**N2/9/450 ქ. ბათუმი, 2008 წლის 4 დეკემბერი**

**კოლეგიის შემადგენლობა:**

ბესიკ ლოლაძე – სხდომის თავმჯდომარე;

ოთარ სიჭინავა – წევრი;

ლალი ფაფიაშვილი – წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

ჯონი ხეცურიანი – წევრი.

**სხდომის მდივანი:**

დარეჯან ჩალიგავა

**საქმის დასახელება:**

საქართველოს მოქალაქე აკაკი მიქაძე ქალაქ თბილისის საკრებულოს წინააღმდეგ

**დავის საგანი:**

“უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქის (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა, ვაკე) დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილებისა და ამ გადაწყვეტილებით დამტკიცებული უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქის (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა, ვაკე) იმ ნაწილის, რომლითაც მოსარჩელის კუთვნილი მიწის ნაკვეთი შეტანილ იქნა ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაში, კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით

**საქმის განხილვის მონაწილენი:**

მოსარჩელე, საქართველოს მოქალაქე აკაკი მიქაძე;

მოსარჩელის წარმომადგენლები მანანა კობახიძე და ანნა თვარაძე.

# I

1. საქართველოს მოქალაქე ა. მიქაძემ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელი შემოიტანა 2008 წლის 14 აპრილს. კონსტიტუციური სარჩელი დარეგისტრირდა 450-ე ნომრით. 2008 წლის 21 აპრილს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარემ №450 კონსტიტუციური სარჩელი, არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის განხილვა-გადაწყვეტისათვის, გადმოსცა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიას.
2. “მოქალაქე ა. მიქაძისათვის ვაკის რაიონში, მარაბდელების ქუჩის ბოლოს, ინდივიდუალური ბინათმშენებლობისათვის მიწის ნაკვეთის დამაგრების შესახებ” ქალაქ თბილსის მუნიციპალიტეტის კაბინეტის 1997 წლის 10 ივლისის №15.114.902 დადგენილების შესაბამისად, მოსარჩელეს ინდივიდუალური ბინათმშენებლობისათვის გამოეყო მიწის ნაკვეთი. “ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ” საქართველოს 1998 წლის 28 ოქტომბრის კანონის საფუძველზე, ა. მიქაძემ აღნიშნული მიწის ნაკვეთი საკუთრების უფლებით დაარეგისტრირა საჯარო რეესტრში (განაცხადის რეგისტრაციის №1350/98, თარიღი – 08.12.98). ამონაწერში საჯარო რეესტრიდან მიწის ნაკვეთის ფუნქციად მითითებულია ინდივიდუალური ბინათმშენებლობა.
3. 1997 წლის 4 სექტემბერს ქ. თბილისის არქიტექტურისა და პერსპექტიული დაგეგმარების საქმეთა დეპარტამენტის მიერ მოსარჩელის სახელზე გაიცა სამშენებლო პასპორტი, რის საფუძველზეც მას მიეცა ინდივიდუალური სახლის პროექტის დამუშავების უფლება. მიუხედავად ამისა, ქ. თბილისის მერიის ურბანული დაგეგმარების საქალაქო სამსახურმა ა. მიქაძეს უარი განუცხადა მშენებლობის დაწყებისთვის არქიტექტურულ-გეგმარებითი დავალების შედგენაზე იმ მიზეზით, რომ ნაკვეთი მდებარეობდა ლანდშაფტის დაცვის ზონაში.
