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა ახსნას, განმარტოს, დაასაბუთოს, თუ რატომ რა ფაქტებზე დაყრდნობით მიიღო ამგვარი გადაწყვეტილება, გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს გადაწყვეტილების კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, მას უნდა შეეძლოს იცოდეს რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე, დასაბუთებული აქტის გამოცემა აადვილებს საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.<sup>129</sup>

კონტრაქტისთვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილებით აღქმადი უნდა გახდეს მის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების ფაქტის არსებობის თაობაზე, რა საფუძველზე იხელმძღვანელა ადმინისტრაციულმა ორგანო ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რამ განაპირობა

<sup>127</sup> გიორგიშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N1, თბილისი, 2013, 28.

<sup>128</sup> იხ. იქვე.

<sup>129</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 18 თებერვლის განჩინება Nბს-463-451(კ-13).

ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კონტრაქტისთვის მაგალითად, გაფრთხილების მიცემის ნაცვლად პირდაპირ შეწყვეტის მიღების გადაწყვეტილება და ასე შემდეგ. უფრო ზოგადად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილებიდან, სათანადო არგუმენტაციის პირობებში ნათლად უნდა დგინდებოს ხელშეკრულების შეწყვეტის მართლზომიერება შესაბამის ფაქტობრივ და სამართლებრივ საფუძვლებზე მითითებით. გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს მითითებას კონკრეტულ ფაქტებზე, გარემოებებზე, უნდა დგინდებოდეს რომელი ფაქტობრივი გარემოება როგორ შეაფასა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, მოქმედებდა თუ არა დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების ფარგლებში, რითაც უნდა შეფასდეს ხელშეკრულების შეწყვეტის სახით დამდგარი იურიდიული შედეგი წარმოადგენს მმართველობითი ორგანოს თვითნებური ქმედების შედეგს თუ განპირობებულია ადმინისტრაციული ორგანოს კანონისმიერი ვალდებულების-ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების ფაქტით.

თუ ადმინისტრაციული ორგანოების არადისკრეციული გადაწყვეტილებები ორიენტირებული არის კანონშესაბამისი შედეგის დადგომაზე, დისკრეციული გადაწყვეტილების მართებულობა უპირველესად გადაწყვეტილების მიღების პროცესზეა დამოკიდებული. ამის ერთ-ერთი გამოხატულებაა დასაბუთების განსაკუთრებული როლი დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღების დროს.<sup>130</sup>

„მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოცემულია წერილობითი სახით, აუცილებელია შეიცავდეს დასაბუთებას, კერძოდ, მასში მითითებული უნდა იყოს ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წანამდღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა იგი. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაედო მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით, თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში

---

<sup>130</sup> გიორგიშვილი ქ., შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N1, თბილისი, 2013, 33.

მიეთითება ყველა ის ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, ხოლო ამავე კოდექსის 53-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ იქნა გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს“.<sup>131</sup>

ზოგადად დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების მიმართ დაინტერესებულ მხარეს კანონიერი მოლოდინი გააჩნია, რადგან ადმინისტრაციულ ორგანოს აკისრია კანონისმიერი ვალდებულება კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილების სტანდარტის რეალიზების თაობაზე, ეს ვალდებულება ცხადია იმპერატიულად ვრცელდება ნებისმიერი სახის გადაწყვეტილების გამოტანის ფაქტზე და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების მიმართაც.

## **VI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კონკრეტული სახეების შესრულება/შეწყვეტის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა**

### **6.1. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება**

სახელმწიფო შესყიდვის შედეგად დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება სტანდარტული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მსგავსად საჯარო მიზნების შესრულებას ემსახურება, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა პირდაპირ კავშირშია კონკრეტული საჯარო ამოცანების შესრულება/შეუსრულებლობის ფაქტთან. სახელმწიფო შესყიდვის გამოცხადება უკვე ხაზს უსვამს ტენდერის საგნის მნიშვნელობას და მის საფუძვლად საზოგადოებრივი ინტერესების არსებობას. ტენდერის საგნის განხორციელების მიზნით სახელმწიფო შესყიდვის პროცესში გამარჯვებულ პრეტენდენტთან ხელშეკრულების დადებით კი იმთავითვე ივარაუდება, რომ კონტრაქტი კანონიერი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების შედეგად შეირჩა, რის შემდეგაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება ვალდებულება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში მისი წილი ვალდებულებები

<sup>131</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 18 თებერვლის განჩინება Nბს-463-451(კ-13).

