

საქმე №330310013346029 (3ბ/601-16)



გ ა ნ ჩ ი ნ ე ბ ა
საქართველოს სახელით

09 თებერვალი, 2018 წელი
თბილისი

**თბილისის სააპელაციო სასამართლოს
ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატამ
შემდეგი შემადგენლობით**

**თავმჯდომარე - მერაბ ლომიძე
მოსამართლეები - თეა ძიმისტარაშვილი
მირანდა ერემაძე**

სხდომის მდივანი - სოფიო ჯაფარიძე, გიორგი სანიკიძე

**აპელანტი (მოსარჩელე) - ბ----- ს-----ე
წარმომადგენელი - ზ-----ი**

**მოწინააღმდეგე მხარე (მოპასუხე) - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
წარმომადგენელი - გ-----ე**

**მესამე პირი - საქართველოს მთავრობა
წარმომადგენელი - ზ-----ი**

**მესამე პირი - საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა
შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია
წარმომადგენელი - გ-----ე**

**მესამე პირი - საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი
წარმომადგენელი - ბ-----ი**

**მესამე პირი - ააიპ საქართველოს საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივის წევრთა
უფლებების დაცვის ასოციაცია
წარმომადგენელი - ვ-----**

დავის საგანი - გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 6 თვისა კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავების დავალება. აღნიშნული წესი შეთანხმებულ იქნეს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან.

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება - თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 06 მარტის გადაწყვეტილება

1. აპელანტის მოთხოვნა - გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გაუქმება და ახალი გადაწყვეტილების მიღებით სასარჩელო მოთხოვნის დაკმაყოფილება

2. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასკვნებზე მითითება

გასაჩივრებული გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილი:

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 06 მარტის გადაწყვეტილებით ბ----- ს-----ის სარჩელი არ დაკმაყოფილდა.

დასკვნები ფაქტობრივ გარემოებებთან დაკავშირებით:

2.1. საქალაქო სასამართლომ დადგენილად მიიჩნია, რომ ბ----- ს-----ემ 2013 წლის 22 ივლისს განცხადებით მიმართა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელ სახელმწიფო კომისიას და მოითხოვა სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის და იმავე მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის გამოცემის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება არაუგვიანეს 2013 წლის 31 ოქტომბრიდან მისი სამოქმედოდ შემოღების მიზნით. ამასთან, მოითხოვა დავალიანების დაფარვის წესში ვალდებულების არსის გათვალისწინება.

2.2. საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის 2013 წლის 29 ივლისის წერილით ბ----- ს-----ის განცხადება შესაბამისი რეაგირების მიზნით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გადაეგზავნა.

2.3. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2013 წლის 5 აგვისტოს წერილით ბ----- ს-----ეს 2013 წლის 22 ივლისის №----- განცხადების პასუხად განემარტა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, საქართველოს მთავრობის

2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით შექმნილი საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის 2012 წლის 25 დეკემბრის სხდომის გადაწყვეტილებით (ოქმი №5) შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი. ჯგუფის მიზანია ყოფილ კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულების არსებული მდგომარეობის შესწავლა.

2.4. ბ----- ს-----ემ 2013 წლის 30 აგვისტოს ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელ სახელმწიფო კომისიას და მოითხოვა „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის და იმავე მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - „საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის“ გამოცემის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება; აღნიშნული ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და ამოქმედება არაუგვიანეს 2013 წლის 31 ოქტომბრისა. ასევე, მოითხოვა დავალიანების დაფარვის წესში ვალდებულების არსის გათვალისწინება, ანუ გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი მექანიზმი, რაც დაზარალებულს მისცემს საშუალებას შეიძინოს ან ააშენოს ისეთი საცხოვრებელი ფართის ბინა, რასაც ითვალისწინებდა ხელშეკრულება საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივთან.

2.5. საქართველოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის 2013 წლის 19 სექტემბრის წერილით ბ----- ს-----ის ადმინისტრაციული საჩივარი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გადაეგზავნა. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2013 წლის 10 ოქტომბრის №----- წერილით საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს ეცნობა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით შექმნილი საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის 2012 წლის 25 დეკემბრის სხდომის გადაწყვეტილებით (ოქმი №5) შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომლის მიზანია ყოფილ კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულების არსებული მდგომარეობის შესწავლა. პერიოდულად იმართება აღნიშნული სამუშაო ჯგუფის წევრთა შეხვედრები სხვადასხვა საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივის წარმომადგენლებთან, მათი უფლებადამცველი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. უახლოეს მომავალში იგეგმება შედეგების შეჯამება და კომისიაზე განსახილველად წარდგენა.

დასკვნები სამართლებრივ გარემოებებთან დაკავშირებით:

2.6. საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ განსახილველ შემთხვევაში მოსარჩელის მოთხოვნას წარმოადგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთვის კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავების დავალება, რომელიც „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტს ეფუძნება.

საქალაქო სასამართლოს განმარტებით, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტით დადგენილია, რომ ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“, „ზ“, „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტებში მოცემული სახელმწიფო სავალო ვალდებულებების დაფარვის წესი შეიმუშაოს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ 1998 წლის 1 სექტემბრამდე და შეუთანხმოს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. მითითებული მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“, „ზ“, „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტების თანახმად, ამ კანონის მიღებამდე სახელმწიფო საშინაო ვალად, გარდა მე-11 მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრული ვალდებულებებისა, აღიარებულ იქნა შემდეგი სავალო ვალდებულებები: ვ) ყოფილი სსრ კავშირის 1990 წლის სახელმწიფო უპროცენტო მიზნობრივი ობლიგაციების დაფარვის ვალდებულება; ზ) კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულება; თ) მუნიციპალურ საწარმო „თ-----“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანება; ი) მოსახლეობის მიერ სახელმწიფო ლატარიაში მოგებული ნივთების გაუნაღდელობით წარმოქმნილი დავალიანება.

საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოცემული დავის გადაწყვეტისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს განისაზღვროს, თუ რას გულისხმობს აღნიშნული საკანონმდებლო დანაწესი. სასამართლომ უნდა გამოარკვიოს ნორმის არსი და მისი მოქმედების ფარგლები. ამისათვის, ნორმა უნდა შეფასდეს სისტემურად, ასევე სხვა საკანონმდებლო აქტებთან ერთობლიობაში, რაც კანონმდებლის ნების დადგენის საშუალებას იძლევა.

საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო, მათ შორის, საშინაო და საგარეო ვალის საერთო თანხა, აგრეთვე საშინაო და საგარეო კრედიტებისათვის გაცემული სახელმწიფო გარანტიების ჯამური თანხა ყოველწლიურად განისაზღვრება აბსოლუტურ და შეფარდებით გამოსახულებაში „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

მითითებულ პერიოდში მოქმედი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს შეიმუშავებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. შესაბამისად, საქართველოს ბიუჯეტის

პროექტის მომზადება სადავო პერიოდში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენცია იყო. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებამდე სამინისტრო ვალდებული იყო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ძირითადი მიმართულებები შეეთანხმებინა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან. საქალაქო სასამართლომ ყურადღება გაამახვილა „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-6 პუნქტზე, რომლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ორგანიზაციასა და კოორდინაციას უწევს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვისა და შეთანხმების პროცესს. აუცილებლობის შემთხვევაში ეს კომიტეტი ცალკეული სამინისტროებიდან, უწყებებიდან და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოებიდან ითხოვს და იღებს საჭირო ინფორმაციას და ამზადებს დასკვნას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითად მონაცემებსა და მიმართულებებზე. ასევე, მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექცეს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით დადგენილ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილებას. კერძოდ, მითითებული კანონის მე-13 მუხლის თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვას უზრუნველყოფს მისი დაფარვის ორგანიზაციითა და აღრიცხვით, პროცენტის განსაზღვრითა და გადახდით, აგრეთვე სხვა ოპერაციების განხორციელებით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტი არ გულისხმობს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვალდებულებას კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი ცალკე სამართლებრივი აქტით შეიმუშაოს. აღნიშნულ მოსაზრებას კიდევ უფრო ამყარებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დავალების შესრულებისთვის „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტით განსაზღვრული ვადა, კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროს წესის შემუშავების საბოლოო თარიღად განესაზღვრა 1998 წლის 1 სექტემბერი.

საქალაქო სასამართლომ მიუთითა „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-8 პუნქტზე, რომლის თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებთან შეთანხმებული ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების გათვალისწინებით ამზადებს კანონის პროექტს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტს განსახილველად წარედგინება მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 15 სექტემბრამდე. მითითებული ნორმის გათვალისწინებით, საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთვის დაკისრებული ვალდებულების განხორციელების 1 სექტემბრამდე შესრულების დაკისრება განპირობებული იყო სწორედ მითითებული საკანონმდებლო დანაწესით და ემსახურებოდა იმ მიზანს,

რომ საქართველოს პრეზიდენტისთვის 15 სექტემბრამდე წარდგენილ მომდევნო წლის ბიუჯეტის პროექტში ასახული ყოფილიყო სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების (მათ შორის კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით) საფუძველზე წარმოშობილი დავალიანების დაფარვის წესი.

საქალაქო სასამართლომ მოიხმო „საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი“, რომლის მე-10 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ზოგიერთი სახელმწიფო საშინაო ვალის ნაწილობრივ დაფარვის მიზნით საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოიყო კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების ნაწილობრივი კომპენსაციისათვის 100,0 ათასი ლარი. იმავე კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით და მუნიციპალურ საწარმო „თ-----“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლთა მიმართ არსებული სავალო ვალდებულებების მუცულობის დასაზუსტებლად საქართველოს მთავრობას საქართველოს კონტროლის პალატასთან ერთად უნდა შეესწავლა ამ ვალდებულებათა წარმოქმნის საკითხი და შეემუშავებინა ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხების განაწილების მექანიზმი.

საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულებით „საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-20 პუნქტიდან გამომდინარე, ზოგიერთი სახის სახელმწიფო საშინაო ვალის, კერძოდ, კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებებისა და მუნიციპალურ საწარმო „თ-----“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვის პროცესის ორგანიზებულად წარმართვის მიზნით, შეიქმნა სახელმწიფო კომისია. იმავე ბრძანებულებით დამტკიცდა აღნიშნული სახელმწიფო კომისიის დებულება. ბრძანებულების მე-3 პუნქტით დადგინდა, რომ სახელმწიფო კომისიის საოქმო გადაწყვეტილების საფუძველზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრი გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად. ამდენად, მითითებული ბრძანებულებით განისაზღვრა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ კომისიის მიერ შემუშავებულ საკითხებთან დაკავშირებით ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შემუშავების ვალდებულება. სწორედ აღნიშნული ვალდებულების შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულებით შექმნილი სახელმწიფო კომისიის 1999 წლის 17 სექტემბრის №3 სხდომის საოქმო გადაწყვეტილების შესრულების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 1999 წლის 11 ოქტომბრის №226 ბრძანებით დამტკიცდა საქართველოში კოოპერაციული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი. აღნიშნული ნორმატიული აქტი ოფიციალურ გამოცემაში არ გამოქვეყნებულია, შესაბამისად, იგი არ ამოქმედებულა.

საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 17 მაისის დადგენილებით საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ საქართველოს ანგარიშის თაობაზე დადგინდა, რომ აღნიშნული წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მე-10 მუხლის დებულება ბიუჯეტის აღსრულების პროცესში დაირღვა.

საქალაქო სასამართლომ აღნიშნა, რომ წლების მიხედვით (2005 წლის ჩათვლით) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონებით დადგენილი იყო ადმინისტრაციულ ორგანოთა ვალდებულება განეხორციელებინათ რიგი ღონისძიებები (საპრივატიზებო ქონების მოძიება და სხვა), რათა შემცირებულიყო კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულება. თუმცა, აღნიშნული არ ცვლის იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავება საბიუჯეტო პროცესის შემადგენელი ნაწილი იყო.

2.7. საქალაქო სასამართლოს მოსაზრებით, იმის გასარკვევად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ვალდებულია თუ არა კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი შეიმუშაოს, უნდა დადგინდეს დღეს მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის მიხედვით ფინანსთა სამინისტროსათვის მინიჭებული უფლებამოსილებების შეჯერებით.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ნორმატიული აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. იმავე კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, საქართველოს მინისტრის ბრძანება შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. საქართველოს მინისტრის ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს, რომელი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად გამოიცა იგი. მითითებული საკანონმდებლო აქტის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად, თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით. კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.

საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით უნდა

დადგინდეს. ამასთან, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემების განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია. ამასთან, საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 26 ნოემბრის №539 ბრძანებულებით ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულება.

საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით, საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულებით დადგენილი წესისგან განსხვავებით, საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის რეკომენდაციების საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიმღებ, მათ შორის, ნორმატიული აქტების მომზადების საკითხებზე კომპეტენტურ ორგანოებად განისაზღვრა საქართველოს მთავრობა და საქართველოს პარლამენტი. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის დებულების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კომისია შეიმუშავებს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებს და გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს მათ საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კომისია განიხილავს ზემოთ აღნიშნული საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. იმავე დებულების მე-4 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, კომისია მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე შემუშავებული ნორმატიული აქტების პროექტებს დადგენილი წესით გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს.

ამასთან, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილების დანაწესი შესაბამისობაშია „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის ზოგად მიზანთან, რომ სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულება ასახული უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. ამასვე ადასტურებს დღეს მოქმედი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, რომლის მე-7 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, შესრულებისა და ანგარიშგებისათვისა პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის - საქართველოს მთავრობა. იმავე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტის განხილვასა და დამტკიცებაზე, ბიუჯეტის კონტროლზე უფლებამოსილია სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის - საქართველოს პარლამენტი. იმავე კოდექსის 33-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს და პასუხისმგებელია საქართველოს

ფინანსთა სამინისტრო. იმავე კოდექსის 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტსა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განახლებულ დოკუმენტს წარუდგენს. იმავე კოდექსის მე-14 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების, აგრეთვე სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული და საქართველოს კანონმდებლობით დაკისრებული სხვა ოპერაციების აღრიცხვისთვის.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 დეკემბრის №341 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების პირველი მუხლის თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (შემდგომში - სამინისტრო) არის საქართველოს კონსტიტუციისა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად შექმნილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას საფინანსო-საბიუჯეტო და საგადასახადო სფეროში, უზრუნველყოფს საქართველოს ტერიტორიაზე საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვასა და შესრულების კონტროლს და სხვა. იმავე დებულების მე-3 მუხლის „ქ“ ქვეპუნქტის თანახმად, სამინისტროს ფუნქციაა სახელმწიფო ვალის მართვა კომპეტენციის ფარგლებში.

მითითებულ ნორმათა ანალიზის საფუძველზე, საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ დღეის მდგომარეობით, სახელმწიფო საშინაო ვალთან დაკავშირებით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენცია აღარ არის. ამგვარი ვალდებულება მას მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულებით ჰქონდა მინიჭებული. სახელმწიფო საშინაო ვალის (დასკვნა კონკრეტულად შეეხება კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებულ პრობლემას) დავალიანების დაფარვის წესისა და მექანიზმის საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავების აუცილებლობაზე საუბრობს ასევე საქართველოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის 2014 წლის 17 ოქტომბრის №1---- დასკვნა (ტ. 2, ს.ფ. 180-187).

საქალაქო სასამართლომ მიუთითა საქართველოს ადმინისტრაციული პროცესის მე-3 მუხლის პირველ ნაწილზე, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მხარეები სარგებლობენ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლით მინიჭებული უფლება-მოვალეობებით. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლის 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. მითითებული ნორმით გათვალისწინებული მხარეთა დისპოზიციურობის პრინციპიდან გამომდინარე, სასამართლო უფლებამოსილია იმსჯელოს და

გადაწყვეტილება მიიღოს მხოლოდ სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებში. სასარჩელო მოთხოვნა მოსარჩელემ პაექრობის ეტაპზე შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაევალოს. ამგვარად, მოსარჩელემ დააზუსტა და აღნიშნული მოთხოვნა მხოლოდ ერთი მოპასუხისადმი მიმართა. შესაბამისად, სასამართლო სასარჩელო მოთხოვნის ამ ნაწილის საფუძვლიანობას აფასებს მხოლოდ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან მიმართებით.

2.8. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, თუ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარი კანონს ეწინააღმდეგება ან დარღვეულია მისი გამოცემის ვადა და ეს პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, სასამართლო ამ კოდექსის 23-ე მუხლში აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას, რომლითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს, გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მხარის მოთხოვნით სასამართლო ადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ვადას. აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ არ არსებობს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთვის კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავების დავალების სამართლებრივი საფუძველი, რის გამოც სარჩელი უსაფუძვლოა და არ უნდა დაკმაყოფილდეს.

2.9. საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო ფინანსური ვალდებულება არის საქართველოს სუვერენული და აბსოლუტური ვალდებულებები ძირითადი თანხების დაფარვისათვის და დარიცხული პროცენტების გადახდისათვის, რაც უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს მთელი აქტივებით. როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო ვალის დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელება ემსახურება ქვეყნის ფინანსურ-ეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნების მიზანს. სახელმწიფოს გააჩნია ლეგიტიმური მიზანი შეინარჩუნოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგრადობა და მოახდინოს ხარჯების რაციონალიზაცია.

საქართველოს მთავრობა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიასთან კოორდინაციით ამ მიზნით გეგმავს ბიუჯეტს და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებსა და მიმართულებებს მომავალი წლებისათვის. თავის მხრივ, სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულების (მათ შორის კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით) შესრულებისათვის საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილია საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის

პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე ომარ ლანჩავა და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ, განმარტა, რომ ვალის ოდენობის დადგენა დამოკიდებულია ინდექსაციის რეგულირების თაობაზე არსებული შესაბამისი სამართლებრივი ნორმების არსებობაზე, ვალუტის კონვერტაციასა და სხვა რთულ ფინანსურ კალკულაციაზე. სასამართლომ ასევე აღნიშნა, რომ ამ მიზნით შექმნილია შესაბამისი კომისია. საქმეში წარმოდგენილია აღნიშნული კომისიის სხდომის ოქმები (28.01.2005 წ. 3.05.2005 წ. 29.07.2005 წ. 29.12.2008 წ. 25.12.2012 წ.). ამასთან, აღნიშნული ვალდებულების შემცირების მიზნით მთავრობა თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს (მაგ.: საქართველოს მთავრობის 19.12.2014 წ. №2386 განკარგულება). მოსარჩელე დავის განხილვის პროცესში პრეტენზიას გამოთქვამდა კომისიის მუშაობის ეფექტურობაზე, ასევე საქართველოს მთავრობის ვალდებულებაზე, ზედამხედველობა გაუწიოს სამინისტროს მუშაობას. საბოლოოდ, ჩამოყალიბებული სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებიდან გამომდინარე, სასამართლო აღნიშნულ მოპასუხეთა მიმართ პრეტენზიის დასაბუთებულობას ან დაუსაბუთებულობას ვერ შეაფასებს. თუმცა მიიჩნევს, რომ აღიარებული ვალდებულების დროული შესრულება უზრუნველყოფს სამართლებრივ სიცხადესა და დაცულობას.

საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისი ნორმებით დადგენილია საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის უფლებამოსილებები და ვალდებულებები. რეგლამენტის 181-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადება, განხილვა და მიღება ხდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსისა და ამ რეგლამენტის შესაბამისად. საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების მიზნით, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად საქართველოს მთავრობა ყოველი წლის 1 ივნისამდე პარლამენტს წარუდგენს ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ ინფორმაციის განხილვასა და შეთანხმებას ორგანიზებას უწევს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, რომელიც უფლებამოსილია აუცილებლობის შემთხვევაში მოითხოვოს და მიიღოს საჭირო ინფორმაცია საქართველოს მთავრობიდან, საქართველოს სამინისტროებიდან, სხვა უწყებებიდან, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა დაწესებულებებიდან. პარლამენტის კომიტეტები, როგორც წესი, მათი გამგებლობისათვის მიკუთვნებული სფეროების მიხედვით განიხილავენ ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ და ამზადებენ შესაბამის დასკვნებს, რომლებიც არა უგვიანეს 18 ივნისისა წარედგინება პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, რომელიც მათ თავის დასკვნასთან და წინადადებებთან (შენიშვნებთან) ერთად უგზავნის საქართველოს მთავრობას არა უგვიანეს 20 ივნისისა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქალაქო

სასამართლომ მიიჩნია, რომ უფლებამოსილი ორგანოს მიერ შესაბამის ნორმატიულ აქტში სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულების დაფარვის წესის ასახვის მიზნით მის შემუშავებამდე საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის არ გააჩნია შესაძლებლობა რაიმე მოქმედება განახორციელოს. შესაბამისად, სასარჩელო მოთხოვნა ვალის დაფარვის შემუშავებული წესი შეთანხმებულ იქნეს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან, მოკლებულია ფაქტობრივ და სამართლებრივ საფუძვლებს.

3. სააპელაციო საჩივრის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლები

3.1. აპელანტი არ იზიარებს გასაჩივრებულ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 6 მარტის გადაწყვეტილებაში ჩამოყალიბებულ საქალაქო სასამართლოს შემდეგი სახის მსჯელობას: „მითითებულ ნორმათა ანალიზის საფუძველზე, სასამართლო მიიჩნევს, რომ დღეის მდგომარეობით, სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენცია აღარ არის. ამგვარი ვალდებულება მას მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის #413 ბრძანებულებით ჰქონდა მინიჭებული“.

3.2. აპელანტი განმარტავს, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 377-ე მუხლის თანახმად, სააპელაციო სასამართლო ამოწმებს გადაწყვეტილებას სააპელაციო საჩივრის ფარგლებში ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით. იმავე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, სამართლებრივი თვალსაზრისით შემოწმებისას სასამართლო ხელმძღვანელობს 393-ე და 394-ე მუხლების მოთხოვნებით. სსსკ-ის 393-ე მუხლი განსაზღვრავს როგორც სააპელაციო, ასევე საკასაციო საჩივრების საფუძველს და ადგენს, რომ სამართლის ნორმები დარღვეულად ითვლება, თუ სასამართლომ: ა) არ გამოიყენა კანონი, რომელიც უნდა გამოეყენებინა; ბ) გამოიყენა კანონი, რომელიც არ უნდა გამოეყენებინა.

3.3. აპელანტის განმარტებით, სააპელაციო საჩივრის უპირველესი საფუძველი სწორედ ის არის, რომ სასამართლომ არ გამოიყენა კანონი, რომელიც უნდა გამოეყენებინა, კერძოდ: ა) დასაბუთებული გადაწყვეტილების მე-5 პუნქტში სასამართლო აღნიშნავს, რომ იხელმძღვანელა საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის #413 ბრძანებულებით. თუმცა, იმავე გადაწყვეტილების 6.2. პუნქტში მიუთითებს, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 26 ნოემბრის #539 ბრძანებულებით ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის #413 ბრძანებულება. ანუ სასამართლო ვერ ერკვევა ნორმატიული აქტის დროსა და სივრცეში მოქმედების ელემენტარულ საკითხებში; ბ)

სარჩელი ეფუძნება „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ ვალდებულებას, რაც საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს უნდა შეესრულებინა 1998 წლის 1 სექტემბრამდე და იმ ფაქტს, რომ ფინანსთა სამინისტროს ეს ვალდებულება დღემდე არ შეუსრულებია.

3.4. აპელანტის განმარტებით, სასამართლო დასაბუთებული გადაწყვეტილების შემაჯამებელ დასკვნაში უთითებს: - „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-6 და მე-8 პუნქტებზე, საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის #413 ბრძანებულებაზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 1999 წლის 11 ოქტომბრის #226 ბრძანებაზე (რომელსაც იურიდიული ძალა არ გააჩნია გამოცემის დღიდან, იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 23 მაისის განჩინება #ბს-622-610 (კ-12). საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის #108 დადგენილების მოშველიებით საქალაქო სასამართლომ მიიჩნია, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალთან დაკავშირებით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენცია აღარ არის. საქალაქო სასამართლომ არ გაითვალისწინა ის, რომ ნებისმიერ საკანონმდებლო და/ან კანონქვემდებარე აქტს გააჩნია რეგულირების სფერო და მიზანი. აპელანტის მითითებით, „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, სასამართლოს მიერ მოხმობილი ძალადაკარგული და/ან იურიდიული ძალის არმქონე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები არ აუქმებს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის მიცემულ დავალებას, რადგან „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონი მკაფიოდ ადგენს ამ ორგანოს ვალდებულებას გარკვეული დროისათვის, რაც უშედეგოდ გავიდა 1998 წლიდან დღემდე.

