



გ ა ნ ჩ ი ნ ე ბ ა
საქართველოს სახელით

7 დეკემბერი, 2018 წელი
თბილისი

ქ.

თბილისის სააპელაციო სასამართლოს
ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატა
მოსამართლე - ლევან მურუსიძე
სხდომის მდივანი - რუსუდან ანდრიაშვილი

აპელანტი (მოპასუხე) – ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო
წარმომადგენელი - ფ-----

მოწინააღმდეგე მხარე (მოსარჩელე) – შპს „სა-----ფი“
წარმომადგენლები: პ-----, გ-----ი ლ-----ე

დავის საგანი - ახალი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-
სამართლებრივი აქტის გამოცემა

გასაჩივრებული გადაწყვეტილება _ თბილისის საქალაქო სასამართლოს
ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 28 დეკემბრის
გადაწყვეტილება

1. სააპელაციო საჩივრის ავტორთა მოთხოვნა

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის
2017 წლის 28 დეკემბრის გადაწყვეტილების გაუქმება და ახალი
გადაწყვეტილების მიღებით სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმა.

2. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების დასკვნებზე მითითება:

2.1. გასაჩივრებული გადაწყვეტილების სარეზოლუციო ნაწილი:

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის
2017 წლის 28 დეკემბრის გადაწყვეტილებით შპს „სა-----
ფის“ სარჩელი დაკმაყოფილდა. მოპასუხეს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის
საკრებულოს დაევალა კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში საქმისათვის

მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მოსარჩელის კუთვნილ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01-----, N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმასთან დაკავშირებით.

2.2. დასკვნები ფაქტობრივ გარემოებებთან დაკავშირებით:

2.2.1. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრიდან ამონაწერის მიხედვით დადგენილია, რომ დიდუბე-ჩუღურეთის რაიონის სასამართლოს მიერ 2005 წლის 04 თებერვალს N----- გადაწყვეტილებით დარეგისტრირებულ იქნა შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება „სა-----ფი“ და მიენიჭა საიდენტიფიკაციო კოდი N-----. სუბიექტის იურიდიულ მისამართად განისაზღვრა ქ. თბილისი, დ-----ს რაიონი, ხ-----ს და ე-----ს ქუჩების, მდ. მტკვრის მ-----ა ს-----სა და ვ-----ს ხიდს შორის არსებული ტერიტორია, ხოლო ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილ პირებად მიეთითენ გენერალური დირექტორი გ-----ე ხ-----ი და პროკურისტი გ-----ი ქ-----ე.

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ამონაწერის მიხედვით, უძრავი ოქმების მდებარე - ქ. თბილისი, რ----- ა-----ის ქუჩა N-2, საკადასტრო კოდი N01-----15, დაზუსტებული ფართობი 4110,0 კვ.მ. (ნაკვეთის წინა ნომერი 10/4; 0-----4; უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტის გარეშე არსებული შენობა-ნაგებობის ჩამონათვალი N-, N-, N3 და N4) მესაკუთრედ ფიქსირდება შპს „სა-----ფი“. საჯარო რეესტრის ამონაწერებით ასევე დასტურდება, რომ საკადასტრო კოდების N01----- (დაზუსტებული ფართობი 30 145,0 კვ.მ.) და N 01----- (დაზუსტებული ფართობი 16 920,00 კვ.მ.) მესაკუთრეს წარმოადგენს შპს „სა-----ფი“.

სასამართლო ეყრდნობა შემდეგ მტკიცებულებებს:

- 20.01.2017 წ. ამონაწერი მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრიდან (იხ. <http://public.reestri.gov.ge>).
- საჯარო რეესტრის ამონაწერები (ს.ფ. 13-16).

2.2.2. ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს 2016 წლის 27 ოქტომბრის N53 სხდომაზე გაცემულ იქნა დადებითი რეკომენდაცია/თანხმობა ქ. თბილისში, დ-----ს რაიონში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-1ა-ში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-2-ში, ვ-----ის ს----- N-5-ში, ვ-----ის ს----- N-5ა-ში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე

(საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----
-1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმის
კორექტირებული პროექტის შეთანხმებისა და განაშენიანების რეგულირების
გეგმის კორექტირებული პროექტის შესაბამისად ფუნქციური ზონის
ცვლილებაზე.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის მოადგილის სახელზე 2016 წლის 21
დეკემბერს გაგზავნილ იქნა თბილისის არქიტექტურის სამსახურის N-----
მიმართვა და გადაგზავნილ იქნა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სსიპ -
თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურში შესული
განაშენიანების რეგულირების გეგმის პროექტი (კორექტირებული
პროექტები) განხილული ქალაქ თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და
განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს სხდომაზე, მათ შორის, ქ.
თბილისში, დ-----ს რაიონში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-1ა-ში, რ----- ა-----ის ქუჩა
N-2-ში, კ-----ის ს----- N-5-ში, კ-----ის ს----- N-5ა-ში არსებულ
მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01-----
---- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების
რეგულირების გეგმის კორექტირებული პროექტი. შესაბამისად, მიმართვით
მოთხოვნილ იქნა შუამდგომლობა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერთან
წინამდებარე საკითხების ქ. თბილისის საკრებულოში გადაგზავნასთან
დაკავშირებით.