4. ქ. თბილისის მერიის ურბანული დაგეგმარების საქალაქო სამსახურის ადმინისტრაციული აქტები ა. მიქაძემ გაასაჩივრა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში 2005 წლის 27 დეკემბერს. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის მოსამართლემ გადაწყვეტილება გამოიტანა 2006 წლის 24 მარტს და სარჩელი დააკმაყოფილა. გასაჩივრებული აქტები ცნობილი იქნა ბათილად სადავო საკითხის გადაუწყვეტლად. მოპასუხეს – ქ. თბილისის მერიის ურბანული დაგეგმარების საქალაქო სამსახურს დაევალა გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლიდან ერთი თვის ვადაში, გარემოებათა არსებითი გამოკვლევისა და შეფასების შემდეგ, ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა.
5. სასამართლოს გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილში ყურადღება გამახვილდა იმაზე, რომ მოპასუხეს, ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას, უნდა გამოეკვლია შემდეგი გარემოებები: 1) არსებობს თუ არა ნორმატიული აქტი, რომელიც განსაზღვრავს მოსარჩელის საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე მშენებლობის აკრძალვას. საქართველოს კპ ცენტრალური კომიტეტისა და საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1985 წლის 29 იანვრის №76 დადგენილების გამოყენებისას უნდა დადგინდეს, არის თუ არა აღნიშნული აქტი შეტანილი ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში და მიჩნეულია თუ არა, “ნორმატიული აქტების შესახებ” საქართველოს კანონის 56-ე მუხლიდან გამომდინარე, ნორმატიულ აქტად; 2) ხომ არ განახორციელა მოსარჩელემ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის კაბინეტის 1997 წლის 10 ივლისის №15.114.902 დადგენილების საფუძველზე, რომლითაც მოხდა მიწის ნაკვეთის მიზნობრივად გამოყოფა, იურიდიული მნიშვნელობის რაიმე მოქმედება და შესაბამისად, თუ არსებობს მოსარჩელის კანონიერი ნდობის წარმოშობის საფუძველი. ვინაიდან მიწის ნაკვეთის გამოყოფისას უკვე არსებობდა საქართველოს კპ ცენტრალური კომიტეტისა და საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1985 წლის 29 იანვრის №76 დადგენილება, კანონსაწინააღმდეგო ხომ არ იყო ადმინისტრაციული ორგანოს დაპირება; 3) რამდენად შეესაბამება დამკვეთის განზრახვა “არქიტექტურული საქმიანობის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის, კანონმდებლობის, ნორმატიული და სახელმძღვანელო დოკუმენტების კომპლექსის მოთხოვნებს.
6. ქალაქ თბილისის მერიის ურბანული დაგეგმარების საქალაქო სამსახურმა 2006 წლის 4 ოქტომბერს გამოსცა ბრძანება №233, რომლითაც ა. მიქაძეს უარი ეთქვა სახლის მშენებლობის ნებართვის გაცემის თაობაზე. საქალაქო სამსახურის უარი დაფუძნებულია ქ. თბილისის საკრებულოს 2001 წლის 1 აგვისტოს №8-13 გადაწყვეტილებაზე “ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების შესახებ” და “უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქის (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა, ვაკე) დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილებაზე. საქალაქო სამსახურის ბრძანებაში მითითებულია, რომ ქ. თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილებით დამტკიცებულ უფლებრივი ზონირების რუქაზე ა. მიქაძის კუთვნილი მიწის ნაკვეთი შედის ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაში, სადაც აკრძალულია ნებისმიერი სახის მშენებლობა.
7. მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილება და ამ გადაწყვეტილებით დამტკიცებული უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქა იმ ნაწილში, რომლითაც მისი კუთვნილი მიწის ნაკვეთი შეტანილ იქნა ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაში, ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს. სადავო აქტით შეზღუდულია კონსტიტუციით აღიარებული საკუთრების უფლება ისე, რომ არ არის გათვალისწინებული საკუთრების უფლების შეზღუდვისათვის საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი პირობები. ა. მიქაძის აზრით, რადგანაც მას, როგორც მესაკუთრეს, არ ეძლევა კუთვნილ ნაკვეთზე ინდივიდუალური სახლის მშენებლობის უფლება, ირღვევა საკუთრების განკარგვის უფლება – მოსარჩელე მოკლებულია შესაძლებლობას, გამოიყენოს თავისი საკუთრება.
8. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, საკუთრების უფლების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. მოსარჩელის აზრით, ეს ფორმალური მოთხოვნაც არ არის დაცული და მას საკუთრების უფლება ეზღუდება არა კანონის, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, საკრებულოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.
9. საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის “ვ” ქვეპუნქტის, “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის “ე” ქვეპუნქტის, 31-ე მუხლის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტის, “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის, მე-10 მუხლის პირველი პუნქტის და მე-16 მუხლის საფუძველზე, მოსარჩელე ითხოვს: 1) საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღოს და განიხილოს წარმოდგენილი კონსტიტუციური სარჩელი; 2) არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი “უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქის (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა, ვაკე) დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილებისა და ამ გადაწყვეტილებით დამტკიცებული უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქის (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა, ვაკე) ის ნაწილი, რომლითაც მოსარჩელის კუთვნილი მიწის ნაკვეთი შეტანილ იქნა ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაში, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.
10. 2008 წლის 22 სექტემბრის №2/3/450 საოქმო ჩანაწერით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეორე კოლეგიამ გადაწყვიტა განმწესრიგებელი სხდომის ზეპირი მოსმენით ჩატარება. კოლეგიის განმწესრიგებელი სხდომა ზეპირი მოსმენით გაიმართა 2008 წლის 29 ოქტომბერს.
11. მოსარჩელის წარმომადგენლებმა განმწესრიგებელ სხდომაზე გაკეთებულ ახსნა-განმარტებაში მიუთითეს, რომ კონსტიტუციური სარჩელი როგორც ფორმალური, ასევე, შინაარსობრივი თვალსაზრისით შეესაბამება “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის მოთხოვნებს და არ არსებობს მის არსებითად განსახილველად მიღებაზე უარის თქმის რაიმე საფუძველი.