კეთილსინდისიერად შეასრულოს და ამ გზით უზრუნველყოს საზოგადოების მიერ სახელმწიფო შესყიდვის საგნის მიღება/მომხმარება, რადგან სახელმწიფო შესყიდვის იდეა იმ ეტაპზე სახელმწიფოში არსებული საჭიროების ან რაიმე სახის ინოვაციური პროდუქტის დანერგვას ემსახურება, რისი საშუალებითაც შესაბამისი საჯარო ინტერესი/ამოცანა დაკმაყოფილდება/შესრულდება.

სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურის შედეგების კანონიერებისა და ტენდერში მონაწილე პირების უფლებების სამართლებრივი დაცვის ხარისხზე ვრცლად აქვს ნამსჯელი საქართველოს უზენაეს სასამართლოს:

საკასაციო სასამართლოს მოსაზრებით, სახელმწიფო შესყიდვების, როგორც მმართველობითი ფუნქციის კანონიერი განხორციელება გარკვეული ასპექტით პასუხობს საქართველოს სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ვალდებულებას, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 30.2 მუხლის (დღევანდელი რედაქციით კონსტიტუციის მე-6 მუხლი) მიხედვით, სახელმწიფო ვალდებულია, ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას. აღნიშნული ვალდებულება მოიცავს, როგორც კერძო, ისე საჯარო სფეროში, როგორც ნორმატიულ (საკანონმდებლო), ნორმატიულ-ადმინისტრაციულ (კანონქვემდებარე და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, პროცედურები, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები), სამართლიან და თანასწორობაზე დაფუძნებულ მაღალი სტანდარტების დადგენას, ასევე, დადგენილი ნორმების პრაქტიკულ ვითარებაში სამართლიანი და კანონშესაბამისი აღსრულების დამკვიდრებას. ასევე, სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულების ჯეროვანი შესრულება განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში, რამდენადაც სახელმწიფო მისი ადმინისტრაციული ორგანოების სახით სამართალურთიერთობის უშუალო მონაწილე, სამართლებრივი პროცესის შემოქმედი, შესაბამისად, მის კანონიერებაზე და პირის უფლებების დაცვაზე პასუხისმგებელი სუბიექტია. სახელმწიფო შესყიდვების კანონიერება თავისი სამართლებრივი შედეგებით გავლენას ახდენს, როგორც მმართველობის საჯაროობის, მიუკერძოებლობისა და კანონიერების ხარისხზე, სახელმწიფო ფულადი სახსრების ხარჯვის რაციონალურ ხასიათზე, მის მიმართ ნდობისა და ავტორიტეტის ჩამოყალიბების ტემპებზე, საზოგადოების განწყობის ფორმირებაზე, ასევე, პრაქტიკაში დამკვიდრებული კლანური ეკონომიკის, გავლენიანი ჯგუფების ბიზნეს-ინტერესების, კორუფციული გარიგებების სქემების გატარების ნაცვლად ქვეყანაში ჯანსაღი ეკონომიკური პროცესების განვითარებაზე, კონკურენტული გარემოსა და კანონიერი სამეწარმეო

ურთიერთობების ტენდენციის შექმნაზე.<sup>132</sup> მაგალითად რუმინული სახელმწიფოს შესყიდვების მომწესრიგებელ კანონმდებლობაში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შესყიდვებთან დაკავშირებული პროცედურების განმავლობაში რამდენიმე სახელმძღვანელო პრინციპი არსებობს, რომლის დაცვის ვალდებულებას გააჩნია უფლებამოსილ ორგანოებს - არადისკრიმინაციულობა, თანაბარი მოპყრობა, პროპორციულობა, გამჭვირვალობა, თავისუფალი კონკურენცია და სხვა, რომელთა დადგენა ემსახურება მათ შორის საჯარო მმართველობის ორგანოს მიერ ყველა იმ ზომის გამოყენებას, რომელიც საჭიროა და შეესაბამება ხელშეკრულების მიზანს.<sup>133</sup>

