**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო**

**გადაწყვეტილება**

**N 2/1/7 თბილისი, 1996 წლის 30 ოქტომბერი**

**სასამართლოს შემადგენლობა:**

1. გია მეფარიშვილი (თავმჯდომარე)

2. ავთანდილ აბაშიძე (მომხსენებელი)

3. ლამარა ჩორგოლაშვილი

4. ზაურ ჯინჯოლავა

**სხდომის მდივანი** : თამარ გაჩეჩილაძე

 **დავის საგანი:** ქ. ფოთის მერის 1996 წლის 9 აგვისტოს N 452 განკარგულების "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ" კონსტიტუციურობა.

**საქმის განხილვის მონაწილენი:**

1. მოსარჩელე: შ.პ.ს. "კოლხის" დამფუძნებელი თენგიზ გრიგოლის ძე სუდაძე;

2. მოპასუხე: ქ. ფოთის მერი;

3. მოსარჩელის უფლებამოსილი წარმომადგენლები : არჩილ ვასილის ძე კბილაშვილი და თამაზ გრიგოლის ძე სუდაძე;

4. მოწმე: კარლო იპოკრატეს ძე შევარდნაძე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მე-2 კოლეგიამ ღია სასამართლო სხდომაზე განიხილა საქართველოს მოქალაქის, შ.პ.ს."კოლხის" ერთ-ერთი დამფუძნებლის, თენგიზ გრიგოლის ძე სუდაძის კონსტიტუციური სარჩელი, ქ. ფოთის 1996 წლის 9 აგვისტოს N 452 განკარგულების - "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ" არაკონსტიტუციურად ცნობის მოთხოვნით. სასამართლო კოლეგიამ

**გ ა მ ო ა რ კ ვ ი ა :**

ქ. ფოთის მერმა, 1996 წლის 9 აგვისტოს გამოსცა N 452 განკარგულება "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ". აღნიშნული განკარგულება 1996 წლის 10 აგვისტოს გამოქვეყნდა გაზეთ "ფოთის მოამბე" - ში. განკარგულებაში აღნიშნულია, რომ 1995 წლის სექტემბერში ყოფილი სამხედრო უწყების ტერიტორიაზე იტალიური ფირმა "გამს"-ის ფოთის წარმომადგენლობამ დაიწყო ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობა, რომელიც გარკვეული დროის შემდეგ გააგრძელა შ.პ.ს. "კოლხმა". ქ. ფოთის მერი, ზემოაღნიშნულ განკარგულებაში აღნიშნავს, რომ მმართველობის ორგანოებში შემოსული სიგნალების საფუძველზე იგი დაინტერესდა აღნიშნული მშენებლობით და აღმოაჩინა, რომ მშენებლობის დაწყება არ იყო შეთანხმებული შესაბამის ადგილობრივ ორგანოებთან. ხოლო მას შემდეგ, როდესაც გაირკვა მშენებარე ობიექტის სტრატეგიული მნიშვნელობა და ის ფაქტი, რომ მშენებლობას უძღვებოდა საეჭვოდ ფუნქციონირებადი კერძო ფირმა "კოლხი", რომლის არაკანონიერ მოქმედებაზე არაერთი სიგნალი შემოდიოდა ქალაქის ხელმძღვანელობასა და აქტივში, ქ. ფოთის სტატუსის განსაკუთრებულობიდან გამომდინარე, ქალაქის მერმა მიზანშეუწონლად ჩათვალა კერძო ფირმის მეშვეობით მშენებლობის შემდგომი წარმართვა. ქ. ფოთის მერის ზემოაღნიშნულ განკარგულებაში ყოვლად გაუმართლებლად და მიზანშეუწონლადაა მიჩნეული ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის დაპროექტებაში, მშენებლობასა და ექსპლუატაციაში კერძო სტრუქტურების მონაწილეობა. სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, აუცილებლადაა მიჩნეული მიმდინარე მშენებლობის დამფუძნებელთა ხელახალი რეგისტრაცია, რათა დამფუძნებლებად მომავალში გამოსულიყვნენ მხოლოდ სახელმწიფო ორგანიზაციები და საწარმოები იურიდიული და საწარმოო უფლებების შენარჩუნება - დაკანონებით. რაც შეეხება ყოფილ დამფუძნებლებს კერძო საწარმოებს, ქალაქ ფოთის მერის განკარგულებით, მათ გარანტირებული აქვთ გაწეული ხარჯების უკლებლივ ანაზღაურება, რომლის შესრულებაზე მიღებული იყო საქართველოს რკინიგზის დეპარტამენტის თანხმობა ( განკარგულების მე-3 პუნქტი). "ქალაქ ფოთის მმართველობის შესახებ" დროებითი დებულების (დამტკიცებული საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 26 ივლისის N 498 ბრძანებულებით) მე - 10 პუნქტის მიხედვით, ქ. ფოთის მერს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, გამოსცეს განკარგულებები და ბრძანებები. ამასთან, დროებითი დებულებით განსაზღვრულია, რომ მერის გადაწყვეტილება, რომელსაც აქვს ნორმატიული ხასიათი - გამოიცემა განკარგულების სახით, ხოლო ოპერატიულ და სხვა მიმდინარე საკითხებზე - ბრძანების სახით. დროებითი დებულებით, მერის და მერის კაბინეტის გადაწყვეტილებების გაუქმება შეუძლია საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრეზიდენტს, საკონსტიტუციო სასამართლოსა და სასამართლოს კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში.

