



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№1, 2020



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის სამართლებრივი საფუძვლები და ფაქტობრივი წინაპირობები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის 27 ოქტომბრის საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის საფუძველზე დადგინდა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის მექანიზმი. იგი, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში, ითვალისწინებს თანმიმდევრულ პროცედურებს და ქმნის მოხელის სამართლებრივი დაცვის გარანტიას.

არსებული ნორმატიული მოწესრიგების შესაბამისად, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების, შემდგომ კი საჯარო სამსახურის სისტემაში. სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში, მოხელე ირიცხება რეზერვში და ეძლევა კომპენსაცია.

საკითხის დეტალური საკანონმდებლო რეგულაციების პირობებში არ უნდა შექმნილიყო აღნიშნული ნორმის არაერთგვაროვანი იმპლემენტაციის პრაქტიკა, თუმცა სასამართლო გადაწყვეტილებებში გამოიკვეთა განსხვავებული მიდგომები, რომელიც ზოგ შემთხვევაში სხვა მოხელის შრომით უფლებებს უკავშირდება და სამეცნიერო ანალიზს საჭიროებს.

საკვანძო სიტყვები: უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე, მოხელის სამსახურში აღდგენა, *primo in tempore, potior in iure* პრინციპი, კანონიერი ნდობის პრინციპი, მოხელის უფლებრივი რესტიტუცია.

1. შესავალი

საქართველოში მოქმედებს საჯარო სამსახურის კარიერული სისტემა, რომელიც ემყარება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს. იგი წარმოადგენს სტაბილური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის განხორციელების მნიშვნელოვან გარანტს. კარიერული საჯარო სამსახურის სისტემის ქვაკუთხედს მოხელის უფლების დაცვის საჯარო-სამართლებრივი მექანიზმი ქმნის. ერთგულების პრინციპის¹ დაცვის საპირწონედ კანონმდებელი აღიარებს სახელმწიფოს ვალდებულებას, უზრუნველყოს მოხელის სამართლებრივი და სოციალური დაცვა – შექმნას ისეთი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც ერთგვარი გარანტი იქნება უფლებადარღვეული მოხელის უფლებებში აღსადგენად და მისი, როგორც პროფესიონალის ქვეყნის ერთგულად სამსახურში ყოფნის უზრუნველსაყოფად.

პროფესიული საჯარო მოხელის მიმართ ზრუნვისა და მისი უფლებების დაცვის ვალდებულების საჯაროსამართლებრივი გარანტიები ემსახურება უპირველესად საჯარო ინტე-

* სამართლის დოქტორი, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი.

** ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი.

¹ იხ. ციტირება: ტურავა, პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალისვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ - კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 43-45.

რესის დაცვას. საზოგადოების მოთხოვნა, რომ მას ერთგულად, კეთილსინდისიერად, მიუკერძოებლად და კანონიერების პრინციპის სრული დაცვით ემსახურებოდეს მოხელე, ამავდროულად გულისხმობს ამ სამსახურის სანაცვლოდ შესაბამისი სამართლებრივი დაცვის გარანტიების არსებობის აუცილებლობას კანონმდებლობაში². საზოგადოების აღნიშნული მოთხოვნიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებული საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ დეტალურად აწესრიგებს უფლებადარღვეული მოხელის სამართლებრივი და სოციალური დაცვის საკითხებს. კანონმდებლის ეს მიდგომა განსხვავებული და უფრო ამომწურავია ადრე მოქმედი კანონის შინაარსისაგან, რაც ზემოაღნიშნული გარანტიების საკანონმდებლო დონეზე მონესრიგების აუცილებლობით შეიძლება აიხსნას. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლის სულისკვეთება, შექმნას უფლებადარღვეული მოხელის სამართლებრივი და სოციალური დაცვის დეტალური მონესრიგება, მხარდაჭერილი უნდა იყოს როგორც აღმასრულებელი, ასევე სასამართლო ხელისუფლების მიერაც, რათა საჯარო ინტერესის სისტემურ აღსრულებას საფრთხე არ შეექმნას ხელისუფლების რომელიმე შტოს მიერ. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი უნდა იყოს გარანტი მოხელის უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად. კანონში ფორმულირებული ნება (იგივე საზოგადოების უმრავლესობის ნება) უნდა აღსრულდეს იმავე სულისკვეთებით, რომელიც მასში კანონმდებელმა ჩადო და ამავდროულად, მართლმსაჯულებაც უნდა იყოს გარანტი იმავე სულისკვეთების დაცვისა. შესაბამისად, სამოსამართლო სამართალი,³ როგორც სამართლის წყარო, საჯარო სამართლის ნორმებით განმტკიცებულ წესრიგთან მიმართებით არამიზანშენილია.

საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში⁴ მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის XIII თავი განსაზღვრავს მოხელის უფლებების დაცვის საკითხებს, მათ შორის, აწესრიგებს უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის წესს და პირობებს. მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევაში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის საფუძველზე დგინდება მოხელის სამსახურში აღდგენის ვალდებულება. ხსენებულმა ნორმამ საჯარო სამსახურის რეალობაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა. ამასთან, შეიქმნა მისი შინაარსისა და მიზნების განსხვავებული განმარტების სასამართლო პრეცედენტები. მოცემულმა გარემოებამ საჯარო დანესებულებებისათვის ბუნდოვანი გახადა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის თაობაზე მიღებული სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ნორმატიული მექანიზები და მათი გამოყენების წინაპირობები. მათ შორის ეჭვი გაჩნდა კანონმდებლის მიერ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის შინაარსში ფორმულირებული სულისკვეთების ერთგვაროვანი აღქმის მიმართ.

² იხ. ციტირება: ტურავა, პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ - კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 20.

³ იხ. ციტირება: ხუბუა გ., სამართლის თეორია, მე-2 გამოც., თბ., 2015, 159.

⁴ აღსანიშნავია, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს, ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის 2014 წლის 27 ივნისს დადებული შეთანხმების 228-ე მუხლით გათვალისწინებულია შრომითი ურთიერთობების დაცვის მაღალი დონისა და მისი საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებთან შესაბამისობის საკითხი.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოხელეთა უფლებების დაცვისა და საჯარო სამსახურის ინტერესების გათვალისწინებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა მოხელის სამსახურში აღდგენის საკითხების მეცნიერულმა ანალიზმა, რომელიც წარმოაჩინეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლთან მიმართებით კანონმდებლის რეალურ ნებასა და განზრახულობას.

წინამდებარე სტატიის მიზანია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის და მისი შეუძლებლობის შემთხვევაში, დარღვეული უფლების საპირსონოდ არსებული სამართლებრივი და სოციალური დაცვის მექანიზმების ანალიზი, უფლების აღდგენის საკითხის კანონიერი ნდობის პრინციპთან მიმართებით განხილვა და სამოხელეო-სამართლებრივი დავების გადაწყვეტისას მართლმსაჯულების ფარგლებში სამოსამართლო სამართლის მიზანშეუწონლობის მეცნიერული კვლევა.

