

თამარ შავგულიძე*

განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი ქართულ ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში – ქართული და გერმანული სამართლის შედარება

I. შესავალი	207
II. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის არსი	208
1. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის მიზანი	208
2. სარჩელის სამართლებრივი ბუნება: „განგრძობადი“ თუ „განვრცობითი“ აღიარებითი სარჩელი?	210
3. დასრულების ცნება	212
4. ქართული მიდგომა	214
III. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის საგანი	218
1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	218
2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი	221
3. რეალაქტი	225
IV. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის სამართლებრივი კონსტელაციები	227
1. შეცილებითი კონსტელაცია	227
2. მავალდებულებელი კონსტელაცია	229
V. აღიარების ინტერესი	233
1. განმეორების საფრთხე	233
2. რეაბილიტაციის ინტერესი	234
3. ზიანის ანაზღაურება	235
4. ძირითად უფლებებში ჩარევა	237

* სამართლის მაგისტრი, LL.M. Passau, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის თანაშემწე.

VI. ადმინისტრაციული საჩივარი და სარჩელის წარდგენის ვადა	238
1. ადმინისტრაციული საჩივარი	238
2. სარჩელის წარდგენის ვადა	243
VII. დასკვნა	244

I. შესავალი

ყველაფერს დასაწყისთან ერთად დასასრული რომ აქვს, ალბათ, სადავო არ არის. ერთი შეხედვით, მსგავსად უნდა იყოს ადმინისტრაციულ სამართალშიც, თუმცა, არც თუ იშვიათად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის „აპოკალიფსი“ იმაზე მალე დგება, ვიდრე პირი სამართლებრივი დაცვის გარანტიებით ისარგებლებს ანდა მის ნაყოფს მიიღებს. მაგალითად, საფრთხის თავიდან აცილების მიზნით გამოცემული საპოლიციო-სამართლებრივი ღონისძიების ბუნება, როგორც წესი, მის მყისიერ ხასიათსა და იქამდე დასრულებაში ვლინდება, ვიდრე პირი სასამართლო წესით იდავებს.¹ საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული სამართლიანი სასამართლოს უფლება, პირველ რიგში, მოითხოვს, რომ ეროვნული კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი იყოს სახელმწიფო ხელისუფლების შემზღუდველი ღონისძიებების გასაჩივრების შესაძლებლობა,² რაც, ცხადია, შემზღუდველი ბუნების მქონე დასრულებული აქტების გასაჩივრებასაც გულისხმობს. ამდენად, აუცილებელია ისეთი მექანიზმის არსებობა, რომელიც სამართლებრივად „მკვდარი“, დასრულებული აქტების საპროცესო-სამართლებრივად „გაცოცხლებას“ გაითვალისწინებს.

სტატიის მიზანია ქართულ სამართალში სასამართლო გადანყვეტილების გამოტანამდე დასრულებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სასამართლოს მიერ ბათილად ცნობის შესაძლებლობის პერსპექტივისა და საჭიროების გარკვევა (განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი). შესადარებელ მოდელად აღებულია გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში ჩამოყალიბებული განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი. კვლევის ფარგლებში გაირკვევა, როგორც განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის სათანადო სახესთან, ისე სარჩელის დასაშვებობის ძირითად წინაპირობებთან დაკავშირებული საკითხები.

¹ T. Kingreen, R. Poscher, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 11. Aufl., 2020, § 27 Rn. 47.

² შეად. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 15.12.2006 წლის №1/3/393,397 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ვახტანგ მასურაშვილი და ონისე მებონია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 1.

II. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის არსი

1. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის მიზანი

თუ დაინტერესებული მხარის მიზანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმებაა, სასკ ამისთვის შეცილებითი სარჩელის სახეობას ადგენს. ამ უკანასკნელის ფარგლებში, მოსარჩელის მიზანი სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლაა,³ რაზეც თავად ტერმინი „შეცილება“ მიუთითებს. აქტის გაუქმებით კი სამართლებრივი მდგომარეობა იმგვარად იცვლება, რომ სადავო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღარ არსებობს და, შესაბამისად, მას პირის წინააღმდეგ სამართლებრივი შედეგების წარმოშობა აღარ შეუძლია.⁴ ამდენად, შეცილებითი სარჩელის შედეგიანობა კასატორულ, ე.ი. სამართლებრივი მდგომარეობის ცვლილების თაობაზე გადანწყვეტილებას უკავშირდება.⁵

ამის საპირისპიროდ, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როდესაც აქტის მოქმედება სარჩელის აღძვრამდე უკვე დასრულებულია, ან უშუალოდ, პროცესის მიმდინარეობისას დასრულდა, თუმცა პირს აქვს მისი უკანონოდ ცნობის ინტერესი. ასეთ დროს, ცხადია, სასამართლო გადანწყვეტილება ვერ დაეფუძნება სამართლებრივი მდგომარეობის ცვლილებას, რადგან დასრულებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება აზრს მოკლებულია. ერთადერთი საპროცესო მექანიზმი შეიძლება ის იყოს, რომ მან დეკლარაციულად მოითხოვოს დასრულებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა.

³ შეად. S. Detterbeck, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht: Grundlagen des Verfahrens vor den allgemeinen Verwaltungsgerichten und vor dem Bundesverfassungsgericht, 1995, 149; H. A. Wolff, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: Großkommentar, 5. Aufl., 2018, § 113 Rn. 135.

⁴ S. Detterbeck (Fn. 3), 149.

⁵ B. Clausing, C. Kimmel, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar, 40. EL Februar 2022, § 121 Rn. 37.

გერმანულ სამართალში დასრულებულ ადმინისტრაციულ აქტზე⁶ სარჩელის სათანადო სახე არის განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი (*Fortsetzungsfeststellungsklage*). მის სამართლებრივ საფუძველს გერმანიის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის⁷ 113-ე პარაგრაფის 1-ლი აბზაცის მე-4 წინადადება ქმნის, რომლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციული აქტი „მანამდე ბათილად იქნა ცნობილი ან სხვაგვარად დასრულდა,“ მაშინ შუამდგომლობის საფუძველზე, სასამართლო დასრულებულ ადმინისტრაციულ აქტს ცნობს უკანონოდ, თუ მოსარჩელეს ექნება აღიარების კანონიერი ინტერესი. გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო სარჩელის მიზნისა და სამართლებრივი შედეგის გათვალისწინებით, განგრძობად აღიარებით სარჩელს მიჯნავს შეცილებითი სარჩელისგან და მიუთითებს, რომ იგი მიზნად ისახავს მხოლოდ დეკლარაციულ აღიარებას – ან უკვე ზემოქმედების არმქონე და „მკვდარი“ ადმინისტრაციული აქტი კანონიერი ან თუ უკანონოა.⁸

განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი არ გამოიყენება პირის მიერ ადმინისტრაციული აქტის ნებაცოფლობითი აღსრულების შემთხვევაში (მაგ., ჯარიმის გადახდა), რადგან ასეთ შემთხვევაში როგორც გერმანულ,⁹ ისე ქართულ მონესრიგებაში აღსრულების გაუქმების წესი მოქმედებს. კერძოდ, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი აღსრულებული იყო სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე, მხარის შუამდგომლობით სასამართლო გადაწყვეტილებაში მიუთითებს აღსრულების გაუქმების წესის შესახებ.“

⁶ გერმანიის ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის (*Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*) 35-ე პარაგრაფში მოცემულია ადმინისტრაციული აქტის ლეგალური დეფინიცია, რომელიც მოიცავს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ აქტსა და ზოგად განკარგულებას (*Allgemeinverfügung*). ზოგადი განკარგულება გულისხმობს კონკრეტულ-გენერალურ მონესრიგებას.

⁷ *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*.

⁸ BVerwGE 26, 161, 165 f.

⁹ § 113 I 2 VwGO.

2. სარჩელის სამართლებრივი ბუნება: „განგრძობადი“ თუ „განვრცობითი“ აღიარებითი სარჩელი?

ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში სარჩელის ამ სახის შესატყვის ტერმინად გამოყენებულია „განვრცობითი აღიარებითი სარჩელი“.¹⁰ ამისგან განსხვავებით, წინამდებარე სტატიაში შემოთავაზებულია „განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი“, რომელსაც, როგორც ლინგვისტური, ისე შინაარსობრივი საფუძველი გააჩნია. განგრძობა და განვრცობა ერთსა და იმავე შინაარსს არ ასახავს. პირველი გულისხმობს უკვე დასრულებულის გაგრძელებას, ხოლო მეორე – არსებულის გაფართოებას. გერმანულ ვერსიაში გვხვდება *Fortsetzungsfeststellungsklage*, რომლის ფუძე, *Fortsetzen*, ქართულად „განგრძობას“ ნიშნავს. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის საგანი დასრულებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია, რომელიც სამართლებრივ შედეგებს უკვე აღარ წარმოშობს. ერთი შეხედვით, ეს იმას უნდა ნიშნავდეს, რომ აქტი უკვე „მკვდარია“ და მასზე საპროცესო სამართლის გამოყენება არარელევანტურია. თითქოს არ არსებობს უფლების დაცვის საჭიროება, თუმცა მოსარჩელის კანონიერი ინტერესიდან გამომდინარე, სასამართლო მსჯელობს მის კანონიერებაზე. აქ ერთგვარი ფიქცია მოქმედებს და ხდება სარჩელის განგრძობა, რადგან უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებულ ნეგატიურ შედეგებს თავისთავად ვერ აღმოფხვრის მისი დასრულება (სამართლებრივი თუ ფაქტობრივი მოცემულობა), არამედ აუცილებელია, რომ უკანონობა სასამართლოს ძალით დადასტურდეს.

ტერმინი „განვრცობითი“ ასევე არ გამომდინარეობს მოთხოვნის შესაძლო ტრანსფორმირებიდან. გერმანულ სამართალში შეცილებითი სარჩელის აღიარებით რეჟიმში გადართვა, *VWGO*-ის 91-ე პარაგრაფის მნიშვნელობით, სარჩელის შეცვლად არ განიხილება, რადგან დავის საგანი თავისი არსით უცვლელია.¹¹ სასკ-ის 28¹ მუხლით დადგენილი

¹⁰ იხ. მ. კოპალეიშვილი, ნ. სხირტლაძე, ე. ქარდავა, პ. ტურავა, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2008, 371-377; მ. კოპალეიშვილი, ნიგში: კოპალეიშვილი და სხვები, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, 2018, 315-321.

¹¹ BVerwGE 30, 46, 50; VGH Mannheim, NVwZ 1994, 709, 712.

ტრანსფორმირების წესი, რაც *Ne ultra petita*¹² პრინციპს ეფუძნება, სასამართლოს მოთხოვნის ტრანსფორმირებაში მხარის დახმარების შესაძლებლობას აძლევს. სარჩელის ფარგლების განუვრცობლობაზე პირდაპირ მიუთითებს დასახელებული ნორმის პირველი წინადადება, რომელიც ადგენს, რომ სასამართლო არ არის უფლებამოსილი გასცდეს სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებს და, ამდენად, ეხმიანება *Ne ultra petita*-ს პრინციპს.

ამავე დროს, უნდა გაირკვეს სარჩელის სახეობის ბუნება „აღიარებითი“ თუ „შეცილებითი“. როგორც აღინიშნა, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი მიმართულია არა კასატორული, არამედ დეკლარაციული შედეგისკენ, რის გამოც, კლასიფიკატორულად იგი აღიარებითი სარჩელის ქვესახეა.¹³ ამის პარალელურად, აღიარებითი სარჩელის დეკლარაციულ ხასიათზე ხაზგასმა განსაკუთრებით მაშინაა საინტერესო, როდესაც საუბარია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარების სარჩელზე. მიუხედავად იმისა, არარა აქტი დასრულებულია თუ არა, მისი არარად აღიარება ვერ დაუკავშირდება სამართლებრივი მდგომარეობის ცვლილებას, რადგან, როგორც VwVfG-ით,¹⁴ ისე სზაკ-ით,¹⁵ იგი შესასრულებლად სავალდებულო ძალის მქონე არასდროს ყოფილა და გამოცემისთანავე ზემოქმედების არმქონედ, ანუ არარად ითვლება.

შინაარსობრივად, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ფარგლებში სწორედ შეცილებითი სარჩელის განგრძობაა საინტერესო. რომ არა ეს შესაძლებლობა, აქტის დასრულებული ხასიათის გამო, მასზე მსჯელობა დაუშვებელი იქნებოდა.¹⁶ მიუხედავად ამისა, იგი არ შეიძლება შეცილებითი სარჩელის ქვესახედ იქნას განხილული, რადგან მოთხოვნა მიემართება არა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის

¹² მოსამართლემ მოთხოვნის არ უნდა გადააჭარბოს.