სასამართლო ეყრდნობა შემდეგ მტკიცებულებებს:

- 27.10.2016 წ. ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და
განაშენიანების რეგულირების საკითხთა საბჭოს სხდომის ოქმი N 53 (ს.ფ.21-
22).
- 21.12.2017 წ. N----- მიმართვა (ს.ფ. 23).

2.2.3. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ურბანული
დაგეგმარებისა და საქალაქო მეურნეობის კომისიის 2017 წლის 20 იანვრის
სხდომაზე განხილულ იქნა ქ. თბილისში, დ-----ს რაიონში, რ----- ა-----ის
ქუჩა N-1ა-ში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-2-ში, კ-----ის ს----- N-5ა-ში
არსებულ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----
5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის
განაშენიანების რეგულირების გეგმის კორექტირებული პროექტი და
მოთხოვნილ იქნა დამატებითი დასაბუთება მისი მიზანშეწონილობის
შესახებ, რის გამოც გადადებულ იქნა საკითხის განხილვა.

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ურბანული
დაგეგმარებისა და საქალაქო მეურნეობის კომისიის 2017 წლის 02
თებერვლის სხდომაზე განხილულ იქნა ქ. თბილისში, დ-----ს რაიონში, რ-----
— ა-----ის ქუჩა N-1ა-ში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-2-ში, კ-----ის ს----- N-5-ში,
კ-----ის ს----- N-5ა-ში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო

კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმის კორექტირებული პროექტი და მოთხოვნილ იქნა დამატებითი დასაბუთება მისი მიზანშეწონილობის (სატრანსპორტო მოძრაობის სქემების გათვალისწინებით) შესახებ, რის გამოც გადადებულ იქნა საკითხის განხილვა.

სასამართლო ეყრდნობა შემდეგ მტკიცებულებებს:

- 20.01.2017 წ. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ურბანული დაგეგმარებისა და საქალაქო მეურნეობის კომისიის სხდომის ოქმი N- (ს.ფ. 27-29).
- 02.02.2017 წ. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ურბანული დაგეგმარებისა და საქალაქო მეურნეობის კომისიის სხდომის ოქმი N- (ს.ფ. 30-33).

2.2.4. ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სსიპ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ 2017 წლის 24 თებერვალს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება N A----- საიდანაც დადგინდა, რომ განაცხადი გაგზავნილია საკრებულოში განსახილველად, სადაც დამკვეთს მოსთხოვეს სატრანსპორტო სქემის გაკეთება, რაც შესათანხმებელია საპატრულო პოლიციასთან. სქემა დამზადებულია, თუმცა საპატრულო პოლიციამ არ ჩაიბარა და მოითხოვა საფუძველი (შუალედური პასუხი, მოთხოვნა რომელიმე სტრუქტურულიდან აღნიშნულთან დაკავშირებით). იმავე წლის 09 მარტის A----- გადაწყვეტილებით თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ დამატებით წარდგენილ იქნა შეთანხმებული სატრანსპორტო სქემა.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 24 მაისის N5--- წერილით შპს „სა-----ფის“ წარმომადგენელს 11.05.2017 წლის N5--- წერილის პასუხად, რომლითაც მოთხოვნილ იყო მათ დაინტერესებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე განაშენიანების რეგულირების გეგმის პროექტის დამტკიცება, ეცნობა, რომ ეს საკითხი იმყოფება განხილვის პროცესში და თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შესახებ დაინტერესებულ მხარეს ეცნობება დამატებით.

სასამართლო ეყრდნობა შემდეგ მტკიცებულებებს:

- 24.02.2017 წ. გადაწყვეტილება N A----- (ს.ფ. 17).
- 09.03.2017 წ. გადაწყვეტილება A----- (ს.ფ. 18).
- 24.05.2017 წ. მიმართვა N 5--- (ს.ფ. 26).

