მარიამ ბაღდავაძე*

ლიზი გეთიაშვილი*

კომბინირებული სარჩელი საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე და 23-ე მუხლებთან მიმართებით და მისი გამოყენების პრაქტიკა

სარჩელის სათანადო სახის შერჩევა ადმინისტრაციულ სამართალში ერთ-ერთი აქტუალური პრობლემაა. წინამდებარე ნაშრომში მოცემულია კომბინირებული ადმინისტრაციული სარჩელი საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე და 23-ე მუხლებთან მიმართებით და მისი გამოყენების პრაქტიკა. ნაშრომი დაყოფილია რამდენიმე ნაწილად. უპირველეს ყოვლისა, წარმოდგენილია მოკლე მიმოხილვა კომბინირებულ სარჩელში გაერთიანებული მავალდებულებელი თუ შეცილებითი ადმინისტრაციული სარჩელებისა. ამის შემდგომ წარმოდგენილია უშუალოდ კომბინირებული ადმინისტრაციული სარჩელის არსი, მნიშვნელობა და გამოყენების პრაქტიკა მისი თანმდევი პრობლემებით. საბოლოოდ, შემოთავაზებულია დასკვნა და პრობლემის გადაჭრის მისეული ხედვა.

საკვანძო სიტყვები: *კომბინირებული სარჩელი, შეცილებითი სარჩელი, მავალდებულებელი სარჩელი, ნეგატიურად კონკურირებადი სარჩელი, სასამართლო პრაქტიკა.*

1. შესავალი

ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში სარჩელის სათანადო სახის განსაზღვრის პრობლემატიკა საკმაოდ აქტუალურია. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოში ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების ისტორია შედარებით ხანმოკლეა, ვიდრე სხვა ევროპული ქვეყნების მაგალითზე, შესაძლოა ითქვას, რომ პრაქტიკაში ჯერ კიდევ არსებობს

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის საბაკალავრო საგანმანათლებლო პროგრამის მე-4 კურსის სტუდენტი

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის საბაკალავრო საგანმანათლებლო პროგრამის მე-4 კურსის სტუდენტი

გადასაჭრელი პრობლემები, რომლებიც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა თუ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის არსებობის 22-წლიანი ვადის განმავლობაში ჯერ კიდევ არ მოგვარებულა.

საქართველოს საერთო სასამართლოთა ადმინისტრაციულ კოლეგიებში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში წარმოშობილ მრავალ პრაქტიკულ პრობლემათაგან ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხი სარჩელის სათანადო სახის განსაზღვრაა. გამომდინარე იქიდან, რომ ადმინისტრაციული სამართალი მეტწილად ემყარება შინაარსისთვის სწორი ფორმის მინიჭების პრინციპს, აუცილებელია, თითოეული მოთხოვნა, რომელსაც მოსარჩელე აყენებს სასამართლოს წინაშე, სწორად იქნეს ფორმულირებული. აღნიშნული, ერთი მხრივ, საწინდარია იმისა, რომ სამართალწარმოების პროცესი უპრობლემოდ წარიმართება, ხოლო , მეორე მხრივ, საფუძველია სწორი და პერსპექტიული სასამართლო პრაქტიკის დამკვიდრების. სწორედ აღნიშნული პრობლემების გამოსწორებისთვის გადამწყვეტია მათი მოგვარების გზებზე აქტიური მუშაობა.

2. სარჩელის სათანადო სახე ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში

სარჩელს, ე. ი. უფლების დაცვის საპროცესო საშუალებას და მის ფორმას, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს სასამართლოში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების განხორციელებისას. ზოგადად, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებაა. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 31-ე მუხლის დანაწესით, „ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს.“[1] ამ უფლების პრაქტიკულ რეალიზებას ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ხდის გარანტირებულს, ვინაიდან ის განსაზღვრავს სარჩელის ზოგად სახეებსა თუ ზოგადად საქართველოს საერთო სასამართლოებში მოსამართლეთა მიერ ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის და გადაწყვეტის წესებს.

