**№1/3/611 ქ. ბათუმი, 2016 წლის 30 სექტემბერი**

**კოლეგიის შემადგენლობა:**

კონსტანტინე ვარძელაშვილი - სხდომის თავმჯდომარე;

ქეთევან ერემაძე - წევრი, მომხსენებელი მოსამართლე;

მაია კოპალეიშვილი - წევრი;

მეტაბ ტურავა - წევრი.

**სხდომის მდივანი:** დარეჯან ჩალიგავა.

**საქმის დასახელება:** შპს „მადაი” და შპს “პალიასტომი 2004” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ.

**დავის საგანი:** ა)„ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით“ და ბ)„რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს №1 ბრძანების მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.

**საქმის განხილვის მონაწილენი:** მოსარჩელე მხარის წარმომადგენელი გიორგი გოცირიძე; მოპასუხე მხარის - საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლები თამარ მესხია და ქრისტინე კუპრავა; მოპასუხე მხარის - საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს წარმომადგენლები მაია ზავრაშვილი, ლაშა მესხი, ირაკლი ნადარეიშვილი, შორენა იოსებიძე, არჩილ გუჩმანიძე და ლაშა არევაძე; მოწმე - ბესიკ ხარაბაძე, შპს „მადაის“ მენეჯერი.