2.3. დასკვნები სამართლებრივ გარემოებებთან დაკავშირებით:

2.3.1. 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, ერთ-ერთ 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 ერთ-ერთ 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 რეგლამეტირებულია 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 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. კონსტიტუციის აღნიშნული დანაწესი კი ასახულია „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის პირველ პუნქტსა და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-2 მუხლში. „სასამართლოს ხელმისაწვდომობის უფლება ინდივიდის უფლების და თავისუფლებების დაცვის, სამართლებრივი სახელმწიფოსა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების უზრუნველყოფის უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური გარანტიაა. ის ინსტრუმენტული უფლებაა, რომელიც ... წარმოადგენს სხვა უფლებებისა და ინტერესების დაცვის საშუალებას ..." (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 10.11.2009წ. გადაწყვეტილება N-3/421,422 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - გ-----ი ყ-----ი და ა-----ი უ-----ე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ" II, 1). სასამართლომ განმარტა, რომ უფლება სამართლიან სასამართლოზე უპირველესად გულისხმობს პირის მიერ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებების სასამართლო წესით გასაჩივრებასა და უფლების სასამართლო წესით წესით დაცვის შესაძლებლობას, თუმცა „მიუხედავად სამართლიანი სასამართლოს უფლების უდავოდ დიდი მნიშვნელობისა, ის არ არის აბსოლუტური უფლება (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 05.11.2013 წ. გადაწყვეტილება N3/1/531 საქმეზე „ისრაელის მოქალაქეები - თ----- ჯ-----ი, ნ--- ჯ-----ი და ი---- ჯ-----ი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II, 3). ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სასამართლომ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული სტანდარტი (ისევე როგორც ეროვნული კანონმდებლობა), სასამართლოსადმი მიმართვის წინაპირობად სწორედაც რომ უშვებს გარკვეული ვალდებულებების დაწესების შესაძლებლობას.

2.3.2. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს რა სასამართლოში ადმინისტრაციული წესით განსჯად საქმეებს, აკეთებს ადმინისტრაციული დავის საგნის ჩამონათვალს (მუხლი 2), ასევე, განსაზღვრავს ადმინისტრაციული სამართალწარმოების საკითხებს პირველი ინსტანციის სასამართლოში (თავი VIII).

სასამართლომ განმარტა, რომ მატერიალური მიზნის განსახორციელებლად ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი მოსარჩელეს აძლევს შესაძლებლობას გამოიყენოს სარჩელის სხვადასხვა ფორმები და საპროცესო მოქმედებები. იმისათვის, რომ შესაძლებელი გამხდარიყო ამ პირთა ქმედითი სამართლებრივი დაცვა, შეიქმნა სამართლებრივი დაცვის სხვადასხვა

ფორმები, როგორც ადეკვატური პროცესუალური საშუალებები, რა ფორმის სარჩელი უნდა იქნეს აღძრული დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა მიზნისათვის იღწვის მოსარჩელე. პი--- რომელიც საჭიროებს სამართლებრივ დაცვას პირველ რიგში თვითონ უნდა შეარჩიოს იმ ფორმის სარჩელი, რომელიც ესაჭიროება მიზნის განსახორციელებლად, ამავედროულად ადმინისტრაციული საქმის განმხილველი სასამართლო ვალდებულია გაუწიოს ამ პირს სათანადო მხარდაჭერა, ამასთან, დავის საგნის განსაზღვრა მთლიანად მოსარჩელის კომპეტენციაა, იგი განსაზღვრავს სარჩელის შინაარსსა და მოცულობას. სასამართლო შეზღუდულია მოცემული სარჩელით და საქმეს იხილავს ამ სარჩელის ფარგლებში. სარჩელის წარდგენის უფლების არსებობის შესახებ მოთხოვნა ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება იმისათვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული ნებისმიერ პირის მიერ შემოტანილი სარჩელები, ანუ ხელი შეეშალოს იმას, რომ ნებისმიერ პირს ვის უშუალო კანონიერი ინტერესიც არ შელახულა არ შეეძლოს სარჩელის აღძვრა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წინააღმდეგ, ან მის მიღებაზე უარის თქმის ან ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობის შემთხვევაში. ადმინისტრაციულ სამართალში მოქმედი პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება (საქმიანობის ძირითადი ფორმებია: ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი, რეალაქტი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება). ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია კონკრეტული სამართალურთიერთობა მოაწესრიგოს იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების გზით, რომელიც მისივე აზრით უფრო ეფექტურია კონკრეტულ შემთხვევაში. ადმინისტრაციული ორგანოს თავისუფლების ფარგლები მთავრდება იქ და მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონი ზუსტად უთითებს მოცემული ურთიერთობისათვის ამა თუ იმ სამართლებრივი ფორმის გამოყენების აუცილებლობას ან ეს გამომდინარეობს კანონით მოწესრიგებული ურთიერთობის თავისებურებიდან.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს გამოცემის მოთხოვნით. თუ სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელი დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას და ინტერესს. ამავე კოდექსის 33-ე მუხლის 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.

სასამართლომ მიუთითა, რომ 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 1-ლი 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 უფლება-მოვალეობებით 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 შესწავლა-გამოკვლევას, რომლის შეფასებიდან უნდა გამომდინარეობდეს საკითხის გადასაწყვეტად ჩამოყალიბებული დასკვნა (საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2014 წლის 23 სექტემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-246-243 (კ-14)).