¹³ იხ. C. *Bamberger*, in: Wysk, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Beck'scher Kompakt-Kommentar, 3. Aufl., 2020, § 113 Rn. 57.

¹⁴ იხ. § 43 III VwVfG.

¹⁵ სზაკ-ის მე-60 მუხლის პირველი ნაწილი.

¹⁶ შეად. S. *Detterbeck*, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 16. Aufl., 2018, Rn. 1421.

გაუქმებას, არამედ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უკანონობის აღიარებას, რაზეც მოსარჩელეს აქვს მაღალი ინტერესი.¹⁷

3. დასრულების ცნება

გერმანულ სამართალში¹⁸ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის საგანი ბათილად ცნობილი ან სხვაგვარად დასრულებული ადმინისტრაციული აქტია. დასრულებაში იგულისხმება, როგორც კონკრეტულად ბათილობა, ისე სხვა შემთხვევები. ცნებას შედარებით აკონკრეტებს VwVfG,¹⁹ რომელიც დასრულებას უკავშირებს ძალაში ყოფნის საპირისპირო ცნებას და ადგენს, რომ ადმინისტრაციული აქტი რჩება ძალაში მანამ, სანამ იგი ბათილად ან ძალადაკარგულად არ იქნება ცნობილი, ან არ გავა მოქმედების ვადა ან სხვა გზით არ დასრულდება.

გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციული აქტის დასრულება შეცილებითი სარჩელით გასაჩივრებული შემზღუდველი რეგულაციის გაქრობას გულისხმობს.²⁰ ასეთ დროს აღსრულებაუნარიანი ადმინისტრაციული აქტის რეგულირების შინაარსი უსაფუძვლო ხდება.²¹ ამავე მიმართულებით, ლიტერატურაში შემოთავაზებული განმარტებით, დასრულება მაშინაცაა სახეზე, როდესაც ადმინისტრაციულ აქტის გაუქმება აზრს კარგავს.²² გამოიყოფა დასრულების სამართლებრივი და ფაქტობრივი საფუძვლები:²³

¹⁷ H. Sodan, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: Großkommentar, 5. Aufl., 2018, § 113 Rn. 66.

¹⁸ § 113 I 4 VwGO.

¹⁹ § 43 II VwVfG.

²⁰ BVerwG, NVwZ 1991, 570, 571.

²¹ H-U. Erichsen, Die Zulässigkeit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht, JURA 1994, 476, 479.

²² W-R. Schenke, Die Fortsetzungsfeststellungsklage, in: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, in: Festschrift für Menger, 1985, 461, 462 f.

²³ S. Detterbeck (Fn. 16), 1421.

აქტის დასრულების *სამართლებრივი საფუძველი* შეიძლება რამდენიმე სახის იყოს. *პირველი* საფუძველია ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. როგორც გერმანული, ისე ქართული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების ორ ფორმას იცნობს – უკანონო აქტის ბათილად ცნობასა და კანონიერი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებას; *მეორე* საფუძველია გაუქმებადი პირობის დადგომა, რომელიც აქტის დამატებით პირობებთანაა დაკავშირებული. გერმანული სამართალი ითვალისწინებს ასეთ დამატებით პირობებს:²⁴ ვადის განსაზღვრა, პირობა, გაუქმების დათქმა, ვალდებულება და ვალდებულების დათქმა. *პირობა* იყოფა ორ სახეობად და მოიცავს შეყოვნებით და გაუქმებად პირობას. პირველი უკავშირდება ისეთ მოვლენას, რომლის დადგომა რეგულაციის დაწყებას განაპირობებს, ხოლო მეორე ისეთ შემთხვევას, რომელიც მის დასრულებას განაპირობებს.²⁵ მოვლენა აუცილებლად სამომავლო უნდა იყოს²⁶ (მაგ., შრომითი ბინადრობის მიღება კონკრეტულ დამსაქმებელთან მუშაობის უფლებით²⁷). რაც შეეხება შემდეგ საფუძველს, ვადას, ისიც ადმინისტრაციული აქტის დამატებითი პირობაა, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის დროში მოქმედებას განსაზღვრავს.²⁸ წინა შემთხვევის მსგავსად, აქაც გამოიყოფა შეყოვნებითი და გაუქმებადი ვადის განსაზღვრა, ე.ი. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების დაწყებისა და დასრულების ვადები,²⁹ თუმცა იმ განსხვავებით, რომ

²⁴ § 36 VwVfG.

²⁵ P. Tiedemann, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, 56. Edition Stand:01.07.2022, § 36 Rn. 41.

²⁶ M. Schröder, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, Werkstand: 2. EL April 2022, § 36 Rn. 55.

²⁷ შეად. „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

²⁸ BVerwG, NVwZ 2012, 1547, 1550.

²⁹ შეად. P. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 9 Aufl., 2018, § 36 Rn. 70 f.

პირობასთან მიმართებით, ცნობილი არაა, მოვლენა საერთოდ დადგება თუ არა მომავალში.³⁰ ვადის გასვლის სამართლებრივ კონსტელაციაში დასრულება უნდა გაიმიჯნოს დროის გასვლის გამო უკანონობაში გადაზრდის შემთხვევისაგან. მაგალითად, ასეთია საპოლიციო სამართალში ცნობილი არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა დროითი ფაქტორის გამო (*Zeitliches Übermaßverbot*), რომელშიც დროის გასვლის შემდეგ საფრთხე იმგვარად შეიძლება ტრანსფორმირდეს, რომ ღონისძიება, რომელიც თავდაპირველად თანაზომიერი იყო, შემდგომ არათანაზომიერი გახდეს.³¹

აქტის დასრულების ფაქტობრივი საფუძვლებია რეგულირების საგნის გაქრობა (მაგ., პირთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული აქტის ადრესატის გარდაცვალება,³² შენობის დემონტაჟი,³³ იურიდიული პირის ლიკვიდაცია³⁴) და დროის გასვლა (მაგ., კონკრეტულ დღეს დემონსტრაციის გამართვის აკრძალვა ამ დღის გასვლის შემდეგ სრულდება).³⁵

4. ქართული მიდგომა

განგრძობითი აღიარებითი სარჩელი ქართულ სამართალში მოცემულია სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილში: „სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების შემთხვევაში სასამართლო უფლებამოსილია, მხარის კანონიერი ინტერესის არსებობისას და მისი მოთხოვნით, ბათილად ცნოს ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.“ ქართული მონესრიგება, როგორც სისტემური, ისე შინაარსობრივი თვალსაზრისით გერმანულის მსგავსია. სასკ-ის 32-ე მუხლი VWGO-ის 113-ე პარაგრაფის მსგავსად, შეცილებითი სარ-

³⁰ M. Schröder (Fn. 26), 54.

³¹ M. Goldhammer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 2. EL April 2022, § 43 Rn. 107.

³² BVerwG, NVwZ 2001, 209.

³³ S. Detterbeck (Fn. 16), 1422.

³⁴ BVerwG, MMR 2015, 548, 549.

³⁵ S. Detterbeck (Fn. 16), 1422.

ჩელის დასაბუთებულობით იწყება, რომელსაც აქტის აღსრულების წესის გაუქმება და განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი მოსდევს.

VWGO-ის 113-ე პარაგრაფის პირველი აბზაცის მე-4 წინადადებასა და სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილს შორის განსხვავება შემდეგ საკითხებში ვლინდება:

პირველ რიგში, ქართულ მონესრიგებაში გამიჯნული არაა, თუ როდის უნდა მოხდეს აქტის დასრულება, სარჩელის აღძვრამდე, თუ სარჩელის აღძვრის შემდეგ. მისთვის არსებითია „ბათილად ცნობა“ სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე მოხდეს, რაც, შესაბამისად, დასრულების ორივე შემთხვევას მოიცავს. გერმანულ მონესრიგებაში „*vorher erledigt*“ („მანამდე დასრულდა“) შედარებით ბუნდოვანია, ვინაიდან საკითხავია, „მანამდე დასრულებაში“, სასკ-ის მსგავსად, იგულისხმება თუ არა სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე ეტაპი. ამის სასარგებლოდ მეტყველებს ის, რომ ნორმა თავისი შინაარსით, სასამართლო გადაწყვეტილებას მიემართება. შესაბამისად, სავსებით ლოგიკურია, რომ სიტყვა „მანამდე“ გადაწყვეტილების გამოტანამდე დასრულებას ნიშნავდეს.³⁶ საპირისპირო არგუმენტად ნორმის სისტემური კონტექსტი სახელდება, რადგან შეცილებითი სარჩელის შედეგიანობის შემთხვევაში, გადაწყვეტილება კონკლუდენტურად ადგენს გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტის უკანონობას, ხოლო როდესაც გასაჩივრებული ადმინისტრაციული აქტი დასრულდა და მის გაუქმებას აზრი ეკარგება, შუამდგომლობის საფუძველზე, სასამართლოს მიერ მისი უკანონოდ აღიარება ხდება, თუ მოსარჩელეს ამის კანონიერი ინტერესი გააჩნია და მანამდე აღძრული შეცილებითი სარჩელი თავდაპირველად დასაშვები იყო.³⁷ ამდენად, ნორმის პირდაპირი (ანალოგიის გარეშე) გამოყენების არეალი თავდაპირველად აღძრული შეცილებითი სარჩელის განგრძობაში გამოიხატება. შესაბამისად, მანამდე დასრულება არ მოიცავს სარჩელის აღძვრამდე პერიოდსაც. მსგავს სისტემურ კავშირზე ქართველმა კანონმდებელმა უარი განაცხადა და განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის მოქმედება პირდაპირ გა-

³⁶ F. Fechner, Die Rechtswidrigkeitsfeststellungsklage – Sachentscheidungs-voraussetzungen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen Verwaltungsakte, die sich vor Klageerhebung erledigt haben, NVwZ 2000, 121, 122.

³⁷ W-R. Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl., 2014, Rn. 321.

ავრცელა გადაწყვეტილების გამოტანამდე პერიოდზე, რაც უშუალოდ გამომდინარეობს ნორმაში მითითებული სიტყვებიდან „სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე“.

შემდეგი განმასხვავებელი ნიშანი დასრულების ცნებასთანაა დაკავშირებული. როგორც აღინიშნა, გერმანულ სამართალში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ობიექტი ბათილად ცნობილი ან სხვაგვარად დასრულებული ადმინისტრაციული აქტია. სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილის დისპოზიცია მხოლოდ ბათილობას მოიცავს. საყურადღებოა, რომ 2005 წლის ცვლილებამდე³⁸ მოქმედ რედაქციაში, ბათილად გამოცხადების ნაცვლად, მითითებული იყო ძალადაკარგულად გამოცხადება. ძველი რედაქციის მიზანშეწონილობა, ერთ-ერთი მოსაზრებით, იმითაა ახსნილი, რომ სზაკ-ით ძალადაკარგულად გამოცხადება გულისხმობს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეწყვეტას და სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას მისი გამოცხადების და არა ძალაში შესვლის მომენტიდან. თუ პირი დაეთანხმებოდა ძალადაკარგულად გამოცხადებას, მაშინ საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 272-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, სასამართლო წარმოებას შეწყვეტდა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსარჩელე იშუამდგომლებდა ბათილად გამოცხადების თაობაზე.³⁹ წარმოდგენილ მსჯელობაში მთავარი აქცენტი ძალადაკარგულად გამოცხადების სამართლებრივ შედეგზეა გადატანილი, რომ მხოლოდ ძალადაკარგულობა მოსარჩელისთვის არახელსაყრელი შეიძლება აღმოჩნდეს, რაც ნამდვილად არაა გამორიცხული, თუმცა, როგორც ნორმის თავდაპირველი, ისე მოქმედი ვერსია სხვა შინაარსის მატარებელია. ბათილად ცნობისა და ძალადაკარგულად გამოცხადების საერთო ნიშანი ისაა, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი მოქმედება სრულდება, მისი ფაქტობრივი წონა იკარგება, თუმცა განსხვავებულია მათი ობიექტები – პირველ შემთხვე-

³⁸ იხ. „საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 24 ივნისის კანონი, №1800 – სსმ, №37, 14.07.2005 წ.

³⁹ ი. თოდრია, წიგნში: ვაჩაძე/თოდრია/ტურავა/წიკეპლაძე, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, 2005, მუხლი 32, 185.