სახელმწიფო შესყიდვის შედეგად დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულება/შეწყვეტის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვა იმთავითვე ახდენს შესყიდვის საგნის მიზნის-საჯარო ინტერესების დაკმაყოფილების უზრუნველყოფას, რადგან, ტენდერში გამარჯვებულ პრეტენდენტს ენიჭება საჯარო უფლებამოსილება კონკრეტული საჯარო ამოცანის განსახორციელებლად ხელშეკრულების მოქმედების ვადით, რომლის განმავლობაშიც მას მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლები და დაკისრებული ვალდებულებები წარმოუშობს განსახორციელებელი ქმედების კეთილსინდისიერი შესრულების შესაძლოა არა ხელშეკრულების ტექსტით დეკლარირებულ, მაგრამ სახელშეკრულებო კეთილსინდისიერების ზოგადი სტანდარტის გავლენით განპირობებულ ხელშეკრულების პირობების შესრულების მოვალეობას, რის პარალელურადაც ადმინისტრაციულ ორგანოს, თავის მხრივ წარმოეშობა მისი წილი ვალდებულება, მმართველობის ამ კუთხით განხორციელების პროცესი წარმართოს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების დაცვითა და, შესაბამისად, ნორმატიული დანაწესების რეგულირების ფარგლებში, რაც პირდაპირპროპორციულად განაპირობებს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც ხელშეკრულების დადების უფლებამოსილების მქონე სუბიექტის მხრიდან კანონიერი ადმინისტრირების განხორციელების ფაქტს.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლებში სახელშეკრულებო ურთიერთობის ორივე მხარე თანაბრად იღებს პასუხისმგებლობას ურთიერთობის ეფექტურად წარმართვაზე, რაც საწინდარია საჯარო-

<sup>132</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2014 წლის 21 ივლისის განჩინება №ს-667-642(კ-13).

<sup>133</sup> Pascariu L.T., THE OPPORTUNITY OF A EUROPEAN ADMINISTRATIVE CONTRACT LAW, European Journal of Law and Public Administration, Issue 1, 2016, 109.

სამართლებრივი უფლებამოსილებების წარმატებით განხორციელების.<sup>134</sup> ადმინისტრაციულ ორგანოს კი, როგორც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ უშუალო სუბიექტს კანონმდებელი დისკრეციასთან ერთად კანონიერების პრინციპის და, შესაბამისად, მმართველობის სხვა პრინციპების დაცვის ვალდებულებასაც აკისრებს, რაც, თავის მხრივ, ასევე საჯარო მიზნებითა და მათი შეუფერხებელი განხორციელების იდეითაა განპირობებული.

## VII. დასკვნა

ნაშრომში განხილულ იქნა საჯარო ამოცანების/ინტერესების განხორციელების მიზნით დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვის სტანდარტი და მისგან გამომდინარე ვალდებულებები. ნაშრომში ჩამოყალიბებული დასკვნების შედეგად ერთგვარი **სისტემატიზირებული ფორმა** მიეცა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულება-შეწყვეტის პროცესთან მიმართებით კანონიერების პრინციპის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ არსებულ როგორც პირდაპირ სამართლებრივ სტანდარტებს, ისე მათი განმარტებიდან გამომდინარე უფლება-მოვალეობებს.

განხილული საკითხების ანალიზის შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობებში გააჩნია ქვემოთჩამოთვლილი მთელი რიგი ვალდებულებები, რომელთა დაცვა უზრუნველყოფს კანონიერი საჯარო მმართველობა/ადმინისტრირების სტანდარტის რეალიზებას, შეამცირებს სახელშეკრულებო პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს კანონშეუსაბამო ქმედებების საფუძვლით პროვოცირებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებულ დავებს და ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულება-შეწყვეტის პროცესის იმგვარ წარმართვას, რომელიც თავის მხრივ ხელშეკრულების საგნის-საჯარო ამოცანების/ინტერესების განხორციელების ხელშემწყობი/უზრუნველმყოფი მექანიზმების შემუშავება/გამოყენებას განაპირობებს. კერძოდ:

