



გ ა დ ა მ ნ ი ს ტ რ ა ტ ი ა

საქართველოს სახელით

საქმე N3/503-18

წელი

21 დეკემბერი, 2018

ქ.

თბილისი

**თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა
კოლეგია**

მოსამართლე ანა ჩხეტია

სხდომის მდივანი მამუკა გიორგანაშვილი

მოსარჩელე - ე-----ი

წარმომადგენლები - გ-----ია, დ-----ი, ქ-----ი

მოპასუხე - ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო

წარმომადგენელი - ფ-----ე

დავის საგანი - ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის
ნაწილობრივ ბათილად ცნობა

აღწერილობითი ნაწილი

1. სასარჩელო მოთხოვნა (დაზუსტებული სარჩელი, ს.ფ. 143-150:

„დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“
ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის
N20-105 დადგენილების ბათილად ცნობა N81.01.08.3-- და N8--0--08.3--
საკადასტრო კოდის მიწის ნაკვეთისათვის ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონის
სტატუსის დადგენის ნაწილში.

2. მოპასუხის პოზიცია

მოპასუხის წარმომადგენელმა სარჩელის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმა
მოითხოვა მის უსაფუძვლობაზე მითითებით.

3. დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებები:

3.1. „საქქალაქაგროსერვისის“ 1998 წლის 18 დეკემბრის N1--- მიღება-ჩაბარების

აქტის საფუძველზე 2002 წლის 11 დეკემბერს ქალაქ თბილისში, დ-----ში, სოფელ დ-----ში მდებარე 500.00 კვ.მ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი N8--0--0--3-- საკადასტრო კოდით ე-----ის საკუთრებად დარეგისტრირდა.

მტკიცებულება: ამონაწერი საჯარო რეესტრიდან (ს.ფ. 15), საკადასტრო რუკა (ს.ფ. 17, 18).

3.3. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2014 წლის 26 დეკემბრის №22.0--346 განკარგულებით მოწონებული იქნა „დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტი და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერს ეთხოვა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის დასამტკიცებლად წარედგინა ამ განკარგულების პირველი პუნქტით განსაზღვრული პროექტი. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერმა 2014 წლის 26 დეკემბერს №05-1/14360689 მიმართვით საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 73-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის, „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2014 წლის 19 ივლისის №2-1 დადგენილებით დამტკიცებული რეგლამენტის 67-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის საფუძველზე ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს „დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტი და განმარტებითი ბარათი გადაუგზავნა.

მტკიცებულება: თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2014 წლის 26 დეკემბრის №22.0--346 განკარგულება (ს.ფ. 66), მიმართვა (ს.ფ. 65).

3.4. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების საკითხი 2014 წლის 30 დეკემბრის რიგგარეშე სხდომაზე განიხილა. აღნიშნულ სხდომაზე ხმათა უმრავლესობით (23 მომხრე, 10 წინააღმდეგი) მხარდაჭერილი იქნა დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების საკითხი. „დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-105 დადგენილებით საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მეორე პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 68-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის და „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა დაამტკიცა. მითითებული დადგენილების ძალაში შესვლის დღიდან „დედაქალაქის პერსპექტიული

განვითარების გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 5 ივნისის №6-17 გადაწყვეტილება ძალადაკარგულად გამოცხადდა.

მტკიცებულება: ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის N20 რიგგარეშე სხდომის ოქმი (ს.ფ. 128-139), ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-105 დადგენილება, დანართი, ფოტოები, რუკა, ორთოფოტო (ს.ფ. 19, 19-39, 40-42, 43, 45).

3.4. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-105 დადგენილებით დამტკიცებული რუკის მიხედვით, N8--0--0--3-- და N8--0--0--3-- საკადასტრო კოდის მქონე მიწის მოქცეულია ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონაში.

მტკიცებულება: ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-105 დადგენილება, დანართი.

სამოტივაციო ნაწილი

4. შემაჯამებელი სასამართლო დასკვნა

სარჩელის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემოწმების შედეგად, სასამართლო მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ სარჩელი არ უნდა დაკმაყოფილდეს.