**I**

**აღწერილობითი ნაწილი**

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 24 სექტემბერს კონსტიტუციური სარჩელით (რეგისტრაციის №611) მიმართა შპს „მადაიმ“ და შპს „პალიასტომი 2004-მა”. №611 კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველ კოლეგიას გადაეცა 2014 წლის 25 სექტემბერს.
2. №611 კონსტიტუციური სარჩელის არსებითად განსახილველად მიღების საკითხის გადასაწყვეტად საკონსტიტუციო სასამართლოს განმწესრიგებელი სხდომა, ზეპირი მოსმენის გარეშე, გაიმართა 2015 წლის 4 მარტს.
3. 2015 წლის 4 მარტს №1/2/611 საოქმო ჩანაწერით№611 კონსტიტუციური სარჩელი არსებითად განსახილველად იქნა მიღებული. საქმის არსებითი განხილვის სხდომა გაიმართა 2016 წლის 2 ივნისს.
4. კონსტიტუციურ სარჩელში საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის სამართლებრივ საფუძვლად მითითებულია: საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლის პირველი პუნქტი, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი; „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი; „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 და მე-16 მუხლები.
5. №611 კონსტიტუციური სარჩელით სადავოდ არის გამხდარი „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის შემდეგი სიტყვების: „თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით“ და „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს №1 ბრძანების მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების და 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.
6. „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის გადახდის წესს და ადგენს, რომ „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელი გადაიხდება არა უგვიანეს საანგარიშოს მომდევნო თვის 15 რიცხვისა, გარდა შემდეგი ბუნებრივი რესურსებისა ...“. ამავე პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევის თანახმად კი, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელი გადაიხდება „შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსებით სარგებლობისათვის – არა უგვიანეს ყოველი წლის 15 ივლისისა, თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით“. რაც შეეხება „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს №1 ბრძანების მე-4 მუხლს, ის განსაზღვრავს, რომ „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისას, რეგულირების საფასური გადაიხდება შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსით (ქაფშია) სარგებლობისათვის – თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის მიხედვით მოსაპოვებელი თევზის რესურსის (ქაფშიის) სრული ოდენობის შესაბამისად, თანაბარნაწილად წელიწადში ორჯერ, კერძოდ, არა უგვიანეს ყოველი წლის 31 იანვრისა და 31 ივლისისა“.
7. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტებს. 21-ე მუხლით აღიარებული და დაცულია საკუთრების უფლება, ამასთან, მისი მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის დასაშვებია ამ მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულ უფლებათა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი“. მოსარჩელე მხარე სადავო ნორმებს არაკონსტიტუციურად მიიჩნევს ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით, რომლის მიხედვითაც „სახელმწიფო ვალდებულია, ხელი შეუწყოს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას“.
