

საქმე №ბს-857-853 (კ-17)
ო----ი ბს-857-853 (კ-17)
თბილისი

20 ივნისი, 2019წ

**ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ
შემადგენლობა:**

ნუგზარ სხირტლაძე (თავმჯდომარე, მომხსენებელი),
მოსამართლეები: მაია ვაჩაძე, ვასილ როინიშვილი

საქმის განხილვის ფორმა - ზეპირი მოსმენის გარეშე

კასატორი (მოსარჩელე) - ბ-----ი

მოწინააღმდეგე მხარე (მოპასუხე) - წ-----ს მუნიციპალიტეტის მერია (წ-----
-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის უფლებამონაცვლე)

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება - ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს
ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 06.07.2017 წ. გადაწყვეტილება.

დავის საგანი - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის
ბათილად ცნობა, სამსახურში აღდგენა, იძულებით გაცდენილი პერიოდის
შრომითი გასამრჯელოსა და მორალური ზიანის ანაზღაურება.

აღწერილობითი ნაწილი:

14.09.2016წ. მოსარჩელე ბ-----მა სარჩელით მიმართა ქუთაისის საქალაქო
სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას წ-----ს
მუნიციპალიტეტის გამგეობის მიმართ და სასარჩელო მოთხოვნათა დაზუსტების
შემდეგ მოითხოვა გამოცემის მომენტიდან წ-----ს მუნიციპალიტეტის
გამგეობის 29.08.2016წ. №----- ბრძანების ბათილად ცნობა; წ-----ს
მუნიციპალიტეტის გამგეობისათვის ბ-----ის გამგეობის ჯანმრთელობისა და
სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე დაუყოვნებლივ
აღდგენის დავალება; იძულებითი შრომითი განაცდურის გადახდა და

მოსარჩელის მიმართ დისკრიმინაციული მოპყრობის გამო, წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობისათვის მორალური ზიანის, 500 ლარის, გადახდის დავალება.

მოსარჩელემ აღნიშნა რომ, 2014 წლის 17 სექტემბრიდან მუშაობდა წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე, საიდანაც წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 29.08.2016წ. ბრძანებით უკანონოდ გაათავისუფლეს. ხსენებული ბრძანება არ შეიცავს დასაბუთებას სამსახურიდან გათავისუფლების მიზეზის თაობაზე. გასათვალისწინებელია, რომ ბ-----ის მიმართ გათავისუფლებამდე რაიმე დისკრიმინაციული ღონისძიება გამოყენებული არ ყოფილა. მოსარჩელე თვლის, რომ ბრძანების გამოცემის საფუძველი გახდა 08.10.2016წ. არჩევნებში მისი „ე-----ის“ მაჟორიტარობის კანდიდატად მონაწილეობა, რითაც დაირღვა "დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ" კანონის მოთხოვნები, მის მიმართ განხორციელდა პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაცია. მოსარჩელემ ასევე აღნიშნა, რომ გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის დასკვნა კანონის მოთხოვნათა დარღვევით არის მიღებული, რადგან დასკვნაში მითითებული გეგმიური შემოწმების ჩატარების შესახებ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსს (ბ-----ს) შეტყობინება არ მიუღია.

ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 19.09.2016წ. გაჩინებით საქმე განსჯადობით განსახილველად გადაეგზავნა წყალტუბოს მაგისტრატ სასამართლოს.

წყალტუბოს მაგისტრატი სასამართლოს 10.04.2017წ. გადაწყვეტილებით სარჩელი დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ, სადავო საკითხის გადაუწყვეტად ბათილად იქნა ცნობილი ბ-----ის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 29.08.2016წ. №----- ბრძანება; წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობას დაევალა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ ბ-----ი 2014 წლის 17 სექტემბრიდან მუშაობდა წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობაში ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე. წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 29.08.2016 წ. №----- ბრძანებით ბ-----ი გათავისუფლდა სამსახურიდან საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 61-ე მუხლის მე-3 ნაწილის "ა" ქვეპუნქტის, 54-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის "ა" პუნქტის "ა.გ" ქვეპუნქტის, 60.4 მუხლისა და 59.2 მუხლის საფუძველზე, ბრძანებაში გათავისუფლების საფუძველად მითითებული

არ ყოფილა გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის 25.08.2016წ. დასკვნის თაობაზე. ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის საქმიანობაში მოქმედი რეგულაციების მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამოვლენის შესახებ წ-----ს მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის უფროსის დ-----ის მიერ ხელმოწერილი 25.08.2016წ. შედგენილი დოკუმენტით (დასკვნით) 2016 წლის პირველ და მეორე კვარტალში შესრულებული სამუშაოები ერთმნიშვნელოვნად შეფასდა უარყოფითად, დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების სისტემატურად, არაჯეროვნად შესრულების გამო, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსის ბ-----ის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის დაყენება. დოკუმეტს ერთვოდა 26.08.2016წ. ოქმი, რომლის მიხედვით ბ-----მა უარი განაცხადა დასკვნაში მითითებული დარღვევების თაობაზე თავისი პოზიციის დაფიქსირებაზე, დასკვნის განცობის აქტზე ხელის მოწერასა და ხელისმოწერაზე უარის თქმის მიზეზის განმარტებაზე. წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის სამსახურის თათბირების ოქმებიდან გამომდინარე, სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ გამგეობის სამსახურის უფროსებს და მათ შორის ბ-----ს 2016 წლის იანვარი-აგვისტოს პერიოდში გამგებლის მიერ მიეცათ დავალება, უზრუნველყოთ ვადების დაცვით წერილების შესრულება, აღნიშნულ ოქმებში სამსახურის უფროსების მიმართ თავიანთი უფლებამოსილებების არაჯეროვნად შესრულების ან სამსახურეობრივი უფლებამოსილებების სისტემატურად დარღვევის ფაქტის თაობაზე, არ არის მითითებული რაიმე სახის შენიშვნა, 29.07.2016წ. განკარგულებით წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის 2016 წლის პირველ-მეორე კვარტალში გაწეული მუშაობა შეფასდა დადებითად, წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის მიერ 2015 წლის ბოლოს სოციალურად დაუცველ ბენეფიციართა მიმართ ერთჯერადი ფულადი დახმარების გაწევის მიზნით, შედგენილ იქნა ბიუჯეტის პროექტი, რომელსაც ხელი მოაწერა სამსახურის უფროსის მოვალეობის შემსრულებელმა ი-----მ. პროექტს საფუძვლად დაედო სოციალური მომსახურების სააგენტოდან მიღებული ზეპირი ინფორმაცია ბენეფიციართა რაოდენობის შესახებ. 2016 წლის იანვრის თვეში გამგეობაში გათვალისწინებულზე მეტი განცხადების შემოსვლისთანავე სამსახურის უფროსმა ბ-----მა და სამსახურის სპეციალისტმა ნ-----ემ ინფორმაცია გადაამოწმეს ქუთაისის სოციალური მომსახურების ცენტრში, საიდანაც იგივე პასუხი მიიღეს, თუმცა შემდგომში ოფიციალურად გაგზავნილი წერილით ბენეფიციართა რაოდენობა სამჯერ მეტი აღმოჩნდა. არასრული ინფორმაციის საფუძველზე ბიუჯეტის არასწორი დაგეგმვის გამო

