

საქმე № 330310016001665637

საქმე N3ზ/2161-17



გადაწყვეტილება საქართველოს სახელით

26 იანვარი, 2018 წელი
თბილისი

ქ.

**თბილისის სააპელაციო სასამართლოს
ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა
თავმჯდომარე: ილონა თოდუა
მოსამართლეები: შოთა გეწაძე, გიორგი გოგიაშვილი
სხდომის მდივანი - თინათინ ვაშაყმაძე**

აპელანტი (მოპასუხე) - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია;

წარმომადგენელი - გ-----ძე;

მოწინააღმდეგე მხარე (მოსარჩელე) - მ-----;

დავის საგანი - ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემა;

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება - თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება;

1. სააპელაციო საჩივრის ავტორის მოთხოვნა

1.1. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილების გაუქმება და ახალი გადაწყვეტილების მიღებით სარჩელის არ დაკმაყოფილება.

2. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასკვნებზე მითითება:

2.1. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილი:

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილებით, მ-----ს სარჩელი დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ და სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად იქნა ცნობილი ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 2016 წლის 25 ნოემბრის N--- ოქმის N 2 საკითხი მ-----ს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე და ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის დაევალა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების შესწავლის, გამოკვლევისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გამოეცა ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტი; (ტ.1. ს.ფ. 123-136)

2.2. დასკვნები ფაქტობრივ გარემოებებთან დაკავშირებით:

უდავო ფაქტობრივი გარემოებები

2.2.1. 2016 წლის 27 სექტემბერს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს განცხადებით მიმართა მ----- მ-----მა და მოითხოვა სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში უფლების რეგისტრაცია უძრავ ნივთზე მდებარე ქ. თბილისი, წყნეთის სატყეო უბანი
454 კვ.მ

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2016 წლის 25 ოქტომბრის N----- მიმართვით ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიას „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ" საქართველოს კანონის მე9 მუხლის შესაბამისად კომპეტენციის ფარგლებში განსახილველად გადაეგზვანა მ-----ს მიერ სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში წარდგენილი განცხადება/დოკუმენტაცია უძრავ ნივთზე მდებარე თბილისი, წყნეთის სატყეო უბანი.

2016 წლის 06 დეკემბერს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება N 8-----, რომლითაც მ----- მ-----ს უარი

ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე.

2.2.2. ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 2016 წლის 29 ნოემბერს დანშნულ სხდომაზე N 2 საკითხად განხილულ იქნა მ----- მ----- --ის განცხადება საკუთრების უფლების აღიარებაზე, რაზედაც კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება საკუთრების უფლების აღიარებაზე უარის თქმის შესახებ ვინაიდან მიწის ნაკვეთზე არ იყო განთავსებული საცხოვრებელი სახლი ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობა და ასევე არ წარმოადგენდა დაინტერესებული პირის საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთს.

ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 2016 წლის 30 ნოემბრის N1----- მიმართვით მ----- მ-----ს ეცნობა 29.11.2016 წ. გადაწყვეტილების (ოქმი N 5--) მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ და განემარტა მისი გასაჩვრების წესი და დრო.

2.3. დასკვნები სამართლებრივ გარემოებებთან დაკავშირებით:

2.3.1. სასამართლომ განმარტა, რომ საერთაშორისო სამართლის რიგი უმნიშვნელოვანესი წყაროები (ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი, ასევე რეგიონალური მნიშვნელობის კერძოდ ევროპის საბჭოს ფარგლებში მოქმედი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენცია), განსაზღვრავენ რა ადამიანის იმ ძირითად უფლებებს, რომლებიც კაცობრიობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე განუსხვისებელია ყოველი გონიერი არსებისაგან, ადგენენ მათი დაცვის გარანტიებსა და ასეთი დაცვის განხორციელების საზედამხედველო მექანიზმებს, ერთერთ უმთავრეს უფლებად, სწორედ სასამართლოსადმი მიმართვის, ასევე სამართლიანი, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოთი პირის უზრუნველყოფის ვალდებულებას აწესებენ.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი. ამ კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, მხარეები იწყებენ საქმის წარმოებას სასამართლოში, ამ კოდექსში ჩამოყალიბებული წესების შესაბამისად, სარჩელის ან განცხადების შეტანის გზით. ისინი განსაზღვრავენ დავის საგანს

და თვითონვე იღებენ გადაწყვეტილებას სარჩელის (განცხადების) შეტანის შესახებ. მოთხოვნის, ანუ დავის საგნის განსაზღვრა წარმოადგენს უაღრესად მნიშვნელოვან და პრინციპული ხასიათის მოთხოვნას, გამომდინარე იქედანაც, რომ სასამართლო იხილავს სარჩელს და გამოაქვს გადაწყვეტილება სწორედ ამ სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებში. დისპოზიციურობის პრინციპიდან გამომდინარე, მხოლოდ მოსარჩელეს აქვს უფლება განსაზღვროს სარჩელის საგანი, შეცვალოს, გაზარდოს, შეამციროს იგი და ა.შ.

საერთაშორისო სამართლის ერთერთ უმნიშვნელოვანეს წყაროს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით, "საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ" საქართველოს კანონისა და "ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად საქართველოში პირდაპირი მოქმედებს, ადამიანის უფლებების და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის ევროპული კონვენცია წარმოადგენს. კონვენციის მე-6 მუხლის თანახმად, ყოველ ადამიანს მისი სამოქალაქო უფლებების და მოვალეობების განსაზღვრისას საქმის სამართლიანი და საჯარო განხილვის უფლება აქვს გონივრულ ვადაში დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს მიერ, რომელიც შექმნილია კანონის საფუძველზე.