ვაში უკანონო, ხოლო ძალადაკარგულობის შემთხვევაში კანონიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის სამართლებრივი შედეგი ბათილად აღიარებას გულისხმობს, რაც, ერთი შეხედვით, მხოლოდ პირველი შემთხვევისთვისაა რელევანტური, თუმცა ძალადაკარგულად გამოცხადებაც არ გამოორიცხავს ადმინისტრაციული ორგანოს სუბიექტურ შეხედულებებს, როცა იგი რეალურად უკანონო აქტს, როგორც კანონიერს ისე აუქმებდეს. ამდენად, ორივე შემთხვევაში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი ხდება ის საპროცესო მექანიზმი, რომელიც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასრულებას ბათილად აღიარებით პასუხობს, მიუხედავად მისი გაუქმებისას წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგისა. შესაბამისად, მთავარია კანონიერი ინტერესი უკანონო აქტის გაუქმებაზე და არა ის, თუ რა გზით დასრულდა იგი (მაგალითად, მიიჩნევს თუ არა მას გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო კანონიერად). აქედან გამომდინარე, აღიარების ინტერესი არსებობს არა განკერძოებით ძალადაკარგულად თუ ბათილად გამოცხადებულ, არამედ, როგორც დასრულებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე. ამასთან, ავტორი მიუთითებს, რომ სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილიდან ტერმინი „ძალადაკარგულის“ ამოღება შეცდომა იყო.⁴⁰ ეს პოზიცია გასაზიარებელი იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ ძალადაკარგულობას, როგორც დასრულების ერთ-ერთ ფორმად მივიჩნევთ და არა *a priori* იმის თქმის საფუძვლად, რომ ნორმაში ნაცვლად ბათილობისა, ძალადაკარგულობა უნდა ეწეროს.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ქართული ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ხარვეზიანია და აუცილებელია, როგორც სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილის განვრცობა, ისე სზაკ-ში „დასრულების“ ცნების შემოტანა. მიუხედავად ამისა, არსებული მონესრიგებაც შეიძლება ფართოდ განიმარტოს საპროცესო თუ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ქრილში. სხვა შემთხვევაში, „სხვაგვარად დასრულებული აქტების“ მიმართ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის გამოყენებაზე უარის თქმა წინააღმდეგობრივი იქნება სამართლიანი სასამართლოს უფლებასთან. გერმანულ მონესრიგებაში მსგავსი ფართო ინტერპრე-

⁴⁰ ი. თოდრია (სქოლიო 39).

ტაციის საჭიროება არ არსებობს, რადგან „აქტის სხვაგვარად დასრულება“ აქტის დასრულების ყველა შესაძლო შემთხვევას მოიცავს.

III. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის საგანი

1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის მოქმედება ისეთ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე⁴¹ ვრცელდება, რომელიც თავდაპირველად (დასრულებამდე) შემზღვევლი ბუნების მქონე იყო. ამიტომ, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს, რამდენად არის სახეზე ინდაქტი და გააჩნია თუ არა მას შემზღვევლი ხასიათი.⁴² ამავდროულად, რაც მთავარია, იგი უნდა იყოს დასრულებული და აღარ წარმოშობდეს სამართლებრივ შედეგებს.

შესაძლოა, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი კონკურენციაში აღმოჩნდეს სარჩელთა სხვა სახეებთან. სარჩელის საგანთან მიმართებით, პირველ რიგში, იგი უნდა გაიმიჯნოს შეცილებითი სარჩელისგან, როგორც ვინრო, ისე ფართო გაგებით.

ვინაიდან შეცილებით სარჩელთან დაკავშირებული გადანყვეტილების გამოტანის მომენტისთვის აუცილებელია, ინდ. აქტი ობიექტურად არსებობდეს და არ იყოს დასრულებული,⁴³ მისი დასრულების შემთხვევაში, შეცილებითი სარჩელი დასაშვებობის პირველივე ეტაპზე სარჩელის სათანადო სახე ვერ იქნება,⁴⁴ ან სხვა მოსაზრებით, ამ დროს სამართლებრივი დაცვის ინტერესი გამოირიცხება.⁴⁵ შესაბამისად, ვინრო გაგებით, დასრულებული ინდ. აქტი შეცილებითი სარჩელის

⁴¹ შემდგომ შემოკლებულია, როგორც ინდ. აქტი.

⁴² შეად. *F. Hufen, Verwaltungsprozessrecht*, 11. Aufl., 2019, § 18 Rn. 39.

⁴³ *J. Pietzcker, N. Marsch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*, Stand: Februar 2021, §42 Rn. 20; *J. Albedyll*, in: *Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*, 7. Aufl., 2018, § 42 Rn. 15.

⁴⁴ *C. Bamberger* (Fn. 13), 56.

⁴⁵ *W-R. Schenke* (Fn. 37), 309.

ფარგლებში ვერ მოექცევა. ამავე დროს, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ბუნების გათვალისწინებით, ასევე გასარკვევია თავად განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი ხომ არ ექცევა შეცილებით სარჩელში. ერთ-ერთი მოსაზრებით, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი „კუბირებულ“, „ამჟღირებულ“, „შემოკლებულ“ ან „რედუცირებულ“ შეცილებით სარჩელად განიხილება.⁴⁶ ამ საფუძვლით, უკანონობის აღიარებისაკენ მიმართული განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი შეცილებითი სარჩელის ქვესახედ უნდა იქნეს მიჩნეული,⁴⁷ რადგან იგი სწორედ გაუქმებისკენ იყო მიმართული, თუმცა მოგვიანებით თავდაპირველი მნიშვნელობა (გაუქმების საგანი) დაკარგა.⁴⁸ ამგვარი დაქვემდებარება, როგორც დავის საგნის, ისე სამართლებრივი შედეგების გათვალისწინებით, არასწორია. უფლების დაცვის ორივე საშუალებაში მოსარჩელის მიზანი განსხვავებულია.⁴⁹ სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით, შეცილებითი სარჩელისგან განსხვავებით, სასამართლო გადანყვეტილება სამართლებრივი მდგომარეობის ცვლილებას არ უკავშირდება.⁵⁰

აღიარებით სარჩელთან დაკავშირებით, უნდა დაზუსტდეს, რა სახის კონკურენცია შეიძლება წარმოიშვას. გერმანული ადმინისტრაციული საპროცესო სამართალი განასხვავებს აღიარებითი სარჩელის ოთხ სახეს:⁵¹ ზოგად აღიარებით სარჩელს (პოზიტიური აღიარებითი სარჩელი, ნეგატიური აღიარებითი სარჩელი და არარად აღიარების სარ-

⁴⁶ H. Dreier, Fortsetzungsfeststellungswiderspruch und Kostenentscheidung bei Erledigung des Verwaltungsaktes im Vorverfahren, NVwZ 1987, 474, 476 f.; F O. Kopp, Anm. zu VGH München, DVBl. 1992, 1492 f.; W-R. Schenke, Klage gegen erledigte Verwaltungsakte ohne Widerspruchsverfahren, BayVbl. 1969, 304, 305; R. P. Schenke, Neue Wege im Rechtsschutz gegen vorprozessual erledigte Verwaltungsakte?, NVwZ 2000, 1255, 1258.

⁴⁷ შეად. OVG Koblenz, NJW 1982, 1301, 1302.

⁴⁸ H. Dreier (Fn. 46).

⁴⁹ F. Fechner (Fn. 36), 125.

⁵⁰ D. Ehlers, Verwaltungsgerichtliche Fortsetzungsfeststellungsklage, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, § 26 Rn. 2.

⁵¹ M. Martini, Verwaltungsprozessrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Systematische Darstellung in Grafik-Text-Kombination, 6. Aufl., 2017, 71.

ჩელი),⁵² განგრძობად აღიარებითი სარჩელს, პრევენციულ აღიარებით სარჩელსა და შუალობით აღიარებით სარჩელს.⁵³ განსახილველ შემთხვევაში რელევანტურია ზოგადი აღიარებითი სარჩელისა და განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის კონკურენცია, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ორივე მათგანთან დაკავშირებული სასამართლო გადაწყვეტილება დეკლარაციული ხასიათისაა. ზოგადი აღიარებითი სარჩელი მოიცავს 2 ნაწილს: სამართლებრივი ურთიერთობის (პოზიტიურად/ნეგატიურად) დადგენასა და ადმინისტრაციული აქტის არარად აღიარებას. მართალია, მისი საგანი ადმინისტრაციული აქტიც შეიძლება იყოს, თუმცა იგი მხოლოდ არარად აღიარებით შემოიფარგლება და არ მოიცავს ადმინისტრაციული აქტის უკანონობის სასამართლო წესით აღიარებას.⁵⁴ ამავდროულად გასათვალისწინებელია, რომ შეცილებითი სარჩელის მსგავსად, არარად აღიარების სარჩელის ძირითადი საგანიც შეიძლება დასრულდეს (მაგ., თუ იგი აღარ ითვალისწინებს მოქმედების ვადას).⁵⁵ ამ შემთხვევაში, არარად აღიარების სტანდარტული შემთხვევისაგან განსხვავებით, დასრულებული ადმინისტრაციული აქტის აღიარების ინტერესი მხოლოდ საგამონაკლისო შემთხვევაში არსებობს.⁵⁶

ქართულ მონესრიგებასთან დაკავშირებით, დამატებით ხაზი უნდა გაესვას სასკ-ის 25-ე მუხლის შინაარსს, რომელიც გარდა აქტის არარად აღიარებისა და სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა/არარსებობის დადგენისა, ცალკე გამოყოფს უფლების არსებობა/არარსებობის დადგენას. თუმცა მისი გამოყოფის აუცილებლობა არ არსებობს, ვინაიდან იგი სამართლებრივი ურთიერთობის შემადგე-

⁵² § 43 VwGO.

⁵³ § 173 S. 1 VwGO გერმანიის სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის (ZPO) § 256 II-თან ბმაში.

⁵⁴ *D. Ehlers* (Fn. 50).

⁵⁵ BVerwG, NVwZ-RR 2000, 324.

⁵⁶ თუმცა განსხვავებულადაა შეფასებული, რამდენად არსებობს კავშირი განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის მოსარჩელის კანონიერ ინტერესთან. იხ. *W-R. Schenke, Rechtsschutz gegen nichtige Verwaltungsakte*, JuS 2016, 97, 98 და ამავე სტატიის მე-6 სქოლიო.

ნელი ნანილია.⁵⁷ ამდენად, როგორც გერმანიაში, ისე საქართველოში დასრულებული ინდ. აქტი/ადმინისტრაციული აქტი მხოლოდ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის საგანი შეიძლება იყოს.

2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

გერმანულ სამართალში VWGO-ის 47-ე პარაგრაფი კანონქვემდებარე ნორმების⁵⁸ კონტროლს ითვალისწინებს. ამ შემთხვევაში არსებობს არა სასარჩელო წარმოება, არამედ განაცხადზე წარმოება, რამდენადაც მისი წინაპირობა არაა სუბიექტური უფლების დარღვევის არსებობა.⁵⁹ ადმინისტრაციული ნორმატკონტროლის ზოგადსავალდებულო ძალის გამო, იგი ობიექტურ შეცილებით წარმოებად იწოდება,⁶⁰ ხოლო სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით, *erga omnes* (ყველას მიმართ) მოქმედება გააჩნია.⁶¹ საინტერესოა, რომ გერმანულ სამართალში კანონქვემდებარე აქტი, როგორც ადმინისტრაციული ნორმატკონტროლის, ისე კონსტიტუციური სარჩელის საგანი შეიძლება გახდეს, რასთან დაკავშირებითაც, გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის⁶² საფუძველზე, სუბსიდიურობის პრინციპი მოქმედებს.⁶³ ეს განსაკუთრებით აქტუალური გახდა კოვიდ დადგენილებებთან მიმართებით, სადაც

⁵⁷ მ. კობალეიშვილი (სქოლიო 10), 2018, 294.

⁵⁸ გასათვალისწინებელია, რომ VWVfG-ის მნიშვნელობით, ადმინისტრაციული წარმოების ნორმები ადმინისტრაციულ ნორმატკონტროლზე არ ვრცელდება. VWVfG-ის მე-9 პარაგრაფი ადმინისტრაციული წარმოების მოქმედებას ადმინისტრაციულ აქტსა და საჯარო-სამართლებრივ ხელშეკრულებაზე ავრცელებს.

⁵⁹ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 12. Aufl., 2021, § 19 Rn. 4.

⁶⁰ BVerwG, NVwZ 1990, 157, 159.

⁶¹ K. Redeker, H-J. von Oetzen, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 16. Aufl., 2014, § 47 Rn. 1; BVerfG, NVwZ 2007, 1172, 1174.