5. კანონები, რომლებითაც სასამართლომ იხელმძღვანელა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 27 მარტის №4-13 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული „ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესები“ (ძალადაკარგულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის N14-39 დადგენილებით).

6. სამართლებრივი შეფასება

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი - უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ე“ პუნქტი), ბათილია, თუ ეწინააღმდეგება კანონს ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები

(ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლი). სასამართლო გამოიტანს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის შესახებ, თუ იგი კანონს ეწინააღმდეგება და პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, ან უკანონოდ ზღუდავს მის უფლებას (ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის პირველი ნაწილი).

მოცემულ შემთხვევაში სადავო დადგენილება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 61-ე მუხლის მე-2 პუნქტი), რომლის შეფასებისათვის უნდა იქნეს გარკვეული, შეესაბამება თუ არა იგი კანონმდებლობას და აყენებს თუ არა პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს.

ნორმატიული აქტების სახეებს, მათ იერარქიას, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების ადგილს საქართველოს ნორმატიულ აქტთა სისტემაში, ნორმატიული აქტების მომზადების, მიღების (გამოცემის), გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის ზოგად წესებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს.

მითითებული კანონის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად, თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით. კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.

ამდენად, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს იმ საკანონმდებლო აქტთან, რომლის შესასრულებლადაც მოხდა მისი გამოცემა. განსახილველ საქმეზე სადავო ნორმატიული აქტი გამოცემულია საქართველოს კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ და „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე და ამდენად, იგი უნდა შეესაბამებოდეს მითითებული საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნებს.

სასამართლო განმარტავს, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერება დგინდება შემდეგი კრიტერიუმებით: ა) ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის ორგანო უნდა იყოს უფლებამოსილი, რაც განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც შესაბამის ორგანოებს აღჭურავს ასეთი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით; ბ) ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოიცეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ადმინისტრაციული წარმოების წესის გამოყენებით; გ)

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოიცეს წერილობითი ფორმით და აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე და 53-ე მუხლების მოთხოვნებს; დ) ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნება არის მისი ძალაში შესვლის აუცილებელი წინაპირობა.

რაც შეეხება, ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მატერიალურ - შინაარსობრივ კანონიერებას, იგი უნდა გამოიცეს კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში. მისი გამოცემისათვის დაცული უნდა იყოს კანონით გათვალისწინებული წესები, რაც სავალდებულოა მისი გამომცემი ორგანოსათვის. იგი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კონსტიტუციის ნორმებს და სხვა საკანონმდებლო აქტებს. გამომდინარე აქედან მატერიალური კანონიერების შემოწმებისას უნდა შემოწმდეს არა მარტო მისი საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობა, არამედ ამ სამართლებრივი საფუძვლების კონსტიტუციურად გარანტირებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან, ასევე მომიჯნავე ნორმებთან მისი შესაბამისობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს. მითითებული საკანონმდებლო აქტის მე-16 მუხლი ადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებს და განმარტავს, რომ ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიური უფლებამოსილებებია. ამავე კანონის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა (ფარგლები) და განხორციელების წესი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს კანონი პირდაპირ მიუთითებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების რეგულირების შესაძლებლობაზე. მოცემულ მუხლში მითითებული ვრცელი უფლებამოსილებებიდან ერთ-ერთს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა, ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება.

„სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“

საქართველოს კანონი ქვეყნის მდგრადი განვითარებისა და მოსახლეობის ჯანსაღი და უსაფრთხო საცხოვრებელი და სამოღვაწეო გარემოთი უზრუნველყოფის მიზნით არეგულირებს სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის პროცესს, მათ შორის, განსახლების, დასახლებათა, ინფრასტრუქტურის განვითარებას, კულტურული მემკვიდრეობისა და გარემოს დაცვის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, და ადგენს ამ სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების, ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებებსა და მოვალეობებს და ამავდროულად ადგენს სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საგანს, პრინციპებს, პრიორიტეტებს, მიზნებსა და ამოცანებს, სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვისა და დაგეგმვის დოკუმენტების ფორმებსა და როლს საქართველოს ტერიტორიის განვითარებასა და განაშენიანებაში.