კონვენციის ეს ნორმა რეგლამენტირებულია ასევე საქართველოს კონსტიტუციაში, რომლის 42-ე მუხლი ადგენს, რომ ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს. ყოველი პირის უნდა განსაჯოს იმ მხოლოდ სასამართლომ, რომლის იურისდიქციასაც ექვემდებარება მისი საქმე. სარჩელი უნდა წარედგინოს იმ სასამართლოს რომელიც უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს საქმე. საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლი სამართლიანი სასამართლოს უფლების (fair trial) მარეგულირებელი ცენტრალური ნორმაა, რომელშიც მოცემულია მნიშვნელოვანი სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი საპროცესო გარანტიები. სამართლიანი სასამართლოს უფლება წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს საერთო ევროპულ ფუნდამენტურ ელემენტს. იგი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ „ხელისუფლების შტოებს შორის შეკავებისა და გაწონასწორების არქიტექტურის“ უმნიშვნელოვანეს ნაწილად განიხილება.

2.3.2. სასამართლოს მითითებით, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნით.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან

ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები.

აღნიშნული ნორმის დეფინიციის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული დოკუმენტის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ იგი ფორმალურსამართლებრივი თვალსაზრისით აკმაყოფილებდეს აღნიშნულ იმპერტიულინორმატიულ მოთხოვნებს და შეიცავდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ყველა ელემენტს, კერძოდ: სადავო ურთიერთობის ერთერთი მხარე უნდა იყოს ადმინისტრაციული ორგანო, სადავო სამართლებრივი ურთიერთობა უნდა გამომდინარეობდეს ადმინისტრაციული (საჯარო) სამართლის კანონმდებლობიდან და ადმინისტრაციული ორგანოს ღონისძიება მიმართული უნდა იყოს კონკრეტული შემთხვევის მოწესრიგებისა და არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლისაკენ, ანუ იგი უნდა აწესებდეს, ცვლიდეს, წყვეტდეს ან ადასტურებდეს პირის სამართლებრივ მდგომარეობას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე სასამართლოს მიაჩნია, რომ გასაჩივრებული ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია 2016 წლის 25 ნოემბრის N--- ოქმი (N2 საკითხი) საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე2 მუხლის თანახმად წარმოადგენენ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, რომელთა კანონშესაბამისობაც სასამართლომ უნდა შეამოწმოს მოცემული სარჩელის ფარგლებში.

2.3.3. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის შესაბამისად დადგენილია, რომ სარჩელი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის გამოცხადების მოთხოვნით დასაბუთებულია, თუ ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი კანონსაწინააღმდეგოა და ის პირდაპირ და უშუალო ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას. ამასთან, ნებისმიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება მის ფორმალურ და მატერიალურ კანონიერებას უკავშირდება, რომელთაგან ერთ-ერთის არარსებობა ზემოაღნიშნულ სამართლებრივი შედეგის წინაპირობაა. აღნიშნულთან დაკავშირებით სასამართლო განმარტავს, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში დავის საგანს ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის მატერიალური და ფორმალური კანონიერება წარმოადგენს.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესთან და მოითხოვს, რომ ის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ მისი გამოცემისათვის კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დაცვით და შესაბამისი ფორმით იქნეს გამოცემული. ადმინისტრაციული წარმოება, ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულებისაკენ. ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით თუ კანონი კონკრეტულ შემთხვევაში არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების აუცილებლობას. საქმიანობის ამ პროცესში აუცილებელია მთელი რიგი ნორმების დაცვა, რომელიც თავმოყრილია ადმინისტრაციული კოდექსის V თავში.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ფორმალური კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია ყურადღება მიექცეს მის დასაბუთებას, ყოველი წერილობითი ფორმით გამოცემული აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. მასში მოცემული უნდა იყოს ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წინამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომელიც საფუძვლად დაუდო თავის გადაწყვეტილებას. მატერიალური კანონიერება კი აქტის შინაარსს უკავშირდება და მასში ასახული კონკრეტული ურთიერთობების მოწესრიგების, მისი გამოცემის სამართლებრივ საფუძველთან და ქვეყანაში მოქმედ საკანონმდებლო აქტებთან შესაბამისობის არსებობას მოითხოვს. კერძოდ, ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი, როგორც სამართლის ნორმის კონკრეტიზაციის და ინდივიდუალიზაციის აქტი, სამართლის იმ ნორმებს უნდა შეესაბამებოდეს რომელთა აღსრულებასაც ის ახდენს. ასევე, ის არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ქვეყანაში მოქმედი სამართლის სხვა ნორმებსა და კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს. ამასთან, ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილება, რამდენადაც ის საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და მის შესასრულებლად გამოიცემა, უნდა გამომდინარეობდეს თვით ამ სამართლებრივი აქტიდან, ამდენად, სასამართლო განმარტავს, რომ აქტის მატერიალურ კანონიერებას ზემოაღნიშნულ გარემოებათა ერთობლიობა ქმნის, ხოლო ასეთის არარსებობა მისი გაუქმების (ბათილად ცნობა, ძალადაკარგულად გამოცხადება) საფუძველია. მატერიალური კანონიერება ასევე მოიაზრებს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მართლზომიერებას, თანაზომიერებისა და კონკრეტულობის პრინციპებს.