ბენეფიციართა განცხადებები ვადების დარღვევით დაკმაყოფილდა. აღნიშნულის თაობაზე 2016 წლის იანვრის თვეში უკვე იცოდნენ გამგებელმა და მისმა პირველმა მოადგილემ, თუმცა ბ-----ის ან სხვა პირების პასუხისმგებლობის საკითხი არ დამდგარა. დადგინდა, რომ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის მიერ შესასრულებლად გადაწერილ განცხადებების ნაწილზე, დარღვეული იქნა შესრულების ვადები. დარღვევების არსებობის შესახებ გამგეობისთვის თებერვლის თვეში გახდა ცნობილი, თუმცა აღნიშნული დარღვევების გამომწვევი მიზეზების თაობაზე რაიმე სახის მოხსენებითი ბარათები მუნიციპალიტეტის გამგებელთან არ წარდგენილა. ამასთანავე, ერთჯერადი ფულადი დახმარების გაცემაზე სოციალურად დაუცველი ბენეფიციარების მიერ გამგეობაში წარდგენილი ყველა განცხადება დაკმაყოფილდა, თუმცა აღნიშნული განხორციელდა ვადების დარღვევით.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ სზაკ-ის 96.1 მუხლი ცალსახად ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასების, ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. დაუშვებელია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას საფუძვლად დაედოს ისეთი გარემოება ან ფაქტი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით არ ყოფილა გამოკვლეული. აგრეთვე, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ აცნობოს დაინტერესებულ მხარეს, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს მისი სამართლებრივი მდგომარეობა და უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში (სზაკ-ის 95.2 მუხლი).

სასამართლომ მიიჩნია, რომ საქმეში წარმოდგენილი მტკიცებულებებით არ დასტურდება, წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას ისეთი საქმიანობის განხორციელება, რომელიც მიზნად ისახავდა ბ-----ის მხრიდან სამსახურეობრივი უფლებამოსილების არაჯეროვნად შესრულების ფაქტობრივი გარემოებების გამოვლენას, ასევე არ დასტურდება მოსარჩელის მონაწილეობის ფაქტი ადმინისტრაციულ წარმოებაში. სასამართლომ ურადლება გაამახვილა ორგანოს მხრიდან ბ-----ის შემოწმების ხასიათზე და აღნიშნა, რომ წ-----ს მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მიერ შედგენილი დოკუმენტის მიხედვით გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის გეგმიური შემოწმება ჩატარდა, რა დროსაც გამოვლინდა სამსახურებრივ მოვალეობათა არაჯეროვანი შესრულების ფაქტები. სასამართლო სხდომაზე მოპასუხეთა განმარტების მიხედვით კი, შემოწმება ჰქონდა

"მოულოდნელი" ხასიათი. სასამართლომ მიიჩნია, რომ აღნიშნული წინააღმდეგობა გაურკვეველს ხდის 2016 წლის აგვისტოში ბ-----ის "მოულოდნელი" შემოწმების მიზეზს მაშინ, როდესაც გამგეობის პასუხისმგებელი პირებისათვის ჯერ კიდევ თებერვალში იყო ცნობილი გარკვეული დარღვევების შესახებ და ამ ფაქტებს რეაგირება არ მოჰყოლია. ამასთანავე, შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახური უფლებამოსილი არ იყო ბ-----ის მონაწილეობის გარეშე, შესაბამისი მოხსენებითი ბარათის მიუღებლად, შეედგინა დასკვნა, რომელიც მოპასუხის წარმომადგენლის ზეპირი ახსნა-განმარტების თანახმად, გახდა ბ-----ის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ ორგანოს მითითება დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე არარელევანტურია, რადგან დისკრეციის გამოყენება ხდება წარმოების ჩატარების შემდეგ, განსახილველ შემთხვევაში კი, წარმოება არ ჩატარებულა. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სასკ-ის 32.4 მუხლის საფუძველზე, სადავო საკითხის გადაუწყვეტად ბათილად იქნა ცნობილი ბ-----ის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 29.08.2016წ. №----- ბრძანება, წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობას დაევალა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. სასამართლომ აღნიშნა აგრეთვე, რომ გამოკვლევას საჭიროებდა ბ-----ის ბრალეულობის საკითხი და დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების ობიექტური შესაძლებლობები.

წყალტუბოს მაგისტრატი სასამართლოს 10.04.2017წ. გადაწყვეტილება სააპელაციო წესით გაასაჩივრეს მხარეებმა. ბ-----მა მოითხოვა პირველი ინსტანციის სასამართლოს 10.04.2017წ. გადაწყვეტილების ნაწილობრივ გაუქმება და სარჩელის სრულიად დაკმაყოფილება. წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობამ მოითხოვა ბ-----ის სარჩელის დაკმაყოფილების ნაწილში წყალტუბოს მაგისტრატი სასამართლოს 10.04.2017წ. გადაწყვეტილების გაუქმება და სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმა.

ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 06.07.2017წ. გადაწყვეტილებით წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის სააპელაციო საჩივარი დაკმაყოფილდა, გაუქმდა წყალტუბოს მაგისტრატი სასამართლოს 10.04.2017წ. გადაწყვეტილება და ახალი გადაწყვეტილებით სარჩელი არ დაკმაყოფილდა; ბ-----ს უარი ეთქვა სააპელაციო საჩივრის დაკმაყოფილებაზე.