წინამდებარე სტატიის მიზანია უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის საკითხის, ხოლო მისი შეუძლებლობის შემთხვევაში, დარღვეული უფლების საპირსონოდ არსებული სამართლებრივი და სოციალური დაცვის მექანიზმების ანალიზი. ამასთან, კვლევის ფარგლებში განიხილება კანონიერი ნდობის პრინციპთან მიმართებით უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უფლების აღდგენა. გარდა აღნიშნულისა, სტატიაში წარმოდგენილია სამოხელეო-სამართლებრივი დავების გადაწყვეტისას მართლმსაჯულების ფარგლებში სამოსამართლო სამართლის მიზანშეუწონლობის მეცნიერული კვლევა.

2. მოხელის უფლების დაცვის კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლი ადგენს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, ინფორმაციული თვითგამორკვევისა და საჯარო ხელისუფლების მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლებებს. აღნიშნული მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, ყველასთვის გარანტირებულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან, ან მოსამსახურისაგან უკანონოდ მიყენებული ზიანის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება შესაბამისად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან.

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, როგორც უფლების კონსტიტუციის დონეზე რეგლამენტაცია, წარმოადგენს 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ნოვაცია.⁵ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება არის ადმინისტრაციული წარმოების შედეგი, შესაბამისად, მის მიმართ სამართლიანობის პრინციპის დაცვა საქართველოს უზენაესი კანონის მოთხოვნაა. როდესაც მოხელე უკანონოდ თავისუფლება დაკავებული თანამდებობიდან ეს ნიშნავს, რომ საჯარო დაწესებულებამ განახორციელა არაკანონიერი მმართველობითი ღონისძიება, მიიღო კანონთან კონფლიქტში მყოფი გადაწყვეტილება. ასეთ შემთხვევაში, „აუცილებელია, არსებობდეს ხელმისაწვდომი და ეფექტური მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ უკანონო ქმედების ჩადენის შემთხვევაში პირი შეძლებს უფლებებში აღდგენას და მიყენებული მატე-

⁵ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, № 1324-რს, სსმ, 19/10/2017.

რიალური თუ არამატერიალური ზარალის ანაზღაურებას.⁶ ამასთან, კონსტიტუციის მე-18 მუხლით ცალსახად არის განსაზღვრული ზიანის ანაზღაურების ფარგლები, რაც გულისხმობს მის სრულ ანაზღაურებას.

მოხელის უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში „უფლებაში აღდგენა“ ნიშნავს, უპირველეს ყოვლისა, შეძლებისდაგვარად პირვანდელ მდგომარეობაში დაბრუნებას. სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში კი რჩება მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, როგორც უფლებაში აღდგენის ერთ-ერთი საშუალება.

საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკით, უკანონოდ გათავისუფლება შესაძლოა პირს აყენებდეს როგორც ქონებრივ, ასევე მორალურ ზიანს, რაც წარმოადგენს ზარალს, რომლის ანაზღაურებაც გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტით (კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 42-ე მუხლის მე-9 პუნქტი). ასევე, სასამართლო აღნიშნავს, რომ კონსტიტუციის მოცემული ნორმის მოქმედება არ შემოიფარგლება რომელიმე კონკრეტულ სფეროში მიყენებული ზარალის ანაზღაურების საკითხის მონესრიგებით და მისი რეგულირების სფეროში ექცევა ნებისმიერი ზარალი, რომელიც გამომწვეულია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების თანამდებობის პირთა ქმედებით. საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ზარალის სრული ანაზღაურების ვალდებულება გულისხმობს არა კონკრეტული სუბიექტის (თუნდაც კანონმდებლის) მიერ წინასწარ დადგენილი ზღვრული ოდენობით, არამედ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში პირისათვის რეალურად მიყენებული ზარალის სრული მოცულობით ანაზღაურების ვალდებულებას.⁷ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოხელის სამსახურში აღდგენის თანმდევი შესაძლოა იყოს ზიანის ანაზღაურება საჯარო დანებსა და დანებებების მიერ.

რაც შეეხება საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტს, მოცემული ნორმა განსაზღვრავს, რომ საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. კონსტიტუციის ძველი რედაქციის 29-ე მუხლთან დაკავშირებით, რომელიც დღეს მოქმედი კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მსგავსი შინაარსის მატარებელი იყო, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ცალსახად დაადგინა, რომ „კონსტიტუციის ეს ნორმები განამტკიცებს საქართველოს მოქალაქის უფლებას, დაიკავოს როგორც არჩევითი, ასევე დანიშნვითი თანამდებობა და ადგენს სახელმწიფო სამსახურის განხორციელების კონსტიტუციურ საფუძვლებს. ამასთან, კონსტიტუციის აღნიშნული დებულება მოიცავს არა მხოლოდ კონკრეტული თანამდებობის დაკავების, არამედ ამ თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელებისა და თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლებისაგან დაცვის გარანტიებს.“⁸ ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი უთითებს, რომ საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით. შესაბამისად, სამართებრივ აქტს, რომლითაც განისაზღვრება საჯარო სამსახურის პირობები, წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესა-

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 ივლისის № 2/4/735 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები - მერი გიორგაძე და ფიქრია მერაბიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის № 2/3/630 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის № 1/2/569 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ხებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც მათ შორის დეტალურად აწესრიგებს თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტიებს. კერძოდ, კანონის მე-12 თავი შეიცავს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების როგორც აბსოლუტურ, ასევე სხვა (დისკრეციულ) საფუძვლებს და ამით ერთგვარ შესაბამისობაშია კონსტიტუციური ნორმების მიზნებთან.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლს 27 ოქტომბრის კანონმა კიდევ უფრო მაღალი სტანდარტი დაამკვიდრა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის საკითხებთან მიმართებით, ვიდრე მხოლოდ მე-12 თავით დადგენილი დეტალური რეგულაციებია. კანონის 118-ე მუხლი შეიცავს უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის კონკრეტულ წესს და ამით ერთგვარ თანხვედრაში მოდის კონსტიტუციური ნორმების მიზნებით განმტკიცებულ სულისკვეთებასთან. კერძოდ, როდესაც კანონში არსებული გარანტიებით მოხელის დაცვა ვერ ხერხდება თანამდებობიდან უკანონოდ გათავისუფლებისაგან, მოცემული კონსტიტუციური ნორმის მიზნების რეალიზაციის ერთ-ერთ და უმნიშვნელოვანეს მექანიზმად მოხელის სამსახურში აღდგენის დეტალური წესი უნდა იქცეს. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის საკითხი აბსოლუტურ შესატყვისობაშია კონსტიტუციური ნორმების მიზნებთან და უფრო მეტიც, ზედმიწევნით დეტალურ წესებს ადგენს საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის მიმართ.

3. უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უფლების აღდგენის სამართლებრივი საფუძვლები

მოხელის სამსახურში მიღება, ისევე როგორც სამსახურიდან გათავისუფლება ხდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. მოხელე, რომელიც მიიჩნევს, რომ უკანონოდ გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან, უფლებამოსილია, აქტის ოფიციალური გაცნობიდან 1 თვის ვადაში, იდავოს მისი გათავისუფლების კანონიერებაზე. ვინაიდან საჯარო სამსახურში უფლების დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი წესი არსებობს⁹, თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების მოთხოვნით ადმინისტრაციული საჩივარი შეიტანება ჯერ ზემდგომ ორგანოში (თანამდებობის პირთან), ხოლო მისი დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, გათავისუფლებული მოხელე უფლებამოსილია დავა განაგრძოს სასარჩელო სამართალწარმოების წესით (სასამართლოში). ორივე შემთხვევაში გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილობა დამოკიდებულია მის უკანონოდ ცნობაზე¹⁰, ხოლო სადავო აქტის კანონიერების მტკიცების ტვირთი ეკისრება საჯარო დანესებულებას.¹¹

⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის პირველი პუნქტი, სსმ, 11/11/2015.