მხარეებმა სასამართლოში სარჩელის წარდგენის დროს უნდა გაითვალისწინონ, რომ კანონით დადგენილი სარჩელის ფორმათაგან სწორი სახის შერჩევა პირდაპირ არის დამოკიდებული მოსარჩელესთვის დამდგარ სამართლებრივ შედეგთან. აქედან გამომდინარე, სარჩელის სათანადო სახის შერჩევა ერთმნიშვნელოვნად ზრდის მოსარჩელის დარღვეული

[1] საქართველოს კონსტიტუცია, 31-ე მუხლი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.

უფლების აღდგენის შანსებს. იმისათვის, რომ პირმა საკუთარი მატერიალური მიზანი ეფექტურად განახორციელოს სასამართლოში, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი იძლევა სარჩელის სხვადასხვა ფორმის გამოყენების საშუალებას. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის (შემდგომში - სასკ-ის) 22-25 მუხლები მოიცავს იმ ძირითად სარჩელის სახეებს, რომლებიც ზოგადად გამოიყენება ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში და მოსარჩელე საკუთარი სარჩელის ფორმის შერჩევისას სწორედ აღნიშნული ფორმებითაა ერთგვარად შებოჭილი.

იმისათვის, რომ დადგინდეს, რომელი საპროცესო ფორმით უნდა განახორციელოს მოსარჩელემ საკუთარი მატერიალური უფლების დაცვა, უპირველეს ყოვლისა, გადამწყვეტია გაირკვეს, თუ რას წარმოადგენს მოსარჩელის მიზანი. „პირმა, რომელიც საჭიროებს სამართლებრივ დაცვას, პირველ რიგში, თვითონ უნდა შეარჩიოს იმ ფორმის სარჩელი, რომელიც ესაჭიროება მიზნის განსახორციელებლად.“[2] ადმინისტრაციულ სამართალში, ისევე როგორც სამოქალაქო სამართალში, მოქმედებს დისპოზიციურობის პრინციპი. სასკ-ის მე-3 მუხლის პირველი ნაწილი მიუთითებს საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლზე, რომლის პირველი ნაწილის თანახმად, „მხარეები იწყებენ საქმის წარმოებას სასამართლოში, ამ კოდექსში ჩამოყალიბებული წესების შესაბამისად, სარჩელის ან განცხადების შეტანის გზით. ისინი განსაზღვრავენ დავის საგანს და თვითონვე იღებენ გადაწყვეტილებას სარჩელის (განცხადების) შეტანის შესახებ.“[3] აქედან გამომდინარე, დისპოზიციურობის პრინციპის მოქმედების ფარგლებში მხარე არა მხოლოდ იღებს გადაწყვეტილებას, შეიტანოს თუ არა სარჩელი საერთოდ, არამედ ირჩევს სარჩელის სათანადო ფორმასაც.[4]

როგორც უკვე აღინიშნა, მოსარჩელის მიზანი წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს უფლების დაცვის საპროცესო საშუალების შერჩევაში, რაზეც უფრო ფართოდ შემდეგ პარაგრაფებში იქნება ნამსჯელი. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სარჩელის ფორმის შერჩევისას ასევე მნიშნველოვანია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმა. მაგალითად, სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელის

---

[2] *ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., წკეპლაძე ნ.,* საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ. 2005, 130.

[3] საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლის 1-ლი ნაწილი, პარლამენტის უწყებანი, 47-48, 31/12/1997.

[4] დამატებით იხ: *კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ.,* ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ. 2008, 20.

ფორმის არჩევა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებიდან გამომდინარე დავებზე დაუშვებელია, ვინაიდან აღნიშნული მუხლების იმპერატიული დანაწესით ამ სასარჩელო ფორმების გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებთან მიმართებით. შესაბამისად, აუცილებელია, მოსარჩელემ გაითვალისწინოს 2 კრიტერიუმი: 1. მოსარჩელის მიზანი 2. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა.