სააპელაციო პალატამ მიუთითა საქმეზე დადგენილ ფაქტობრივ გარემოებებზე, სზაკ-ის 53-ე მუხლზე, "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის" მე-3, მე-6 მუხლებზე, "ადგილობრივი

თვითმმართველობის კოდექსის" 5.1, 23.1, 23.2, 48.1, 48.2, 52.1, 54.1, 56.2, 59-ე. 60.1, 60.4 მუხლებზე და აღნიშნა, რომ განსახილველ შემთხვევაში, სადავო იყო სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის სამსახურიდან გათავისუფლების აქტის დასაბუთების საჭიროება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 60.1 მუხლის მიხედვით გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი ანგარიშვალდებულია გამგებლის/მერის წინაშე. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი პირის შერჩევა არ ხდება კონკურსის წესით, მას თანამდებობაზე ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით ნიშნავს გამგებელი/მერი, რაც უდავოდ მოწმობს, რომ სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი უნდა სარგებლობდეს გამგებლის ნდობის მაღალი ხარისხით. სააპელაციო პალატამ მიუთითა უზენაესი სასამართლოს განჩინებაზე (ბს-638-613(კ-13)), რომლის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება ემყარება თვითმმართველობის პოლიტიკურ იდეას. თვითმმართველობა წარმოადგენს ადგილობრივ ხელისუფლებას, რომელიც საკუთარ საქმეებს საკუთარი პასუხისმგებლობით აწესრიგებს. პალატამ მიიჩნია, რომ გამგებელი/მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მინიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას, ამასთან ის პასუხისმგებელია საკრებულოს წინაშე. გამგებლის/მერის მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებაც მნიშვნელოვნად ემყარება თვითმმართველობის პოლიტიკურ იდეას, რაც ამ პროცესში აფართოებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირის დაკისრებული უფლებამოსილების არეალს. შესაბამისად, სააპელაციო პალატამ აღნიშნა, რომ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებელი უფლებამოსილი იყო გასაჩივრებულ აქტში მითითებული საფუძვლით მიეღო გადაწყვეტილება გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ.

ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 06.07.2017წ. გადაწყვეტილება საკასაციო წესით გაასაჩივრა ბ-----მა, რომელმაც მოითხოვა გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გაუქმება და ახალი გადაწყვეტილებით სარჩელის სრულიად დაკმაყოფილება.

კასატორი მიიჩნევს, რომ სააპელაციო სასამართლომ დაარღვია სასკ-ის 393.2, 394-ე მუხლების მოთხოვნები, რადგან არასწორად შეაფასა საქმის მასალები, გადაწყვეტილება იურიდიულად დაუსაბუთებელია. სააპელაციო პალატა არ უმსჯელია სააპელაციო საჩივრის მოტივებზე. ბ-----ი თვლის, რომ სააპელაციო სასამართლოს პროცესუალური უფლებამოსილება გადმოსცეს მოკლე

დასაბუთება, არ გულისხმობს მართლმსაჯულების ფორმალურად განხორციელებას. აღნიშნული პროცესუალური უფლებამოსილება არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს სსკ-ის 377.1 მუხლით განსაზღვრულ სააპელაციო სასამართლოს იურისდიქციასა და კომპეტენციას. კასატორი თვლის, რომ სააპელაციო სასამართლომ უნდა შეამოწმოს გადაწყვეტილება სამართლებრივი და ფაქტობრივი თვალსაზრისით, სააპელაციო საჩივარში ასახული მოტივების გათვალისწინებით. სადავო ბრძანება კასატორის უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ არ შეიცავს დასაბუთებას მისი გამოცემის საფუძვლებთან დაკავშირებით. ბ-----მა მხოლოდ შესაგებლით გაიგო, რომ მისი სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანებას, შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის 25.08.2016წ. დასკვნა დაედო საფუძვლად. საჩივრის ავტორს მიაჩნია, რომ აღნიშნული დასკვნა არ არის კანონის შესაბამისად გამოცემული და იგი ეწინააღმდეგება გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის დებულების მე-4 მუხლს, რომლის თანახმად სამსახური ვალდებულია შიდა აუდიტორული შემოწმების დაწყებამდე შიდა აუდიტის ობიექტს წარუდგინოს აუდიტორული შემოწმების ინდივიდუალური გეგმა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუკი შემოწმების ხასიათიდან და კონკრეტული საქმის მასალების თავისებურებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია შემოწმების ჩატარება შემოწმების ობიექტის წინასწარ ინფორმირების გარეშე. აღნიშნული პროცედურა დაცული არ ყოფილა, უფრო მეტიც, სათაურის არ არსებობის გამო, გაურკვეველია 25.08.2016წ. დოკუმენტი შუალედური ანგარიშის პროექტია თუ საბოლოო დასკვნა.

ბ-----ი მიიჩნევს, რომ აღნიშნულ დასკვნას არ გააჩნია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული სავალდებულო რეკვიზიტები. აგრეთვე მოწინააღმდეგე მხარემ ვერ წარადგინდა კანონით დადგენილი წესით შედგენილი მოხსენებითი ბარათი ან სხვა დოკუმენტი. კასატორი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობაში შექმნილი ელექტრონული საქმის წარმოების წესის თანახმად, რეგისტრაციას ექვემდებარება გამგეობაში შექმნილი ან/და სხვა დაწესებულებიდან, აგრეთვე ფიზიკური პირისგან შემოსული ყველა დოკუმენტი, მათ შორის ელექტრონული ფორმით. გამგეობაში დოკუმენტების რეგისტრაცია ხდება მხოლოდ ერთხელ - შემოსვლის ან ხელმოწერის დამტკიცების დღეს. წინასწარი განხილვისა და ელექტრონულ ფორმატში გადაყვანის შემდეგ შემოსული დოკუმენტი მიმაგრებული დანართით სარეზოლუციოდ გადაეგზავნება გამგეობის ხელმძღვანელობას ან უშუალოდ შემსრულებელს, რაც განსაზღვრულ შემთხვევაში დაცული არ ყოფილა. თუმცა სააპელაციო სასამართლომ ეს ფაქტობრივი გარემოება დასაბუთების გარეშე დატოვა. შესაბამისად, სახეზეა გადაწყვეტილების გაუქმების აბსოლუტური საფუძველი.

ბ-----ი თვლის, რომ სააპელაციო პალატამ არასწორი შეფასება მისცა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 60.1 მუხლს, რადგან არ შეიძლება გამგებლის/მერის უფლებამოსილება განხორციელდეს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“, „თვითმმართველობის ევროპული ქარტიისა“ და „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის“ პრინციპების დარღვევით. როდესაც საქმე ეხება, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვნად და არაკეთილსინდისიერად შესრულების გამო, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებას, გამგებელი/მერი ვალდებულია დაასაბუთოს რაში მდგომარეობს მოვალეობის არაჯეროვანი შესრულების ფაქტი, წინააღმდეგ შემთხვევაში გამგებლის/მერის გადაწყვეტილება მოკლებულია სამართლებრივ საფუძველს. მით უფრო, როდესაც მოსარჩელე უთითებს პოლიტიკური შეხედულებების გამო გათავისუფლებაზე, ასეთ დროს აქტი დასაბუთების უფრო მაღალ სტანდარტს უნდა პასუხობდეს. მნიშვნელოვანია აგრეთვე, რომ სააპელაციო პალატას არ უმსჯელია დისკრიმინაციული მოპყრობის ფაქტის დადასტურების შესახებ ბ-----ის მოთხოვნაზე.