12. მოსარჩელის წარმომადგენელმა მ. კობახიძემ განაცხადა, რომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილების ტექსტი არაკონსტიტუციური არ არის, თუმცა სადავო აქტით დამტკიცებულია უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქა, რომლითაც მოსარჩელის ნაკვეთი შეტანილია ლანდშაფტის დაცვის ზონაში. აქედან გამომდინარე, განმწესრიგებელ სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ დააზუსტა სასარჩელო მოთხოვნა. იგი დავობს “უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქის (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა, ვაკე) დამტკიცების შესახებ” ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილების მხოლოდ პირველ პუნქტის კონსტიტუციურობაზე საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით.
13. სადავო ნორმა შემდეგი შინაარსისაა: “ქ. თბილისის საკრებულომ გადაწყვიტა: 1. დამტკიცდეს ქ. თბილისის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების საკითხთა საბჭოს მიერ წარმოდგენილი “უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელი სავალდებულო რუქა” (ქ. თბილისის ცენტრალური ნაწილი – ისტორიული ზონა, განაშენიანების რეგულირების ზონა; ვაკე) დანართები 1,2.” ამ რუქაზე გამოსახულია სხვადასხვა ზონები, მათ შორის ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაც. მოსარჩელის წარმომადგენლის აზრით, რუქის დამტკიცებამდე უნდა მომხდარიყო შესაბამისი გარემოებების გამოკვლევა. ქ. თბილისის საკრებულოს უნდა გაეთვალისწინებინა, რომ ის აქტი, რომლითაც მოსარჩელეს მიზნობრივად გადაეცა მიწის ნაკვეთი, ძალაში იყო. ნაკვეთი და მისი დანიშნულება საჯარო რეესტრშიც იყო აღრიცხული. ამ გარემოებების გარკვევის შემთხვევაში, მოსარჩელის ნაკვეთი შევიდოდა განაშენიანების ზონაში და არა ლანდშაფტის დაცვის ზონაში.
14. მოსარჩელის წარმომადგენლის მ. კობახიძის განცხადებით, ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილებაში ლანდშაფტის დაცვის ზონის სამართლებრივი რეჟიმი დადგენილი არ არის. მოსარჩელეს პრეტენზიები აქვს არა ლანდშაფტის დაცვის ზონის სამართლებრივ რეჟიმთან მიმართებით, არამედ იმასთან დაკავშირებით, რომ მისი მიწის ნაკვეთი, რომელიც გამოეყო ინდივიდუალური ბინათმშენებლობის მიზნით, შეიტანეს ამ ზონაში. ადმინისტრაციული აქტი - ქალაქ თბილსის მუნიციპალიტეტის კაბინეტის 1997 წლის 10 ივლისის №15.114.902 დადგენილება, რომლითაც მოსარჩელეს მიენიჭა დამაგრებულ ნაკვეთზე ინდივიდუალური ბინათმშენებლობის უფლება დღემდე ძალაშია, მაგრამ ვერ ხდება მისი აღსრულება.
15. ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილების მიღებისას, მართალია, მოქმედებდა საქართველოს კანონი “კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ”, მაგრამ, მ. კობახიძის აზრით, მოსარჩელეს ამ კანონის მოქმედებით უფლებები არ დარღვევია. ადმინისტრაციულ ორგანოს მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უარი არასდროს არ განუცხადებია ამ კანონზე დაყრდნობით.
16. მოსარჩელის წარმომადგენელი მ. კობახიძე თვლის, რომ თუ კონსტიტუციური სარჩელი დაკმაყოფილდება და არაკონსტიტუციურად იქნება ცნობილი სადავო ნორმით დამტკიცებული რუქა, საკრებულო იძულებული გახდება დაამტკიცოს ახალი რუქა, რომლითაც მოსარჩელის მიწის ნაკვეთი გადავა ლანდშაფტის დაცვის ზონიდან განაშენიანების ზონაში. ამის შედეგად ა. მიქაძეს მიეცემა მშენებლობის უფლება მის კუთვნილ მიწის ნაკვეთზე.