¹⁰ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უკანონოდ ცნობის სამართლებრივი საფუძვლები იხ.: ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მე-2 გამოც., თბ., 2018; საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, 60¹ მუხლი, სსმ, 32(39), 15/07/1999; საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 32-ე მუხლი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.

¹¹ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, მე-17 მუხლის მე-2 ნაწილი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.

ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმება (ბათილად ცნობა) არის აუცილებელი პირობა მოხელის სამსახურში აღდგენის, მიუხედავად იმისა, სამსახურში აღდგენის მოთხოვნა წარმოადგენდა თუ არა ცალკე დავის საგანს. ფაქტობრივად, სამსახურში აღდგენა წარმოადგენს სადავო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების თანმდევ სამართლებრივ შედეგს.

„სამართლის ზოგიერთი ნორმა, მატერიალურ-სამართლებრივი (*primär*) ქცევის წესებთან ერთად, შეიცავს, ასევე, პროცესუალურ-სამართლებრივ კომპონენტებსაც.“¹² სწორედ ასეთ ნორმას წარმოადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლი, რომელიც ქმნის პროცედურული (ფორმალური სამართლის, პროცესუალური სამართლის) ნორმის შინაარსს მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონი მატერიალური ნორმების ერთობლიობაა. ამასთან, სამართლის პრაქტიკაში მატერიალური კანონების უმეტესი ნაწილი ფორმალური, პროცედურული ნორმების შემცველია.¹³ ვინაიდან საკითხის ამგვარი მოწესრიგება მაინც წარმოადგენს ზოგადი წესიდან გამონაკლისს, აუცილებელია, მკაფიოდ განისაზღვროს კანონმდებლის მიერ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის საკითხის პროცედურული ნორმით მოწესრიგების მიზანი. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ „სამართლის ნორმებს, რომლებიც პროცედურულ მოთხოვნებს შეიცავენ, საპროცესო სამართალს უწოდებენ. შინაარსობრივად საპროცესო სამართალი შეიცავს სამართლებრივი აქტების ძალმოსილების წინაპირობებს და შედეგებს.“¹⁴ მატერიალური ნორმები კი შინაარსობრივი ნორმებია. ამასთან, პროცესუალურ და მატერიალურ ნორმებს შორის არსებობს საკმაოდ მჭიდრო ურთიერთქმედება. „პროცესი თვითმიზანი კი არაა, არამედ ემსახურება მართლზომიერი სამართლებრივი აქტების შექმნას, ე.ი. აქვს დამხმარე ფუნქცია. საპროცესო სამართალი უნდა განიმარტოს მატერიალური სამართლის შესაბამისად, ე.ი. არ შეიძლება მისი იმგვარი განმარტება, რომ მატერიალური სამართლის ღირებულებები უგულვებელყოფილ იქნეს.“¹⁵ პროცედურული ნორმებით სამსახურში აღდგენის საკითხის მოწესრიგება კანონმდებლის მიერ სწორედ მართლზომიერი სამართლებრივი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით არის განპირობებული. სამართლის მატერიალური ლეგიტიმურობა მოითხოვს „მართალი“, „სწორი“ სამართლის არსებობას.¹⁶ მართლზომიერება, როგორც სამართლიანი გადაწყვეტილების საზომი მნიშვნელოვანი ღირებულებაა უფლების დაცვის დროს, მათ შორის, უპირობოდ აუცილებელია ამ ღირებულების აღიარება და დაცვა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენისას. მართლზომიერი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით კანონმდებელი 118-ე მუხლში დეტალურ პროცედურას განსაზღვრავს. ეს პროცედურა რამდენიმე ეტაპს აერთიანებს და ერთობლიობაში ქმნის ციკლს, რომელიც მოხელის უფლებების დაცვას უზრუნველყოფს. ნათელია, რომ ამგვარი მიდგომით, კანონმდებელი ცდილობს მიაღწიოს სამართლიანობას, რაც გამომდინარეობს

¹² ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მე-10 გამამუშავებული გამოც., თბ., 2009, 122.

¹³ Schlieffen K., Haass S., Grundkurs Verwaltungsrecht, Paderborn, Deutschland, 2019, 55.

¹⁴ მუთჰორსი ო., სამართალმცოდნეობის საფუძვლები – მეთოდი, ცნება, სისტემა, მაისურაძე დ. (თარგმ.), მიმინოშვილი მ. (რედ.), თბ., 2019, 281.

¹⁵ იქვე, 283.

¹⁶ იხ. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004, 43-44.

მოხელეზე ზრუნვის მიზნებიდან, ვინაიდან იგი ერთგულების პრინციპის მუდმივი დამცველია საჯარო სამსახურში.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლი აყალიბებს უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის ეტაპებს და განსაზღვრავს მის წინაპირობებს. ამასთან, გარკვეულ ეტაპებად, ნაბიჯებად მოხელის დარღვეული უფლების აღდგენის წესის ჩაშლა კიდევ ერთხელ მიუთითებს საკითხის მიმართ კანონმდებლის დამოკიდებულებაზე. დარღვეული უფლების აღდგენის რთული ბუნებიდან გამომდინარე კანონი რამდენიმე შესაძლებლობას ითვალისწინებს არა როგორც ერთმანეთის უბრალო ალტერნატივას, არამედ როგორც თანმიმდევრულ ეტაპებს, რაც იმას გულისხმობს, რომ პირველი შესაძლო აღდგენის პროცედურის წარუმატებლობის შემთხვევაში, გამოყენებულ უნდა იქნეს მეორე შესაძლო სქემა, ხოლო ამ უკანასკნელის განუხორციელებლობა კი მომდევნო შესაძლებლობით სარგებლობის წინაპირობას ქმნის და ა. შ.

ხსენებული ნორმა, უპირველეს ყოვლისა, ითვალისწინებს მოხელის დაუყოვნებლივ აღადგენას იმავე თანამდებობაზე, რომელსაც იგი იკავებდა გათავისუფლებამდე. ზოგადად, თანამდებობა წარმოადგენს კარიერულ საფეხურს, რომელიც ფუნქციონირებს ერთობლიობაა და განსაზღვრავს მის ადგილსა და როლს საჯარო სამსახურის სისტემაში.¹⁷ მოხელის თანამდებობები აისახება საჯარო დაწესებულების საშტატო ნუსხაში და მისი არსებობაც, როგორც წესი, ნუსხის საფუძველზე დგინდება. იმავე თანამდებობაზე აღდგენისათვის აუცილებელია საჯარო დაწესებულებაში თანამდებობის არსებობა იმ სახით, რომელი სახითაც ის პირის გათავისუფლების მომენტში იყო. კერძოდ, იგულისხმება თანამდებობის შინაარსის და ფუნქციონირების ერთობლიობის იდენტურობა. ამასთან, შესაძლებელია, აღდგენის მომენტისთვის თანამდებობის სახელწოდება დაკორექტირებული იყოს ან მას დაემატოს სხვა ფუნქციები, რაც არ ნიშნავს უპირობოდ იმას, რომ აღსადგენი თანამდებობა არ არის სახეზე.