ს ა მ ო ტ ი ვ ა ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი

საკასაციო სასამართლო საქმის მასალების გაცნობის, საკასაციო საჩივრის საფუძვლის შესწავლის და მხარეთა ახსნა-განმარტებების მოსმენის შედეგად თვლის, რომ ბ-----ის საკასაციო საჩივარი უნდა დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ შემდეგ გარემოებათა გამო:

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება საერთოდ არ შეიცავს მსჯელობას სააპელაციო საჩივრების მოტივებზე, ბ-----ის სააპელაციო საჩივარი უარყოფილ იქნა აპელანტის მოსაზრებების გაქარწყლების გარეშე, ხოლო გამგეობის სააპელაციო საჩივარი დაკმაყოფილდა სააპელაციო საჩივრის მხოლოდ ერთი მოსაზრების - გამგეობის დისკრეციული უფლებამოსილების გაზიარების გამო, სააპელაციო საჩივრის დანარჩენ მოტივებზე მსჯელობის გარეშე. სააპელაციო სასამართლოს გასაჩივრებული განჩინების სამოტივაციო ნაწილი შედგება სზაკ-ის 53-ე მუხლის, "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის" მე-3, მე-6 მუხლის, საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" მე-5, 23-ე, 48-ე, 52-ე, 59-ე, მე-60 მუხლების ციტირებებისაგან, ასევე Nბს-638-613(კ-13) საქმეზე საკასაციო სასამართლოს განჩინების მოტივაციის ნაწილის ციტირებისაგან და აღნიშნულის საფუძველზე სააპელაციო პალატის დასკვნისაგან, რომ გამგებლის/მერის მიერ აქტის მიღება მნიშვნელოვანწილად ემყარება თვითმმართველობის პოლიტიკურ იდეას, რაც აფართოებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობიის პირის დისკრეციული უფლებამოსილების არეალს. აღნიშნულიდან გამომდინარე სააპელაციო პალატამ მიიჩნია, რომ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებელი

უფლებამოსილი იყო მიეღო გადაწყვეტილება გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ. საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილება არის დაუსაბუთებელი, გადაწყვეტილების დასაბუთება იმდენად არასრულია, რომ მისი სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემოწმება შეუძლებელია.

საქმის მასალებით დასტურდება, რომ ბ-----ი დასაქმებული იყო წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე (წ-----ს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 28.11.2017წ. N-- დადგენილებით ძალადაკარგულად გამოცხადდა „წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ წ-----ს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 14.07.2004წ. N-- დადგენილება და დამტკიცდა „წ-----ს მუნიციპალიტეტის მერიის დებულება“, ამდენად, წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის უფლებამონაცვლეა წ-----ს მუნიციპალიტეტის მერია). წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 29.08.2016წ. N----- ბრძანებით მოსარჩელე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 61.3 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის, 54.1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის, 60.4 და 59.2 მუხლების საფუძველზე გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან. მითითებული ბრძანების გამოცემის დროისათვის მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 60.1 მუხლის თანახმად, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი. 2017 წლის 1-ელ ივლისს ამოქმედდა ზემოხსენებული მუხლის ახალი რედაქცია, რომლის თანახმად გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით, აღნიშნულ ნორმას უკუქცევითი ძალა არ აქვს. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 17.10.2017წ. №3/5/626 გადაწყვეტილებით საქართველოს კონსტიტუციის იმუამად მოქმედი რედაქციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 2017 წლის 1-ელ ივლისამდე მოქმედი რედაქციის 60.1 მუხლი, კერძოდ გამგებლის/მერის უფლებამოსილება გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლების ნაწილში.

საქმეში დაცულია „წ-----ს გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების დროს „გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის“ საქმიანობაში, მოქმედ რეგულაციებთან შეუსაბამობის გამოვლენის შესახებ“ 25.08.2016წ. დასკვნა, რომლის თანახმადაც, შემოწმების დროს გამოვლინდა სამსახურებრივ მოვალეობათა არაჯეროვანი შესრულებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების სისტემატიურად დარღვევის ფაქტები. დასკვნის შესაბამისად, გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის უფროსის მიერ

2016 წლის პირველ და მეორე კვარტლებში შესრულებული სამუშაოები ერთმნიშვნელოვნად შეფასდა მხოლოდ უარყოფითად და მიზანშეწონილად ჩაითვალა სამსახურის უფროსის - ბ-----ის დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის განხილვა. აღსანიშნავია, რომ წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 29.08.2016წ. N----- ბრძანებაში გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის ზემოხსენებული დასკვნისა და მოსარჩელის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა არაჯეროვანი შესრულებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების სისტემატიურად დარღვევის ფაქტების თაობაზე მითითებული არ არის.

საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ სადავო აქტის გამოცემისას მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 11.1 მუხლის თანახმად, ამ კანონის მოქმედება, გარდა ამ მუხლის 1¹ და 1² პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, არ ვრცელდებოდა სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირზე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრზე, მუნიციპალიტეტის გამგებელზე/მერზე, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის მოადგილეზე, მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის მოადგილეზე, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის რაიონის გამგებელზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნა/გათავისუფლების წესი და საფუძვლები განისაზღვრებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“. კოდექსის სადავო პერიოდში მოქმედი რედაქციის 60.1 მუხლის თანახმად გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე, მას თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი. ამავე მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, აგრეთვე უფლებამოსილების შეჩერებისა და შეწყვეტის საკითხები წესრიგდება 58-ე და 59-ე მუხლების შესაბამისად. კოდექსის 59.2 მუხლის მიხედვით გამგებლის/მერის პირველ მოადგილესა და მოადგილეს უფლებამოსილებები უწყდებათ აგრეთვე გამგებლის/მერის მიერ თანამდებობებიდან მათი გათავისუფლების შემთხვევაში.