საკასაციო სასამართლომ ამავე გადაწყვეტილებაში ასევე განმარტა, რომ „ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი 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 ორგანოს მიმართ ნდობის პრინციპი, სამართლებრივი უსაფრთხოების განცდა, ხოლო ასეთ პირობებში, მყარი სამართლებრივი წესრიგის ადგილს დაიკავენ მმართველობითი ორგანოს სახელისუფლო ძალაზე დამყარებული თვითნებობა, მაშინ როცა ადმინისტრაციული ორგანოსადმი, შესაბამისად, სახელმწიფოსადმი ნდობის პრინციპი და სამართლებრივი უსაფრთხოება, სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშანია".

სასამართლომ განმარტა, რომ 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 შესწავლა-გამოკვლევას, 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.

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2013 წლის 02 აპრილის გადაწყვეტილებაში საქმე №ბს-544-535(კ-12), განმარტა, რომ „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 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 სახელმწიფოს პრინციპიდან, რომელიც პირველ რიგში გულისხმობს სახელმწიფოს ვალდებულებას - სამართლებრივი ნორმის სიცხადის და სამართლებრივი შედეგების განჭვრეტადობის უზრუნველყოფის თაობაზე". სასამართლომ განმარტა, რომ ადმინისტრაციული წარმოება უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანესი პრინციპის - კანონიერების პრინციპის ზედმიწევნით დაცვის საფუძველზე“.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი 177-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი ვადის დარღვევა ჩაითვლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის თქმად და იგი გასაჩივრდება ამ თავით დადგენილი წესით. ეს გარემოება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი ვადის დარღვევას, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის თქმას და ე.წ. „ვირტუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს“, რომლის მატერიალურად არ არსებობის გამო, დაინტერესებული პირის მიერ ვერ იქნება შეფასებული მისი მართლზომიერება და კანონშესაბამისობა, მისთვის ვერ გახდა ცნობილი თუ რატომ, რა გარემოებისა და სამართლებრივი საფუძვლების გამო ეთქვა უარი მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, რომლის არსებობისა და გაცნობის შემთხვევაში, შეაფასებდა და მიიღებდა გადაწყვეტილებას მისი გასაჩივრებისა თუ აქტში მოყვანილი დასაბუთების გაზიარების, უფლების დაცვის სხვა ღონისძიების გამოყენების თაობაზე.

განსახილველ შემთხვევაში, დადგენილია, რომ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ურბანული დაგეგმარებისა და საქალაქო მეურნეობის კომისიის 2017 წლის 20 იანვრის სხდომაზე განხილულ იქნა ქ. თბილისში, დ-----ს რაიონში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-1ა-ში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-2-ში, კ-----ის ს----- N-5-ში, კ-----ის ს----- N-5ა-ში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმის კორექტირებული პროექტი და მოთხოვნილ იქნა დამატებითი დასაბუთება მისი მიზანშეწონილობის შესახებ, რის გამოც გადადებულ იქნა საკითხის განხილვა, იმავე წლის 02 თებერვალს კომისიის მიერ კვლავ იქნა განხილული აღნიშნული პროექტი და მოთხოვნილ იქნა დამატებითი დასაბუთება მისი მიზანშეწონილობის (სატრანსპორტო მოძრაობის სქემების გათვალისწინებით) შესახებ და კვლავ გადადებულ იქნა საკითხის განხილვა. საქმეში არსებული მასალების მიხედვით დადგინდა, რომ კომისიის მიერ მოთხოვნილი დამატებითი დოკუმენტაცია შემდგომ პერიოდში გადაგზავნილ იქნა განსახილველად ქ. თბილისის

მუნიციპალიტეტის საკრებულოში და ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო 2017 წლის 24 მაისის N5--- წერილით შპს „ს-----სა 123456ი-----ს“ წარმომადგენელს დაუდასტურა, რომ მოთხოვნაზე - მათ დაინტერესებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე განაშენიანების რეგულირების გეგმის პროექტის დამტკიცებასთან დაკავშირებით, საკითხი იმყოფება განხილვის პროცესში და თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შესახებ დაინტერესებულ მხარეს ეცნობება დამატებით. თუმცა, არათუ თბილისის საქალაქო სასამართლოში სარჩელის შემოტანის დროისათვის - 24.07.2017წ. არამედ გადაწყვეტილების მიღების დროსაც კი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ არ არის მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღნიშნულ მოთხოვნასთან მიმართებაში (რომლის გაცნობის შედეგად დაინტერესებული პირის მიერ შეფასებული იქნებოდა მისი მართლობიერება და კანონშესაბამისობა, ხოლო მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის შემთხვევაში კი, გახდებოდა ცნობილი თუ რატომ, რა გარემოებისა და სამართლებრივი საფუძვლების გამო ეთქვა უარი და შეაფასებდა/მიიღებდა გადაწყვეტილებას მისი გასაჩივრებისა თუ აქტში მოყვანილი დასაბუთების გაზიარების, უფლების დაცვის სხვა ღონისძიების გამოყენების თაობაზე). ამდენად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოპასუხე ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავის კომპეტენციის ფარგლებში უნდა იმსჯელოს და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება მოსარჩელის კუთვნილ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამტკიცებისა თუ ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმასთან დაკავშირებით, რაც უკვე შემდგომში გახდება სხვა ადმინისტრაციული დავის საგანი და მიღებული გადაწყვეტილების შინაარსიდან გამომდინარე დაინტერესებული პირი თავად განსაზღვრავს თავისი უფლების რეალიზებისა და დაცვის სამართლებრივი ფორმებს.