პირველი ინსტანციის სასამართლოს მითითებით, საკასაციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებებში არაერთგზის განმარტა ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის გამოცემის წესების დაცვისა და საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევისა და აქტის დასაბუთების ვალდებულება, ხოლო ასეთის შეუსრულებლობის შემთხვევაში აქტის სამართლებრივი შედეგების შესახებ, კერძოდ: ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1ლი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით. ადმინისტრაციული წარმოება წარმოადგენს პროცედურას წესების ერთობლიობას, თუ რა უფლებამოვალეობებით სარგებლობენ მისი მონაწილენი. ადმინისტრაციულ წარმოებაში პირის მონაწილეობა უზრუნველყოფს არა მხოლოდ დაინტერესებული პირის მოლოდინს, რომ მის მიმართ გამოიცეს კანონიერი და დასაბუთებული აქტი, არამედ მის უფლებასაც, რომ აქტიური მონაწილეობა მიიღოს მისი მომზადების სტადიებზე, რათა ობიექტური ზეგავლენა მოახდინოს იმ სამართლებრივ შედეგზე, რომელიც შესაძლოა მის მიმართ დადგეს. ადმინისტრაციული წარმოების სრულყოფილი ჩატარება ანუ მხოლოდ სათანადო პროცედურის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღება დიდწილად განაპირობებს მის კანონიერებას, დასაბუთებულობასა და მიზანშეწონილობას. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ეს უმნიშვნელოვანესი იმპერატიული ხასიათის დანაწესი ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპს, რამდენადაც ყოველი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს განსახილველი საკითხის გარემოებებისა და ფაქტების ობიექტურ შესწავლაგამოკვლევას, რომლის შეფასებიდან უნდა გამომდინარეობდეს საკითხის გადასაწყვეტად ჩამოყალიბებული დასკვნა (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 23 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე N ბს-246-243 (კ-14)).

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2013 წლის 02 აპრილის გადაწყვეტილებაში საქმე №ბს-544-535(კ -12), განმარტა, რომ „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 5.1. მუხლში რეგლამენტირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილების განხორციელების სავალდებულო პრინციპი უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე და მის შესაბამისად, რაც გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკრძალება კანონმდებლობის მოთხოვნის საწინააღმდეგოდ განხორციელოს რაიმე მოქმედება. აღნიშნული პრინციპი პირდაპირ გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელწიფოს პრინციპიდან, რომელიც პირველ რიგში გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას სამართლებრივი ნორმის სიცხადის და სამართლებრივი შედეგების განჭვრეტადობის უზრუნველყოფის თაობაზე“. სასამართლო განმარტავს, რომ

ადმინისტრაციული წარმოება უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანესი პრინციპის -კანონიერების პრინციპის ზედმიწევნით დაცვის საფუძველზე“.

განსახილველ შემთხვევაში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ 2016 წლის 29 ნოემბრის სხდომაზე ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით განხილა და მიიღო გადაწყვეტილება მ-----ს მოთხოვნაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უარის თქმის შესახებ. საქმის მასალებით დადგენილია, რომ აღნიშნული საკითხის განხილვაზე მონაწილეობა არ მიუღია დაინტერესებულ პირს, რომელიც მიწვეულიც არ ყოფილა სხდომაზე და არ დაუფიქსირებია პოზიცია მოცემულ საკითხთან მიმართებაში. აღნიშნულით დარღვეულ იქნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დანაწესი, რომელიც ფორმალური წარმოებით განსახილველი საკითხის დროს დაინტერესებულ პირს ანიჭებს უფლებამოსილებას მიიღოს მონაწილეობა საქმის განხილვაში და დააფიქსიროს თავის პოზიცია განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით, ხოლო თავად ადმინისტრაციულ ორგანოს კი უწესებს ვალდებულებას, რომ გადაწყვეტილება მიიღოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე, რაც თავის მხრივ შესწავლილ და გამოკვლეულ უნდა იყოს ადმინისტრაციული წარმოების დროს.

სასამართლომ ასევე მიუთითა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53ე მუხლის მე-5 ნაწილზე, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, არგუმენტებზე, რომლებიც არ არის სათანადოდ გამოკვლეული და შესწავლილი. ამავე კოდექსის 96ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ცალსახად არის განსაზღვრული ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ამავე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად, დაუშვებელია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემას საფუძველად დაედოს ისეთი გარემოება ან ფაქტი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით არ არის გამოკვლეული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 23 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე N ბს-246-243 (კ-14), საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ „ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის დასაბუთების კანონისმიერი

ვალდებულება განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შებოჭოს სამართლით და მოაქციოს თვითკონტროლის ფარგლებში, რამდენადაც გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს კონკრეტულ გარემოებებს და ფაქტებს, სწორედ რომელთა შეფასებასაც ადმინისტრაციული ორგანო მიჰყავს საკითხის ამა თუ იმ გადაწყვეტამდე, ანუ სწორედ კონკრეტული ფაქტები და საქმის გარემოებები განსაზღვრავს გადაწყვეტილების იურიდიულ შედეგს და არაპირიქით. წინააღმდეგ შემთხვევაში ყოფა დაკარგავს უზრუნველყოფადობას, სტაბილურობას, გარანტირებულობას, დაირღვევა სამართლის ნორმის და ადმინისტრაციული ორგანოსმიმართ ნდობის პრინციპი, სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, ხოლო ასეთ პირობებში, მყარი სამართლებრივი წესრიგის ადგილს დაიკავებს მმართველობითი ორგანოს სახელისუფლო ძალაზე დამყარებული თვითნებობა, მაშინ როცა ადმინისტრაციული ორგანოსადმი, შესაბამისად, სახელმწიფოსადმი ნდობის პრინციპი და სამართლებრივი უსაფრთხოება, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთერთი უმთავრესი ნიშანია".

ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს უმნიშვნელოვანეს პროცედურულ ვალდებულებას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ეს უმნიშვნელოვანესი იმპერატიული ხასიათის დანაწესი ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპს, რამდენადაც ყოველი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება უნდა ეფუძნებოდეს განსახილველი საკითხის გარემოებებისა და ფაქტების ობიექტურ შესწავლაგამოკვლევას, რომლის შეფასებიდან უნდა გამომდინარეობდეს საკითხის გადასაწყვეტად ჩამოყალიბებული დასკვნა. ამ ვალდებულების შესრულება ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოს ასევე უმნიშვნელოვანეს მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებას

ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა ახსნას, განმარტოს, დაასაბუთოს, თუ რატომ, რა ფაქტებზე დაყრდნობით მიიღო ამგვარი გადაწყვეტილება, გარდა აღნიშნულისა, გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, მას უნდა შეეძლოს იცოდეს რა არგუმენტებით უნდა დაუპირისპირდეს მიღებულ გადაწყვეტილებას, რასაც დასაბუთების გარეშე გადაწყვეტილების მიღების პირობებში, მოკლებულია. აგრეთვე, დასაბუთებული აქტის გამოცემა აადვილებს საჩივრის ან სარჩელის განმხილველი ორგანოების მიერ მისი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის გადამოწმების პროცესს.

2.3.4. პირველი ინსტანციის სასამართლოს განმარტებით, „ფიზიკური და

კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ" საქართველოს კანონის მიზანია მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ, აგრეთვე თვითნებურად დაკავებულ სახელმწიფო საკუთრების მიწაზე ფიზიკური, კერძო სამართლის იურიდიული პირების ან კანონით გათვალისწინებული სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნების საკუთრების უფლების აღიარებით (შემდგომში – საკუთრების უფლების აღიარება) სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ფონდის ათვისება და მიწის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა. აღნიშნული კანონის მე-4 მუხლი სპირველი ნაწილის თანახმად, თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსთან (ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერთან) არსებული თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია, რომელიც თავის ფუნქციებს ახორციელებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VIII თავით განსაზღვრული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისა და ამ კანონით დადგენილი წესით.

სასამართლომ ასევე მოიხმო საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 ივლისის „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ" N376 დადგენილებას, რომელიც ადგენს, რომ ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესი (შემდგომში – წესი) არეგულირებს მართლზომიერ მფლობელობაში ან სარგებლობაში არსებულ, აგრეთვე თვითნებურად დაკავებულ სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან/და არასასოფლოსამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ფიზიკური, კერძო სამართლის იურიდიული პირის ან კანონით გათვალისწინებული სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნის საკუთრების უფლების აღიარების პროცედურებსა და პირობებს, განსაზღვრავს საკუთრების უფლების აღიარების უფლებამოსილების მქონე ორგანოს სამართლებრივ სტატუსს, კომპეტენციასა და სამართლებრივ საფუძვლებს, აგრეთვე საკუთრების უფლების აღიარების პროცესში მონაწილე მხარეთა უფლებამოვალუბებს. აღნიშნული წესის მე-5 მუხლი სპირველი პუნქტის თანახმად, თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებისათვის, უფლებამოსილია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსთან (ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერთან) არსებული თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია, რომელიც თავის ფუნქციებს ახორციელებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VIII თავით განსაზღვრული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისა და „ფიზიკური და კერძო სამართლის

იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და ამ წესით დადგენილი წესით. ხოლო მე11 მუხლი სპირველი პუნქტის მიხედვით, კომისია თავის ფუნქციებს ახორციელებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VIII თავით განსაზღვრული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებით, „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონით, „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონით, „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის, საკადასტრო აღწერის შედეგების საჯარო გაცნობისათვის წარდგენის, მათი გადამოწმებისა და შესაბამისი ცვლილებების შეტანისა და მედიატორის შერჩევის წესის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებითა და ამ წესით. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესთან დაკავშირებით სასამართლო განმარტავს, რომ ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როდესაც, საკითხის სირთულიდან გამომდინარე, საქმის მთელი რიგი გარემოებები წინასწარ დადგენილი არ არის. საჯარო წარმოებისგან განსხვავებით, ფორმალური პროცედურა არ არის ორიენტირებული მასში საზოგადოების ფართო მონაწილეობაზე. ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობენ მხოლოდ ის პირები, ვის ინტერესებსაც პირდაპირ შეეხება გადასაწყვეტი საკითხი. ფორმალური წარმოება ძირითადად მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ბაზაზეა აგებული. ეს გულისხმობს, რომ ფორმალური წარმოებისას ის საკითხები, რაც მოცემული თავით არ არის განსაზღვრული, დარეგულირდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ დებულებების შესაბამისად. თუმცა, ამავე დროს, არის საკითხები, რომლებიც განსხვავებულად წესრიგდება, ვიდრე ეს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით არის განსაზღვრული. მაგ. ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებისდროს აუცილებელია ზეპირი მოსმენის ჩატარება და ა.შ. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს დაინტერესებულ პირთა წარმოებაში მონაწილეობა, რაც გულისხმობს, რომ ორგანომ აღნიშნულ პირებს უნდა მიაწოდოს წარმოებასთან დაკავშირებული ყველა აუცილებელი ინფორმაცია. ფორმალურ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობა დაინტერესებული პირების უფლებაა და არა მოვალეობა. მათ შეუძლიათ, უარი თქვან მათთვის მინიჭებული უფლების განხორციელებაზე, რაც, თავისთავად, არ შეაჩერებს წარმოებას. ფორმალური წარმოებისას დაუშვებელია საქმის გადაწყვეტა ზეპირიმოსმენის ჩატარების გარეშე. სწორედ ეს არის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებისგან მისი ერთერთი განმასხვავებელი ნიშანი. ზეპირ მოსმენაზე მოიწვევა საქმეში მონაწილე სუბიექტები და მათ