იმ შემთხვევაში, თუ ის თანამდებობა არ არსებობს,¹⁸ რომელსაც მოხელე იკავებდა გათავისუფლებამდე, იწყება კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურის მეორე ეტაპი, რაც გულისხმობს იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში ტოლფასი თანამდებობის მოძიებას, მოხელის ამ თანამდებობაზე აღდგენის მიზნით. თანამდებობის ტოლფასობის დასადგენად კანონმდებლობა განსაზღვრავს მის ცნებას,¹⁹ რაც გულისხმობს იმავე რანგისა და კატეგორიის თანამდებობას, რომლის სამუშაო აღწერილობა/ფუნქცია-მოვალეობები და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები იდენტურია ან უმეტესწილად მსგავსია. შესაბამისად, მოხელის დაბალ თანამდებობაზე აღდგენა არსებული რეგულაციების პირობებში არ არის გათვალისწინებული და უფლებებში აღდგენის შესაძლებლობად მხოლოდ ტოლფასი თანამდებობის არსებობა განიხილება.

ზემოაღნიშნული წესით მოხელის სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში, როდესაც ტოლფასი თანამდებობაც არ არსებობს იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემის

¹⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-3 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი, სსმ, 11/11/2015.

¹⁸ თანამდებობის არარსებობა შესაძლებელია გამოწვეული იყოს რეორგანიზაციის შედეგად თანამდებობის გაუქმებით ან მისი შინაარსისა და ფუნქციონირების იმგვარი ცვლილებით, რომელიც უმეტესწილად გარდაქმნის სამუშაო აღწერილობას მისი პირვანდელი ვერსიისაგან.

¹⁹ „პროფესიული საჯარო მოხელის მოპილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 199 დადგენილებით დამტკიცებული წესი, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, სსმ, 21/04/2017.

ფარგლებში, იწყება მთლიანი საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით ტოლფასი თანამდებობის მოძიების ეტაპი. მოცემულ შემთხვევაში, ტოლფას თანამდებობაზე მოხელის აღდგენა დასაშვებია მისი და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით. საგულისხმოა, რომ ამ პროცესში გათვალისწინებულია სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაწილეობა, რომელიც საჯარო დაწესებულების მიმართვის საფუძველზე უშუალოდ ახორციელებს საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიებას და ამით ხელს უწყობს მოხელის უფლებების დაცვის ნორმატიული მექანიზმის ფუნქციონირებას. ამასთან, საჯარო სამსახურის ბიურო, როგორც ნეიტრალური ორგანო საჯარო დაწესებულებასა და უკანონოდ გათავისუფლებულ მოხელეს შორის, ჩართულია მოხელის აღდგენის პროცესში, როგორც მთლიანი საჯარო სამსახურის სისტემის ერთგვაროვნად მართვაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი უწყება. მისი ჩართულობა გარანტიაა, ერთი მხრივ, საჯარო ინტერესის დაცვის უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის პროცესში და მეორე მხრივ, ბიუროს ჩართულობა ორგანიზაციული მართვის ხელშემწყობიცაა სისტემის სრული ადმინისტრირების ქრილში. ასევე, მთელი საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით ტოლფასი თანამდებობის მოძიების პროცესი ერთგვარი სიმბოლური გამოხატულებაა საჯარო სამსახურის ერთიანობისა და უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უფლებებში აღდგენის მიმართ, გამომხატველია მთლიანი საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი სისტემის კოლექტიური პასუხისმგებლობის. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, უფლებადარღვეული მოხელის სამსახურში აღდგენის საკითხი სცილდება მხოლოდ ერთი საჯარო დაწესებულების პასუხისმგებლობის ფარგლებს და იგი მთლიანად სისტემის პასუხისმგებლობის, მთლიანი ერთიანი საჯარო სამსახურის ზრუნვის ობიექტი ხდება. სწორედ ამ ერთიანობის დაცვის უზრუნველსაყოფად არის ჩართული საჯარო სამსახურის ბიურო მისი კომპეტენციის ფარგლებში მოხელის აღდგენის პროცესში და ამით კანონმდებელს მოხელის დარღვეული უფლების აღდგენის საკითხზე ზრუნვა უფრო მაღალ საფეხურზე აყავს.

აღნიშნული ეტაპების თანმიმდევრული განხორციელების მიუხედავად, თუ ვერ მოხერხდა მოხელის სამსახურში აღდგენა, მოხელის უფლებების დაცვის საბოლოო ღონისძიებას წარმოადგენს მისთვის კომპენსაციის მიცემა ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში და რეზერვში ჩარიცხვა. კანონმდებელმა მოხელის დარღვეული უფლების აღდგენის საკითხის ამგვარი მონესრიგებით დაამკვიდრა განსხვავებული მიდგომა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონისაგან, რომელიც მხოლოდ მოხელის თანამდებობაზე დაუყოვნებლივ აღდგენას ითვალისწინებდა სხვისი, სამართლის ნორმებით დაცული, უფლების დარღვევის ხარჯზე.

4. ვაკანტური თანამდებობის არარსებობა, როგორც მოხელის თანამდებობაზე აღდგენაზე უარის თქმის საფუძველი და კანონიერი ნდობის პრინციპი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლი იმ საჯარო დაწესებულებაში, რომლის უკანონო გადაწყვეტილების შედეგადაც გათავისუფლდა მოხელე, ასევე მთლიანი საჯარო სამსახურის მასშტაბით ვაკანტური თანამდებობის არარსებობას, მოხელის სამსახურში აღდგენაზე უარის თქმის საფუძველად მიიჩნევს. სწორედ აღნიშნულ საკითხთან

მიმართებით მნიშვნელოვანია განისაზღვროს თუ რას გულისხმობს კანონმდებელი დათქმაში „ასეთი თანამდებობის არარსებობისას“ იმდენად რამდენადაც მოცემულმა ჩანაწერმა განსაკუთრებული აქტუალურობა შეიძინა მაშინ, როდესაც სააპელაციო სასამართლომ ე. წ. *first come principle*-ის საფუძველზე შესაძლებლად მიიჩნია თანამდებობაზე დანიშნული მოხელის გათავისუფლება²⁰ იმავე თანამდებობიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენის მიზნით და ამით უზენაესი სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკასგან განსხვავებული გადაწყვეტილება მიიღო. კერძოდ, უზენაესი სასამართლოს მიერ დადგენილი პრაქტიკის თანახმად, „სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევებს წარმოადგენს თანამდებობის არარსებობა ან ამ თანამდებობის სხვა პირის მიერ დაკავება.“²¹