საკასაციო პალატამ მიუთითა, რომ გამგებლის/მერის მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება მნიშვნელოვანწილად ემყარება თვითმმართველობის პოლიტიკურ იდეას, რაც ამ პროცესში აფართოებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირის დისკრეციული უფლებამოსილების არეალს. აღნიშნულთან დაკავშირებით საკასაციო სასამართლო მხედველობაში იღებს იმ გარემოებას, რომ მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არის საჯარო მოხელე, რომელიც წარმართავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობას და პასუხისმგებელია ამ ერთეულისთვის დაკისრებული ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულებისათვის, სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი უნაწილებს ფუნქციებს სტრუქტურული ერთეულის მოხელეებს, განსაზღვრავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის ორგანიზებისა და დაგეგმვის წესებს, ფორმებსა და

მეთოდებს, სტრუქტურული ერთეულის მოხელეთა თანამდებობრივ მოვალეობებს, წარუდგენს მერს სტრუქტურული ერთეულის მიერ მომზადებულ საკითხებს, წინადადებებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს, პერიოდულად წარუდგენს მერს ანგარიშს სტრუქტურული ერთეულის მიერ გაწეული სამუშაოს შესახებ. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი ანგარიშვალდებულია მერის წინაშე („ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-60 მუხ.). ამავეს ითვალისწინებს №-----ს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 14.07.2014წ. №-- დადგენილებით დამტკიცებული „№-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულება“. №-----ს მუნიციპალიტეტის გამგებლის 01.02.2016წ. №----- ბრძანებით დამტკიცებული „№-----ს გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი ინსტრუქციის“ თანახმად, სამსახურის უფროსი უზრუნველყოფს სოციალური დაცვის სფეროში მუნიციპალური რესურსების მობილიზებას, მოსახლეობის სოციალური დაცვის მიზნით პროგრამების მომზადებასა და განხორციელებაზე ზედამხედველობას, სოციალურ სფეროში თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების განხორციელების უზრუნველყოფას, უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფის მიზნით წინადადებების მომზადებას კომპეტენციის ფარგლებში და უსახლკაროთა რეგისტრაციის წარმოებაზე ზედამხედველობას, სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის, განსაზღვრული კრიტერიუმების შესაბამისად, მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაზე ზედამხედველობასა და სხვ.. შესაბამისად, ხსენებული თანამდებობის პირი არ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის ძირითად, პოლიტიკურ მიმართულებებს, არამედ ის ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, ხელმძღვანელობას უწევს კონკრეტული დარგის განვითარებასა და ხელშეწყობას. მისი სამსახურებრივი მოვალეობა არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ უკვე განსაზღვრული პოლიტიკის პრაქტიკული რელიზაცია, შესაბამისად, გამგეობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმოადგენს პროფესიულ და არა პოლიტიკურ თანამდებობის პირს.

თანამდებობის სახეობებს შორის არის როგორც პოლიტიკური ნიშნით გამორჩეული, ისე წმინდად პროფესიული ბუნებით იდენტიფიცირებადი თანამდებობები. პროფესიული თანამდებობის პირები არ იღებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, არ ხდება მათ მიმართ პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაკისრება, პროფესიული თანამდებობის მქონე პირის ფუნქციებში ნაკლებადაა მიზანშეწონილობის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილებები და კონკრეტული დისკრეციული უფლებამოსილებები უმთავრესად კანონის მიერ არის ზღვარდებული და არ მოიცავს პოლიტიკური მიზანშეწონილობის ფარგლებში პოლიტიკური პასუხისმგებლობით გადაწყვეტილების მიღებას. პროფესიული თანამდებობის პირის მიერ დაკისრებული ფუნქციების შესრულება მხოლოდ სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საგანს შეიძლება წარმოადგენდეს. სტრუქტურული ერთეულები წარმოადგენენ იმ ერთეულებს, რომელთა

ერთობლიობა ქმნის გამგეობას/მერიას, ხოლო ეს უკანასკნელი განეკუთვნება გამგებლის/მერის უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველყოფ ორგანოს. თითოეული სტრუქტურული ერთეულის არსებობა, მისი ფუნქციონირება, საბოლოოდ, სწორედ გამგებლის/მერის უფლებამოსილებათა აღსრულებას ემსახურება. გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არის გამგეობის/მერიის თანამდებობის პირი, რომელიც ითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელედ (საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 60.1 მუხ.). სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის საქმიანობა, მისი უფლებამოსილებები შემოიფარგლება კონკრეტული, მის დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურული ერთეულის ეფექტური ფუნქციონირების და ამ ერთეულის ორგანიზაციული გამართულობის უზრუნველყოფით, მისი ძირითადი მოვალეობაა სწორედ სტრუქტურული ერთეულის შიგნით კონკრეტულ შესასრულებელ ამოცანათა განაწილება და მათი შესრულების ორგანიზება. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმოადგენს იმ საჯარო თანამდებობის პირს, რომელიც საკუთარი, კანონით გაწერილი უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების ფარგლებში ეხმარება გამგებლის/მერის ამოცანათა პრაქტიკულ რეალიზაციას. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის საქმიანობაში უმთავრესია კონკრეტული დავალების, უფლებამოსილების სრულყოფილი, მაღალ პროფესიულ დონეზე შესრულება, მიუხედავად შემსრულებელი პირის პოლიტიკური მსოფლმხედველობისა. სწორედ შესასრულებელ ფუნქციათა/დავალებათა შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება შეიძლება გახდეს მისი პასუხისმგებლობის საფუძველი. მართალია, სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმოადგენს გამგებლის/მერის წინაშე პასუხისმგებელ პირს, თუმცა ის არის დამოუკიდებელი ფუნქციების მქონე თანამდებობის პირი, მას გააჩნია დამოუკიდებელი ამოცანები, მოქმედების არეალი, სფერო, მისი ფუნქციები, თანამდებობის არსი, მიზანი არ დაიყვანება მხოლოდ ზემდგომი თანამდებობის პირის ფუნქციების შესრულების ფორმალურ ხელშეწყობამდე, ერთეულის ხელმძღვანელის ფუნქციონალურ დატვირთვას თვითმყოფადი ბუნება აქვს, ამ თანამდებობის არსი გულისხმობს არა კონკრეტული პოლიტიკური გუნდისა თუ გამგებლის/მერის პოლიტიკური შეხედულებებისადმი ერთგულებას, არამედ მისი სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის კანონმდებლობის შესაბამისად გაძღოლას. სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დროს მოქმედი საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" მე-60 მუხლი არაორაზროვნად ადგენდა, რომ გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი. ამასთანავე, კანონი არ შეიცავდა არანაირ მითითებას სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით გამგებლის დისკრეციის შეზღუდვაზე. ამასთანავე, სადავო აქტის გამოცემის დროს სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის სამსახურიდან გათავისუფლების წესი

ექსკლუზიურად ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით წესრიგდებოდა (შემდგომი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 60.1 მუხლის განახლებული რედაქცია ითვალისწინებს მერის მიერ სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის დანიშვნას და გათავისუფლებას "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონის საფუძველზე). ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 17.10.2017წ. №3/5/626 გადაწყვეტილებით, იმაჟამად მოქმედი საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით, არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-60 მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვები „და თანამდებობიდან ათავისუფლებს“ და მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 59-ე მუხლის პირველი პუნქტის სიტყვების „გამგებლის/მერის პირველ მოადგილესა და მოადგილეს უფლებამოსილებები უწყდებათ აგრეთვე ახალი გამგებლის/მერის არჩევისას (უფლებამოსილების დაწყებისას)“ გავრცელებას გამგებლის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მიმართ.