⁶² § 90 II des Bundesverfassungsgesetzes (BVerfGG).

⁶³ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, სუბსიდიურობის პრინციპი საკონსტიტუციო სასამართლოს განტვირთვას ემსახურება (Gesetzesbegründung, BT- Drs. 7/4324, 10).

დადგინდა, რომ ჯერ ადმინისტრაციული სასამართლოს გზა უნდა ამოიწუროს და კონსტიტუციური სარჩელი დასაშვები მხოლოდ შემდეგ გახდება.⁶⁴

კოვიდ პანდემიის შედეგად, მანამდე არც თუ ისე პოპულარულმა ადმინისტრაციულმა ნორმათკონტროლმა გერმანიაში განსაკუთრებული აქტუალობა მოიპოვა, მათ შორის, იმ მიზეზით, რომ კოვიდ დადგენილებები, როგორც წესი, მოკლევადიანი მოქმედებით გამოირჩეოდნენ. აქედან გამომდინარე, გაჩნდა შემდეგი საპროცესო-სამართლებრივი კითხვა: დროის გავლის გამო ძალადაკარგული დადგენილებები კვლავ განიხილებოდა თუ არა ადმინისტრაციული ნორმათკონტროლის საგნად და, შესაბამისად, ისევ არსებობდა თუ არა სუბსიდიურობის დაცვის ვალდებულება.

საყურადღებოა, რომ VWGO-ის 47-ე პარაგრაფის მე-5 აბზაცის პირველი წინადადებიდან ბათილად აღიარება არ გამომდინარეობს. თუმცა, სასამართლო პრაქტიკა ნორმის ფართო განმარტებას მიმართავს და განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ანალოგიას გამოირიცხავს, ვინაიდან ამის აუცილებლობა არ არსებობს.⁶⁵ ადმინისტრაციული ნორმათკონტროლი მაშინაა დასაშვები, თუ „წარსულში არსებული ფაქტობრივი გარემოება ჯერ კიდევ ამ სამართლებრივი ნორმების შესაბამისად უნდა გადანყდეს“,⁶⁶ ან თუ დროის გავლის გამო ის ძალადაკარგულია.⁶⁷ ამგვარი არგუმენტაცია VWGO-ის 47-ე პარაგრაფის მე-2 აბზაცში გათვალისწინებულ სასარჩელო უფლებამოსილებას ეფუძნება, რომლის არსებობა, მიმდინარე ან მოსალოდნელ დარღვევაზე დამოკიდებული, რაც, როგორც წესი, მოქმედი ნორმების მეშვეობით ხდება. ამავდროულად არასასურველი იქნება, სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობა მხოლოდ იმ მიზეზით გამოირიცხოს, რომ ნორმა ძალადაკარგულია.⁶⁸ ამიტომ, როდესაც შემდგომში კვლავ მითითებ-

⁶⁴ იხ. BVerfG, NJW 2020, 1429.

⁶⁵ BVerwG, NJW 1984, 881.

⁶⁶ BVerwG, NJW 1978, 2522, 2523.

⁶⁷ BVerwG, NVwZ-RR 2002, 152.

⁶⁸ BVerwG, NJW 1984, 881. გასათვალისწინებელია, რომ კანონქვემდებარე ნორმებთან დაკავშირებით, ტერმინი ძალადაკარგულობა (*Außerkräfttreten*)

ულია სამართლებრივ დარღვევაზე, ნორმათკონტროლი დასაშვებია.⁶⁹ სწორედ დასახელებული საფუძვლების გათვალისწინებით, გერმანიის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სასამართლომ დაუშვებლად მიიჩნია ბავარიის ინფექციისგან დაცვის ღონისძიებების შესახებ მე-2 დადგენილებით გათვალისწინებული გადაადგილების შეზღუდვის წინააღმდეგ შეტანილი კონსტიტუციური სარჩელი, რადგან დარღვეული იყო BVerfGG-ის 90-ე პარაგრაფის მე-2 აბზაცით გათვალისწინებული სუბსიდიურობის პრინციპი.⁷⁰ მიუხედავად იმისა, რომ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ანალოგია უარყოფილია, ლოგიკური და მიზანშეწონილია სამართლებრივი დაცვის აუცილებლობის კრიტერიუმების განსაზღვრისას იმავე კრიტერიუმების გამოყენება, რაც განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის შემთხვევაში გამოიყენება.⁷¹

რაც შეეხება ქართულ ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალს, გერმანულისგან განსხვავებით, იგი ადმინისტრაციული ნორმათკონტროლის დამოუკიდებელ მექანიზმს არ ითვალისწინებს. ეს შეცვლილებითი სარჩელის ფარგლებში ხორციელდება, მხოლოდ იმ თავისებურებით, რომ განსხვავებულია სარჩელის წარდგენის ვადები ინდ. აქტისა (ერთი თვე) და ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისთვის⁷² (სამი თვე).

სასკ-ის 32-ე მუხლის პირველი ნაწილი 22-ე მუხლთან ბმაში ერთმანეთისგან არ ასხვავებს ინდ. აქტსა და ნორმატიულ ადმინისტრაციულ აქტს, თუმცა სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილი მხოლოდ ინდ. აქტს მიემართება. ვინაიდან ქართული კანონმდებლობა განცალკევებულ ადმინისტრაციულ ნორმათკონტროლს არ იცნობს, მიზანშეწონილია ნორმატიულ ადმინისტრაციულ აქტზე სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3

გამოიყენება, რომელსაც ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულობის (*Widerruf*) იდენტური მნიშვნელობა არ აქვს.

⁶⁹ BVerfG, NVwZ 2004, 1122.

⁷⁰ BVerfG, NJW 2020, 2326.

⁷¹ შეად. S. *Detterbeck*, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 19. Aufl., 2021, Rn. 1410; *W-R. Schenke*, in: *Kopp/Schenke (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*, 27. Aufl., 2021, §47 Rn. 90.

⁷² შემდგომ შემოკლებულია, როგორც ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტი

ნაწილის ანალოგიის გამოყენება. მართალია, ეს უკანასკნელი არ შეესაბამება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის დათქმას ანალოგიის გამოყენების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, თუმცა ამისდა მიუხედავად, გარკვეულ შემთხვევებში სასამართლო პრაქტიკა მაინც მიმართავს ანალოგიის ხერხს.⁷³ მოცემულ შემთხვევაში, სავარაუდოდ, მოხდა გერმანული მონესრიგების გაუაზრებელი გადმოღება, რომელშიც ასევე ტექნიკური შეცდომის საფუძველზე, ნაცვლად ბათილად ცნობისა, ძალდაკარგულად გამოცხადება მიეთითა. უშუალოდ სარჩელის საგანთან მიმართებით, ნორმის თავდაპირველ ვერსიაში გერმანულის იდენტიურად, ადმინისტრაციული აქტი⁷⁴ ჩაინერა და შემდეგ ინდ. აქტით შეიცვალა⁷⁵, რაც სისტემური თვალსაზრისით, მხოლოდ სასკ-ისა და სზაკ-ის სხვა ნორმებთან შინაარსობრივ შესაბამისობას ისახავდა მიზნად და გამორჩენილია საერთო ცნების მითითება, რომელიც ნორმატიულ ადმინისტრაციულ აქტსაც მოიცავს. რაც შეეხება შესაძარებელ შემთხვევას, როგორც ინდ. აქტი, ისე ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება გახდეს დასრულების საგანი. სასკ არ ითვალისწინებს დამოუკიდებელ ადმინისტრაციული ნორმატიონის მექანიზმს, შესაბამისად, არ არსებობს სხვა ნორმა, გარდა სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილისა, რომელიც დასრულებული ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტის უკანონოდ აღიარების შესაძლებლობას იძლევა. ამის საპირისპირო სხვა განმარტება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციით დაცულ სამართლიანი სასამართლოს უფლებას.

⁷³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ და სხვა კატეგორიის საქმეთა პალატის 17.03.2009 წლის გადაწყვეტილება/ განჩინება, საქმის №ბს-1433-1391(კ-08).

⁷⁴ თუმცა ადმინისტრაციული აქტი არ ყოფილა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის იდენტიური. მაშინდელი სზაკ გამოყოფდა საერთო ცნებას – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რომელიც ადმინისტრაციულ აქტსა და ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს აერთიანებდა.

⁷⁵ იხ. „საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 24 ივნისის კანონი №1801 – სსმ I, №37, 14.07.2005 წ.

3. რეალაქტი

გერმანულ სამართალში რეალაქტთან დაკავშირებით გამოიყენება ზოგადი მავალდებულებელი სარჩელი (*Allgemeine Leistungsklage*), რომელიც მოიცავს ქმედების განხორციელებასა და განხორციელებისაგან თავის შეკავებასთან დაკავშირებულ სარჩელებს. აღსანიშნავია, რომ სარჩელის ეს სახე კოდექსით არაა ექსპლიციტურად რეგულირებული, თუმცა გამომდინარეობს VWGO-ის სხვადასხვა ნორმებიდან.⁷⁶ ამისგან განსხვავებით, ქართულ სამართალში არსებობს, როგორც რეალაქტის დეფინიცია,⁷⁷ ისე მასთან დაკავშირებული საპროცესო/საჩივართან დაკავშირებული მექანიზმი.⁷⁸ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მსგავსად, შესაძლოა, რეალაქტიც იყოს დასრულებული. ამის შესახებ საინტერესო განმარტებას ვხვდებით საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაში. ერთ-ერთ განჩინებაში⁷⁹ უზენაესმა სასამართლომ განიხილა დემონტაჟის სამართლებრივი ბუნება, რომელიც შეაფასა დასრულებულ მოქმედებად და მასთან დაკავშირებულ საპროცესო-სამართლებრივ საშუალებად აღიარებითი სარჩელი განისაზღვრა. სასამართლო სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობებზე მსჯელობისას მიუთითებს, რომ იგი ვერ იქნება დასაშვები, თუ ის „აბსტრაქტულ სამართლებრივ საკითხს, ზოგადი უფლების ან ვალდებულების, ფაქტობრივი გარემოების ან სამართლებრივი ურთიერთობის არადამოუკიდებელ ნაწილს ეხება.“

როგორც ირკვევა, საკასაციო სასამართლომ ფაქტობრივი საფუძვლით დასრულებულ რეალაქტზე აღიარებითი სარჩელი გაავრცელა და სარჩელის დასაშვებობა არა მხოლოდ ქმედების უკანონობას,

⁷⁶ იხ. *W. Erbguth, A. Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht*, 10. Aufl., 2020, § 11 Rn. 4.

⁷⁷ იხ. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

⁷⁸ იხ. სზაკ-ის 177-ე მუხლის მე-3 ნაწილი და სასკ-ის 24-ე მუხლი.

⁷⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 02. 10. 2014 წლის გადაწყვეტილება/ განჩინება საქმის №ბს-595-573 (კს-13).

არამედ მხარის კანონიერ ინტერესსაც დაუკავშირა. სარჩელი დასრულებული რეალაქტის უკანონოდ აღიარების თაობაზე, როგორც გერმანიაში, ისე საქართველოში, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ანალოგიით დაუშვებელია, რადგან ის ზოგადი აღიარებითი სარჩელის საგანია.⁸⁰ მაგალითად, პირს შეუძლია აღძრას ნეგატიური აღიარებითი სარჩელი იმ საფუძვლით, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ გამოსცა უკანონო რეალაქტი. ამ შემთხვევაში რეალაქტის უკანონოდ აღიარება გულისხმობს მის გამოცემასთან მიმართებით, უფლების არარსებობის დადგენას, რომელიც თავის მხრივ, **VwGO**-თი და სასკ-ით გათვალისწინებული სამართალურთიერთობის ცნებაში ექცევა (იმ სამართლებრივი ურთიერთობის აღიარება, რომელიც არ წარმოშობილა), ამიტომ საკანონმდებლო რეგულირების ხარვეზის არარსებობის გამო, ანალოგიის გამოყენება დაუშვებელია.⁸¹

განგრძობადი აღიარებითი სარჩელისა თუ ზოგადი მავალდებულებელი სარჩელის, როგორც სარჩელის სათანადო სახის განსაზღვრისთვის, გადამწყვეტი ინდ. აქტისა და რეალაქტის გამიჯვნაა, რაც მონესრიგების ელემენტის არსებობაზე გადის. მაგალითად, საპოლიციო კორდონის, როგორც რეალაქტის წინააღმდეგ, ზოგადი აღიარებითი სარჩელი გამოიყენება.⁸² ამის საპირისპიროდ, დემონსტრაციის დაშლა ადმინისტრაციული აქტია (ზოგადი განკარგულება), შესაბამისად, დემონსტრაციის დასრულების შემთხვევაში, მის წინააღმდეგ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის გამოყენება იქნება შესაძლებელი.⁸³

⁸⁰ რაც §43 **VwGO**-თი და სასკ-ის 25-ე მუხლითაა უზრუნველყოფილი.

