

თბილისის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტი

ეკატერინე ქარდავა

ადმინისტრაციული გარიგება

(ქართულ-გერმანული შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი)

სადისერტაციო ნაშრომი იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო
ხარისხის მოსაპოვებლად

დ ი ს ე რ ტ ა ც ი ა

სპეციალობა: 12. 00. 01 - სახელმწიფოსა და სამართლის თეორია
და ისტორია, პოლიტმოდერებათა
ისტორია, კონსტიტუციური სამართალი,
ადმინისტრაციული სამართალი და
პროცესი, საფინანსო სამართალი, საბაჟო
სამართალი

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: პროფესორი ვალერი ლორია

ადმინისტრაციული გარიგება

(ქართულ-გერმანული შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი)

შ ი ნ ა ა რ ს ი

შესავალი..... გვ. 6

თავი I. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის წარმოშობა

ადმინისტრაციულ სამართალში..... გვ. 11

თავი II. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობა გვ. 19

თავი III. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება, არსი და

ფორმა გვ. 25

§ 1. ზოგადი მიმოხილვა გვ. 25

§ 2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების
შინაარსი..... გვ. 27

§ 3. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების
დადება და ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა..... გვ. 29

ა) ზოგადი მიმოხილვა..... გვ. 29

ბ) სამოქალაქო-სამართლებრივი ნების გამოვლენა..... გვ. 30

გ) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების
გამოვლენა გვ. 33

§ 4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლები..... გვ. 37

§ 5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა გვ. 43

თავი IV. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი

გერმანული კანონმდებლობის მაგალითზე..... გვ. 47

თავი V. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ სამოქალაქო

სამართლის ნორმათა გავრცელების თავისებურებანი გვ. 51

თავი VI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტები გვ. 56

თავი VII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები..... გვ. 59

§ 1. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კლასიფიკაცია გვ. 59

§ 2. სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული
ხელშეკრულება..... გვ. 60

§ 3. კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული
ხელშეკრულება..... გვ. 62

§ 4. მავალბელი და განკარგულებითი ადმინისტრაციული
ხელშეკრულება..... გვ. 65

§ 5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განსაკუთრებული
სახეები..... გვ. 67

ა) ძორიგების ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ

სამართალში..... გვ. 67

ბ) გაცემის ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ
სამართალში..... გვ. 70

§ 6. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კერძო პირებს
შორის..... გვ. 71

§ 7. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა უახლესი
სახეები..... გვ. 76

თავი VIII. ადმინისტრაციული გარიგება და ადმინისტრაციული
აქტი..... გვ. 81

§ 1. ზოგადი მიმოხილვა..... გვ. 81

§ 2. ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული
გარიგება..... გვ. 86

ა) ადმინისტრაციული აქტის ცნების მოკლე
მიმოხილვა გვ. 87

ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება (ორმხრივი
გარიგება) და ადმინისტრაციული აქტი..... გვ. 88

გ) ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება და
ადმინისტრაციული აქტი..... გვ. 89

§3. ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება
გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში გვ. 96

თავი IX. საჯარო სამართლებრივი და სამოქალაქო-სამართლებრივი
ხელშეკრულებების გამოყვანა..... გვ. 103

§ 1. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება.....	გვ. 105
§ 2. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება.....	გვ. 106
§ 3. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის აუცილებლობა.....	გვ. 110
§ 4. ხელშეკრულების ცნება	გვ. 114
§ 5. სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამიჯვნის თეორიები.....	გვ. 116
§ 6. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა ურთიერთგამიჯვნა	გვ. 123
თავი X. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა.....	გვ. 128
თავი XI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა და გაუქმება.....	გვ. 135
§ 1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა.....	გვ. 136
§ 2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმება.....	გვ. 139
დასკვნები.....	გვ. 141

შესავალი

თანამედროვე კონსტიტუციური სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორია მე-19 საუკუნიდან იწყება. ისტორიულად თანამედროვე სახელმწიფომ განვითარება ფეოდალური წყობილებიდან სამოქალაქო-ლიბერალურ წყობილებაზე საზოგადოების გადასვლის პერიოდიდან დაიწყო. საზოგადოება შემოისაზღვრებოდა სახელმწიფოთი. იგი უკვე პროტესტს გამოთქვამდა სახელმწიფოს შემზღუდველი ღონისძიებების წინააღმდეგ და მოითხოვდა გარანტიებს უფლებამოსილებათა გადამეტების საწინააღმდეგოდ. ისტორიულმა პირობებმა ხელი შეუწყო იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფოს თავისი მოქმედების ფარგლები და მოქალაქეთა გარანტიები დაეწესებინა. როგორც სამართლის განვითარების ისტორიიდან ჩანს, სახელმწიფო უკვე კანონის ფარგლებში აქცევდა თავისი საქმიანობის ყველა მიმართულებას და მოქალაქეებს გარკვეულ გარანტიებს უწესებდა სახელმწიფო ხელისუფლების გადამეტების შემთხვევაში.

ეს გარანტიები და სახელმწიფოს საქმიანობის ფარგლები, უპირველეს ყოვლისა, ასახულია თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუციებში. გამონაკლისს არც საქართველოს კონსტიტუცია წარმოადგენს, რომელიც ზუსტ ჩამონათვალს შეიცავს იმ სახელმწიფო გარანტიებისა, რომელიც დაწესებულია მოქალაქეთათვის, ყოველი კონკრეტული პიროვნებისათვის სახელმწიფოს მიერ. კონსტიტუციაშია ასევე რეგლამენტირებული იმ საქმიანობათა ფარგლები და მიმართულებები, რომლებსაც სახელმწიფო ახორციელებს თავისი ამოცანების უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საქმიანობის უფლებამოსილებაც კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს. ეს უფლებამოსილება შემდგომ კონკრეტდება ზოგად ადმინისტრაციულ, ადმინისტრაციულ-საპროცესო, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსებსა და სხვა კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში.

თანამედროვე სახელმწიფოს ამოცანები დრღესდღეობით შეიცვალა. ეკონომიკური პროცესების ინტერვენციამ და გლობალური პასუხისმგებლებების გადანაწილებამ საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების სფეროებზე, გამოიწვია სახელმწიფოს სამომავლო გეგმების ტრანსფორმაცია. სახელმწიფოს ამოცანები გარდაიქმნა, როგორც მისი მოქმედებისა და უზრუნველყოფის რესურსები.¹ სახელმწიფოს ამოცანების გაფართოებას ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების გაფართოებაც მოჰყვა. პოსტმოდერნისტულ სახელმწიფოში მოხდა სახელმწიფოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ერთგვარი შეცვლა. თანამედროვე ადმინისტრაციული საქმიანობის პრაქტიკამ ცხადჰყო, რომ ცალმხრივად გამოვნილი ნებულობით აქტს, ბრძანებით ფორმას ადმინისტრაციის მხრიდან არანაირი მომგებიანი შედეგი არ მოაქვს. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკაში სულ უფრო და უფრო მცირდება მბრძანებლური ხასიათის ცალმხრივი აქტებით ურთიერთობათა მოგვარების პრაქტიკა.

თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითად საქმიანობის ფორმად, ბოლო პერიოდში, კოოპერაციული საქმიანობის სტილი გამოიკვეთა. კოოპერაციული საქმიანობის შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოსა და მოქალაქეს, კერძო სამართლის სუბიექტს შორის ურთიერთშეთანხმებული ურთიერთობის დამყარება და ამ ურთიერთობის მიზანს ყოველთვის საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება წარმოადგენს.

ქართულმა სახელმწიფომ განვითარების ხანგრძლივი ისტორია განვლო. სახელმწიფოს განვითარების პროცესში არაერთხელ შეიცვალა ქართული სამართალი და შესაბამისად, ის სამართლებრივი კონცეფციები, რომლებიც ყოველ კონკრეტულ სამართალს ახლავს თან.

¹ Herbert Grziwotz – „Verwaltungsgestaltung im öffentlichen Recht,“ München, 2002, გვ. 4

სოციალისტური სამართლის სისტემიდან რომაულ-გერმანული (ევროპული) სამართლის სისტემაზე გადასვლამ, რაც ბოლო წლებში ინტენსიურად მიმდინარეობდა და დღესაც მიმდინარეობს ჩვენს ქვეყანაში, ხელი შეუწყო ახალი სამართლებრივი კონცეფციების, სამართლებრივი პრინციპების, სამართლებრივი ურთიერთობებისა და შესაბამისად, ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტების შემოღებასა და დამკვიდრებას ქართულ სამართალში.

ინტენსიური სამართლებრივი რეფორმების შედეგს ახალი ნორმატიული აქტების მიღება წარმოადგენს, როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის სფეროში. ამ მიმდინარე რეფორმის ერთ-ერთი პროდუქტია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

ახლმა კოდექსმა ახლებურად მოაწესრიგა სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობები საჯარო სამართლის ისეთ დარგში, როგორც ადმინისტრაციული სამართალია. შეიცვალა მიდგომა მოქალაქის, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილის მიმართ. კანონმდებელმა იგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის არამართო სუბიექტად, არამედ მთავარ სუბიექტადაც აღიარა. ამის დასტურია ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო ურთიერთობების შემოღება.

სოციალისტურ სამართალში სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს, ერთადერთ საქმიანობის ფორმას მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-აქტი წარმოადგენდა, რომელიც ცალმხრივად, მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნების საფუძველზე გამოიცემოდა და მიმართული იყო მოქალაქის, როგორც ურთიერთობის ობიექტის მიმართ.

ადმინისტრაციული სახელმწიფო ურთიერთობის შემოღებამ უფლება მისცა მოქალაქეს ინტენციურად მიიღოს მონაწილეობა საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაში საკუთარი დამოუკიდებელი ნების გამოხატვის ფორმით და გახდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის

სუბიექტი, მაშასადამე თანაბარ საფეხურზე დადგეს ადმინისტრაციული ორგანოს, სახელმწიფოს გვერდით.

ამ ახალი ინსტიტუტის დამკვიდრებას და მის აღიარებას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად ფორმად ხმაური არ მოჰყოლია ქართველ ადმინისტრაცივისტებს შორის, ისე როგორც ეს მოხდა ევროპის ქვეყნებში.

საკამათოა მხოლოდ ის, თუ რა განსხვავებაა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და სამოქალაქო-სამართლებრივ გარიგებას შორის.

დღესდღეობით ეს სამართლებრივი ურთიერთობა ქართულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საფუძვლიანად არაა დამუშავებული. მრავლად ვხვდებით ხარვეზებს კანონმდებლის მიერ ფორმულირებულ ამ სახელშეკრულებო ურთიერთობის ცნებასა და მის შინაარსში.

წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის მიზანია, მოახდინოს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის ინსტიტუტის შინაარსის ზუსტი ფორმულირება, რათა არ მოხდეს ცნებათა აღრევა მეცნიერებასა და სასამართლო პრაქტიკაში. დისერტაციაში წარმოდგენილია ისეთი საკითხები, რომლებიც საშუალებას იძლევა განესაზღვროთ ამ ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის ბუნება, მისი შინაარსი, მისი მოცულობა და ფარგლები. მოვახდინოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ორი ძირითადი საქმიანობის ფორმის, ურთიერთგამიჯვნა პრაქტიკული და თეორიული ინტერესებიდან გამომდინარე. ასევე, ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნა, სახელმწიფოს კერძო და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების ფონზე. დისერტაციაში გაშუქებულია ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის კოოპერაციული ურთიერთობის მრავალი მაგალითი და მომიხილულია ევროპულ სამართალში ახლახან დამკვიდრებული უახლესი

ურთიერთობის სახეები. ამ კონკრეტულ საკითხთა კვლევა მიმდინარეობს შედარებითი სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე, კერძოდ კი ყოველი კონკრეტული პრობლემის შეჯერება ხდება ევროპული სამართლისა და პრაქტიკული გამოცდილების მაგალითებზე.

დისერტაციაზე მუშაობის პერიოდში ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის ინსტიტუტმა საკანონმდებლო ცვლილება განიცადა. ამ ინსტიტუტის აღმნიშვნელი ტერმინი „გარიგება“ შეიცვალა ტერმინით „ხელშეკრულება“. რა თქმა უნდა, ეს მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებაა, რომელმაც მკვეთრად შეცვალა და ერთიან კალაპოტში ჩააყენა ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსი. სადისერტაციო ნაშრომის ერთ-ერთ მიზანსაც სწორედ ამ ცვლილების დროული განხორციელება წარმოადგენდა.

თავი I. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის წარმოშობა

ადმინისტრაციულ სამართალში

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ახალი ფორმის დასაშვებობა თავდაპირველად საკამათო იყო იურიდიულ ლიტერატურაში. საჯარო სამართლის სფეროში ადმინისტრაციული ორგანოს სახელშეკრულებო საქმიანობა მე-19 საუკუნის ბოლოსა და მე-20 საუკუნის დასაწყისში სკეპტიკურად ფასდებოდა².

მეცნიერთა მნიშვნელოვანი ნაწილი თვლიდა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთადერთი ფორმა მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება ყოფილიყო, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთდაქვემდებარებული, სუბორდინაციული ურთიერთობის შეუცვლელი გამოხატულება.

ცნობილი გერმანელი იურისტი ოტო მაიერი ერთმნიშვნელოვნად უარყოფდა ყოველგვარი ხელშეკრულების, შეთანხმების არსებობას სახელმწიფო ორგანოსა და მოქალაქეს შორის. მისი ცნობილი დებულება ასე ჟღერდა: “ჭეშმარიტი ხელშეკრულება არ შეიძლება არსებობდეს საჯარო სამართლის სფეროში”³. ავტორის განმარტებით, ლოგიკურად ურთიერთშეუსაბამოა სიტყვები “ხელშეკრულება” და “ადმინისტრაციული”. იქ სადაც ხელშეკრულებაა, ყოველთვის თანასწორუფლებიანობა იგულისხმება, სიტყვა “ადმინისტრაციული” კი უკვე სუბიექტთა ურთიერთდაქვემდებარებულ სურათს გულისხმობს. ხელშეკრულება აღმოცენდება ყოველთვის თანასწორუფლებიანობის არსებობისას, განსხვავებით იმ მომენტისაგან, როდესაც ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტი სახელმწიფო ორგანო ყოველთვის ცალმხრივი ნებით ახდენს ურთიერთობათა წარმართვას დაქვემდებარებულ სუბიექტებთან.

² Ralf Michael Dewitz – „Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers“, გვ 11

³ Otto Mayer – „Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge“, გვ 3

მაიერის თეორია სახელმწიფოს უზენაესობის პრინციპს ემყარებოდა და აქედან გამომდინარე, გამორიცხავდა ყოველგვარ სახელშეკრულებო ურთიერთობას მოქალაქეებთან მიმართებაში. ავტორის აზრით, მოქალაქე მხოლოდ მორჩილია სახელმწიფოებრივი ნებისა. თუ მოქალაქე ჩაერეოდა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღებაში თავისი აზრისა თუ ნების გამოხატვის ფორმით, მაშინ მისი ქმედება სახელმწიფოს ბუნების საწინააღმდეგოდ მოგვეკვლინებოდა. ყოველგვარი სახელშეკრულებო ურთიერთობა გამორიცხული იყო მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, რადგან “ისინი სხვადასხვა საფეხურზე მდგომ სუბიექტებს წარმოადგენდნენ და მათი გათანაბრება შეუფერებელი და უადგილო იქნებოდა”⁴.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ოტო მაიერი ცივილური სამართლისაგან აბსოლუტურად განსხვავებულ სამართლის დარგად თვლიდა ადმინისტრაციულ სამართალს და ცდილობდა მისი ფარგლებიდან ყოველგვარი სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტისა და მათ შორის ხელშეკრულების გაძევება მოეხდინა. ეს დასკვნა ფორმულირებულია გერმანელი ადმინისტრაციისტიების მრავალ ნაშრომში, რომლებიც ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების მიმართ ოტო მაიერის აზრს მიმოიხილავენ⁵.

მიუხედავად ამგვარი მყარი შეხედულებებისა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ, ოტო მაიერის თეორია ვერ დამკვიდრდა თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მაიერის შეხედულებებს მხარდამჭერებიც ჰყავდნენ, მაგალითად ბულინგერის სახით, რომელიც ასევე დაუშვებლად და ადმინისტრაციული სამართლის შინაარსისათვის შეუფერებლად მიიჩნევდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობას⁶.

⁴ W Apelt – „Der verwaltungsrechtliche Handlung Ein Beitrag zur Lehre vom der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Recht“, გვ 35

⁵ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ. 835

⁶ Bullinger – „Vertrag und Verwaltungsakt“, გვ 75

გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებასა და ადმინისტრაციულ ორგანოთა პრაქტიკაში პარალელურად მაიერის დებულებისა, უკვე საუბრობდნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის არსებობაზე და მის აუცილებლობაზე. ჯერ კიდევ 1884-1886 წლებში ლოენინგისა და შტენგელის მეცნიერულ ნაშრომებში ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პარალელურად ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაცაა მოხსენიებული⁷. მე-19 საუკუნის დასაწყისში მეცნიერები მიიჩნევდნენ, რომ რადგან სახელმწიფო, ესაუზენაესი ხელისუფლების განმახორციელებელი, რომელიც თავად განსაზღვრავს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს, მას (სახელმწიფოს) თავისი უზენაესი ბუნებიდან გამომდინარე, შეუძლია საქმიანობის სამართლებრივ საშუალებად ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაც აირჩიოს.

ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკულ საქმიანობაში მრავლად შეინიშნებოდა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პარალელურად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება, მიუხედავად იმისა, რომ მეცნიერული და სამართლებრივი საფუძველი ამ სამართლებრივი ინსტიტუტისა გამყარებული ჯერ კიდევ არ იყო. ასე მაგალითად, პრუსიის 1893 წლის 14 ივნისის კომუნალური სამართლის კოდექსსა და საქსონიის 1813 წლის საგადასახადო კოდექსში კანონმდებელმა დასაშვებად მიიჩნია შეთანხმებების არსებობა საკრებულოებსა და გადასახადის გადამხდელებს შორის წლიური გადასახადების დაანგარიშების თაობაზე⁸.

იმ დროს, როცა იურიდიული ლიტერატურა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას ხელშეკრულების ატიპურ ფორმად განიხილავდა, ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნიწილის ზოგიერთი

⁷ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ.332

⁸ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ.836

ინსტიტუტის წყალობით, ეს ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა პრაქტიკაში ნელ-ნელა მკვირდებოდა. განსაკუთრებით, ეს ეხება სამშენებლო სამართლის სფეროს, კერძოდ ქალაქების აღმშენებლობის ხელშეკრულებებს. ასევე, სამანქანო პარკების შესყიდვასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებები, სამშენებლო-საინჟინრო ხელშეკრულებები მიწის შესყიდვის, მშენებლობის პროექტირებისა და ფინანსირების თაობაზე, მიწის ყიდვა-გაყიდვის, დაგეგმარებისა და პროექტირების, აგრეთვე, მშენებლობასთან დაკავშირებული სხვა ხელშეკრულებები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადების მეშვეობით წარმართებოდა⁹.

გარდა ამისა, ძირითადი კონსტიტუციური პრინციპები პირდაპირ კრძალავენ სამართლებრივ ურთიერთობაში მოქალაქის, როგორც მხოლოდ კონკრეტული ურთიერთობის ობიექტად აღქმას. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა მოქალაქისათვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში ღირსეული და კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებისათვის შესაფერისი ადგილის მინიჭების საკითხი. ეს კი პიროვნების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტად მიჩნევით გახდა შესაძლებელი¹⁰.

მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში გაჩნდა ახალი ტერმინი: “არაფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფო”. ამ ტერმინის შინაარსობრივი დატვირთვა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი სახელმწიფოს წარმოგვიდგენს ახლებური, თანამედროვე გაგებით. კერძოდ, სახელმწიფო აღარ მოქმედებს მარტო, დამოუკიდებლად, იგი აღარ წარმოადგენს უზენაესი ხელისუფლების მატარებელ ფორმალურ სამართლებრივ ინსტრუმენტს, არამედ იგი მის ქვეშემდომებთან ერთად ერთ მაგიდასთან ზის, სადაც თანხმდება აღმასრულებელი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების საკითხებზე. ამ ახლებურ საქმიანობაში გადამწყვეტი როლი ენიჭება ადმინისტრაციული

⁹ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ 833 ff.

¹⁰ Elke Gurliit – „Grundlagen des Verwaltungsvertrages“, Jura 10/2001 გვ 659

სახელშეკრულებო ურთიერთობების ჩამოყალიბებასა და გავრცელებას. მათი მეშვეობით ხორციელდება სახელმწიფოს კოოპერაციული საქმიანობა.

მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან უკვე ინტენსიურად იწყება შრომა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის საკანონმდებლო და მეცნიერული საფუძვლის შესაქმნელად და გასამყარებლად.

პირველი დიდი და საფუძვლიანი ნაშრომი, რომელმაც შემდგომში გავლენა მოახდინა ამ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის დასაფუძნებლად, ეს იყო ვილიბალდტ აპელტის მიერ 1920 წელს გამოცემული მონოგრაფია სახელწოდებით “ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება”. აპელტი აღნიშნავდა, რომ მაიერის თეორია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უარყოფისა და მისი დაუშვებლობის შესახებ, პრაქტიკაში არ გამართლდა. იგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას არამართო იმ შემთხვევებში თვლიდა დასაშვებად, როდესაც ამას პირდაპირ კანონი ითვალისწინებდა, არამედ, ასევე, მას მისი დადება შესაძლებლად მიაჩნდა იმ შემთხვევაშიც, როდესაც კანონმდებელი თავად ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს საქმიანობის ფორმის არჩევის თავისუფლებას. კერძოდ, ამ დებულებიდან გამომდინარე, აპელტი აღიარებდა ადმინისტრაციული ორგანოს შესაძლებლობას, რიგ შემთხვევებში, თავად განესაზღვრა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების უპირატესობა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ნაცვლად.

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ და მის დროსაც არ დაუკარგავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს თავისი აქტუალურობა. ამას მოწმობს ის ფაქტი, რომ ვუთემბერგის 1931 წლის ადმინისტრაციული სამართლის კანონის 47-ე მუხლში არამართო აღიარებულია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის არსებობა, არამედ აღნიშნული მუხლის შინაარსი ფორმულირების მიხედვით შეესატყვისება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მოქმედი

ადმინისტრაციული კოდექსის 54-ე მუხლს. ეს, რა თქმა უნდა, იმაზე მეტყველებს, რომ გერმანელი კანონმდებელი თავიდანვე დადებითად აფასებდა განსახილველ სამართლებრივ ინსტიტუტს.

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აღმავლობის პერიოდი იწყება ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში. ფართოვდება მისი გამოყენების სფერო და მას დიდი პრაქტიკული დანიშნულება ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში. ამავდროულად ჩნდება ახალი სამეცნიერო ნაშრომები, რომლებიც მეცნიერულად გამყარებულ საფუძველს უქმნიან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას. აღსანიშნავია სამი დიდი მეცნიერული მონოგრაფია, რომლებიც 1958 წელს გამოიცნენ და ასე ვთქვათ, მონოპოლია დაამყარეს გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში. ესაა, იმბოლდენის (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება), ზალცვედელისა (საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დასაშვებობის ფარგლები) და შტერნის ნაშრომები. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ მეცნიერულ ნაშრომთა პარალელურად საწინააღმდეგო აზრიც ვითარდებოდა ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ირგვლივ. ეს საწინააღმდეგო იდეები გამოვლინდა ბულინგერის 1962 წლის მონოგრაფიაში “ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული აქტი”. ბულინგერი ამოდ შეეცადა დაემტკიცებინა, რომ ხელშეკრულება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმა, შეუფერებელია ადმინისტრაციული ორგანოსათვის და რომ მისი გამოყენება უნდა შეწყვეტილიყო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასარგებლოდ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღება 1999 წლის 25 ივნისს შედეგია ჩვენს ქვეყანაში ბოლო წლებში მიმდინარე საკანონმდებლო რეფორმისა. ახალმა კოდექსმა ბევრი საკანონმდებლო ნოვაცია მოიცვა. ერთ-ერთ ასეთ ნოვატორულ ინსტიტუტს, რომელიც ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსშია

მოწესრიგებული, ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობა წარმოადგენს.

თუ რა ფაქტორებმა განაპირობა ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის შემოღება, უპასუხოდ რჩება. არც მეცნიერული და არც პრაქტიკული საფუძველი ამ ინსტიტუტის საჭიროებისა ქართულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში კოდექსის მიღების დროს არ მოიპოვებოდა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამკვიდრება შედეგია ქართული ადმინისტრაციული დოგმატიკის და კანონმდებლობის შეცვლისა. ისევე როგორც მთელი რიგი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტებისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაც, რომელსაც როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, "ადმინისტრაციული გარიგება" ეწოდა კოდექსის შემუშავებისთანავე, თანამდეროვე კერძოპული ქვეყნების ადმინისტრაციული კანონმდებლობის გაანალიზების საფუძველზე იქნა ფორმულირებული. მიუხედაცად იმისა, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიღება ახალი სიტყვა იყო მთლიანად ადმინისტრაციული სამართლის ახლებური ფორმულირებისათვის, მთელი რიგი ახალი ინსტიტუტების მეცნიერული და პრაქტიკული დოგმატიკის გარეშე შემოღება მაინც სპონტანურად მოხდა. ამ ფაქტორმა განაპირობა მთელი რიგი სამართლებრივი პრობლემების წარმოქმნა. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ირგვლივ როგორც მეცნიერული ხასიათის, ასევე პრაქტიკული დანიშნულების გაურკვეველობების თავმოყრა.

ქართული ადმინისტრაციული სამართლი, რომელიც სოციალისტური სამართლის იდეებით იყო გამსჭვალული, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ შეუცვლელ ფორმად მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს მიიჩნევდა. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ახალი ფორმის შემოღებამ ქართულ სინამდვილეში უამრავი გაურკვეველობა წარმოშვა. თუმცა, ამ ახალი ინსტიტუტის შემოღებას ადმინისტრაციულ სამართალში

მეცნიერულ დონეზე კრიტიკა არ მოჰყოლია. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის საჭიროება საკამათოდ არ გამხდარა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის დასაშვებობას ქართველი ადმინისტრაციისტიები არ აპროტესტებდნენ. იგი ერთხმად მიიღეს როგორც თეორეტიკოსმა, ასევე პრაქტიკოსმა იურისტებმა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ინსტიტუტის ამოქმედებამ მრავლად წარმოშვა ხარვეზები სასამართლო პრაქტიკაში. რადგან თავდაპირველად ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის აღმნიშვნელი ტერმინი იყო “ადმინისტრაციული გარიგება”, მოხდა მოხდა ცალმხრივი გარიგების პრაქტიკული მაგალითების გამოყოფა და მათი აღრევა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებთან. ქართველ ადმინისტრაციისტთა წინაშე დადგა პრობლემის გადაჭრის აუცილებლობის საკითხი. 2005 წლის 24 ივნისის საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე მოხდა ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობათა ინსტიტუტის საკანონმდებლო დახვეწა. ინსტიტუტის აღმნიშვნელი ტერმინი “გარიგება” მართებულად შეიცვალა ტერმინით “ხელშეკრულება”. კანონმდებელმა დააკონკრეტა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება, ასევე კერძო-სამართლებრივი.

თავი II. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე საუბრისას საინტერესოა ევროპული ქვეყნების გამოცდილებით ვიხელმძღვანელოთ. ვაიდან ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი ახალია და შესაბამისად არაა მეცნიერულად შესწავლილი მისი დადებითი თუ უარყოფითი თვისებები, ამიტომ მისი პრაქტიკული დანიშნულების დაკონკრეტება საქართველოს მაგალითზე გაგვიჭირდება. თუმცა, დღესდღეობით არსებული მწირი მეცნიერული თუ პრაქტიკული ანალიზის საფუძველზე მანც შეგვიძლია დავინახოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აუცილებლობა ქართულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში.

გერმანელი ადმინისტრაცივისტები პოზიტიურად აფასებდნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების როლს ადმინისტრაციული ორგანოების პრაქტიკულ საქმიანობაში. მეცნიერული გამოკვლევებით დასტურდება, რომ ადმინისტრაციის მიერ საქმიანობის ფორმად ხელშეკრულების გამოყენება და არჩევა ნაკლოვანებებით არ ხასიათდება¹¹. კერძოდ, აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უპირატესი ხასიათი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის პროცესში.

დღესდღეობით ადმინისტრაციული ხელშეკრულება აწესრიგებს სამართლებრივ ურთიერთობებს ადმინისტრაციული საქმიანობის ისეთ სფეროებში, როგორცაა გარემოს დაცვის, ადმინისტრაციულ-ეკონომიკური სფერო, კომუნალიურ, საგადასახადო სამართალსა და საჯარო სამსახურის სფეროები. მისი მოქმედების ჩარჩოები სცილდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების ფარგლებს, იგი შინაარსობრივად უფრო ფართოა და მისი გამოყენება ხდება ინტენსიურად ისეთ შემთხვევებში, სადაც ურთერთდაქვემდებარებული

¹¹ Ziekow, Siegel – „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, gv. 593

ურთიერთობები შეუსაბამო და უადგილოა კონკრეტული სამართლებრივი საკითხის მოსაწესრიგებლად¹².

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე მეტყველებს ის გარემოებაც, რომ კანონმდებელმა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი თანაბარ საფეხურზე დააყენა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გვერდით. ეს იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად შეიძლება ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიყენოს ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, ანუ იგი ალტერნატივის წინაშე დგას. ადმინისტრაციული ორგანოს ეს არჩევანის თავისუფლება საკანონმდებლო საფუძველს პოვებს დისკრეტული უფლებამოსილების პრინციპში. კანონმდებელმა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს თანაბარი ფუნქციური დატვირთვა მიანიჭა¹³. ევროპულ მეცნიერ და პრაქტიკოს იურისტებს შორის დიდი ხნის განმავლობაში საკამათო იყო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის ამგვარი რანგის მინიჭების მართლზომიერების საკითხი. თუმცა სტატისტიკური მონაცემების თანახმად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება უფრო ნაკლებად იწვევდა ადმინისტრაციული დავების წარმოშობას, ვიდრე იმავე სახის ურთიერთობის მოწესრიგება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის მეშვეობით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიტიურობა მდგომარეობს იმაში, რომ მისი წყალობით შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს მოაგვაროს კონკრეტული საქმეები სხვა რანგის ადმინისტრაციულ ორგანოებთან უფრო ეფექტურად, ვიდრე იგი ამას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით

¹² Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ 835 ff.

¹³ Elke Gurlit – „Grundlagen des Verwaltungsvertrages“, Jura 10/2001, გვ. 659

მოახერხებდა. ასევე, ამ ინსტიტუტით უფრო მყარი ზღვება ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა. ეს სიმყარე გამოიხატება იმაში, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უკვე თანაბარ საფეხურზე დგება მოქალაქესთან ურთიერთობაში, იგი არამარტო თავად ადგენს ურთიერთობის წარმართვის გზებს, წესებსა და საშუალებებს, არამედ ამას იგი მოქალაქეებთან ათანხმებს. ეს კი უკვე წინაპირობაა იმისა, რომ კონკრეტული ურთიერთობა ყოველგვარი ცალმხრივი ვალდებულებების დაწესების გარეშე წარიმართოს და მხარეებმა თანაბრად გამოავლინონ საკუთარი სახელშეკრულებო ნება.