8. კონსტიტუციური სარჩელიდან ირკვევა, რომ შპს „მადაის“ ენერგეტიკის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2012 წლის 28 სექტემბრის №13/458 ბრძანებით დაუდგინდა შავ ზღვაში სანაპირო ზოლიდან არა უმეტეს 300 მეტრის დაშორებით, 2012-2013 წლებისათვის სამრეწველო თევზჭერის მიზნით, თევზით სარგებლობის კვოტა, თევზის შესაბამისი სახეობის წონის მიხედვით. შპს „პალიასტომი 2004-ს” საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის გარემოს ეროვნული სააგენტოს 2013 წლის 25 სექტემბრის №329 ბრძანებით დაუდგინდა შავი ზღვის სანაპირო ზოლიდან არა უმეტეს 300 მეტრის დაშორებით, 2013-2014 წლებისათვის სამრეწველო თევზჭერის მიზნით, თევზით სარგებლობის კვოტა, თევზის შესაბამისი სახეობის წონის მიხედვით. შესაბამისად, მოსარჩელეები მიიჩნევენ, რომ ისინი სადავო ნორმებზე დაყრდნობით, ვალდებულნი არიან, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლისა და რეგულირების საფასური გადაიხადონ დაანგარიშებული მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობიდან და არა ფაქტობრივად მოპოვებული თევზის ოდენობიდან, რაც, არღვევს კონსტიტუციით გარანტირებულ მათ უფლებებს.
9. მოსარჩელე მხარე აღნიშნავს, რომ სადავო ბრძანების გამომცემი ორგანო, კერძოდ, საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ ბუნებრივი რესურსების სააგენტო ამჟამად ლიკვიდირებულია. ის მიუთითებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 39-ე მუხლის მე-2 პუნქტზე, რომლის თანახმადაც, მოპასუხე მხარეს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის განხილვისას წარმოადგენს იმ აქტის გამომცემი ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომელმაც, მოსარჩელის აზრით, გამოიწვია საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ უფლებათა დარღვევა. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, აღნიშნული ნორმა უნდა განიმარტოს იმგვარად, რომ მასში მოაზრებულ იქნეს არა მხოლოდ უშუალოდ აქტის გამომცემი ორგანო ან თანამდებობის პირი, არამედ, ასევე მათი გაუქმების ან ლიკვიდაციის შემთხვევაში ის ორგანო თუ თანამდებობის პირი, რომელსაც ამგვარი აქტის გამოცემის უფლებამოსილება მიენიჭა. მოსარჩელე მხარის მტკიცებით, თევზჭერის ლიცენზია „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - გარემოს ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2013 წლის 10 მაისის №27 ბრძანების მე-2 მუხლის მე-17 პუნქტის თანახმად, გარემოს ეროვნული სააგენტოს ფუნქციებში შედის იმ ლიცენზიების გაცემა, რომელიც „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით არის გათვალისწინებული. აღნიშნული კანონის მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტიც ითვალისწინებს თევზჭერის ლიცენზიას. გარდა ამისა, მოსარჩელე მხარე მიუთითებს დასახელებული №27 ბრძანების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტზე, რომლის თანახმადაც, სააგენტოს უფროსი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ და ნორმატიულ აქტებს. სწორედ ამ ნორმაზე დაყრდნობით, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სააგენტოს უფროსი უფლებამოსილია, ცვლილებები შეიტანოს სადავო ნორმაში ან გააუქმოს აღნიშნული სადავო აქტი.
10. მოსარჩელე მხარე ორივე სადავო ნორმაში იდენტური შინაარსის პრობლემას ხედავს. მისი აზრით, არაკონსტიტუციურია რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც, ლიცენზიის მფლობელის მიერ გადასახდელი მოსაკრებლისა და რეგულირების საფასურის გამოანგარიშების მეთოდი, ისევე როგორც ოდენობა, დამოკიდებულია ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრულ ოდენობაზე და არა ფაქტობრივად მოპოვებულ ბუნებრივ რესურსზე.
11. №611 კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნულია, რომ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის მოსაკრებლის ოდენობის დაანგარიშებისთვის არანაირი მნიშვნელობა არ ენიჭება, სრულად აითვისა თუ არა ლიცენზიის მფლობელმა თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული ყოველწლიური კვოტა. ლიცენზიის მფლობელი, სადავო ნორმიდან გამომდინარე, ვალდებულია, არა უგვიანეს ყოველი წლის 15 ივლისისა, გადაიხადოს მოსაკრებელი მოსაპოვებელი და არა ფაქტობრივად მოპოვებული თევზის რესურსის სრული ოდენობით.
12. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, თუკი გადასახადის გადამხდელის საკუთრება საერთოდ არ იზრდება ან იზრდება, მაგრამ არა იმ მოცულობით, რასაც კანონმდებელი ვარაუდობს, ასეთი მოსაკრებლის დაკისრება არ არის გამართლებული. მოსარჩელეთა აზრით, ამგვარ პირობებში, მოსაკრებლის, ისევე როგორც რეგულირების საფასურის დაკისრება საკუთრებისა და სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების უფლების არაპროპორციული შეზღუდვა იქნება. მოსარჩელეები მიიჩნევენ, რომ სუბიექტის ამგვარად დაბეგვრა იქნება საკუთრების უფლებაში იმაზე უფრო მაღალი ინტენსივობით ჩარევა, ვიდრე ეს გადასახადის ან მოსაკრებლის დასაწესებლად კანონით განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად არის საჭირო.
13. სადავო ნორმებიდან გამომდინარე, მოსარჩელისათვის ნათელია, რომ ხელისუფლების მიერ დადგენილი კვოტის სრული ოდენობით დაბეგვრა რეალურად არ უკავშირდება ზღვაში ფაქტობრივად დაჭერილი თევზის რაოდენობას. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, კანონით დადგენილი კვოტა წინასწარ ადგენს ვარაუდს, თუ რა რაოდენობით მდიდრდება ლიცენზიის მფლობელი ყოველწლიურად. მოსარჩელის აზრით, არსებობს ალბათობა, რომ საანგარიშო წლის განმავლობაში მეწარმემ ვერ მიიღოს კვოტით გათვალისწინებული სრული შემოსავალი, რაც, მოსარჩელის მტკიცებით, კანონმდებლის მიერ არ იქნა გათვალისწინებული და ასახული სადავო ნორმებში. ამის საპირისპიროდ, სადავო ნორმები იწვევს გადასახადის გადამხდელისათვის ისეთი ტვირთის დაკისრებას, რაც უკავშირდება არა რესურსების გამოყენებით მიღებულ შემოსავალს, არამედ კაპიტალს, რომელიც შემოსავლის მიღებისკენაა მიმართული.
14. კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნულია, რომ, მართალია, სახელმწიფოს გააჩნია კონსტიტუციური უფლებამოსილება, დაბეგროს პირი, თუმცა ეს უფლებამოსილება შეზღუდულია დასაბეგრი პირის მიერ შეძენილი საკუთრების ან აღნიშნული საკუთრების ღირებულებისა და მოცულობის ფარგლებით. შესაბამისად, მოსარჩელე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმებით სახელმწიფო პირს აკისრებს ტვირთს, რომელიც აცდენილია მის მიერ რეალურად მიღებულ შემოსავალს. შედეგად, სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებს.
15. მოსარჩელე მხარე დამატებით აღნიშნავს, რომ თევზის ფაქტობრივად მოპოვებისა და დამუშავების პროცესის დაწყებამდე, ბუნებრივი რესურსის ოდენობა და მისი საბაზრო ღირებულება შესაძლოა იყოს ცვალებადი, რის გამოც, დაუშვებელია, რომ მოსაკრებლისა თუ რეგულირების საფასურის ოდენობები დაკავშირებული იყოს თევზჭერის კვოტის სრულ ოდენობასთან.
16. კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნულია, რომ დაუშვებელია, სახელმწიფომ დაბეგროს ლიცენზიის მფლობელი მაშინ, როდესაც ამ უკანასკნელმა შესაძლოა სრულიად ვერ ნახოს მოგება. მოსარჩელის აზრით, ამ შემთხვევაში მეწარმე სუბიექტს ლიცენზიის შესანარჩუნებლად მოუწევს საკუთარი კაპიტალის ხარჯვა, რაც, საბოლოოდ, ამავე სუბიექტის საქმიანობას გადააქცევს წამგებიანად. ასეთ შემთხვევებში (როდესაც მეწარმე საინვესტიციო ხარჯებსაც ვეღარ ანაზღაურებს), მოსარჩელე მხარის აზრით, სადავო ნორმებით ირღვევა მეწარმეობის თავისუფლების პრინციპი. გარდა ამისა, მოსარჩელე მხარე მიუთითებს სადავო ნორმების დამატებით უარყოფით შედეგზე, კერძოდ, მისი მტკიცებით, მეწარმე სუბიექტი შესაძლოა იძულებული გახდეს, გაზარდოს მოპოვებული პროდუქციის ფასები, რაც, იმავდროულად, უარყოფით გავლენას ახდენს ასევე მომხმარებელთა ინტერესებზე.
17. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ სადავო ნორმები ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტსაც.
18. მოსარჩელეები საკუთარი არგუმენტაციის გასამყარებლად მიუთითებენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალზე.
19. საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე მოსარჩელე მხარის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ სადავო რეგულირებათა ლეგიტიმურ მიზნად უნდა ჩაითვალოს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის საფასურის ამოღება სახელმწიფოს მხრიდან. თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელმა ამგვარი საფასური უნდა გადაიხადოს იმიტომ, რომ ის სარგებლობს სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებული რესურსით, თუმცა არ შეიძლება მთელი ტვირთი, რომლის ერთობლივად ტარების ვალდებულება მთელ საზოგადოებას ეკისრება, დაეკისროს მხოლოდ ცალკეულ ინდივიდს. საფასურის გადახდის წესის განსაზღვრის პროცესში სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს ობიექტური რეალობა და ლიცენზიანტის მიერ საანგარიშო პერიოდში ფაქტობრივად მიღებული სარგებლის მოცულობა.
20. მოსარჩელეთა პოზიციით, მოპასუხის მიერ სადავო რეგულირებათა დადგენის ლეგიტიმურ მიზნებად დასახელებული ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტურად მოხდება, თუკი რეგულირების საფასურიცა და მოსაკრებელიც გამოთვლილი იქნება თევზის ფაქტობრივად მოპოვებული ოდენობიდან. მეწარმე ბუნებრივად არის დაინტერესებული და იგი საკუთარი ნებით არ შეაჩერებს რესურსის მოპოვებისა და მისი წარმოების პროცესს, რაც იმთავითვე სარგებლის მომტანი იქნება როგორც ქვეყნის ეკონომიკისათვის, ასევე შავი ზღვის ავზის ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის.
21. მოსარჩელეების აზრით, იმისათვის, რომ სახელმწიფომ უზრუნველყოს თევზის რესურსის მაქსიმალურად ათვისება, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ნაკლებად მზღუდავი საშუალება, ვიდრე რეგულირების საფასურისა და მოსაკრებლის სადავოდ გამხდარი წესები. კერძოდ, შესაძლებელია სალიცენზიო პირობებით დადგინდეს ტექნიკური მოთხოვნები, რომელთა დაკმაყოფილება სახელმწიფოს გაუადვილებს არჩევნის გაკეთებას და, იმავდროულად, ხელს შეუწყობს თევზის რესურსის ეფექტურად ათვისების პროცესს.
22. მოსარჩელე მხარის წარმომადგენელმა დამატებით ყურადღება გაამახვილა სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ თევზის რესურსის ყოველწლიური კვოტების დამტკიცების კომპეტენციაზე და აღნიშნა, რომ მიუხედავად ლიცენზიანტების მიერ წარმოდგენილი შეთავაზებებისა, სწორედ სააგენტოა საბოლოოდ პასუხისმგებელი ყოველწლიური კვოტის მოცულობის დადგენაზე. მას შეუძლია თავად დაადგინოს თევზჭერის რაოდენობრივი, თვისობრივი და დროში განმსაზღვრელი ნორმები, შესაბამისად ლიცენზიანტთა მიერ წარდგენილი კვლევების გათვალისწინება, ისევე როგორც რაოდენობრივი მაჩვენებლის დადგენა, სააგენტოს უფლებამოსილებას წარმოადგენს და პასუხისმგებლობაც მის სისწორეზე სწორედ ამ უკანასკნელს უნდა დაეკისროს.
23. მოპასუხე მხარის - საქართველოს პარლამენტის პოზიციით, თევზჭერის ლიცენზიის მოპოვებისას მის მფლობელს ენიჭება სარგებლობის უფლება, რომელიც იმავდროულად გულისხმობს გარკვეულ ვალდებულებათა დაკისრებას. კერძოდ, ლიცენზიის მფლობელს ლიცენზიის გაცემის მომდევნო წელს და შემდეგ ყოველწლიურად შეუძლია სსიპ გარემოს დაცვის სააგენტოს წარუდგინოს მოთხოვნა თევზის რესურსის მოპოვების კვოტის დამტკიცების თაობაზე. წარდგენილ მოთხოვნაში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს წყალსატევის პროდუქტიულობა და მონაცემები თევზის რესურსით სარგებლობის შესახებ თევზის სახეობებისა და ოდენობის მიხედვით. აღნიშნულ მოთხოვნას განიხილავს სააგენტო და ლიცენზიის მფლობელების მოთხოვნის შესაბამისად სპეციალისტთა ჯგუფთან შეთანხმებით განისაზღვრება მომდევნო წლის კვოტა.