სასამართლომ კეთილსინდისიერი ადმინისტრირების სტანდარტის საფუძველზე განმარტა, რომ პირი აღჭურვილია რა კანონიერი ნდობის უფლებით, ადმინისტრაციულ ორგანოში მისი განცხადების დარეგისტრირება (ასეთის უდავოდ დადგენის შემთხვევაში) იწვევს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულების - განცხადების კანონით დადგენილ ვადაში განხილვა-გადაწყვეტის წარმოშობას, რის მიმართ პირის კანონიერი მოლოდინი პატივსაღები და სამართლებრივი დაცვის ღირსია. აქტის გამოცემისათვის კანონმდებლობით დადგენილია პროცედურის დაცვა, რამდენადაც მიუკერძოებლად, საქმის გარემოებათა ყოველმხრივი და ობიექტური გამოკვლევის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთებულობა-კანონიერების ხარისხი გაცილებით მაღალია, ხოლო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი წარმოების პროცედურის დაცვა

განმსაზღვრელ მნიშვნელობას ანიჭებს თვით აქტის კანონიერებას.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის თანახმად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. კანონმდებლობა ადგენს გამონაკლისს, რა დროსაც შესაძლებელია წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულ იყოს დასაბუთების გარეშე (არ საჭიროებდეს დასაბუთებას), კერძოდ, მითითებული ნორმის მე-7 ნაწილის მიხედვით, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ საჭიროებს დასაბუთებას, თუ: ა) ის გამოცემულია დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის საფუძველზე და არ ზღუდავს მესამე პირების კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს; ბ) დაინტერესებული მხარისათვის ცნობილია ის ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობები, რომელთა საფუძველზედაც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი; გ) კანონი ითვალისწინებს მისი დასაბუთების გარეშე გამოცემის შესაძლებლობას. გარდა ამისა, კანონმდებლობა ასევე ადგენს, რომ გადაუდებელი აუცილებლობით წერილობითი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასაბუთების გარეშე გამოცემის შემთხვევაში წერილობითი დასაბუთება აუცილებლად უნდა გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემიდან ერთი კვირის ვადაში.

სასამართლომ აქვე მოიხმო და განმარტა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება, რომელიც მაშინ გვაქვს სახეზე, როცა სამართლის ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობისა და ფაქტის შესაბამისობის დადგენის შემთხვევაში, მას რჩება შესაძლებლობა, აირჩიოს მისაღები ღონისძიება. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო აღჭურვილია უფლებამოსილებით, თვითონ განსაზღვროს სამართლებრივი შედეგი. ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას ადგენს კანონმდებელი და ამით, ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი პასუხისმგებლობით გაითვალისწინოს კანონის ნორმის მიზნები და კონკრეტული გარემოებები. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში აუცილებელია ყურადღება მიექცეს საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს, რაც იმას გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ არსებული საშუალებებიდან უნდა გამოიყენოს ის, რომელიც ყველაზე ნაკლებად ზიანის მომტანია პირის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებებისათვის. დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა, რა დროსაც ყველა შესაძლებლობა უნდა გამოიყენოს

ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საუკეთესო გადაწყვეტილების მისაღებად. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-7 მუხლი იმპერატიულად ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის დაცვის ვალდებულებას.