ყველაზე დასაფასებელ და პოზიტიურ ნიშანს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა წარმოადგენს ის მომცენტი, რომ ხელშეკრულების ყოველი მხარე საკუთარი ნების გამოვლენით ახდენს ზეგავლენას ურთიერთობის წარმართვაზე, ამით კი ხმის უფლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში მოქალაქესაც ენიჭება, რომელიც ახლა არამარტო ობიექტს წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლისა, არამედ იგი სუბიექტის როლშია ადმინისტრაციული ორგანოს პარალელურად¹⁴.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მნიშვნელობაზე, უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ ეს სამართლებრივი ინსტიტუტი ალტერნატიულობის მომენტს ნერგავს ადმინისტრაციულ სამართალში. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტულ შემთხვევაში ეძლევა საშუალება არჩევანი გააკეთოს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასა და ადმინისტრაციულ აქტს შორის. ადმინისტრაციული ორგანოს ამ კომპეტენციიდან გამომდინარე შეუძლია აირჩიოს კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ყველაზე ხელსაყრელი საქმიანობის ფორმა. რადგან ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი მოქმედების საშუალებას – ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს – ცვლის ან მას ავსებს,

¹⁴ Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober – „Vewwaltungsrecht I“, გვ 788

იგი კონკრეტულ შემთვევაში ურთიერთობის მოწესრიგების საუკეთესო, შეუცვლელ საშუალებას წარმოადგენს.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიტიურობაზე საუბრისას საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ მისი გამოყენება ადმინისტრაციულ სამართალში კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინციპებს შეესატყვისება. იგი ქმნის საფუძველს კონსტიტუციით გამყარებული ძირითადი პრინციპების დასანერგად და ასამუშავებლად, მათ უზრუნველსაყოფად ადმინისტრაციულ სამართალში. კერძოდ, აქ იგულისხმება ადმინისტრაციასთან კოოპერაციული მუშაობის დანერგვა, მოქალაქეების მონაწილეობა ადმინისტრაციულ საქმიანობაში, მათი აზრის ზეგავლენა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსსა და წარმართვაზე, რაც საწინდარია სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნისა, რომელშიც განმტკიცებული იქნება სამართლებრივი წესრიგი და სამოქალაქო გარანტიები.

სამართლებრივი სახელმწიფო არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ჩვეული მოქმედების ფორმებით, მან უნდა გამოიყენოს კანონით მისთვის მინიჭებული მოქმედების ალტერნატივა და საშუალებები¹⁵. სახელმწიფოს კოოპერატიული საქმიანობა მიმართულია მიზანდასახული დიალოგისაკენ, შეთანხმებული ღონისძიებებისაკენ, რაც გადაწყვეტილებების მაქსიმალურად მოკლე დროში მიღებას უწყობს ხელს, ანუ დროის ფაქტორის პრობლემა მცირდება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში ამცირებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი დავების რიცხვს, აძლიერებს და აიოლებს ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელებას. ევროპის მოწინავე ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის პრაქტიკულმა შესწავლამ დაგვანახა, რომ დღესდღეობითაც იზრდება და უფროდაუფრო

¹⁵ Hans-Uwe Erichsen – „Verwaltungsrechts und Verwaltungsgenichtsbarkeit I“, 2. Auflage, გვ 246

ფართოვდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების როლი და დანიშნულება ადმინისტრაციული ორგანოების ყოველდღიურ საქმიანობაში. უკვე მეცნიერებასა და პრაქტიკაში დამკვიდრდა ტერმინი “პუბლიც-პრივატე-პარტნერსჰიპ”, რითაც გამოიხატება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დანიშნულება, დამოუკიდებლობა, პოზიტიურობა და მისი შემდგომი გაფართოების პერსპექტივები¹⁶.

თანამედროვე სახელმწიფოს ძირითად საქმიანობის ფორმას სწორედ კოოპერაციული ურთიერთობები წარმოადგენს. ევროპის წამყვან ქვეყნებში ჩვეულებრივი მოვლენაა სახელმწიფოსა და მოქალაქის კოოპერაციული თანამშრომლობა, რომელიც მიზანსაც საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელება წარმოადგენს. კერძო პირის ჩართვა საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობის განხორციელებაში ძლიერ მოტივაციას უქმნის მოქალაქეს. მას ნდობა უჩნდება სახელმწიფოს, უფენაესი ხელისუფლების მატარებელი ორგანოს მიმართ და სახელშეკრულებო ურთიერთობის გზით უფრო თამამად და გაბედულად ახდენს თავისი რესურსების რეალიზებას, ვიდრე ამას ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოცემული ბრძალების ფონზე შეასრულებდა.

ადმინისტრაციული ორგანოსა და კერძოს პირის კოოპერაციული საქმიანობის დადებითი მხარე კარგად ჩანს იმ სფეროებში, სადაც სახელმწიფოს არ შეეძლე თავისი უფლებამოსილებების რეალიზაცია და ახლა, ურთიერთმოპალარაკების მექანიზმი მას უქმნის შესაძლებლობას, გარკვეული დათმობებისთ, მოავგაროს ეს ურთიერთობები.

დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ კოოპერაციული ურთიერთობა მოგებაზე ორიენტირებული ურთიერთობაა. მისი უპირველესი დანიშნულება ის იყო, რომ სახელმწიფო დამოუკიდებლად, მხოლოდ თავისი მწირი ბიუჯეტით, ვეგარ ართმევდა თავს მთელი რიგი ურთიერთობების მოგვარებას და ამიტომ, მან აირჩია კერძო პირებთან მოლაპარაკების, ურთიერთდახმარებისა და თანამშრომლობის

¹⁶ Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, გვ 789

მექანიზმი, რომელმაც სასურველი შედეგი გამოიღო. კიდევ ერთხელ მივმართოთ ევროპული ქვეყნების პრაქტიკულ გამოცდილებას, რომლის სტატისტიკაც მეტყველებს იმაზე, რომ ბოლო წლებში სახელმწიფოს მიერ რეალიზებული მსხვილი პროექტები, უმეტესწილად კერძო სექტორთან კოოპერაციული თანამშრომლობის გზით განხორციელდა და ამავდროულად, წარმატებულად.¹⁷

ქართული ადმინისტრაციული მეცნიერებისა და პრაქტიკის განვითარებისათვის უდიდესი მნიშვნელობის მქონეა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი. სოციალისტური მსოფლმხედველობისაგან განთავისუფლებული ადმინისტრაციული აპარატი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გზით, თანამშრომლობს მოქალაქეებთან, მათთან ურთიერთმოლაპარაკებისა და დათმობის ფონზე ახორციელებს თავის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას. სახელშეკრულებო ურთიერთობის განვითარებით ქართველ ადმინისტრაციულ მოხელეთა თვითშეგნებაში მალღდება მოქლაქესთან დემოკრატიულად ურთიერთობის პრაქტიკა. თავად მოქლაქეებსაც, რომლების სოციალისტური სამართლის გავლენით, მიჩვეულნი იყვნენ ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან მბრძანებლური და მავალდებულებები ცალმხრივი გადაწყვეტილებების მიღებას, ნელ-ნელა უვითარდებათ ნდობა ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ. აბსოლუტურად ჰარმონიული ორმხრივი ურთიერთობის დამყარება ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის ჯერ-ჯერობით, რა თქმა უნდა, შეუძლებელია, არა იმიტომ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი არ იძლევა ამის საშუალებას, არამედ იმიტომ, რომ თავად ადმინისტრაციული აპარატი არაა დაკომპლექტებული დემოკრატიულად გამსჭვალული მოხელეებით. ბოლო წლების ქართული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადპყფის, რომ მიუხედავად ადმინისტრაციული აპარატის მოხელეთა მოუქნელობისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გზით ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქლაქეს შორის მრავალი ურთიერთობა მოგვარდა. ეს კი

¹⁷ Herbert Grziwotz – „Vertragsgestaltung im öffentlichen Rechts“, München, 2002, გვ 7

საწინდარია, მომავალში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტეს უფრო ინტენსიურად გამოყენებისა ქართული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ.

თავი III. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება, არსი და ფორმა

§ 1. ზოგადი მიმოხილვა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებისა და არსის სწორ ფორმულირებას დიდი მცენიერული და პრაქტიკული დანიშნულება აქვს. ადმინისტრაციული ორგანოების მრავალფეროვანი საქმიანობის ფორმებიდან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის გამოყოფა და მისი დახასიათება საშუალებას ქმნის სწორი წარმოდგენა ვიქონიოთ იმ ურთიერთობებზე, რომელსაც კონკრეტულად ეს სამართლებრივი ინსტიტუტი აწესრიგებს. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმ სამართლებრივ ურთიერთობათა წრე, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით რეგულირდება საკმაოდ ფართოა. იგი არამარტო იმ სფეროებს მოიცავს, რომლებიც ასევე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მეშვეობით წესრიგდება, არამედ მისი გამოყენებისა და გავრცელების ფარგლები უფრო ფართოა.

უპირველეს ყოვლისა, საინტერესოა თავად ტერმინოლოგიური დატვირთა ამ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტისა, კერძოდ კი იმის გარკვევა, თუ

რა მნიშვნელობის მატარებელია ტერმინები “ხელშეკრულება” და “გარიგება” ადმინისტრაციულ სამართალში.

დიდი მნიშვნელობა აქვს “ადმინისტრაციული ხელშეკრულების” ძირითადი არსის გარკვევას, მისი შინაარსის შემეცნებას, კერძოდ აქ უპირატესად უნდა გაირკვეს, თუ ვინ შეიძლება გამოვიდეს ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის სუბიექტებად და რა სამართლებრივი დატვირთვა ეკისრებათ სუბიექტებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის დროს.

ამ ყოველივე ზემოაღნიშნულთან კავშირში უნდა მოხდეს სუბიექტთა უფლება-მოვალეობების განაწილების საკითხის გარკვევა, თუ რა დამოკიდებულებაში იმყოფებიან თვისობრივად ურთიერთდაქვემდებარებული ადმინისტრაციული ურთიერთობის სუბიექტები ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობის დროს.

როდესაც ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსსა და ფარგლებზე, უნდა განვიხილოთ ისეთი საკითხი, როგორცაა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ კანონიერების პრინციპის გავრცელება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი და ფარგლები უნდა გამომდინარეობდნენ კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან, რომლებიც კანონიერების პრინციპში ერთიანდებიან.

§ 2. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების შინაარსი

ქართული იურიდიული ლიტერატურის სიმწირის გამო, რომელიც განსაკუთრებით ადმინისტრაციული მეცნიერების სფეროში შეიმჩნევა, ძალზედ რთულია აღნიშნული პრობლემის ქართული მეცნიერების წიაღში განსაზღვრა. იმისათვის, რომ წარმოადგენა ვიქონიოთ ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების რაობაზე, აუცილებელია ეს ინსტიტუტი უცხოური სამეცნიერო ლიტერატურის ფარგლებში განვიხილოთ და შედეგების შეჯერება ქართული სასამართლო პრაქტიკის მონაცემებთან მიმართებაში მოვახდინოთ, რის შედეგადაც, ვიმედოვნებთ, ქართული მეცნიერული აზრისა თუ თვალთახედვის ჩამოყალიბებას აღნიშნულ ინსტიტუტთან დაკავშირებით.

სანამ უცხოური კანონმდებლობისა და მეცნიერული კონცეფციების მიმოხილვას შევედგებოდეთ აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში, აუცილებელია ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემული ცნების შინაარსის ფორმულირება მოხავედინოთ.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მნიშვნელოვან საქმიანობის ფორმას. ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პარალელურად თავის საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულებლის საშუალებითაც ახორციელებს. ურთიერთობათა წრე, რომლებიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით წესრიგდება ქართულ სინამდვილეში ფართოა, თუმცა, ამ ინსტიტუტის მოსალოდნელი სრულყოფა საფუძველს შექმნის მისი შემდგომში უფრო ინტენსიური და ეფექტური გამოყენებისათვის.

როდესაც საუბარია ამათუიმ მოვლენის ცნებასა და მის შინაარსზე, ყოველთვის განიხილება ისეთი საკითხი, როგორიცაა ურთიერთობის შემხებლობა, კერძოდ აქ იგულისხმება: 1. ვის ეხება სუბიექტური თვალსაზრისით კონკრეტული

სამართლებრივი ურთიერთობა, ანუ იგულისხმება განსახილველი ურთიერთობოს სუბიექტები; 2. რა ობიექტურ ფარგლებს მოიცავს ურთიერთობა, კერძოდ კონკრეტულად რა სფეროებს ეხება და რა ჩარჩოებში მოქმედებენ ის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას არეგულირებენ.

სუბიექტთა წრე, რომელიც მონაწილეობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ სახელშეკრულებო ურთიერთობაში, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც დებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტს წარმოადგენს მოქალაქე, ფიზიკური პირი, რომელთანაც კონკრეტულ შემთხვევაში იდება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულება. ასევე, ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის სუბიექტია იურიდიული პირი და სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, რომელთანაც კონკრეტულ შემთხვევაში ხდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება¹⁸.

რაც შეეხება სახელშეკრულებო ურთიერთობის ობიექტს, უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე გვაქვს იმ სფეროებთან, რომლებიც ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის მეშვეობით წესრიგდება.

¹⁸ თანამედროვე ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი ასევე იცნობს ორ კერძო პირს შორის დადებულ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასაც, რომლსაც ქვემოთ შევხებით

§ 3. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადება და ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა

ა) ზოგადი მიმოხილვა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებისა და არსის გარკვევისას პრინციპული მნიშვნელობა აქვს თავად ხელშეკრულების ცნების ახსნასა და იმ საკითხების წარმოჩენას, რომლებიც ხელშეკრულების ინსტიტუტთანაა დაკავშირებული. საქართველოს სამოქალაქო სამართალში დამკვიდრებული შეხედულების თანახმად, ხელშეკრულება ორმხრივი გარიგებაა. რადგან გარიგების მნიშვნელოვან შემადგენელ ელემენტს ნების გამოვლენა წარმოადგენს, საჭიროა ავხსნათ თუ რა შინაარსის მოვლენაა ნების გამოვლენა და როგორ მოქმედებს იგი ადმინისტრაციულ სამართალში.

ამ პრობლემის გარკვევა აუცილებელია ქართული ადმინისტრაციული სამართლისათვის, იმდენად რამდენადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის აღმნიშვნელი ტერმინი ახლო წარსულში სწორედ “გარიგება” იყო. საქმე იმაშია, რომ გარიგების, როგორც სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტის გასაგებად და მის შესასწავლად აუცილებელია “ნების გამოვლენის” არსის სწორი გაგება. გარიგება ზომ სხვა არაფერია თუ არა “ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი ნების გამოვლენა”. სწორედ ამ თვალსაზრისიდან გამომდინარე ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისათვის, კერძოდ, ამ ნაშრომის შინაარსის სრულყოფილი ჩამოყალიბებისათვის, უდიდესი მნიშვნელობის მქონეა იმის გარკვევა, შეესაბამება თუ არა ნების გამოვლენის სამოქალაქო-სამართლებრივი გაგება ნების გამოვლენის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ გაგებას. კერძოდ, შეიძლება თუ არა ნების გამოვლენა დაშვებული სამოქალაქო გარიგებისათვის იგივე მოცულობითა და მხარეთა კერძო ავტონომიის

ფარგლების შენარჩუნებით ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობების მიმართაც იქნეს გამოყენებული.

გარდა ამისა, აუცილებელია მკვეთრად გაიმიჯნოს ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა მხარეების უფლებამოსილების ფარგლები ხელშეკრულებათა დადების დროს. საინტერესოა, აქვს თუ არა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამდებ სუბიექტს იგივე მოცულობის თავისუფლება ხელშეკრულების ფარგლების განსაზღვრისას, როგორც მას სამოქალაქო ხელშეკრულების დადების დროს ექნებოდა?

ბ) სამოქალაქო-სამართლებრივი ნების გამოვლენა

ნების გამოვლენა სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგების ძირითადი შემადგენელი ნაწილია, მისი განმსაზღვრელი ელემენტია. ცივილისტ მეცნიერთა ერთი ნაწილი გარიგებას და ნების გამოვლენას ერთმანეთს უთანაბრებს და მათ იდენტურ ცნებებადაც კი მიიჩნევს¹⁹.

ნების გამოვლენა წარმოადგენს ერთგვარ ქმედებას, კერძოდ ნებით განსაზღვრულ მოქმედებას ან უმოქმედობას. ნება სხვადასხვა ფორმით გამოვლინდება: მოქმედებით, უმოქმედობით, სიტყვიერად, წერილობით, ღუმლით, სხეულის მოძრაობით და ა.შ. განმსაზღვრელი კი ისაა, რომ “ქმედება უნდა იყოს ნებულობითი აქტი. ის უნდა გამომდინარეობდეს ადამინის ცნობიერებიდან და არ უნდა წარმოადგენდეს მექანიკურ, ცნობიერებისაგან დამოუკიდებელ აქტს”²⁰.

¹⁹ ლ. ჭანტურია - “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში”, გვ.330

²⁰ იქვე, გვ.331

ნების გამოვლენა სამოქალაქო-სამართლებრივი თვალსაზრისით სამართლებრივი შედეგის დადგომისკენაა მიმართული თუ იგი ნებელობით აქტს წარმოადგენს. თუ ნების გამოვლენა მხოლოდ გარეგნული გამოხატვაა, იგი სამართლებრივი შედეგის დადგომას არ ითვალისწინებს. განსხვავებით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენისაგან სამოქალაქო-სამართლებრივი ნება ყოველთვის მიმართულია სამართლებრივი შედეგის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ²¹.

ლ. ჭანტურია ნაშრომში “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში” განსაზღვრავს, რომ “ნების გარეგნულად გამოხატველი აქტი უნდა იყოს ნებელობითი, სამართლებრივად ვარგისი, მიზნად უნდა ისახავდეს სამართლებრივ შედეგს და წარმოადგენდეს ამ შედეგის მიღწევის უშუალო საფუძველს”.

როდესაც საუბარია ნების გამოვლენაზე, აუცილებელია განვსაზღვროთ, რომ თუ ნება გამოვლენილია სამართლებრივი ფორმის გარეშე, მაშინ სამართლებრივი შედეგი არ მიიღწევა. ასევე სამართლებრივი შედეგის დადგომა საეჭვოა იმ შემთხვევაშიც, თუ ნება არაუფლებამოსილი პირის მიერაა გამოვლენილი. საინტერესოა ასევე ის გარემოებაც, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგი, რომელიც ნების გამოვლენაზე ზემოქმედებით განხორციელდა, შეიძლება გაუქმდეს.

განსხვავებით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოხატვისაგან, სამოქალაქო-სამართლებრივი ნება თავისუფალია ყოველგვარი საკანონმდებლო ბოჭვისაგან. ეს იმას გულისხმობს, რომ ნების გამოხატვისას არ ზღბა გამოვლენილი ნების მიმართ კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპების გამოყენება |

როგორც ვიცით, სახელმწიფოს აქვს კანონმდებლობით გარანტირებული უფლება იყოს როგორც საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი, ასევე სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობისაც, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამოქალაქო

²¹ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოხატვის მაგალითს რეალური მოქმედება ანუ რეალაქტიც წარმოადგენს, თუმცა იგი მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, არამედ იგი ფაქტობრივ შედეგამდე მიდის.

ურთიერთობაში სახელმწიფოს მიერ გამოხატული ნება კერძო-სამართლებრივი ხასიათისაა. ისმევა კითხვა: აქვს თუ არა სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის დროს ნების გამოხატვის იგივე საშუალებები და მოცულობა, როგორც მოქალაქეს ექნებოდა? უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით არსებობს ორგვარი მოსაზრება. მეცნიერთა ნაწილი თვლის, რომ ამ დროს სახელმწიფო მოქმედებს როგორ სამოქალაქო-სამართლის სუბიექტი და მას იგივე მოცულობის ნების გამოხატვის საშუალება აქვს, როგორ მოქალაქეს. მეცნიერთა მეორე ნაწილი კი თვლის, რომ მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო როგორც კერძო სამართლის სუბიექტი მოქმედება სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში, მის მიერ გამოვლენილი ნება მაინც სამართლით იბოჭება. ანუ ყველა შემთხვევაში სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოხატული ნება, იქნება ეს სამოქალაქო-სამართლებრივი თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონისმიერ ბოჭვის პრინციპს უნდა ემორჩილებოდეს.

გ) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენა

ზოგადად ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ნების გამოვლენაში მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოსა თუ ადმინისტრაციული მოხელის მიერ გამოვლენილი ნება, რომელიც ადმინისტრაციული უფლებებისა თუ მოვალეობების დაწესებისკენაა მიმართული. უპირატესად, ადმინისტრაციული ნების გამოვლენა წარმოადგენს იმ საშუალებას, რომელიც მიმართულია მოქალაქისაკენ და მისი საშუალებით მოქალაქე მონაწილეობს სამართლებრივი შედეგის მიღებაში ადმინისტრაციული, საჯარო-სამართლებრივი სფეროს ფარგლებში²².

ადმინისტრაციული ნების გამოვლენის ფორმები ადმინისტრაციულ სამართალში სხვადასხვაა. კერძოდ, ადმინისტრაციული მოთხოვნის წაყენება, შემხვედრი ფულადი ურთიერთმოთხოვნის ვალდებულების გაქვითვა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ა.შ. ნების გამოვლენა, როგორც ასეთი, შესაძლებელია სიტყვიერი ან წერილობითი ფორმით, ასევე კონკლიუდენტური მოქმედებითაც იქნეს გამოხატული²³.

საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ორგანოს კონკლიუდენტური მოქმედება, როგორც ნების გამოვლენა, არც ისე ხშირად გხვდება, მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი მოქმედება ნათელი და ადვილად აღსაქმელი შეიძლება იყოს მოქალაქისათვის. თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედება განსაზღვრულობის ელემენტს არ შეიცავს, მაშინ იგი უკვე წარმოადგენს რეალურ აქტს. ადმინისტრაციის განმარტებითი საქმიანობის ფუნქციიდან გამომდინარე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კონკლიუდენტური მოქმედების განხორციელებისას არსებობს პრინციპი, რომლის თანახმადაც კონკრეტულ მოქმედაბაში ნაგულისხმევი მოთხოვნის განსაზღვრულობა

²² Badura – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ.385

²³ ადამიანის კონკლიუდენტური მოქმედება სამოქალაქო სამართალში განსაზღვრულ წესებს უნდა შეიცავდეს, ამ წესებზე უნდა იყოს დაყრდნობილი. აქ საზგასმულია ის მომენტი, რომ ადამიანები არამართო სიტყვიერად და წერილობით გამოხატავენ საკუთარ ნებას, არამედ ასევე პირობითი ნიშნებითა თუ სხვა მსგავსი გამოხატვით, რაც იურისპრუდენციაში ასევე ნამდვილი ნების გამოვლენადაა მიჩნეული.

დამოკიდებულია იმაზე, ეს მოთხოვნა აღმჭურველ თუ მავალდებულებელ სამართლებრივ შედეგს წარმოშობს.

ნების გამოვლენის დროს, სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლებიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების სუბიექტებს ენიჭებათ უფლება-მოვალეობათა თავისუფლად და თანაბრად განაწილების შესაძლებლობა, რაც კერძო ავტონომიის პრინციპიდან გამომდინარეობს და ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის ამოსავალი დებულებაა. რადგან კერძო პირებს შეუძლიათ კანონით მათთვის მინიჭებულ ჩარჩოებში თავისუფლად მოახდინონ სამართლებრივი ურთიერთობის მიზნისა და შინაარსის განსაზღვრა, ასევე იგივე სამოქალაქო სამართლის ნორმების გამოყენებით, უკვე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებიც უფლებამოსილნი არიან განსაზღვრონ ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსი და მიზანი²⁴. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საჯაროობის პრინციპზე დამყარებული ადმინისტრაცია საკუთარ მიზნებთან მიმართებაში კონსტიტუიციიდან და კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. მიუხედავად ამგვარი უფლებამოსილებისა ადმინისტრაციული ორგანო ხელშეკრულების დადების პროცესში შებოჭილია კონსტიტუციითა და კანონით, რადგან ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო ინტერესების განხორციელებას ისახავს მიზნად.

საჯარო ადმინისტრაციისათვის დამახასიათებელია არა ზოგადად ბუნებრივი ნება, არამედ სამართლებრივად მოწესრიგებული და მისთვის კანონიერ ჩარჩოებში მოქცეული ნება. გერმანელ მეცნიერთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ცივილურ სამართალსა და ზოგადად ნების გამოხატვასთან დაკავშირებულ მეცნიერულ ნაშრომებში გაბატონებული ცნება “კერძო ავტონომია” უცხოა, უვარგისია ადმინისტრაციული სამართლისათვის. ეს ცნება შეეფერება მხოლოდ ცივილურ სამართალზე ორიენტირებულ სამართლებრივ ინსტიტუტებს.

²⁴ Badura – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ 388

ზოგადად მიიჩნევა, რომ საჯარო სამართალი არ იცნობს სამოქალაქო სამართლისთვის დამახასიათებელ თავისუფალი მოქმედების შეუზღუდავ ჩარჩოებს, იმ შემთხვევაშიც კი როცა სუბიექტური უფლებებს რეალიზაცია ხდება საჯარო სამართლის ფარგლებში, შესაძლებელია მხოლოდ ე.წ. საჯარო-სამართლებრივი მოქმედებების კონკრეტულ ჩარჩოებზე ვისაუბროთ. აქედან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ ყოველი სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმა განკუთვნილი სახელშეკრულებო ურთიერთობებისთვის, პირდაპირ, შეზღუდვების გარეშე ადმინისტრაციულ სამართალში არ გამოიყენება.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც დებს წმინდა სამოქალაქო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას აბსოლუტურად თავისუფალია და მასზე ვრცელდება შეუზღუდავად კერძო ავტონომიის სამოქალაქო-სამართლებრივი პირობები. მაგრამ როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო უკვე ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას დებს და ამით ახორციელებს თავის სჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას, მაშინ იგი იბოჭება კონსტიტუციითა და კანონით.

საინტერესოა საკითხი ასევე გამოვლენილი ნების განმარტების თაობაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში გამოვლენილი ნების განმარტების თაობაზე გამოიყენება სამოქალაქო-სამართლებრივი ნების გამოხატვის განმარტებისათვის განკუთვნილი ნორმები. ზოგადად ადმინისტრაციულ სამართალში ხდება დიფერენციაცია თავად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი და მოქალაქის მიერ გამოვლენილი ნების განმარტების შორის. ესა თუ ის ნების გამოვლენა ერთმნიშვნელოვანია თუ მრავალმნიშვნელოვანი, წყდება ერთიანი კანონის საფუძველზე. ზოგადად არსებული ეჭვისას განმარტება უნდა განხორციელდეს მოსარჩელის სასარგებლოდ. უზუსტობათა ტვირთი, როგორც წესი, ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს.

საინტერესოა საკითხი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენის გასაჩივრების თაობაზე. სამწუხაროდ ადმინისტრაციული ნების გამოვლენისას

შესაძლებელია მოხდეს ნების შეცდომით გამოვლენა, რასაც მოქალაქისათვის მძიმე შედეგის გამოღება შეუძლია. ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად, კერძოდ კი მოქალაქის დასაცავად ადმინისტრაციული უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნების გამოვლენის დროს კანონმდებელი იყენებს მოქალაქის სამოქალაქო უფლებას, დაიცვას საკუთარი ინტერესები გამოვლენილი ნების გასაჩივრების გზით. კერძოდ, სამოქალაქო სამართლის ის მუხლები, რომლებიც ნების გამოვლენის გასაჩივრებას ეხებიან, ასევე ადმინისტრაციულ სამართალშიც გამოიყენება, თუმცა რიგ შემთხვევაში მოდიფიცირებული ფორმით. რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა კანონის საფუძველზე წარიმართება, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ნება მხოლოდ მაშინ უნდა ჩაითვალოს ნამდვილად, როცა იგი კანონის ფარგლებშია გამოვლენილი, კერძოდ როცა ადმინისტრაციული ორგანო ნების გამოვლენის დროს კანონის ფარგლებში მოქმედებდა. აქედან გამომდინარე, არანამდვილი ადმინისტრაციული ნების აცილება შესაძლებელია მისი გასაჩივრებით კანონით დადგენილი წესისი თანახმად.

ადმინისტრაციული სამართლის ფარგლებში გამოვლენილი ნება სამოქალაქო-სამართლებრივი ნების გამოვლენისაგან კიდევ იმ ნიშნით განსხვავდება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განმოვლენილი ნება შეიძლება სულ არ ისახავდეს მიზნად გარკვეული სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობას, შეცვლას ან შეწყვეტას. იგი შეიძლება მიმართული იყოს მხოლოდ ფაქტობრივი შედეგისაკენ. ამგვარი ნების გამოვლენად რეალური მოქმედება ანუ რეალაქტი მიგვაჩნია, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ნების პროდუქტია, თუმცა მას სამართლებრივი შედეგი, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უფლებებისა და მოვალეობების წარმოშობა არ მოჰყვება, არამედ მისი მიზანი ფაქტობრივი შედეგის განხორციელებაა.

§ 4. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფარგლები

როგორც ზემოთ გვქონდა აღნიშნული, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაშვებობა დღესდღეობით ეჭვს არ ბადებს იურიდიულ მეცნიერებაში. ადმინისტრაციულ ორგანოს რალაც სპეციალური საფუძველი და საბაბი არ სჭირდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას. ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დადოს ან კიდევ გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, კერძოდ მოქმედების არჩევის თავისუფლება რიგ შემთხვევებში ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება.

თუმცა, არსებობს გარკვეული შეზღუდვებიც, რომლის დროსაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება არ შეიძლება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება შეუძლებელია თუ მის დადებას კანონის ნორმები ეწინააღმდეგებიან. აქ იგულისხმება ის მომენტი, როცა ნორმა პირდაპირ ეწინააღმდეგება კონკრეტული ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოწესრიგების შესაძლებლობას. შესაძლებელია, ასევე, ნორმამ პირდაპირ მიუთითოს კონკრეტული ურთიერთობის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით მოწესრიგების უპირატესობაზე. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რა თქმა უნდა, არ დაიდება. მაგალითად, თანამდებობაზე დანიშნვისა და თანამდებობიდან განთავისუფლების ურთიერთობა ყოველთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით ხორციელდება. ამ კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოწესრიგება დაუშვებელია.

თუ კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მიმართ არ არის გამოკვეთილი მისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით მოწესრიგების აუცილებლობა, მაშინ ამ კონკრეტული ურთიერთობის

მიმართ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის გამოყენება დასაშვებია. კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგებისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განსაზღვროს ურთიერთობის მიმართ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაშვებობა. დასაშვებობა გულისხმობს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით მოწესრიგების შესაძლებლობას. თუ, კონკრეტულ შემთხვევაში, ურთიერთობის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით მოწესრიგება არ იყო დასაშვები, მაშინ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია. ანუ დაუშვებელი ხელშეკრულების სამართლებრივი შედეგი არის მისი ბათილობა.

იმ ურთიერთობათა წრე, რომელთა მიმართაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენება დაუშვებელია, საკმაოდ ვიწროა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების ფარგლები დღესდღეობით სულ უფრო და უფრო ფართოვდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ კანონმდებელი გარკვეულ წინაპირობებსაც აწესებს.

ევროპის წამყვანი ქვეყნების სამართალში უდიდესი როლი ენიჭება კანონიერების პრინციპს, რომელიც თანახმადაც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა კანონსა და სამართალზეა დამოკიდებული. ეს პრინციპი გულისხმობს „ადმინისტრაციული ორგანოების კანონმდებლობის საფუძველზე შებოჭვას, რაც ამ ორგანოების ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების კონტროლის ქვეშ დაქვემდებარებას გულისხმობს“²⁵. კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარეობს ორი ძირითადი დებულება: 1. კანონის უზენაესობის პრინციპი და 2. კანონისმიერი დათქმის პრინციპი²⁶.

კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპები, ასახავს ადმინისტრაციული ორგანოს უშუალო კავშირს არსებულ კანონებთან. კანონის

²⁵ ლევან იზორია – „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, (ავტორთა კოლექტივი), გვ 40

²⁶ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ. 839

უზენაესობის პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოებს უკრძალავს კანონისგან გადახვევას. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ აქვთ უფლება მიმართონ ისეთ ღონისძიებებს, რომელიც კანონსაწინააღმდეგო ხასიათისაა. რაც შეეხება კანონისმიერი დათქმის პრინციპს, მისი შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა მხოლოდ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებით განისაზღვრება. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს უფლება განახორციელოს რაიმე ქმედება, რაც არსებულ კანონს ეწინააღმდეგება.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა ქმედება, ყოველი მისი გადაწყვეტილება უშუალოდ კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ადმინისტრაციული ორგანოების, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი ორგანოების ძირითადი კონსტიტუციური ფუნქცია სწორედ კანონების აღსულებაა. კანონების აღსრულების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოები იყენებენ მათთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებას – გამოსცენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციური დანიშნულებაა კანონების აღსრულება. ამ მონახაზით კიდევ ერთხელ უნდა გაუუსვათ ხაზი იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების შექმნილი არიან კანონების სისრულეში მოსაყვანად და მათ აღსასრულებლად. სწორედ ამ ფუნქციის განხორციელების პროცესში ისინი გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, რომელთა საფუძველსაც კანონის მოთხოვნა უნდა წარმოადგენდეს.

ადმინისტრაციულ სამართალში გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა საქმიანობა არ საჭიროებს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. საკანონმდებლო რეგლამენტაცია აუცილებელია ადმინისტრაციული ორგანოს შემზღვეველი საქმიანობისათვის. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებით იზღუდება მოქალაქეთა

უფლებები, საკუთრების უფლება და სხვა. ასეთ შემთხვევაში, შემზღუდავი ხასიათი ღონისძიება უნდა შეიცავდეს დეტალურ საკანონმდებლო საფუძველს.

მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს აღმჭურველი საქმიანობა ყველა შემთხვევაში არ საჭიროებს საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. ნაწილი მეცნიერებისა მკაცრად აკრიტიკებს ამ მიდგომას და მხარს უჭერს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ აღმჭურველი ხასიათის ღონისძიებათა საკანონმდებლო რეგლამენტაციას. განსაკუთრებით კი ისეთი აღმჭურველი ღონისძიებების განხორციელების შემთხვევაში, რომლებიც დაკავშირებულია ფულად სუბსიდიებთან. ჩემი აზრით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა მიეცეს საშუალება კონკრეტულ სიტუაციებში, მაგ. ექსტრემალური სიტუაციები, მმართველობითი აღმჭურველი ღონისძიებები საკანონმდებლო რეგლამენტაციის გარეშე განახორციელოს.

კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპები ყოველგვარი შეზღუდვისა და გამონაკლისის გარეშე მოქმედებს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში და ასევე მის მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროსაც. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებმა არ უნდა გაითვალისწინონ ხელშეკრულებაში ის ვალდებულებები, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგება არსებულ საკანონმდებლო ბაზას. ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანო უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ კანონით მისთვის მინიჭებულ ჩარჩოებში და გადაწყვეტილებისა და მოქმედებათა ფორმებს არსებული კომპეტენციის ფარგლებში უნდა იღებდეს. ამ დებულების თანახმად, ევროპულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ლიტერატურაში ერთმანეთისგანაა გამიჯნული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების ორი ფორმა: ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებული

გადაწყვეტილებები და დისკრეციული უფლებამოსილებით მიღებული გადაწყვეტილებები²⁷.

ნორმატიული გადაწყვეტილებების მიღებისას ადმინისტრაციულ ორგანოს მატერიალურად არ აქვს უფლება ალტერნატიული გადაწყვეტილების მიღებისა. აქ იგულისხმება ის დებულება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს კონკრეტული საქმიანობა მხოლოდ კონკრეტულ სამართლებრივ ნორმას უნდა ემყარებოდეს და მისგან უნდა გამომდინარეობდეს.

რაც შეეხება ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას მიიღოს გადაწყვეტილება დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, აქ, ასე ვთქვათ, გარკვეული თავისუფლების მომენტი აქვს მინიჭებული ადმინისტრაციულ ორგანოს გადაწყვეტილების ფორმისა თუ სახის არჩევის დროს. თუმცა დისკრეციული უფლებამოსილების საზღვრებშიც აკრძალულია კანონის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებათა მიღება. ამ დროს ადმინისტრაციამ არჩევანი უნდა გააკეთოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში არსებულ ალტერნატიულ გადაწყვეტილებათა შორის²⁸. აირჩიოს ყველაზე მისაღები საშუალება ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოვიტანოთ შემდეგი დასკვა: ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დასაშვებია, თუ იგი კანონით არაა აკრძალული, თუმცა მისი დასაშვებობისა და ფარგლების განზილვისას აუცილებელია მისი ნორმატიული შინაარსისა და დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების დაცვა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი კანონის ნორმას არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს და იგი ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლების გადამეტებით არ უნდა იყოს დადებული.

²⁷ Harmut Bauer – „Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnerships“, გვ 210

²⁸ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ 840ff

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დასაშვებობაზე უნდა განვიხილოთ ყველა ის თეორიები, რომლებიც ამ საკითხს ეხება. საინტერესოა ნორმატიული უფლებამოსილების თეორია, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები იმ ჩარჩოებში უნდა მოექცეს, რომელსაც კანონი ადგენს²⁹. აქ მხედველობაში მიიღება კონსტიტუციით აღიარებული ყველა ძირითადი უფლება და კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპები. ნორმატიული უფლებამოსილების თეორია წააგავს ბლეკმანის თეორიას, რომელსაც მატერიალური მოქმედების თავისუფლების თეორიას უწოდებენ. ამ უკანასკნელის შინაარსს წარმოადგენს ის, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს მხოლოდ იმ ფარგლებით შეუძლია დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება რა ფარგლებიც მას მატერიალურად დადგენილი აქვს თავისუფალი მოქმედებისათვის³⁰.

საინტერესოა ასევე შემდეგი თეორია, რომელსაც გამორიცხვის თეორია (Ausschlusstheorie) ეწოდება. ამ თეორიის თანახმად ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ყველა იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში საერთოდ არ კრძალავს ხელშეკრულების დადებას.³¹ ამ თეორიის წარმოშობა განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ ცხოვრებაში ხშირად იმგვარი ადმინისტრაციული ურთიერთობები, რომლების უპრიანია მოწესრიგდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით. თუმცა ის თეორია, რომ ხელშეკრულება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა დაიდოს, როცა ამას კანონი ითვალისწინებს, აფერხებს კონკრეტული ურთიერთობის რეალურად მოწესრიგების შესაძლებლობას. ამიტომ გამორიცხვის თეორიის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა დაიდოს და ურთიერთობა უნდა მოწესრიგდეს, თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება და საკითხის ამ გზით მოგვარება პირდაპირ არაა კანონით აკრძალული.

²⁹ Fleiner – „Probleme des Öffentlichrechtlichen Vertrages in der Leistungsverwaltung“, გვ 185

³⁰ Bleckmann Albert – „Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag und Gesetzmässigkeit der Verwaltung“, გვ 406

³¹ Rhinow Rene – „Verwaltungsrechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag“, გვ.S 58

§ 5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 69-ე მუხლი ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმას. კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდება წერილობითი ფორმით, თუ კანონით სხვა რამ არაა გათვალისწინებული.

ეს დეფინიცია ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმას. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება უნდა დაიდოს წერილობით, თითქმის ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ თუ კანონში კონკრეტული სახის ხელშეკრულების დადებისათვის წერილობითი ფორმის პარალელურად დადგენილია მაგალითად, ხელშეკრულების სანოტარო წესით დამოწმებაც, მაშინ წერილობითი ფორმის პარალელურად კანონის ეს კონკრეტული მოთხოვნაც უნდა დაკმაყოფილდეს.

ამ კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით გასათავალისწინებელია საპირისპირო შეხედულებაც. კერძოდ, მეცნიერთა ნაწილი თვლის, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ფორმასთან დაკავშირებით მხოლოდ სამოქალაქო სამართლის ნორმების განოყენება დაუშვებელია.

საკითხის დასაკონკრეტებლად საჭიროა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 69-ე მუხლი ეხება გარიგების ფორმის საკითხს და მიიჩნევს, რომ “თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს მხოლოდ წერილობითი ფორმით”. რადგან აღნიშნული კოდექსის 65-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად “ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამოქალაქო ხელშეკრულების დადებისას გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმები,” ხელშეკრულების

ფორმის შესახებ სამოქალაქო კოდექსში არსებული მოთხოვნებიც, კონკრეტულ შემთხვევაში, უნდა გავრცელდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსის § 57 ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის წერილობითი ფორმის საკვალდებულობას. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული აქტის ფორმისაგან განსხვავებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის უფრო მკაცრად განსაზღვრული ფორმაა დაწესებული. საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში შესაძლებელია ითვალისწინებდეს წერილობითი ფორმის პარალელურად სხვა რაიმე წინაპირობასაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების დროს, ისევე როგორც ეს გათვალისწილებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისი მუხლით. ასე მაგალითად, აქ იგულისხმება წერილობით ფორმასთან ერთად ხელშეკრულების სანოტარო წესით დამოწმება. ასეთი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მაგალითია ყველა ის ხელშეკრულება, რომელიც უძრავი ქონების უფლებრივად დატვირთვასთანაა დაკავშირებული.

მაურერი მიუთითებს იმგვარ ხელშეკრულებებზე, რომელთა დადებისთვისაც კანონი საერთოდ არ ითვალისწინებს წერილობით ფორმას, კერძოდ უარს ამბობს წერილობით ფორმაზე კონკრეტულ შემთხვევებში. ავტორი ამგვარი ხელშეკრულებების მაგალითად ასახელებს ყოველდღიურ საყოფაცხოვრებო ხელშეკრულებებს კომუნალური ურთიერთობების სფეროში.

ტეჟნიკის განვითარებამ და კომპიუტერიზაციამ დღის წესრიგში დააყენა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების კომპიუტერული ფორმის დასაშვებობის საკითხი. თანამედროვე გერმანელ ავტორთა ნაწილი დღესდღეობით მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შესაძლებელია დაიდოს როგორც ელექტრონული ფორმით ასევე სხვა ტექნიკური საშუალებების გამოყენებითაც³². ავტორთა განმარტებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ელექტრონული

³² Herbert Grziwotz – „Verwaltungsvertrag im öffentlichen Recht“, გვ 48

გაფორმებისას დოკუმენტი ელექტრონულად უნდა იყოს შედგენილი და იგი უნდა შეიცავდეს მხარეთა ელექტრონულად გაფორმებულ ხელმოწერასაც.

როგორც ზემოთ ითქვა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნამდვილობისათვის, რომელიც უძრავი საკუთრების გასხვისებასა თუ უფლებრივად დატვირთვას ეხება, აუცილებელ წინაპირობას სანოტარო წესით გაფორმება და საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია წარმოადგენს. თუ ხელშეკრულება, რომლისათვისაც კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს წერილობითი ფორმის პარალელურად სანოტარო გაფორმებასაც და მხარეები ამ წინაპირობის დაუცველად დადებენ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, მაშინ ამგვარი ხელშეკრულება ბათილად ჩაითვლება. ასეთი მკაცრი მოთხოვნები და წინაპირობები, რომლებსაც გერმანული კანონმდებლობა ითვალისწინებს, განპირობებული არა საჯარო სამართლის დებულებებიდან, არამედ ისინი თავად სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმებიდან იღებენ სათავეს³³. კერძოდ, სამოქალაქო სამართლის ნორმები, რომლებიც ხელშეკრულებათა ფორმას ეხება შესატყვისი ნორმების სახით ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ გამოიყენება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების წერილობითი ფორმა გულისხმობს იმ გარემოებასაც, რომ ყოველი ცვლილება და დამატება ხელშეკრულებაში, ასევე ყოველი ახალი შეთანხმება ხელშეკრულების ირგვლივ მხარეების მიერ ასევე წერილობით უნდა გაფორმდეს. წერილობითი ფორმაა საჭირო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აღსრულების, მისი სისრულეში მოყვენის შესახებ მხარეთა შეთანხმების ფორმულირებისთვისაც. თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თაობაზე ერთერთმა მხარემ წერილობით გააფორმა ოფერტი, მეორე მხარის მიერ განცხადებულ აქცეპტს, ნების გამოხატვას მაშინ ექნება იურიდიული ძალა, თუ ასევე აქცეპტიც წერილობითი ფორმით გაფორმდა. ამ კონკრეტულ შემთხვევაში

³³ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Vrwaltungsverfahrensrecht“, გვ 775

ზებირი შეტყობინება იმისა, რომ ხელშეკრულება ხელმოწერილია, საკმარისი არაა³⁴.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების წერილობით გაფორმების მიზანს წარმოადგენს ის, რომ ამ საშუალებით ხდება მოქალაქის დაცვა ადმინისტრაციის უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან. წერილობით გაფორმებული დოკუმენტი მნიშვნელოვანი დამამტკიცებელი საბუთია უფლება-მოვალეობათა განაწილების შესახებ იმგვარ პარტნიორებს შორის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო და მოქალაქეა. სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის განხილვისას ხშირ შემთხვევაში წერილობით გაფორმებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ერთადერთი დამამტკიცებელი საბუთია. იგი მოქალაქეს უადვილებს ადმინისტრაციული დავისას მტკიცების პროცესს³⁵.

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ გარდა მტკიცებულების ფუნქციისა წერილობით გაფორმებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ერთადერთი დოკუმენტია, რომელიც თავად ხელშეკრულების შინაარსზე გვაძლევს წარმოდგენას. მისი შინაარსიდან ირკვევა მხარეთა უფლება-მოვალეობების გადანაწილების სურათი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საგანი, ხელშეკრულების აღსრულების, მისი ძალაში შესვლისა და გაუქმების პირობები.

1

³⁴ Herbert Grziwotz – „Verwaltungsvertrag im öffentlichen Recht“, 2002, გვ. 48ff.

³⁵ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Kommentar, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, გვ. 887ff.

თავი IV. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი

გერმანული კანონმდებლობის მაგალითზე

საინტერესოდ მიგვაჩნია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის, მისი ფარგლების ფორმულირება თანამედროვე გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის მაგალითზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ინსტიტუტის ხანგრძლივი დროის პერიოდში გამოყენებამ, წარმოშვა ერთიანი სურათი საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სფეროების შესახებ, რომლებიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით წესრიგდება. კერძოდ, გამოიკვეთა ურთიერთობათა წრე, რომლებსაც ადმინისტრაციული ორგანო სახელშეკრულებო ურთიერთობების გამოყენებით აწესრიგებს.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §§ 54-62 დეტალურად არეგულირებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებელი კოდექსში ხმარობს ტერმინს *“საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება”* და არა *“ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება”*, ეს უკანასკნელი სამეცნიერო ლიტერატურაში მოიხსენიება, როგორც განსახილველი ურთიერთობის აღმნიშვნელი ტერმინი.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ კოდექსში იწოდება, როგორც *“საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება”*. *“საჯარო-სამართლებრივი”* ფართო გაგებას გულისხმობს, კერძოდ შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების, უფრო ზუსტად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმები, რომლებიც მოცემულია გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §§ 54-62, საჯარო

სამართლის სფეროში დადებულ ყოველ ხელშეკრულებას შეიძლება შეეხებოდეს. თუმცა ეს ვარაუდი მცდარია, რადგან აღნიშნული კოდექსის §1-ის 1-ლი ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული კოდექსი მხოლოდ “ადმინისტრაციული ორგანოების საჯარო-სამართლებრივ ადმინისტრაციულ საქმიანობას აწესრიგებს”. აქედან გამომდინარე §§ 54-62 მოწესრიგებული საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები არა ყოველი საჯარო-სამართლებრივი ორგანოს მიერ დადებულ ხელშეკრულებებს არეგულირებენ, არამედ მხოლოდ იმ ორგანოებისას, რომელთა საქმიანობაც ადმინისტრაციული საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობაა. კერძოდ, აქ იგულისხმება კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების დადება, რომლითაც ხდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უფლებებისა და მოვალეობების დაწესება, შეცვლა ან შეწყვეტა³⁶. საკითხის დასაკონკრეტებლად უნდა აღინიშნოს, რომ “საჯარო-სამართლებრივ” (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ) ხელშეკრულებას არ წარმოადგენენ სხვა საჯარო სამართლის დაწესებულებათა მიერ დადებული ხელშეკრულებები, როგორცაა მაგალითად, მთავრობის, სასამართლოს, პარლამენტის მიერ დადებული ხელშეკრულებები. ასე მაგალითად:

- სახელმწიფო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები დადებული ფედერაციასა და მიწებს შორის, თავად მიწებს შორის დადებული ხელშეკრულებები;
- საერთაშორისო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები;
- ხელშეკრულებები დადებული სახელმწიფოსა და ეკლესიას, ასევე რელიგიურ გაერთიანებებს შორის.

სხვა შემთხვევებში, ადმინისტრაციული ორგანოების ადმინისტრაციული საქმიანობის დროს გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §§ 54-62 მოქმედებს, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს იმ გამონაკლისი სამართლებრივი სიტუაციების შესახებაც, როდესაც აღნიშნული მუხლები არ გამოიყენება:

³⁶ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ 738

1. §§ 54-62 არ გამოიყენება, როდესაც კონკრეტული სამართლებრივი ნორმები შეიცავენ სპეციალურ წესებს, რომლებიც ან შეესაბამებიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის განკუთვნილ მუხლებს შენაარსობრივად ან მათ ეწინააღმდეგებიან. კერძოდ, ამ შემთხვევებში უპირატესობა სპეციალურ კანონს ენიჭება.

2. §§ 54-62-ის მოქმედება არ ვრცელდება მიწებისა და კომუნების ადმინისტრაციულ ორგანოებზე, თუ ამ კონკრეტულ ორგანოთა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო საქმიანობა უკვე მოწესრიგებულია შესაბამისი მიწის ადმინისტრაციული კანონმდებლობით.

3. გერმანიის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის §§ 54-62 არ გამოიყენება ასევე იმავე კოდექსის § 2-ში აღნიშნულ შემთხვევებში, კერძოდ ა) ეკლესიათა, რელიგიურ დაწესებულებათა და ორგანიზაციათა საქმიანობის პროცესში; ბ) ფედერაციული და მიწათა საფინანსო ორგანოების მიმართ მათ მიერ საგადასახადო საქმიანობის განხორციელების პოცესში; გ) დანაშაულის გამოვლენის, გამოძიებისა და აღკვეთის, ასევე სისხლის სამართლის დანაშაულთა საქმეებისა და სამოქალაქო საქმეების განხილვისას, კერძოდ სამოსამართლეო საქმიანობის პროცესში; დ) გერმანული საპატენტო და სამარკო ნიშნების გამცემი ორგანოების საქმიანობისას საარბიტრაჟო სასამართლოებში; ე) იმ საქმიანობისას, რაც მოწესრიგებულია სოციალური სამართლის კოდექსით; ვ) ომის გამო მიყენებული ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ურთიერთობებისას; ზ) კომპენსაციებისა და ზიანის ანაზღაურების დროს.

4. §§ 54-62 მოქმედება დაუშვებელია, ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობისას, რომელიც უკავშირდება საატესტაციო გამოცდების ან ტესტირებების ჩატარებას³⁷.

³⁷ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ. 831

მას შემდეგ, რაც ზოგადად წარმოდგენა შეგვექმნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ფარგლებზე, საინტერესოა იმის გარკვევა, თუ რას გულისხმობს თავად ცნება განსახილველი სამართლებრივი ურთიერთობისა.

§54-ში მოცემული ლეგალური დეფინიცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა ასე ჟღერს: “საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება ესაა საჯარო სამართლის სფეროში დადებული ხელშეკრულება, რომელიც წარმოშობს, წვეტს ან ცვლის საჯარო-სამართლებრივ ურთიერთობას”. იმისათვის, რომ გავერკვეთ მოცემულ დეფინიციაში, საჭიროა ზუსტად განვსაზღვროთ თუ რას წარმოადგენს ხელშეკრულება. ზოგადად სამართალში მიღებული დებულების თანახმად მხერეების მიერ ორმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტი, რომელიც გამოხატულია ოფერტისა და აქცეპტის ფორმით³⁸.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსზე, აუცილებელია განვიხილოთ, ასევე, ამ შინაარსის ფარგლებიც. კერძოდ, თუ რა ფარგლებში უნდა მოექცეს მხარეების მიერ განსაზღვრული უფლება-მოვალეობები. აქ მთავარი პრობლემაა იმ სამართლებრივი საზღვრის დადგენა, რომელშიც უნდა მოექცეს ადმინისტრაციული სუბორდინაციული ხელშეკრულება, რათა არ მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებათა კომერცირება.

უნდა აღინიშნოს, რომ რადგან ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც საჯარო ხელისუფლების მატარებელი და წარმომადგენელი, კანონთანაა დაკავშირებული, მისი ყოველი საქმიანობაც ასევე კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს. ამ პრინციპს ეწოდება კანონის უზენაესობის პრინციპი. კერძოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს უპირველეს ყოვლისა კონსტიტუციას, კანონებს, ვეროპის სამართალსა და ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს დებულებებს.

³⁸ Harmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ 320

თავი V. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ სამოქალაქო
სამართლის ნორმათა გავრცელების თავისებურებანი

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად “ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამოქალაქო გარიგების დადებისას გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი ნორმაბი და ამ თავით გათვალისწინებული დამატებითი მოთხოვნები”. როგორც ამ ფორმულირებიდან ჩანს, ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციული გარიგების დადებისას უპირატესობას სამოქალაქო სამართლის ნორმებს ანიჭებს გარიგებათა შესახებ და მხოლოდ დამატებით მოთხოვნებად მიიჩნევს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმებს გარიგებათა დადების შესახებ. რაც შეეხება გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსს, §62-ის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმებთან ერთად კონკრეტული საკითხის დასარეგულირებლად სამოქალაქო სამართლის ნორმებიც გამოიყენება ხელშეკრულებათა ზოგადი დებულებების შესახებ.

ჩვენი აზრით, ქართველი კანონმდებელი საჯარო სამართლის სფეროში დადებული სახელშეკრულებო ურთიერთობის მომწესრიგებელ ნორმებად უპირატესად საჯარო სამართლის ნორმებს უნდა მიიჩნევდეს და მხოლოდ დამატებითი მოთხოვნების თუ ხარვეზების შესავსებად უნდა იყენებდეს სამოქალაქო სამართლის შესატყვის ნორმებს.

როგორც ვიცით, არ არსებობს საჯარო სახელშეკრულებო ურთიერთობის მომწესრიგებელი ამომწურავი ნორმები. საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები წესრიგდება კონკრეტულად საჯარო სამართლის შესაბამის დარგში არსებული სპეციალური ნორმების მეშვეობით, როგორც ეს ხდება მაგალითად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროს, რომლიც მოწესრიგებაც ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისი მუხლებით ხდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ რიგ შემთხვევაში წამოიჭრება ერთგვარი ხარვეზები და

კონკრეტული საკითხის მოსაწესრიგებლად საკმარისი არაა მხოლოდ ადმინისტრაციულ კოდექსში არსებული ნორმები ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შესახებ. ამ შემთხვევაში ევროპელი კანონმდებელი მიმართავს სამოქალაქო-სახელშეკრულებო სამართალს და მასში მოცემული ზოგადი დებულებების საფუძველზე ახდენს საკითხის რეგულირებას.

ასე მაგალითად, გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, კომუნების მიერ მიწის გაყიდვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ გამოიყენება სამოქალაქო-სახელშეკრულებო სამართლის დებულებები ნასყიდობის ხელშეკრულებათა შესახებ³⁹.

ასევე არსებობს სხვა მაგალითებიც, რომლებიც მკაფიოდ წარმოაჩენენ სამოქალაქო ნორმების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ გამოყენების შესაძლებლობას. ამგვარი ნორმების გამოყენება ხდება ხელშეკრულების დადების, ხელშეკრულების განმარტების და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით.

ჯერ კიდევ გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის ძალაში შესვლამდე ფორსტჰოფი მიუთითებდა ადმინისტრაციული ურთიერთობების მოწესრიგებისას სამოქალაქო ნორმათა სუბსიდიალური გამოყენების აუცილებლობაზე⁴⁰. ავტორი მსჯელობდა რა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების რაობაზე, მიიჩნევდა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ ჯერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შესაბამისი ნორმები უნდა იქნეს გამოყენებული. შემდგომ კი, გარკვეული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, უნდა მიემართოთ დამატებით სამოქალაქო სამართლის ზოგად დებულებებსო.

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული სამართალი საკმაოდ სრულყოფილიადაა გერმანულ სამართალში კოდიფიცირებული, მაინც არსებობს ერთგვარი სიცარიელე, ე.წ. ხერვეზები, რომელთა შესავსებადაც გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში სამოქალაქო სამართლის ნორმები გამოიყენება.

³⁹ Herbert Grziwotz – „Verwaltungsgestaltung im öffentlichen Recht“, გვ 81.

⁴⁰ Ernst Forstthoff – „Lehrbuch des Verwaltungsrechts“, გვ. 255 ff.

სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმების სუბსიდიური გამოყენება გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში ორი დაბულებით განისაზღვრება: 1. როგორც ვიცით სამოქალაქო სამართალში ნორმირებული და კონკრეტიზირებულია ზოგადი დებულებები, რომლების განკუთვნილია სამართლის სხვა დარგთა მიმართაც, როგორც ზოგადი პრინციპები. აქედან გამომდინარე ამ ზოგადი დებულებების გამოყენება ხდება ადმინისტრაციული სამართლის მიმართაც. 2. ხშირ შემთხვევაში საჯარო სამართალში არსებობს იმგვარი ურთიერთობები, რომელთა მოსაწესრიგებელი ნორმებიც საჯარო სამართლის ფარგლებში არ არსებობს. ამიტომ კანონმდებელი მიმართავს ანალოგიის პრინციპს, კერძოდ კი ხდება სამოქალაქო სამართლის შესატყვისი ნორმების ანალოგიის საშუალებით ადმინისტრაციული სამართალში გამოყენება⁴¹.

გერმანელი იურისტი იურგენ პუნკე სამოქალაქო ნორმების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ გამოყენების დებულებას კრიტიკულად აფასებს და სვამს კითხვას: თუ რა მეთოდების საშუალებით უნდა მოხდეს სამოქალაქო სამართლის ნორმების შემგვები და დამხმარე როლის რეალიზება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ? ავტორი აღნიშნავს, რომ ლიტერატურაში იმ მეთოდის შერჩევისა და გამოყენების შესახებ, რომლითაც უნდა მოხდეს სამოქალაქო ნორმების დამხმარე როლის რეალიზაცია, აზრთა სხვადასხვაობაა გამეფებული. ავტორთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სამოქალაქო ნორმათა გამოყენება უნდა მოხდეს ინდივიდუალურად, საქმის ყოველი კონკრეტული გარემოების შესწავლის შემდეგ და არა სპონტანურად. მაგალითად გერმანელი მეცნიერი კნაკი მიიჩნევს, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივი დებულების გამოყენებამდე უნდა დადგინდეს, შეესაბამება თუ არა¹ ეს უკანასკნელი საერთოდ კერძო და საჯარო სამართლის გამოჯენის პრინციპს და თავად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსს. ამ შესაბამისობის გარკვევა უნდა მოხდეს ყოველი კონკრეტული შემთხვევის გაანალიზებისა და შესწავლის საფუძველზე.

⁴¹ Paola Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsrecht“, გვ.48

საკითხის შემდგომი შესწავლის საფუძველზე იბადება კითხვა: თუ რა პრინციპი და მეთოდი უნდა დაედოს საფუძველად შესატყვისი ნორმის გამოყენებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ? ასევე, სამოქალაქო-სამართლებრივი კონკრეტული დებულება შესაძლებელია თუ არა გამოყენებულ იქნეს ადმინისტრაციულ სამართალში და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებას დაედოს საფუძველად იმის გათვალისწინებით, რომ ღოგმატურად კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნა ხდება.

გერმანელ იურისტთა ნაწილის აზრით სამოქალაქო სამართლის მრავალი ნორმა შეიცავს იმ სამართლებრივ აზრსა და შეხედულებას, რომლებიც უშუალოდ გამოიყენება საჯარო სამართალში, კონკრეტულად კი ადმინისტრაციულ სამართალში შესატყვისი ნორმების შინაარსისა და საფუძვლის მიხედვით. აღნიშნული დებულებიდან გამომდინარე გერმანელ იურისტთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ ამ დროს უნდა მივმართოთ ანალოგიას.

ამ აზრს განაგრცობს კავალა და მიუთითებს, რომ მხოლოდ დამხმარე და შემგები როლის განსახორციელებლად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების გამოყენება უნდა მოხდეს. ავტორის აზრით, აქ საქმე ეხება არა უშუალო არამედ შესატყვისი ნორმების გამოყენებას. ამ უკანასკნელ შეხედულებას თავის წიგნში აკრიტიკებს გერმანელი იურისტი პუნკე და მიუთითებს, რომ ავტორის განმარტებაში გასაოცია ის, რომ იგი მეთოდოლოგიური ცნებების აღრევის პარალელურად ანალოგიის აღიარებით უფლებამოსილებათა დიდ არეალს ნორმის შემფარდებელ ორგანოს ანიჭებს, რომელსაც ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საკუთარი თვალთახედვის მიხედვით შეუძლია მოახდინოს ვარირება მეთოდოლოგიურ ცნებებს შორის.⁴²

⁴² Jürgen Punke – „Verwaltungshandeln durch Vertrag“, გვ 10

საკითხის შემდგომი დაკონკრეტებისათვის საინტერესოა იმ მოცულობის შესახებ ვიქონიოთ წარმოდგენა, რა მოცულობითაც სამოქალაქო სამართლის ნორმები და ზოგადი დებულებები მოქმედებენ ადმინისტრაციულ სამართალში. არსებობს სამართლებრივ ინსტიტუტთა სახეები, რომლებიც როგორც კერძო ასევე საჯარო სამართალშიც გამოიყენებიან. მაგალითისათვის შესაძლოა დავასახელოთ ქმედუნარიანობის ინსტიტუტი. აქედან გამომდინარე გერმანულ იურისტთა გარკვეული ნაწილი მიიჩნევს, რომ ეს კონკრეტული ინსტიტუტები, რომლებიც ზოგადად სამოქალაქო სამართალშია მოწესრიგებული, ადმინისტრაციულ სამართალშიც შესაძლოა იქნენ გამოყენებულნი მათი შინაარსობრივი მსგავსებისა და იდენტურობის გამო შემდგომი მოდიფიკაციის გარეშე. ამ მოსაზრების მიმდევრები არიან მიულერი, ზენდლერი, ჰამანი, კოლერი, გიცინგერი და სხვანი. მიდელი აღნიშნავს, რომ ზოგადი ნორმები სამოქალაქო სამართლიდან ადმინისტრაციულ სამართალში მხოლოდ მოდიფიცირების შემდგომ უნდა იქნეს გადმოტანილი.

რაც შეეხება ანალოგიის საშუალებით სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმის ადმინისტრაციულ სამართალში გამოყენებას, ავტორთა ნაწილი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ანალოგია ესაა ერთადერთი მოქნილი საშუალება ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო სამართალში წარმოშობილი პრობლემებისა და ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. ანალოგიის გამოყენება უნდა მოხდეს საჯარო სამართლის სისტემისა და ინტერესთა შეჯერების საფუძველზე. რა თქმა უნდა, ამ მოსაზრების მოწინააღმდეგე აზრიც არსებობს გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში. დღესდღეობით ლიტერატურაში ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად შერჩეულია პრაგმატულ-სინქრონული შედარებითი მეთოდი. იგი ყოველთვის მიიღება მხედველობაში სამოქალაქო ნორმების ადმინისტრაციულ სამართალში გამოყენების პროცესში.