3. შეცილებითი სარჩელი და მისი მნიშვნელობა

იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს კომბინირებულ სარჩელზე დეტალური მსჯელობა, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია განვიხილოთ იმ ორი სარჩელის სახე, რომელსაც კომბინირებული ადმინისტრაციული სარჩელი მოიცავს. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის შეცილებითი ადმინისტრაციული სარჩელი, რომელიც სასკ-ის 22-ე მუხლითაა გათვალისწინებული. მოცემული სარჩელით მხარე ითხოვს გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას და ამ აქტის გამოცემამდე არსებული ფაქტობრივი მდგომარეობის აღდგენას. საქართველოს უზენაესი სასამართლო 2013 წლის 16 ივლისის განჩინებაში განმარტავს, რომ „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა გულისხმობს მისი უკანონო ხასიათის დადგენას გამოცემის მომენტში, ანუ აქტი გამოიცა მოქმედ კანონმდებლობასთან შეუსაბამოდ.“[5]

ამ ყველაფრიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სასამართლოსათვის შეცილებითი სარჩელით მიმართვის დროს მოსარჩელის მიზანს წარმოადგენდეს იმ აქტის ბათილობა, რომელსაც არ გააჩნია სამართლებრივი საფუძველი, არის უკანონო და უზღუდავს მხარეს მის მატერიალურ სამართლებრივ უფლებას. როგორც უკვე აღინიშნა, მოსარჩელეს მიზნად უნდა ჰქონდეს დასახული იმ პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენა, რომელიც არსებობდა ამ უკანონო აქტის გამოცემამდე. სწორედ ეს მიზანი განასხვავებს ძირითადად შეცილებით და მავალდებულებელ ადმინისტრაციულ სარჩელებს, რაც ხშირ შემთხვევაში საკმაოდ რთული გასამიჯნია.

შეცილებითი სარჩელის გამოყენებას აქვს სპეციფიკური წინაპირობები. მაგალითისათვის, სასკ-ის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილით დადგენილია სასამართლო სარჩელის შეტანისთვის ხანდაზმულობის ვადები, რაც

[5] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 16 ივლისის განჩინება საქმეზე Nბს-192-184(3კ-13).

ცალსახად განსხვავდება სასკ-ის 23-ე მუხლის მე-3 ნაწილით დადგენილი ხანდაზმულობის ვადებისაგან. მოცემული სარჩელის შემთხვევაში აუცილებელია, რომ სარჩელი სასამართლოს წარედგინოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობიდან, საჩივრის შესახებ გადაწყვეტილების გაცნობიდან ან ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით გადაწყვეტილების გამოტანის ვადის გასვლიდან 1 თვის ვადაში.

4. **მავალდებულებელი სარჩელი და მისი მნიშვნელობა**

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული სარჩელის სახეებიდან ასევე მნიშვნელოვანია ამავე კანონის 23-ე მუხლით გათვალისწინებული მავალდებულებელი სარჩელი. აღნიშნული სარჩელის გამოყენების მთავარი მიზანია, ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალოს პირის მიმართ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა სასამართლოს მხრიდან. ეს მიზანი გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს წინარე უმოქმედობიდან (ვირტუალური უარი) ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოსარაჩელისათვის აქტის გამოცემაზე უარის თქმიდან. „ამ სახის სარჩელები მოქალაქეებისა თუ იურიდიული პირების მიერ ძირითადად აღიძვრის მაშინ, როდესაც მათ თავიანთი პროექტების განსახორციელებლად ესაჭიროებათ ნებართვა ან ლიცენზია, ან თუ მათი მოთხოვნები უკავშირდება ვალდებულებითი ადმინისტრაციული მმართველობის სფეროს, როცა გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებულ უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით.“[6]აქედან გამომდინარე, მავალდებულებელი სარჩელით მოსარჩელის მიზანს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს „იძულება“, გამოსცეს მის სასარგებლოდ აღმჭურველი ხასიათის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

„თუ ადმინისტრაციული ორგანო უარს ამბობს მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე, მაშინ გზა იხსნება სასკ-ის 23-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელის წარდგენისაკენ.“[7] ის, თუ რა იგულისხმება ადმინისტრაციული ორგანოს უარში, კარგადაა განმარტებული უზენაესი სასამართლოს ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში: „უარის თქმაში იგულისხმება როგორც წერილობითი უარი, რომლითაც დაინტერესებული პირის მოთხოვნა შესაძლოა სრულად ან

---

[6] *ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., წკეპლაძე ნ.,* საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ. 2005, 136.

[7] *კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ.,* ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ. 2018, 257.