⁸¹ OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016 – 3 A 64/14, juris Rn. 26 f.; *H-U. Erichsen*, Die Fortsetzungsfeststellungsklage, JURA 1989, 49, 52; *J. Rozek*, Grundfälle zur verwaltungsgerichtlichen Fortsetzungsfeststellungsklage, JuS 1995, 414, 416; *W-R. Schenke*, Polizei und Ordnungsrecht, 8. Aufl., 2013, Rn. 667.

⁸² *J. Scheu, J. Jochem*, Fortgeschrittenenklausur – Öffentliches Recht: Polizei- und Ordnungsrecht – Versammlungen von gewaltbereiten Personen, JuS 2022, 330, 332.

⁸³ *J. Scheu, J. Jochem* (Fn. 82), 331 f.

IV. განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის სამართლებრივი კონსტელაცია

I. შეცილებითი კონსტელაცია

გერმანულ სამართალში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი, თავისი თანდაყოლილი მნიშვნელობით, შეცილებითი პროცესის განგრძობას ისახავს მიზნად, რაც იმას გულისხმობს, რომ იგი სამართლებრივი თუ ფაქტობრივი საფუძვლით დაუშვებლად ქცეულ შეცილებით სარჩელს ანაცვლებს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ხდება „დასრულებული“ შეცილებითი პროცესის გაგრძელება, რა მიზეზითაც, განგრძობად აღიარებით სარჩელს „გაგრძელებულ შეცილებით სარჩელად“ მოიხსენიებენ.⁸⁴

ადმინისტრაციული აქტი, როგორც პროცესის მიმდინარეობისას, ისე მანამდე შეიძლება დასრულდეს, ე.ი. *სარჩელის აღძვრის შემდეგ ან სარჩელის აღძვრამდე*. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით საპოლიციო სამართალში გვხვდება, რომელშიც უმრავლეს ღონისძიებათა განხორციელება, უკვე მის დასრულებას გულისხმობს.⁸⁵ ვინაიდან VWGO-ის 113-ე პარაგრაფის პირველი აბზაცის მე-4 წინადადება პირდაპირ მხოლოდ შეცილებითი სარჩელის აღძვრის შემდეგ ადმინისტრაციული აქტის დასრულებაზე ვრცელდება, სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისად, ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის მიზნით, ეს ნორმა ანალოგიის წესით აგრეთვე უნდა გავრცელდეს შეცილებითი სარჩელის აღძვრამდე დასრულებაზე.⁸⁶ წარმოდგენილ შემთხვევაში ანალოგიის გამოყენება მიზანშეწონილია იმდენად, რამდენადაც სახეზეა როგორც მოწესრიგების ხარვეზი, რომელიც დაუგეგმავია, ისე მსგავსი ინტერესების მდგომარეობა (ე.ი. ანალოგიის დასაშვებობის წინაპირობები).⁸⁷ ამდენად, გერმანულ სამართალში განგრძობადი აღ-

⁸⁴ შეად. R. Pietzner, M. Ronellenfitch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 13. Aufl., 2014, Rn. 1102.

⁸⁵ C. Heitsch, in: Eiding/Hofmann-Hoepfel (Hrsg.), Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl., 2022, Rn. 129.

⁸⁶ შეად. BVerfG, NJW 2004, 2510 f.; BVerwGE 12, 87, 90.

⁸⁷ დანვრილებით იხ. D. Ehlers (Fn. 50), 18 ff.

იარებიითი სარჩელის ფარგლები გაფართოებულია. მიუხედავად ამისა, „განვრცობითი“ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი⁸⁸ არ გამორიცხავს ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებულ დასაწყისში მოხმობილ არგუმენტაციას, რადგან ამ შემთხვევაში გაფართოვდა არა, ზოგადად, აღიარებითი სარჩელი, არამედ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ფარგლები. აქედან გამომდინარე, ვერ იქნება ის მოსაზრება გაზიარებული, რომ განგრძობა მხოლოდ სარჩელის აღძვრის შემდეგ დაუშვებელ შეცდომებით სარჩელს მიემართება,⁸⁹ არამედ ეს, ზოგადად, პროცესის განგრძობას გულისხმობს.⁹⁰

ქართულ ადმინისტრაციულ პროცესში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ფარგლები ამგვარად არ „განივრცობა“. ვინაიდან სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილი სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე ბათილად ცნობილ ინდ. აქტებს აერთიანებს, შესაბამისად, მნიშვნელობა არ აქვს, დასრულება სარჩელის აღძვრის შემდეგ მოხდება, თუ სარჩელის აღძვრამდე. მიუხედავად ამისა, ანალოგიის გამოყენება აუცილებელია დასრულების ცნებასთან მიმართებით, რომელიც ფართოდ უნდა განიმარტოს და მხოლოდ ბათილობით არ შემოიფარგლოს. ამავდროულად, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გათვალისწინებით, იგი ნორმატიულ ადმინისტრაციულ აქტზეც უნდა გავრცელდეს. მართალია, ანალოგიის გამოყენების თვალსაზრისით, დასრულების მომენტს ქართულ სამართალში მნიშვნელობა არ ენიჭება, თუმცა გერმანიის მსგავსად, აქაც მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული, რომ სარჩელის აღძვრამდე დასრულების კონსტელაციაში, სარჩელის საგანი არ შეიძლება იყოს უკვე ფორმალურად ძალმოსილი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.⁹¹

⁸⁸ გერმ. „erweiterte“ Fortsetzungsfeststellungsklage, იხ. G. Pfeifer, D. Buchinger, Anm. zu BVerwG, Urt. v. 09.02.1967 – I C 49.64.: Verwaltungsprozessrecht: «Schwabinger Krawalle», JA 2006, 102 ff. ავტორები ასევე მიუთითებენ, რომ „განვრცობითი“ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი არ წარმოადგენს „ამპუტირებულ“ შეცდომებით სარჩელს, რადგან თავდაპირველი სარჩელიდან არაფერია „ამპუტირებული“.

⁸⁹ H. Sodan (Fn. 17), 68.

⁹⁰ შეად. F. Hufen (Fn. 42), 36.

⁹¹ შეად. BVerwG, NVwZ 2000, 63, 64. ფორმალურ ძალმოსილებაში

2. მავალდებულებელი კონსტელაცია

შეცილებითი სარჩელის საგნის მსგავსად, შეიძლება მავალდებულებელი სარჩელის საგანიც – მავალდებულებელი მოთხოვნაც დასრულდეს. ამ შემთხვევაში დასრულება მიმართულია არა გამოსაცემი ინდ. აქტისკენ, არამედ მისი გამოცემის მოთხოვნისაკენ.⁹² თავის მხრივ, სასამართლო ინდ. აქტის გამოცემაზე გადაწყვეტილებას ველარ მიღებს, რადგან სახეზე არაა სამართლებრივი დაცვის ინტერესი ან მატერიალური მოთხოვნა (გამოირიცხება, ჯერ კიდევ, სასარჩელო უფლებამოსილება).⁹³ მაგალითად, მშენებლობის ნებართვაზე უარის წინააღმდეგ აღძრული მავალდებულებელი სარჩელი იმ გზით შეიძლება დასრულდეს, რომ მუნიციპალიტეტმა განაშენიანების გეგმის შემუშავება დაიწყო, რომლის საფუძველზეც, ცვლილების შეტანის აკრძალვა⁹⁴ შევიდა ძალაში.⁹⁵ ვინაიდან განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის მომწესრიგებელი ნორმა სიტყვასიტყვითი და სისტემური მნიშვნელობით, მხოლოდ შეცილებითი სარჩელის ფარგლებში დასრულებას მიემართება, მავალდებულებელ კონსტელაციასთან მიმართებით, ანალოგიის გამოყენების აუცილებლობა დგება.

პირველ რიგში, გამოსაყოფია მავალდებულებელი მოთხოვნის დასრულება სარჩელის აღძვრის შემდეგ. იურიდიულ ლიტერატურაში გავრცელებული აზრთა სხვადასხვაობის გამო, შესაბამისი მიდგომის გამოყენებისთვის, უნდა გამოიყოს მავალდებულებელი სარჩელის ორი ფორმა: სარჩელი უარის წინააღმდეგ (*Versagungsgegenklage*) და სარჩელი ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობის წინააღმდეგ (*Untätigkeitsklage*). გაბატონებული მოსაზრებით, ორივე შემთხვევაში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ანალოგიის გამოყენება დასაშ-

იგულისხმება ის პერიოდი, საიდანაც პირის მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეცილება ველარ მოხდება.

⁹² H. Sodan, (Fn. 17), 69.

⁹³ D. Ehlers (Fn. 50), 29.

⁹⁴ შეად. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 48-ე მუხლი.

⁹⁵ BVerwG, NVwZ 1999, 523; VGH München, NVwZ-RR 2011, 310.

ვებია.⁹⁶ ვინაიდან მოთხოვნილ ინდ. აქტზე უარი, თავადაც ინდ აქტია,⁹⁷ მის წინააღმდეგ სარჩელი შეცილებითი სარჩელის ელემენტსაც მოიცავს იმ სახით, რომ იმავდროულად, უარყოფითი გადანყვეტილება გაუქმდეს, რაც დასრულებული შეცილებითი სარჩელის მსგავს მდგომარეობაზე მიუთითებს.⁹⁸ აქედან გამომდინარე, ანალოგიის გამოყენება გამართლებულია.

ერთ-ერთი მოსაზრებით, უმოქმედობითი უარის წინააღმდეგ სარჩელის შეტანის შემდეგ დასრულებისას სარჩელის სათანადო სახე ზოგადი აღიარებითი სარჩელია, რის გამოც, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ანალოგიის გამოყენების საჭიროება არ უნდა არსებობდეს.⁹⁹ ერთი შეხედვით, წარმოდგენილი მოსაზრება საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არგუმენტაციას ეფუძნება, რადგან ამ შემთხვევაში მონმდება არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უარყოფილი ინდ. აქტის კანონიერება, არამედ მისი უმოქმედობა.¹⁰⁰ ეს არგუმენტაცია ნაკლებად დამაჯერებელია. უმოქმედობის წინააღმდეგ სარჩელის სამართლებრივი ბუნების საფუძვლით, მისი და უარის წინააღმდეგ სარჩელის დიფერენცირება არასწორია, რადგან უმოქმედობის წინააღმდეგ სარჩელი არაა დამოუკიდებელი სარჩელის სახე, არამედ მხოლოდ ინდ. აქტის გამოცემის დასაშვებობის წინაპირობების მოდიფიცირებას ახდენს.¹⁰¹ ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობითი უარი განხილულ უნდა იქნეს სამართლებრივ ფიქციად. თუმცა, იგი არაა სტანდარტული

⁹⁶ მაგალითისთვის იხ. BVerwG, NJW 1968, 1442.

⁹⁷ სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადების თანახმად, „ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადანყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ“.

⁹⁸ A. Ingold, Die Fortsetzungsfeststellungsklage in der Fallbearbeitung, JA 2009, 711, 715.

⁹⁹ D. Ehlers (Fn. 50), 32.

¹⁰⁰ D. Ehlers (Fn. 50), 32.

¹⁰¹ A-P. Heinze, O. Sahan, Der verbliebene Anwendungsbereich der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO, JA 2007, 805, 809.