# II

1. კონსტიტუციურ სარჩელში და განმწესრიგებელ სხდომაზე მოსარჩელე მხარემ არ წარმოადგინა არც ერთი მტკიცებულება, რომელიც დაასაბუთებდა ლანდშაფტის დაცვის ზონის სამართლებრივი რეჟიმის მომწესრიგებელი ნორმის ან ნორმების შეუსაბამობას საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან. მეტიც, ლანდშაფტის დაცვის ზონის სამართლებრივ რეჟიმთან, რომლითაც არის დაწესებული შეზღუდვები მშენებლობასთან დაკავშირებით, მოსარჩელე მხარეს არავითარი პრეტენზია არ აქვს.
2. მოსარჩელე დარწმუნებულია, რომ მისი კუთვნილი მიწის ნაკვეთი ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაში შეტანილია სადავო აქტით და ამას უკავშირდება მისი კონსტიტუციური უფლებების დარღვევა. კოლეგია მიზანშეწონილად მიიჩნევს შემოწმდეს, რამდენად სწორად აღიქვამს მოსარჩელე სადავო ნორმის შინაარს და ხომ არ ემყარება მისი არგუმენტაცია სადავო ნორმის შინაარსის მცდარ გაგებას. თავად მოსარჩელე მხარე აღიარებს, რომ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილების ტექსტში არ არის მოცემული ლანდშაფტის დაცვის ზონის სამართლებრივი რეჟიმი. მას პრეტენზიები აქვს საკრებულოს ამ გადაწყვეტილებით დამტკიცებულ რუქასთან, რომელზედაც გამოსახულია ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონა და გადაწყვეტილების იმ პუნქტთან, რომლითაც რუქა არის დამტკიცებული.
3. ლანდშაფტის დაცვის ზონების დადგენა ემსახურება ისტორიისა და კულტურის ძეგლების დაცვას. თავდაპირველად, ცნება “ბუნებრივი ლანდშაფტის დაცვის ზონა” დაამკვიდრა საქართველოს სსრ 1977 წლის 29 დეკემბრის კანონმა “ისტორიისა და კულტურის ძეგლების დაცვისა და გამოყენების შესახებ”. ბუნებრივი ლანდშაფტის დაცვის ზონა და მისი მოვლის რეჟიმი, ამ კანონის შესაბამისად, წესდებოდა საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს მიერ დადგენილი წესით. ამ ზონაში იკრძალებოდა მიწის, სამშენებლო და სხვა სამუშაოების წარმოება, აგრეთვე სამეურნეო საქმიანობა ძეგლების დაცვის შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების თანხმობის გარეშე.
4. ქ. თბილისში ლანდშაფტის დაცვის ზონა შეიქმნა “ქალაქ თბილისის ისტორიული ნაწილის სახელმწიფო დაცვის შემდგომი გაუმჯობესების ღონისძიებათა შესახებ” საქართველოს კპ ცენტრალური კომიტეტისა და საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1985 წლის 29 იანვრის №76 დადგენილებით. ამ დადგენილების მე-2 პუნქტით დამტკიცდა ქალაქ თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონის საზღვრები, ხოლო №3 დანართით კი – ამ ზონის საზღვრების აღწერილობა. ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონის საზღვრებს, აღწერილობის მიხედვით, განეკუთვნება თაბორის მთის, წავკისისწყლის ხევის, მთაწმინდისა და კუს ტბის მიმდებარე ტერიტორიები. დადგენილების №6 დანართით დამტკიცდა დებულება “ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონის შესახებ”. დებულებით აიკრძალა ამ ზონაში ყოველგვარი მუდმივი ნაგებობის მშენებლობა ძეგლთა დაცვის სახელმწიფო ორგანოების თანხმობის გარეშე.
5. 1999 წლის 25 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი “კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ”. სწორედ ამ კანონის მოქმედების დროს არის მიღებული ქ. თბილისის საკრებულოს №16-2 გადაწყვეტილება. კანონის ამოქმედებისთანავე ძალადაკარგულად ჩაითვალა “ისტორიისა და კულტურის ძეგლების დაცვისა და გამოყენების შესახებ” საქართველოს სსრ 1977 წლის 29 დეკემბრის კანონი. “კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტის “დ” ქვეპუნქტის შესაბამისად, უძრავი ძეგლის, ძეგლთა კომპლექსების, ანსამბლების, მათი ბუნებრივი და ხელოვნური გარემოს შენარჩუნების მიზნით, ერთერთი დამცავ ზონას წარმოადგენდა ბუნებრივი ლანდშაფტის დაცვის ზონა. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, დამცავი ზონების დადგენას უზრუნველყოფდა საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო ერთობლივი ბრძანებით. “კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ” საქართველოს კანონის 77-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის ერთობლივი ბრძანებით დამცავი ზონების დადგენამდე მოქმედებდა “ქ. თბილისის ისტორიული ნაწილის განაშენიანების რეგულირების დროებითი რეჟიმის ამოქმედების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 11 აგვისტოს №68 დადგენილების სათანადო დებულებები და საქართველოს კანონმდებლობის ის ნორმები, რომლებითაც დადგენილი იყო ცალკეული ქალაქების, უძრავი ძეგლებისა და არქეოლოგიური ობიექტების დამცავი ზონები.