მითითებული კანონის მიხედვით, ქვეყნის ტერიტორიის ცალკეული ნაწილების გამოყენება და განვითარება უნდა შეესაბამებოდეს სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საერთო პირობებსა და მოთხოვნებს, ასევე მთელი ტერიტორიის გამოყენება და განვითარება უნდა ითვალისწინებდეს მისი შემადგენელი ნაწილების განვითარების პირობებსა და მოთხოვნებს (კერტიკალური და ჰორიზონტალური თანამშრომლობა) („სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ კანონის მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი).

სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის სფეროში საჯარო ინტერესებს განეკუთვნება: ქვეყნის დასახლებებისა და დასახლებათაშორისი ტერიტორიების მდგრადი და უსაფრთხო განვითარების პირობების უზრუნველყოფა, საინჟინრო და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის ფუნქციონირება, ბუნებრივი რესურსების, კულტურული და ბუნებრივი მემკვიდრეობის, სარეკრეაციო ტერიტორიების შენარჩუნება და განვითარება. თუ სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის ღონისძიებები ეწინააღმდეგება საჯარო ინტერესებს, უნდა დაისვას მათი შეწყვეტის საკითხი. ამავ სფეროში კერძო ინტერესებს განეკუთვნება: ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ინტერესები, დაკავშირებული მათ საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების (ობიექტების) სივრცით-ტერიტორიულ დაგეგმვასთან და განვითარებასთან, ჯანსაღ და უსაფრთხო გარემოში არსებობასთან. სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის სფეროში ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა საქმიანობა შეიძლება შეიზღუდოს იმ შემთხვევაში, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას, საჯარო ინტერესებს, ხელყოფს სხვათა უფლებებს („სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები). სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის პროცესში საჯარო და კერძო ინტერესების შეთანხმებას უზრუნველყოფენ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოები („სივრცითი

მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ კკანონის მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტი).

ამავე კანონის მიხედვით, სივრცითი მოწყობა არის ტერიტორიების ფიზიკური გარემოსა და ინფრასტრუქტურის ფორმირებისათვის კანონმდებლობის, ამ დარგის სახელმწიფო და ადგილობრივი პოლიტიკის, სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების, ფიზიკური და იურიდიული პირების მოღვაწეობის ერთობლიობით განსაზღვრული პირობები და პროცესები, ხოლო დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესები არის ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს მიერ მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე არეგულირებს დასახლებათა ტერიტორიებზე უძრავი ნივთების განვითარების, გამოყენების და მათში ცვლილებების შეტანის პროცესებს (კანონის მე-2 მუხლის „ა“ და „ჟ“ ქვეპუნქტები).

დასახლებათა სივრცით-ტერიტორიულ დაგეგმვას შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები ახორციელებენ და იგი დამოკიდებულია ქვეყნისა და მუნიციპალიტეტის სივრცითი მოწყობის სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და წინაპირობებზე. შესაბამისმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ადგილობრივი პირობების შესაბამისად უნდა დააზუსტონ უფრო მაღალი დონის დაგეგმვის დოკუმენტების მოთხოვნები და შეაჯერონ დაგეგმვის ადგილობრივ მიზნებთან. დასახლებათა სივრცით-ტერიტორიული განვითარების მართვა ხორციელდება დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებისა და მიწათსარგებლობის უფლებრივი ზონირების პრინციპზე დამყარებული მიწათსარგებლობის დაგეგმვის დოკუმენტაციის ორსაფეხურიანი სისტემით: ა) მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა, რომლის ნაწილია დასახლების მთელი ტერიტორიისათვის მიწათსარგებლობის უფლებრივი ზონირების ზოგადი რუკა; ბ) განაშენიანების რეგულირების გეგმა, რომლის ნაწილია დასახლების ტერიტორიის ნაწილებისათვის ან მთელი ტერიტორიისათვის მიწათსარგებლობის უფლებრივი ზონირების დეტალური რუკა („სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლი).