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2015 წლის 19 თებერვლის №ბს-525-512 (კ-12) გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ „თუ ადმინისტრაციული ორგანო სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით, მასვე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლი ავალდებულებს მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებას. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებას წაეყენება დასაბუთების ვალდებულება იმდენად, რამდენადაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამორიცხოს თვითნებური, მიკერძოებული, არაკვალიფიციური გადაწყვეტილება და უნდა დაასაბუთოს მიღებული გადაწყვეტილების კანონთან შესაბამისობა და კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა. მოტივირებული, დასაბუთებული გადაწყვეტილება კანონიერი გადაწყვეტილების წინაპირობას წარმოადგენს. დასაბუთებაში კი არგუმენტირებულად უნდა მიეთითოს ყველა იმ გარემოებაზე, რომლის შესაბამისადაც მიღებულ იქნა ზუსტად ეს კონკრეტული გადაწყვეტილება და უარი ეთქვა სხვა სახის გადაწყვეტილებას“. ამავე გადაწყვეტილებაში საკასაციო სასამართლო აღნიშნავს, რომ „დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკისრება განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა, რა დროსაც იგი ყველა შესაძლებლობას უნდა იყენებდეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში საუკეთესო გადაწყვეტილების მისაღებად. ამასთან, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-7 მუხლი იმპერატიულად ადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის დაცვის ვალდებულებას“.

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ №ბს-60-55(კ-13) გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ „ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისათვის სპეციალურად განსაზღვრული აუცილებელი პროცედურის - ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების მიზანს სწორედ საქმის გარემოებათა ობიექტური და კვალიფიციური გამოკვლევა-შეფასება წარმოადგენს. სწორედ ეს ფუნქცია განაპირობებს კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებას. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 96-ე მუხლის პირველი ნაწილით კანონმდებელი იმპერატიული შინაარსით ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებას, რომ ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე“.

სასამართლომ დამატებით აღნიშნა, რომ საერთაშორისო სამართლის ერთ-ერთ 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 ამ რეგულაციის (ისევე, როგორც ძირითადი უფლებების დამდგენი სხვა რეგულაციების) ავთენტურ და ავტორიტეტულ განმარტებას იძლევა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი. სწორედ ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები და კონვენციის ნორმათა შეფასებები იძლევა ამ ზოგადი შინაარსის და ხშირ შემთხვევაში კონკრეტიკას მოკლებული (გარკვეულწილად არათვითშესრულებადი) სამართლებრივი დეფინიციების სწორად აღქმის, გააზრებისა და შემდგომ შეფარდების შესაძლებლობას. ვინაიდან, კონვენციაში ჩამოყალიბებული მრავალი ნორმა ძალზე ზოგადად არის ფორმულირებული, ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის გაანალიზების გარეშე რთულია კონვენციის დებულებათა სწორად განმარტება და გამოყენება. აქედან გამომდინარე, ევროსასამართლოს პრეცედენტული სამართალი ეროვნული სასამართლოს მიერ, როგორც მინიმუმ აღქმულ უნდა იქნეს სამართლის შემეცნების წყაროდ (თუ უშუალოდ სამართლის წყაროდ არა). საქმის გონივრულ ვადაში, ეფექტიანად განხილვა ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით გარანტირებული სამართლიანი სასამართლოს უფლების ერთ-ერთი ასპექტია (იხ. მაგ. AFFAIRE KIDZINIDZE c. GEORGIE, §39). სასამართლომ მიიჩნია, რომ საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი საქმის განხილვის ვადების დაცვის გარდა, აუცილებელია, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად გამოყენებული ვადა იყოს გონივრული. საქმის განხილვის ვადის გონივრულობის შეფასებისას სასამართლოს მიერ მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული რამდენიმე ობიექტური კრიტერიუმი, მათ შორის საქმის სირთულე, მოდავე მხარეების და შესაბამისი კომპეტენტური უწყებების ჩართულობა, ასევე საქმის განხილვის შედეგი დაინტერესებული მხარეებისათვის (იხ. AFFAIRE KŘÍŽ c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE, §72). მართალია აღნიშნული განმარტებები მიღებულია სასამართლოს მიერ გასახილველ საქმეებზე და მისი განხილვის ვადებთან დაკავშირებით, თუმცა სასამართლომ განმარტა, რომ ზოგადი წესის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო შებოჭილია გადაწყვეტილების მიღებისა და კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის (აქტების) გაცემით, რა დროსაც მხარეს აქვს კანონიერი და პატივსაძები მოლოდინი მოთხოვნასთან მიმართებით შეაფასოს მისი მართლზომიერება, დარწმუნდეს 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, მით უფრო იმ პირობებში ირღვევა ეს უფლება, როდესაც სახეზე არ არის წერილობითი ფორმით გაცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და დაინტერესებულ პირს უწევს ე.წ „ვირტუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტის“ გასაჩივრება და მის უფლებების სასამართლო წესით დაცვა.

საქართველოს უზენაესი სასამართლო 2014 წლის 4 თებერვლის განჩინებაში ადმინისტრაციულ საქმეზე №ბს-368-357(კ-13) უთითებს, 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 სასამართლო განმარტავს, 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 (დავების) გადაწყვეტას, არამედ - სახელმწიფო და ადგილობრივი 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.“

ყოველივე ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, სასამართლომ მიიჩნია, რომ მოთხოვნაზე - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის თაობაზე, მავალდებულებელი სარჩელის მოთხოვნის ფარგლებში

დაკმაყოფილების სამართლებრივი საფუძვლები სახეზეა, რის გამოც სარჩელი დაკმაყოფილდა და მოპასუხე ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დაევალა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა მოსარჩელის კუთვნილ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმასთან დაკავშირებით.