თავი VI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტები

ადმინისტრაციული გარიგების სუბიექტებს წარმოადგენენ: ადმინისტრაციული ორგანო, ფიზიკური და იურიდიული პირები. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციული-სახელშეკრულებო ურთიერთობა პირობითად ორგვარია:

1. ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან დადებული;
2. ადმინისტრაციული ორგანოებს შორის დადებული.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებს წარმოადგენენ ის პირები, რომლებიც ზოგადად მონაწილეობენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობაში. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის § 11-ის თანახმად ადმინისტრაციული სამართლის სუბიექტებს წარმოადგენენ ფიზიკური და იურიდიული პირები, გაერთიანებები და ასევე თავად ადმინისტრაციული ორგანო. ამასთან მეცნიერები მიუთითებენ, რომ თავად ადმინისტრაციული მოხელე როგორც დამოუკიდებლად აღებული სუბიექტი, ვერ იქნება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის, კერძოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამოუკიდებელი სუბიექტი, გამომდინარე იქიდან, რომ სუბიექტი შესაძლებელია იყოს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო, რომლიც უფლებების და მოვალეობების მატარებლის როლშიც, კონკრეტულ შემთხვევაში, ესა თუ ის ადმინისტრაციული მოხელე გამოდის⁴³.

საკითხის დასაკონკრეტებლად საჭიროა კიდევ ერთხელ გაუესვათ ხაზი იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციულ მოხელეს მხოლოდ უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში, რაც იმაში გამოიხატება, რომ დადოს ხელშეკრულება და უზრუნველყოს ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ვალდებულების შესრულება. ხელშეკრულების მხარედ კი იგი არ

⁴³ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ 770.

გოიაზრება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორად ყოველთვის თავად ადმინისტრაციული ორგანო გამოდის, რომელიც თავის ფუნქციებს მოხელის მეშვეობით ახორციელებს.

ამასთან აღსანიშნავია, რომ არა ყველა შემთხვევაში ხდება ხელშეკრულების დადება მხოლოდ ხელშეკრულების მხარის უშუალო მონაწილეობით. ისევე როგორც სამოქალაქო სამართალში, სადაც ხელშეკრულების დადება როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირის მიერ წარმომადგენლის მეშვეობითაა შესაძლებელი, ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროსაც ხელშეკრულებათა სუბიექტები თავიანთ სახელშეკრულებო ნებას წარმომადგენლის მეშვეობით გამოხატავენ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება წარმომადგენლის მეშვეობით შეუძლიათ როგორც

- ქმედუნარიან, ასევე შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონე ფიზიკურ პირებს;
- იურიდიულ პირებსა და გაერთიანებებს კანონიერი წარმომადგენლის მეშვეობით;
- ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომლებიც სახელშეკრულებო ურთიერთობებში წარმოსდგებიან ხელმძღვანელის, წარმომადგენლის ან სხვა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული მოხელის მეშვეობით⁴⁴.

ადმინისტრაციულ სამართალში წარმომადგენლობის უფლების საკანონმდებლო საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 86-ე – 91-ე მუხლები. ოდექსით გარანტირებულია ყველა სუბიექტის უფლება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთობა წარმომადგენლის მეშვეობით მოაწესრიგოს. კოდექსი ითვალისწინებს წარმომადგენლის სავალდებულო დანიშნვის წესს ისეთ შემთხვევებში, როცა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირი არ არის რეგისტრირებული საქართველოსი და არ გააჩნია მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი, არ როდეცა, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობს 25 პირზე მეტი. ამ შემთხვევებში მოქალაქეებს განესაზღვრებათ

⁴⁴ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ 7721

წარმომადგენლის დანიშვნის ვადა, რომლიც გასვლის შემთხვევაშიც ადმინისტრაციული ორგანო თავად ნიშნავს მათ წარმომადგენელს.

როდესაც საუბარია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებზე, აუცილებელია გავამახვილოთ ყურადღება მოქალაქის, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტის სტატუსზე. კერძოდ, აქ საჭიროა ხაზი გაუსვათ იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობის დროს მოქალაქე უკვე აღარ წარმოადგენს ადმინისტრაციის მხოლოდ ობიექტს. იგი თანაბარ საფეხურზე დგას ადმინისტრაციული ორგანოს გვერდით და მის თანასწორუფლებიან პარტნიორად გვევლინება. სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში მოქალაქეს ენიჭება უფლებათა და მოვალეობათა რეალიზაციის იგივე საშუალებები, როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოს. ბუნებრივად ურთიერთდაქვემდებარებული ადმინისტრაციული ურთიერთობის ამ ახალ თანასწორობის პრინციპზე აღმოცენებულ ურთიერთობაში, მოქალაქე წარმოგვიდგება სრულუფლებიან სუბიექტად.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის დამახასიათებელია ორი ძირითადი სუბიექტის, მოქალაქისა და ადმინისტრაციული ორგანოს, ერთობლივი მონაწილეობა. თუმცა არის შემთხვევები, როცა კონკრეტული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სუბიექტებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოები ან მხოლოდ მოქალაქეები წარმოადგენენ. ამ საკითხებზე ყურადღებას მომგვეწონ თავებში გავამახვილებთ.

§ 1. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა კლასიფიკაცია

უნდა აღინიშნოს, რომ ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოკვეთილ სახეებს არ იცნობს. გერმანიის ადმინისტრაციული სამართალი კი განასხვავებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეებს სხვადასხვა კრიტერიუმების მიხედვით. ამასთან აღსანიშნავია, რომ თავად ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ამომწურავ ჩამონათვალს არ შეიცავს ანუ არ არსებობს ნუმერუს ცლასუს პრინციპი. მხოლოდ §55 და §56 განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სპეციალურ სახეებს, კერძოდ *შორიგების* (Vergleichsvertrag) და *გაცვლის* ხელშეკრულებებს (Austauschvertrag). გარდა ამ ე.წ. სპეციალური ხელშეკრულებებისა გერმანიის სამეცნიერო იურიდიულ ლიტერატურაში გამოკვეთილია შემდეგი სახის ხელშეკრულებები: *სუბორდინაციული* და *კოორდინაციული* ბუნების, ასევე *მავალბელი* და *განკარგულებითი* ხელშეკრულებები. სამართლებრივი ურთიერთობისა და კერძოდ კი იმის გათვალისწინებით, რომ ხელშეკრულების მხარეები ხელშეკრულების შინაარსის მიუხედავად ერთმანეთთან არიან დაკავშირებულნი, განასხვავებენ *კოორდინაციულ-სამართლებრივ* და *სუბორდინაციულ-სამართლებრივ* ხელშეკრულებებს, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ძირითად სახეებს.

§ 2. სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული

ხელშეკრულება

სუბორდინაციულ-სამართლებრივია ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომლის დროსაც ხელშეკრულების მხარეები გარდა სახელშეკრულებო ურთიერთობისა ერთმანეთთან ასევე ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობაში იმყოფებიან. ამ შემთხვევაში იგულისხმება ისეთი სამართლებრივი ურთიერთობა, როდესაც მხარეები სახელშეკრულებო ურთიერთობათა ფარგლებს გარეთ, ნორმალურ სიტუაციაში, ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს წარმოადგენენ. სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მაგალითს წარმოადგენს ყველა ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დადებული მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის⁴⁵.

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება გამოიყენება იმგვარი ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად, რომლებიც თავისი შინაარსის მიხედვით შეიძლება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემითაც დარეგულირდეს. ამის მაგალითს წარმოადგენს შემთხვევა, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით გასცემს მოქალაქეზე მშენებლობის ნებართვას, რომელიც ასევე ადმინისტრაციული აქტითაც შეიძლება მოწესრიგებულიყო ანუ იგივე მშენებლობის ნებართვა ადმინისტრაციულ ორგანოს შეეძლო მოქალაქისათვის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის საფუძველზე მიეცა.

შესაძლებელია სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ასევე განესაზღვროს ვალდებულება შემდგომში გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი ამა თუ იმ საკითხის მოსაწესრიგებლად. ასე მაგალითად, მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებით იღებს ვალდებულებას

⁴⁵ Obermayer - „Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ 1051

მშენებელზე გასცეს მშენებლობის ნებართვა, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით ხორციელდება⁴⁶.

სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებით შესაძლებელია ადმინისტრაციულმა ორგანომ იკისროს არამხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ან ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისაგან თავის შეკავება, არამედ ასევე ისეთი ვალდებულებაც რომელიც სხვა სახის საჯარო-სამართლებრივ სიკეთეს გულისხმობს. მაგალითად რეალური მოქმედებების შესრულება, როგორცაა გზების გაყვანა-მოწესრიგება ან სამართლებრივი ნორმების გამოცემა, მაგალითად მშენებლობის პროექტის დადასტურებასთან, დამოწმებასთან დაკავშირებული ნორმების.

მაგალითებიდან გამომდინარეობს, რომ სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ნაწილობრივ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის ვალდებულებას შეიცავს, ნაწილობრივ ცვლის ადმინისტრაციულ აქტს, ხოლო რიგ შემთხვევაში კი საერთოდ არ იმყოფება უშუალო კავშირში ადმინისტრაციულ აქტთან.

საერთო ჯამში შეიძლება დავასკვნათ, რომ სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება უმეტესად დაიდება იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულების მხარეებს ურთიერთდაქვემდებარებული სუბიექტები წარმოადგენენ და ეს ურთიერთობა მათ შორის ადმინისტრაციული აქტის გამოცემითაც შეიძლება მოწესრიგებულიყო.

განასხვავებენ სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების ორ სახეს: კანონში მოხსენიებულ და არმოხსენიებულ სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ხელშეკრულებებს (benannte und unbenannte Verträge). პირველი სახე ხელშეკრულებებისა და მათი სახელწოდება და შინაარსი პირდაპირაა ამ თუ იმ კანონით გათვალისწინებული, განსაკუთრებით იგულისხმება სპეციალური კანონები. რაც შეეხება ხელშეკრულებათა მეორე სახეს, მას სპეციალური კანონი არ

⁴⁶ Carl Hermann Uwe/ Hans-Weber Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ 753

ითვალისწინებს, იგი გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსის §54-დან უშუალოდ გამომდინარეობს⁴⁷.

§ 3. კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

კოორდინაციულ-სამართლებრივია ხელშეკრულება, რომლის მხარეებიც ერთმანეთისადმი ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს არ წარმოადგენენ. კერძოდ, აქ იგულისხმება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება დადებული ორ ან მეტ ადმინისტრაციულ ორგანოს, საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელ ორგანოს შორის. მასთანავე, კოორდინაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის თითოეული სუბიექტის მიერ მოქალაქესთან დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იქნება სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხასიათის.

უმეტესად კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ ორგანოთა შორის დაიდება. ამ დროს სახეზე არ არის ხელშეკრულების, არსებული ურთიერთობის წარმმართველი ადმინისტრაციული ორგანო. ეს ის შემთხვევაა, როცა ხელშეკრულების ორივე მხარემ სახელშეკრულებო პროცესის წარმართვა ერთმანეთთან შეთანხმებით უნდა მოახდინონ. გამონაკლისია კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების ერთ-ერთი სუბიექტის მიერ

⁴⁷ Knack - „Verwaltungsverfahrensgesetz“, gv.855-856

ისეთი კომპეტენციის განხორციელება, რომელიც ჩვეულებრივ კერძო პირს განეკუთვნება.

კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების მაგალითს წარმოადგენენ შემდეგი სახის ხელშეკრულებები: ხელშეკრულებები საეკლესიო საზოგადოებებს და კომუნალურ ორგანიზაციებს შორის სასაფლაოების მიმართ ადმინისტრაციული წესების დანერგვის თაობაზე; რკინიგზასა და მშენებლობის სამინისტროს შორის გზებისა და რკინიგზის კეთილმოწყობის თაობაზე და ა.შ.

არაურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის წარმოშობილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა ძირითადად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მეშვეობით წარიმართება. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა ერთი მხარის მიერ მეორის მიმართ და საკითხის ამ გზით მოგვერება უადგილოც კი იქნება. აქვე უნდა მივუთითოთ ისეთი სახის ადმინისტრაციულ ურთიერთობაზე, რომელიც საჯარო სამართლის სფეროში სხვადასხვა ინსტანციებზე მდგომ სუბიექტებს შორის წარმოიშობა. კერძოდ, ეს ის შემთხვევაა, როცა ადმინისტრაციული ორგანოები იერარქიული თვალსაზრისით სხვადასხვა საფეხურზე იმყოფებიან და მათ შორის ურთიერთობა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემითაც შეიძლება დარეგულირდეს. მეცნიერთა ნაწილი ასეთი სახის ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, წარმოშობილს სხვადასხვა ინსტანციაზე მდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად მიიჩნევს.⁴⁸ თუმცა, საინტერესოა ის თანამედროვე მოსაზრებები ამგვარი შემთხვევის შესახებ, რომელსაც პროფესორი ციკოვი იძლევა. მისი აზრით, კოორდინაციულ-სამართლებრივი სახის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შინაარსობრივად უფრო ფართოა, ვიდრე მისი მნიშვნელობა არსებული გაგებითაა წარმოდგენილი. კერძოდ, გამოკვლევებით დასტურდება, რომ არც ყოველი ხელშეკრულება დადებული ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქეს შორის წარმოადგენს

⁴⁸ Meyer/Borgs – „Kommentar zum Verwaltungsverfahren Gesetz“, გვ 500

სუბორდინაციულ-სამართლებრივ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას და არც ორ სხვადასხვა საფეხურზე მდგომ ადმინისტრაციულ ინსტანციას შორის დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება იყოს ასევე სუბორდინაციულ-სამართლებრივი. ის საფუძველი, რომ ერთ ადმინისტრაციულ ინსტანციას მეორის მიმართ რიგ შემთხვევებში ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის უფლება აქვს, არ კმარა იმის დასამტკიცებლად, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადება შესაძლებელია. ამიტომ, ასეთ შემთხვევაში სხვადასხვა საფეხურზე, ინსტანციაზე მდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულებები ვერ იქნება სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ბუნების. ისინი კოორდინაციულ-სამართლებრივია, მოუხდავად იმისა, რომ ხელშეკრულების მხარეები საჯარო სამართლის ფარგლებში სხვადასხვა ინსტანციაზე მდგომ სუბიექტებს წარმოადგენენ. ურთიერთდაქვემდებარებულობის პრინციპი ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის თავისი შინაარსით განსხვავდება იმ ურთიერთაქვემდებარებისაგან, რომელიც საჯარო სფეროში სხვადასხვა ინსტანციებს შორის არსებობს⁴⁹.

|

⁴⁹ Jan Ziekow, Thorsten Siegel – „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, 33:607

§ 4. მავალბელი და განკარულებითი ადმინისტრაციული

ხელშეკრულება

იურიდიულ ლიტერატურაში ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებს განასხვავებენ ასევე მათი შინაარსის მიხედვით. კერძოდ, აქ იგულისხმება თავად ხელშეკრულებით მოწესრიგებული ურთიერთობის ბუნება და შინაარსი. ისევე როგორც სამოქალაქო სამართალი, ადმინისტრაციული სამართალიც განასხვავებს ხელშეკრულებათა შინაარსის მიხედვით მავალბელ და განკარგულებით ხელშეკრულებებს. პირველი სახის ხელშეკრულების შინაარსი სამოქალაქო სამართალში ვალდებულებით-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ტიპს ქმნის, კერძოდ, მისი შინაარსი ხელშეკრულების მხარეებს გარკვეულ უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს. ხოლო რაც შეეხება მეორე სახეს, ასევე გავრცელებულს სამოქალაქო სამართალში, იგი მიმართულია უკვე არსებული ვალდებულებით-სამართლებრივი ურთიერთობების აღსრულების, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ⁵⁰.

მავალბელი და განკარგულებითი ხელშეკრულებით ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია იკისროს რაიმე მოქმედების შესრულება (ვალდებულებითი შინაარსის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება) ან უკვე თავად არსებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოახდინოს რაიმე მოქმედების შესრულება. კერძოდ, პირველ შემთხვევაში ხელშეკრულების მხარეები კისრულობენ გარკვეულ ვალდებულებას და მათ აქვთ უფლება მოსთხოვონ ერთმანეთს ვალდებულების შესრულება, მეორე შემთხვევაში კი სახეზეა, უკვე არსებული ხელშეკრულებიდან ან ასევე კანონიდან გამომდინარე ვალდებულებების შესრულება. მაურერი აკონკრეტებს განკარგულებითი ხელშეკრულების როლს ადმინისტრაციულ სამართალში და ასკენის, რომ მისი ფარგლები განუსაზღვრელი და ფართო არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ტიპის ხელშეკრულება განსაზღვრულ განკარგულებას შეიცავს, იგი მაინც ვერ ჩაითვლება ადმინისტრაციული აქტის

⁵⁰ Carl Hermann Ule – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ 755

შემცველად. ავტორს მიაჩნია, რომ არ შეიძლება ყოველ ადმინისტრაციულ აქტში “განკარგულება” დავინახოთ და ყოველი ადმინისტრაციული აქტის შემცველი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შინაარსის მიხედვით განკარგულებით ხელშეკრულებად მივიჩნიოთ. ამასთან აღსანიშნავია, რომ განკარგულებითი ხელშეკრულებით ვერ მოხდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გარკვეული მოქმედების შესრულება, თუ კანონმდებლობა ამ კონკრეტული მოქმედებისათვის შესრულების სპეციალურ წესს ითვალისწინებს. ასე მაგალითად, მოხელეთა დანიშვნა ადმინისტრაციული განკარგვითი ხელშეკრულების მეშვეობით შეუძლებელია, რადგან კანონი ამ შემთხვევისათვის დანიშვნის ბრძანების ხელში გადაცემის წესს ითვალისწინებს⁵¹.

⁵¹ Knack – „Verwaltungsverfahrenesetz“, გვ 865

§ 5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განსაკუთრებული სახეები

ამომწურავი ჩამონათვალი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სახეებისა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული არ არის. თუმცა კანონმდებელი აღნიშნული კოდექსის §§55,56 ასახელებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ე.წ. სპეციალურ სახეებს, როგორცაა მორიგებისა (Vergleichsvertrag) და გაცვლის (Austauschvertrag) ხელშეკრულებები. მათი სპეციფიკურობა გამოწვეულია არამხოლოდ იმით, რომ ისინი ხშირად გამოიყენება პრაქტიკაში, არამედ იმითაც, რომ ისინი მათთვის დამახასიათებელ სიძნელებებს ქმნიან.

ა) მორიგების ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში

მორიგების ხელშეკრულებით მხარეები ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე წინააღმდეგობებს და გაურკვევლობას ორმხრივი მორიგებით (დათმობით) აღმოფხვრიან. მორიგების ხელშეკრულების წინაპირობას წარმოადგენს 1. ფაქტობრივი და სამართლებრივი გაურკვევლობის მოგვარების არსებობა ხელშეკრულების შინაარსში; 2. არსებული გაურკვევლობისა თუ წინააღმდეგობის დაძლევის შესაძლებლობა მხოლოდ გადამჭრელი ზომებით; 3. ხელშეკრულების ორივე მხარის მიერ წინააღმდეგობების დაძლევა ორმხრივი დათმობის საფუძველზე.⁵² მორიგების ხელშეკრულების ამოსავალი დებულება ისაა, რომ მხარეების მიერ განხორციელებული დათმობა მიმართული უნდა იყოს ხელშეკრულებიდან გამომდინარე წინააღმდეგობების აღმოფხვრისაკენ და არა მხარეების აზრთასხვადასხვაობის გამო წარმოშობილი სიძნელების დაძლევისაკენ. ამასთან, მხარეთა მიერ სუბიექტური წარმოდგენა იმისა, რომ ფაქტობრივი ან სამართლებრივი სიძნელეა სახეზე, არ კმარა. აუცილებელია ასევე ობიექტური

⁵² Harmut Maurer – „Allgemeines VErwaltungsrecht“, გვ 328

მიზეზის არსებობაც. კერძოდ, ფაქტობრივი და სამართლებრივი ბუნდოვანება აღქმული უნდა იყოს ხელშეკრულების ორივე მხარის მიერ როგორც სუბიექტურად ასევე ობიექტურადაც. ბუდახი მიუთითებს, რომ მორიგების ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში განსხვავდება მორიგებისაგან სამოქალაქო სამართალში იმ მომენტით, რომ სამოქალაქო-სამართლებრივი მორიგებისთვის საკმარისია ცალმხრივი სუბიექტური ფაქტორით განპირობებული ბუნდოვანების არსებობა, ასეთი რამ კი ადმინისტრაციულ სამართალში დაუშვებელია. ბუნდოვანება გამოდინარე ხელშეკრულების ფაქტობრივი თუ სამართლებრივი გარემოებებიდან ყოველთვის მხარეთა მიერ ომხრივად აღქმული და ასევე, ობიექტური პირობებით განპირობებული უნდა იყოს. ბუნდოვანება, წინააღმდეგობა სეზხეა, თუ მაგალითად კონკრეტულ შემთხვევაში კონკრეტული სამართლებრივი ნორმის გამოყენება საეჭვო ან ეჭვქვეშ დგას მისი გამოყენების დასაშვებობა, სახეზე არ არის სასამართლოს ერთმნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება სადაო საკითხთან დაკავშირებით და ასევე საკითხის შემდგომი გარკვევა უაზროდ ღიდ საპროცესო დროს და თანხებს მოითხოვს.

საერთო ჯამში მორიგების ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში ემსახურება იმ იდეას, რომ სახელშეკრულებო ურთიერთობებისას წარმოშობილი წინააღმდეგობები მხარეთა ურთიერთდათმობით გადაიჭრას. ციკოვის აზრით, მორიგების ხელშეკრულება საფუძველია პროცესის ეკონომიურობისა. კერძოდ, მორიგებისა და ურთიერთდათმობის საშუალებით ხდება საკითხის სწრაფი გადაწყვეტა, რასაც ადმინისტრაციული საქმისწარმოებისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს.

მორიგების ხელშეკრულების მაგალითად შეიძლება შემდეგი შემთხვევა მოვიყვანოთ: ადმინისტრაციული ორგანო ითხვს მოქალაქისაგან 100 ლარის ოდენობის ფულადი ვალდებულების შესრულებას. ამასთან თავად თანხის გადახდის ვალდებულების არსებობა საეჭვოა, კერძოდ იმ საფუძველით, რომ სხვადასხვა სასამართლო ინსტანციამ სხვადასხვაგვარად გადაწყვიტა და

დასაბუთა ფულადი ვალდებულების არსებობა და ასევე იურიდიულ ლიტერატურაშიც აზრთასხვადასხვაობაა სადავო საკითხთან დაკავშირებით. კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის განხორციელებული მორიგებით საკითხი მოგვარდა, კერძოდ მოქალაქემ იკისრა არა 100 ლარის, არამედ 50 ლარის გადახდა, ე.ი. ორივე მხარის მიერ მოხდა გარკვეული დათმობის განხორციელება.

ამასთან საინტერესოა გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში შეცდომით დადებული (მცდარი) მორიგების ხელშეკრულების შინაარსი. კერძოდ იგულისხმება, რომ თუ მორიგების ხელშეკრულების რომელიმე ერთ-ერთი წინაპირობა არ არის სახეზე ან ორმხრივი დათმობის ნაცვლად ხელშეკრულების მხოლოდ ერთმა მხარემ მოახდინა სახელშეკრულებო ურთერთობიდან გამომდინარე წინააღმდეგობის აღმოსაფხვრელად დათმობა, მაშინ ადმინისტრაციული კოდექსის § 55 არ გამოიყენება, კერძოდ სახეზე არ გვექნება მორიგების ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. რაც შეეხება ამგვარი ხელშეკრულების ნამდვილობას, გამოიყენება ადმინისტრაციული კოდექსის § 59, კერძოდ მასში მითითებული წინაპირობების არარსებობისას შეცდომით დადებული მორიგების ხელშეკრულება ბათილად ჩაითვლება.

ბ) გაცვლის ხელშეკრულება ადმინისტრაციულ სამართალში

გაცვლის ხელშეკრულება ძირითადად მოქალაქეთა ინტერესების დაცვას ემსახურება ადმინისტრაციის თვითნებობისაგან. მისი შინაარსი ორმხრივი ვალდებულებების არსებობას გულისხმობს, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული შემხვედრი ვალდებულება საჯარო ვალდებულების განხორციელებას ისახავს მიზნად. იგი მოითხოვს შემდეგი წინაპირობებს:

1. განსაზღვრული შეთანხმებული მიზნის არსებობა.

კერძოდ, მოქალაქე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისას არა ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივ გადაწყვეტილებას, არამედ ერთობლივად მიღებულ გადაწყვეტილებას ემორჩილება. აქედან გამომდინარე, აკრძალულია გლობალური, უშინაარსო და ბუნდოვანი მიზნის შემცველი ვალდებულებების დაწესება მხარეთა მიერ⁵³.

2. საჯარო ვალდებულებების შესრულების მოთხოვნა.

აქ იგულისხმება ის მომენტი, რომ შეთანხმებული ვალდებულება საჯარო-სამართლებრივ ინტერესებს უნდა ემსახურებოდეს, წმინდა ფისკალური ინტერესები კონკრეტულ შემთხვევაში საკმარისი არაა.

3. თანაფარდობის პრინციპი

მოქალაქის საჩივრის დაკმაყოფილება შემხვედრი ვალდებულების განხორციელებით ადმინისტრაციულ ორგანოს მხოლოდ მაშინ შეუძლია, როცა ამის შესაძლებლობას კანონი სპეციელურად ითვალისწინებს ან ქმნის ამგვარი შემხვედრი ვალდებულების განხორციელების წინაპირობას.

4. სახელშეკრულებო სიკეთესთან საგნობრივი კავშირის არსებობა.

კერძოდ, აუცილებელია გაცვლის ხელშეკრულების შინაარსი საგნობრივ კავშირში იყოს შემხვედრ ვალდებულებასთან. აკრძალულია ისეთი შემხვედრი ვალდებულების დაწესება, რომელიც შინაარსობრივად და საგნობრივად

⁵³ Hans J. Wolff, Otto Bachof, Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, გვ 802

ადმინისტრაციულ ურთიერთობათა სხვა სფეროს ეხება. ასე მაგალითად, თუ ხელშეკრულება დაიდო წყლით მომარაგების სფეროში, დაუშვებელია შემხვედრი ვალდებულების შინაარსი ავტოსადგომის გამოყენების ვალდებულებისკენ იყოს მიმართული. ანუ შინაარსობრივად ერთი სახის ხელშეკრულების მიმართ არ უნდა იქნეს გამოყენებული სხვა შინაარსის მქონე ადმინისტრაციული ურთიერთობიდან გამომდინარე ვალდებულება.

§ 6. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება “კერძო პირებს” შორის

როგორც ზემოთ დავინახეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება არსებობდეს როგორც ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის (კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება), ასევე მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის (სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება). გერმანიის იურიდიულ ლიტერატურაში გაშეფებულია აზრი იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული შინაარსის ხელშეკრულება, ე.წ. საჯარო-სამათლებრივი ხელშეკრულება შეიძლება ასევე ორ კერძო პირს შორის დაიდოს. თუმცა ამ მოსაზრებას ჰყავს მოწინააღმდეგე აზრიც, კერძოდ, გერმანელი იურისტი გერნი აღნიშნავს, რომ ორ კერძო პირს შორის დადებული ხელშეკრულება ყველა შემთხვევაში შეიძლება მხოლოდ სამოქალაქო-სამართლებრივი იყოს⁵⁴.

⁵⁴ Alfons Gem – „Der Vertrag zwischen Privaten über öffentlichrechtliche Berechtigungen un Verpflichtungen-zur Dogmatik des öffentlichen Rechts“, გვ 51

გერმანული იურისტი ოტო მაიერი უარყოფდა რა ზოგადად საჯარო-სამართლებრივი ბუნების ხელშეკრულებათა არსებობას ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის, იგი ასევე მცდარად მიიჩნევდა აზრს კერძო პირებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობის თაობაზე. თანაბარ საფეხურზე მდგომ სუბიექტს შორის დადებული ხელშეკრულება ყოველთვის სამოქალაქო-სამართლებრივია, მიიჩნევა მაიერი. მის აზრს იზიარებენ ასევე თანამედროვე მეცნიერების ისეთი იურისტები როგორებიც არიან კრაუსი, ჯაკომელი და ულე⁵⁵. თუმცა მოუხედავად ამ მეცნიერთა მტკიცებისა, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება ვითარდებოდა და იგი მიდიოდა იმ დასკვნამდე, რომ პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები ორ კერძო პირს შორის დადებული ხელშეკრულებების ადმინისტრაციული ბუნების მქონე ხელშეკრულებად მიჩნევის შესახებ. რადგან გერმანული კანონმდებლობა და მეცნიერება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოჯენის და მისი შინაარსის დახასიათებისას ხელშეკრულების ბუნებიდან გამომდინარეობს, ამიტომ მოუხედავად ხელშეკრულების სუბიექტებისა ხელშეკრულების ბუნების განსაზღვრა იმაზე დამოკიდებული, ასრულებს თუ არა ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

ორ კერძო პირს შორის დადებული ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ბუნების მქონე ხელშეკრულებად მიჩნევა, ქართული ადმინისტრაციული მეცნიერებისათვის შეიძლება უჩვეულოდ იქნეს მიღებული. ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობა პირდაპირ განსაზღვრავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის ზ) ქვეპუნქტში, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთი სუბიექტი ყოველთვის ადმინისტრაციული ორგანო შეიძლება იყოს, რომელიც საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით დებს

⁵⁵ Giemulla / Jawoesky / Müller-Ur - „Verwaltungsrecht“, გვ.325

ხელშეკრულებას სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ან მოქალაქესთან. ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში არსებული დეფინიცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა გამორიცხავს კერო სუბიექტებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განხორციელების შესაძლებლობას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მრავალი ცვლილება შევიდა და ეს ცვლილებები შეეხო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტსაც, ხელშეკრულების ადმინისტრაციულად მიჩნევის კრიტერიუმად ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აუცილებელ სუბიექტად მაინც ადმინისტრაციული ორგანოს მიიჩნევს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების შემდგომ, მოხდა ხელშეკრულების მიზანზე ორიენტირის აღება, მაგრამ პარალელურად მაინც დატოვა კანონმდებელმა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების აუცილებელ პირობად ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ხელშეკრულების დადებაში.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსიდან კერძო პირებს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაშვებობის დებულება არ გამოძინერეობს. თუმცა, გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ამგვარი ხელშეკრულებები დასაშვებია ადმინისტრაციულ სამართალში იმდენად, რამდენადაც მათი საჭიროება ზოგადი სამართლებრივი წესრიგიდან გამომდინარეობს.

რადგან გერმანული იურიდიული დოქტრინის თანახმად ადმინისტრაციულ, საჯარო-სამართლებრივ, ხელშეკრულებად მიიჩნევა ისეთი ხელშეკრულება, რომლის მიზანსაც საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება და შესაბამისად, საჯარო მიზნების განხორციელება წარმოადგენს, ამიტომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შინაარსობრივი დატვირთვიდან გამომდინარე შეიძლება ორ კერძო პირს შორისაც დაიდოს. გერმანული კანონმდებლობა უარყოფს რა სუბიექტების თეორიას, ადმინისტრაციული და კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ურთიერთგამიჯვნისას თავად ხელშეკრულების

შინაარსიდან გამოდის. კერძოდ, არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს წარმოადგენს თუ არა კონკრეტული ხელშეკრულების მხარეს ადმინისტრაციული ორგანო. თუ ხელშეკრულების შინაარსი საჯარო-სამართლებრივი ამოცანების განხორციელებასთანაა დაკავშირებული, მაშინ ეს კონკრეტული ხელშეკრულება საჯარო სამართლის სფეროს მიეკუთვნება. აქედან გამომდინარე, კიდევ ერთხელ დავასკვნით, რომ გერმანული კანონმდებლობა მიზანშეწონილად მიიჩნევს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების დადების შესაძლებლობას ორ კერძო პირს შორის.