დასახლებათა მიწათსარგებლობის (უფლებრივი ზონირების) დაგეგმვის არსია დასახლების ტერიტორიისათვის უძრავი ქონების (ობიექტების) გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების პარამეტრების დადგენა, მისი დაყოფა ერთგვაროვანი მახასიათებლებისა და დასაშვები მაჩვენებლების მქონე მიწათსარგებლობის ზონებად (ქვეზონებად). მიწათსარგებლობის თვალსაზრისით, მიწათსარგებლობის გეგმებით დგინდება: ა) მიწათსარგებლობის ზონების შესაძლო სახეობები და ამ ზონების ტერიტორიაზე უძრავი ქონების (ობიექტების) გამოყენების ნებადართული სახეობების ჩამონათვალი; ბ) ცალკეულ ზონებში ტერიტორიების გამოყენების სახეობები და ამ ზონების ტერიტორიაზე უძრავი ქონების (ობიექტების) განაშენიანების

რეგულირების პარამეტრები და მათი დასაშვები მაჩვენებლები. ტერიტორიების განაშენიანების თვალსაზრისით, მიწათსარგებლობის გეგმებით დგინდება: ა) თითოეული ზონისათვის განაშენიანების (სამშენებლო განვითარების) პარამეტრები და მათი მაქსიმალური ან/და მინიმალური მაჩვენებლები; ბ) განაშენიანების სივრცით-გეგმარებითი წყობა (საჭიროების შემთხვევაში) (კანონის 27-ე მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტები).

„სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის „მ“ პუნქტის მიხედვით, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა არის ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენების (მიწათსარგებლობის) და განაშენიანების ძირითად პარამეტრებს, კეთილმოწყობის, გარემოსა და უძრავი კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სივრცით-ტერიტორიულ პირობებს, სატრანსპორტო, საინჟინრო და სოციალური ინფრასტრუქტურის, ასევე ეკონომიკური განვითარების სივრცით ასპექტებს და განსახლების ტერიტორიულ საკითხებს, რომელიც ამავე კანონის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მოიცავს დასახლების მთელ ტერიტორიას. მისი შესრულება სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსა და დაწესებულებისათვის და სახელმწიფოს მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის, აგრეთვე ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირებისათვის, თუ უფლებრივი ზონირების რუკა განსაზღვრავს ამ კანონის 28-ე მუხლის მე-4 პუნქტით გათვალისწინებულ ძირითად პარამეტრებს, და იგი მშენებლობის ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია.

ამავე კანონის 25-ე მუხლის მე-3¹ პუნქტის თანახმად, დასახლების მიწათსარგებლობის გენერალურ გეგმას ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო. სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს ამავე კანონის 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტზე, რომლის თანახმად, დასახლებათა სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის საჭიროებას ასაბუთებს შესაბამისი ადგილობრივი მმართველობის უფლებამოსილი ორგანო.

მოცემულ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული ვალდებულების შესრულების - ნორმატიული აქტების კანონთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით მუნიციპალიტეტების საკრებულოებმა დაიწყეს ადმინისტრაციული წარმოება დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების უზრუნველსაყოფად, რის შედეგადაც პროცედურული ღონისძიებების განხორციელების შემდგომ, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის N20-105 დადგენილებით ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 68-ე მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის და „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, დამტკიცდა „დედაქალაქის

მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა“.

ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბერის N 20-105 დადგენილებით მითითებულია, რომ დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა არის ქალაქმშენებლობითი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენების (მიწათსარგებლობის) და განაშენიანების ძირითად პარამეტრებს, კეთილმოწყობის, გარემოსა და უძრავი კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ სივრცით-ტერიტორიულ პირობებს, საინჟინრო, სატრანსპორტო და სოციალური ინფრასტრუქტურის, ასევე ეკონომიკური განვითარების სივრცით ასპექტებს და განსახლების ტერიტორიულ საკითხებს, ხოლო „ჩარჩო გეგმა“ – ფუნქციურად და გეგმარებითად ერთიანი დიდი ქალაქმშენებლობითი ერთეულის ფუნქციონირებისა და განვითარებისათვის სქემის სახით დამუშავებული ქალაქმშენებლობითი არასამართლებლივი დოკუმენტი, რომელიც დადგენილი პროცედურის და პირობების ფარგლებში განსაზღვრავს განაშენიანების რეგულირების გეგმის გეგმარებით მიმართულებებსა და პრიორიტეტებს.