6. თავის მხრივ, საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 11 აგვისტოს №68 დადგენილებამ დაადგინა განაშენიანების რეგულირების დროებითი რეჟიმი. დროებითი რეჟიმი ვრცელდებოდა საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1985 წლის 29 იანვრის №76 დადგენილებითა და საქართველოს კულტურის მინისტრის 2003 წლის 5 მაისის №3/97 და საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის №13 ერთობლივი ბრძანებით განსაზღვრულ ბუნებრივი ლანდშაფტის დაცვის ზონის ფარგლებშიც. დაშვებული იყო ახალმშენებლობები მხოლოდ სტრატეგიული, განსაკუთრებული მნიშვნელობის მწვავე ავარიულ მდგომარეობაში მყოფი ნაგებობების ჩანაცვლების, დეგრადირებული ურბანული ქსოვილის გაუმჯობესების მიზნით.
7. ზემოაღნიშნული დადგენილების მიღებამდე, “ქალაქ თბილისის ისტორიული ნაწილის დამცავ ზონებში ახალმშენებლობასთან დაკავშირებით საგანგებო რეჟიმის შემოღების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 13 აპრილის №22 დადგენილებით, დროებით შეჩერდა ახალმშენებლობის საპროექტო დოკუმენტაციის შეთანხმებისა და სამშენებლო ნებართვების გაცემის მექანიზმი საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1985 წლის 29 იანვრის №76 დადგენილებითა და საქართველოს კულტურის მინისტრის 2003 წლის 5 მაისის №3/97 და საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის №13 ერთობლივი ბრძანებით განსაზღვრული ქ. თბილისის ბუნებრივი ლანდშაფტის დაცვის ზონის ფარგლებში.
8. 2007 წლის 8 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი “კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ”. ამ კანონის ამოქმედებისთანავე ძალადაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს კანონი “კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ”. “კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ” საქართველოს კანონმა კულტურული მემკვიდრეობის ზოგად დამცავ ზონებს ისტორიული ლანდშაფტის დაცვის ზონაც მიაკუთვნა. კანონის 34-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, ზოგადი დამცავი ზონები დგინდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან შეთანხმებით, საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრის წარგინების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის განკარგულებით. “კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ” საქართველოს კანონის 39-ე მუხლი ეძღვნება ისტორიული ნადშაფტის დაცვის ზონისა და სამართლებრივი რეჟიმის დადგენას. ამ მუხლში გადმოცემულია ისტორიული ლანდშაფტის დაცვის ზონის მახასიათებელი ნიშნები, მისი დადგენის მიზნები, მოვლის წესი, სამშენებლო და სამეურნეო საქმიანობის დასაშვები ფორმები. ინდივიდუალური ბინათმშენებლობა არ არის აღნიშნული იმ სამშენებლო სამუშაოების ჩამონათვალში, რომელიც შეიძლება წარმოებულ იქნეს ამ ზონაში. 59-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, “კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ” საქართველოს კანონის ამოქმედებამდე კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დამცავი ზონების დადგენის შესახებ გამოცემული სამართლებრივი აქტები, მათი ამ კანონით დადგენილი წესით რეგისტრაციამდე, ჩაითვალა კანონის შესაბამისად გამოცემულად.