სასამართლოს ამდაგვარი განმარტება გამომდინარეობს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის სულისკვეთებიდან და თანხვედრაშია სამოხელეო სამართლის და ზოგადად ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებთან. უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ საჯაროსამართლებრივი ნორმები გამორიცხავენ პირის უფლების აღდგენას სხვისი უფლების დარღვევის ხარჯზე. აღნიშნული მიდგომა ღირებულების რანგშია აყვანილი საჯარო სამართლის ნორმებით დაცული ურთიერთობების წიაღში და მის საფუძველს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განმტკიცებული კანონიერი ნდობის პრინციპი ქმნის. ყველა ადამიანი, რომელიც ენდობა საჯარო დაწესებულებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერებას უნდა იქნეს დაცული. ამასთან, მათ უნდა ქონდეთ ნდობა იმ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ, რომელთაც მათთვის სარგებელი მოაქვთ.²² ადმინისტრაციული აქტების ერთ-ერთ ფუნქციად სწორედ ნდობის ჩამოყალიბება და სამართლებრივი დაცულობის უზრუნველყოფა სახელდება.²³

გერმანული სამართალი იცავს ლეგიტიმური მოლოდინების პრინციპს, რომელიც კავშირშია ნდობის დაცვის (*Vertrauensschutz*) ფუნდამენტურ პრინციპთან,²⁴ ამასთან, ზოგიერთ შემთხვევაში ეს პრინციპები გაიგივებულია ერთმანეთთან²⁵ და მას სახელმწიფოს სამართლის სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია.²⁶ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გაუქმებისას კანონიერი ნდობის გადამონმება ხდება როგორც ადრესატის ინტერესის დაცვის მიზნიდან გამომდინარე (კანონიერი ნდობის სუბიექტური მხარე), ასევე საჯარო ინტერესის

²⁰ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 16 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № 3ბ/1195-19.

²¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-595-595(2კ-18) და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 11 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-376-376(2კ-18).

²² *Seerden R., Stroink F., Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis, Antwerpen – Gronigen, 2002, 119.*

²³ *Fleiner T., Fleiner L. R. B., Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World, Verlag, Berlin, Heidelberg, 2009, 259-260.*

²⁴ *Potestà M., Legitimate Expectations in Investment Treaty Law: Understanding the Roots and the Limits of a Controversial Concept, 7, <<https://lk-k.com/wp-content/uploads/potesta-legitimate-expectations-inv.-treaty-law-2013.pdf>> [26.04.2020].*

²⁵ *McKinnon T., The Doctrinal Foundations of Legitimate Expectations, 2013, 7, <https://www.academia.edu/4841134/Thoughts_on_the_Doctrinal_Foundations_of_Legitimate_Expectations> [26.04.2020].*

²⁶ *Rennert K., The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law Paper given on the occasion of the seminar on the protection of legitimate expectations of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe) on 21 April 2016 in Vilnius, Lithuania, <https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert_en.pdf> [26.04.2020].*

დაცვის მიზნიდან გამომდინარე (კანონიერი ნდობის ობიექტური მხარე).²⁷ ამასთან, მნიშვნელოვანია გადამოწმდეს არა მხოლოდ ის თუ რა სუბიექტური შედეგის მომტანი იქნება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმება, არამედ აუცილებელია, გააზრებულ იქნეს გაუქმების შემთხვევაში კანონიერი ნდობის პრინციპის უგულვებელყოფით იმ ობიექტური ზიანის მოცულობაც, რომელიც დადგენა საჯარო ინტერესის საზიანოდ. ვინაიდან კანონიერი ნდობა ადმინისტრაციული სამართლის ღირებულებითი კატეგორიაა, მისი გადამოწმება და დაცვა უპირობოდ აუცილებელია სამართლიანობის პრინციპის ცხოვრებაში გატარების უზრუნველსაყოფად.²⁸ „მოქალაქის ინტერესის სასარგებლოდ არსებული კანონიერი ნდობა ესაა ის სიკეთე, რომლითაც სამართლებრივი სახელმწიფო განამტკიცებს სამართლებრივ წესრიგს.“²⁹

საქართველოს კანონმდებლობაც აღიარებს კანონიერი ნდობის პრინციპის მოქმედებას, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების, ასევე, გაცემული დაპირების მიმართ³⁰. მოქალაქის ნდობა მმართველობის ორგანოს ქმედებაზე უფრო მნიშვნელოვნად უნდა შეფასდეს, ვიდრე ის ინტერესი, რომელსაც იცავს ადმინისტრაციული ორგანო.³¹

მოხელეს, რომელიც დაინიშნა უკანონოდ გათავისუფლებული პირის თანამდებობაზე, აქვს კანონიერი ნდობა მისი დანიშვნის შესახებ გამოცემული აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ (*bona fide* აქტები)³² და ეს ნდობა პატივსაცემი და დასაცავია. მოხელე თანამდებობაზე დანიშვნის დღიდან მონაწილეობს მმართველობით პროცესში და მაშასადამე, ახორციელებს იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებას. ამასთან, დაცვის ღირსი ინტერესი მაღალ ხარისხშია, ვინაიდან აქტის გაუქმება მიაყენებს მას ცალსახა ზიანს.

კანონიერი ნდობის პრინციპის მიზანია უკანონო ადმინისტრაციული-სამართლებრივი აქტის დროსაც კი დაიცვას „უდანაშაულო“ პირის უფლება. მათ შორის უკანონო აქტის ბათილობა არ შეიძლება განხორციელდეს კანონიერი ნდობის ფარგლებში. კანონის ეს დანაწესი კანონიერად დანიშნული მოხელის „ხელშეუხებლობის“, მისი „დაცულობის“ გარანტია.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი პირდაპირ ითვალისწინებდა მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლად უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენას, ვინაიდან უგულვებელყოფდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ აღიარებულ პრინციპებს.³³

აღიარებს რა საჯარო სამსახურის რეფორმას ქვეყნის პრიორიტეტად ხელისუფლება, „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული

²⁷ Wolff H. J., Bachof O., Stober R. – “Verwaltungsrecht I”, 10. Aufl. Muenchen, 1994, 745.

²⁸ Kopp O. /Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 17. vollstaendig ueberarbeitet Auflage, Muenchen, 2016, 30-49.

²⁹ Battis U., Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Heidelberg, 2002, 179 (ციტატის თარგმანი: ე. ქარდავა).

³⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მე-9 მუხლი, სსმ, 32(39), 15/07/1999.

³¹ იხ. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მე-2 გამოც., თბ., 2018, 122.

³² Seerden R., Stroink F., Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis, Antwerpen – Gronigen, 2002, 119.

³³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მიღებულ იქნა 1999 წლის 25 ივნისს, ამდენად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 დეკემბრის კანონი შესაბამისობაში ვერ იქნებოდა ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებთან.

ლონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილებაში განამტკიცებს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ნორმების ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნებთან შესაბამისობის აუცილებლობას და ადგენს: „პირის სამსახურში აღდგენა არ უნდა იწვევდეს ამ თანამდებობაზე დანიშნული პირის განთავისუფლებას საჯარო სამსახურის სისტემიდან. დაუშვებელია პიროვნების უფლებების დაცვა სხვისი უფლებების დარღვევის გზით, სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს ამ პირის დასაქმებაზე. კადრების სტაბილურობის პრინციპი მოითხოვს, რომ კანონი ზუსტად განსაზღვრავდეს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების სამართლებრივ საფუძველს და მისი დაცვის სამართლებრივ და სოციალურ გარანტიებს.“³⁴

5. *primo in tempore, potior in iure* პრინციპი და უფლებების დაცვის პრიორიტეტულობა სამოხელეო სამართალში

ვინაიდან მართლმსაჯულების განხორციელებისას მოხდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონით დადგენილი, დღეს უკვე არაერთი კონცეპტუალური კვლევის საფუძველზე გაკრიტიკებული და მოქმედი კანონმდებლობით გაუქმებული მიდგომის გამოყენება *primo in tempore, potior in iure* (დროში პირველი, უფლებაში უპირატესი) პრინციპის ქრილში, მიზანშეწონილია განიმარტოს ამ პრინციპის არსი და მისი დასაშვებობა სამოხელეო-სამართლებრივი ურთიერთობების მიმართ. ამასთან, აუცილებელია პარალელურად აღინიშნოს, რომ მართლმსაჯულების განხორციელებისას სასამართლო ემორჩილება მხოლოდ კონსტიტუციას და მოქმედ კანონებს, რაც გამორიცხავს სასამართლოს მიერ კანონის გარეშე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას და გაუმართლებელს ხდის სამოსამართლო სამართლის სამართალშემოქმედებად გამოყენებას მაშინ, როდესაც სადავო საკითხის მოწესრიგების დეტალური წესი დადგენილია საჯარო-სამართლებრივი ნორმით. „სამოსამართლო სამართალი არის სამართლის შეფარდების და არა სამართალშემოქმედების აქტი“.³⁵ სამოსამართლოს სამართალს არ გულისხმობს ნორმების შემუშავებას. იგი არაა მიმართული ზოგადი მოწესრიგებისკენ და მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევის მიმართ წარმოადგენს სამართლის ფაქტობრივი შეფარების აქტს. მაშინ, როდესაც სამოსამართლო სამართალი გამოიყენება როგორც კანონის მაკორექტირებელი, მისი შინაარსი წინააღმდეგობრივია კონსტიტუციასთან და შესაბამისად ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ექმნება საფრთხე.³⁶

„იდეა, რომლის მიხედვითაც იყო პირველი, ამართლებს საკუთრების უფლებებს, არის პატივისცემი და მუდმივი“³⁷ აღნიშნული მოსაზრება უკავშირდება პრინციპის *primo in tempore, potior in iure* ძირითად არსს. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში³⁸ მოხსენიებული

³⁴ „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის № 627 დადგენილებით დამტკიცებული კონცეფცია, 7.3 პუნქტი, სსმ, 20/11/2014.

³⁵ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, მე-2 გამოც., თბ., 2015, 160.

³⁶ Schmidt R., Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. Grasberg bei Bremen, 2013, 57.

³⁷ [„[t]he notion that being there first somehow justifies ownership rights is a venerable and persistent one.“], იხ. Berger L., An Analysis of the Doctrine That "First in Time is First in Right", Nebraska Law Review, Vol. 64, Issue 3, 1985, 354, იხ. ციტირება: Becker L., Property Rights: Philosophic foundation, London, 1977, 24.

³⁸ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 16 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № 33/1195-19.

first come principle (ლათინურად *primo in tempore, potior in iure*) წარმოადგენს ანტიკური ხანის პრინციპს და ადამიანების მისდევდნენ მას, როგორც დაუნერულ სამართალს თავიანთ სოციალურ ინტერაქციაში.³⁹ იგი ჯერ კიდევ იმპერატორ კარაკალას დროს (213 წელი) იქნა გამოყენებული და მას შემდგომ განსაკუთრებული ადგილი დაიკავა თანამედროვე სანივთო⁴⁰ და ინტელექტუალური საკუთრების სამართალში.

აღნიშნავენ იმასაც, რომ „დროში პირველი წესს“ აქვს როგორც ტიპური, ასევე ატიპიური გამოვლინებები. მისი ტიპური გამოვლინება გამომდინარეობს სამართლის სისტემიდან და სათავეს იღებს რომაული სამართლიდან, ხოლო ატიპიური წარმოადგენს კანონმდებლის არჩევანს.⁴¹ სამართლის ცალკეულ დარგებში *primo in tempore, potior in iure* პრინციპი სწორედ საკანონმდებლო მოცემულობას უკავშირდება და თანხვედრაშია შესაბამისი დარგის სხვა ძირითად პრინციპებთან. კერძოდ, აღნიშნული ნიშნავს იმას, რომ ამ მიდგომის გამოყენება თავად სამართლის ნორმებით უნდა იყოს დაშვებული, მით უფრო ისეთ დარგებში, რომელიც საჯარო სამართალს მიეკუთვნება.

საქართველოში სამოხელეო სამართალში მოცემული პრინციპის გამოყენების პრეცედენტს ქმნის თბილისის სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც განმარტავს, რომ „თუ უკანონოდ განთავისუფლებული მოხელის აღდგენა განთავისუფლებამდე არსებულ თანამდებობაზე, რომელზეც უკვე სხვა პირია დასაქმებული, გამოინვეცს ამ პირის განთავისუფლებას და ერთმანეთს დაუპირისპირდება ორი პატივსაღები ინტერესი: პირველი – უკანონოდ განთავისუფლებული და აღდგენილი პირის ინტერესი, დაიკავოს უკანონოდ განთავისუფლებამდე არსებული თანამდებობა და მეორე – მის ადგილას დანიშნული პირის ინტერესი, შეინარჩუნოს ის ადგილი, რომელზეც იგი კანონიერი გზით დაინიშნა, ინტერესთა ამგვარი კონფლიქტი უნდა გადაწყდეს იმ მოხელის სასარგებლოდ, ვინც პირველად დაინიშნა ამ საშტატო ერთეულზე და ვინც უკანონოდ იქნა განთავისუფლებული და შემდგომში კანონიერად აღდგენილი. ინტერესთა კონფლიქტის ამგვარი გადაწყვეტა თანხვედრაშია როგორც სამართლებრივ დოქტრინაში დამკვიდრებულ პრინციპთან – დროში პირველი, უფლებაშიც პირველია (ე.წ. *first come principle*), ასევე ეხმიანება ჩვეულებით სამართალს და სამართლიანობის გაგებას.“⁴²

უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის მიზნით, სხვა მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველად *primo in tempore, potior in iure* პრინციპის გამოყენების საკითხი საჭიროებს გააზრებას არსებული საკანონმდებლო რეგულაციებისა და სამოხელეო სამართლის პრინციპების ჭრილში.

გასათვალისწინებელია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 106-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება მხოლოდ ამავე კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას, რომელთა შორის არ ექცევა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა.⁴³ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ხსენებულ გადაწყვეტილებაში, ასევე, მითითებულია, რომ „პირის იმავე თანამ-

³⁹ Berger L., An Analysis of the Doctrine That "First in Time is First in Right", Nebraska Law Review, Vol. 64, Issue 3 1985, 350.

⁴⁰ Hoog L. M., De prioriteitsregel in het vermogensrecht, Bodegraven, 2018, 261, <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/66890>> [20.04.2020].

⁴¹ იქვე, 265.

⁴² თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 16 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № 33/1195-19.

⁴³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 107-ე და 108-ე მუხლები, სსმ, 11/11/2015.