სადავო აქტის გამოცემისას მოქმედი ქალაქ თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 27 მარტის №4-13 გადაწყვეტილებით (ძალადაკარგულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის N14-39 დადგენილებით) დამტკიცებული „ქალაქ თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების“ მიხედვით, უფლებრივი ზონირების განხორციელების მიზნით დედაქალაქის ტერიტორია იყოფა მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის გადაწყვეტების შესაბამის ზოგად ფუნქციურ ზონებად და განაშენიანების რეგულირების გეგმების გადაწყვეტების შესაბამის კონკრეტულ ფუნქციურ ზონებად (ქვეზონებად), რომელთა დაყოფა აისახება მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შესაბამის უფლებრივი ზონირების ზოგად რუკაში (წესის მე-18 მუხლის პირველი და მეორე პუნქტები). ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე გამოიყოფა სხვადასხვა ზოგადი ფუნქციური ზონები, მათ შორის, ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონა – (ლსზ), რომელიც წარმოადგენს თბილისის (ადმინისტრაციულ) საზღვრებში არსებულ ბუნებრივი ლანდშაფტის ან ფასეული ხელოვნური ლანდშაფტის ტერიტორიას, სადაც შესაძლებელია მისი ფუნქციონირებისათვის უზრუნველყოფი შენობა-ნაგებობების განთავსება კანონმდებლობის შესაბამისად (წესის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი და მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი).

მოცემულ შემთხვევაში დადგენილია, რომ N8--0--0--3-- და N8--0--0--3-- საკადასტრო კოდის მქონე მიწის ნაკვეთები მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის გრაფიკული ნაწილის-რუკის მიხედვით მოქცეულია ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონაში (ლსზ), სადაც შეზღუდულია სამშენებლო საქმიანობა. მოსარჩელე უთითებს, რომ ამგვარი შეზღუდვით ირღვევა მისი, როგორც მესაკუთრის უფლებები, რაც დაუშვებელია. სასამართლო აღნიშნავს, რომ ნორმატიული აქტით მოწესრიგებული ურთიერთობის ყველა ასპექტი,

განსაკუთრებით კი ის დებულებები, რომლებიც ზღუდავს კერძო ინტერესს, უნდა ჩამოყალიბდეს საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის ბალანსის დაცვით.

სასამართლო განმარტავს, რომ საკუთრების უფლება არის მესაკუთრის უფლება, ისარგებლოს, ფლობდეს და განკარგოს თავისი საკუთრება. საკუთრების უფლების ამ ფუნქციებიდან გამომდინარე, ამ პროცესის თანმდევი ის, რომ ერთი პირის საკუთრების უფლება თავისთავად ზეგავლენას ახდენს გარშემო მყოფებზე, საზოგადოების სხვა წევრებზე. სწორედ ამაზეა დაფუძნებული კანონმდებლის უფლებამოსილება (ან თუნდაც მისი კონსტიტუციური ვალდებულება), დაარეგულიროს საკუთრების სამართლებრივი მხარე.