შესაძლებლობა აქვთ, ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე წარმოადგინონ ადმინისტრაციული აქტის მიღების სასარგებლო თუ საწინააღმდეგო არგუმენტები. ზეპირი მოსმენის ჩატარების დრო წინასწარ უნდა ეცნობოს წარმოებაში ჩართულ ყველა დაინტერესებულ მხარეს, რისთვისაც თითოეულ მათგანს გადაეცემა წერილობითი მოსაწვევი სხდომის გამართვამდე არაუგვიანეს 7 დღისა.

პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსაზრებით, საქმეში არსებული ზემოაღნიშნული მტკიცებულებებისა და საქმის განხილვისას გამოვლენილი გარემოებების არსებობის პირობებში, გასაჩივრებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გამოცემის მიზნით ადმინისტრაციულმა ორგანომ სრულყოფილად არ ჩაატარა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წარმოება და საქმესთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებების გამოკვლევით დაადგინა, სადავო აქტში მითითებული გარემოებები, ამასთან მის მიერ გამცემული აქტში არ არის დასაბუთებული თუ რატომ, რა ფაქტებზე დაყრდნობით მიიღო ამგვარი გადაწყვეტილება. როგორც უკვე აღინიშნა, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია ადრესატისათვის, რათა შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს მის კანონშესაბამისობაში, ხოლო უფლების დარღვევის განცდის შემთხვევაში ისარგებლოს გასაჩივრების შესაძლებლობით, შესაბამისად ამ სტანდარტის დაცვა გამცემული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის სანდოობის მაღალ ხარისხს უსვასვ ხაზს და დაინტერესებულ მხარეს უჩნდება განცდა, რომ მის მიერ მოთხოვნილ საკითხთან მიმართებაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სრულყოფილად იქნა ჩატარებული წარმოება და მიღებულ იქნა მის შესაბამისად დასაბუთებული გადაწყვეტილება, პირის ეს კანონიერი მოლოდინი პატივსადება და სამართლებრივი დაცვის ღირსია.

პირველი ინსტანციის სასამართლომ განმარტა, რომ საკასაციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებებში არაერთგზის განმარტა ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების არსი, ამოცანა და მისი როლი სახელმწიფოში კანონიერი საჯარო მმართველობის დამკვიდრებაში, კერძოდ: „სასამართლო ხელისუფლება ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების მეშვეობით თავისი არსით ორ უმნიშვნელოვანეს კონსტიტუციურ ფუნქციას ახორციელებს: 1. კონფლიქტის (დავის) მოგვარება/გადაწყვეტა კანონიერად და სამართლიანად; 2. სასამართლო კონტროლის განხორციელება მმართველობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებსა და მოქმედებებზე, რაც თავის მხრივ, ემსახურება სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს, კანონიერი საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების უზრუნველყოფას“. საკასაციო სასამართლომ ასევე განმარტა, რომ „საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით დადგენილი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაცია მნიშვნელოვნად არის განპირობებული სასამართლო ხელისუფლების როლით, სასამართლოს მიერ ობიექტური,

მიუკერძოებელი და კვალიფიციური მართლმსაჯულების განხორციელებით, ვინაიდან სასამართლო ახორციელებს რა სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ ფუნქციას – მართლმსაჯულებას, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ეს მოიცავს არა მხოლოდ კონკრეტული კონფლიქტების (დავები) გადაწყვეტას, არამედ სახელმწიფო დაადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის განხორციელებას. მოქმედი კანონმდებლობით შესაძლებელია ადმინისტრაციულ ორგანოთა გადაწყვეტილებების, ხელშეკრულებების, ქმედებების /მოქმედება, უმოქმედობა/ გასაჩივრება საერთო სასამართლოში, რა დროსაც სასამართლოს ობიექტურობას, მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობას განუზომელი მნიშვნელობა აქვს, რათა აღადგინოს დარღვეული წონასწორობა პირსა და ოფიციალურ სტრუქტურას შორის.“

შესაბამისად, განსახილველ შემთხვევაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ დარღვეულ იქნა ბალანსი კერძო ინტერესების საწინააღმდეგოდ, რაც დაცვის ღირსი ინტერესის საფუძველია და საქმის გარემოებების სრულყოფილად შესწავლის შედეგად უნდა მოხდეს ახალი ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტის გამოცემა, რომელიც თავის მხრივ არ გამოიწვევს პირის კანონიერ უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელ შეზღუდვას.

2.3.5. გარდა ზემოაღნიშნულისა პირველი ინსტანციის სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის საფუძველები რეგლამენტირებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60¹ მუხლით, რომლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადებისა ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები. ამასთან, კანონმდებელი მითითებული მუხლის მე-2 ნაწილში აზუსტებს, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადებისა ან გამოცემის წესის არსებით დარღვევად ჩაითვლება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემა ამ კოდექსის 32² ან 34³ მუხლით გათვალისწინებული წესის დარღვევით ჩატარებულ სხდომაზე ან კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დარღვევით, ანდა კანონის ისეთი დარღვევით, რომლის არარსებობის შემთხვევაში მოცემულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება. ამავე საკანონმდებლო აქტის 96⁴ მუხლის პირველი ნაწილი კი ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე, ხოლო 53⁵ მუხლის მე-5 ნაწილი განსაზღვრავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე და

მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ იქნა გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოებისას.