აღსანიშნავია, რომ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებებიდანაც პირდაპირ ირკვევა კერძო პირებს შორის დადებული ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად მიჩნევის შესაძლებლობა. მასთან, სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან გამომდინარეობს, რომ თუ ხელშეკრულების შინაარსი ამგვარი ურთიერთობის სავალდებულობას შეესაბამება, მაშინ ხელშეკრულების მხარეთა ბუნებას, არანაირი მნიშვნელობა არ ენიჭება. თუ კერძო პირთა შორის დადებული ხელშეკრულება ადმინისტრაციული ბუნებისაა და ადმინისტრაციულ, საჯარო-სამართლებრივ მიზანს ემსახურება, მაშინ იგი დასაშვებია და მის მიმართ მხოლოდ სპეციალური ნორმები გამოიყენება⁵⁶.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კერძო მოქალაქეებს შორის მხოლოდ მაშინაა დასაშვები, როდესაც შესაბამისი სამართლის ნორმებით მხარეებისთვის პირდაპირაა განსაზღვრული საჯარო-სამართლებრივი შინაარსის მოქმედების შესრულება საჯარო სამართლის ფარგლებში. ასეთი კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების მაგალითს წარმოადგენს მესკუთრის მიერ შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობით მესამე პირისათვის გზის დასუფთავების ვალდებულების გადაკისრება. ასევე, სახლის მეპატრონეს შეუძლია

⁵⁶ Paula Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsrecht“, გვ 105

შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობით თავისი განაწესი დააწესოს სახლის მცხოვრებთათვის⁵⁷.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონი წყლით უზრუნველყოფის შესახებ § 95 პირდაპირ იძლევა შესაძლებლობას წყლის მოხმარების სფეროში წამოჭრილი ურთიერთობების მოწესრიგება შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს თანხმობით კერძო პირზე ვალდებულებების გადაკისრებით მოხდეს⁵⁸.

ევროპის წამყვანი ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის და ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლამ დამანახა, რომ არსებობს უამრავი ცხოვრებისეული მაგალითი, როდესაც ადამინი სულაც არ გრძნობს, რომ მისი მოქმედებით, მის მიერ ხელშეკრულების დადებით, თუმცა კერძო პირთან, იგი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს, მას წარმოეშობა საჯარო სამართლის ნორმებით განსაზღვრული უფლებები და მოვალეობები. კერძო პირებს შორის დადებული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მაგალითს წარმოადგენს ასევე ორ სტუდენტს შორის შეთანხმება, ხელშეკრულება საუნივერსიტეტო სასწავლო ადგილების გაცვლის შესახებ⁵⁹.

მაიერი მიუთითებს ასევე კოორდინაციულ-სამართლებრივი ტიპის ადმინისტრაციულ ხელშეკრულების არსებობაზე მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. ამგვარი სახის ხელშეკრულების მაგალითად იგი სამშენებლო სამართლის § 123-ის მე-3 ნაწილს ასახელებს. თუმცა აქვე აღნიშნავს, რომ აღნიშნული ხელშეკრულება მეცნიერთა უმეტეს ნაწილს სუბორდინაციულ-სამართლებრივად მიაჩნია. ავტორის აზრით, გერმანულ ადმინისტრაციისთვის შორის ბოლო პერიოდში შეიმჩნევა ტენდენცია, ხელშეკრულებები დადებული

⁵⁷ Giemulla / Jawoesky / Müller-Urn – „Verwaltungsrecht“, გვ.334

⁵⁸ Ulrich Battis – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ. 216

⁵⁹ უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში შესაძლებელია ამგვარი ურთიერთობების წარმოშობა სტუდენტებს შორის.

ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის კერძო სამართლის მოქმედების სფეროს დაუქვემდებარონ.

§ 7. ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა უახლესი სახეები

სახელმწიფო თავის ამოცანებს როგორც კერძო-სამართლებრივი, ასევე საჯარო-სამართლებრივი ნორმების გამოყენებით ახორციელებს. თუმცა, დღესდღეობით გამოიკვეთა იმგვარ ურთიერთობათა სფერო, როდესაც სახელმწიფო უკვე როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის ნორმებსაც იყენებს ერთდროულად კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად. ამგვარ ახლებური ტიპის სამართლებრივ ურთიერთობებს კოოპერაციული ურთიერთობები ეწოდება (public private partnerships).

კოოპერაციული ხელშეკრულებები დამკვიდრდა ისეთ სფეროებში, როგორცაა ქალაქების აღმშენებლობისა და დაგეგმარების სფერო, ინფრასტრუქტურული სფერო, ბუნების დაცვის სფერო, საშენებლო, კომუნალური და სხვა სფეროები. ევროპაში იმდენად არის ფეხმოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქეს შორის კოოპერაციული ურთიერთობის ტენდენცია, რომ უკვე საუბრობენ პოლიციის ცფეროში კოოპერაციული თანამშრომლობების შესახებაც (polic private partnership).

პრაქტიკაში ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის შეიძლება დაიღოს ისეთი ხელშეკრულება, რომელიც თავისი შინაარსით არც სუბორდინაციულ-სამართლებრივი და არც კოორდინაციულ-სამართლებრივია. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სასამართლო პრაქტიკაში ასეთი ტიპის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები კოოპერაციუ-სამართლებრივ

ხელშეკრულებებად იწოდება. რადგან გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული კოდექსის §54 ხელშეკრულებათა სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს არ შეიცავს, ამიტომ კოოპერაციული სახის ხელშეკრულებაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების რიგს განეკუთვნება და მასზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის განსაზღვრული ყველა სამართლებრივი ნორმა უნდა გავრცელდეს⁶⁰.

კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებები გერმანულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში ინგლისური და ამერიკული სამართლიდან შემოვიდა. იგი ანგლო-ამერიკული სამართლის ტიპის ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი. ეს ახალი ტიპის ურთიერთობა იწოდება უბლიც რივატე არტნერსჰიპს, რაც ქართულად კერძო-საჯარო-პარტნიორობას, იგივე თანამშრომლობას ნიშნავს. ეს ზოგადი ტერმინი აერთიანებს ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქეთა იმგვარი ახალი საქმიანობების ფორმას, რომლებიც ძირითადად თანხმობის, შეთანხმების და მორიგების ფორმით ვლინდება⁶¹. ამგვარი ახლებური ტიპის ურთიერთობებს ადმინისტრაციული ორგანოს „არაფორმალური საქმიანობის ფორმასაც“ უწოდებენ.

ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის არაფორმალურ ფორმას მიეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა იმგვარი საქმიანობა, რომელიც ნორმატიულად არაა მოწესრიგებული, თუმცა იგივე სამართლებრივი შედეგის მიღწევა შეუძლია, როგორც კანონში, ნორმატიულად მოწესრიგებულ საქმიანობის ფორმებს. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების მოწესრიგების არაფორმალური საშუალებების არჩევა მხარეებს უფრო ხელსაყრელად მიაჩნიათ, რადგან მათი მეშვეობით უფრო მარტივი და მოსახერხებელი ხდება კონკრეტული ურთიერთობის დარეგულირება ზედმეტი ნორმატიული მოთხოვნებისაგან თავის არიდების გზით.

⁶⁰ Jan Ziekow, Thorsten Siegel – „Entwicklung und Perspektiven des Rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, გვ 608
⁶¹ Manfred Bulling – „Kooperatives Verwaltungshandeln in der Verwaltungspraxis“, გვ 277

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დროს წარმოიშობა საფრთხე თვითნებობისა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ასევე მოქალაქის მხრიდან, რადგან ეს ახლებური ტიპის ხელშეკრულებები ყოველგვარი სამართლებრივი ნორმის მოთხოვნათაგან თავისუფალნი არიან. მათზე არ ვრცელდება კანონის მოთხოვნები. ასევე, კონტროლის ფორმები პოლიტიკური, სასამართლო, ადმინისტრაციული კოოპერატიულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების მიმართ არ არსებობს. ამგვარი ხელშეკრულებების დადება, მათზე კონტროლი და მათი აღსრულება მხოლოდ მხარეთა კომპეტენციაა.

საინტერესოა საკითხი იმის თაობაზე, თუ რით განსხვავდება კოოპერატიულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით მოწესრიგებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებიდან? მათ შორის განმასხვავებელი ისაა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს არაფორმალური საქმიანობის ფორმით დადებული კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება ზეპირად იდება, თუმცა შეიძლება მხარეებმა იგი წერილობითაც გააფორმონ⁶².

რადგან ხელშეკრულებათა ეს ახალი ტიპი კანონმდებლობით არაა მოწესრიგებული, შესაბამისად არ არსებობს კანონით დადგენილი ხელშეკრულების სავალდებულო ფორმაც. რაც შეეხება ხელშეკრულებიდან გამომდინარე ვალდებულებათა აღსრულებას, უნდა აღინიშნოს, რომ რადგან კოოპერატიულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება შეიძლება ზეპირი შეთანხმების ფორმას ატარებდეს, მისი აღსრულების საკითხი კანონით არაა მოწესრიგებული. ამ ახალი ტიპის შეთანხმებათა არსებობა, მათი დადება, მათი აღსრულება მთელი მოცულობით მხარეთა ნდობაზეა დამოკიდებული. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო საფუძველი არ არსებობს, ამგვარი ტიპის ხელშეკრულებები იგივე

⁶² Harmut Bauer – „Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnerships“. გვ 89

შეთანხმებები მრავლად გვხვდება პრაქტიკაში და ადმინისტრაციულ ორგანოთა ყოველდღიურ საქმიანობაში მოქალაქეებთან მიმართებაში.

ამ ახალი ტიპის საქმიანობის ფორმათა გავრცელებას და მათ დამკვიდრებას წამყვანი ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საქმიანობის პროცესში გარკვეული მიზეზები გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ურთიერთობის წარმართვა და შეთანხმების შესრულება მხოლოდ მხარეთა ნდომაზე და კეთილსინდისიერებაზეა დამოკიდებული, შეთანხმებები, კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებები მაინც გამოიყენება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განახორციელებლად. უპირველეს ყოვლისა ეს განპირობებულია სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობათა მოდიფიკაციით. დღესდღეობით სახელმწიფო საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებებს არამარტო ადმინისტრაციული ორგანოების მეშვეობით, არამედ, ასევე, მოქალაქეების აქტიური მონაწილეობითაც ახორციელებს.

ევროპული ქვეყნების გამოცდილება ცხადყოფს, რომ მოქალაქეებთან თანამშრომლობისა და შეთანხმებულად მოქმედების გზით სახელმწიფო საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს უფრო ნაკლებ დროში, ეკონომიურად და შინაარსობრივად უნფრო მოქნილად ახორციელებს, ვიდრე იგი ამ კონკრეტულ ამოცანებს მხოლოდ ბიუროკრატიული აპარატის მეშვეობით განახორციელებდა. ამ დროს მხარეებს შორის ნაწილდება პასუხისმგებლობა კონკრეტული საქმიანობისათვის, არც შეთანხმების, კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების პირნათლად შესრულებისა⁶³.

შემდგომი მიზეზი კოოპერაციული ხელშეკრულებების დამკვიდრებისა ისაა, რომ სახელმწიფოს ბიუჯეტის ნაკლებობის გამო ვეღარ შესწევს უნარი თავად განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებები ყველა მიმართულებით იქნება ეს ეკოლოგიის, ეკონომიკის, ტექნიკის თუ სხვა სფეროები.

⁶³ Heinz Joachim Bonk – „Fortentwicklung des öffentlichrechtlichen Vertrags unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships“, გვ 145

აქედან გამომდინარე, ფინანსების მოზიდვის ერთ-ერთ საშუალებას მოქალაქეთა ჩაბმა წარმოადგენდა საჯარო საქმიანობის განხორციელების პროცესში.

უნდა აღინიშნოს, რომ კოოპერაციული თანამშრომლობის ფორმა ევროპაში ამერიკულმა გამოცდილებამ დაამკვიდრა. ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული ორგანოების საუკუნეზე მეტია მოქალაქეებთან მოლაპარაკების, შეთანხმებისა თუ მათთან კოოპერაციის გზით ახორციელებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.

კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების, როგორც დაპირების საფუძველით დადებული ხელშეკრულებების, მაგალითია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-9 მუხლში განსაზღვრული „ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება“. ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემამდე, ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებამდე პირობას აძლევს მოქალაქეს, რომ კონკრეტული ქმედება განხორციელდება, მას მოჰყვება იურიდიული შედეგი. ეს დაპირება არც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია და არც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, მიუხედავად იმისა, რომ იგი წერილობით გამოიცემა. ჩვენი აზრით, ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება ახლებური ტიპის ხელშეკრულებაა, შეთანხმებაა, რომელიც კოოპერაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ტიპს მიეკუთვნება, რომელიც მრავალი გამოვლენება სხვადასხვა ფორმით დამკვიდრებულია ევროპულ სამართალში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სახეებად დაყოფას არამარტო თეორიული, არამედ ასევე დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვს. ხელშეკრულებათა დაჯგუფება, მათი კლასიფიკაცია ხელს უწყობს ადმინისტრაციის ეფექტურ მუშაობას, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის უპრობლემო გამოყენებას.

საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლისათვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის შესწავლას და განზოგადებას, რადგან როგორც დავინახეთ უამრავი ახალი სახე იკვეთება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებისა თავად პრაქტიკაშიც, როგორცაა ზემოაღნიშნული კოოპერატიული ხელშეკრულება. მათი შემდგომი ანალიზი, რა თქმა უნდა, უდიდეს როლს შეასრულებს მყარი, დახვეწილი ქართული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბებაში.

თავი VIII. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

§1. ზოგადი მიმოხილვა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმებს წარმოადგენენ. მათი მეშვეობით ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს, გამოხტავს თავის ნებას, ახორციელებს კანონით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. როგორც ვიცით, ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების კლასიკურ საშუალებასა და ფორმას ყოველთვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი წარმოადგენდა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება კი მოქმედების შედარებით

ახალი საშუალებაა. მას ადმინისტრაციული ორგანოს ატიპური მოქმედების ფორმასაც კი უწოდებენ.

თანამედროვე ევროპულ იურიდიულ ლიტერატურაში არსებობს აზრი იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ადმინისტრაციული ორგანოს უფრო მოქნილი საქმიანობის ფორმაა. მეცნიერთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ იქ სადაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და მისი მეშვეობით ურთიერთობის მოგვარება უხერხული და უადგილო იქნება, შესაძლებელია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება.⁶⁴ ამასთან, ავტორები მიუთითებენ, რომ მიუხედავად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიტიურობისა, იგი მაინც ვერ ჩაითვლება უნივერსალურ ფორმად, რადგან ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის დროს წარმოიშობა ისეთი ურთიერთობები, რომლებიც თავისი შინაარსით მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით შეიძლება დარეგულირდეს.

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს ესა თუ ის სამართლებრივი ურთიერთობა როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, ასევე, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით დარეგულიროს. ამასთან აქ საქმე ეხება ალტერნატიულობის პრინციპს. კერძოდ, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს კონკრეტულ შემთხვევაში ან გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არ უნდა გავიგოთ თითქოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ცვლიდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მის ადგილს იკავებდეს კონკრეტულ სიტუაციაში. ეს ასე არაა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება ეს დამოუკიდებელი მოქმედების შესაძლებლობაა ადმინისტრაციული ორგანოსი კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად, რომელიც ასევე ისეთ შემთხვევებშიც გამოიყენება, როდესაც ადმინისტრაციული ურთიერთობა

⁶⁴ Volker Büchner – „Die Bestandkraft verwaltungsrechtlicher Verträge“, გვ. 90

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემითაც შეიძლება მოწესრიგებულიყო.

როდესაც საუბარია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ურთიერთმიმართებაზე, ყოველთვის წამოიჭრება საკითხი მათ შორის ეფექტურობის მაღალი კოეფიციენტის თაობაზე, ანუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება უფრო ეფექტურია და ხელსაყრელი, ამასთანავე უნივერსალური, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. მეცნიერთა ერთი ნაწილი თვლის, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა უფრო ტრადიციული და გამოცდილი ხერხი, მოქმედების საშუალება ადმინისტრაციული ორგანოსი, რომლის გამოყენება კონკრეტული ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად აუცილებელია და მისი შეცვლა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებით არ შეიძლება. ნაწილს მეცნიერებისას კი მიაჩნია, რომ თანამედროვე პირობებში, როდესაც ხდება მოქალაქეების დაახლოვება სახელმწიფო ორგანოებთან, როდესაც წინ მიიწვევს საკითხების მოლაპარაკებისა და კოოპერატიულობის პრინციპით გადაწყვეტის ტენდენცია, ამ პირობებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება უფრო ეფექტურია და მისი როლი მალღდება საზოგადოებაში. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ამ ორ ფორმას შორის განმასხვავებელი ნიშნების ფორმულირება, საშუალებას მოგვცემს თვალნათლივ დავინახოთ თითოეული მათგანის ეფექტურობა კონკრეტულ ურთიერთობასთან მიმართებაში.

საინტერესოა საკითხი იმის თაობაზე თუ რა განსხვავება არსებობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, რითი განსხვავდება ის სამართლებრივი შედეგი, რასაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა წარმოშობს, იმ სამართლებრივი შედეგისაგან, რომელიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემდეგ წარმოიშობა?

ამ კითხვებზე პასუხის გასაცემად უნდა განვიხილოთ თითოეული ინსტიტუტის შინაარსი ცალ-ცალკე და გამოვყოთ მათი მსგავსი და განმასხვავებელი ნიშნები. უპირველეს ყოვლისა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გარეგნულ განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ყოველთვის ცალმხრივად გამოვლენილ ნებას გულისხმობს. ამის საპირისპიროდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი ყოველთვის მხარეთა ორმხრივად გამოვლენილ ნებას შეიცავს. მასთან, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ყოველთვის ცალმხრივად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ხდება. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებით ხდება, ასევე მხარეები თავად ათანხმებენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ძალაში შესვლისა და მისი გაუქმების საკითხებს.

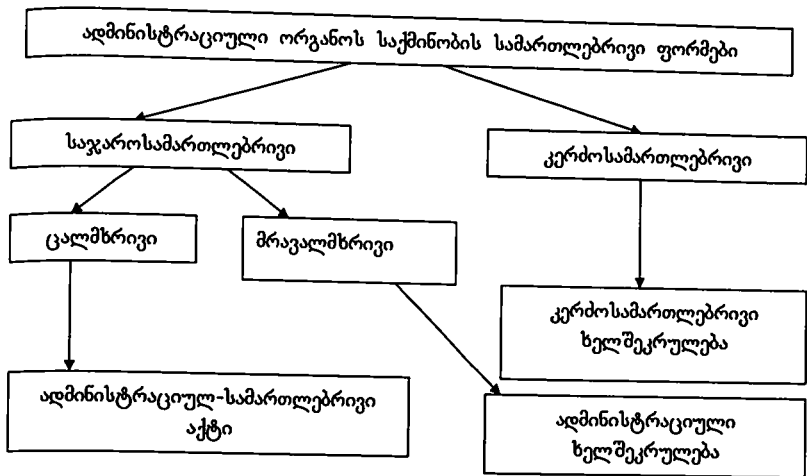
ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების განმასხვავებელი ნიშნები თავად მათი ფორმიდანაც ვლინდება. კერძოდ, ზეპირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონმდებლის მიერ დასაშვებია დაილოს და მას იურიდიული ძალა ენიჭება, ხოლო რაც შეეხება ზეპირ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, იგი ბათილად ითვლება.

ის მომენტი, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება მხოლოდ წერილობითი ფორმით შეიძლება დაილოს, ემყარება იმ წინაპირობას, რომ წერილობით დადებული ხელშეკრულებიდან თვალნათლივ ჩანს მხარეთა ორმხრივად გამოვლენილი ნება. თუ წერილობითი დოკუმენტი მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ნებას და ხელმოწერას შიცავს, მაშინ აქ საქმე ეხება არა

ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას, არამედ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს⁶⁵.

თეორიულად არანაირ სიძნელეს არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტისა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის მკაფიო საზღვრის გავლება. სირთულეებს ვაწყდებით მხოლოდ პრაქტიკაში. აქ მრავლადაა შემთხვევები, როცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება რთულად გასამიჯნი გეხვდება. თუმცა, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში ევროპელი იურისტები მიმართავენ შემდეგ ხერხს: ისინი არკვევენ მონაწილე პირთა, მხარეთა გამოვლენილი ნების შინაარსს. კერძოდ, თუ გამოვლენილი ნებიდან და გამოვლენილი ნების ფორმულირებიდან ირკვევა, რომ მხარეებს სურდათ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, მაშინ საქმე გვაქვს ხელშეკრულებასთან. ნების ფორმულირებაში იგულისხმება ისეთი ნიშნები, როგორცაა მაგალითად წერილობით გაფორმებულ დოკუმენტში სიტყვა “შეთანხმების” ან “ხელშეკრულების” ხმერება, მხარეთა ხელმოწერების არსებობა, რაც მთავარია, ასევე, თავად დოკუმენტის შინაარსის ფორმულირება⁶⁶.

⁶⁵ Knack – „Verwaltungsverfahrenesetz“, Kommentar, 5, neubearbeitete und erweiterte Auflage, გვ 858 ff
⁶⁶ Carl Hermann Ule / Hans-Werner Laubinger – „Vrwaltungsverfahrensrecht“, გვ 746



§ 2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

როგორც ვიცით, ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის ერთობლივი ნების გამოვლენით მოწესრიგებულ სამართლებრივ ურთიერთობას ადმინისტრაციულ გარიგებას უწოდებდა. ტერმინი “გარიგება” სამოქალაქო-სამართლებრივი ინსტიტუტია. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი შეიცავს გარიგების ლეგალურ დეფინიციას. გარიგება ესაა “ცალმხრივი, ორმხრივი ან მრავალმხრივი | ნების გამოვლენა.” ამ დეფინიციიდან გამომდინარე სამართლებრივი ურთიერთობა შეიძლება ან ცალმხრივი ან ორმხრივი (მრავალმხრივი) ნების გამოვლენის მეშვეობით მოწესრიგდეს, იქნება ეს სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობა თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი.

რადგან გარიგების შინაარსის, მისი რაობის დასადგენად, განმსაზღვრელია ნების გამოვლების მომენტი, სწორედ ამიტომ ადმინისტრაციული აქტისა და ადმინისტრაციული გარიგების ურთიერთგამიჯენის პრობლემა ამ კუთხით უნდა განვიხილოთ. უნდა განვსაზღვროთ ადმინისტრაციული ორგანოს თითოეული საქმიანობის ფორმა ცალ-ცალკე და მოვახდინოთ ამ ორი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტიტუტის გამიჯვნა.

ა) ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოკლე მიმოხილვა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის დ) ქვეპუნქტის თანახმად ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა “ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან აღასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებაში შემაჯავალი საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ; აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც

შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი”. ამ ცნებიდან ჩვენთვის საინტერესოა მხოლოდ ის მომენტი, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. სწორედ ამ მომენტიდან ჩანს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცალმხრივობა. იგი მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში არ მონაწილეობს მეორე მხარე, კერძოდ კი მოქალაქე ნების გამოვლენის ფორმით, არამედ იგი ამ შემთხვევაში მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ადრესატია. მოქალაქის, ადრესატის არსებობა, რა თქმა უნდა, აუცილებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, თუმცა ამ დროს მოქალაქის ნებას არავითარი მნიშვნელობა არ ენიჭება. მოქალაქე მხოლოდ ადრესატის როლშია. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ინდივიდუალურ-სამართლებრივად მას ეხება, თუმცა აქტის გამოცემისას მოქალაქის მიერ გამოხატულ ნებას არანაირი ზეგავლენის მოხდენა არ შეუძლია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შინაარსზე. თუ მოქალაქის მიერ გამოხატული ნება კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსის განმსაზღვრელი იქნება, მაშინ საქმე გვექნება არა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან, არამედ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან.

ბ) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება (ორმხრივი გარიგება) და ადმინისტრაციული აქტი

მას შემდეგ რაც განისზღვრა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ესაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოვლენილი ნების შედეგად მიღებული პროდუქტი, რომელიც აწესრიგებს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას, საინტერესოა მეორე ეტაპზე განისაზღვროს თავად გარიგების შინაარსიც. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, გარიგების ცნება გულისხმობს როგორც ორმხრივ (მრავალმხრივ), ასევე ცალმხრივი ნების გამოვლენით მოწესრიგებულ ურთიერთობებს. ოურიდიულ მეცნიერებაში ყველა ორმხრივი ნების გამოვლენით დადებული გარიგება იწოდება ხელშეკრულებად. ცნობილი ფრაზა ასე ჟღერს: “ყველა ხელშეკრულება გარიგებაა, ხოლო ყველა გარიგება ხელშეკრულება არაა.”

ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის დადებული ხელშეკრულება ხასიათდება ორმხრივი ნების არსებობით. ხელშეკრულების დადებისას ადმინისტრაციული ორგანო და მოქალაქე ურთიერთშეთანხმებით გამოხატავენ საკუთარ ნებას და ამით განსაზღვრავენ კონკრეტული ურთიერთობის შინაარსს. ხელშეკრულების დადება გულისხმობს ორივე მხარის, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ასევე მოქალაქის თანაბარ მონაწილეობას. მათ შორის უფლებებისა და მოვალეობების გადანაწილების ფარგლები თანაბარია. ნების გამოვლენის თვალსაზრისით როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოს, ასევე მოქალაქეს თანაბარი მოქმედების შესაძლებლობა ენიჭებათ. სწორედ ეს მომენტი, კერძოდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ორმხრივობა ნების გამოვლენის თვალსაზრისით, განასხვავებს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან, რომელიც მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენით გამოიციემა.

გ) ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგება და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

კლასიკური გაგებით გარიგების ცნება ორმხრივი ნების გამოვლენის პარალელურად გულისხმობს ცალმხრივი ნების გამოვლენით მოწესრიგებულ ურთიერთობასაც. სამოქალაქო სამართლის ფარგლებში მრავლად ვაწყდებით ცალმხრივი გარიგების დადებით მოწესრიგებული ურთიერთობების მაგალითებს. ცალმხრივი სამოქალაქო გარიგების კლასიკურ მაგალითს ანდერძი წარმოადგენს. რადგან ქართველი კანონმდებელი ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს შორის არსებულ ურთიერთობას “ადმინისტრაციულ გარიგებას” უწოდებდა, საინტერესოდ მიგვაჩნია განვსაზღვროთ მისი სამართლებრივი მნიშვნელობა ადმინისტრაციულ სამართალში. უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინ “გარიგებას” ადმინისტრაციულ სამართალში ერთგვარი გაურკვეველობა მოჰყვა, კერძოდ, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში. მიუხედავად იმისა, რომ დღესდღეობით “გარიგება” შეიცვალა ტერმინით “ხელშეკრულება”, მეცნიერული თვალსაზრისით, საინტერესოდ მიგვაჩნია განვსაზღვროთ მისი ურთიერთმიმართება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან. ისმევა კითხვა: თუ რა განსხვავებაა ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებასა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს ასევე ცალმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია?

ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა სადისერტაციო ნაშრომის მთავარი მიზანია. მიგვაჩნია, რომ ტერმინ “გარიგების” დამკვიდრებამ ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში უდიდესი პრაქტიკული და თეორიული მნიშვნელობის პრობლემა წარმოშვა. პრაქტიკულად ძალზედ რთულდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის ზღვარის გავლება, მით უფრო მაშინ, როდესაც კონკრეტული

ადმინისტრაციული ცალმხრივი გარიგების შინაარსის ფორმულირება მთელ რიგ პრაქტიკულ თუ თეორიულ პრობლემებთან იყო დაკავშირებული.

მოუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტი ახალია ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში და იგი ჯერ კიდევ არაა მეცნიერულად საფუძვლიანად დამუშავებული, მაინც ჩამოყალიბდა ამ საკითხის შესახებ მეცნიერული აზრი და მოხდა მისი დანერგვა სასამართლო პრაქტიკაში. ტერმინ “ხელშეკრულების” შემოღებამდე არსებობდა კონკრეტულ საკითხთა წრე, კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებიც განიხილებოდა, როგორც ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგებები. ასე მაგალითად, თანამდებობაზე პირის დანიშვნა, პრაქტიკაში დამკვიდრებული მოსაზრებით, ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენდა. ასევე, ცალმხრივი გარიგების მაგალითად იყო მიჩნეული მინდობილობა ადმინისტრაციულ სამართალში, რომელსაც, კონკრეტულ შემთხვევაში, ვასცემს ადმინისტრაციული ორგანო.

დამკვიდრებული შეხედულება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის განმასხვავებელი ნიშნის ძებნისას “ნების გამოვლენის” დაფინიციას მიმართავდა. ამ შეხედულების ავტორები აღნიშნავენ, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი ცალმხრივი ნების გამოვლენაა, რომელიც არ მოითხოვს იმ პირის თანხმობას, ვის მიმართაც ისაა გამოცემული, ანუ “ადმინისტრაციული ორგანოს ნების ძირითადი გამოვლინება (ე.წ. ძირითადი ნება) თავისი ნამდვილობისათვის სხვათა ნებაზე არ არის დამოკიდებული”⁶⁷.

ქართული სასამართლო პრაქტიკა მიიჩნევდა, რომ ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების შინაარსის ფორმულირებისათვის გადამწყვეტი “ნების გამოვლენის მიღების თეორიაა.” “სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით, ნების

⁶⁷ შაია კოპალეიშვილი – „ადმინისტრაციული გარიგება“, თბილისი, 2003წ გვ 48

გამოვლენა ნამდვილად მიიჩნევა არა მისი გამოვლენის მომენტიდან, არამედ აღრესატის მიერ მისი მიღების დროიდან.”

ამ კონცეფციის თანამხმარ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტისა და ცალმხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებას შორის განსხვავება ამ მომენტში აღიბეჭდება, კერძოდ კი გამოვლენილი ნების მიღების მომენტში. ცალმხრივი ნების გამოვლენას ადგილი აქვს როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, ასევე ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების დროს, თუმცა მათ შორის ის განსხვავებაა, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, ცალმხრივად გამოვლენილი ნების აღრესატის მიერ მიღების ფაქტი ვერ მოახდებს გავლენას ამ გამოვლენილი ნების ნამდვილობაზე, ხოლო ცალმხრივი ადმინისტრაციული აქტის დროს კი გამოვლენილი ნების ნამდვილობის პირობას სწორედ მეორე მხარის მიერ ამ ნების მიღება წარმოადგენს.

აღნიშნული თეორია, რომელსაც ქართველ მეცნიერთა ნაწილი აყალიბებდა, ჩვენის აზრით, არამართებულია. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ჩამოყალიბებული ცალმხრივი ნების გამოვლენის ნამდვილობის თეორია, არასწორად იყო გაგებული და დაკავშირებული ადმინისტრაციული აქტისა და ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების გამიჯვნის ფაქტთან.

უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 51-ე მუხლი შინაარსობრივად აყალიბებს ცალმხრივი გარიგების გამოვლენის ნამდვილობის თეორიას და გამოვლენილი ნების ნამდვილობის პირობად მეორე მხარის მიერ მისი მიღების ფაქტს მიიჩნევს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე ეხება იმგვარი ცალმხრივი ნების გამოვლენას, რომელიც სამართლებრივი შედეგის მისაღწევად მეორე მხარის მიერ გარკვეული ქმედების განხორციელებას ისახავს მიზნად. კერძოდ კი, აქ საუბარია ნების გამოვლენაზე, რომელიც მეორე მხარის მიერ მის მიღებას მოითხოვს, რათა სამართლებრივი შედეგი იქნეს

მიღწეული. ამასთანავე, სამოქალაქო კოდექსის კომენტარში ვკითხულობთ – “ნების გამოვლენის თეორიის თანახმად, ნების გამოვლენა ნამდვილია მისი გამოვლენის მომენტიდან”⁶⁸. კომენტარში განმარტებულია ნების გამოვლენის მიღების თეორიაც, რომლიც ნების ნამდვილობის განსაზღვრის კრიტერიუმად აირჩია ქართველმა კანონმდებელმა და რომლის შინაარსის გამოყენებას ადმინისტრაციულ სამართალში ჩვენ ვერ დავეთანხმებით.

მინდობილობა, რომელსაც ვასცემს ადმინისტრაციული ორგანო სამართლებრივ შედეგს ვერ წარმოშობს, თუ მის შესახებ არ ეცნობება მინდობილობის ადრესატს და იგი არ განაცხადებს თანხმობას მარწმუნებლის მიერ დავალებული მოქმედების შესრულებაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შემთხვევაში ნება გამოვლენილია და ის ნამდვილია, თუმცა ეს გამოვლენილი ნება ვერ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგს თუ მას არ მიიღებს ადრესატი. ჩვენთვის ამ კონკრეტულ შემთხვევაში საინტერესოა არა სამართლებრივი შედეგის წარმოშობის მომენტი, არამედ თავად გამოვლენილი ნების ნამდვილობის ფაქტი. ადმინისტრაციული აქტიც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ცალმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია, მასაც სამართლებრივი შედეგის მიღწევის მიზანი აქვს, თუმცა სანამ იგი ადრესატს არ ეცნობება, იგი მაინც ადმინისტრაციულ აქტად რჩება და მისი ნამდვილობა ადრესატის მიერ მისი მიღების ფაქტზე არაა დამოკიდებული. ადრესატმა შეიძლება ან შეასრულოს ან არ შეასრულოს ადმინისტრაციულ აქტში არსებული მოთხოვნა, მაგრამ ეს მხოლოდ სამართლებრივი შედეგის წარმოშობისთვისაა საინტერესო. ხოლო თავად ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ცალმხრივი ნების ნამდვილობის ფაქტი საკამათო არაა ადმინისტრაციული აქტის შემთხვევაში. მაშინ იბადება კითხვა: რატომ უნდა მიენიჭოს ყურადღება ცალმხრივი ადმინისტრაციული გარიგების დროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილი ნების ადრესატის მიერ მიღების მომენტს გადამწყვეტი მნიშვნელობა და რატომ უნდა იქცეს ეს მომენტი

⁶⁸ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი I, გვ. 170

გამოვლენილი ნების ნამდვილობის ელემენტად? ეს ფაქტი ზომ მხოლოდ მაშინაა მნიშვნელოვანი და გადამწყვეტი, როცა გამოვლენილი ნება უკვე ადრესატის მხრიდან ან წარმოშობს ან არ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგს?

აქვე საყურადღებოა ის გარემოება, რომ ლ. ჭანტურია ნაშრომში “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში” ერთმანეთისაგან განასხვავებს ცალმხრივი გარიგების შემდეგ სახეებს:

- ცალმხრივი გარიგებები, რომლებიც მხოლოდ ნების გამოძღვენ პირს ეხებიან;
- ცალმხრივი გარიგებები, რომლებიც იურიდიულ ძალას იძენენ მხოლოდ ერთი პირის მიერ ნების გამოვლენის შედეგად, მაგრამ უფლებრივ, ქონებრივ ან სხვაგვარ უპირატესობას ანიჭებენ მესამე პირებს;
- ცალმხრივი გარიგებები, რომლებიც მესამე პირებისათვის რაიმე ზიანის მომტანია.

ავტორი აქვე მიმოიხილავს სსკ 51-ე მუხლს და აღნიშნავს, რომ “გარიგების ცალმხრივობა გამოიხატება სწორედ იმაში, რომ ეფექტი, ზემოქმედება მოპასუხის ნების მონაწილეობის გარეშეც შეიძლება იქნეს მიღწეული”⁶⁹. ის ფაქტი, რომ ნების ნამდვილობის მომენტად კოდექსი მეორე მხარის მიერ მისი მიღების მომენტს უკავშირებს, უნდა გავიგოთ შემდეგნაირად:

რადგან გამოვლენილი ნება მესამე პირს შეეხება, მან უნდა იცოდეს ამის შესახებ, რომ ამ ნების საფუძველზე ან იმოქმედოს ან არა და წარმოშვას სამართლებრივი შედეგი. თორემ თავად ნება გამოვლენილია და მისი ნამდვილობა საკამათო არ უნდა იყოს. თუ გამოვლენილი ნების ნამდვილობის ელემენტად მეორე პირის მიერ მისი მიღების ფაქტს მივიჩნევთ, მაშინ მეორე მხარის მიერ ნების მიღების მომენტი ასევე ნების გამოვლენად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან ეს ფაქტი გადამწყვეტია ნების ამოქმედებისათვის და სამართლებრივი შედეგის წარმოშობისათვის, ანუ უკვე მეორე მხარის ნება შინაარსობრივადაც ერევა

⁶⁹ ლ. ჭანტურია – „შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში“, გვ. 317.

ადმინისტრაციული აქტის რეკვიზიტებს შეესაბამება. მართალია, აუცილებელია აღრესატის თანხმობა, მაგრამ ამ თანხმობის განცხადების მომენტი, ამ კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის ცამლხრივ ადმინისტრაციულ გარიგებად მიწნევა არამართებულია. მთავარი და გადაწყვეტია ფორმა, კერძოდ კი ის, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოსცა ბრძანება და ეს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტია.

საკითხის განჭვირვალობისათვის შევეცდებით დავასაბუთოთ ის გარემოება, რომ პირის თანამდებობაზე დანიშნა კლასიკური სახეა ისეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა, რომლის ასამოქმედებლადც პირის თანხმობაა საჭირო. ამგვარი სახის ადმინისტრაციულ აქტებს მრავლად იცნობს ევროპული ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი. ჩვენ ამ საკითხს განვიხილავთ გერმანულ კანონმდებლობასთან მიმართებაში.

§ 3. ადმინისტრაციული აქტი და ადმინისტრაციული

ხელშეკრულება გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში

ერთი შეხედვით, გერმანიის იურიდიულ ლიტერატურაში პრობლემას არ უნდა წარმოადგენდეს განმასხვევებელი ნიშნების ფორმულირება ადმინისტრაციულ აქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, გამომდინარე იქიდან, რომ როგორც ზემოთ აღინიშნა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ყოველთვის ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილ ნებას შეიცავს, ხოლო ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში კი ერთადაა ფორმულირებული ადმინისტრაციული ორავნოსა და მოქალაქის ურთიერთშეთანხმებული ნება. თუმცა გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსი

თვალისწინებს ისეთ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებსაც, რომელთა გამოცემაშიც მოქალაქეც მონაწილეობს. უფრო კონკრეტულად კი უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი ადმინისტრაციული აქტები გამოიცემა ან მოქალაქის თანხმობით (*Zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt*) ან უშუალო მონაწილეობით (*Mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt*). როდესაც ამგვარ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, რთულდება განსხვავების პოვნა ადმინისტრაციულ აქტს და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის.

გერმანულ იურისტთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დროს მოქალაქის მონაწილეობამ და ამგვარი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობამ და გავრცელებამ შესაძლებელია შეარყიოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პოზიციები. თუმცა, ავტორთა მეორე ნაწილი თვლის, რომ არანაირი სიძნელე და საფრთხე არ იქმნება, რადგან მოქალაქის მონაწილეობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გმოცემისას და მისი მონაწილეობის მომენტი თავად ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში არსებითად განსხვავებულია ურთიერთისაგან. ამ ორგვარი სახის მონაწილეობით განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი და სამართლებრივი შინაარსი წარმოიშობა, მათ შინაარსზე კი დიდადაა დამოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოს ამ ორი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ამოქმედება, მისი სისრულეში მოყვანა და ნამდვილობა⁷¹.

განასხვავებენ “მონაწილეობის” შემდეგ ფორმებს:

1) როდესაც მოქალაქის მონაწილეობა მიზნად ისახავს წმინდა ფაქტობრივი შემოქმედების მოხდენას ურთიერთობის შინაარსაზე ან როცა მონაწილეობის მიზანს ბუნდოვნების გარკვევა წარმოადგენს.

⁷¹ Nikolaus-Zeno Bisek – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, გვ 12

2) როდესაც მოქალაქის მონაწილეობა კლინდება გარკვეული განცხადებისა თუ განსაზღვრული თანხმობის ან განმარტების წარდგენაში. (ამ უკანასკნელს ადგილი აქვს ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას მოქალაქის მონაწილეობის დროს).

მონაწილეობათა ამ ფორმებიდან წარმოიშობა შემდეგი სურათი: მოქალაქე მონაწილეობს ადმინისტრაციულ ურთიერთობაში და იგი, მისი მონაწილეობა განსაზღვრავს და აწესებს ურთიერთობის შემდგომი წარმართვის წესებს. და მეორე, მოქალაქის მონაწილეობა მხოლოდ ერთგვარი წინაპირობაა ადმინისტრაციული ურთიერთობის წარმართვისა და არა მნიშვნელოვანი მომენტი ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრისა.

აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია ვიმსჯელოთ, რომ მოქალაქის მონაწილეობამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას შესაძლებელია მხოლოდ ზემოქმედება მოახდინოს ამ ადმინისტრაციული ურთიერთობის ნამდვილობაზე და არა მის შინაარსზე, კერძოდ იგი ვერ ახდენს ზემოქმედებას ურთიერთობის შინაარსის ფორმულირებაზე. ამის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსის ფორმულირებისას ადმინისტრაციული ორგანოს ნების გვერდით მოქალაქის ნებასაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. მოქალაქე მონაწილეობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებაში და საკუთარი ნების გამოხატვისა და ფორმულირების მეშვეობით განსაზღვრავს და გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ურთიერთობის, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსზე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ ხელშეკრულება ორმხრივი გარიგებაა. აქ ორივე მხარის მონაწილეობას თანაბარი მნიშვნელობა და შინაარსი აქვს ხელშეკრულების წარმართვისა და მისი შინაარსის ფორმულირებისათვის. ორმხრივი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები კი არ არსებობენ. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტი მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივად გამოვლენილი ნების გამოხატულებაა. მოქალაქის მონაწილეობა კი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისას მხოლოდ წინაპირობას წარმოადგენს ამ კონკრეტული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნამდვილობისათვის. განმასხვავებელი კრიტერიუმი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა ის კი არაა, რომ ორივე მხარე მონაწილეობს ურთიერთობაში, არამედ მხოლოდ ის, რომ გამოვლენილი ნება რამდენად ახდენს გავლენას ურთიერთობის შინაარსის ჩამოყალიბებაზე⁷².

მოქალაქის მონაწილეობა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში სხვადასხვა შინაარსის მქონეა. აქ საქმე ეხება ან უბრალო მონაწილეობას, როგორცაა მაგალითად განცხადების შეტანა რაიმე საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც შემდგომ საფუძველი ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისა.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქალაქე მონაწილეობდეს გარკვეული თანხმობის განცხადების ფორმით. თანხმობის განცხადების მაგალითად მიჩნეულია მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. გერმანელი იურისტები მიუთითებენ, რომ პირის თანამდებობაზე დანიშვნა ისეთი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც ცალმხრივად, ადმინისტრაციის მიერ გამოიცემა; ხოლო ადრესატის თანხმობა კი ამ კონკრეტული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნამდვილობის ელემენტია. კერძოდ, ადრესატი გამოვლენილი თანხმობით გავლენას კი არ ახდენს დანიშვნის შესახებ ადმინისტრაციული აქტის შინაარსზე, არამედ მხოლოდ ნამდვილობის წინაპირობას ამყარებს. მოქალაქის თანხმობით გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტსა და

⁷² Nikolaus-Zeno Bisek – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, გვ.15

ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ თუ ხელშეკრულების დადებისას მოქალაქე თავის თანხმობას არ განაცხადებს, მაშინ ხელშეკრულება ბათილად ითვლება, ხოლო თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისის არ გამოვლინდა მოქალაქის თანხმობა, მაშინ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ითვლება არა ბათილად არამედ სადაოდ⁷³.

მაურერი და კნაკი განმარტავენ, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებასა და მოქალაქის მონაწილეობით გამოცემული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს შორის მყარი საზღვრის გასაველებად ყურადღება უნდა მიექცეს მონაწილე პირთა ნებას. ანუ ამ შემთხვევაში განმსაზღვრელია, თავად ადმინისტრაციული ორგანოს ფორმულირებული ნება, კერძოდ თუ რა შინაარსი აქვს მას. ასევე ყურადსაღებია თავად მოქალაქის მიერ გამოვლენილი ნაბაც, კერძოდ ემთხვევა თუ არა იგი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოვლენილს, შესატყვისია თუ არა მათი შინაარსი. ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ იმ მომენტზე, რომ შესაძლებელია ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მოქალაქეს განსხვავებული წარმოდგენები ჰქონდეთ ურთიერთობის წარმართვის შინაარსზე. ამ მომენტმა კი შესაძლებელია განსხვავებული სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას. კერძოდ, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება სურდა, ხოლო მოქალაქემ მისი გამოვლენილი ნება თანხმობით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წინაპირობად მიიჩნია, მაშინ შედეგად, არანამდვილი ნების, არასაკმარისად გამოვლენილი ნების გამო, სახეზე არც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და არც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ გვექნება. ხოლო თუ ადმინისტრაციულ ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დადება სურდა, ხოლო მოქალაქემ გამოვლენილი ნებით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება იგულისხმა, მაშინ იგივე ნების

⁷³ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, ვვ 330

არასაკმარისობის გამო, არანამდვილი ნების გამოვლენის გამო სახეზე არ გვექნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულება⁷⁴.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტსა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მსგავს და განმასხვავებელი ნიშნების ფორმულირებამ დაგვანახა, რომ ტერმინი “გარიგება” ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში არასწორად იყო შერჩეული. ვიქრობთ, უფრო მართებულია დღევანდელი მიდგომა საკითხისადმი და ამ სამართლებრივი ინსტიტუტისათვის “ადმინისტრაციული ხელშეკრულების” წოდება.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინ “გარიგების” ხმარებით, რთულდებოდა პრაქტიკული საზღვრის გავლება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის. მასთანავე, ტერმინი “ხელშეკრულება” უფრო ზუსტად აღნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოსა და მოქალაქის ამ ახლებური ურთიერთობის შინაარსს. ხელშეკრულება ზომ კოოპერატიულობას, შეთანხმებას, ურთიერთმოლაპარაკებას ნიშნავს. ამ ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მიზანიც ზომ მოქალაქესთან მოლაპარაკების, თანამშრომლობისა და კოოპერატიულობის გზით საკითხის გადაჭრის ტენდენციაა. ეს ახალი ურთიერთობა იმიტომ შემოიღო კანონმდებელმა, რომ თანამედროვე ცხოვრებამ დღის წესრიგში დააყენა ორმხრივი მოლაპარაკების გზით საკითხის გადაჭრის აუცილებლობა. ყოველგვარ ცალმხივი ნების გამოვლენა ამ საქმიანობის ფორმისათვის უცხოა, მაშინ იგი უკვე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაირსახეობად იქცევა, რაც არათანამედროვესა და მიუღებელს ქმნის თანამედროვე პირობებში ადმინისტრაციისა და მოქალაქის ურთიერთობას. მასთანავე, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე ევროპა პოლიტიკური თუ სამართლებრივი თვალსაზრისით ნელ-ნელა უარს ამბობს სუბორდინაციის პრინციპით მოქალაქესთან ურთიერთობაზე და უფრო მომგებიანად ეკონომიკური

⁷⁴ Knack – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, გვ. 859

თუ პოლიტიკური თვალსაზრისით კოოპერატიული თანამშრომლობის პრინციპი მიაჩნია.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემდგომმა კვლევამ მეცნიერები იმ დასკვნამდე მიიყვანა, რომ შესაძლებელია ამ ორი ინსტიტუტის ერთი ტერმინის ქვეშ გაერთიანება. ეს საერთო ტერმინია გარიგება. ადმინისტრაციული სამართლის ჩარჩოებში ცალმხრივი გარიგების მაგალითად ავტორებს ადმინისტრაციული აქტი მიაჩნიათ, ხოლო ორმხრივი გარიგების მაგალითად, ხელშეკრულება⁷⁵.

⁷⁵ Christian Schimpf – „Der Verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit“,
გვ. 32

თავი IX. საჯარო-სამართლებრივი და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების გამიჯვნა

ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს როგორც საჯარო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი, ასევე კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი იყოს. ადმინისტრაციული ორგანოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობის საფუძველს ქმნის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილი, სადაც აღნიშნულია, რომ “კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებს როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი.”

სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილება, იყენებენ სამოქალაქო სამართლის სუბიექტები და მათსადამე, მონაწილეობდნენ სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში გამომდინარეობს, ასევე, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 24-ე მუხლის მეოთხე ნაწილიდან, კერძოდ “სახელმწიფო სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობს ისევე, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირი”.

როგორც ვხედავთ, ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტულ შემთხვევაში უფლება აქვს ესა თუ ის ურთიერთობა ან სამოქალაქო-სამართლებრივი ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადებით მოაწესრიგოს. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმის არჩევანის თავისუფლებიდან გამომდინარე ადმინისტრაციულ სამართალში სერიოზული დისკუსიის საგანი გახდა ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის პრობლემა. სანამ უშუალოდ გადავიდოდეთ ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნაზე, აუცილებელია დავაკონკრეტოთ თუ რას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება აირჩიოს მოქმედების საშუალება და ფორმა.

სახელმწიფოს საქმიანობის ფორმები

ადმინისტრაციული
ორგანოს
უფლებამოსილება
დადოს კერძო-
სამართლებრივი
ხელშეკრულება

ადმინისტრაციული
ორგანოს
უფლებამოსილება დადოს
საჯარო-სამართლებრივი
ხელშეკრულება

§ 1. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს
ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების საფუძველს ქმნის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის ზ) ქვეპუნქტი. კოდექსში არსებული დეფინიცია ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა, უფლებას აძლევს ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება როგორც ფიზიკურ ან იურიდიულ პირთან, ასევე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან. ერთი შეხედვით, ეს ცნება კონკრეტულ ზღვარს არ აწესებს ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა შორის, რომლებსაც ერთი და იგივე სუბიექტი, ადმინისტრაციული ორგანო, დებს კონკრეტულ შემთხვევაში.

დღევანდელი მეცნიერული გაგების თანახმად, “თუ ადმინისტრაციული ორგანო დადებს გარიგებას, თუნდაც მას სამოქალაქო-სამართლებრივი შინაარსი ჰქონდეს, ის ადმინისტრაციულ გარიგებად უნდა ჩავთვალოთ.”⁷⁶ მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც ამ თეორიას იზიარებს, მიიჩნევს, რომ ყველა ხელშეკრულება დადებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო სამართლის სფეროს განეკუთვნება და მაშასადამე, საჯარო სამართლის ნორმებით წესრიგდება.

|

⁷⁶ მაია კოპალეიშვილი - „ადმინისტრაციული გარიგება“, გვ 21

§ 2. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება დადოს

კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება

ზემოაღნიშნული უფლებამოსილება ადმინისტრაციული ორგანოსი - დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება - უპირისპირდება ადმინისტრაციული ორგანოს კიდევ ერთ კანონით მოწესრიგებულ უფლებამოსილებას - დადოს სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულება.

როგორც ზემოთ დავინახეთ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის სრულფასოვან სუბიექტად აღიარებს. კანონმდებელი უფლებას აძლევს სახელმწიფოს, თავისი ორგანოების მეშვეობით (ადმინისტრაციული ორგანოები) დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგებები და მამსადამე გახდეს კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი. (სსკ 24 მუხლი). ამავე კოდექსის მე-8 მუხლში კიდევ ერთხელაა ხაზგასმული კანონმდებლის ნება სახელმწიფოს სამოქალაქო ურთიერთობის სუბიექტად აღიარებისა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონმდებლის ნება გარკვევით ჩანს: იგი აღიარებს სახელმწიფოს კერძო სამართლის სუბიექტად კონკრეტულ ურთიერთობაში და მას იგივე უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს, როგორც მოქალაქეს. მამსადამე, სახელმწიფოს, ადმინისტრაციულ ორგანოს, უფლება აქვს დადოს ნასყიდობის, ქირავნობის, ნარდობის და სხვა სახის ხელშეკრულებები და მისი საქმიანობა წარიმართოს სამოქალაქო სამართლის ნორმათა საფუძველზე.

მოუხდევად ამ დებულებისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დღევანდელმა გაგებამ საქართველოს სასამართლოთა პრაქტიკაში ისეთი ტენდენცია დაამკვიდრა, რომ ყველა ხელშეკრულება დადებული სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს, მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კანონმდებლობის საფუძველზე განისაზღვრება. სახელმწიფოს, როგორც საჯარო

სამართლის სუბიექტის მონაწილეობა კონკრეტულ ურთიერთობაში, ამ სამართლებრივ ურთიერთობას საჯარო სამართლის სფეროში მოაქცევს და მის მიმართ საჯარო სამართლის ნორმებს ავრცელებს. ამ თეორიის თანახმად ნებისმიერი ხელშეკრულება; მაგალითად საკანცელარიო ნივთების ნასყიდობის ხელშეკრულება, რომელიც გააფარმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ კერძო ფირმასთან, მიუხედავად ხელშეკრულების სამოქალაქო-სამართლებრივი შინაარსისა, მაინც ადმინისტრაციულ გარიგებას წარმოადგენს, რადგან მისი მხარე სახელმწიფო ორგანოა. საკითხისადმი ამგვარმა მიდგომამ სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობის შესაძლებლობა აღმოუხვრა, რაც სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების ერთგვარ უგულვებელყოფას წარმოადგენს.

ევროპელი ადმინისტრატივისტები, იხილავენ რა კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის პრობლემას, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმების მეშვეობით ამყარებენ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებების დადების უფლებამოსილებას. თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე სახელმწიფოს ისევე შეუძლია იყოს კერძო სამართლის სუბიექტი, როგორც მოქალაქეს, თუმცა იგი მეცნიერთა აზრით მაინც კონსტიტუციითაა შეზღუდული⁷⁷.

ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა დადების უფლებამოსილებათა განსასხვავებლად საყურადღებოა თავად ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება. უნდა გავარკვიოთ თუ ვის მოიაზრებს კანონმდებელი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებაში და შემდგომ კი განვსაზღვროს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებები.

ადმინისტრაციული ორგანოს ლეგალურ დეფინიციას იძლევა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის ა) ქვეპუნქტი, სადაც აღნიშნულია, რომ “ადმინისტრაციული ორგანო ესაა ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება,

⁷⁷ Christoph Gusy - “Die Bindung privatrechtlichen Verwaltungshandelns an das öffentliche Recht“, გვ 85

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას.”

ამ ცნებიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგვარი გაგება: ორგანიზაციული და ფუნქციონალური. ორგანიზაციული გაგებით ადმინისტრაციული ორგანოა ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლებიც ორგანიზაციულად აწყობილნი არიან საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

რაც შეეხება ამ დეფინიციის ფუნქციონალურ გაგებას, ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს ნებისმიერი პირი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში.

კოპალეიშვილი ნაშრომში – “ადმინისტრაციული გარიგება” მართებულად აღნიშნავს, 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”⁷⁸. ისმევა კითხვა: აქვს თუ არა ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება განახორციელოს კერძო-სამართლებრივი უფლებამოსილება? რა თქმა უნდა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი და ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 65-ე მუხლის პირველი ნაწილი მიუთითებენ სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებაზე, იყოს კერძო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი.

მაშასადამე, კანონმდებელი საუბრობს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგვარი უფლებამოსილების არსებობის თაობაზე: საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელებაზე.

⁷⁸ შია კოპალეიშვილი – „ადმინისტრაციული გარიგება“, გვ. 20

ჩვენის აზრით, ამ ორი მიმართულების და აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს კერძო და საჯარო საქმიანობის გამოჯენა გაიოლდება, თუ ქართულ იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურასა და პრაქტიკაში დამკვიდრდება ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგება. კერძოდ, ფუნქციონალური გაგებით უნდა აღვიქვათ არამარტო ნებისმიერი პირი საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში, არამედ ფუნქციონალური გაგება უნდა გავრცელდეს ასევე სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართაც.

ფუნქციონალური გაგების თანახმად, მაგალითად მერიას უფლება აქვს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა მოაწესრიგოს ან ადმინისტრაციული გარიგების დადებით და ამით განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება, ან დადოს სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება და კერძო ინტერესი დაიკმაყოფილოს.

ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციული გაგება ადგილს აღარ ტოვებს სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობათვის და აქედან გამომდინარე, ყველა ის ქმედება, რომელიც მისი მონაწილეობით ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებად და მაშასადამე, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად მიიჩნევა.

ფუნქციონალური გაგებით ადმინისტრაციული ორგანოს განმარტება კი ასეთ რამეს გამოიცხავს. ამ | დროს ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს განახორციელოს, როგორც საჯარო-სამართლებრივი ფუნქცია, ასევე კერძოსამართლებრივი. მას საშუალება აქვს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად აირჩიოს საქმიანობის ამ ორი ფორმიდან ერთ-ერთი.

თუ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურასა და სასამართლო პრაქტიკაში ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგება დამკვიდრდება, მაშინ საკამათო აღარ იქნება საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დეფინიციის შინაარსი. ამ ცნების თანახმად, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად ჩაითვლება ყველა ის ხელშეკრულება, რომელსაც დადებს “ფუნქციონალური გაგებით ადმინისტრაციული ორგანო” საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

§ 3. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის აუცილებლობა

მიუხედავად იმისა, რომ გავარკვეთ ადმინისტრაციული ორგანოს კერძო-სამართლებრივი და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების საკითხი, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებების გამიჯვნაზე სრული პასუხი ჯერ არ გაგვიცია.

აღიარება იმისა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების დადების ან საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების დადების უფლება და ამით საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა, არ კმარა ამ ორი სახის საქმიანობას შორის განსხვავების აღმოსაჩენად.

თანამედროვე ევროპული ქვეყნების იურიდიული ლიტერატურა მიმართულია ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის პრობლემატიკისაკენ. არსებობს უამრავი მეცნიერული თეორია, რომელთა

ბიზონილივითაც შევეცდებით ჩამოვაყალიბოთ ჩვენი კონცეფცია ამ ორი ტიპის ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, ისევე როგორც კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულებით, ხდება უფლებებისა და მოვალეობების განსაზღვრა. ხელშეკრულების მხარეები ამყარებენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას.

სანამ კონკრეტულად შევხებოდეთ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა ურთიერთგამიჯვნის პრობლემას, ზოგადად უნდა აღვნიშნოთ, რომ მხარეთა უფლებამოსილებათა ფარგლები ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დროს უფრო მკაცრადაა დაცული კონსტიტუციითა და კანონით, ვიდრე სამოქალაქო ხელშეკრულებათა დროს.

“საჯარო-სამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობა რაღაც მასშტაბით მაინც ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობას წარმოადგენს. იგი შემოისაზღვრება მხოლოდ სამართლით და რიგ შემთხვევებში მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ დადგენილი უფლებამოსილებათა წრით. აქედან გამომდინარე, სახელშეკრულებო ურთიერთობა საჯარო სამართალში არ ექვემდებარება სამოქალაქო სამართლისათვის დაწესებულ საყოველთაოდ ცნობილ სახელშეკრულებო ურთიერთობათა მარეგულირებელ წესებს”⁷⁹.

კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთ-ერთ ურთულეს საკითხს. უნდა აღვნიშნოს, რომ ზემოაღნიშნული ურთიერთგამიჯვნის სირთულე ჯერ კიდევ რომის სამართლიდან მომდინარეობს. კონტინენტური სამართლის სისტემა აგებულია კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნაზე. ამასთანავე, საკამათოა ის კრიტერიუმები, რომელთა მეშვეობითაც უნდა მოხდეს კერძო და საჯარო სამართლებრივი საქმიანობის ურთიერთგამიჯვნა⁸⁰.

⁷⁹ Krause Peter – „Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung“, გვ.213

⁸⁰ Koch/ Rubel – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ. 51

ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებამ კიდევ უფრო გაართულა კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა. ეს გამომდინერებდა იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების გაუმჯობესებამ და დახვეწამ ახალი ურთიერთობების შექმნის აუცილებლობა წარმოქმნა. გაჩნდა იმგვარ ურთიერთობათა წრე, სადაც ადმინისტრაციული საქმიანობა როგორც საჯარო სამართლის ჩარჩოში, ასევე კერძო სამართლის ფარგლებშიც ვლინდებოდა. ამ ახალ ურთიერთობათაგან აღსანიშნავია ადმინისტრაციულ-სახელმეკრულებო ურთიერთობა, რომელიც თავისი შინაარსითა და ბუნებით ნათესაურ კავშირში იმყოფება კერძო სამართალთან⁸¹. ამიტომ, როდესაც ვეხებით ადმინისტრაციულ ხელმეკრულებას, აუცილებელია ზედმიწევნით გავარკვიოთ ის არსებული საზღვარი, რომელიც კერძო და საჯარო სამართალს შორის არსებობს.

სამართლის მეცნიერება და პრაქტიკა დღესდღეობითაც ცდილობს გაავლოს ზუსტი საზღვარი კერძო და საჯარო სამართალს შორის. ამ საკითხის ირგვლივ ჩამოყალიბდა უამრავი თეორია და შემუშავდა უამრავი კონცეფცია.

ფაქტიურად კი კერძო და საჯარო სამართალს შორის განსხვავება მათ ამოსავალ დებულებებსა და ფუნქციებში მოიძიება. კერძო სამართალი ყოველთვის კერძო ავტონომიიდან გამომდინარეობს. მის ამოცანას წარმოადგენს კერძო პირთა ინტერესების დაცვა და მათი უზრუნველყოფა კერძოსამართლებრივი სახელმეკრულებო ურთიერთობების დროს. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალს, ერთი შეხედვით, მისი ამოცანა მიმართულია ადმინისტრაციის სისტემის კანონიერებისაკენ. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს, როგორც უზენაესი ხელისუფლების მატარებლის დაქვემდებარებულ სუბიექტს, რომელიც სახელმწიფო ამოცანების განხორციელებას ემსახურება. საკუთარი საქმიანობის წარმართვისას ადმინისტრაცია იყენებს სამოქალაქო სამართლის ინსტიტუტებს, როგორცაა

⁸¹ Paula Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag“, გვ 33ff

მაგალითად ხელშეკრულების ინსტიტუტი, თუმცა ახორციელებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას.

როდესაც საუბარია კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნაზე, მხედველობის მიღმა არ უნდა დაგვრჩეს სახელმწიფოს იმგვარი საქმიანობა, როცა სანიეთო-სამართლებრივი ურთიერთობების დროს სახელმწიფო მოქმედებს, როგორც სამოქალაქო სამართლის სუბიექტი. ამ ასპექტის სახელმწიფოს საქმიანობის ახალი მიმართულება წარმოიშვა, რომელსაც კერძო-ეკონომიკური ასპექტი აქვს. ეს სხვა არაფერია თუ არა, იგივე სახელმწიფო, რომელიც მოქმედებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში და ახორციელებს საჯარო საქმიანობას, როგორც ჩვეულებრივ. განსხვავება იმაშია, რომ სახელმწიფო სანიეთო ურთიერთობების დროს იგივე უფლებებსა და მოვალეობებს იძენს, როგორც მოქალაქე. ანუ სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმები ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს მიმართაც მხოლოდ არის აღიარებული⁸².