ნაშრომში განხილული საკითხების ანალიზის შედეგად, ნათელია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს იმპერატიული ვალდებულება

<sup>134</sup> ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი, 2006, 124.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების მიზნით ჩაატაროს კანონიერი ადმინისტრაციული წარმოება, დაიცვას ხელშეკრულების დასადავებად საჭირო პროცედურები და უზრუნველყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კანონშესაბამისობა. კანონიერების პრინციპის სტანდარტი ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოუშობს, ერთი მხრივ, ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობაში მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის ვალდებულებას საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი კონტრაქტის ობიექტური მიდგომებით არჩევის, ამავდროულად, მისთვის ამ უფლებამოსილების ჩამორთმევის პროცესში და, მეორე მხრივ, დისკრეციული უფლებამოსილების მართლზომიერი გამოყენების ვალდებულებას კონტრაქტისთვის საჯარო ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭებისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგნის დაუბრკოლებელი რეალიზების მიზნიდან გამომდინარე.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულების ეტაპზე ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ მოქმედებს კანონიერი ნდობის სტანდარტი, რომელიც ქმნის კონტრაქტის ლეგიტიმურ მოლოდინს იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებებს კეთილსინდისიერად და კანონიერების პრინციპის სრული დაცვით შეასრულებს, შესაბამისად, საჯარო ამოცანების განხორციელების უფლებამოსილების მქონე კონტრაქტები დაცულები არიან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სახელშეკრულებო ვალდებულებათა შეუსრულებლობისგან, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოულოდნელი, სუბიექტური დამოკიდებულებით გამოწვეული უსაფუძვლო შეწყვეტის საფრთხისგან და ყველა იმ სახის ქმედების განხორციელების ფაქტისგან, რომლებიც სახელშეკრულებო ურთიერთობის პროცესში ორგანოს ქმედების შინაარსს აცლის კანონშესაბამის ხასიათს. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ხელშეკრულების შესრულების ეტაპზე კანონიერების პრინციპის დაცვის ფაქტორი იმთავითვე განაპირობებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვალდებულებათა შეუფერხებელი განხორციელების პროცესს და საჯარო მიზნების დაუბრკოლებელ შესრულებას.

სამართლებრივი ბოჭვის მაღალი სტანდარტი ადმინისტრაციულ ორგანოზე ვრცელდება ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის ეტაპზეც, რომლის დროსაც მოქმედებს კანონიერების პრინციპის გათვალისწინების იმპერატიული ვალდებულება, რის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისა და, შეწყვეტის საფუძვლების მომცველი დასაბუთებული გადაწყვეტილების შედეგად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის უფლებამოსილება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ მოქმედებს შეზღუდვა ხელშეკრულების შეწყვეტის ნებასა და დროში, რის გამოც კერძო სამართლებრივი ხელშეკრულების კონტრაქტთან შედარებით ადმინისტრაციული

ხელშეკრულების კონტრაქტთან მიმართებით დაცვის მაღალი ხარისხი მოქმედებს იმ კუთხით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო სუბიექტური მოტივების შედეგად ხელშეკრულების შეწყვეტის თავისუფლებით ვერ სარგებლობს და ეკისრება შეწყვეტის მართლზომიერების დასაბუთების ვალდებულება.

ადმინისტრაციული ორგანოს შეზღუდვა კანონიერების პრინციპის დაცვით შეწყვეტოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო ინტერესებზე ადმინისტრაციული ორგანოს არაკეთილსინდისიერების გავლენის შემთხვევების დადგომის პრევენციას ახდენს, იმ კუთხით, რომ ხელშეკრულების კონტრაქტის მიერ საჯარო უფლებამოსილების შესრულების შეწყვეტის ფაქტი განაპირობებს ახალი კონტრაქტის მოძიებამდე საჯარო ამოცანების შესრულების პროცესის შეფერხებას და, მეტიც, წარმოშობს ახალი სათანადო კონტრაქტის მოძიების პრობლემას, რაც საჯარო ინტერესების შელახვის მიზეზით ეწინააღმდეგება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ჯეროვანი მმართველობა/ადმინისტრირების განხორციელების კანონისმიერ ვალდებულებას. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხელშეკრულების კანონშესაბამოდ შეწყვეტა ლახავს კერძო-კონტრაქტის ინტერესსაც, რის საფუძველზეც შესაძლებელია ადმინისტრაციულ ორგანოს დაეკისროს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, რაც სახელმწიფოს მატერიალური რესურსის არარაციონალურ ხარჯვას განაპირობებს არაჯეროვანი ადმინისტრირებიდან გამოწვეული ფაქტის გამო.