სასამართლო კოლეგიას მიაჩნია, რომ ქ. ფოთის მერის N 452 განკარგულება აშკარად ნორმატიული ხასიათისაა. იგი სცილდება ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის ფარგლებს. განკარგულებაში გაუმართლებლადაა მიჩნეული ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის დაპროექტებასა და მშენებლობაში არა კონკრეტულად შ.პ.ს."კოლხის", არამედ საერთოდ - კერძო სტრუქტურების მონაწილეობა. რის გამოც, სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილადაა ჩათვლილი მშენებარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის აქციონერთა და დამფუძნებლების ხელახალი აქციონირება-რეგისტრაცია, რათა მომავალში, დამფუძნებლებად მხოლოდ სახელმწიფო ორგანიზაციები და საწარმოები გამოსულიყვნენ (განკარგულების პირველი პუნქტი). ყოველივე აღნიშნული, წარმოდგენილი აქტის (ქ. ფოთის მერის განკარგულება) გამოყენების მრავალჯერადობას ადასტურებს.

მოსარჩელე მხარს უჭერს რა მის მიერ შემოტანილ კონსტიტუციურ სარჩელს, მოითხოვს ქ. ფოთის მერის 1996 წლის 9 აგვისტოს N 452 განკარგულების - "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ" შესაბამისობის გარკვევას საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლთან, 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან და ქ.ფოთის მერის ზემოაღნიშნული განკარგულების მთლიანად არაკონსტიტუციურად ცნობას. მოპასუხემ, ქ. ფოთის მერმა - ბატონმა ნუგზარ ნადარაიამ სასამართლოს განუმარტა, რომ ქ. ფოთის მერის 1996 წლის 9 აგვისტოს N452 განკარგულება - "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ" ეფუძნება ქ. ფოთის მერის კაბინეტის 1996 წლის 9 აგვისტოს სხდომის გადაწყვეტილებას (ოქმი N 12), რომლითაც გამოიხატა ქალაქის მმართველობის ორგანოს პოზიცია. სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, ქ. ფოთში მშენებარე ობიექტის სტრატეგიული მნიშვნელობის გათვალისწინებით უნდა ჩატარებულიყო საზღვაო-სავაჭრო ნავსადგურის, თავდაცვის სამინისტროს ქ. ფოთის N4 სამხედრო ბაზის ბალანსზე რიცხული ნავსაყუდელის ტერიტორიაზე მშენებარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის აქციონერთა და დამფუძნებლების ხელახალი აქციონირება-რეგისტრაცია, რათა მომავალში, მშენებლობის დამფუძნებლებად, მხოლოდ სახელმწიფო ორგანიზაციები რომ გამოსულიყვნენ. ქ. ფოთის მერმა სასამართლოზე დაადასტურა, რომ ზემოაღნიშნული ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობაში, დაპროექტებასა და ექსპლუატაციაში კერძო სტრუქტურების მონაწილეობა ყოვლად გაუმართლებელი და მიზანშეუწონელია. ამასთან, ქ. ფოთის მერმა სასამართლოს მოახსენა, რომ ქ. ფოთში სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ერთობლივი ექსპლუატაციის შესახებ დადებული ხელშეკრულების მონაწილე საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, რომლის ბალანსზეც ირიცხება მშენებარე ტერმინალისათვის გამოყოფილი ტერიტორია, მოითხოვს მშენებლობის დაჩქარებას, რათა დროულად მიიღოს ხელშეკრულებით მისთვის გათვალისწინებული კუთვნილი წილი ქვეყნის თავდაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე. ხოლო, თუ ვინ ააშენებს ტერმინალს - საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსათვის მნიშვნელობა არა აქვს.