3.5. აპელანტის განმარტებით, „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე მომზადებული ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტში ვერ აისახებოდა და ვერ აისახა კორპორატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმი, თუ არ იარსებებს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული ვალდებულების დაფარვის წესი, რომელიც კანონის მოთხოვნიდან გამომდინარე, მხოლოდ მრავალჯერადი გამოყენების შეიძლება იყოს და არა ერთჯერადი. ამგვარად, სასამართლო ვერ გაერკვა სასარჩელო მოთხოვნის არსში და მიუხედავდ იმისა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონი და მისი შესაბამისი ნორმა დღესაც ძალაშია, შეეცადა გამოერკვია ნორმის არსი და მისი მოქმედების ფარგლები.

3.6. აპელანტის განმარტებით, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის და მისი შესაბამისი ნორმის სისტემურად შეფასებისას სხვა საკანონმდებლო აქტებთან ერთობლიობაში, სასამართლო აშკარად უსაფუძვლო დასკვნას აკეთებს, რადგან „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“

საქართველოს კანონის რეგულირების სფერო და მიზანი ვერ იქნება სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავება, მით უფრო, რომ ამ წესის შემუშავება დავალებული აქვს კონკრეტულ ადმინისტრაციულ ორგანოს კონკრეტულ ვადაში და სპეციალური მოთხოვნით. ამდენად, სასამართლომ გამოიყენა კანონი, რომელიც არ უნდა გამოეყენებინა. უფრო მეტიც, გამოიყენა ძალადაკარგული საკანონმდებლო და იურიდიული ძალის არმქონე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

3.7. აპელანტის განმარტებით, სასარჩელო მოთხოვნა ემყარება „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 23 მაისის განჩინებას #ბს-622-610 (კ-12). უზენაესი სასამართლოს განჩინება, სსსკ-ის 412-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, როგორც ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოს სამართლებრივი შეფასება, სავალდებულოა ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოსათვის. გასაჩივრებული გადაწყვეტილებით კი საქალაქო სასამართლომ მხოლოდ კეთილსინდისიერად გადაწერა ამ განჩინების ნაწილი და დაასკვნა, რომ რადგან ფინანსთა სამინისტროს მიერ ვალის დაფარვის წესი არ არის შემუშავებული, ამიტომ ამ წესს ვერ შეითანხმებს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი. საქალაქო სასამართლოს არ გამოურკვევია, თუ რატომ და რა მიზნით მიუთითა უზენაესმა სასამართლომ თავის განჩინებაში, რომ საქმეში მოპასუხეებად ყოფილიყვნენ ჩართული საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, საქართველოს მთავრობა და საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის #108 დადგენილებით შექმნილი კომისია. ეს აუცილებელი გახდა იმის გამო, რომ სასამართლოში გარკვეულიყო, თუ რამდენად ახორციელებს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლს. რაც შეეხება კომისიას, არც ამ შემთხვევაში მომხდარა იმის გარკვევა, თუ როგორ ხორციელდება კონტროლი საქართველოს მთავრობის მხრიდან ამ კომისიის მუშაობაზე. ამგვარად, მიუხედავად საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის 23 მაისის #ბს-622-610 (კ-12) განჩინებაზე მითითებისა, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ განჩინებას კანონის ძალა გააჩნია და სავალდებულოა შესასრულებლად, სასამართლო არც კი შეეცადა გაერკვია საკითხები, რომლებიც მითითებულია ამ განჩინებაში.

3.8. აპელანტის მითითებით, რაც შეეხება საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის #108 დადგენილებით შექმნილ კომისიას, თავად ამ დადგენილებაში არ არის აღნიშვნა იმის თაობაზე, რომ კომისია შექმნილია „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 ნაწილის მიზნებიდან გამომდინარე. კომისიას დავალებული აქვს ზოგადად სახელმწიფო ვალის დაფარვასთან დაკავშირებით რეკომენდაციების შემუშავება, რაც არ აუქმებს და არ ცვლის იმ ვალდებულებას, რასაც ფინანსთა სამინისტროსათვის ადგენს საკანონმდებლო აქტი.

3.9. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასაბუთების სასამართლო აკეთებს დასკვნას, რომ - „სახელმწიფო ვალის დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაბამისად უნდა განხორციელდეს“. აპელანტის განმარტებით, სასამართლომ სწორად „გამოიცნო“

რა უნდა გაკეთდეს, მაგრამ რომელი საკანონმდებლო აქტით გაუქმდა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვალდებულებები ვალის დაფარვის წესის შემუშავების თაობაზე, ამას ვერ უთითებს. ვერ განმარტავს, რა გზით უნდა აისახოს „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონში ან მის პროექტში ამ ვალდებულების დაფარვის გზები, თუ ბიუჯეტის პროექტის შემდგენმა ორგანომ არ შეასრულა კანონით მასზე დაკისრებული მოვალეობა და არ შეიმუშავა შესაბამისი წესი. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აპელანტი მიიჩნევს, რომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილება იურიდიულად არ არის საკმარისად დასაბუთებული, ხოლო დასაბუთება იმდენად არასრულია, რომ მისი სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემოწმება შეუძლებელია. აღნიშნული გამოწვეულია იმით, რომ სასამართლომ არ გამოიყენა კანონი, რომელის უნდა გამოეყენებინა და გამოიყენა კანონი, რომელიც არ უნდა გამოეყენებინა.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 16 ივლისის განჩინებით ბ----- ს-----ის სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდა და უცვლელად დარჩა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 06 მარტის გადაწყვეტილება.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 16 ივლისის განჩინება საკასაციო წესით გასაჩივრებული იქნა ბ----- ს-----ის მიერ.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 11 თებერვლის განჩინებით ბ----- ს-----ის საკასაციო საჩივარი დაკმაყოფილდა ნაწილობრივ; გაუქმდა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2015 წლის 16 ივლისის განჩინება და საქმე ხელახლა განსახილველად დაუბრუნდა იმავე სასამართლოს.

4. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების უცვლელად დატოვების დასაბუთება:

სააპელაციო პალატამ განიხილა საქმის მასალები, მოისმინა მხარეთა ახსნა-განმარტებები, შეამოწმა გადაწყვეტილების კანონიერება-დასაბუთებულობა და მიიჩნევს, რომ სააპელაციო საჩივარი არ უნდა დაკმაყოფილდეს შემდეგ გარემოებათა გამო:

სააპელაციო პალატა თვლის, რომ სააპელაციო საჩივარში მითითებული გარემოებები არ ქმნიან სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 393-ე და 394-ე მუხლებით გათვალისწინებულ შემადგენლობას და შესაბამისად, გადაწყვეტილების გაუქმების პროცესუალურ-სამართლებრივ საფუძვლებს.