გაგებით¹⁰² ფიქციური ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც განმცხადებლის სასარგებლოდ, ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედობის შემთხვევაში ნებართვის ფიქციას უშვებს. წარმოდგენილ შემთხვევაში ფიქციურობა იმაში ვლინდება, რომ ინდ. აქტის გამოცემის მოთხოვნა არარსებულ, ფიქციურ უარს ეფუძნება, რაც სარჩელის სათანადო სახის განსაზღვრისთვის, მათ შორის, დასრულებისას, ფაქტობრივი და ფიქციური უარის გამიჯვნის აუცილებლობას არ ქმნის. ამასთან, უმოქმედობის კონსტელაციაში დანახულია ადმინისტრაციული ორგანოს კვალიფიციური საქმიანობა, რომელშიც მონაწილეობა, რამდენად უნდა გამოეცა მას კონკრეტული ინდ. აქტი, ე.ი. წარმოიშვა თუ არა ინდ. აქტის გამოცემის მოთხოვნა, სულ მცირე, უშეცდომო გადაწყვეტილების ფარგლებში; სარჩელის საგანია ინდ. აქტის აქტის, როგორც აღსრულების აქტის გამოცემა, რაც ზოგადი მავალდებულებელი სარჩელით ვერ იქნება მოცული.¹⁰³

მავალდებულებელი სარჩელის აღძვრამდე მავალდებულებელი მოთხოვნის დასრულებისას, იმავე საფუძვლებით აქტუალურია ანალოგიის გამოყენება, თუმცა არა უბრალო ანალოგიისა, არამედ ე.წ. *ორმაგი ანალოგიის (doppelte Analogie)*.¹⁰⁴ პირველ ეტაპზე ანალოგია გამოიყენება სარჩელის აღძვრამდე დასრულების პერიოდზე, ხოლო შემდგომ, მავალდებულებელ სარჩელზე, რადგან VwGO-ის 113-ე პარაგრაფის პირველი აბზაცის მე-4 წინადადება სარჩელის აღძვრის შემდეგ დასრულებულ შეცდებებით სარჩელს მიემართება.

საქართველოში, კლასიკური გაგებით, „ორმაგი ანალოგია“ არ გამოიყენება, რადგან სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, როგორც სარჩელის აღძვრის შემდეგ, ისე აღძვრამდე პერიოდს მოიცავს. ანალოგიის

¹⁰² იგულისხმება § 42a VwVfG.

¹⁰³ A-P. Heinze, O. Sahan (Fn. 101).

¹⁰⁴ BVerwG, Buchholz 424.4 PflSchG Nr. 1; BVerwG, NJW 1994, 1601; BVerwG, NVwZ 2008, 571; BVerwG, NVwZ 2014, 883; სარჩელის აღძვრამდე დასრულებისას ანალოგიის გამოყენების საპირისპირო მოსაზრება იხ. მაგ., A. Glasser, Die nachträgliche Feststellungsklage, NJW 2009, 1043 ff.; A. Decker, Die Fortsetzungsfeststellungsklage in der Situation der Verpflichtungsklage, JA 2016, 241.

გამოყენების საჭიროება დადგება მხოლოდ მავალდებულებელ კონსტელაციაში. მიუხედავად ამისა, ანალოგია შესაძლოა, სხვა საფუძვლით „გაორმაგდეს“, კერძოდ, მავალდებულებელი მოთხოვნის სხვაგვარად დასრულებისას.

ზოგადად, მავალდებულებელ კონსტელაციაში გასათვალისწინებელია, რომ მავალდებულებელი სარჩელიდან გარდამავალი განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი დაუშვებელია, თუ ის თავდაპირველ მოთხოვნას აღარ ფარავს და ამას გარდა, შეფასების საფუძვლები იცვლება.¹⁰⁵ ამდენად, დავის საგანი არ შეიძლება შეცვლილი ან გაფართოებული იყოს.¹⁰⁶

განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ფარგლებში სასამართლოს გადანყვეტილება მავალდებულებელი სარჩელის გადანყვეტილების მსგავს კონსტელაციებს მოიცავს. თუ სახეზეა „საქმის სიმნიფე“ (*Spruchreife*), ე.ი. გადანყვეტილება მისაღებად მზადაა, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის გზით, შესაძლოა, დადგინდეს, როგორც უარყოფითი გადანყვეტილების უკანონობა, ისე დასრულებადი მოვლენის პერიოდში მოსარჩელის მოთხოვნის არსებობა.¹⁰⁷ ამის საპირისპიროდ, „საქმის სიმნიფის“ არარსებობისას, როდესაც სახეზეა დისკრეციული უფლებამოსილება ან შეფასების თავისუფალი სივრცე, სასამართლო გადანყვეტილებით იმავდროულად ვერ დადგინდება, რომ მოპასუხეს მოთხოვნილი ქმედების განხორციელების ვალდებულება გააჩნდა,¹⁰⁸ არამედ მხოლოდ ის, რომ იგი ვალდებული იყო, (ხელახალი) გადანყვეტილება მიეღო.¹⁰⁹ საყურადღებოა, რომ შებოჭილ გადანყვეტილებებში პრობლემას არ ქმნის ჯერ კიდევ არარსებული „საქმის სიმნიფე“, რომლის შექმნის ვალდებულება, თავად სასამართლოს გააჩნია.¹¹⁰

¹⁰⁵ BVerwG, NVwZ 1992, 563.

¹⁰⁶ BVerwG, NJW 1998, 926 f.; BVerwG, NVwZ 1992, 563.

¹⁰⁷ BVerwG, NVwZ 1986, 796; BVerwG, NVwZ 2015, 986, 988.

¹⁰⁸ BVerwG, NVwZ 1987, 229.

¹⁰⁹ BVerwG, NVwZ 1986, 796.

¹¹⁰ BVerwG, NVwZ 1998, 1295.

V. აღიარების ინტერესი

როგორც VwGO,¹¹¹ ისე სასკ¹¹² ექსპლიციტურად ადგენს განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის დასაშვებობის ერთ-ერთ ძირითად წინაპირობას, რომ მოსარჩელეს უკანონოდ აღიარების კანონიერი ინტერესი უნდა გააჩნდეს. გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, ეს ინტერესი შეიძლება იყოს *სამართლებრივი, ეკონომიკური ან იდეალური ბუნების*. მთავარია, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებით *მოსარჩელის მდგომარეობა უმჯობესდებოდეს*.¹¹³ ამდენად, აუცილებელია განგრძობადი აღიარების განსაკუთრებული ინტერესის არსებობა, რომელიც შემდეგ ტიპებადაა დაჯგუფებული: *განმეორების საფრთხე, რეაბილიტაციის ინტერესი, ზიანის ანაზღაურების პროცესის მიმართ ინტერესი ან სხვა სპეციალური გარემოება*, რომელიც დამოკიდებულია ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზე.¹¹⁴

1. განმეორების საფრთხე

განმეორების საფრთხის წინაპირობაა კონკრეტული, საკმარისი საფრთხის არსებობა,¹¹⁵ რომ დიდი ალბათობით, ადმინისტრაციული ორგანო არსებითად უცვლელ ფაქტობრივ და სამართლებრივ გარემოებებში მომავალშიც მსგავს ადმინისტრაციულ აქტს მიიღებს,¹¹⁶ ან მოთხოვნილი ადმინისტრაციული აქტის გამოცემას კვლავ უარყოფს.¹¹⁷ კონკრეტულ საფრთხეში იგულისხმება არა საფრთხის საპოლიციო-სა-

¹¹¹ § 113 I 4 VwGO.

¹¹² სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

¹¹³ BVerwG, Urt. v. 21.11.1980 – 7 C 18.79; BVerwG, NVwZ-RR 2002, 323, 324; BVerwG, NVwZ 2007, 227, 228; BVerwG, NVwZ 2012, 1481 f.

¹¹⁴ BVerwG, NVwZ-RR 2011, 279, 280.

¹¹⁵ BVerwG, NVwZ 2013, 1481, 1482.

¹¹⁶ BVerwG, Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 211; BVerwG, NVwZ-RR 1994, 234; BVerwG, Urt. v. 10.02.2016 – 10 B 11.15, juris Rn. 6.

¹¹⁷ BVerwG, NVwZ 2013, 1481, 1482, 1488.

მართლებრივი გაგება, არამედ მხოლოდ საპროცესო-სამართლებრივი განსაზღვრება.¹¹⁸ ამასთან, აუცილებელია არა იდენტური, არამედ მსგავსი მდგომარეობის არსებობა.¹¹⁹ მაგალითად, შეკრებასა და მანიფესტაციებთან დაკავშირებულ სამართლებრივ დავებში განმეორების საფრთხე შეკრების თავისუფლების განსაკუთრებულობის გათვალისწინებით დგინდება და საკმარისია, დაინტერესებული პირისთვის შეცნობადი იყოს, რომ მას მომავალშიც შეეზღუდება შეკრება.¹²⁰

მართალია, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის გადაწყვეტილების სამართლებრივი შედეგი დეკლარაციული ბუნებისაა და, შესაბამისად, წარსულში მიმდინარე სამართლებრივ ურთიერთობასთან მიმართებით, ადმინისტრაციული ორგანოს რამე ვალდებულებას არ წარმოშობს, თუმცა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის თვალსაზრისით, ასეთი აღიარებით მიიღწევა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს სამომავლო საქმიანობა მსგავს სიტუაციებში ამ სასამართლო გადაწყვეტილებასა და მის მოთხოვნებთან შესაბამისი იყოს. ამის გათვალისწინებით, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი გარკვეულწილად ახლოსაა ობიექტურ-სამართლებრივ კონტროლთან.¹²¹

2. რეაბილიტაციის ინტერესი

რეაბილიტაციის, როგორც იდეალური ინტერესის დასაცავად, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის გამოყენება გამართლებულია, თუ ეს დაცვის ღირსად იქნება მიჩნეული.¹²² კონკრეტულად, იგულისხმება, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრიმინაციული ღონისძიებით მოსარჩელის პიროვნული უფლებები ან სხვა ძირითადი უფლებების

¹¹⁸ *K-U. Riese*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*, Werkstand: 41. EL Juli 2021, § 113 Rn. 126.

¹¹⁹ VGH München, BayVbl. 2009, 215.

¹²⁰ *A. Decker*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, 54. Ed. 1.7.2020, § 113 Rn. 87.2.

¹²¹ *K-U. Riese* (Fn. 118), 127.

¹²² BVerwG, Buchholz 310 § 113 Nr. 244, 84, 85 f.; BVerwG, Urt. v. 21.11.1980 – 7 C 18.79.

პოზიცია უნდა იყოს დარღვეული.¹²³ საკმარისი არაა, რომ პირს თავი დისკრიმინირებულად მიაჩნდეს, არამედ გადამწყვეტია, რომ განხორციელებული ღონისძიების შემდგომი უარყოფითი ეფექტი გრძელდება, რომელსაც სასამართლო წესით ადმინისტრაციული ქმედების უკანონოდ აღიარება არსებით წინააღმდეგობას გაუწევს.¹²⁴ ამდენად, აღიარების კანონიერი ინტერესისთვის სტიგმატიზაციას უნდა ჰქონდეს გარეგანი გამოვლინება, ე.ი. ობიექტური დამკვირვებლის მხრიდან შეფასდეს მისი ხარისხი და ნათლად დადგინდეს სტიგმატიზაციის ობიექტური მხარე.¹²⁵ რეაბილიტაციისთვის იდეალური ინტერესის დადგენა იმისგან დამოუკიდებლად ხორციელდება, კიდევ გრძელდება თუ არა ქმედების უარყოფითი შედეგები.¹²⁶

3. ზიანის ანაზღაურება

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა განსხვავებულადაა მოწესრიგებული გერმანული და ქართული კანონმდებლობით. გერმანიის ძირითადი კანონის 34-ე მუხლის მე-3 წინადადების თანახმად, ზიანის ანაზღაურებაზე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა და რეგრესული მოთხოვნა არ უნდა გამოორიცხავდეს საერთო სასამართლოს განსჯადობას, რომელშიც იგულისხმება სამოქალაქო და არა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზა. სამსახურებრივი მოვალეობის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის წინაპირობებს გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის¹²⁷ 839-ე პარაგრაფი განსაზღვრავს. აღნიშნულმა ჩანაწერებმა, ერთი შეხედვით, შეიძლება გვაფიქრებინოს, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის საკითხს ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება საერთოდ არ განიხილავს, თუმცა ამ წესიდან გამონაკლისია განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი, კერძოდ, სარჩელის აღძვრის შემ-

¹²³ BVerwG, NVwZ 1999, 991; BVerwG, NVwZ-RR 2002, 323, 324; BVerwG, NVwZ-RR 2010, 154, 155.

¹²⁴ BVerwG, Urt. v. 21.11.1980 – 7 C 18.79; BVerwG, Buchholz 310 § 113 Nr. 244, 84, 85 f.; BVerwG, NVwZ 2000, 574.

¹²⁵ BVerwG, NVwZ 2013, 1481, 1482.

¹²⁶ OVG Münster, Urt. v. 19.6.2015 – 6 A 589/12, juris Rn. 69.