ნაწილობრივ იქნეს უარყოფილი, ასევე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისთვის განსაზღვრული ვადის დარღვევა.“[8] უნდა ითქვას, რომ მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი შეცილებითი ადმინისტრაციული სარჩელისაგან ის არის, რომ მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელე ითხოვს არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული უარისა თუ სხვა სახის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უკანონოდ ცნობას, არამედ სწორედ იმ აქტის გამოცემას, რომლის გამოცემაზეც უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ მხარეს უარი განუცხადა.

კანონმდებელი მავალდებულებელი სარჩელის სახის განსაზღვრისას ითვალისწინებს სასკ-ის 22-ე მუხლით დადგენილი სარჩელისაგან განსხვავებულ ხანდაზმულობის ვადას. კერძოდ, „სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის მიღებიდან ერთი თვის ვადაში.“[9] რაც შეეხება ვადას, რომელშიც სარჩელი შეტანილი უნდა იქნეს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან უმოქმედობით უარის დროს, კანონი ამას არ აკონკრეტებს, თუმცა არაგონივრული იქნებოდა ამ შემთხვევაზე 1-თვიანი ვადის გავრცელება.

5. **კომბინირებული სარჩელი და მისი გამოყენების წინაპირობები**

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი 22-25 მუხლებით ითვალისწინებს მოსარჩელის უფლებების დაცვის საპროცესო საშუალებებს, სარჩელთა განსხვავებული ფორმებით. იმისათვის, რომ პირმა ეფექტურად დაიცვას საკუთარი მატერიალური უფლებები, ზოგიერთ შემთხვევაში, საკმარისი არაა მხარის მხოლოდ სარჩელის ერთი კონკრეტული სახით შებოჭვა და რამდენიმე ფორმის გამოყენების გარეშე ამ მხრივ შეუძლებელი ხდება დარღვეულ უფლებაზე დავა. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ფორმებიდან ზოგჯერ პირი საკუთარ სასარჩელო მოთხოვნას აყენებს ამ სასარჩელო ფორმათა კომბინაციებით, რაც ყველაზე ხშირად გამოიხატება სასკ-ის 22-ე და 23-ე - შეცილებითი და მავალდებულებელი სარჩელების გაერთიანებაში. აღნიშნული მოქმედება აუცილებელია, რათა მოსარჩელემ ეფექტურად დაიცვას მისი კანონიერი ინტერესი. შეიძლება ითქვას, რომ კომბინირებული სარჩელი წარმოადგენს მოსარჩელის უფლების დაცვის იმგვარ საშუალებას, რომლის მეშვეობითაც მხარეს შეუძლია მიაღწიოს ერთდროულად რამდენიმე სასურველ

[8] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2011 წლის 2 მარტის განჩინება საქმეზე Nბს-1031-1002(კ-10).

[9] საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 23-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.

სამართლებრივ შედეგს, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება სასარჩელო მოთხოვნათა სწორი და ზუსტი ჩამოყალიბება.

როგორც წინა პარაგრაფებში აღინიშნა, მოცემული ორი სახის სარჩელი ყოველ კონკრეტულ ვითარებაში მოსარჩელის განსხვავებული მიზნის მატარებელია. კერძოდ, სასკ-ის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელით მიმართვის შემთხვევაში მოსარჩელის მიზანია მიაღწიოს იმ მდგომარეობას, რომელიც ამ აქტის გამოცემამდე არსებობდა, ე. ი. მას სურს, აღმოფხვრას სადავო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შედეგად დამდგარი რეალობა. რაც შეეხება მავალდებულებელ სარჩელს, ამ შემთხვევაში მოსარჩელის მთავარ მიზანს წარმოადგენს არა აქტის გაუქმებით წინათ არსებული მდგომარეობის უკან დაბრუნება, არამედ სრულიად ახალი, სამომავლო რეალობის შექმნა, რომელიც ამ შემთხვევაში მიიღწევა სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ამა თუ იმ აქტის გამოცემის დავალების მოთხოვნით. სწორედ ეს მიზანი განასხვავებს ამ ორი სახის სარჩელს ერთმანეთისაგან. იმავე აზრს ავითარებს უზენაესი სასამართლო განჩინებაში, სადაც აღნიშნავს, რომ „თუ მოსარჩელის მიზანია არსებული მდგომარეობის შეცვლა და მისთვის ხელსაყრელი მდგომარეობის მიღწევა სარჩელის დასაშვები სახეობაა – სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალების თაობაზე. ასეთი აღმჭურველი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის შემთხვევაშიც სარჩელის მიზანი არის არა აქტის გამოცემაზე უარის გაუქმება, არამედ აქტის გამოცემა.“[10]