სასამართლომ ასევე განმარტა, რომ იმისათვის, რომ შესრულდეს კანონის მოთხოვნა და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იყოს კანონშესაბამისი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის მნიშვნელოვანი და სავალდებულო წინაპირობაა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების გამოკვლევა, გაანალიზება, შესწავლა და გადაწყვეტილების მიღება ამ გარემოებათა შეფასების შედეგად, იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ადმინისტრაციული ორგანოს დაუსაბუთებელი დასკვნის გაკეთება. მითითებულ გარემოებათა გათვალისწინებით, სასამართლო მიიჩნევს, რომ სადაო აქტის გამოცემისას მოპასუხის მიერ დარღვეულ იქნა ზემოაღნიშნული ნორმები. სადავო აქტები გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, რადგან საქმის მასალებით არ დასტურდება ის გარემოებები, რომ საკითხის შესწავლისას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოკვლეულ იქნა ზემოაღნიშნული ფაქტობრივი გარემოებები.

2.3.6. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32ე მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, თუ სასამართლო მიიჩნევს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების გარეშე, იგი უფლებამოსილია სადაო საკითხის გადაუწყვეტად ბათილად ცნოს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და დაავალოს ადმინისტრაციულ ორგანოს, ამ გარემოებათა გამოკვლევისა და შეფასების შედეგად გამოსცეს ახალი აქტი. მოცემული ნორმიდან გამომდინარე სასამართლო მიიჩნევს, რომ სადაო საკითხის გადაუწყვეტლად ბათილად უნდა იქნეს ცნობილი გასაჩივრებული აქტი 25.11.2016 წ. ოქმი N 5-- საკითხი N2 მ-----ს მოთხოვნის დაკამყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე და საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა შესწავლისა და გამოკვლევის შემდეგ, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მოპასუხე მხარემ კანონით დადგენილ ვადაში გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი.

2.3.7. სასამართლოს მითითებით, მოსარჩელის მოთხოვნაზე საქმის გარემოებათა არსებითი განხილვის/გამოკვლევის შედეგად მიიღოს ახალი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, იმ პირობებში როდესაც ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა მოსარჩელის მოთხოვნა შეცვლიებითი სარჩელის ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობასთან დაკავშირებით, და მოპასუხეს დაევალა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების შესწავლის, გამოკვლევისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე საქართველოს კანონმდებლობით

დადგენილ ვადაში გამოსცეს ახალი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი, აღნიშნული წარმოდგენს თანმდევ შედეგს, რა დროსაც ადმინისტრაციული ორგანო უნდა შემოიფარგლოს და იმსჯელოს მ-----ს განცხადებასთან დაკავშირებით გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე, რასაც იმპერატიულად ავალდებულებს და განსაზღვრავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

3. სააპელაციო საჩივრის სამართლებრივი საფუძვლები:

3.1. აპელანტის განმარტებით, სასამართლომ საქმეში არსებული მასალების, საქმის ფაქტობრივი გარემოებებისა და მტკიცებულებების არსებითი გამოკვლევის გარეშე მიიღო გადაწყვეტილება მ-----ს მოთხოვნის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ.

აპელანტი მიუთითებს, რომ საქმეში წარმოდგენილი ორთოფოტოებიდან დგინდება, რომ მოთხოვნილ მიწის ნაკვეთზე არათუ 2007 წლამდე, არამედ 2016 წლის მდგომარეობითაც განსაზღვრული სამართლებრივი ნორმით განსაზღვრული შენობა არ ყოფილა განთავსებული, ამასთან, თვითონ მ-----ს მიერ იქნა წარდგენილი მტკიცებულებები, სურათის სახით, რომელიც ადასტურებენ იმ გარემოებას, რომ მოთხოვნილ მიწის ნაკვეთზე არ არის განთავსებული შენობა, არც აშენებული და არც დანგრეული სახით.

აპელანტის მითითებით, განსახილველ შემთხვევაში მოსარჩელის მიერ მითითებული ნორმის შესაბამისად, ერთი მტკიცებულებაც კი არ იქნა წარდგენილი და ინკვიზიციურობის პრინციპიდან გამომდინარე, ვერც სასამართლოს მიერ იქნა ისეთი სახის მტკიცებულებები მოძიებული, რაც შეიძლება გამხდარიყო სადავოდ გამხდარი აქტის ბათილობის საფუძველი. ამდენად, აპელანტის მოსაზრებით ცხადია, რომ სასამართლომ არასწორად შეაფასა საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე ფაქტობრივი გარემოებები და არასწორი სამართლებრივი შეფასება მისცა სადავო საკითხს, რის გამოც არსებობს გასაჩივრებული თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმების სამართლებრივი საფუძვლები.

4. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების შეცვლის დასაბუთება:

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი.

საქართველოს სსკ-ის 377-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სააპელაციო სასამართლო, ამოწმებს გადაწყვეტილებას სააპელაციო საჩივრის ფარგლებში,

ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით. ამავე მუხლის მეორე ნაწილით სამართლებრივი თვალსაზრისით შემოწმებისას, სასამართლო ხელმძღვანელობს საქართველოს სსკ-ის 393-ე და 394-ე მუხლების მოთხოვნებით.

სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 389-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება აღწერილობითი და სამოტივაციო ნაწილების ნაცვლად უნდა შეიცავდეს საქმის გარემოებებთან დაკავშირებით გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასკვნებზე მითითებას, შესაძლო ცვლილებების ან დამატებების გათვალისწინებით.

ფაქტობრივი და სამართლებრივი დასაბუთება:

სააპელაციო სასამართლო არ იზიარებს პირველი ინსტანციის სასამართლოს შეფასებებს და თვლის, რომ საქმეზე გამოვლენილი ფაქტობრივი გარემოებები არ ქმნის „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ კანონის გამოყენების გზით სარჩელის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესაძლებლობას.

4.1.1. მოცემულ საქმეზე დადგენილია, რომ 2016 წლის 27 სექტემბერს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს განცხადებით მიმართა მ----- მ-----მა და მოითხოვა სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში უფლების რეგისტრაცია უძრავ ნივთზე მდებარე ქ. თბილისი, წყნეთის სატყეო უბანი 454 კვ.მ

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს 2016 წლის 25 ოქტომბრის N----- მიმართვით ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიას „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის შესაბამისად კომპეტენციის ფარგლებში განსახილველად გადაეგზვანა მ-----ს მიერ სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში წარდგენილი განცხადება/დოკუმენტაცია უძრავ ნივთზე მდებარე თბილისი, წყნეთის სატყეო უბანი.

2016 წლის 06 დეკემბერს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება N 8----- რომლითაც მ----- მ-----ს უარი ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე.

4.1.2. ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 2016

წლის 29 ნოემბერს დანშნულ სხდომაზე N 2 საკითხად განხილულ იქნა მ----- მ-----ის განცხადება საკუთრების უფლების აღიარებაზე, რაზედაც კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება საკუთრების უფლების აღიარებაზე უარის თქმის შესახებ ვინაიდან მიწის ნაკვეთზე არ იყო განთავსებული საცხოვრებელი სახლი ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობა და ასევე არ წარმოადგენდა დაინტერესებული პირის საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ მიწის ნაკვეთის მომიჯნავე მიწის ნაკვეთს.

ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის 2016 წლის 30 ნოემბრის N1----- მიმართვით მ----- მ-----ს ეცნობა 29.11.2016 წ. გადაწყვეტილების (ოქმი N 5--) მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ და განემარტა მისი გასაჩვრების წესი და დრო.

პალატა განმარტავს, რომ ეთანხმება პირველი ინსტანციის გამარტებას იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული წარმოება, ეს არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულებისაკენ. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის პროცესთან და მოითხოვს, რომ ის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ მისი გამოცემისათვის კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დაცვით და შესაბამისი ფორმით იქნეს გამოცემული.

პალატა მიუთითებს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, დაინტერესებული მხარე არის ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 95-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას დაინტერესებული მხარე მისი მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში ვალდებულია უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილით, 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. მე-3 ნაწილის შესაბამისად კი, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩააბას მასში მონაწილეობის უფლების მქონე პირი ამ უკანასკნელის წერილობითი თხოვნის საფუძველზე.

4.1.3. პალატა მოცემულ შემთხვევაში დადგენილად მიიჩნევს იმ გარემოებას, რომ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მეფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ 2016 წლის 29 ნოემბრის სხდომაზე ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების წესით განხილა და მიიღო გადაწყვეტილება მ-----ს მოთხოვნაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უარის თქმის შესახებ. საქმის მასალებით დადგენილია, რომ აღნიშნული საკითხის განხილვაზე მონაწილეობა არ მიუღია დაინტერესებულ პირს, რომელიც მიწვეულიც არ ყოფილა სხდომაზე და არ დაუფიქსირებია პოზიცია მოცემულ საკითხთან მიმართებაში. აღნიშნულით დარღვეულ იქნა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დანაწესი, რომელიც ფორმალური წარმოებით განსაზღვრული საკითხის დროს დაინტერესებულ პირს ანიჭებს უფლებამოსილებას მიიღოს მონაწილეობა საქმის განხილვაში და დააფიქსიროს თავის პოზიცია განსაზღვრულ საკითხთან დაკავშირებით, ხოლო თავად ადმინისტრაციულ ორგანოს კი უწესებს ვალდებულებას, რომ გადაწყვეტილება მიიღოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე, რაც თავის მხრივ შესწავლილ და გამოკვლეულ უნდა იყოს ადმინისტრაციული წარმოების დროს.

პალატა მნიშვნელოვნად მიიჩნევს განმარტოს, რომ მხარეს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობა ანიჭებს წარმოების მასალების გაცნობის, შუამდგომლობის დასმის, მტკიცებულებების წარმოდგენის შესაძლებლობას, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს კვალიფიციური და ობიექტური აქტის გამოცემას. ამდენად, დაინტერესებული პირის ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართვის უზრუნველსაყოფად ზომების მიუღებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უდავოდ ადასტურებს ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების ხარვეზიანობას. თუმცა, სააპელაციო სასამართლო მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული წარმოების წესის ყოველგვარი, თუნდაც უხეში დარღვევა, დაინტერესებული მხარისათვის წარმოების შესახებ არ შეტყობინება არ იწვევს უპირობოდ აქტის გაუქმებას. პროცედურის სუბსიდარული ხასიათიდან გამომდინარე, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის მე-2 ნაწილში აღნიშნული დარღვევებისაგან განსხვავებით, ხსენებული დარღვევა არ არის აბსოლუტური ხასიათის და არ იწვევს უცილობლად ინდივიდუალური

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობას, რამდენადაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების ან გამოცემის წესის არსებით დარღვევად ჩაითვლება კანონის ისეთი დარღვევა, რომლის არარსებობის შემთხვევაში მოცემულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება.