3. სააპელაციო საჩივრის სამართლებრივი საფუძვლები:

აპელანტი განმარტავს, რომ თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 28 დეკემბრის გადაწყვეტილება არასწორია, ვინაიდან არ არსებობს სადავო ე.წ. „ვირტუალური“ უარი. აპელანტი მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული წარომების ფარგლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო იკვლევს საქმისათვის მნიშვნელოვან გარემოებებს, რის შემდეგაც გამოსცემს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს. აქედან გამომდინარე, აპელანტი მიიჩნევს, რომ სახეზეა საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 393-ე, 394-ე მუხლების მოთხოვნათა დარღვევა, რაც სასამართლოს გადაწყვეტილების გაუქმების სამართლებრივი საფუძველია.

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 პალატას მიაჩნია, 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.

აქვე პალატა განმარტავს, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის პირველი პარაგრაფი ავალდებულებს სასამართლოს, დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება, რაც არ უნდა იქნეს გაგებული თითოეულ არგუმენტზე დეტალური პასუხის გაცემად. გარდა ამისა, დასაბუთებული გადაწყვეტილების უფლების ზედა ინსტანციის სასამართლოებს საშუალებას აძლევს დაეთანხმონ ქვედა ინსტანციის სასამართლოს დასაბუთებას, საფუძვლების გამეორების გარეშე.

4.1. ფაქტობრივი და სამართლებრივი დასაბუთება:

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

სააპელაციო სასამართლო ასევე იზიარებს პირველი ინსტანციის სასამართლოს დასკვნებს საქმის სამართლებრივ საკითხებთან დაკავშირებით და მიიჩნევს, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლომ სამართლებრივი თვალსაზრისით სწორად შეაფასა საქმესთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებები. თავის მხრივ, აპელანტმა სააპელაციო საჩივარში ვერ გააქარწყლა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ გაკეთებული სამართლებრივი დასკვნები, ვერ მიუთითა და ვერ წარმოადგინა ისეთი არგუმენტები, რომლებზე დაყრდნობითაც შესაძლებელი იქნებოდა საქმეზე დადგენილი ფაქტების სხვაგვარი სამართლებრივი შეფასება.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა მოსარჩელის უფლებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის მიზნით ითვალისწინებს სხვადასხვა პროცესუალური საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობას. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული შესაბამისი სარჩელის სახეობის გამოყენება დამოკიდებულია იმ მიზანზე, რომელსაც ისახავს მოსარჩელე.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს გამოცემის მოთხოვნით. თუ სხვა რამ არ არის დადგენილი, სარჩელი დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს უარი ადმინისტრაციულ-

სამართლებრივი აქტის გამოცემაზე პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას და ინტერესს. აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული მავალდებელი სარჩელით პირი მიმართავს სასამართლოს არსებული მდგომარეობის შეცვლის და შესაბამისად, მისთვის ხელსაყრელი მდგომარეობის მიღწევის მიზნით.

პალატა აქვე განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის განსაზღვრული ვადის დარღვევა განიხილება საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლით გათვალისწინებული სარჩელის დასაშვებობის ფორმალურ ელემენტად. ამასთან, უარის თქმაში იგულისხმება, როგორც წერილობითი უარი, რომლითაც დაინტერესებული პირის მოთხოვნა შესაძლოა სრულად ან ნაწილობრივ იქნეს უარყოფილი, ასევე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის განსაზღვრული ვადის დარღვევა, უკანასკნელი არის ადმინისტრაციული ორგანოს ე.წ. უმოქმედობით უარის თქმა (ვირტუალური უარი).

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლის 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. ასეთ შემთხვევაში, სასამართლო უფლებამოსილია საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლის საფუძველზე ადმინისტრაციულ ორგანოს, გამოსაცემი აქტის შინაარსის წინასწარ განსაზღვრის გარეშე, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა დაავალოს. ადმინისტრაციული ორგანო თავის მხრივ უფლებამოსილია საქმის გარემოებათა გამოკვლევის შემდეგ, მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება მოთხოვნის დაკმაყოფილების ან დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ.

პალატა დამატებით განმარტავს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-12 მუხლის თანახმად, ნებისმიერ პირს აქვს უფლება მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ უკანასკნელის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული იმ საკითხის გადასაწყვეტად, რომელიც უშუალოდ და პირდაპირ ეხება პირის უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განიხილოს მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხზე შეტანილი განცხადება და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.