9. ზემოთ მოყვანილი მიმოხილვა ნათლად გვიჩვენებს, რომ ლანდშაფტის დაცვის ზონები არ არის საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში ახლად დამკვიდრებული ცნება. ის შემოღებული იქნა რამოდენიმე ათეული წლის წინ და მცირეოდენი ტერმინოლოგიური განსხვავებით დღესაც მოქმედებს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ ისტორიული და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სფეროში სხვადასხვა დროს მოქმედი სამივე საკანონმდებლო აქტი ლანდშაფტის დაცვის ზონის დადგენის უფლებამოსილებას ანიჭებდა და ანიჭებს არა ადგილობრივ, არამედ სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს. ისიც ნათელია, რომ კომპეტენტურმა ორგანოებმა, საკანონმდებლო აქტებით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე, დაადგინეს და ცვლილებებიც შეიტანეს ქ. თბილისის ისტორიული ლანდშაფტის დაცვის ზონაში. აქედან გამომდინარე, მცდარია მოსარჩელის მიერ სადავო ნორმის აღქმა, როგორც ნორმისა, რომელმაც განსაზღვრა ქ. თბილისის ისტორიული ლანდშაფტის დაცვის ზონის ფარგლები.
10. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში არის საქმეები, როდესაც მოსარჩელეს არასწორი წარმოდგენა აქვს გასაჩივრებულ ნორმაზე. ამ შემთხვევაში, მოსარჩელის არგუმენტაციას, რომელიც დამყარებულია ამგვარ მცდარ აღქმაზე, საკონსტიტუციო სასამართლო არ თვლის “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის “ე” ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ მტკიცებულებებად (განჩინება №2/3/412, II-9; განჩინება №2/4/420, II-7). კოლეგიას მიაჩნია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს ამგვარი მიდგომა სავსებით მართებულია და ესადაგება №450 კონსტიტუციურ სარჩელთან დაკავშირებულ შემთხვევას.
11. ისტორიისა და კულტურის სფეროში არსებული კანონმდებლობის მიმოხილვამ ისიც დაგვანახა, რომ მოსარჩელის არგუმენტაცია ემყარება მცდარ მოლოდინებს. მოსარჩელის წარმომადგენელს აზრით, კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ქ. თბილისის საკრებულო იძულებული გახდება, დაამტკიცოს ახალი რუქა და მოსარჩელის მიწის ნაკვეთი გადაიტანოს განაშენიანების ზონაში. კონსტიტუციური სარჩელის დაკმაყოფილებას მსგავსი შედეგი არ მოჰყვება თუნდაც იმ ობიექტური მიზეზის გამო, რომ ლანდშაფტის დაცვის ზონის დადგენა და მასში ცვლილებების შეტანა არ შედის ქ. თბილისის საკრებულოს კომპეტენციაში, ხოლო ის აქტები, რომლითაც დადგენილია ზონა, გააგრძელებს მოქმედებას.
12. მოსარჩელის მიერ წარმოდგენილი არგუმენტაცია, რომელიც მცდარ მოლოდინებს ემყარება, საკონსტიტუციო სასამართლოს ჩამოყალიბებული პოზიციიდან გამომდინარე, არ აკმაყოფილებს “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” საქართველოს ორაგნული კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის “ე” ქვეპუნქტის მოთხოვნებს (განჩინება N2/8/448, II-7,8,9). კოლეგია იზიარებს ამგვარ მიდგომას №450 კონსტიტუციურ სარჩელთან დაკავშირებითაც.
13. შეიძლება გაჩნდეს კითხვა, თუ რატომ აისახა ქ. თბილისის საკრებულოს მიერ 2005 წლის 22 ივლისის №16-2 გადაწყვეტილებით დამტკიცებულ უფლებრივი ზონირების დამოუკიდებელ სავალდებულო რუქაზე ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონა. ამ საკითხის გარკვევას კოლეგია უკავშირებს იმასაც, რამდენად ჰქონდა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ფორმალური მოთხოვნების ევენტუალურ დარღვევას ადგილი. საკრებულოს №16-2 გადაწყვეტილების მიღებისას მოქმედებდა კანონი “კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ”. ამ კანონის 232 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, “ურბანისტული ძეგლებისა და ისტორიული გარემოს დამცავი ზონების სისტემა წარმოადგენს ამ დასახლების გენერალური გეგმის, დეტალური დაგეგმარებისა და განაშენიანების პროექტის განუყოფელ ნაწილს”. მსგავსი ნორმები არის გათვალისწინებული დღეისათვის ქალაქმშენებლობის სფეროში მოქმედ კანონმდებლობაშიც. როგორც ვხედავთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულიც კი იყო გაეთვალისწინებინა ლანდშაფტის დაცვის ზონა ქალაქმშენებლობით აქტებში.