¹²⁷ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

დეგ დასრულება, როგორც შეცილებით, ისე მავალდებულებელ კონსტელაციაში. დასაბუთება იმაში მდგომარეობს, რომ მოსარჩელეს არ შეიძლება უკვე დაწყებული პროცესის „ნაყოფის“ მიღების შესაძლებლობა შეეზღუდოს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პროცესმა გარკვეულ ეტაპს მიაღწია და ამის უარყოფის შემთხვევაში, მოსარჩელეს ხელცარიელს დატოვებდა.¹²⁸ ვინაიდან სამოქალაქო სასამართლო, VwGO-ის 121-ე პარაგრაფის საფუძველზე, აღიარებითი გადაწყვეტილებით იბოჭება,¹²⁹ აქედან გამომდინარე, განგრძობად აღიარებით სარჩელს მოსარჩელისთვის პრეიუდიციული მნიშვნელობა გააჩნია.¹³⁰ პრეიუდიციული ინტერესის არსებობისთვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის მოთხოვნა აშკარად უშედეგო არ იყოს. შესაბამისად, მისი შემოწმება მკაცრი მასშტაბით უნდა განხორციელდეს.¹³¹ რაც შეეხება სარჩელის აღძვრამდე დასრულებას, მასზე განგრძობადი აღიარების ინტერესი არ არსებობს, რადგან მოსარჩელეს მაშინვე შეუძლია მიმართოს სამოქალაქო სასამართლოს, რომელიც უფლებამოსილია აგრეთვე საჯარო-სამართლებრივი პროცესის (წინარე კითხვების) განმარტებებზე.¹³² ამიტომ, თავად მოსარჩელის ინტერესი არ შეიძლება იყოს, ერთდროულად ორი, ადმინისტრაციული და სამოქალაქო პროცესი აწარმოოს.¹³³

საქართველოში სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებლობა ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება. შესაბამისად, დასრულების პერიოდის მიხედვით, მისი დაყოფა არარელევანტურია. ზიანის ანაზღაურებას ვერ ექნება პრეიუდიციული მნიშვნელობა იმ გაგებით, რომ იგი სამოქალაქო წესით გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი გახდეს, არამედ შესაძლებელია, პირდაპირ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზით დადგინდეს

¹²⁸ BVerwG, Buchhol4310 § 113 BVerwGr. 36, 66; BVerwG, NJW 1980, 2426; BVerwG, NJW 1989, 2486, 2487.

¹²⁹ BVerwGE 9, 196, 198.

¹³⁰ BVerwG, NVwZ 2015, 600, 602.

¹³¹ BVerwG, NVwZ 2013, 1481, 1485.

¹³² BVerwG, NJW 1989, 2486; BVerwG, NVwZ 1998, 1295, 1296.

¹³³ S. *Detterbeck* (Rn. 16), 1427.

ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების უკანონობა. ამ საკითხზე ქართულ ლიტერატურაში გარკვეულ მსჯელობას ვხვდებით. მაგალითად, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელოში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის ფარგლებში აღიარების ინტერესად ზიანის ანაზღაურებაა დასახელებული.¹³⁴ სწორედ ეს მონაკვეთია ციტირებული ერთ-ერთ სადისერტაციო ნაშრომში, თუმცა სარჩელის სათანადო სახედ მითითებულია არა განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი, არამედ აღიარებითი სარჩელი, სასკ-ის 25-ე მუხლის პირველი ნაწილის საფუძველზე.¹³⁵ მართალია, ნაშრომში ამ მიმართულებით დიფერენცირებული არ არის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები, თუმცა მაგალითის სახით მოყვანილია დასრულებული რეალაქტი.¹³⁶ როგორც არაერთხელ აღინიშნა, ზოგადი აღიარებითი სარჩელის საგანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ვერ იქნება, შესაბამისად, მხოლოდ აღიარების ინტერესის არსებობა, სასკ-ის 25-ე მუხლის გამოყენებას ვერ განაპირობებს, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ აღიარების სპეციალურ ინტერესზე სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილი მიუთითებს.

4. ძირითად უფლებებში ჩარევა

ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის კონსტიტუციური პრინციპი მოითხოვს, რომ ძირითადი უფლებების დარღვევის ადრესატი მხოლოდ იმიტომ არ დარჩეს სამართლებრივი დაცვის გარეშე, რომ ღონისძიება სამართლებრივი გზის ძიებამდე ან მის განმავლობაში დასრულდა, რის საფუძველზეც, აღიარებულია სამართლებრივი დაცვის ინტერესის განგრძობადობა.¹³⁷ აღნიშნულ პრინციპსა და ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის 47-ე მუხლის პირველ პუნქტზე დაყრდნობით,¹³⁸

¹³⁴ კოპალეიშვილი და სხვები (სქოლიო 10), 2008, 375.

¹³⁵ ს. შერმადინი, ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლება და მისი დაცვის ადმინისტრაციული საპროცესო მექანიზმები, 2021, 198.

¹³⁶ ს. შერმადინი (სქოლიო 135), 198-199.

¹³⁷ BVerfG, NStZ-RR 2015, 354; ასევე შეად. BVerfG, NJW 1997, 2163.

¹³⁸ VGH München, Urt. v. 24.04.2012 – 10 BV 11. 2770, juris Rn. 46. საპირისპირო არგუმენტაცია იხ. BVerwG, Urt. v. 16.05.2013 – 8 C 15.12, რომლის

განგრძობადი აღიარების ინტერესი მაშინაც არსებობს, როდესაც ძირითად უფლებებში ჩარევა არსებითია და იგი ტიპურად მოკლე პერიოდში სრულდება.¹³⁹ ეს ძირითადად, საპოლიციო სამართლის ფარგლებში ხდება.¹⁴⁰ მაგალითად, ასეთია დემონსტრაციის აკრძალვა ან დაშლა,¹⁴¹ წყლის ჭავლის გამოყენება.¹⁴² ჩარევის არსებითობასთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი პოზიცია და რამდენადაც ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის კონსტიტუციური პრინციპი მის ინტენსივობაზე აქცენტს არ აკეთებს, ეს კრიტერიუმი და, შესაბამისად, მისი მოკლევადიანობასთან ერთად კუმულაციურად არსებობა, ნაკლებად დამაჯერებლადაა მიჩნეული.¹⁴³

VI. ადმინისტრაციული საჩივარი და სარჩელის წარდგენის ვადა

1. ადმინისტრაციული საჩივარი

2007 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად,¹⁴⁴ ადმინისტრაციული საჩივარი წარმოადგენს სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობას. საქართველოსგან განსხვავებით, გერმანული სამარ-

თანახმად, არც კონსტიტუციური სამართლებრივი გზის გარანტიებიდან და არც სუბრანაციონალური ეფექტიანი სამართლებრივი დაცვის საშუალების უზრუნველყოფიდან არ გამომდინარეობს განგრძობადი აღიარების ინტერესი ნებისმიერი დასრულებული, ძირითად უფლებაში ან ევროპის სამართლის ძირითად თავისუფლებებში არსებით ჩარევაზე, არამედ გადამწყვეტია, რომ ამგვარი აღიარებით მოსარჩელის პოზიცია უმჯობესდებოდეს ან მოკლევადიანი ჩარევის შემთხვევაში, სასამართლოს მთავარ სხდომაზე მისი შემონიშნა ვერ ხორციელდებოდეს.

¹³⁹ BVerfG, NJW 2002, 2456; BVerfG, NJW 2004, 2510; BVerwG, NVwZ 2013, 1481, 1483.

¹⁴⁰ BVerwG, NJW 1997, 2534.

¹⁴¹ BVerfG, NJW 2004, 2510, 2512.

¹⁴² BVerfG, NVwZ 1999, 290, 292.

¹⁴³ იხ. *W-R. Schenke* (Fn. 37), 583.

¹⁴⁴ სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილი.

თალი ადმინისტრაციული საჩივრის სხვადასხვა მოდელს იცნობს,¹⁴⁵ საიდანაც ყურადღება უნდა შევაჩეროთ მის სავალდებულო მოდელზე.

ადმინისტრაციულ საჩივარზე წარმოების (წინარე წარმოების) ვალდებულება პროცესის განმავლობაში დასრულებაზე იმ საფუძვლით ვრცელდება, რომ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი გაგრძელებული შეცილებითი/მავალდებულებელი სარჩელია და წინარე წარმოების ვალდებულება განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის დასაშვებობისთვისაც თანმდევია.¹⁴⁶ სადისკუსიოა წინასაპროცესო (სარჩელის აღძვრამდე) დასრულების საკითხი. სასამართლო პრაქტიკაში არსებული გაბატონებული შეხედულებით, ამ შემთხვევაში წინარე წარმოება სავალდებულო არაა და მითითებულია VWGO-ის 68-ე პარაგრაფზე, რომ მისი სიტყვასიტყვითი განმარტების შედეგად, აღნიშნული ნორმა არა განგრძობად აღიარებით სარჩელზე, არამედ მხოლოდ შეცილებით და მავალდებულებელ სარჩელზე ვრცელდება.¹⁴⁷ ამ მიზეზით, წინარე წარმოება თავის ფუნქციებს ვეღარ შეასრულებს, ამიტომ ის გამოუსადეგარი ხდება.¹⁴⁸ საპირისპირო შეხედულება მხარს უჭერს „განგრძობადი

¹⁴⁵ ადმინისტრაციული საჩივრის მოდელები მიწების შესაბამისად განი-საზღვრება: 1. ზოგიერთ მიწაზე ადმინისტრაციულ საჩივარზე წარმოება გაუქმებულია (მაგ., ნორდრაინ-ვესტფალიაში); 2. სხვა მიწებზე ადმინისტრაციულ საჩივარზე წარმოება ზოგ სფეროში გააუქმდა (მაგ., ბერლინში, ჰამბურგსა და თიურინგენში) ან ფაკულტატურია და დამოკიდებულია დაინტერესებული პირის სურვილზე (ბავარიაში, ბადენ-ვიურტენბერგსა და მეკლენბურგ-ფორპომერნში); 3. ე.წ. „ადმინისტრაციული ორგანოს ოფციის“ მოდელი, რომელშიც თავად ადმინისტრაციული ორგანო ადგენს ადმინისტრაციული საჩივრის სავალდებულობას (ნიდერსაქსენი); 4. ადმინისტრაციულ საჩივარზე წარმოების დაცვის ზოგადი ვალდებულება (ზაარლანდში, რაინლანდ-პფალცში). იხ. *W. Erbguth, A. Guckelberger* (Fn. 76), §20 Rn. 2.

¹⁴⁶ *K. Stern, H-J. Blanke, Verwaltungsprozessrecht in der Klausur*, 9. Aufl., 2008, § 13 Rn. 443; *A. Decker* (Fn. 120), 83; *D. Ehlers* (Fn. 50), 44.

¹⁴⁷ იხ. *BVerwGE* 161, 165 ff; *BVerwG, NJW* 1978, 1935; *H-U. Erichsen* (Fn. 81); *J. Rozek* (Fn. 81), 697 ff; *F. Fechner* (Fn. 36), 129.

¹⁴⁸ *J. Rozek, Neues zur Fortsetzungsfeststellungsklage: Fortsetzung folgt? – BVerwGE* 109, 203, *JuS* 2000, 1162, 1163.

აღიარებითი საჩივრის“ (*Fortsetzungsfeststellungswiderspruch*) გამოყენებას და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ აღიარებითი გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების საილუსტრაციოდ მიუთითებს VwGO-ის 44-ე პარაგრაფზე, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოს, საკუთარი ინიციატივით, ნებისმიერ დროს შეუძლია აქტის არარად აღიარება.¹⁴⁹ ხაზგასასმელია, რომ მხოლოდ არარად აღიარების ადმინისტრაციულ მექანიზმზე დაყრდნობით, ზოგადად დეკლარაციული გადაწყვეტილების მიღების დასაშვებობა არ გამომდინარეობს, რადგან ადმინისტრაციული საჩივრის მომწესრიგებელი ნორმებიდან ამგვარი უფლებამოსილება არ იკითხება.¹⁵⁰

წინასაპროცესო დასრულებისას გამოსაყოფია ისეთი შემთხვევაც, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის ვადის გასვლის შემდეგ დასრულდა, ე.ი. როდესაც იგი უკვე ფორმალურად ძალმოსილი იყო, რაც განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის დაუშვებლობას იწვევს.¹⁵¹ პარალელის გავლება შეიძლება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1005-ე მუხლის მე-2 ნაწილთან, რომელიც სახელმწიფოს (მუნიციპალიტეტის) პასუხისმგებლობას გამორიცხავს, თუ დაზარალებული განზრახ ანუხეში გაუფრთხილებლობით არ შეეცადა სამართლებრივი გზებით თავიდან აეცილებინა ზიანი. მსგავს ჩანაწერს ვხვდებით გერმანიის სამოქალაქო კოდექსის 839-ე პარაგრაფის მე-3 აბზაცში. ერთია, რომ პირმა განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი არ გამოიყენოს კანონისმიერ მოთხოვნის გვერდის ავლით, მაგალითად, იმ მიზნით, რომ წინასაპროცესო დასრულებისას ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის ვალდებულება არ არსებობს. ამასთან, როდესაც მას შეეძლო ზიანი სამართლებრივი საშუალებით, ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული საჩივრით აეცილებინა,¹⁵² მისთვის დამატებითი საპროცესო მექანიზმის მიკუთვნება, არასწორი იქნება.