ამდენად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესრულებისა და შეწყვეტის პროცესში ნაშრომში განხილული კანონიერების პრინციპის მოქმედების თვალსაზრისით მკაცრი საკანონმდებლო სტანდარტის არსებობა და ადმინისტრაციული ორგანოს მოქცევა სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში ქმნის ხელშეკრულების საგნისა და, შესაბამისად, საჯარო ამოცანების/ინტერესების შეუფერხებელი განხორციელების უზრუნველყოფის მყარ ფაქტობრივ და სამართლებრივ წინაპირობას, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს კანონიერ ადმინისტრირებას და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების მმართველობის პროცესში რეალიზებას.

## ბიბლიოგრაფია

### ნორმატიული აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24.08.1995;
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 25.06.1999;
3. გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონი (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG), 25.05.1976;
4. ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტია (Charter Of Fundamental Rights Of The European Union), 18.12.2000.

### სამეცნიერო ლიტერატურა:

*ადეიშვილი ზ./ვარდიაშვილი ქ./იზორია ლ./კალანდაძე ნ./კოპალეიშვილი მ./სხირტლაძე ნ./ტურავა პ./ქიტოშვილი დ.,* ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2005;

*ადეიშვილი ზ./ვინტერი გ./ქიტოშვილი დ.,* საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი 2002;

*გიორგაძე ლ.,* კერძო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნის პრობლემა ტენდერის მაგალითზე, *ჟურნალი თანამედროვე სამართლის მიმოხილვა*, N1, თბილისი 2013. ნაშრომიდან: *კიკალიშვილი გ.,* ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), თბილისი 2016);

*გიორგიშვილი ქ.,* შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, სამეცნიერო-პოპულარული ჟურნალი, ადმინისტრაციული სამართალი, N1, თბილისი 2013;

*გაწერელია ა./გეგენავა დ./ზომერმანი კ./კობახიძე ი./როგავა ზ./სვანიშვილი ს./ტურავა პ./ყალიჩავა კ./ხუბუა გ.,* საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლების სახელმძღვანელო, თბილისი 2016;

იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი 2009;

კოპალეიშვილი მ./ტურავა პ./ხარშილაძე ი./ლორია ხ./გვარამაძე თ./ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2018;

კიკალიშვილი გ., ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი), თბილისი 2016;

კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი 2003;

კოპალეიშვილი მ./სხირტლაძე ნ./ქარდავა ე./ტურავა პ., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2008;

ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016;

ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო, თბილისი 2005;

ტურავა პ./წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2010;

ტურავა პ./წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2013;

ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, ადამიანის უფლებათა დაცვა კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი 2018;

ქარდავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი 2006;

ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი საჯარო მმართველობაში, ჟურნალი ადამიანი და კონსტიტუცია, თბილისი 2006;

ცარციძე დ./ზესელია გ./ცუხიშვილი ნ./ყალიჩავა კ., საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, თბილისი 2017;

ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, სამეცნიერო პოპულარული ჟურნალი ადმინისტრაციული სამართალი, N2, თბილისი 2016;

ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2014;

*ხოფერია რ.*, ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება და უფლების დაცვის ეფექტიანი საპროცესო მექანიზმები, ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები, კ.კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი 2010;

*ჭანტურია ლ.*, შესავალი სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში, თბილისი 2000;

ქართული სამართლის მიმოხილვა, დავით კერესელიძის რედაქტორობით, თბილისი, 2007;

Appleton, Trait Elementaire du Contentieux Administratif 114 (1927). ნაშრომიდან: Cueto-Rua J., Administrative, Civil and Commercial Contracts in Latin-American Law, Fordham Law Review, Vol. 26, Issue 1, 1957;