დებობაზე აღდგენა შეიძლება გულისხმობდეს ამ თანამდებობაზე უკვე დანიშნული სხვა მოხელის სამსახურებრივ გადაადგილებას ტოლფას ან სხვა თანამდებობაზე.⁴⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, მოხელის სამსახურებრივი გადაადგილება, ანუ მისი ჰორიზონტალური გადაყვანა ან კარიერული განვითარება დაკავშირებულია თავად მოხელის ნებასთან, ხოლო უფრო დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანას თავისი საფუძვლი აქვს და აღნიშნულიდან გამონაკლისს კანონი არ ითვალისწინებს.

ამდენად, სააპელაციო სასამართლოს შემოთავაზებული მსჯელობები არ არის ჰარმონიაში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ რეგულაციებთან. უფრო მეტიც, იგი წინააღმდეგობაში მოდის თავად საჯარო სამართლის ნორმებით აღიარებულ პრინციპებთან და ვინაიდან საჯარო სამართლის ნორმა სადავო საკითხის გადაწყვეტის ამომწურავ წესს ადგენს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლში, ამ წესის შინაარსის უგულვებელყოფა და მისი „ჩანაცვლება“ კერძო სამართლისთვის დამახასიათებელი მიდგომით, მოკლებულია მეცნიერულ საფუძველს და პრაქტიკაში აღუსრულებელ გადაწყვეტილებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს. ამასთან, 118-ე მუხლში დადგენილი პროცედურის მიღმა მიღებული გადაწყვეტილებები აუცილებლად გამოიწვევს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დაცული სხვა უფლებების დარღვევას ან/და სხვა სამართლებრივი ურთიერთობების აღრევას და შესაძლებელია ორგანიზაციულ კრიზისამდეც დავიდეს.

რაც შეეხება ინტერესთა პრიორიტეტულობის საკითხს, უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის ინტერესთა დაცვის საშუალებებს კანონი გვთავაზობს სამსახურში აღდგენის თანმიმდევრული ალტერნატივების სახით. შესაბამისად, ინტერესთა დაპირისპირების კონტექსტი არ არის რელევანტური მოცემული შემთხვევისათვის. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლი ცალსახად და ეტაპებად განერს იმ მექანიზმებს, რომელიც ემსახურება უკანონოდ გათავისუფლებული პირის უფლებების დაცვას და იგი არ გადის სხვა მოხელის ინტერესებზე. როგორც უზენაესი სასამართლო განმარტავს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი განსხვავებულ რეგულაციებს ითვალისწინებს, იმის მიხედვით, არსებობს თუ არა მოხელის სამსახურში აღდგენის შესაძლებლობა, ისე რომ არ შეილახოს სხვა პირის შრომის უფლება. ამასთან, პალატა უთითებს, რომ „მოხელის სამუშაოზე აღდგენაში არ შეიძლება მოიაზრებოდეს სადავო პოზიციაზე დანიშნული პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობა, რადგან დაუმკვეთელია მოხელის უფლების დაცვა მოხდეს მეორე მოხელის უფლების დარღვევის ხარჯზე.“⁴⁵

ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ თანამდებობა საჯარო სამსახურში არ არის „მელა“⁴⁶ ან სანივთო სამართლის ან თუნდაც კერძო სამართლის ობიექტი და მასთან მიმართებით მოქმედებს სხვა სამართლებრივი რეჟიმი ადმინისტრაციული სამართლის სახით.

⁴⁴ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 16 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № 3ბ/1195-19.

⁴⁵ საქართველოს უზენაესი სასამართლო 2018 წლის 11 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-376-376 (2კ-18).

⁴⁶ ამერიკაში სანივთო სამართალში დროში პირველის პრინციპის გამოყენებას საფუძვლად უდევს პრეცედენტული საქმე *Pierson v. Post*, რომელიც შეეხებოდა 1802 წლის ინციდენტს, კერძოდ, დაუსახლებელ ტერიტორიაზე მობინადრე მელაზე საკუთრების უფლების აღიარების საკითხს ორ ადგილობრივ მცხოვრებს შორის. იხ.: *Pierson v. Post*, Supreme Court of New York, 3 Cai. R. 175 Supreme Court of New York, <http://www.courts.state.ny.us/reporter/archives/pierson_post.htm> [24.04.2020].

6. უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის უფლებრივი რესტიტუციის კანონისმიერი ალტერნატივა და მისი მასშტაბი

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, ლოგიკურია შეკითხვის დასმა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ აღადგინოს უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის დარღვეული უფლება კანონმდებელმა თანამდებობაზე (გათავისუფლების ბრძანების უკანონოდ ცნობამდე) დანიშნული სხვა მოხელის კანონიერი ნდობის მოქმედების დროს? ამასთან, ვინაიდან *primo in tempore, potior in iure* პრინციპი სამოხელეო სამართალში დაუშვებელია, სხვისი უფლების დარღვევის ხარჯზე უფლებაში აღდგენა პირდაპირ აკრძალულია, მაშინ რას სთავაზობს კანონმდებელი უფლებადარღვეულ მოხელეს მის მიმართ სამართლებრივი და სოციალური დაცვის ვალდებულებიდან გამომდინარე? აღნიშნული საკითხი სამართლიანობის აღდგენის მიზნითაც აქტუალურია. კანონმდებელი უფლებადარღვეული პირის სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობის შემთხვევაში, მისი რეზერვში ჩარიცხვისა და მისთვის კომპენსაციის გაცემის ვალდებულებას აღდგენს და ამით, სოციალური დაცვის მექანიზმით, ფაქტობრივი მოცემულობიდან გამომდინარე, ანაცვლებს სამართლებრივი გზით უფლებაში აღდგენის შეუძლებლობას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უკანონოდ ცნობა საკმარისია მოსარჩელის იმ უფლებებში აღსადგენად, რაც გასაჩივრებული ბრძანების გამოცემამდე გააჩნდა.⁴⁷ ასევე, მოცემული ნორმა განსაზღვრავს თანამდებობაზე აღდგენის თანმიმდევრულ ალტერნატივებს, რომელიც იძლევა გათავისუფლებული მოხელის უფლებებში აღდგენის შესაძლებლობას. მართალია, სამართლიანობის პრინციპი მოითხოვს, რომ უფლებებში აღდგენა მოხდეს სრულად, ანუ დაუბრუნდეს პირი მის გათავისუფლებამდე მდგომარეობას, თუმცა უფლებების აღდგენა შეუძლებელია იყოს აბსოლუტური ხასიათის, თუნდაც დროთა მიმდინარეობის ბუნებრივი კანონზომიერების გამო. ამასთან, სამართალში რესტიტუცია ყველა შემთხვევაში იგივე მოცემულობით შეიძლება ვერ აღდგეს, რაც უფლების დარღვევამდე არსებობდა. სწორედ ამიტომ, უფლებაში აბსოლუტური აღდგენის შეუძლებლობა სამართლის სხვადასხვა დარგში ითვალისწინებს კომპენსაციის გაცემის ვალდებულებას, როგორც ერთგვარ საპირწონეს. კომპენსატორული სამართლიანობა (*Compensatory Justice*) არის უკიდურესად კონსერვატიული და მისი გამოყენების მრავალფეროვანი სპექტრი, როგორც წესი, ემსახურება, რომ აღდგეს *status quo ante*.⁴⁸

კომპენსაცია „საკმარისია“ თუ „არასაკმარისი“ შესაძლებელია იყოს მუდმივი დავის და ინდივიდუალური შეფასების საგანი. სწორედ ამ ბუნდოვანი მდგომარეობის თავიდან აცილების მიზნით კანონმდებელი სხვადასხვა კანონში თავად აღდგენს კომპენსაციის ოდენობას ან კონკრეტული თანხის ან პერიოდული გადასახდელის სახით და ერთგვარად პროგნოზირებადს, გამჭვირვალეს ხდის საკითხს.⁴⁹ გამონაკლისს არ წარმოადგენს არც სამოხელეო კანონ-

⁴⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 10 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-944(კ)-19.