14. საკრებულოს არ ჩაუნაცვლებია კანონმდებელი საკუთრების უფლების შეზღუდვისას. მას არ დაუდგენია ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონის არც სამართლებრივი რეჟიმი და არც საზღვრები. საკრებულომ, კანონის მოთხოვნიდან გამომდინარე, თავისი გადაწყვეტილებით დამტკიცებულ რუქაზე ასახა ლანდშაფტის დაცვის ზონა იმ სახით, როგორითაც ის დაადგინეს სახელმწიფო ხელისუფლების კომპეტენტურმა ორგანოებმა. ტექნიკურად რამდენად გამართულად მოხდა ლანდშაფტის დაცვის ზონის რუქაზე გადატანა და ხომ არ ყოფილა რაიმე ხარვეზი ამ მხრივ, ამ საკითხის შესწავლა და გადაწყვეტა სცილდება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას.
15. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებაში არ შედის იმის გარკვევა, თუ რამდენად უნდა გაეთვალისწინებინა ან გაითვალისწინა ქ. თბილისის საკრებულომ სადავო აქტის გამოცემისას ის გარემოება, რომ მოსარჩელეს ადმინისტრაციული აქტით მიზნობრივად ჰქონდა გამოყოფილი და მოგვიანებით, საჯარო რეესტრში საკუთრების უფლებით დარეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი. ამ საკითხებს აწესრიგებს საქართველოს კანონმდებლობა და არა საქართველოს კონსტიტუცია. აქედან გამომდინარე, ქ. თბილისის საკრებულოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის საკითხი ვერ გახდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანი. მოსარჩელეს, ამ შემთხვევაში, აქვს სამართლებრივი დაცვის სხვა პოტენციური საშუალებები.
16. მოსარჩელის წარმომადგენელს პრეტენზიები აქვს იმასთან დაკავშირებით, რომ მოსარჩელის ნაკვეთი შეტანილ იქნა ქ. თბილისის ლანდშაფტის დაცვის ზონაში მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული აქტი, რომლითაც მოსარჩელეს მიენიჭა ინდივიდუალური ბინათმშენებლობის უფლება, დღემდე ძალაშია, მაგრამ ვერ ხდება მისი აღსრულება. კოლეგიამ უკვე აღნიშნა, რომ კანონმდებლობა არ აძლევდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ლანდშაფტის ზონის დადგენისა და მასში კონკრეტული ნაკვეთების შეტანის უფლებას. ქ. თბილისის საკრებულოს მიერ კანონის მოთხოვნების შესაძლო დარღვევასა და ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების საკითხებზე მსჯელობა არ წარმოადგენს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას.
17. საკონსტიტუციო სასამართლო ვერ განიხილავს, თუ რამდენად კანონიერი და დასაბუთებული იყო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოსარჩელისათვის მშენებლობის გაცემაზე განცხადებული უარი. იმ საკითხების გარკვევა, სწორად იქნა თუ არა მითითებული სამართლებრივი საფუძვლები ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას და რამდენად შესრულდა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის მოსამართლის გადაწყვეტილების მოთხოვნები ადმინისტრაციული წარმოების პროცეში, ასევე, კანონიერების და არა კონსტიტუციურობის კუთხით შემოწმების სფეროს წარმოადგენს.
18. განჩინების სამოტივაციო ნაწილის წინამდებარე პუნქტებში მოყვანილი მსჯელობიდან შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ №450 კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღებაზე უარი უნდა ითქვას “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის “ა” და “გ” ქვეპუნქტების შესაბამისად.

# III

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, “საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, 43-ე მუხლის მე-5 და მე-8 პუნქტების, “საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის “ე” ქვეპუნქტის და მე-18 მუხლის “ა” და “გ” ქვეპუნქტების საფუძველზე,

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგენს:**

1. კონსტიტუციური სარჩელი №450 (საქართველოს მოქალაქე აკაკი მიქაძე ქალაქ თბილისის საკრებულოს წინააღმდეგ) არ იქნას მიღებული არსებითად განსახილველად.
2. განჩინება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.
3. განჩინების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს.

**კოლეგიის წევრები**

**ბესიკ ლოლაძე**

**ოთარ სიჭინავა**

**ლალი ფაფიაშვილი**

**ჯონი ხეცურიანი**