¹⁴⁹ W-R. Schenke (Fn. 22), 468; H. Dreier (Fn. 46), 477.

¹⁵⁰ შეად. K-U. Riese (Fn. 118), 148.

¹⁵¹ W. Erbguth, A. Guckelberger (Fn. 76), §20 Rn. 44.

¹⁵² შეად. დ. ქიტოშვილი, წიგნში: ადვიშვილი/ვარდიაშვილი/იზორია/კალანდაძე/კოპალეიშვილი/სხირტლაძე/ტურავა/ქიტოშვილი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2005, 318.

VWGO-ის 68-ე პარაგრაფისგან განსხვავებით, სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილი ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად გამოყენების ზოგად წესს ადგენს, თუმცა იმავდროულად მიუთითებს სზაკ-ით დადგენილი წესის გამოყენებაზე. აქედან გამომდინარე, თუ ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების საგანი დასრულებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ვერ იქნება, მაშინ სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის მოთხოვნა მასზე არ გავრცელდება. სზაკ-ის მე-60 მუხლის მე-2 ნაწილი შეიცავს ვალდებულებას, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით არარად აღიაროს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუმცა, როგორც ითქვა, ამ ნორმის განზოგადება და დეკლარაციული გადაწყვეტილების მიღების დასაშვებობა, მიზანშეწონილი არაა. განგრძობადი აღიარებითი საჩივრის ანარეკლი შეიძლება სხვა ნორმაში ვეძიოთ. საინტერესოა სზაკ-ის 188-ე მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა არ აჩერებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებას – შეცვალოს, ძალადაკარგულად ან ბათილად გამოაცხადოს იგი ამ კოდექსით დადგენილი წესით. ამ ჩანაწერს მხოლოდ ნაწილობრივ ეხმიანება სზაკ-ის 190-ე მუხლი და მიუთითებს, რომ გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეცვლის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვა უნდა გაგრძელდეს, თუ დაინტერესებული მხარე მოითხოვს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებას. გასათვალისწინებელია, რომ სასკ-ის 32 მუხლის მე-3 ნაწილისაგან განსხვავებით, სზაკ-ის 190-ე მუხლი პირდაპირ მიუთითებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე.

ძალადაკარგულად გამოცხადება ნამდვილად განეკუთვნება დასრულების ფორმას, თუმცა სადისკუსიოა, ბათილობის გარეშე მასზე მითითება რამდენად უნდა ჩაითვალოს განგრძობადი აღიარებითი საჩივრის გამოვლინებად. ვინაიდან შეცვლებით კონსტელაციამი ადმინისტრაციული საჩივრის მიზანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადებაში ვლინდება, მარტოოდენ მისი ძალადაკარგულობა, რომელიც ცხადია, უკანონოდ აღიარებას არ გულისხმობს,

დაინტერესებული მხარის ინტერესს ვერ უპასუხებს.¹⁵³ აღნიშნული ჩანაწერი საჩივრის ნაყოფის მიღების შესაძლებლობას იძლევა, საიდანაც აშკარაა, რომ ადმინისტრაციული საჩივრის განმხილველ ორგანოს დეკლარაციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება გააჩნია. საყურადღებოა, რომ სასკ-ის 190-ე მუხლის სათაური და ფაქტობრივი შემადგენლობა ერთმანეთს არ შეესაბამება, რადგან სათაურში მითითებულია „ადმინისტრაციული წარმოების გაგრძელება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს შეცვლის ან გაუქმების შემთხვევაში“. გაუქმება მოიცავს, როგორც ძალადაკარგულობას, ისე ბათილობას, თუმცა დისპოზიციაში მხოლოდ ძალადაკარგულობაა მოხსენიებული. წინარე წარმოების განმავლობაში დასრულებისას განგრძობადი აღიარებითი საჩივრის დაშვება პირის სასარგებლოდ მოქმედებს და მას არ ურთულებს სამართლებრივი დაცვის პროცესს.¹⁵⁴ ამის საფუძველზე, ნორმის ვინრო, სიტყვასიტყვითი განმარტება, რომელიც დასრულებას მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეცვლითა და ძალადაკარგულობით შემოსაზღვრავს, პირის ინტერესების საზიანოა და დასრულების სხვა ფორმებთან შედარებით, არასასურველი დიფერენცირებაა.

ყოველივე ამის გათვალისწინებით, ქართულ ადმინისტრაციულ პროცესში სამი შემთხვევა უნდა გამოიყოს: 1) პროცესის მიმდინარეობისას აქტის დასრულება, რომელზეც სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის შესაბამისად, წინარე წარმოება სავალდებულოა; 2) ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენამდე დასრულებისას ერთჯერადი გასაჩივრების ვალდებულება არ არსებობს, რადგან ეს ადმინისტრაციული საჩივრის სზაკ-ით მომწესრიგებელი ნორმებით პირდაპირ არაა გათვალისწინებული და ამასთან, სამართლებრივი დაცვის დეფიციტი არ არსებობს (ე.ი. პირს შეუძლია სარჩელის გამოყენება); 3) წინარე წარმოების განმავლობაში დასრულებისას ადმინისტრაციული საჩივარი მხოლოდ იმიტომ არ უნდა გამოცხადდეს დაუშვებლად, რომ თავდაპირველი საჩივარი საგნის გარეშე დარჩა. სზაკ-ის 190-ე მუხლის (ფართო განმარტების) საფუძველზე, შესაძლე-

¹⁵³ შეად. ზ. ადგიშვილი, დ. ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, 2002, მუხლი 190, 341-342.

¹⁵⁴ შეად. D. Ehlers (Fn. 50), 47.

ბელია დეკლარაციული გადაწყვეტილების მიღება და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადება.

2. სარჩელის წარდგენის ვადა

სასარჩელო ვადის დაცვის ვალდებულება განსხვავდება დასარჩელების პერიოდის მიხედვით. თუ დასრულება სარჩელის აღძვრის შემდეგ მოხდა, მაშინ განგრძობად აღიარებით სარჩელზე თავდაპირველი სარჩელის წარდგენის ვადის დაცვის ვალდებულება ვრცელდება. ამრიგად, თუ თავდაპირველი შეცილებითი ან მავალდებულებელი სარჩელი ვადის დაცვით არაა წარდგენილი, მისგან ტრანსფორმირებული განგრძობადი აღიარებითი სარჩელიც დაუშვებელი იქნება.¹⁵⁵ გაბატონებული მოსაზრების მიხედვით, წინასაპროცესო დასრულებისას განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი ვადით არაა შებოჭილი.¹⁵⁶ აღნიშნული იმ არგუმენტაციას ეფუძნება, რომ განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი აღიარებითი სარჩელის მსგავსად, რომელზეც ვადები არ ვრცელდება, დეკლარაციული ბუნებისაა; ვადის განსაზღვრის მიზანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალმოსილების შენარჩუნებაა, რასაც ფაქტობრივი გამოყენება ვერ ექნება განგრძობად აღიარებითი სარჩელთან, რადგან დასრულებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ზემოქმედება აღარ გააჩნია.¹⁵⁷ აქედან გამომდინარე, საპირისპირო მოსაზრება, რომელიც სამართლებრივი უსაფრთხოების საფუძვლით, ვადის დაცვის აუცილებლობაზე მიუთითებს,¹⁵⁸ ნაკლებად დამაჯერებელია. ამასთან, აუცილებელია, წინასაპროცესო დასრულება ინდ. აქტის ფორმალურ ძალმოსილებამდე მოხდეს.¹⁵⁹ სასკ-ის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილისა და 23-ე მუხლის მე-3 ნაწილის საფუძველზე, სასარჩელო

¹⁵⁵ *K-U. Riese* (Fn. 118), 64.

¹⁵⁶ *BVerwG, NVwZ 2000, 63; J. Rozek* (Fn. 148), 1163 f.

¹⁵⁷ *VGH München, NVwZ-RR 1992, 218, 219; BVerwG, NVwZ 2000, 63, 64; VGH München, Urt. v. 10.07.2018 – 10 BV 17.2405, juris Rn. 21 ff.; J. Rozek* (Fn. 81), 414 f.

¹⁵⁸ *R. P. Schenke* (Fn. 46), 1256 f.; *R. P. Schenke, Die Neujustierung der Fortsetzungsfeststellungsklage, JuS 2007, 697, 700.*

¹⁵⁹ *BVerwG, NVwZ 2000, 63.*

ვადები გავრცელდება მხოლოდ სარჩელის აღძვრის შემდეგ დასრულებულ და არა წინასაპროცესო დასრულების შემთხვევაზე.

VII. დასკვნა

ქართულ ადმინისტრაციულ საპროცესო სამართალში განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის სამართლებრივი ბუნება განსაკუთრებული ფორმით ვლინდება. იგი დასრულების მომენტისგან დამოუკიდებლად, უზრუნველყოფს, რომ მოსარჩელემ შეძლოს პროცესის ნაყოფის მიღება. ამდენად, მასში პროცესის განგრძობა და არა ვინროდ შეცილებითი სარჩელის განგრძობა იგულისხმება. ამასთან, ცხადია, რომ გერმანული სამართლის მსგავსად, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანდაყოლილი მნიშვნელობა მხოლოდ დაუშვებლად ქცეულ შეცილებით სარჩელში პოვებს გამოხატულებას, რის გამოც, მავალდებულებელ კონსტელაციაში მისი გამოყენება მხოლოდ ანალოგიის გზით ხდება შესაძლებელი.

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ანალიზი ცხადყოფს, რომ დასრულებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი უფლების დაცვის ერთადერთი საშუალებაა. აღნიშნულის რეალიზების შესაძლებლობას, სამწუხაროდ, სასკ-ის 32-ე მუხლის მე-3 ნაწილის სიტყვასიტყვითი განმარტება არ იძლევა. ამის გათვალისწინებით, პირველ რიგში, აუცილებელია დასრულების ცნების ფართო განმარტება, რომლის პარალელურად, ასევე შესაძლებელია ძალმოსილებასთან დაკავშირებით სზაკ-ში შესაბამისი ჩანაწერის გაჩენა. ადმინისტრაციული ნორმატკონტროლის დამოუკიდებელი მექანიზმის არარსებობის გამო, განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი უნდა გავრცელდეს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ აქტზე, რაც კიდევ უფრო ნათლად ჩანს სზაკ-ის 190-ე მუხლთან შედარების შედეგად. თავის მხრივ, სზაკ-ის 190-ე მუხლი იმით გამოარჩევს ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალს, რომ მასში განგრძობადი აღიარებითი საჩივარია გათვალისწინებული.

ადმინისტრაციული კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით, *de lege ferenda*-ს სახით შემოთავაზებულია ცვლილებები სასკ-სა და სზაკ-ში. პირველ რიგში, აუცილებელია განგრძობადი აღიარებითი სარჩელის

მომწესრიგებელი ნორმის ცვლილება. ვინაიდან სასკ-ის 32-ე მუხლი თავისი სისტემითა და შინაარსით შეცვლილებით სარჩელს მიემართება, ხოლო განგრძობადი აღიარებითი სარჩელი მავალდებულებელ კონსტელაციასაც მოიცავს, ამიტომ მიზანშეწონილი იქნება დამოუკიდებელი ნორმის ჩამოყალიბება სასკ-ის 33² მუხლის სახით (განგრძობითი აღიარებითი სარჩელი) შემდეგი რედაქციით:

„1. სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანამდე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების ან სხვაგვარად დასრულების შემთხვევაში სასამართლო უფლებამოსილია, მხარის კანონიერი ინტერესის არსებობისას და მისი მოთხოვნით, ბათილად ცნოს ეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

2. ამ მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული წესი ასევე ვრცელდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შესახებ მოთხოვნის დასრულების შემთხვევაში.“

რაც შეეხება სზაკ-ს, დასრულების ცნების შემოღება შესაძლებელია 54-ე მუხლში შემდეგი შინაარსის მე-5 ნაწილის დამატებით: „5. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაშია მის ბათილად ცნობამდე, ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე, მოქმედების ვადის ამონურვამდე ან სხვაგვარად დასრულებამდე.“