⁸² Laband – „Deutsches Staatsrecht“, გვ 370

§ 4. ხელშეკრულების ცნება

ხელშეკრულება ესაა სამართლის სუბიექტთა ურთიერთობა, შეთანხმება თანხმებულ ნების გამოვლენით გამოხატული, რომლის მიზანიც განსაზღვრული სამართლებრივი შედეგის მიღწევაა. იგი მშვიდობიანი ადამიანური ურთიერთობების ფუნდამენტალური საფუძველია, რომელიც წარმოადგენს ნორმალური ადამიანური ურთიერთობის ორგანიზაციისა და წარმართვის ინსტრუმენტს. შტერნი მიუთითებს, რომ ხელშეკრულება, როგორც ასეთი, აპრიორი არსებობს. მისი დე ფაქტო არსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ ხელშეკრულება არ არსებობს და იგი არაა აღმჭურველი.⁸³ იგი იურიდიულ ძალას იღებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ხდება მისი, როგორც სამართლებრივი ინსტიტუტის ლეგალიზაცია. ანუ როცა, სახელმწიფო მას იურიდიულ ძალას ანიჭებს. კანონის ფარგლები ხელშეკრულებას ანიჭებს დასაშვებობის ხარისხს, გამოვლენილ ნებას აძლევს ვარგისიანობის ფორმას, განსაზღვრავს მისი შინაარსის კანონიერებას⁸⁴.

ხელშეკრულებას უპირისპირებენ კანონს. ხელშეკრულება ორმხრივად გამოვლენილი ნების პროდუქტია, ხოლო კანონი კი სახელმწიფოს მიერ ცალმხრივად მიღებული, შექმნილი ნორმათა ერთობლიობა. მათ აერთიანებთ ის მომენტი, რომ ორივე მხარეთა საქმიანობის წესებს ადგენს⁸⁵.

გაბატონებული დებულების თანახმად, ხელშეკრულება წარმოიშვა სამოქალაქო სამართალში. ლაბანდი მიუთითებს, რომ ხელშეკრულების ინსტიტუტი მართალია შეუმუშავებულ იქნა სამოქალაქო სამართალში, მაგრამ იგი იმდენად ზოგადია და ყოვლისმომცველი, რომ მისი შინაარსის გამოყენება ხდება როგორც სამოქალაქო, ასევე საჯარო სამართალში⁸⁶.

⁸³ Stern Klaus – „Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, გვ 108

⁸⁴ Paula Macedo Weiß – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsvertrag“, გვ 43

⁸⁵ Wilhelm Henke – „Allgemeine Fragen des öffentlichen Vertragsrechts“, გვ 442

⁸⁶ Laband – „Deutsches Staatsrecht“, Bd I, 5. Aufl. გვ. 366 ff.

ხელშეკრულების ზოგად და ყოვლისმომცველ დეფინიციას ადმინისტრაციული კოდექსი არ შეიცავს. თუმცა ფლუმე იძლევა განმარტებას და განსაზღვრავს, რომ “ესაა სამართლებრივი ურთიერთობის რეგულირების საშუალება, რომელიც გარიგების შინაარსის მიხედვით მიმდინარეობს და მხარეთა ორმხრივი ნება უდევს საფუძვლად”⁸⁷.

თუ ამ ცნებას შევადარებთ სამოქალაქო სამართლის განმარტებას ხელშეკრულების თაობაზე, შედეგად დავინახავთ, რომ თითქმის არანაირი პრინციპული განსხვავება ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა შორის, ცნების შინაარსისი თვალსაზრისით, არ არსებობს. აქედან გამომდინარე, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ის ზოგადი პრინციპები, რაც სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებისთვისაა განსაზღვრული, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართაც ვრცელდება.

⁸⁷ Werner Flume – „Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts“, Zweiter Band, Das Rechtsgeschäft, 3 Auflage, Berlin 1979, § 33 2.

§ 5. სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების
გამიჯვნის თეორიები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის, აუცილებელია იმ საკითხების გარკვევა, რომლებიც ადმინისტრაციული და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებებისთვისაა დამახასიათებელი.

ამასთანავე; ეს განსხვავება გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა იმ დროს, როდესაც გასარკვევია, კონკრეტულად ამა თუ იმ ხელშეკრულების მიმართ სამართლის რომელი დარგის ნორმები უნდა გამოვიყენოთ, პასუხისმგებლობის რა წესებია დადგენილი, რომელი საპროცესო ნორმების გამოყენება ხდება დავის შემთხვევაში და სხვა.

გამომდინარე იქიდან, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება უფლება კონკრეტული ურთიერთობა ან სამოქალაქო ან კიდევ ადმინისტრაციული წესით მოაწესრიგოს, კერძოდ მას არჩევანის თავისუფლება ენიჭება, კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის პრობლემა უფრო აქტუალური ხდება.

იმისათვის, რომ მოხდეს ამ ორი სახის ხელშეკრულებათა გამიჯვნა, ყურადღება უნდა გავაძახვილოთ არა კონკრეტული ხელშეკრულების ცალკეულ შემადგენელ კომპონენტებზე, არამედ ზოგად მომწესრიგებელ ნორმებსა და ხელშეკრულების მიზანზე⁸⁸. მხოლოდ ამის შემდეგ უნდა განვსაზღვროთ ხელშეკრულებით მოწესრიგებული ურთიერთობის სამართლებრივი შედეგები.

გაბატონებული შეხედულების თანახმად, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამიჯვნა უპირატესად ხელშეკრულების მხარეთა ინტერესს არ წარმოადგენს. იგი თავის მნიშვნელობას განსაკუთრებით სასამართლო პრაქტიკაში იძენს.

⁸⁸ Mathias Preuß – „Zu den Rechtsmäßigkeitsvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbots“, გვ.29

საკითხის შემდგომი შესწავლა ცხადყოფს, რომ ხელშეკრულებათა გამიჯვნა მინც არ წარმოადგენს იმ უნივერსალურ ინსტრუმენტს, რომლის მიხედვითაც ზუსტად და ამომწურავად განისაზღვრება კონკრეტული ხელშეკრულების ბუნება, კერძოდ, იგი ადმინისტრაციული ბუნებისაა თუ სამოქალაქო. ის საშუალებები, რომლებიც დღესდღეობით იურიდიულ მეცნიერებაშია ხელშეკრულებათა გამიჯვნის თაობაზე, გვაძლევენ მხოლოდ იმის შესაძლებლობას, რომ კონკრეტული ხელშეკრულება ან სამოქალაქო ან კიდევ საჯარო სამართალს მივაკუთვნოთ⁸⁹.

ზოგადად იურიდიულ მეცნიერებაში დამკვიდრებული თეორიები ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ურთიერთგამიჯვნის შესახებ ადმინისტრაციისტა ერთ ნაწილს მიაჩნია უვარგისად მიაჩნია სასამართლო პრაქტიკისათვის და მათ მხოლოდ თეორიის დონეს ანიჭებს⁹⁰.

იურიდიულ ლიტერატურაში ფორმულირებული ძირითადი თეორიები საჯარო და კერძო ხელშეკრულებათა გამიჯვნის თაობაზე შემდეგია:

- *ინტერესთა თეორია*
- *სუბორდინაციის თეორია*
- *სუბიექტების თეორია*

ინტერესთა თეორიის თანახმად, საჯარო-სამართლებრივია ის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც საჯარო ინტერესს ემსახურება, ხოლო კერძოსამართლებრივია ის ნორმები, რომლებიც კერძო პირთა ინდივიდუალურ ინტერესს ემსახურება. ამ თეორიის ფუძემდებლად მიჩნეულია რამაელი იურისტი ულპიანე, რომელიც განმარტავდა: “პუბლიკუმ იუს ესტ ქუოდ ად სტატუმ რეი ლომანე სპეცტატ, პრივატუმ ქუოდ ად სინგულორუმ უტილიტატემ”.

ამ თეორიის მოწინააღმდეგეა გერმანელი იურისტი ვოლფი, რომელიც მიიჩნევს, რომ რიგ შემთხვევებში კონკრეტული ურთიერთობა, იქნება ეს საჯარო-

⁸⁹ Mathias Preuß – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbots“, გვ. 32

⁹⁰ Herbert Grzawotz – „Verwaltungsgestaltung im öffentlichen Recht“, München, 2002, გვ. 25

სამართლებრივი ნორმების ჩარჩოებში წარმოშობილი თუ კერძო სამართლის სფეროში, შეიძლება როგორც კერძო პირთა, ასევე საჯარო ინტერესებსაც გამოხატავდეს და მათ ემსახურებოდეს და პირიქით⁹¹.

ეს თემა, კერძოდ ინტერესთა თანაფარდობა კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობაში, დიდი მსჯელობის საგანი იყო გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში. უნდა აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით შემუშავდა დებულება, რომელიც მეტ-ნაკლებად ხაზგასმით წარმოგვიდგენს ინტერესთა გამოიჯენას.

“საჯარო-სამართლებრივია ყველა ის ურთიერთობა, რომელიც თავისი შინაარსისა და სამართლებრივი წყაროებიდან გამომდინარე უფრო საჯარო ინტერესისკენა მიმართული, კერძოდ საჯარო ინტერესი მასში უპირატესად ფიგურირებს. ყველა დანარჩენი ურთიერთობა კი კერძოსამართლებრივი ბუნებისაა”⁹².

თუმცა ზემოაღნიშნული ინტერესთა თეორია დღევანდელი თანამედროვე გაგებითაც კი ვერ წარმოადგენს იმ უნივერსალურ საშუალებას, რომელიც საფუძველი შეიძლება გახდეს კერძო და საჯარო ხელშეკრულებათა გამოიჯენისა. უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამართალში მრავლადაა შემთხვევები, როცა უპირატესობა კონკრეტულ ურთიერთობაში კერძო ინტერესს უკავია და საჯარო ინტერესი თითქმის არ შეიმჩნევა. ამის მაგალითს წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვა, რომელსაც ადმინისტრაციული ორგანო მოქალაქეზე გასცემს მოქალაქის კერძო ინტერესის დასაკმაყოფილებლად.

ამავდროულად, კერძო სამართალშიც ვაწყდებით იმგვარ ურთიერთობებს, როდესაც საჯარო ინტერესი კონკრეტულ ურთიერთობაში წინა პლანზე დგას. გერმანელი იურისტი პროისი მიიჩნევს, რომ ალიმენტზე უარის თქმა ეს უპირატესად მიმართულია ალიმენტის გადახდის ვალდებულების წინააღმდეგ, რაც საჯარო ინტერესს უფრო მიეკუთვნება, ვიდრე კერძოს.

⁹¹ Wolff/Bachof/Stober – „Verwaltungsrecht I“, გვ.21

⁹² Mathias Preuß – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge under besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbot“, გვ.33

რაც შეეხება სუბორდინაციის თეორიას, იგი დიდი ხნის განმავლობაში წარმოადგენდა კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნის უნივერსალურ საშუალებას. მისი შინაარსი ასე ჟღერს: სამოქალაქო ურთიერთობა ესაა კერძო თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის არსებული სამართლებრივი ურთიერთობა, ადმინისტრაციული ურთიერთობა ესაა სუბორდინაციული, დაქვემდებარებულ პირებს შორის აღმოცენებული სამართლებრივი ურთიერთობა. ამ თეორიის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართლისათვის ყოველთვის დამახასიათებელია ცალმხრივად, ადმინისტრაციული აქტის მეშვეობით მოაწესრიგოს სამართლებრივი ურთიერთობა, ხოლო სამოქალაქო სამართლისათვის დამახასიათებელია ხელშეკრულება. სუბორდინაციის თეორია კარგად გამოიყენება საპოლიციო-სამართლებრივ, სადაზღვევო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. ხოლო რაც შეეხება სახელშეკრულებო ურთიერთობებს, ამ დროს მისი გამოყენება პრობლემებს ქმნის⁹³.

როგორც ცხოვრებისეულმა მოთხოვნილებებმა დაგვანახა, ადმინისტრაციულ სამართალში შესაძლებელია არსებობდეს ისეთი სამართლებრივი ურთიერთობების, რომლებსაც ადმინისტრაციულ ხელშეკრულების ფორმა და შინაარსი ექნებათ. ესაა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულება, რომელიც დაიდება მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის.

სუბორდინაციის თეორია სოციოლოგიური წარმონაქმნია. ამ თეორიის თანახმად, ყველა ურთიერთდაქვემდებარებული ურთიერთობა საჯარო სამართლის სფეროში გვხვდება⁹⁴.

სუბორდინაციის თეორიის საწინააღმდეგოდ მეტყველებს ის გარემოება, რომ სამართალში არსებობს კოორდინაციულ-სამართლებრივი ხელშეკრულებები. ესაა ხელშეკრულებათა სახე ადმინისტრაციულ სამართალში, რომელიც სუბიექტებსაც ორი ან მეტი ადმინისტრაციული ორგანო წარმოადგენს. კერძოდ, ეს ორგანოები

⁹³ Gienulla/Jaworsky/Müller-Ur – „Verwaltungsrecht“, გვ 329

⁹⁴ Heiko Faber – „Verwaltungsrechts“, გვ.129

შეიძლება არც კი წარმოადგენდნენ ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს, არამედ თანაბარ საფეხურზეც კი იდგნენ. ამ დროს, მათ შორის დაიდება საჯარო-სამართლებრივი და არა სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

სუბორდინაციის თეორიის მცდარობის მომენტი მტკიცდება ასევე იმ ფაქტითაც, რომ თავად სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობაც შეიძლება რიგ შემთხვევაში ჩაითვალოს ურთიერთდაქვემდებარებულ ურთიერთობად. ასე მაგალითად, შრომის სამართალში მუშკისა და დირექტორის ურთიერთობა ან კიდევ მშობლისა და შვილის ურთიერთობა.

კერძო და საჯარო სამართლის ურთიერთგამიჯვნის შესახებ არსებულ კიდევ ერთ კონცეფციას *სუბიექტების თეორია* აყალიბებს. ამ თეორიის თანახმად, საჯარო სამართალს მიეკუთვნება ის ურთიერთობები, რომელთა წარმმართველი თავად სახელმწიფო და საჯარო ხელისუფლების მატარებელი არიან, კერძოდ მათ შეეხებიან. ხოლო კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობას მიეკუთვნება იმგვარი ურთიერთობები, რომლებსაც უპირატესად კერძო პირები წარმართავენ.⁹⁵

პესტალოცა მიიჩნევდა, რომ “ხელშეკრულება უნდა მივაკუთვნოთ საჯარო სამართალს, თუ მასში სახელმწიფო, საჯარო ხელისუფლების მატარებელი ორგანო მონაწილეობს”⁹⁶.

იმდენად რამდენადაც საჯარო ინტერესს ეს არ ეწინააღმდეგება, ადმინისტრაციული ორგანო კონკრეტულ ურთიერთობაში შეიძლება გამოვიდეს როგორც კერძო სამართლის სუბიექტი და დადოს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება, ასევე დადოს საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულებები და მათსადაძე, განახორციელოს საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილება.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს თეორია დღესდღეობით მეტ-ნაკლებადაა გაზიარებული გერმანიის იურიდიულ ლიტერატურასა და პრაქტიკაში, მას მინც

⁹⁵ Detlef Schmidt – „Die unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht“, გვ 107 ff

⁹⁶ Pestalozza – „Formenmissbrauch des Staates“, გვ 40

აკრიტიკებენ. კერძოდ სუბიექტების თეორიის მოწინააღმდეგეებს მიაჩნიათ, რომ ამ თეორიით საჯარო სამართალი იქცა სამოქალაქო სამართლის განსაკუთრებულ ურთიერთობად. კერძოდ კი, ადმინისტრაციულ ურთიერთობად მიიჩნევა სამართლებრივი ურთიერთობა მხოლოდ მაშინ, როც მისი წამმართველი ადმინისტრაციული ორგანოა.

ამასთანავე, სუბიექტების თეორია ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს, ადმინისტრაციული ორგანოს, კერძო სამართლის სუბიექტად ყოფნის დებულებას. ამ თეორიით არჩევანის შესაძლებლობა კერძო და საჯარო სახელშეკრულებო ურთიერთობათა შორის ქრება.

როგორც ამ ძირეული თეორიების მიმოხილვამ დაგვანახა, ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამოიჯენა ძალზედ პრობლემატურია და მასზე პასუხის გაცემა საფუძვლიანად და სრულყოფილად არც ერთ თეორიას არ შეუძლია.

უნდა აღინიშნოს, რომ დღესაც ინტენსიურად მუშაობენ ევროპელი იურისტები ამ სახითხის ირგვლივ. არდა ზემოაღნიშნული თეორიების მოშველიებისა, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული საქმიანობა ურთიერთისაგან იმგვარი თეორიების მეშვეობითაც განისაზღვრება, როგორცაა ნორმის ფიქციის თეორია (მისი ამოსავალი დებულებაა ისაა, რომ ხდება ხელშეკრულებათა გამოიჯენა ნორმის ფორმულირების მიხედვით, კერძოს ხელშეკრულებას სამოქალაქო სამართლის ნორმა უდევს საფუძვლად თუ კერძო სამართლის), ხელშეკრულების ამოსავალი მიზნის თეორია (ხელშეკრულების ამოცანა გულისხმობს თუ არა საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას) და სხვა. მიუხედავად ამდენი სახის თეორიებისა და სხვადასხვა ფორმულებისა, თანამედროვე ევროპული ქვეყნების პრაქტიკის გაზიარებით შეგვიძლია გარკვეული სქემა შევიშუშაოთ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გასამიჯენავად, რომელიც მიღებული წამყვანი ქვეყნების ადმინისტრაციულ სამართალსა და სასამართლო პრაქტიკაში.

მეცნიერული თეორიების პარალელურად ევროპაში არსებობს სასამართლო პრაქტიკა, რომლის მიდგომაც ადმინისტრაციული და კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულებების ურთიერთგამიჯენისადმი აბსოლუტურად განსხვავებულია წმინდა თეორიული მოსაზრებებისაგან. სასამართლო პრაქტიკა ამა თუ იმ ხელშეკრულების კერძო თუ საჯარო სამართლისადმი მიკუთვნების საკითხს წვევს ხელშეკრულების შინაარსის გათვალისწინებით, კერძოდ, ზღედა ყოველი კონკრეტული ხელშეკრულების მიმართ ინდივიდუალური მიდგომა და იმის განმარტება, ხელშეკრულება უმეტესწილად კერძოსამართლებრივი ბუნებისაა თუ ადმინისტრაციული.

§ 6. ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა
ურთიერთგამიჯვნა

საკითხის დასაკონკრეტებლად უნდა აღინიშნოს, რომ კერძო და საჯარო ხელშეკრულებათა გამიჯვნა, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია სამართლებრივი გზის გასარკვევად კონკრეტულ სიტუაციაში, ასევე პასუხისმგებლობისა და ხელშეკრულების აღსრულებასთან დაკავშირებული საკითხების გადასაჭრელად.

ამათუიმ ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნება ობიექტური კრიტერიუმების მეშვეობით უნდა გადაწყდეს. პირთა სუბიექტური წარმოდგენები ხელშეკრულების შესახებ არაა გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე⁹⁷.

ევროპაში დამკვიდრებული თანამედროვე ტენდენცია ამ საკითხთან დაკავშირებით მდგომარეობს სამოქალაქო და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამიჯვნაში ხელშეკრულების შინაარსიდან გამომდინარე. აქ საქმე შეეხება ხელშეკრულების ობიექტურად არსებულ შინაარსობრივ შემცველობას, რას ეხება ხელშეკრულების შინაარსი, რა უდევს მას საფუძვლად და სხვა.

მიგვაჩნია, რომ ერთადერთი სწორი მიდგომა ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გამიჯვნისა სწორედ ხელშეკრულების შინაარსისა და ხელშეკრულების მიზნის განსაზღვრაა. ამ დროს არანაირი მნიშვნელობა არ უნდა მიენიჭოს იმ ფაქტს, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე სახელმწიფოა, ადმინისტრაციული ორგანოა.

პრაქტიკაში, როგორც ვეცით, შესაძლებელია, რომ ორმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ წმინდა სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება დადოს და ამას საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან არანაირი კავშირი არ ჰქონდეს. მაგალითად, ხელშეკრულება დადებული ორ

⁹⁷ Manfred Zuleeg – „Die Anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts“, გვ 398

ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის, რომლის თანახმადაც ერთი ორგანო მეორეს სატვირთო ავტომანქმას მიჰყიდის⁹⁸.

ჩვენის აზრით, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებათა გასამიჯნად სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებებისაგან შემდეგ სქემას უნდა მივმართოთ:

1. ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება თუ იგი დადებულია საჯარო-სამართლებრივი ნორმის საფუძველზე. კერძოდ, ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, თუ ის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების შესრულებას ემსახურება. მაგალითად, პრივატიზაციის შესახებ კანონი ითვალისწინებს მოქალაქეთა შესაძლებლობას, შეისყიდონ სახელმწიფოსაგან გარკვეული ქონება. ეს კონკრეტული ხელშეკრულება, რა თქმა უნდა, ნასყიდობის ხელშეკრულების შინაარსს ქმნის, თუმცა იგი საჯარო სამართლის ნორმის მოთხოვნის საფუძველზე დაიდო. კერძოდ, 1997 წლის 30 მაისის კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ”.
2. ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება თუ იგი მისი შინაარსიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი ან განახორციელოს სხვა რაიმე ქმედება, რომელიც ჯდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში. ის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან სხვა მმართველობითი ღონისძიების განხორციელების ვალდებულებას შეიცავს. მაგალითად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით შეიძლება ადმინისტრაციულ ორგანოს დაევალოს მშენებლობის ნებართვის გაცემა, რაც ადმინისტრაციულ აქტს წარმოადგენს.
3. ადმინისტრაციულია ხელშეკრულება, რომელიც მოქალაქეებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებებსა და მოვალეობებს ანიჭებს. ეს იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოქალაქეებს ეკისრებათ საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებები და ვალდებულებები. მაგალითად,

⁹⁸ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ. 322

თუ კონკრეტული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით მოქალაქემ ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების სანაცვლოდ იკისრა ისეთი საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება, როგორცაა მაგ. გზების გაყვანა-დასუფთავება, მანქანის გასაჩერებელი ადგილების მოწყობა და სხვა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე ირკვევა, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივია ისეთი ხელშეკრულება, რომლის შინაარსიდანაც საჯარო-სამართლებრივი უფლებები და მოვალეობები გამოვლინდება. საჯარო-სამართლებრივ უფლებებსა და მოვალეობებში კი მოიაზრება იმგვარი უფლებები და მოვალეობები, რომელიც არა ყველას, არამედ მხოლოდ სახელმწიფოსა და იმ სუბიექტებს ენიჭებათ, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ სახელმწიფო ამოცანები ამ კონკრეტული უფლებებისა და მოვალეობების გამოყენებით⁹⁹.

ეს ზემოაღნიშნული სურათი მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად, თუმცა ისინი სრულყოფილად მაინც ვერ ჩაითვლება. მათი გამოყენება ყოველი კონკრეტული შემთხვევის, ხელშეკრულების მიმართ უნდა მოხდეს, რათა მივაკუთვნოთ ეს უკანასკნელი ან ადმინისტრაციულ ან სამოქალაქო სამართალს.

⁹⁹ Nikolaus-Zeno Bizek – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, გვ. 28

ხელშეკრულების ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად

მიჩნევის კრიტერიუმები

ადმინისტრაციული სამართლის

ნორმების შესრულება

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა
ან სხვა მმართველობითი
ღონისძიების განხორციელების
ვალდებულება

მოქალაქეთათვის
საჯარო სამართლებრივი
უფლებამოსილებებისა და
ვალდებულებების დადგენა

საქართველოს მაგალითზე ამ წესის გამოყენება, ვფიქრობთ, ხელს შეუწყობს
ადმინისტრაციული ორგანოს სამოქალაქო-სამართლებრივი საქმიანობის

დამკვიდრებას და აღარ მოხდება ყველა ხელშეკრულების ავტომატურად მიკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლისათვის მხოლოდ იმ მოტივით, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე სახელმწიფოა, ადმინისტრაციული ორგანოა.

ევროპულ ადმინისტრაციულ სამართალსა და სასამართლო პრაქტიკაში დამკვიდრებულია ხელშეკრულებათა გასამიჯნავად სწორედ ეს თეორია, რომელსაც საგნობრივი, ობიექტური თეორია ეწოდება (ეგენსტანდსტჰორიე)¹⁰⁰. დღესდღეობით უკვე დამკვიდრდა ერთგვარი პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც გერმანულ სამართალში კონკრეტულ ურთიერთობათა წრე და მის ფარგლებში დადებული ხელშეკრულებები მიჩნეულია ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად.

საქართველოში სასამართლო პრაქტიკის შემდგომი განვითარება ასევე შეიძლება ერთიან მიდგომას კონკრეტულ საკითხებთან მიმართებაში და კონკრეტულ საკითხთა წრე ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად აღიქმება.

ეს ზემოაღნიშნული თეორია რიგ შემთხვევებში ბუნდოვანია. არსებობს შემთხვევები, როდესაც მხოლოდ შინაარსი კონკრეტული ხელშეკრულებისა მაინც ვერ გვცემს პასუხს ხელშეკრულებათა გამიჯვნაზე. ამ დროს ევროპულ მეცნიერებს მიაჩნიათ, რომ საკითხი უნდა გადაწყდეს მთლიანად კონკრეტული საქმის მოცულობის, შინაარსის, სახელშეკრულებო ურთიერთობის ხასიათის განსაზღვრით. ანუ საკითხისადმი მიდგომა უნდა მოხდეს ინდივიდუალურად. ამ დროს უდიდესი მნიშვნელობის მქონეა კონკრეტული ხელშეკრულების შინაარსის განმატრებას მიემართოთ. უნდა მოხდეს გარკვევა მხარის მიერ გამოვლენილი ნების შინაარსისა, კერძოდ ამ ნების განმარტებით, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, მივიღებთ პასუხს იმის თაობაზე, ეს ხელშეკრულება სამოქალაქო-სამართლებრივ შინაარსს შეიცავს თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივს.

¹⁰⁰ Klaus Lange – „Die Abgrenzung von öffentlichem und privatem Vertrag“. გვ.501

თავი X. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უკანონობა სხვადასხვა სამართლებრივ შედეგს იწვევს. თითქმის არ არსებობს იმგვარი შემთხვევა, როცა ხელშეკრულებაში არსებული რომელიმე დებულების უკანონობა უშედეგოდ დარჩეს. ყველაზე უფრო მკაცრ შედეგს ხელშეკრულების უკანონობისას წარმოადგენს ხელშეკრულების ბათილობა. ამასთანავე შესაძლებელია, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთმა მხრემ მოახდინოს უკანონო ხელშეკრულების გასაჩივრება. სხვა შედეგი უკანონო ხელშეკრულებისა შეიძლება იყოს ასევე ხელშეკრულების გაუქმება. ხოლო რიგ შემთხვევებში ასევე ხელშეკრულების შეცვლა.

ადმინისტრაციულ კოდექსთა უმეტესობა პირდაპირ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უკანონობის საპროცესო შედეგებს. მაგრამ არსებობენ კოდექსები, სადაც ამგვარი შედეგები პირდაპირ არაა გათვალისწინებული. ასე მაგალითად, შვეიცარიის ადმინისტრაციული სამართალი არ მიუთითებს იმ შედეგებზე, რაც უკანონო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებას მოყვება. გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი კი პირიქით. ზუსტად ჩამოთვლის უკანონო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პროცესუალურ შედეგებს¹⁰¹.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 70-ე მუხლი ეძღვნება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილად გამოცხადების საკითხებს.

კანონმდებელი ბათილობის ორ წესს ადგენს:

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში არსებული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძვლების არსებობისას.

¹⁰¹ Frank Klein – „Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrages“, გვ 130

2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია ასევე იმ ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში, რომლის საფუძველზეც დაიდო იგი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა ხდება როგორც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, ასევე საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლების მოთხოვნათა არსებობისას.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობას აწესრიგებს გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის § 59. მანამ სანამ ძალაში შევიდოდა გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსი სასამართლოში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ არსებობდა შემდეგი დამოკიდებულება: ყველა ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, გარდა მორიგების ხელშეკრულებისა, უკანონობის შემთხვევაში ბათილად ითვლებოდა. აღნიშნული კოდექსის ძალაში შესვლის შემდეგ კი ტენდენცია შეიცვალა და ახლა ყველა უკანონო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ავრომატურად ბათილად არ ითვლება.

თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართალი უკვე ყოველ უბრალო, არაარსებით დარღვევას ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველად არ მიიჩნევს. აქ საქმე ეხება არა მნიშვნელოვან დარღვევებს, როდესაც ილახება კერძო და საჯარო ინტერესები, არამედ მხოლოდ უმნიშვნელოს, რომლებიც ხელშეკრულების მიზნის განხორციელებას ხელს არ უშლიან¹⁰². ამგვარი მცირე მნიშვნელობის დარღვევები გერმანული სამართლის მიხედვით, უშედეგოდ რჩება, კერძოდ არ წარმოშობს პროცესუალურ შედეგს.

დღესდღეობით ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობა შესაძლებელია კონკრეტული პირობების არსებობისას. სხვა შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეიცავდეს კანონსაწინააღმდეგო

¹⁰² Frank Klein – „Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrages“, გვ 131

ელემენტებს, თუმცა მათი აღმოფხვრისა თუ გამოსწორების შემდეგ ხელშეკრულება მაინც ძალაში დარჩეს¹⁰³.

ბათილობის წესსა და პირობებს საინტერესოდ განსაზღვრავს გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი. კერძოდ, § 59 შინაარსობრივად დიფერენციაციას აკეთებს სუბორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და კოორდინაციულ-სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ბათილობას შორის. ამასთან აღნიშნული მუხლის პირველი ნაწილი ზოგადად განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის პირობებს, რომლებიც სამოქალაქო კოდექსიდან გამომდინარეობენ. მეორე ნაწილში კი უკვე თავად ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სუბორდინაციული ხელშეკრულებისათვის დამახასიათებელ ბათილობის წინაპირობებს. კერძოდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილია, თუ

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შესატყვისი შინაარსით ბათილი იქნებოდა. (კერძოდ შეუძლებელია იმის დადგენა თუ რომელი ადმინისტრაციული მოხელის მიერაა ხელშეკრულება დადებული; იგი დადებულია არაკომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ; თუ ხელშეკრულების საგანი ან დოკუმენტი თავდაპირველად გამოქვეყნებას ითვალისწინებდა და იგი არ იქნა კანონის შესაბამისი ნორმების თანახმად გამოქვეყნებული; თუ იგი იმგვარ ვალდებულებას აწესებს, რომლიც შესრულებაც შეუძლებელია პიროვნების არარსებობის გამო, რომელსაც ამ ვალდებულების შესრულება ევალება).
2. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შესატყვისი (იგივე შინაარსის) შინა არსით კანონსაწინააღმდეგო იქნებოდა და ეს ნაკლოვანება ორივე მხარემ იცოდა და იგი პროცესუალური შეცდომის შედეგი არაა.