სასამართლო მიუთითებს, რომ საკუთრების უფლების, შეზღუდვის შეფასების საზომი თანაზომიერების პრინციპია. ადამიანის უფლებათა სამართლის თეორიაში აღნიშნული პრინციპი წარმოადგენს ადამიანის უფლების შეზღუდვისას კანონმდებლის შებოჭვის მექანიზმს და შესაბამისად, კონსტიტუციური კონტროლის ელემენტს. თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნაა, რომ უფლების მზღუდავი საკანონმდებლო რეგულირება უნდა წარმოადგენდეს ღირებული, ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გამოსადეგ და აუცილებელ საშუალებას. ამავე დროს, უფლების შეზღუდვის ინტენსივობა მისაღწევი საჯარო მიზნის პროპორციული, მისი თანაზომიერი უნდა იყოს. დაუშვებელია ლეგიტიმური მიზნის მიღწევა განხორციელდეს ადამიანის უფლების მომეტებული შეზღუდვის ხარჯზე.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან საკუთრების უფლების შეზღუდვის ნებისმიერი შემთხვევა შეფასდეს იმ კრიტერიუმების საფუძველზე, რომელიც დადგენილია საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით. შეზღუდვა უნდა იყოს კანონით პირდაპირ გათვალისწინებული, უნდა ემსახუროდეს ლეგიტიმურ მიზანს - აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებას, და უნდა იყოს პროპორციული, დაცული უნდა იყოს საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის სამართლიანი ბალანსი. საჯარო და კერძო ინტერესების თანაზომიერების საკითხის დადგენისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი ზღვარი - შეზღუდვა საკუთრების უფლებას არ უნდა უკარგავდეს არსს და ეჭვქვეშ არ უნდა აყენებდეს საკუთრების უფლების შინაარსს.

სასამართლო განმარტავს, რომ სახელმწიფო ვალდებულებას წარმოადგენს როგორც კერძო მესაკუთრეთა ინტერესების დაცვა, ასევე ბუნებრივი ლანდშაფტის დაცვა. მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელის საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთი წარმოადგენს ერთიანი გამწვანებული ტერიტორიის ნაწილს, რომლის დაცვისა და შენარჩუნების საჭიროება განაპირობებს გარკვეულ სამშენებლო შეზღუდვებს. აღნიშნულ საჭიროებაზე პრეტენზიის დასაბუთებისას მოსარჩელეს არ განუმარტავს, მის საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთებზე რა სახის მშენებლობის განხორციელება სურს, კონკრეტულად რა სტატუსი უნდა ჰქონდეს აღნიშნულ ტერიტორიას და ზონის სტატუსის

ცვლილების მოთხოვნით მიმართა თუ არა შესაბამის ორგანოს.

სასამართლო ვერ გაიზიარებს მოსარჩელის მოსაზრებას მასზედ, რომ იმავე ლანდშაფტურ-სარეკრეაციო ზონაში მიმდინარეობს განაშენიანების პროცესი, რაც არათანაბარ პირობებში აყენებს მოსარჩელეს ერთსა და იმავე ზონაში არსებულ სხვა მიწის ნაკვეთთან მესაკუთრეებთან მიმართებით. სასამართლო განმარტავს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-4 მუხლის თანახმად, ყველა თანასწორია კანონისა და ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე; დაუშვებელია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კანონიერი უფლებისა და თავისუფლების, კანონიერი ინტერესის შეზღუდვა ან მათი განხორციელებისათვის ხელის შეშლა, აგრეთვე მათთვის კანონმდებლობით გაუთვალისწინებელი რაიმე უპირატესობის მინიჭება ან რომელიმე მხარის მიმართ რაიმე დისკრიმინაციული ზომების მიღება. ამასთან, საქმის გარემოებათა იდენტურობის შემთხვევებში დაუშვებელია სხვადასხვა პირის მიმართ განსხვავებული გადაწყვეტილების მიღება, გარდა კანონით გათვალისწინებული საფუძვლის არსებობისას. საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლის თანახმად, ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, ხსენებული მუხლი წარმოადგენს თანასწორობის იდეის ნორმატიულ გამოხატულებას – კონსტიტუციურ ნორმა-პრინციპს, რომელიც ზოგადად გულისხმობს ადამიანების სამართლებრივი დაცვის თანაბარი პირობების გარანტირებას (საკონსტიტუციო სასამართლოს 2010 წლის 27 დეკემბრის N1/1/493 გადაწყვეტილება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებები: ახალი მემარჯვენეები და საქართველოს კონსერვატიული პარტია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II.1). მოცემული კონსტიტუციური დებულების მიზანია, არსებითად თანასწორი პირებისადმი თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა და პირიქით. საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ პირთა არსებითად თანასწორობის საკითხი უნდა შეფასდეს არა ზოგადად, არამედ კონკრეტულ სამართალურთიერთობასთან კავშირში; დისკრიმინაციულ მოპყრობაზე მსჯელობა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ პირები კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობასთან დაკავშირებით შეიძლება განხილულ იქნენ როგორც არსებითად თანასწორი სუბიექტები (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილება N2/1/536 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - ლევან ასათიანი, ირაკლი ვაჭარაძე, ლევან ბერიანიძე, ბექა ბუჩაშვილი და გოჩა გაბოძე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-19). ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლით დაცული თანასწორობის უფლების მიზნებისთვის, არსებითად თანასწორი პირების მიმართ ნებისმიერი