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

377-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სააპელაციო სასამართლო ამოწმებს გადაწყვეტილებას სააპელაციო საჩივრის ფარგლებში ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით. იმავე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად, სამართლებრივი თვალსაზრისით შემოწმებისას სასამართლო ხელმძღვანელობს 393-ე და 394-ე მუხლების მოთხოვნებით. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 390-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, თუ სააპელაციო სასამართლო ეთანხმება პირველი ინსტანციის სასამართლოს შეფასებებს და დასკვნებს საქმის ფაქტობრივ ან/და სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით, მაშინ დასაბუთება იცვლება მათზე მითითებით.

ფაქტობრივი დასაბუთება

4.1. სააპელაციო სასამართლო სრულად ეთანხმება პირველი ინსტანციის სასამართლოს შეფასებებს და დასკვნებს საქმის ფაქტობრივ გარემოებებთან დაკავშირებით. სააპელაციო პალატის მოსაზრებით, პირველი ინსტანციის სასამართლომ სწორად დაადგინა საქმის ფაქტობრივი გარემოებები, რასაც იზიარებს სააპელაციო პალატაც.

4.2. საქმის მასალებით დადგენილია, რომ ბ----- ს-----ემ 2013 წლის 22 ივლისს განცხადებით მიმართა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელ სახელმწიფო კომისიას და მოითხოვა სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის და იმავე მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის გამოცემის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება არაუგვიანეს 2013 წლის 31 ოქტომბრიდან მისი სამოქმედოდ შემოღების მიზნით. ამასთან, მოითხოვა დავალიანების დაფარვის წესში ვალდებულების არსის გათვალისწინება.

4.3. საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის 2013 წლის 29 ივლისის წერილით ბ----- ს-----ის განცხადება შესაბამისი რეაგირების მიზნით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გადაეგზავნა.

4.4. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2013 წლის 5 აგვისტოს წერილით ბ----- ს-----ეს 2013 წლის 22 ივლისის №----- განცხადების პასუხად განემარტა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით შექმნილი საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის 2012 წლის 25 დეკემბრის სხდომის გადაწყვეტილებით (ოქმი №5) შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი. ჯგუფის მიზანია ყოფილ კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან

დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულების არსებული მდგომარეობის შესწავლა.

4.5. ბ----- ს-----ემ 2013 წლის 30 აგვისტოს ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელ სახელმწიფო კომისიას და მოითხოვა „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის და იმავე მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის - „საქართველოში კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის“ გამოცემის მიზნით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება; აღნიშნული ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა და ამოქმედება არაუგვიანეს 2013 წლის 31 ოქტომბრისა. ასევე, მოითხოვა დავალიანების დაფარვის წესში ვალდებულების არსის გათვალისწინება, ანუ გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი მექანიზმი, რაც დაზარალებულს მისცემს საშუალებას შეიძინოს ან ააშენოს ისეთი საცხოვრებელი ფართის ბინა, რასაც ითვალისწინებდა ხელშეკრულება საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივთან.

4.6. საქართველოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის 2013 წლის 19 სექტემბრის წერილით ბ----- ს-----ის ადმინისტრაციული საჩივარი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გადაეგზავნა. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2013 წლის 10 ოქტომბრის №----- წერილით საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს ეცნობა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით შექმნილი საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის 2012 წლის 25 დეკემბრის სხდომის გადაწყვეტილებით (ოქმი №5) შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომლის მიზანია ყოფილ კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულების არსებული მდგომარეობის შესწავლა. პერიოდულად იმართება აღნიშნული სამუშაო ჯგუფის წევრთა შეხვედრები სხვადასხვა საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივის წარმომადგენლებთან, მათი უფლებადამცველი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. უახლოეს მომავალში იგეგმება შედეგების შეჯამება და კომისიაზე განსახილველად წარდგენა.

სამართლებრივი დასაბუთება

4.7. სააპელაციო სასამართლო ასევე სრულად იზიარებს პირველი ინსტანციის სასამართლოს შეფასებებს და დასკვნებს საქმის სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით. სააპელაციო პალატის მოსაზრებით, პირველი ინსტანციის

სასამართლომ სწორი სამართლებრივი შეფასება მისცა საქმეში წარმოდგენილ მტკიცებულებებს.

4.8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 11 თებერვლის განჩინებით სააპელაციო პალატას პირველ რიგში დაევალა ემსჯელა სათანადო მოპასუხეობაზე. სააპელაციო პალატა განმარტავს, რომ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 85-ე მუხლის თანახმად, თუ საქმის განხილვისას სასამართლო დაადგენს, რომ სარჩელი აღძრულია არა იმ პირის წინააღმდეგ, რომელმაც პასუხი უნდა აგოს სარჩელზე, მას შეუძლია მოსარჩელის თანხმობით შეცვალოს თავდაპირველი მოპასუხე სათანადო მოპასუხით. თუ მოსარჩელე არ არის თანახმა თავდაპირველი მოპასუხის სათანადო მოპასუხით შეცვლაზე, სასამართლო თავისი გადაწყვეტილებით უარს ეტყვის მოსარჩელეს სარჩელის დაკმაყოფილებაზე. სააპელაციო პალატა განმარტავს, რომ როგორც სამოქალაქო, ასევე ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დროს მოსარჩელე არის პირი, რომელმაც აღძრა სარჩელი თავისი დარღვეული თუ სადავო უფლებების დასაცავად, ხოლო მოპასუხე არის პირი, რომელმაც მოსარჩელის განცხადებით დაარღვია ან სადავოდ გახადა მისი უფლება. ანუ, მოპასუხე არის პირი, რომლის მიმართაც მოსარჩელეს გააჩნია კონკრეტული მოთხოვნები. მოპასუხის დასახელების ვალდებულებაც და უფლებაც გააჩნია მხოლოდ მოსარჩელეს. სხვა საკითხია, მართლა უნდა აგოს თუ არა პასუხი მოსარჩელის მიერ დასახელებულმა მოპასუხემ, ანუ მოპასუხემ მართლა დაარღვია თუ არა მოსარჩელის უფლება, ეს საკითხი წარმოადგენს საქმის არსებითად განხილვის საგანს, მაგრამ მოპასუხის დასახელება ყოველთვის მოსარჩელის უფლებას და ვალდებულებას წარმოადგენს. განსახილველ შემთხვევაში, მოცემული საქმის განხილვისას, მოსარჩელე ბ----- ს-----ემ კატეგორიულად განაცხადა, რომ მის მოთხოვნას წარმოადგენს დაევალოს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავება და აღნიშნული წესის შეთანხმება საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად. ამდენად, მოსარჩელემ ცალსახად მიუთითა, რომ მისი მოთხოვნა ეფუძნება და გამომდინარეობს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტიდან და მიმართულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიმართ. მოსარჩელემ ასევე მიუთითა, რომ მას მოპასუხეების საქართველოს მთავრობის, საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიმართ კონკრეტული მოთხოვნები არ გააჩნია, რის გამოც სააპელაციო პალატამ, მოსარჩელის თანხმობით, საქართველოს მთავრობა, საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი საქმიდან ამორიცხა როგორც მოპასუხეები და საქმეში ჩააბა მესამე პირებად.