საერთო იურისდიქციის სასამართლოები კონკრეტული საქმეების გადაწყვეტისას არ არიან უფლებამოსილნი მისცენ ნორმას ისეთი მნიშვნელობა, განმარტება, რომელიც სცილდება, ეწინააღმდეგება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განჩინებაში გამოვლენილ მნიშვნელობას. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ძალაში შედის გადაწყვეტილების გამოცხადებიდან, "საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" ორგანული კანონის 23-ე მუხლით არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტი ძალადაკარგულად ცხადდება გადაწყვეტილების გამოქვეყნების მომენტიდან. იმის გამო, რომ აქტის არაკონსტიტუციურობა არ ვრცელდება არაკონსტიტუციურად გამოცხადებამდე აქტით მოწესრიგებულ სამართალურთიერთობებზე, ერთიდაიგივე ურთიერთობა შესაძლოა განსხვავებულად იქნეს მოწესრიგებული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობამდე და მის შემდეგ. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურად ცნობა საერთო წესის მიხედვით არ ნიშნავს ამ აქტის საფუძველზე საერთო სასამართლოების მიერ ადრე გამოტანილი, კანონიერ ძალაში მყოფი და აღსრულებული გადაწყვეტილების გაუქმებას (სუსგ 17.07.03წ. N3გ/ად-187-კ-02; 22.04.04წ. Nბს-1074-15-ა-03). ადმინისტრაციული და სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობა არ იძლევა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებისათვის უკუქცევითი ძალის მინიჭების შესაძლებლობას, ვინაიდან არ ითვალისწინებს არაკონსტიტუციურად ცნობილი ნორმატიული აქტების საფუძველზე საერთო სასამართლოების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების გადასინჯვის მექანიზმს. ამასთანავე, მიუხედავად იმისა, რომ არაკონსტიტუციურად ცნობილი აქტის საფუძველზე ადრე გამოტანილი საერთო სასამართლოების განჩინებები და გადაწყვეტილებები არ ექვემდებარება გაუქმებას, "საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" ორგანული კანონის მე-20 მუხლის თანახმად, საერთო

სასამართლოების ასეთი გადაწყვეტილებები და განჩინებები, რომლებიც ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობამდე არ აღსრულებულა, არ ექვემდებარებიან აღსრულებას. რაც შეეხება მოცემულ შემთხვევას, მოცემულ შემთხვევაში საკონსტიტუციო სასამართლოს ხსენებული გადაწყვეტილება მიღებულია სააპელაციო სასამართლოს მიერ სადავო გადაწყვეტილების გამოტანის შემდეგ, თუმცა სააპელაციო პალატის გადაწყვეტილება ძალაში არ შესულა, ის საკასაციო წესით გასაჩივრდა მოსარჩელის მიერ. საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ სასამართლო პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს გამოსაყენებელი ნორმის კონსტიტუციის შესაბამისი განმარტება, საერთო სასამართლოები არ არიან უფლებამოსილნი მოახდინონ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსაბამო განმარტება. "საერთო სასამართლოების შესახებ" ორგანული კანონის 7.4 მუხლის თანახმად, თუ საქმის განმხილველი სასამართლო მიიჩნევს, რომ საქართველოს კონსტიტუციას არ შეესაბამება ნორმატიული აქტი, სასამართლო გამოიტანს გადაწყვეტილებას საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად. ამდენად, ის გარემოება, რომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილება გამოტანილია საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების გამოტანამდე, არ ადასტურებს მის მართლზომიერებას. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დაუსაბუთებელია სააპელაციო სასამართლოს მსჯელობა, რომ წ-----ს გამგებელი მოსარჩელის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის გადაწყვეტისას შეუზღუდავი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებდა. სააპელაციო პალატის გასაჩივრებული გადაწყვეტილების კანონიერებას არ ადასტურებს სააპელაციო პალატის მითითება საკასაციო სასამართლოს 13.03.2014წ. განჩინებაზე. საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ სააპელაციო პალატის მიერ მითითებული უზენაესი სასამართლოს განჩინება ეხებოდა განსხვავებულ ფაქტობრივ გარემოებებს, კერძოდ, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოლეგიური ორგანოსათვის - საკრებულოსათვის კანონმდებლობით მინიჭებულ განსაკუთრებულ, ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, რაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება განსახილველი შემთხვევისაგან. აღნიშნულიდან გამომდინარე, არ არის მართებული სააპელაციო პალატის მოსაზრება, რომ სადავო ურთიერთობაზე უნდა გავრცელდეს საკასაციო სასამართლოს მიერ 13.03.2014წ. Nბს-638-613 (კ-13) განჩინებაში მოყვანილი მსჯელობა.

მოცემულ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა არა გამგებლის არჩევის გამო უფლებამოსილების შეჩერება/შეწყვეტას (სადავო აქტის გამოცემის პერიოდში მოქმედი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 60.4, 59.1 მუხ.), არამედ უფლებამოსილების შეწყვეტას გამგებლის მიერ თანამდებობიდან გათავისუფლების გამო (60.4, 59,2 მუხ.). საკასაციო პალატა აღნიშნავს, რომ სადავო აქტის გამოცემის პერიოდში მოქმედი კანონმდებლობით მერს/გამგებელს ჰქონდა სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის გათავისუფლების შესაძლებლობა და არა იმპერატიული ვალდებულება. ამასთანავე, მოპასუხე ორგანო აღნიშნავს, რომ მოსარჩელის გათავისუფლებას საფუძვლად დაედო ბ-----ის მიერ