მიუხედავად ამისა, საკითხავია, რა მიზანი ამოძრავებს პირს მაშინ, როდესაც იგი ითხოვს სასამართლოში უფლების დაცვას კომბინირებული სარჩელის შეტანის გზით. მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელეს გააჩნია ორი მოთხოვნა: 1. ბათილად იქნეს ცნობილი სადავო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი 2. დაევალოს მოპასუხე ადმინისტრაციულ ორგანოს ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. ცალსახაა, რომ თუ მოსარჩელის მიერ სასარჩელო მოთხოვნა მსგავსი ფორმულირებითაა ჩამოყალიბებული, მის მთავარ, არსებით მოთხოვნას (ძირითად შემთხვევებში) წარმოადგენს არა გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, არამედ მისი მიზანია სამომავლოდ არსებული სამართლებრივი ვითარების გაუმჯობესება ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მოთხოვნის გზით. ისმის კითხვა: მაშინ რა შემთხვევებში უნდა მოითხოვოს პირმა გამოცემული

[10] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 28 იანვრის განჩინება Nბს-565-558(კ-15).

ადმინისტრაციულ- სამართლებრივი აქტის ბათილობა სასკ-ის 23-ე მუხლით დაყენებულ მოთხოვნასთან ერთად?

ზემოხსენებულ კითხვას ერთგვარად პასუხს სცემს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა, რომელიც ერთ-ერთ განჩინებაში აღნიშნავს, რომ „მოთხოვნილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის თქმისას, აქტის გამოცემის სასარჩელო მოთხოვნა უმეტესად იმავდროულად მოიცავს უარის თქმის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობასაც, თუმცა გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აღმჭურველი აქტის გამოცემის დავალებას, ორგანოს მოვალეობის შესრულების დავალებას.“[11]

ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, როდესაც პირი მოითხოვს მაგ. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალებას და ეს მოთხოვნა დაკმაყოფილდება, ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ამ აქტის გამოცემის შესახებ, რომელიც თავის მხრივ ასევე წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ფაქტობრივად შეწყვეტს მოქმედებას. ე.ი. მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული ორგანო გამოსცემს მოთხოვნილ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ამ აქტის გამოცემა თავისთავად მოქმედებით გააუქმებს უარს და საჭირო აღარ იქნებასასარჩელო მოთხოვნის ფორმულირება უარის ბათილად ცნობის თაობაზე. მიუხედავად ამისა, სამწუხაროდ, პრაქტიკაში ხშირად საპირისპირო შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, რაზეც მომდევნო პარაგრაფში იქნება საუბარი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსად სასკ-ის 22-ე მუხლით არსებული მოთხოვნისა, კომბინირებული სარჩელის გამოყენების დამატებით წინაპირობას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობა. აღნიშნულ მსჯელობას ავითარებს საქართველოს უზენაესი სასამართლო ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, სადაც სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლებით კომბინირებულ სარჩელს მიჯნავს აღიარებით სარჩელისაგან და აღნიშნავს, რომ „ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება (ინდივიდუალური აქტი) წარმოადგენს აუცილებელ პროცესუალურ წინაპირობას იმისთვის, რომ ნ. კ-ამ მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციული საპროცესო

[11] იქვე.