4.9. სააპელაციო პალატა იზიარებს საქალაქო სასამართლოს მსჯელობას მასზედ, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაევალა შეემუშავებინა ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“, „ზ“, „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტებში მოცემული სახელმწიფო სავალო ვალდებულებების დაფარვის წესი 1998 წლის 1 სექტემბრამდე და შეეთანხმებინა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისათვის. მითითებული მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“, „ზ“, „თ“ და „ი“ ქვეპუნქტების თანახმად, ამ კანონის მიღებამდე სახელმწიფო საშინაო ვალად, გარდა მე-11 მუხლის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით განსაზღვრული ვალდებულებებისა, აღიარებულ იქნა შემდეგი სავალო ვალდებულებები: ვ) ყოფილი სსრ კავშირის 1990 წლის სახელმწიფო უპროცენტო მიზნობრივი ობლიგაციების დაფარვის ვალდებულება; ზ) კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულება; თ) მუნიციპალურ საწარმო „თ-----“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანება; ი) მოსახლეობის მიერ სახელმწიფო ლატარიაში მოგებული ნივთების გაუნაღდელობით წარმოქმნილი დავალიანება. საქალაქო სასამართლომ სწორად მიუთითა, რომ მოცემული დავის გადაწყვეტისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს განისაზღვროს, თუ რას გულისხმობს აღნიშნული საკანონმდებლო დანაწესი. სასამართლომ უნდა გამოარკვოს ნორმის არსი და მისი მოქმედების ფარგლები. ამისათვის, ნორმა უნდა შეფასდეს სისტემურად, ასევე სხვა საკანონმდებლო აქტებთან ერთობლიობაში, რაც კანონმდებლის ნების დადგენის საშუალებას იძლევა.

4.10. საქალაქო სასამართლომ მართებულად განმარტა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო, მათ შორის, საშინაო და საგარეო ვალის საერთო თანხა, აგრეთვე საშინაო და საგარეო კრედიტებისათვის გაცემული სახელმწიფო გარანტიების ჯამური თანხა ყოველწლიურად განისაზღვრება აბსოლუტურ და შეფარდებით გამოსახულებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით. მითითებულ პერიოდში მოქმედი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს შეიმუშავებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. შესაბამისად, საქართველოს ბიუჯეტის პროექტის მომზადება სადავო პერიოდში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენცია იყო. ამასთან, ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებამდე სამინისტრო ვალდებული იყო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ძირითადი მიმართულებები შეეთანხმებინა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან. საქალაქო სასამართლომ სწორად გაამახვილა ყურადღება „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის მე-6 პუნქტზე, რომლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ორგანიზაციასა და კოორდინაციას უწევს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვისა და

შეთანხმების პროცესს. აუცილებლობის შემთხვევაში ეს კომიტეტი ცალკეული სამინისტროებიდან, უწყებებიდან და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოებიდან ითხოვს და იღებს საჭირო ინფორმაციას და ამზადებს დასკვნას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითად მონაცემებსა და მიმართულებებზე. ასევე, მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექცეს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით დადგენილ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილებას. კერძოდ, მითითებული კანონის მე-13 მუხლის თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვას უზრუნველყოფს მისი დაფარვის ორგანიზაციითა და აღრიცხვით, პროცენტის განსაზღვრითა და გადახდით, აგრეთვე სხვა ოპერაციების განხორციელებით.

4.11. სააკლაციო პალატა ყურადღებას მიაქცევს იმ გარემოებას, რომ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულებით „საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-20 პუნქტიდან გამომდინარე, ზოგიერთი სახის სახელმწიფო საშინაო ვალის, კერძოდ, კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებებისა და მუნიციპალურ საწარმო „თ-----“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვის პროცესის ორგანიზებულად წარმართვის მიზნით, შეიქმნა სახელმწიფო კომისია. იმავე ბრძანებულებით დამტკიცდა აღნიშნული სახელმწიფო კომისიის დებულება. ბრძანებულების მე-3 პუნქტით დადგინდა, რომ სახელმწიფო კომისიის საოქმო გადაწყვეტილების საფუძველზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრი გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად. ამდენად, მითითებული ბრძანებულებით განისაზღვრა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ კომისიის მიერ შემუშავებულ საკითხებთან დაკავშირებით ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შემუშავების ვალდებულება. სწორედ აღნიშნული ვალდებულების შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულებით შექმნილი სახელმწიფო კომისიის 1999 წლის 17 სექტემბრის №3 სხდომის საოქმო გადაწყვეტილების შესრულების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 1999 წლის 11 ოქტომბრის №226 ბრძანებით დამტკიცდა საქართველოში კოოპერაციული ბინათმშენებლობის დაუმთავრებლობით წარმოქმნილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი. საქართველოს პარლამენტის 2000 წლის 17 მაისის დადგენილებით საქართველოს 1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ საქართველოს ანგარიშის თაობაზე დადგინდა, რომ აღნიშნული წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მე-10 მუხლის დებულება ბიუჯეტის აღსრულების პროცესში დაირღვა. საქალაქო სასამართლომ სწორად მიუთითა, რომ წლების მიხედვით (2005 წლის ჩათვლით) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონებით დადგენილი იყო ადმინისტრაციულ ორგანოთა ვალდებულება განხორციელებინათ რიგი ღონისძიებები (საპრივატიზებო ქონების მოძიება და სხვა), რათა შემცირებულიყო კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული

ვალდებულება. თუმცა, აღნიშნული არ ცვლის იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესის შემუშავება საბიუჯეტო პროცესის შემადგენელი ნაწილი იყო.