მოვალეობების არაჯეროვანი შესრულება და არა მისი პოლიტიკური შეხედულებები. საქმეში დაცული წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის შესაგებლის, სააპელაციო საჩივრის და საქმის განხილვის განმავლობაში მოპასუხის მიერ გაუძღვრებული მოსაზრებების თანახმად, ბ-----ის თანამდებობიდან გათავისუფლება მის მიერ მოვალეობების არაჯეროვანმა შესრულებამ განაპირობა. მოპასუხის მიერ წარმოდგენილია წ-----ს გამგეობის „შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების დროს გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის საქმიანობაში მოქმედ რეგულაციებთან შეუსაბამობის გამოვლენის შესახებ“ 25.08.2016წ. დასკვნა (ტ.1, ს.ფ. 31-34), რომელიც წინ უსწრებს სადავო ბრძანების გამოცემას და რომლის მიხედვითაც გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მიერ მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული ბ-----ის თანამდებობიდან გათავისუფლება. მოპასუხის მოსაზრებით, სწორედ აღნიშნული დასკვნა ადასტურებს ბ-----ის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვან შესრულებას და, შესაბამისად, მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების მართლობიერებას. წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობა თავის სააპელაციო საჩივარში სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ სადავო აქტის საფუძვლად უთითებდა არამხოლოდ ერთპიროვნული პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების უნარზე და თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირის დისკრეციული უფლებამოსილების გაფართოების არეალზე, არამედ უპირველეს ყოვლისა ბ-----ის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა სისტემატიურ არაჯეროვან შესრულებაზე, თვეების განმავლობაში სამსახურის მუშაობის რიგი დარღვევებით წარმართვაზე, აღნიშნულის შესახებ გამგებლის მიერ არაერთგზის თათბირებზე ყურადღების გამახვილებაზე და სხვ. სააპელაციო პალატის გასაჩივრებული გადაწყვეტილება საერთოდ არ შეიცავს მსჯელობას ზემოხსენებულ გარემოებებთან დაკავშირებით. პალატას არ უმსჯელია ბ-----ის გათავისუფლების იმ ფაქტობრივ საფუძვლებზე, რომლებითაც მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანო ასაბუთებდა სადავო ბრძანების კანონიერებას. ზემოაღნიშნული, აგრეთვე ბ-----ის მიერ გათავისუფლებამდე დაკავებული თანამდებობის ხასიათი და ფუნქციონალური დატვირთვა, სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების გარკვევისათვის ცალსახად ადასტურებდა მოსარჩელის საქმიანობის მიმართ არსებული პრეტენზიების მართლობიერების და საფუძვლიანობის გარკვევის საჭიროებას, რასაც სააპელაციო სასამართლომ თავი აარიდა და შემოიფარგლა ადმინისტრაციის დისკრეციული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე მითითებით.

საქართველოს კონსტიტუცია განამტკიცებს შრომის თავისუფლებას, რომელიც მოიცავს ინდივიდის არა მხოლოდ სამუშაოს არჩევის, არამედ ასევე ამ სამუშაოს განხორციელების, შენარჩუნებისა და დათმობის უფლებას (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 28.02.1997წ. N2/4-24, 26.10.07წ N2/4-24 გადაწყვეტილებები). ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაციის 23-ე მუხლის, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ

საერთაშორისო პაქტის 6.1 მუხლის, ევროპის სოციალური ქარტიის 24-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია შეადგენს შრომითი უფლებების დაცვისათვის ქმედითი მექანიზმების შექმნა. სახელმწიფოს მიერ ხსენებული ვალდებულებების ზედმიწევნით განხორციელება განსაკუთებით აქტუალურია საჯარო სექტორში, სადაც სახელმწიფო ეროვნული საკონმდებლო ბაზის, კერძოდ, ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, ერთის მხრივ, თავად ქმნის დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვის გარანტიებს, ხოლო მეორეს მხრივ, იგი თავად გვევლინება დამსაქმებლის როლში, რაც საგრძნობლად ზრდის მისი მხრიდან დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა უფლებების, განსაკუთებით კი შრომითი უფლებების დაცვის სავალდებულო ხარისხს. საჯარო მოსამსახურე კონკრეტული გადაწყვეტილების, მით უფრო საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას შეზღუდულია კანონიერების პრინციპით, რომლის მიხედვით საჯარო მოსამსახურე თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად (სზაკ-ის მე-5 მუხ.). საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის უკიდურეს ზომას და მისი გამოყენების აუცილებლობა უტყუარი მტკიცებულებებით უნდა დასაბუთდეს. „წ-----ს გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების დროს „გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის“ საქმიანობაში, მოქმედ რეგულაციებთან შეუსაბამობის გამოვლენის შესახებ“ 25.08.2016წ. დასკვნის თანახმად, რომლის საფუძველზეც გამოიცა სადავო აქტი, შემოწმების დროს გამოვლინდა სამსახურებრივ მოვალეობათა არაჯეროვანი შესრულებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების სისტემატიურად დარღვევის ფაქტები, კერძოდ, დასკვნის თანახმად სამსახურის უფროსის მხრიდან, მასზე მინიჭებული სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბრალეული შეუსრულებლობით უგულვებელყოფილი იქნა კანონმდებლობის მოთხოვნები, სახეზე იყო ადმინისტრაციული წარმოების ვადის გადაცილებით დასრულებისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის კომისიისათვის დაგვიანებით გადაცემის ფაქტები, აგრეთვე, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოწყვლადი ფენის (სოციალურად დაუცველი ოჯახების) მიმართ გულგრილი დამოკიდებულების ფაქტები, რაც მათი განცხადებების ვადის გადაცილებით განხილვაში გამოიხატა. წ-----ს გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის მოსაზრებით, ბ-----ს დასკვნაში მითითებული დარღვევების აღმოსაფხვრელად არ განუხორციელებია რაიმე სახის პრევენციული ღონისძიება. აღნიშნულის გათვალისწინებით მიზანშეწონილად ჩაითვალა მისი დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხის განხილვა. საქმის მასალებით დასტურდება, რომ მოსარჩელე სადავოდ ხდიდა გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის დასკვნის მის გათავისუფლებამდე არსებობას და აღნიშნავდა, რომ იგი სადავო ბრძანების გამოცემის შემდეგ შეიქმნა. ამ პირობებში, სააპელაციო