¹⁰³ Hartmut Maurer – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, გვ 345

3. თუ მორიგების ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ შეიცავს მისთვის კანონით დაწესებულ სპეციფიკურ წინაპირობებს.
4. თუ გაცვლის ხელშეკრულება რა შეიცავს მისთვის კანონით დაწესებულ სპეციფიკურ წინაპირობებს.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ გამოიყენება სამოქალაქო სამართლის ნორმები ხელშეკრულებათა ბათილობის შესახებ. კერძოდ კი საქმე ეხება

- არაქმედუნარიანი პირის მიერ გამოვლენილ ნაბას. (აქ იგულისხმება როგორც უფლებაუნარიანობის არარსებობა, ასევე ქმედუნარიანობის მომენტის არარსებობაც. ამგვარი ნების გამოვლენის შედეგი ყოველთვის გამოვლენილი ნების ბათილობაა). ბათილია ასევე ფსიქიკური მოშლილობის მდგომარეობაში დადებული გარიგებანი. (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 58.)
- არანამდვილი, არასერიოზული ნების გამოვლენას, მოჩვენებითი ნების გამოვლენას. (სსკ, მუხლი 56.)
- თუ ხელშეკრულება დადებულია ფორმის დაუცველად. ამასთან თუ ხელშეკრულების დადებისათვის კანონი მკაცრად განსაზღვრავდა კონკრეტულ ფორმას, მაგლითად სანოტარო წესით დამოწმებას და მხარეების მიერ არ მოხდა ამ წინაპირობის დაცვა. (სსკ. მუხლი 59.)
- თუ ხელშეკრულების შინაარსი სინდისის ნორმებს არღვევს, თუ მისი შინაარსი ეწინააღმდეგება საჯარო წესრიგსა და ზნეობის ნორმებს. (სსკ. მუხლი 54.)
- თუ ხელშეკრულება დაიდო წარმომადგენლის მეშვეობით, რომელსაც არ ქონდა წარმომადგენლისათვის კანონით მინიჭებული უფლაბამოსილება.
- თუ ხელშეკრულების შინაარსი მიმართულია არარეალური ან შასასრულებლად შეუძლებელი მოქმედების შესრულებისაკენ. ამასთან, მოქმედების შესრულების შეუძლებლობის ან მისი შესრულების

არარეალურობის მომენტი ხელშეკრულების დადების დროს უნდა არსებობდეს და არა ხელშეკრულების დადების შემდეგ წარმოიშვას.

- თუ ხელშეკრულების დადებისას ერთ-ერთმა მხარემ ნება გამოავლინა შეცდომის, მუქარისა თუ გარეშე ზემოქმედების შედეგად.

შვეიცარიელი ავტორი კლანი თავის დისერტაციაში ეხება რა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საკითხს, განაგრცობს შემდეგ კრიტერიუმებს, როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ბათილად ითვლება. კლანი ადმინისტრაციული შემდეგ კრიტერიუმებს ასახელებს:

- ა) მძიმე და თვალსაჩინო დარღვევა;
- ბ) სამართლებრივი გარანტიის დარღვევა;
- გ) ინტერესთა თანაფარდობა.

ავტორს მიაჩნია, რომ ეს კრიტერიუმები, წინაპირობები ძალიან ზოგადია. მათი განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება ამ წინაპირობათა გათვალისწინებით შეფასების საკითხია. ამიტომ ყოველი კონკრეტული შემთხვევა ინდივიდუალური შეფასების მიხედვით უნდა გადაიჭრას.

ზოგადად კანონმდებელს იმისათვის სჭირდება კონკრეტული ხელშეკრულების ბათილობის წინაპირობების ჩამოთვლა, რომ მოახდინოს გამიჯვნა უკანონო ხელშეკრულებათა ორ სახეს შორის. ესაა 1. კანონსაწინააღმდეგო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელიც კონკრეტული პირობების არსებობისას ბათილობის შედეგს იწვევს და 2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომელში არსებული კანონსაწინააღმდეგო დებულების მიუხედავად ხელშეკრულება კონკრეტული ბათილობის პირობების საფუძვლის არარსებობისას არ ბათილდება და განაგრძობს კვლავ მოქმედებასა და ხელშეკრულების მიზნის განხორციელებას¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Frank Klein – „Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrages“, გვ 136

საინტერესოდ მიგვაჩნია ყურადღების გამახვილება საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსის 70-ე მუხლის მეორე ნაწილის შინაარსზე. როგორც ზემოთ ავნიშნეთ, კანონმდებელი საუბრობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობაზე იმ შემთხვევაში, თუ ბათილია ის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომლის საფუძველზეც დაიდო ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის წესი და პირობები მოწესრიგებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლში, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისათვის დადგენილი მომზადებისა და გამოცემის წესის არსებითი დარღვევა. 2005 წლის 24 ივნისი საკანონმდებლო ცვლილებით განისაზღვრა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის სამართლებრივი შედეგი. კერძოდ, ადმინისტრაციული, ორგანო ან სასამართლო, რომელიც აქნდენს კონკრეტული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას, ვალდებულია მიუთითოს აქტის მოქმედების შეწყვეტის სამართლებრივი შედეგი. ირის კანონიერი ნდობისა და საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით შესაძლებელია, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტა განისაზღვროს

- მისი ძალაში შესვლის დღიდან;
- მისი ბათილად ცნობის დღიდან;
- მომავალში კონკრეტული თარიღის მითითებით.¹⁰⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის ეს ახლებური წესი საქურადღებო ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტისთვისაც, იმდენად რამდენადაც, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველი შეიძლება სწორედ იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი

¹⁰⁵ პაატა ტურავა, ნათია წიკლაძე - „ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო“, გვ. 50

აქტის ბათილობა იყოს, რომლის საფუძველზეც ეს კონკრეტული ხელშეკრულებაა დადებული. მიმაჩნია, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობის სამართლებრივი შედეგის დადგენის წესი არ უნდა იქნეს გამოყენებული, გამომდინარე იქიდან, რომ ხელშეკრულება ბათილობის შემთხვევაში სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას იწვევს ხელშეკრულების დადების მომენტიდან. ეს წესია გაბატონებული სამოქალაქო ხელშეკრულებების მიმართაც და ვფიქრობ, იგი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართაც უნდა იქნეს გამოყენებული.

ბათილობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შენარჩუნება ხელშეკრულების კანონსაწინააღმდეგო დებულების გამოსწორებით, გაბატონებული შეხედულების თანახმად, დაუშვებელია. ამასთან შევიცარიელი ავტორი კლავინი მხოლოდ ერთ შემთხვევას აღნიშნავს, როდესაც ნაკლოვანების გამოსწორებამ შესაძლებელია მოახდინოს ბათილად განსაზღვრული ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შენარჩუნება. ასეთ გამონაკლისად ავტორი მიიჩნევს იმ შემთხვევას, როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებს ურთიერთის მიმართ გააჩნდათ სათანადო ნდობა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილობრივ ბათილობას არ აწესრიგებს. ეს საკითხი წყდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 62-ე მუხლის თანახმად. თუმცა საყურადღებოა გერმანული კანონმდებლობის მიდგომა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილობრივ ბათილობასთან დაკავშირებით.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის §44 განსაზღვრავს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ერთი ნაწილის ბათილობა ავტომატურად არ იწვევს მთლიანად ამ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობას. მის საპირისპირო დებულებას აწესებს ამავე კოდექსის §59-ის მე-3 ნაწილი, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ერთი ნაწილის ბათილობა ავტომატურად

მთლიანად ამ ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველია. იგივე წესია განსაზღვრული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებების ნაწილობრივი ბათილობის მიმართაც¹⁰⁶.

ზემოაღნიშნული წესს აქვს გამონაკლისი. კერძოდ კი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილის ბათილობა არ იწვევს მთლიანი ხელშეკრულების ბათილობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეებს ხელშეკრულების ამ ბათილი ნაწილის გარეშეც შეეძლოთ ხელშეკრულების მიზნის განხორციელება. ეს გამონაკლისი წესი არ მოქმედებს იმგვარი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ, რომელთა საგანსაც უძრავი ქონების უფლებრივად დატვირთვა წარმოადგენს, ასევე მშენებლობის ნებართვისა თუ მშენებლობასთან დაკავშირებული სხვადასხვა შენაარსის ხელშეკრულებათა მიმართ¹⁰⁷.

თუ ხელშეკრულება შედგება რამდენიმე სხვადასხვა შინაარსის ხელშეკრულებებისაგან, მაგრამ მხარეთა სურვილისამებრ იგი მიჩნეულია ერთ მთლიან ხელშეკრულებად, გარიგებად, მაშინ ერთი ხელშეკრულების ბათილობა არ იწვევს სხვა ხელშეკრულებათა ბათილობას.

ფიქრობთ, რომ გერმანელი კანონმდებლის დამოკიდებულება ადმინისტრაციული გარიგების ნაწილობრივ ბათილობასთან დაკავშირებით საყურადღებოა. ქართველი კანონმდებელიც, გერმანელი კანონმდებლის მსგავსად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილის ბათილად გამოცხადებას არ უკავშირებს მთლიანად მთელი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად გამოცხადებას. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ნაწილის ბათილობასთან დაკავშირებით კი ქართველი კანონმდებლის ნება უცნობია. ჩვენი აზრით, ამ დროს გამოყენებულ უნდა იქნეს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 62-ე მუხლი, რომლის თანახმად “გარიგების ნაწილის ბათილობა არ იწვევს მისი

¹⁰⁶ Carl Hrtmann Ule/Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ 798

¹⁰⁷ Knack – „Verwaltungsverfahrensrecht“, Kommentar, 5, neubearbeitete und erweiterte Auflage, გვ 907 ff

სხვა ნაწილების ბათილობას, თუ სავარაუდოა, რომ გარიგება დაიდებოდა მისი ბათილი ნაწილის გარეშეც”.

თავი XI. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა და გაუქმება

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბათილობის პარალელურად საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი აწესრიგებს ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლისა და მისი გაუქმების საკითხებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში ხელშეკრულებათა მიმართ მოქმედებს პინციპი “პაცტა სუნტ სერვანდა”, რაც იმას ნიშნავს, რომ ხელშეკრულება, რომელიც არ ეწინააღმდეგება კანონს, უნდა აღსრულდეს. იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი ხელშეკრულების დადებიდან მის აღსრულებამდე არსებული დროის მონაკვეთში მნიშვნელოვნად შეიცვალა, ან მხოლოდ ხელშეკრულების ერთი ნაწილის შესრულებისათვის განსაზღვრული პირობები გარდაიქმნა, მაშინ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეიცვალოს ან კონკრეტული პირობების არსებობისას, საერთოდ გაუქმდეს.¹⁰⁸

|

¹⁰⁸ Hans J. Wolff. Otto Bachof. Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, გვ 810

§ 1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეცვლა დამოკიდებულია მთელი რიგი წინაპირობების არსებობასთან, რომლებიც კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა არსებობდნენ. უპირველესყოფისა, სახეზე უნდა იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსისი არსებითი ცვლილება. საქმე ეხება გარემოებათა არსებითად შეცვლას, რაც ზიანს აყენებს მხარეს ან საზოგადოებრივ ინტერესს.

არსებითი ცვლილება, როგორც ასეთი, იმგვარ ცვლილებასა და იმგვარ შეცვლას გულისხმობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პირობებისას, რომელიც ხელშეკრულების დადებისას მხარეებს არ შეეძლოთ გაეთვალიწინებინათ. ამასთან, ხელშეკრულების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შინაარსი უმნიშვნელოდ შეიცვალა. რა თქმა უნდა, ეს ყოველივე შეფასების საკითხია. აქედან გამომდინარე, ევროპელ იურისტებს შორის საკამათოა საკითხი იმის თაობაზე, ცვლილება სუბიექტური ფაქტორებით თუ ობიექტური ფაქტორებით უნდა დადგინდეს. კერძოდ, ცვლილება მხოლოდ ხელშეკრულების მხარეების წარმოდგენაში პოვებს გამოხატულებას, თუ ასევე ობიექტურადაც გამოვლინდება. ამ პრობლემიდან გამომდინარე სუბიექტური, ობიექტური და სუბიექტურ-ობიექტური თეორიები წარმოიშვა წამყვანი ევროპული ქვეყნების სამოქალაქო სამართალში.

სუბიექტური თეორიის თანახმად, ცვლილება ხელშეკრულების შინაარსში აისახება, თუ თავად მხარეები მიიჩნევენ, რომ შეიცვალა ხელშეკრულების პირობები ერთ-ერთი მხარის ან ორივე მხარის მონაწილეობის თუ ხელშეკრულებიდან გასვლის გამო.

ობიექტური თეორიის თანახმად კი საერთოს არანაირი მნიშვნელობა არ აქვს მხარეთა წარმოდგენებს, მთავარია ამ შემთხვევაში იმგვარი პირობების არსებობა, რომლის დროსაც ხელშეკრულების შესრულება ზიანს მოუტონს საჯარო ინტერესს ან ხელშეკრულების მოგებაზე, ეკონომიკაზე ორიენტირებული მიზანი ხელშეკრულების აღსრულებით მაინც ვერ იქნება მიღწეული.¹⁰⁹

რაც შეეხება მესამე თეორიის, ხელშეკრულების ცვლილებისათვის საჭიროა როგორც სუბიექტური, ასევე ობიექტური ფაქტორების არსებობა.

ამ ზემოაღნიშნული თეორიებიდან ადმინისტრაციული სამართალი იზიარებს ობიექტურ თეორიის, რომლის თანახმადაც, გადამწყვეტია ხელშეკრულების ობიექტური ფაქტორების ცვლილება. ამასთან მხედველობაში მიიღება ასევე ის სამართლებრივი ცვლილებებიც, რომლებიც შესაძლებელია ხელშეკრულების დადებიდან მის შესრულებამდე წარმოიქმნას. გერმანულ სამართალში გაბატონებული შეხედულების თანახმად, ხელშეკრულაში ცვლილების შეტანის საფუძველი შესაძლოა ასევე სამართლებრივი პრაქტიკის შეცვლაც გახდეს¹¹⁰.

შეცვლა ხელშეკრულების შინაარსისა ხელშეკრულების დადების შემდეგ უნდა დაფიქსირდეს. მხოლოდ ამ შემთხვევაში შესაძლებელია ცვლილების განხორციელება. ხელშეკრულების პირობების არსებითი შეცვლა, რომელსაც ადგილი ხელშეკრულების დადებისთანავე ჰქონდათ, მაგრამ მხარეების მიერ არ იყო ეს ფაქტი აღქმული, გერმანელი იურისტების ნაწილის განმარტებით ხელშეკრულებაში შემდგომ ცვლილების შეტანით არ შეიძლება დარეგულირდეს, გამოსწორდეს. თუმცა, მაგალითად, შტენკელსი, ბონკი და ზაქსი მიუთითებენ, რომ ამ შემთხვევაშიც შესაძლებელია ხელშეკრულების შეცვლილი პირობის ცვლილებების შეტანით გამოსწორება. ამ საკითხის ირგვლივ აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს!

¹⁰⁹ Carl Hrtmann Ule/Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ. 810

¹¹⁰ Knack – „Verwaltungsverfahrensrecht“, გვ. 912

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისაგან განსხვავებით სამოქალაქო ხელშეკრულებების მიმართ სხვა წესია დადგენილი. კერძოდ, აქ მოქმედებს ზოგადი სამოქალაქო კოდექსის ნორმები შეცდომით დადებული გარიგებების შესახებ.

საერთო ჯამში, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანა დასაშვებია, თუ ეს ხელშეკრულების ორივე მხარის ნებას შეესაბამება. თუ ერთ-ერთი მხარე ეწინააღმდეგება ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის გზით ხელშეკრულების შესრულებას, მაშინ დგება საკითხი ხელშეკრულების გაუქმების თაუბაზე.

§ 2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმება

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 71-ე მუხლის მეორე ნაწილი ეხება ადმინისტრაციული გარიგები გაუქმებას. კოდექსის თანახმად “თუ ცვლილება გარიგებაში არსებითად ეწინააღმდეგება გარიგების შინაარსს, მხარე უფლებამოსილია მოითხოვოს გარიგების გაუქმება”. კანონმდებელი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების შესაძლებლობას იმგვარ ცვლილებას უკავშირებს, რომელიც არსებით წინააღმდეგობაშია გარიგების შინაარსთან.

გერმანიის ადმინისტრაციული კოდექსის § 60-ის მეორე ნაწილი ასევე ეხება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების საკითხს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმებისათვის დადგენილია ორი შემთხვევა, ასე ვთქვათ წინაპირობა: 1. ხელშეკრულების გაუქმება ხელშეკრულების შინაარსის, საფუძვლის არარსებობის გამო, 2. ხელშეკრულების გაუქმება საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე.

განვიხილოთ თითოეული ცალ-ცალკე.

როდესაც ხელშეკრულების რაიმე პირობა იცვლება, რაც არსებით ცვლილებას წარმოქმნის ხელშეკრულების შინაარსში, ამ დროს, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შესაძლებელია ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის გზით ამ ნაკლოვანების გამოსწორება. იმ შემთხვევაში თუ ცვლილების შეტანა ხელშეკრულებაში მინცკერ შექმნის ხელშეკრულების შესრულების პირობას, ხელშეკრულება უნდა გაუქმდეს. ამასთან, თუ ხელშეკრულების მხარეებს შორის არ არსებობს ერთიანი აზრი ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, ხელშეკრულების გაუქმების საკითხი კვლავ დღის წესრიგში დგება.

რაც შეეხება ხელშეკრულების გაუქმების მეორე საფუძველს, უნდა აღინიშნოს, რომ აქ საქმე გვაქვს ხელშეკრულების დადების შემდეგ პირობების იმგვარ შეცვლასთან, რომლების არსებობისას ხელშეკრულების შესრულება საჯარო

ინტერესს ზიანს აყენებს. ამასთან, მხედველობაში მიიღება არამართო საჯარო ინტერესი, არამედ ის შესაძლო ზიანიც, რაც კონკრეტული ხელშეკრულების შესრულებით მესამე პირებსაც შეიძლება მიაღვეთ.

ზოგადად ხელშეკრულების გაუქმება წარმოადგენს ნების გამოვლენას, რომელიც მეორე მხარის მიერ მიღებას მოითხოვს. ასე ვთქვათ საქმე ეხება არა მხოლოდ ცალმხრივად გამოვლენილ ნებას, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, არამედ გამოვლენილ ნებას, რომეზეც მეორე მხარეამაც უნდა გამოხატოს თავისი ნება. ანუ ხელშეკრულების გაუქმება არ შეიძლება ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით.

ადმინისტრაციული კოდექსით არაა მოწესრიგებული საკითხი იმის შესახებ თუ რა შედეგი მოყვება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმებას. თუმცა, აქ გამოიყენება სამოქალაქო კოდექსის შესატყვისი მუხლები და ის პრინციპი, რომ ამ შემთხვევაში საქმე უნდა გადაწყდეს ყოველი კონკრეტული შემთხვევის შინაარსიდან გამომდინარე. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ როდესაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების შესახებ ნების გამოვლენა ადმინისტრაციული ორგანოსაგან მოდის, მაშინ კანონი ითვალისწინებს მოქალაქის უფლებას მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება ხელშეკრულების გაუქმებიდან გამომდინარე.

რადგან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისათვის კანონმდებელი მხოლოდ წერილობით ფორმას ითვალისწინებს, უნდა აღინიშნოს რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანა ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმებაც წერილობით უნდა გაფორმდეს. თუ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმების შესახებ ზეპირი ფორმით მოხდა ნების გამოვლენა, ასეთი ნების გამოვლენა, რადგან მას წერილობითი ფორმა აკლია, ნამდვილად არ ჩაითვლება.

დასკვნები

სამართალი ცოცხალი ორგანიზმია. იგი დღითიდღე ვითარდება. მასზე აღიბეჭდება კონკრეტულ სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური ცვლილებები.

ქართული სამართალიც, კერძოდ ადმინისტრაციული სამართალი, საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური ცვლილებების სარკეს წარმოადგენს.

ახალი სამართლებრივი ინსტიტუტის დამკვიდრება, ისე როგორც სხვა ევროპულ ქვეყნებში, უპირატესად შედეგია სახელმწიფოს პოლიტიკის შეცვლისა და ეკონომიკური ფაქტორებისა.

ადმინისტრაციული ორგანოს განხილული ახალი საქმიანობის ფორმა, ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო ურთიერთობები, საქართველოში ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია. სადისერტაციო ნაშრომში წამოყენებული რეკომენდაციები, რომლებიც ეხება, უპირველეს ყოვლისა, ამ ახალი ინსტიტუტის აღმნიშვნელ ტერმინს, შემდგომ თავად ცნებას და კანონმდებლის მიერ ფორმულირებულ შინაარსს, საყურადღებოა როგორც ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განვითარებისათვის, ასევე ადმინისტრაციული სასამართლო პრაქტიკის სრულყოფისათვის.

სადისერტაციო ნაშრომის მეცნიერულ შედეგს წარმოადგენს ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმების ურთიერთმიმართების პრობლემის გადაჭრა. ამ საკითხის ირგვლივ იურიდიულ მეცნიერებაში დაბატონებული თეორიების პარალელურად საყურადღებოა თავად პრაქტიკული მიდგომაც. თეორიული და პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარებითა და ურთიერთშეჯერებით მივიღეთ ერთგვარი სქემა, რომელზე დაყრდნობითაც შესაძლებელია ესა თუ ის ხელშეკრულება ან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივად ან კერძო-სამართლებრივად მივიჩნიოთ.

სამეცნიერო კვლევის შედეგს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ურთიერთმიმართების საკითხის წარმოჩენა. თუ რა როლი ენიჭება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან მიმართებაში. დავასკვნით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო, ცალმხრივი ნების გამოვლენით, მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს გამოსცემს. ორმხრივი ნება ადმინისტრაციულ სამართალში მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტისთვისაა დამახასიათებელი.

დისერტაციაში განხორციელებული მეცნიერული კვლევის შედეგია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ინსტიტუტის დანიშნულების, მისი ფარგლებისა და შინაარსის მეცნიერული და პრაქტიკული კუთხით გაშუქება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამახასიათებელი ნიშანი სწორედ ისაა, რომ იგი, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ყოველთვის კანონის უზენაესობისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპიდან უნდა შეესატყვისებოდეს. სწორედ ამაში გამოიხატება ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ კანონიერების პრინციპის გავრცელების კანონზომიერება.

რეკომენდაციები, რომლებიც დისერტაციაშია ფორმულირებული, შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე იქნა შემუშავებული. ვფიქრობთ, რომ მოწინავე ევროპული ქვეყნების მეცნიერული თუ პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარება შედეგად გამოიღებს ადმინისტრაციულ-სახელშეკრულებო ურთიერთობათა დამკვიდრებას, რითაც ამაღლება სახელმწიფოს როლი საზოგადოებაში და საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელება უფრო ეფექტურად წარიმართება მოქალაქეთა ინტენსიური მონაწილეობით. ამასთანავე, დაიზოგება სახელმწიფო ხარჯები და კონკრეტული ამოცანების განხორციელებაზე შემცირდება სახელმწიფოს ერთპიროვნული პასუხისმგებლობის მომენტი. სახელშეკრულებო ურთიერთობის ორივე მხარე თანაბრად აიღებს

პასუხისმგებლობას ურთიერთობის ეფექტურად წარმართვაზე, რაც საწინდარია საჯარო-სამართლებრივი უწყებამოსილებების წარმატებით განხორციელებისა.

დაბოლოს, სამართლებრივი სახელმწიფო, თანამედროვე გაგებით, მოქალაქეებთან თანამშრომლობის საწყისებზეა აგებული. თუ საქართველოს მაგალითზეც მოხდება მოქალაქეთა ფართო მასების ჩაბმა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების წარმართვაში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო ურთიერთობის ფორმით, მაშინ ჩვენს ქვეყანაშიც დაკვიდრდება თანამედროვე სახელმწიფოს ევროპული გაგება. ეს კი საწინდარია მოქალაქეთა თვითშეგნებაში სახელმწიფოსადმი ნდობის ამაღლებისა და სახელმწიფოს პოლიტიკის წარმატებით განხორციელებისა.

1. ზ. ადგიშვილი, გ. ვინტერი, დ. ქიტოშვილი – “საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი”, თბილისი, 2002 წ.
2. ზ. ადგიშვილი, ქ. ვარდიაშვილი, ვ. ლორია, ნ. კალანდაძე, მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, პ. ტურავა, დ. ქიტოშვილი – “ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო”, თბილისი, 2005 წ.
3. მ. კოპალეიშვილი – “ადმინისტრაციული გარიგება”, თბილისი, 2003 წ.
4. ვ. ლორია – “საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი”, თბილისი, 2002 წ.
5. ვ. ლორია - “საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი”, თბილისი, 2000 წ.
6. ჯ. რუსიაშვილი, ი. ტაბუცაძე – “საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი” თბილისი, 2000 წ.
7. პაატა ტურავა, ნათია წიკვლაძე – “ადმინისტრაციული სამართალი დამხმარე სახელმძღვანელო”, თბილისი, 2005 წელი.
8. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი პირველი, თბილისი, 1999 წ.
9. ლ. ჭანტურია – “შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში”, თბილისი, 1997 წ.
10. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 25 აგვისტო
11. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 1997 წლის 26 ივნისი
12. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 1997 წლის 14 ნოემბერი
13. საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ”, 1997 წლის 30 მაისი

14. საქართველოს კანონი “საჯგარო სამასახურის შესახებ”, 1997 წლის 31 ოქტომბერი
15. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 1999 წლის 25 ივნისი
16. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 1999 წლის 23 ივლისი

17. W. Apelt – “Der verwaltungsrechtliche Vertrag”, Leipzig, 1920
18. Achterberg Norbert – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. Heidelberg, 1986
19. Büchner Volker – „Die Bestandskraft verwaltungsrechtlicher Verträge“, Düsseldorf, 1979
20. Bauer Hartmut – „Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnerships“, DÖV, Heft 3, 998
21. Bleckmann Albert – „Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“, VerwArch, 1972
22. Badura. Ehles. Erichsen. Ossenbühl. Papier. Rudolf. Rüfner – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 11. Aufl. Berlin, 1998
23. Battis Ulrich – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Berlin, 2002
24. Bulling Manfred – „Kooperatives Verwaltungshandeln in der Verwaltungspraxis“, DÖV, Heft 7
25. Bonk Heinz Joachim – „Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrages unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships“, DVBL, Heft 3, 2004
26. Bisek Nikolaus-Zeno – „Der öffentlich-rechtliche Vertrag“, München, 1970
27. Bull Hans-Peter – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 6. Aufl. 2000
28. Bosse Wolfgang – „Der subordinationsrechtliche Vertrag als Handlungsform der öffentlicher Verwaltung“, Berlin, 1974

29. Bullinger Martin – „Vertrag und Verwaltungsakt“, Stuttgart, 1962
30. Dewitz Ralf Michael – „Der Vertrag in der Lehre Otto Mayers“, Berlin, 2004
31. Erichsen Hans-Uwe – „Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit I“,
2. Aufl. 1984
32. Erichsen (Hrsg.) – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 11. Aufl. 1999
33. Faber Heiko – „Verwaltungsrecht“, Tübingen, 1995
34. Forsthoff Ernst – „Lehrbuch des Verwaltungsrechts“, 10. Aufl. 1973
35. Fleiner Fritz – „Probleme des öffentlich-rechtlichen Vertrages in der
Leistungsverwaltung“, ZBI, 1989
36. Flume Werner – „Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts“, Band II, Das
Rechtsgeschäft, Berlin, 1979
37. Fluck Jürgen – „Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen
Verpflichtungsvertrages durch Verwaltungsakt“, Berlin 1985
38. Giemulla/Jakowsky/Müller-Uri – „Verwaltungsrecht“ – Ein Basisbuch – 6.
Aufl. 1995
39. Gern Alfons – „Der Vertrag zwischen Privaten über öffentlich-rechtliche
Berechtigungen und Verpflichtungen – zur Dogmatik des öffentlichen Rechts“,
Berlin, 1977
40. Gurlit Elke – „Grundlagen des Verwaltungsrechts“, Jura 10/2001
41. Grizwotz Herbert – „Verwaltungsvertrag im öffentlichen Recht“, Berlin, 2002
42. Giacometti Yaccaria – „Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen
Verwaltungsrechts“, Zürich, 1960
43. Götz Volkmar – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Fälle und Erläuterungen für
Studierende, 4. Aufl. 1997
44. Henke Wilhelm – „Allgemeine Fragen des öffentlichen Vertragsrechts“, JZ,
Mai, 1984
45. Hill Hermann – „Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen“,
Baden-Baden, 1990

46. Hill Hermann – „Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht“, Heidelberg, 1986
47. Huber Peter-Michael – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. 1997
48. Ipsen Jörg – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. 2001
49. Jellinek Walter – „Verwaltungsrecht“, 3. Aufl. 1931, Neudruck 1966
50. Koch/Rubel – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 2. Aufl. 199
51. Knack Hans Joachim – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Kommentar, 5. Aufl. 1996
52. Klaus Stern – „Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, VerwArch, 1958
53. Krause Peter – „Rechtsformen des Verwaltungshandelns“, Berlin, 1974
54. Krause Peter – „Rechtsverständnisse in der Leistungsverwaltung“, VVDSTRL, 1987
55. Laband – „Deutsches Staatsrecht“, Bd. I, 5. Auflage
56. Lange Klaus – „Die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem Vertrag und privatrechtlichem Vertrag“, JuS, Heft 7, 1982
57. Maurer Hartmut – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 8. Aufl. München, 1992
58. Mayer Otto – „Zum Lehre vom öffentlich-rechtlichen Verträge“, 1969
59. Meyer/Borgs – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, Kommentar, 2. Aufl. 1982
60. Obermayer Klaus – „Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz“, 2. Aufl. 1990
61. Preuß Mathias – „Zu den Rechtsmäßigkeitvoraussetzungen subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge unter besonderer Berücksichtigung des Koppelungsverbot“, Baden-Baden, 2000
62. Punkte Jürgen – „Verwaltungshandeln durch Vertrag“, Kiel, 1988
63. Peine Franz-Joseph – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, Heidelberg, 1993
64. Püttner Günter – „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 7. Aufl. 1995
65. Rhinow Rene – „Verwaltungsrechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag“, Recht 1985

66. Salzwedel Jürgen – „Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, Kölner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 11, Berlin, 1958
67. Siegel/Ziekow – „Entwicklung und Perspektiven des rechts des öffentlich-rechtlichen Vertrages“, VerArch, 2004
68. Schimpf Christian – „Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit“, Berlin, 1982
69. Schmalz Dieter – „Allemeines Verwaltungsrecht“, 3. Aufl. 1998
70. Scherzberg Arno – „Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Vertrages“, JuS, Heft 3, 1992
71. Schmidt Detlef – „Die Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht“, Diss. Baden-Baden, 1985
72. Steiner Udo – „Besonderes Verwaltungsrecht“, 5. Aufl. 1995
73. Stelkens/Bonk/Sachs – „Verwaltungsverfahrensgesetz“, 5. Aufl. 1998
74. Schenke Wolf-Rüdiger – „Verwaltungsprozessrecht“, 2. Aufl. Heidelberg, 1994
75. Schmidt-Aßmann Eberhard – „Besonderes Verwaltungsrecht“, 10. Aufl. Berlin, 1995
76. Schmidt-Aßmann/Krebs – „Rechtsfragen städtebaulicher Verträge“, 2. Aufl. Bonn, 1992
77. Teninnger – „Verwaltungsprozessrecht“, Berlin, 1999
78. Ule Carl Hermann – „Verwaltungsgerichtsbarkeit“, 2. Auflage, 1964
79. Ule Carl Hermann, Hans-Werner Laubinger – „Verwaltungsverfahrenrecht“, 4. Aufl. München, 1995
80. Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober – „Verwaltungsrecht I“, 10 Aufl. München, 1994
81. Weiß Paola Macedo – „Pacta sunt servanda im Verwaltungsrecht“, Frankfurt, 1999

82. Zuleeg – „Die Anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts“, Frankfurt, 2001
83. Wirth Paul Nikolaus – „Umdeutung fehlerhafter Verwaltungsakte“, Europäische Hochschulschriften, Bd. 1048, 1991
84. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
85. Verwaltungsverfahrensgesetz von Bundesrepublik Deutschland, 1976
86. Verwaltungsgerichtsordnung von Bundesrepublik Deutschland