4.12. სააპელაციო პალატაც მიიჩნევს, რომ იმის გასარკვევად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ვალდებულია თუ არა კოოპერატიული ბინათმშენებლობის დაუსრულებლობით წარმოშობილი სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი შეიმუშაოს, უნდა დადგინდეს დღეს მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის მიხედვით ფინანსთა სამინისტროსათვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ხასიათი. საქალაქო სასამართლომ სწორად განმარტა, რომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ნორმატიული აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. იმავე კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, საქართველოს მინისტრის ბრძანება შეიძლება გამოიცეს მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებსა და ფარგლებში. საქართველოს მინისტრის ბრძანებაში მითითებული უნდა იყოს, რომელი ნორმატიული აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად გამოიცა იგი. მითითებული საკანონმდებლო აქტის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად, თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით. კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი. სააპელაციო პალატა იზიარებს საქალაქო სასამართლოს მსჯელობას იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის დაფარვის წესი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით უნდა დადგინდეს. ამასთან, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემების განხილვის, გადაჭრისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია. ასევე, საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 26 ნოემბრის №539 ბრძანებულებით ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30 ივნისის №413 ბრძანებულება.

4.13. საქალაქო სასამართლომ სწორად განმარტა, რომ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით, საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 30

ივნისის №413 ბრძანებულებით დადგენილი წესისგან განსხვავებით, საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის რეკომენდაციების საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიმღებ, მათ შორის, ნორმატიული აქტების მომზადების საკითხებზე კომპეტენტურ ორგანოებად განისაზღვრა საქართველოს მთავრობა და საქართველოს პარლამენტი. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის დებულების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, კომისია შეიმუშავებს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებს და გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს მათ საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს. იმავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, კომისია განიხილავს ზემოთ აღნიშნული საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. იმავე დებულების მე-4 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, კომისია მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე შემუშავებული ნორმატიული აქტების პროექტებს დადგენილი წესით გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს. ამასთან, სააპელაციო პალატის მოსაზრებითაც, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილების დანაწესი შესაბამისობაშია „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის ზოგად მიზანთან, რომ სახელმწიფოს მიერ აღიარებული ვალდებულება ასახული უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. ამდენად, სააპელაციო პალატა მიიჩნევს, რომ, მართალია „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო საშინაო ვალად არის აღიარებული კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულება და იმავე მუხლის მე-4 ნაწილის მიხედვით, მითითებული ვალდებულების დაფარვის წესის შემუშავება და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმება დავალებული აქვს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, თუმცა ამ წესის შემუშავება რთულ საფინანსო გაანგარიშებასთან არის დაკავშირებული, რომელზეც მუშაობს კომისია. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კომისია შეიმუშავებს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმთან დაკავშირებულ რეკომენდაციებს და გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს მათ საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს. ასევე, კომისია განიხილავს ზემოთ აღნიშნული საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს და მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე შემუშავებული ნორმატიული აქტების პროექტებს დადგენილი წესით გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგენს საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს პარლამენტს. ამდენად, სააპელაციო პალატის მოსაზრებით, მანამ, სანამ არ იქნება შემუშავებული კომისიის მიერ სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მექანიზმთან დაკავშირებული საკითხები, არ მოხდება სახელმწიფო

საშინაო ვალთან დაკავშირებული საფინანსო საკითხების გაანგარიშება და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების მოწესრიგება, მანამდე შეუძლებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს მთავრობას ან ნებისმიერ სახელმწიფო ორგანოს დაევალოს სახელმწიფო საშინაო ვალის ანაზღაურების მიზნით ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა. სააპელაციო პალატა მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის ოდენობის დადგენა დამოკიდებულია ინდექსაციის რეგულირების თაობაზე არსებული შესაბამისი სამართლებრივი ნორმების არსებობაზე, ვალუტის კონვერტაციასა და სხვა რთულ ფინანსურ კალკულაციაზე, რომელთა გათვალისწინების გარეშეც წარმოუდგენელია სახელმწიფო საშინაო ვალის გადახდის მექანიზმის შემუშავება და შესაბამისად, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.

5. შემაჯამებელი სასამართლო დასკვნა

სააპელაციო პალატა მიიჩნევს, რომ სახეზე არ არის გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გაუქმების სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 393-ე და 394-ე მუხლებით გათვალისწინებული საფუძვლები ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით, მხარის მიერ არ ყოფილა წარმოდგენილი საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 102-ე მუხლის მე-3 ნაწილის შესაბამისად მტკიცებულებები, რომლებიც გააბათილებდა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილებით დადგენილ გარემოებებს და გაკეთებულ სამართლებრივ დასკვნებს.

6. საპროცესო ხარჯები

სააპელაციო პალატა მიიჩნევს, რომ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 46-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, აპელანტი გათავისუფლებულია სახელმწიფო ბაჟის გადახდისაგან.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი

თბილისის სააპელაციო სასამართლომ იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 257-ე, 372-ე, 386-ე, 390-ე, 391-ე, 395-ე, 397-ე მუხლებით და

და ა დ გ ი ნ ა

1. ბ----- ს-----ის სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდეს;
2. უცვლელად დარჩეს თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2015 წლის 06 მარტის გადაწყვეტილება;
3. აპელანტი გათავისუფლებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ სახელმწიფო ბაჟის გადახდის მოვალეობისაგან;
4. განჩინება შეიძლება გასაჩივრდეს საკასაციო წესით მხარეებისათვის დასაბუთებული განჩინების კანონით დადგენილი წესით ჩაბარებიდან 21 (ოცდაერთი) დღის ვადაში საქართველოს უზენაეს სასამართლოს ადმინისტრაციულ

საქმეთა პალატაში (მდებარე: ქ. თბილისი ძმ. ზუბალაშვილების ქუჩა №32)
თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის
(მდებარე: ქ. თბილისი, გრ. რობაქიძის 7ა) მეშვეობით.

თავმჯდომარე

მერაბ ლომიძე

მოსამართლეები
დიმისტარაშვილი

თეა

მირანდა ერემაძე