პალატას საქმეში წარმოდგენილ სხვა მტკიცებულებებთან ურთიერთკავშირში უნდა შეეფასებინა ზემოხსენებული დასკვნა. საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის" 140.3 მუხლის, "სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ" 26.03.2010წ. კანონის 19.3 მუხლის "ბ" ქვეპუნქტის, 21.9 მუხლის თანახმად შიდა აუდიტის განხორციელებამდე შიდა აუდიტორი ვალდებულია შიდა აუდიტის ობიექტს წარუდგინოს აუდიტორული შემოწმების ინდივიდუალური გეგმა, ამასთანავე აუდიტის შედეგების ამსახველი შიდა აუდიტორული ანგარიშის პროექტი უნდა წარდგენილიყო შიდა აუდიტის ობიექტისათვის, ობიექტის მოსაზრება აისახება საბოლოო შიდა აუდიტორულ ანგარიშში, თუ შიდა აუდიტის სუბიექტი და შიდა აუდიტის ობიექტი ვერ თანხმდებიან საბოლოო შიდა აუდიტორულ ანგარიშში ასახულ რეკომენდაციებზე, შიდა აუდიტის სუბიექტი შეუთანხმებელ რეკომენდაციებს შესაბამისი გადაწყვეტილების მისაღებად უგზავნის დაწესებულების ხელმძღვანელს (23-ე მუხ.). სააპელაციო სასამართლოს არ გაურკვევია ხსენებული წესების დაცვით შიდა აუდიტის ჩატარება. სააპელაციო პალატის მიერ საქმეზე არ დადგენილა დასკვნის მოსარჩელისათვის გაცნობის ფაქტი, მოსარჩელე უარყოფს გაცნობაზე უარის განცხადებას. წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის შიდა აუდიტის და მონიტორინგის სამსახურის 2016 წლის მესამე კვარტლის სამუშაო გეგმაში გათვალისწინებული იყო "გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის" შემოწმება აგვისტოს თვეში, ამასთანავე, მოპასუხე აღნიშნავს, რომ ადგილი ჰქონდა აუდიტის მოულოდნელ შემოწმებას. სადავო პერიოდში მოქმედი საქართველოს მთავრობის 30.07.2010წ. N1014 განკარგულებით დამტკიცებული "შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის" თანახმად, უკიდურესი აუცილებლობისას აუდიტის მოულოდნელად ჩატარების შემთხვევაში აუდიტის ობიექტს არ ეგზავნება აუდიტის დაწყების შესახებ ოფიციალური წერილი. შემოწმების ჩატარება შემოწმების ობიექტის წინასწარი ინფორმირების გარეშე, წ-----ს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 15.07.2014წ. N-- დადგენილებით დამტკიცებული "წ-----ს მუნიციპალიტეტის გამგეობის შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურის დებულების" მე-4 მუხლის "ბ" ქვეპუნქტის თანახმად, იწვევს შემოწმების ინდივიდუალური გეგმის წარუდგენლად შემოწმების ჩატარებას, აღნიშნული არ ათავისუფლებს შემოწმებელს შიდა აუდიტორული ანგარიშის პროექტის შემოწმების ობიექტისათვის გაგზავნისაგან, რათა მან წარმოადგინოს საკუთარი მოსაზრება და არგუმენტირებული პასუხი ანგარიშში დასმულ საკითხებთან დაკავშირებით, რაც უნდა აისახოს საბოლოო ანგარიშში (ხსენებული დებულების მე-4 მუხ. "გ" ქვ.პ.). სააპელაციო პალატამ დავა გადაწყვიტა შემოწმების სახეობის, სამსახურის მოულოდნელად შემოწმების სამართლებრივი საფუძვლების დადგენის გარეშე, არ გარკვეულა შიდა აუდიტის და მონიტორინგის სამსახურის დასკვნასა და წ-----ს გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამსახურის მიერ 2016 წლის I-II კვარტალში გაწეული მუშაობის შესახებ წ-----ს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 29.07.2016წ. N-- განკარგულებას შორის კარდინალური სხვაობის მიზეზები (უკანასკნელის მიერ გამგეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური

დაცვის სამსახურის საქმიანობა დადებითად შეფასდა, საკრებულოს განკარგულება მიღებულ იქნა გამგეობის საკრებულოს წევრთა სრული მხარდაჭერით (მომხრე - 25, წინააღმდეგი - 0)). სააპელაციო პალატამ დადგენილად მიიჩნია, რომ ბენეფიციართა განცხადებებზე ვადის დარღვევით რეაგირების თაობაზე გამგებელი და მისი პირველი მოადგილე ინფორმირებულები იყვნენ ჯერ კიდევ 2016 წლის იანვრის თვეში, სააპელაციო პალატას არ გაურკვევია რეაგირების დაგვიანების მიზეზები. სააპელაციო პალატის გასაჩივრებული გადაწყვეტილება მოკლებულია სამართლებრივ და ფაქტობრივ წინამძღვრებს. აღსანიშნავია, რომ მოსარჩელის ერთ-ერთ მოთხოვნას წარმოადგენდა დისკიმინაციული მოპყობის შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურება. ბ-----ი თანამდებობიდან გათავისუფლებას მისი არჩევნებში მონაწილეობის ფაქტს უკავშირებს. სააპელაციო პალატას არც აღნიშნულ გარემოებასთან დაკავშირებით უმსჯელია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო სასამართლო თვლის, რომ სააპელაციო სასამართლოს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასაბუთება იმდენად არასრულია, რომ მისი სამართლებრივი საფუძვლების შემოწმება შეუძლებელია, რაც სსკ-ის 394-ე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, საკასაციო საჩივრის აბსოლუტურ საფუძველს ქმნის. ზემოაღნიშნული, თავის მხრივ, გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გაუქმებისა და სსკ-ის 412-ე მუხლის საფუძველზე ხელახალი განხილვისათვის იმავე სასამართლოსათვის დაბრუნების პირობაა. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საკასაციო პალატა მიიჩნევს, რომ საკასაციო საჩივარი უნდა დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ, უნდა გაუქმდეს სააპელაციო სასამართლოს გასაჩივრებული განჩინება და თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატას საქმე უნდა დაუბრუნდეს ხელახალი განხილვისათვის.

სსკ-ის მე-9 მუხლის, „სახელმწიფო ბაჟის შესახებ“ კანონის 5.1 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მხარეები გათავისუფლებული არიან სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან. სსკ-ის 55.3 მუხლის თანახმად, სასამართლო ხარჯის ორივე მხარის გათავისუფლების შემთხვევაში ხარჯებს სახელმწიფო გაიღებს, აღნიშნულიდან გამომდინარე, მხარეებს არ ეკისრებათ სახელმწიფო ბაჟის გადახდა.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

საკასაციო სასამართლომ იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1-ლი მუხლის მე-2 ნაწილით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 412-ე მუხლით და

დ ა ა დ გ ი ნ ა:

1. ბ-----ის საკასაციო საჩივარი დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ;

2. გაუქმდეს ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 06.07.2017წ. გადაწყვეტილება და საქმე ხელახალი განხილვისთვის დაუბრუნდეს იმავე სასამართლოს;
3. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განჩინება საბოლოოა და არ საჩივრდება.

თავმჯდომარე:

ნ. სხირტლაძე

მოსამართლეები:

მ. ვაჩაძე

ვ.როინიშვილი