განსახილველ შემთხვევაში პალატა მიიჩნევს, რომ არ არსებობს სარჩელის ნაწილობრივ დაკმაყოფილებისა და სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-4 ნაწილის საფუძველზე ბათილად ცნობის და სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ხელახალი განხილვისა და ახალი გადაწყვეტილების მისაღებად დაბრუნების საფუძველი.

პალატა განსახილველ შემთხვევაში მოიხმობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 18 იანვრის განმარტებას საქმეზე №ბს-380-375(2კ-16), სადაც საკასაციო სასამართლომ განმარტა, რომ „სასამართლო საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32.4 მუხლით მინიჭებულ უფლებამოსილებას იყენებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გამოუკვლევია საკითხის გადაწყვეტისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე რაიმე ფაქტობრივი გარემოება და სასამართლო წარმოების ფარგლებში ვერ ხერხდება სადავო ფაქტობრივი გარემოებების დადგენა ან მისი დადგენა მნიშვნელოვან სირთულეებთან არის დაკავშირებული.“

საკასაციო პალატა მოცემულ შემთხვევაში უდავოდ დადასტურებულ გარემოებად მიიჩნევს იმ გარემოებას, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოში აღნიშნული საკითხის განხილვაში მონაწილეობა არ მიუღია დაინტერესებულ პირს, რომელიც მიწვეულიც არ ყოფილა სხდომაზე და არ დაუფიქსირებია პოზიცია მოცემულ საკითხთან მიმართებაში, თუმცა ზემოაღნიშნულის მიუხედავად საქმეში დაცული მტკიცებულებები და სასამართლოს მიერ საქმის გარემოებათა გამოკვლევა სავსებით შესაძლებელს ხდის სადავო საკითხის არსებითად გადაწყვეტას.

პალატა განმარტავს, რომ მოცემულ შემთხვევაში, საქმეში წარმოდგენილი ორთოფოტოებიდან დგინდება, რომ მოთხოვნილ მიწის ნაკვეთზე არათუ 2007 წლამდე, არამედ 2016 წლის მდგომარეობითაც, სამართლებრივი ნორმით განსაზღვრული შენობა არ ყოფილა განთავსებული, არც აშენებული და არც დანგრეული სახით.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პალატა მიუთითებს, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლის მეორე ნაწილზე, რომლის თანახმად, სასამართლო აფასებს მტკიცებულებებს თავისი შინაგანი რწმენით,

რომელიც უნდა ემყარებოდეს მათ ყოველმხრივ, სრულ და ობიექტურ განხილვას, რის შედეგადაც მას გამოაქვს დასკვნა საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებების არსებობის ან არარსებობის შესახებ.

განსახილველ შემთხვევაში, პალატა საქმეში წარმოდგენილი მტკიცებულებების ერთობლიობაში შეფასების შედეგად მიიჩნევს, რომ საქმის მასალებით არ დასტურდება, ხოლო საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 102-ე მუხლის მეხამე ნაწილის შესაბამისად, სააპელაციო ინსტანციაში კერ იქნა წარმოდგენილი რაიმე მტკიცება, რომლითაც დადასტურდებოდა, რომ გასაჩივრებული აქტის გამოცემისას, ადგილი ჰქონდა კანონით დადგენილი ისეთი პროცედურული ნორმების არსებით დარღვევას, რომლის არარსებობის შემთხვევაში, აღნიშნულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გაანალიზებისა და ურთიერშეჯერების შედეგად სააპელაციო პალატა მიიჩნევს, რომ სადავო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონშესაბამისია და შესაბამისად, არსებობს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის სააპელაციო საჩივრის დაკმაყოფილების ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძველი, რის გამოც უნდა გაუქმდეს თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება და მ----- მ-----ს უარი უნდა ეთქვას სარჩელის დაკმაყოფილებაზე.

5. საპროცესო ხარჯები:

5.1. აპელანტი ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის "სახელმწიფო ბაჟის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის "უ" ქვეპუნქტის თანახმად, გათავისუფლებულია სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი:

სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ

იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1-ლი, მე-12, 34-ე მუხლებით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 372-ე, 386-ე, 391-ე, 395-ე, 397-ე მუხლებით და

სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ

გ ა დ ა წ ყ ვ ი ტ ა:

1. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის სააპელაციო საჩივარი დაკმაყოფილდეს;
2. გაუქმდეს თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 13 აპრილის გადაწყვეტილება და საქმეზე მიღებული იქნას ახალი გადაწყვეტილება;
3. მ-----ს სარჩელი არ დაკმაყოფილდეს;
4. მ-----ს მიერ პირველი ინსტანციის სასამართლოში სარჩელის აღძვრისას გადახდილი სახელმწიფო ბაჟი 100 (ასი) ლარის ოდენობით ჩაითვალოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადახდილად.
5. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს კასაციის წესით, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატაში (ქ. თბილისი, ძმები ზუბალაშვილების ქ. №32), დასაბუთებული გადაწყვეტილების მხარეთათვის გადაცემიდან 21 (ოცდაერთი) დღის ვადაში, თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მეშვეობით (ქ. თბილისი, გრ. რობაქიძის გამზირი №7ა).

თავმჯდომარე:

ილონა თოდუა

მოსამართლე:

შოთა გეწაძე

გიორგი გოგიაშვილი