Benz, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, 1994, 516, წიგნიდან: ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუას და კობა ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018;

*Langrod G.*, Administrative Contracts-A Comparative Study, American Journal of Comparative Law, Vol. 4, Issue 3, 1995;

*Maurer H.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, Germany, 2011, 352, ნაშრომიდან: ტურავა. პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2016;

*Mayer o.*, Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertage, 1969. ნაშრომიდან: ქარადავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი 2006;

*Macedo Weiß P.*, Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag, Frankfurt 1999, S.105, წიგნიდან: ქარადავა ე., ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში, თბილისი 2006;

*Maurer H.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, München, 2000, 348, წიგნიდან: კოპალეიშვილი მ., ადმინისტრაციული გარიგება, თბილისი 2003;

*Pascariu L.T.*, THE OPPORTUNITY OF A EUROPEAN ADMINISTRATIVE CONTRACT LAW, European Journal of Law and Public Administration, Issue 1, 2016;

*Sararu C.S.*, The Termination of Administrative Contracts in the Romanian and French Law, *Acta Universitatis Danubius Juridica*, no 3, 2011;

*Singh M.P.*, German Administrative Law in Common Law Perspective, Germany, 2001, 11, ნაშრომიდან: კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2018;

*Sandu A.M., Pagarin M.S.*, Study on Administrative Contracts, *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, Vol. 4, Issue 2, 2012.

*Shalev G.*, Administrative Contracts, *Israel Law Review*, Jerusalem 1979;

*Viorescu R.* (2006). Drept administraiv si adminisrafie publica. Editura Universitai, Universitatea „Stefan cel Mare" Suceava, 2006, ნაშრომიდან: Pascariu L.T, Bilouseac I.A., Aspects regarding Making Public Services through Administrative Contracts, *European Journal of Law and Public Administration*, Vol. 2, Issue 1, 2015;

Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества, Москва, 1998, ნაშრომიდან: ხარშილაძე ი., საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი 2014.

### სასამართლო პრაქტიკა:

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს დიდი პალატის 2005 წლის 25 ოქტომბრის განჩინება Nზს-713-300(კ-05);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2007 წლის 19 ივნისის განჩინება Nზს-901-862(გ-06);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2008 წლის 15 იანვრის განჩინება Nზს-727-693(კ-07);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2008 წლის 01 აპრილის განჩინება Nზს-885-847(კ-09);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2009 წლის 17 მარტის განჩინება Nზს-1433-1391(კ-08);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2009 წლის 15 აპრილის განჩინება Nზს-1169-1131(კ-08);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2009 წლის 30 ივნისის განჩინება Nზს-1725-1679(კ-08);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2010 წლის 16 მარტის განჩინება Nზს-1580-1509(კ-09);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2010 წლის 27 ივლისის განჩინება Nზს-206-198(კ-10);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2010 წლის 06 ოქტომბრის განჩინება Nზს-466-447(კ-10);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2012 წლის 06 ნოემბრის განჩინება Nზს-319-315(2კ-12);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2013 წლის 9 ივლისის განჩინება Nზს-220-212(2კ-13);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2013 წლის 19 ნოემბრის განჩინება Nზს-301-292(2კ-13);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2013 წლის 26 დეკემბრის განჩინება Nზს-31-27(კ-13);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 18 თებერვლის განჩინებაში  
Nზს-463-451(კ-13);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2014 წლის 21 ივლისის განჩინება Nზს-667-642(კ-13);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2014 წლის 23 სექტემბრის განჩინება Nზს-246-243(კ-14);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2014 წლის 18 ნოემბრის განჩინება Nზს-580-567(გ-14);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2014 წლის 20 ნოემბრის განჩინება Nზს-662-637(კ-13);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2014 წლის 25 დეკემბრის განჩინება Nზს-339-335(2კ-14);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2015 წლის 03 თებერვლის განჩინება Nზს-428-423(2კ-14);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2016 წლის 15 ნოემბრის განჩინება Nზს-490-485(2კ-16);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2017 წლის 20 ივლისის განჩინება Nზს-230-228(კ-17);

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის  
2018 წლის 15 მარტის განჩინება Nზს-879-875(კ-17).