სახის დიფერენცირება დისკრიმინაციულ მოპყრობად არ ჩაითვლება. კონსტიტუციის მე-14 მუხლი არ ავალდებულებს სახელმწიფოს, ნებისმიერ შემთხვევაში სრულად გაათანაბროს არსებითად თანასწორი პირები. იგი უშვებს გარკვეული დიფერენცირების შესაძლებლობას... [ვინაიდან] ცალკეულ შემთხვევაში, საკმარისად მსგავს სამართლებრივ ურთიერთობებშიც კი, შესაძლოა დიფერენცირებული მოპყრობა საჭირო და გარდაუვალიც კი იყოს... ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ დისკრიმინაციული დიფერენციაცია და ობიექტური ნიშნებით განპირობებული დიფერენციაცია. განსხვავებული მოპყრობა თვითმიზანი არ უნდა იყოს. (იხ.საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 13 ნოემბრის №2/5/556 გადაწყვეტილება საქმეზე საქართველოს მოქალაქე ია უჯმაჯურიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ).

სასამართლო მიიჩნევს, რომ მოცემულ საქმეზე, სადავო ნორმით დადგენილი განსხვავებული მოპყრობის საფუძველზე, კონსტიტუციის მე-14 მუხლში ჩარევა სახეზე იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დიფერენცირება ხდება არსებითად თანასწორ პირებს შორის, რასაც განსახილველ შემთხვევაში ადგილი არ აქვს.

ამდენად, მოსარჩელის საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთი წარმოადგენს რა ვრცელი ბუნებრივი ლანდშაფტის შემადგენელ ნაწილს, კანონმდებლობის დაცვით იქნა იგი მიკუთვნებული შესაბამის ზონას და სახეზეა უპირატესი საჯარო ინტერესის არსებობა, მოსარჩელე ვერ ამტკიცებს, თუ რაში გამოიხატებოდა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მის მიმართ არათანაბარი მოპყრობა მასსა და მასთან არსებითად თანასწორ პირებს შორის, რის გამოც არ არსებობს სარჩელის დაკმაყოფილების წინაპირობები.

7. საპროცესო ხარჯები

სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 53-ე მუხლის შესაბამისად, მოპასუხის სასარგებლოდ გადაწყვეტილების გამოტანიდან გამომდინარე სასამართლო ხარჯები გადახდება მოსარჩელე მხარეს.

საქმის მასალების მიხედვით, მოსარჩელის მიერ სახელმწიფო ბაჟის გადახდის ვალდებულება სარჩელის წარდგენის ეტაპზე არის შესრულებული (ს.ფ. 44).

სარეზოლუციო ნაწილი:

სასამართლომ იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსის პირველი, მე-2, 22-ე, 32-ე მუხლებით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 8-ე, 55-ე, 243-ე, 244-ე, 248-ე, 249-ე, 257-ე, 364-ე და 369-ე მუხლებით და

გ ა დ ა წ ყ ვ ი ტ ა:

1. ე-----ის სარჩელი არ დაკმაყოფილდეს;
2. სახელმწიფო ბაჟი გადახდილია მოსარჩელის მიერ;;
3. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს მისი მხარისათვის ჩაბარებიდან

14 დღის ვადაში თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატაში (მდებარე ქ.თბილისში, გრ. რობაქიძის გამზირი N7ა) თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში (მდებარე ქ.თბილისში, დავით აღმაშენებლის ხეივანი, მე-12 კმ, N6) სააპელაციო საჩივრის წარდგენის გზით.

მოსამართლე

ანა ჩხეტია