კოდექსის 22-ე ან/და 22-23-ე მუხლებით გათვალისწინებული სარჩელით/კომბინირებული სარჩელით.“[12]

6. **ნეგატიურად კონკურირებადი სარჩელი**

წინა პარაგრაფში უკვე აღინიშნა, რომ სასარჩელო მოთხოვნის დაყენებისას ძირითად შემთხვევებში უარის ბათილად ცნობის მოთხოვნა არ არის გადამწყვეტი (და საერთოდაც, არ არის საჭირო), ვინაიდან ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით და მისი მოქმედებით, უარის სამოქმედო არეალი იზღუდება და ეს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ფაქტობრივად წყვეტს არსებობას. მიუხედავად ამისა, არსებობს ისეთი საგამონაკლისო შემთხვევებიც, რომელთა დროსაც აუცილებელია როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს უარის ბათილად ცნობის მოთხოვნა, ასევე ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალების მოთხოვნა. ასეთ შემთხვევებთან გვაქვს საქმე მაშინ, როდესაც სახეზეა ეგრეთ წოდებული „ნეგატიურად კონკურირებადი“ სარჩელები. უხეშად რომ ვთქვათ, ეს ისეთი შემთხვევებია, როდესაც ახალი აქტის გამოცემა და მისი აღსრულება ფიზიკურად შეუძლებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული უარის თქმის შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის გარეშე.

მარტივი მაგალითისათვის შესაძლოა მოვიყვანოთ შემდეგი შემთხვევა: პირს, რომელიც ასაჩივრებს საჯარო სამსახურში კონკურსის შედეგად თანამდებობაზე დანიშვნაზე მის მაგიერ სხვა პირის დანიშვნას, მიაჩნია, რომ გასაუბრებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არსებითად იყო დარღვეული კანონი, ამიტომ კონკურსის შედეგების შესახებ გამოცემული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უკანონო და ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი. მოცემულ შემთხვევაში ზემოხსენებული პირის მიერ სასამართლოში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების მიზნით მხოლოდ და მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოსთვის ახალი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალების მოთხოვნა არ იქნებოდა საკმარისი, ვინაიდან სახეზეა ნეგატიურად კონკურირებადი მოთხოვნები, რაც იმას ნიშნავს, რომ შეუძლებელია ერთი პირის მოთხოვნის დაკმაყოფილება თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ ისე, რომ სხვა (უკვე დანიშნული) პირი არ იქნეს გათავისუფლებული დაკავებული თანამდებობიდან. აღნიშნულის მიზეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ კონკურსის ფარგლებში ვაკანტურ

[12] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 13 ოქტომბრის განჩინება საქმეზე Nბს-510-503 (კს-15).

პოზიციაზე გათვალისწინებულია შეზღუდული ოდენობის კადრები, რაც იწვევს პირთა შორის კონკურენციას.

ამ ყველაფრიდან გამომდინარე, თუ უკმაყოფილო პირი სასამართლოს გზით მოითხოვდა მხოლოდ ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დავალებას, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სასამართლო აღნიშნულ მოთხოვნას დააკმაყოფილებდა, ეს დამოუკიდებლად არ იქნებოდა საკმარისი, ვინაიდან ამ აქტის აღსრულება ფიზიკურად შეუძლებელი იქნებოდა. ცალსახაა, რომ შეუძლებელია დაინიშნოს პირი თანამდებობაზე მაშინ, როდესაც ამ თანამდებობის დამკავებელი პირი ჯერ კიდევ აღნიშნულ თანამდებობაზე მუშაობს. შესაბამისად, იმისათვის რომ შესაძლებელი იყოს სასამართლოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების აღსრულება ახალი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალების შესახებ, პირველ რიგში, აუცილებელია, ბათილად იქნეს ცნობილი გადაწყვეტილება, რომლითაც მოხდა ზემოხსენებული პირის თანამდებობაზე დანიშნვა კონკურსის შედეგად.

შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ როდესაც სახეზეა ნეგატიურად კონკურირებადი მოთხოვნები, ამ დროს უპირობოდ აუცილებელია კომბინირებული სარჩელის გამოყენება და ორივე სასარჩელო მოთხოვნის დაყენება - როგორც უარის ბათილად ცნობის, ისე ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალების. წინააღმდეგ შემთხვევაში ის მიზანი, რომელსაც მოსარჩელე ისახავს სასამართლოში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დაწყებით, მიუღწეველი იქნება.