მოწმის სახით დაკითხულმა, შ.პ.ს. "კოლხის" ერთ-ერთმა დამფუძნებელმა, კარლო შევარდნაძემ სასამართლოს განუმარტა, რომ ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის დაფინანსებაში რეალურად მონაწილეობდა მხოლოდ შ.პ.ს. "კოლხი". ხელშეკრულების მონაწილე დანარჩენი მხარეები მშენებლობის პროცესში არავითარ თანხას არ იხდიდნენ და ტერმინალის მშენებლობის დამთავრებისას, ისინი მხოლოდ ექსპლუატაციის შედეგად მიღებული წმინდა მოგების წილში უნდა შესულიყვნენ. მისივე განმარტებით, ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობა ურთულეს პირობებში მიმდინარეობდა და დღეს, როდესაც დასრულებულია მშენებლობის დაახლოებით 60%, უკვე სხვებს გაუჩნდათ ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის ხელში ჩაგდების ინტერესი, რისთვისაც ისინი მიმართავენ ყოველგვარ ხერხებს. მოწმე კ. შევარდნაძის ჩვენებას, მოსარჩელის წარმომადგენელმა თამაზ სუდაძემ დაამატა, რომ უკვე ჩატარებული საამშენებლო სამუშაოებისათვის შ.პ.ს. "კოლხმა" დახარჯა 4 300 000 (ოთხი მილიონ სამასი ათასი) ამერიკული დოლარი.

სასამართლო კოლეგიას მიაჩნია, რომ ქ. ფოთის მერის 1996 წლის 9 აგვისტოს N452 განკარგულება "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ" არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციას შემდეგ გარემოებათა გამო:

1. საქმის მასალებით და თავად სადავო ნორმატიული აქტითაც დადგენილია, რომ შ.პ.ს. "კოლხის" მიერ, 1995 წლის 18 ოქტომბერს დადებული ხელშეკრულების შემდეგ ჩატარებულია განსაზღვრული სამშენებლო სამუშაოები და ბუნებრივია, იგი მიმდინარე მშენებლობის მესაკუთრედ ითვლებოდა. ფაქტობრივად აუკრძალა რა, მშენებლობის შემდგომი წარმოების უფლება, რაც იმაში გამოიხატა, რომ ქ. ფოთის მერის N 452 განკარგულების აღწერილობითი ნაწილით აუცილებლადაა მიჩნეული მშენებლობის დამფუძნებელთა ხელახალი რეგისტრაცია, ხოლო მომავალში დამფუძნებლებად მხოლოდ სახელმწიფო ორგანიზაციების და საწარმოების მონაწილეობაა გათვალისწინებული (შინაარსობრივად იგივეა განმეორებული განკარგულების სარეზოლუციო ნაწილში). ქ. ფოთის მერის ზემოაღნიშნულმა განკარგულებამ, შ.პ.ს. "კოლხს" ფაქტიურად იძულებით ჩამოართვა საკუთრება, მისი შემდგომი ანაზღაურებით (რეკვიზიცია). საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, საკუთრება და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია. დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება. ამავე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები ითვალისწინებენ გამონაკლისს ამ საერთო წესიდან. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მეორე პუნქტით-აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით.ხოლო, მე-3 პუნქტით, აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა დასაშვებია კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ან ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას და სათანადო ანაზღაურებით. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ქ. ფოთის მერის განკარგულება საკუთრების ჩამორთმევის შესახებ მხოლოდ მაშინ იქნებოდა კონსტიტუციური, თუკი იარსებებდა:

ა) აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება კანონით პირდაპირ დადგენილ შემთხვევაში;

ბ) ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობა.

ქ. ფოთის მერის ზემოაღნიშნული განკარგულება ვერ მიუთითებს საკუთრების ჩამორთმევისათვის საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ვერც ერთ ამ საფუძვლებს. რის გამოც, ქ. ფოთის მერის N452 განკარგულება არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლს. უკვე დაწყებულ მშენებლობაში კერძო სტრუქტურების მონაწილეობის აკრძალვა ქ. ფოთის მერის მიერ, სასამართლო კოლეგიას საკუთრების კონსტიტუციური უფლების დისკრიმინაციად მიაჩნია.

2. ქ. ფოთის მერის 1996 წლის 9 აგვისტოს N452 განკარგულება, მიზანშეუწონლად თვლის ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობასა და ექსპლუატაციაში არა მხოლოდ შ.პ.ს. "კოლხის", არამედ საერთოდ, კერძო სტრუქტურების მონაწილეობას. განკარგულების ეს ნაწილი არ შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ პუნქტს, რადგან განკარგულება კერძო სტრუქტურებს უკრძალავს საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებულ საკუთრების უფლებას. ასევე ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მეორე პუნქტს, რომლის მიხედვით, სახელმწიფო ვალდებულია ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას. აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა, გარდა კანონით დაშვებული შემთხვევებისა. 3. ქ. ფოთის მერი თავისი განკარგულებით აშკარად გასცდა თავისი კომპეტენციის ფარგლებს, როდესაც შ.პ.ს. "კოლხის" მიერ მშენებლობისათვის გაწეული დანახარჯების ანაზღაურება დაავალა სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებს, თანაც ყველას თანხმობის და რეალური ანაზღაურების შემოწმების გარეშე. საქმის განხილვის მომენტისათვის შ.პ.ს. "კოლხს", როგორც დადგინდა, არავითარი ანაზღაურება არ მიუღია. იხელმძღვანელა რა საქართველოს კანონის "საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" 43-ე მუხლით, საქართველოს კანონის "საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ" 30-ე, 31-ე და 32-ე მუხლებით, სასამართლო კოლეგია

**ა დ გ ე ნ ს :**

1. ქ. ფოთის მერის 1996 წლის 9 აგვისტოს N 452 განკარგულება - "ქ. ფოთის სამეგრელოს ქუჩის მიმდებარე ტერიტორიაზე მიმდინარე ნავთობგადამტვირთავი ტერმინალის მშენებლობის კანონიერების შესახებ" ცნობილი იქნას არაკონსტიტუციურად;

2. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ძალაშია მისი სხდომაზე საჯაროდ გამოცხადების მომენტიდან;

3. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში გამოქვეყნდეს 7 დღის ვადაში;

4. გადაწყვეტილების პირები გადაეგზავნოთ მხარეებს, საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრეზიდენტს და საქართველოს უზენაეს სასამართლოს;

5. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.

**1. გ. მეფარიშვილი (თავმჯდომარე);**

**2. ა. აბაშიძე ;**

**3. ლ. ჩორგოლაშვილი ;**

**4. ზ. ჯინჯოლავა.**