⁴⁸ Goodin R. E., Compensation and Redistribution, *Compensatory Justice*, Nomos, Vol. 33, 1991, 143.

⁴⁹ მაგალითად, „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 82-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს კომპენსაციას 7000 ლარის ოდენობით სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას პროკურატურის თანამშრომლის სხეულის დაზიანებისას ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის სხვაგვარი გაუარესებისას, რის შედეგადაც იგი აღიარებულ იქნა შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირად, ან დასახიჩრებისას.

მდებლობა, კერძოდ, 118-ე მუხლი სწორედ პროგნოზირებად 6 თვიან კომპენსაციას ადგენს, როგორც აბსოლუტურად ვერაღდგენილი უფლების საპირწონეს და ამით ერთი მხრივ, გამო-რიცხავს ბუნდოვანი გადაწყვეტილების მიღებას უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის დროს და მეორე მხრივ, ამ პროცედურული ნორმის დადგენით აზღვევს საჯარო დაწესებულების გამართულ, შეუფერხებელ ფუნქციონირებას და იცავს მას აღუსრუ-ლებელი გადაწყვეტილებებისგან ან უფრო მძიმე, უფლების დარღვევის შემთხვევებისგან.

7. დასკვნა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლი განსაზღვრავს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმების თანმდევი ღონისძიებების პრიორიტეტულობის საკითხს. უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენის თანმიმდევრული წესის ამომწურავი მოწესრიგება კანონმდებლის მიერ წარმოადგენს გამოძახილს იმ სულისკვეთებისა, რაც ერთგულების პრინციპის საპირწონედ მოხელის სამართლებრივი დაცვის ქრილში არის ფორმულირებული.

მოხელის სამსახურში აღდგენის მექანიზმი, რომელიც მოქმედ კანონმდებლობაშია გაწერილი ქმნის მისი უფლებების დაცვის იმგვარ საფუძველს, რომელიც არ არღვევს სხვა მოხელის კანონიერი ნდობის პრინციპს. საკითხის ამგვარი გადაწყვეტით, სამოხელეო სამართალი განამტკიცებს ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალით დამკვიდრებულ ღირებულებებს.

ამასთან, კანონმდებელი ტოლფას თანამდებობაზე აღდგენის, კომპენსაციისა და რეზერვის მექანიზმების დადგენით განსაზღვრავს მოხელის სამსახურში აღდგენის იმგვარ წესს, რომელიც სამოხელეო-სამართლებრივ ურთიერთობებში ადგილს არ უტოვებს *primo in tempore, potior in iure* (დროში პირველი, უფლებაში უპირატესი) პრინციპს.

შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის შინაარსი არ მოიაზრებს მოხელის თანამდებობაზე აღდგენის მიზნით სხვა მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებას, ვინაიდან იგი იძლევა ორივე მათგანის ინტერესებისა და უფლებების დაცვის შესაძლებლობას.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, № 1324-რს, სსმ, 19/10/2017.
2. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის № 199 დადგენილებით დამტკიცებული წესი „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“, სსმ, 21/04/2017.
3. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის № 627 დადგენილებით დამტკიცებული კონცეფცია „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, სსმ, 20/11/2014.
4. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, სსმ, 11/11/2015.
5. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, სსმ, 39(46), 06/08/1999.
6. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, სსმ, 32(39), 15/07/1999.

7. ტურავა, პ., ფირცხალაიშვილი ა., დვალიშვილი მ., წულაია ი., ქარდავა ე., სანიკიძე ზ., მაკალათია გ., საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ – კომენტარები, ქარდავა ე. (რედ.), თბ., 2018, 20, 43-45.
8. მუთჰორსი ო., სამართალმცოდნეობის საფუძვლები – მეთოდი, ცნება, სისტემა, მაისურაძე დ. (თარგმ.), მიმინოშვილი მ. (რედ.), თბ., 2019, 281, 283.
9. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მე-2 გამოც., თბ., 2018, 122.
10. ციბელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, მე-10 გადამუშავებული გამოც., თბ., 2009, 122.
11. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, მე-2 გამოც., თბ., 2015, 159-160.
12. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004, 43-44.
13. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2019 წლის 16 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №33/1195-19.
14. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 10 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე № ბს-944(კ-19).
15. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 17 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-595-595(2კ-18).
16. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2018 წლის 11 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-376-376(2კ-18).
17. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 21 ივლისის №2/4/735 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – მერი გიორგაძე და ფიქრია მერაბიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
18. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 31 ივლისის №2/3/630 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე თინა ბეჟიტაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
19. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №1/2/569 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.
20. Berger L., An Analysis of the Doctrine That "First in Time is First in Right", Nebraska Law Review, Vol. 64, Issue 3, 1985, 350, 354.
21. Battis U., Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Heidelberg, 2002, 179.
22. Fleiner T., Fleiner L. R. B., Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World, Verlag, Berlin, Heidelberg, 2009, 259-260.
23. Goodin R. E., Compensation and Redistribution, Compensatory Justice, Nomos, Vol. 33, 1991, 143.
24. Hoog L. M., De prioriteitsregel in het vermogensrecht, Bodegraven, 2018, 261, 265, <<https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/66890>> [20.04.2020].
25. Kopp O. F., Ramsauer U., Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 17. vollstaendig ueberarbeitetet Aufl., München, 2016, 49-30.
26. McKinnon T., The Doctrinal Foundations of Legitimate Expectations, 2013, 7, <https://www.academia.edu/4841134/Thoughts_on_the_Doctrinal_Foundations_of_Legitimate_Expectations> [26.04.2020].
27. Potestà M., Legitimate Expectations in Investment Treaty Law: Understanding the Roots and the Limits of a Controversial Concept, 7, <<https://lk-k.com/wp-content/uploads/potesta-legitimate-expectations-inv.-treaty-law-2013.pdf>> [26.04.2020].
28. Rennert K., The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law Paper given on the occasion of the seminar on the protection of legitimate expectations of the Association of Councils of State and

- Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe) on 21 April 2016 in Vilnius, Lithuania, <https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert_en.pdf> [26.04.2020].
29. *Seerden R., Stroink F.*, Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States: A Comparative Analysis, Antwerpen – Gronigen, 2002, 119.
 30. *Schlieffen K., Haass S.*, Grundkurs Verwaltungsrecht, Paderborn, Deutschland, 2019, 55.
 31. *Schmidt R.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. Grasberg bei Bremen, 2013, 57.
 32. *Wolff H. J., Bachof O., Stober R.*, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl. München, 1994, 745.
 33. *Pierson v. Post*, Supreme Court of New York, 3 Cai. R. 175 Supreme Court of New York, <http://www.courts.state.ny.us/reporter/archives/pierson_post.htm> [24.04.2020].