7. **სასამართლოს პრაქტიკა კომბინირებული სარჩელის გამოყენებასთან დაკავშირებით**

როგორც წინა პარაგრაფებში აღინიშნა, კომბინირებული სარჩელის გამოყენების აუცილებლობა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში არ დგას. მიუხედავად ამისა, არსებული პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ როდესაც მხარეები საერთო სასამართლოებს მიმართავენ ადმინისტრაციული სარჩელით, მიუხედავად იმისა, დგას თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ნათქვამი უარის (ან სხვა სახის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის) ბათილობის მოთხოვნის აუცილებლობა, ისინი მაინც იყენებენ სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლით გათვალისწინებულ სარჩელებს კომბინირებული სახით და ცდილობენ საკუთარი უფლების ამგვარი სასარჩელო ფორმით დაცვას. ამ თვალსაზრისის ნათელსაყოფად აუცილებელია განხილულ იქნეს სასამართლოს პრაქტიკიდან რამდენიმე სახის სარჩელზე მიღებული გადაწყვეტილებები.

საერთო სასამართლოს ადმინისტრაციული კოლეგიის მიერ გამოტანილ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში (საქმე № 3/1307-18) მოსარჩელის სასარჩელო მოთხოვნას მოპასუხის - საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიმართ - წარმოადგენდა: 1. ოჯახის გაერთიანების მიზნით ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ სერვისების განვითარების სააგენტოს გადაწყვეტილების ბათილად ცნობა და 2. სერვისების განვითარების სააგენტოსათვის ოჯახის გაერთიანების მიზნით ბინადრობის ნებართვის მინიჭების თაობაზე ახალი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალება [13]

როგორც ეს გადაწყვეტილებიდანაც ჩანს, მოცემულ შემთხვევაში დავის საგანს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა და ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დავალება. ის, თუ რამდენადაა მოცემულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული უარის ბათილად ცნობის მოთხოვნა აუცილებელი, საკამათოა. როგორც უკვე წინა პარაგრაფებში აღინიშნა, მსგავსი შემთხვევების უმრავლესობის დროს ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა იწვევს თავისთავად უარის ფაქტობრივ გაუქმებას. რაც შეეხება საგამონაკლისო წესს ნეგატიურად კონკურირებადი მოთხოვნები, ამ შემთხვევაში სახეზე არ არის, ვინაიდან აქტის გამოცემის დავალების აღსრულება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ბინადრობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით თავისუფლად აღსრულებადია უარის თქმაზე გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის საჭიროებისაგან დამოუკიდებლად.

სხვა შემთხვევაში ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილებაში მხარე სასარჩელო მოთხოვნად აყენებს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერთან არსებულ თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის განკარგულების ბათილად ცნობას და მოპასუხისათვის ახალი აქტის გამოცემის დავალებას, რომლითაც აღიარებული იქნება მოსარჩელის საკუთრების უფლება.[14] ცალსახაა, რომ ამ შემთხვევაშიც საქმე ეხება წინა გადაწყვეტილების მსგავს შემთხვევას. დამოუკიდებლად ადმინისტრაციული ორგანოსათვის აქტის გამოცემის დავალების მოთხოვნა, კომისიის მიერ გამოცემული განკარგულების ბათილად ცნობის გარეშე ეფექტური იქნება, ვინაიდან მისი

[13] თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 24 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე № 3/1307-18.

[14] დამატებით იხ: თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 12 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე N3/3653-18.

აღსრულება ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან შესაძლებელი იქნება ამ განკარგულების ბათილად ცნობისაგან დამოუკიდებლად, ხოლო ზემოაღნიშნული განკარგულება ავტომატურად შეწყვეტს მოქმედებას ახალი აქტის გამოცემის მომენტიდან და მას რაიმე სამართლებრივი მოქმედება ფაქტობრივად აღარ ექნება.

უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ კომბინირებული სარჩელების უმეტესობა სწორედ ზემოთ განხილული მაგალითების მსგავსადაა ჩამოყალიბებული. რა თქმა უნდა, კომბინირებული სარჩელი არ შემოიფარგლება მხოლოდ და მხოლოდ სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლებით, არამედ იგი შეიძლება მოიცავდეს 1 სასარჩელო ფორმაში რამდენიმე, მათ შორის აღიარებით სარჩელსაც კი. მაგალითისათვის, ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში საქართველოს უზენაესი სასამართლო მიუთითებს, რომ „განსახილველ შემთხვევაში წარმოდგენილია კომბინირებული სარჩელი, რომლის ფარგლებშიც მოთხოვნილია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების არარად აღიარება, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების ბათილად ცნობა, ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისა და ქმედების განხორციელების დავალება.“[15]