მოცემულ შემთხვევაში, დადგენილია, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ურბანული დაგეგმარებისა და საქალაქო მეურნეობის კომისიის 2017 წლის 20 იანვრის სხდომაზე განხილულ იქნა ქ. თბილისში, დ-----ს რაიონში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-1ა-ში, რ----- ა-----ის ქუჩა N-2-ში, კ-----ის ს----- N-5-ში, კ-----ის ს----- N-5ა-ში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმის კორექტირებული პროექტი და მოთხოვნილ იქნა დამატებითი დასაბუთება მისი მიზანშეწონილობის შესახებ.

2017 წლის 02 თებერვალს კომისიის მიერ კვლავ იქნა განხილული აღნიშნული პროექტი და მოთხოვნილ იქნა დამატებითი დასაბუთება მისი მიზანშეწონილობის (სატრანსპორტო მოძრაობის სქემების გათვალისწინებით) შესახებ, რის გამოც გადადებულ იქნა საკითხის განხილვა.

დადგენილია, რომ კომისიის მიერ მოთხოვნილი დამატებითი დოკუმენტაცია განსახილველად გადაგზავნილ იქნა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 24 მაისის N5--- წერილით დადასტურებულია, რომ განაშენიანების რეგულირების გეგმის პროექტის დამტკიცებასთან დაკავშირებით, საკითხი იმყოფება განხილვის პროცესში.

დადგენილია, რომ მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შპს „ს-----საი-----ს“ მოთხოვნასთან დაკავშირებით კვლავ არ არის მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

მოცემული სამართლებრივი ნორმებისა და დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, პალატა ვერ გაიზიარებს სააპელაციო საჩივრის ავტორის მოსაზრებებს. მოცემულ შემთხვევაში, თბილისის საქალაქო სასამართლომ სწორად დაადგინა, რომ, ვინაიდან ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ, მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხზე შეტანილი განცხადების საფუძველზე არ არის გამოცემული შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კანონით გათვალისწინებულ ვადაში (სზაკ-ის მე-100 მუხლი), შელახული და დარღვეულია მოსარჩელის უფლებები და კანონიერი ინტერესები. ამასთან, საქალაქო სასამართლო არ იყო უფლებამოსილი თავად მოეწესრიგებინა სადავო საკითხი, ვინაიდან, აღნიშნული ადმინისტრაციულ ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას წარმოადგენდა და საქმის გარემოებათა დამატებით და არსებით გამოკვლევას საჭიროებდა. ამდენად, თბილისის

საქალაქო სასამართლომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლის შესაბამისად, სწორად დაავალა მოპასუხეს, რომ თავის კომპეტენციის ფარგლებში უნდა იმსჯელოს და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება მოსარჩელის კუთვნილ მიწის ნაკვეთებზე (საკადასტრო კოდები N01-----, N0-----5, N01----- და N01-----1) მრავალფუნქციური კომპლექსის განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამტკიცებისა თუ ამ მოთხოვნის დაკამყოფილებაზე უარის თქმასთან დაკავშირებით.

5. შემაჯამებელი სასამართლო დასკვნა:

ზემოაღნიშნული გარემოებების ანალიზის საფუძველზე სააპელაციო პალატას მიაჩნია, რომ სააპელაციო საჩივარში მითითებული გარემოებები არ ქმნის საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 393-ე და 394-ე მუხლებით გათვალისწინებულ შემადგენლობას. პირველი ინსტანციის სასამართლომ სწორად გადაწყვიტა სადავო საკითხი, რის გამოც არ არსებობს სააპელაციო საჩივრის დაკმაყოფილებისა და გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გაუქმების პროცესუალურ-სამართლებრივი საფუძვლები.

6. საპროცესო ხარჯები:

„სახელმწიფო ბაჟის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის „უ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, აპელანტი გათავისუფლებულია სახელმწიფო ბაჟის გადახდის ვალდებულებისაგან.

ს ა რ ე ზ ო ლ უ ც ი ო ნ ა წ ი ლ ი

იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 1-ლი, მე-12, 34-ე მუხლებით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 372-ე, 386-ე, 390-ე, 391-ე, 395-ე, 397-ე მუხლებით და

დ ა ა დ გ ი ნ ა

1. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სააპელაციო საჩივარი არ დაკმაყოფილდეს.
2. უცვლელად დარჩეს თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 28 დეკემბრის გადაწყვეტილება.
3. განჩინება შეიძლება გასაჩივრდეს საკასაციო წესით, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატაში

(ქ.თბილისი, ძმები ზუბალაშვილების ქ. №32), დასაბუთებული განჩინების მხარეთათვის გადაცემიდან 21 (ოცდაერთი) დღის ვადაში, თბილისის სააპელაციო სასამართლოს მეშვეობით (ქ. თბილისი, გრ. რობაქიძის გამზირი №7ა).

მოსამართლე
მურუსიძე

ლევან