კომბინირებული სარჩელის პრაქტიკაში გამოყენების ანალიზით დგინდება, რომ სასამართლოში სარჩელის შეტანისას ძირითადად გამოიყენება სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლების კომბინაცია, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა საჭირო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა. ის, თუ რა იწვევს მსგავსი პრაქტიკის დანერგვას, საკამათოა, თუმცა ერთი რამ დანამდვილებით ნათელია - საჭიროა თუ არა უარის (ან სხვა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის) ბათილად ცნობის მოთხოვნა, მხარეები, შეიძლება ითქვას, „თავს იზღვევენ“ და სასარჩელო მოთხოვნის ფორმულირებისას იყენებენ კომბინირებულ სარჩელს. რაც შეეხება პრაქტიკაში იმგვარი კომბინირებული სარჩელის გამოყენებას, რომელიც ნეგატიურად კონკურირებად მოთხოვნებს ეხება, ანალიზის მიხედვით, შედარებით იშვიათია.

8. დასკვნა

ნაშრომში განხილულმა სასამართლო პრაქტიკის ანალიზმა ცხადყო, რომ ხშირად სახეზეა კომბინირებული სარჩელის არამიზნობრივი გამოყენება. აღნიშნულის მიზეზი არის ის, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული ერთგვაროვანი პრაქტიკა და მიდგომები კომბინირებულ

[15] საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 4 მარტის განჩინება საქმეზე Nბს-1348(კ-19).

სარჩელთან მიმართებით. ეს არც არის გასაკვირი, ვინაიდან საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი მხოლოდ 1999 წელს არის მიღებული, რაც საკმაოდ მცირე დროა სამართლებრივი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისთვის.

იმისათვის, რომ კომბინირებულმა სარჩელმა არ დაკარგოს თავისი რეალური მიზანი, აუცილებელია დაინერგოს მყარი სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც მოიცავს მხოლოდ ისეთ სარჩელებს, რომლებიც აკმაყოფილებენ ნეგატიურად კონკურირებადი სარჩელის ფორმასა თუ სხვა აუცილებელ წინაპირობებს სასკ-ის 22-ე და 23-ე მუხლების ერთობლივად გამოყენებისთვის.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლის 1-ლი ნაწილი, პარლამენტის უწყებანი, 47-48, 31/12/1997.
2. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 23-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.
3. საქართველოს კონსტიტუცია, 31-ე მუხლი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.
4. *ვაჩაძე მ., თოდრია ი., ტურავა პ., წკეპლაძე ნ.,* საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბ. 2005.
5. *კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., გვარამაძე თ., ღვამიჩავა თ.,* ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ. 2018.
6. *კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ქარდავა ე., ტურავა პ.,* ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ. 2008.
7. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2020 წლის 4 მარტის განჩინება საქმეზე Nბს-1348(კ-19).
8. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2019 წლის 12 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე N3/3653-18.
9. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წლის 24 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე № 3/1307-18.
10. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 28 იანვრის განჩინება Nბს-565-558(კ-15).

11. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 13 ოქტომბრის განჩინება საქმეზე Nბს-510-503 (კს-15).
12. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2013 წლის 16 ივლისის განჩინება საქმეზე Nბს-192-184(3კ-13).
13. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2011 წლის 2 მარტის განჩინება საქმეზე Nბს-1031-1002(კ-10).

Combined claim in relation to articles 22nd and 23rd of the Administrative Procedure Code of Georgia and its application in practice

Selection of the appropriate type of claim is one of the urgent problems in administrative law. The present work presents a combined administrative claim in relation to Articles 22nd and 23rd of the Administrative Procedure Code and the practice of its application. The paper is divided into several parts. In the first place, it presents a brief overview of obligatory or impugnable administrative claims incorporated in a combined lawsuit. After that, the essence, importance, and application practice of the combined administrative claim is presented with its accompanying problems. Finally, it proposes the conclusion made in the research process and the vision of solving the problem itself.

Keywords: Combined claim, impugnable claim, obligatory claim, negatively competing claim, case law.