24. პარლამენტის წარმომადგენლის აღნიშვნით, სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანია თევზჭერის, როგორც დარგის გამოცოცხლება, ჩართულობის გაზრდა, ეკონომიკური აქტიურობა. ზოგადად თევზჭერის ლიცენზიის გაცემის მიზანს წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვა თევზის ფასების ხელოვნური გაზრდისგან. აღნიშნული ბაზარზე ლიცენზიის მფლობელების მხრიდან მონოპოლიის შექმნის საფრთხეს ქმნის. დღესდღეობით თევზჭერის სფეროში მხოლოდ განსაზღვრული რაოდენობის ლიცენზია არის გაცემული, შესაბამისად, სადავო ნორმის რეგულირების არარსებობის პირობებში ლიცენზიის მფლობელების მხრიდან მარტივი იქნებოდა მანიპულირება და კვოტით დადგენილი რაოდენობის არმიღება ფასთა ხელოვნური მატებისათვის.
25. მოპასუხე მხარის პოზიციით, მეწარმე სუბიექტები ზოგადად, მათ შორის მოსარჩელეები, სრულიად თავისუფალნი არიან სამეწარმეო საქმიანობის შერჩევისას. ისინი შესაბამის ორგანოს ლიცენზიის მოსაპოვებლად თავიანთი სურვილით მიმართავენ. შესაბამისად, სახელმწიფო ლიცენზიის გაცემის პარალელურად მათ ანიჭებს ერთიანი წლიური კვოტის განსაზღვრული პროცენტული წილით სარგებლობის შესაძლებლობას. მოსარჩელეები უფლებამოსილნი არიან დადგენილი კვოტის ფარგლებში შეუზღუდავად განახორციელონ თევზჭერა.
26. პარლამენტის წარმომადგენლის მითითებით, სადავო რეგულირება - ბუნებრივი რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის გადახდის წესი - კონსტიტუციის 21-ე მუხლის და 30-ე მუხლის მიზნებისთვის მიჩნეული უნდა იქნეს უფლების ნაკლებად მზღუდავ საშუალებად, კანონმდებლობა ითვალისწინებს გარკვეულ რეგულაციებს, რომელთა მეშვეობითაც მათ მიმართ სადავო ნორმით დაწესებული ტვირთი მცირდება. კერძოდ, მეწარმე სუბიექტები, ლიცენზიის პირობების თანახმად, თავად არიან უფლებამოსილები, განსაზღვრონ ის კვოტა, რომლის მოპოვების საშუალება, მათი რესურსების გათვალისწინებით, წლიურად გააჩნიათ. გარდა ამისა, სადავო ნორმის ნაკლებად მზღუდავობაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ლიცენზიის მფლობელებს შეუძლიათ ლიცენზიით მოსაპოვებელი რაოდენობის დათმობა სხვა ლიცენზიის მფლობელებისა და „ტრადიციული მეთევზეებისათვის“, რა დროსაც მოსაკრებლის შესაბამისი პროცენტიც ამ უკანასკნელებმა უნდა გადაიხადონ. დამატებით, ყოველწლიური მთლიანი კვოტის ლიცენზიით გათვალისწინებული პროცენტული რაოდენობის აუთვისებლობისთვის დაწესებული არ არის რაიმე სახის ჯარიმა, კანონი მხოლოდ ითვალისწინებს ჯარიმას ლიცენზიის პირობების დარღვევისათვის.
27. პარლამენტის წარმომადგენელმა აგრეთვე ყურადღება გაამახვილა მოსარჩელე მხარის არგუმენტაციაში არსებულ პარალელებზე ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელსა და მოგების გადასახადს შორის და მიუთითა, რომ თავისი ბუნებით მოსაკრებელი არსებითად განსხვავდება გადასახადისგან. გადასახადი, მოსაკრებლისგან განსხვავებით, არის უპირობო შენატანი სახელმწიფო ბიუჯეტში. მოსაკრებლის გადახდის წესი გავლენას ახდენს ოდენობაზე. ამდენად, მოსაკრებლის გადახდის წესი შესაძლოა შეფასდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ.
28. მოპასუხე მხარის - სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენელთა მოსაზრებით, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასურის საანგარიშო ერთეულს წარმოადგენს ერთიანი წლიური კვოტიდან თითოეული ლიცენზიის მფლობელისათვის გამოყოფილი პროცენტული წილი. ამ ფორმით სააგენტო რეგულირების საფასურს ანაწილებს იმ სარგებლის პროპორციულად, რა მოცულობითაც თითოეულ მეწარმეს აქვს უფლება, ისარგებლოს ბუნებრივი რესურსით. რეგულირების საფასური საკუთარი ბუნებით მიმართულია მარეგულირებლის ხარჯების ანაზღაურებისკენ. ეს არის ხარჯი, რომელსაც სააგენტო გასწევს მთლიანი დარგისათვის, არადისკრიმინაციულად და მისი მთლიანად ან ნაწილობრივ მიბმა კონკრეტულ სუბიექტზე დაუშვებელია. ამგვარი რეგულირება უზრუნველყოფს სადავო ნორმის სამართლიანობას, პროპორციულობასა და მეტ ეფექტურობას, ვიდრე ეს იქნებოდა საანგარიშო ერთეულად ფაქტობრივი ჭერილის მიღების შემთხვევაში. თუკი კვოტა წარმოადგენს ბიოლოგიურ განზომილებას, ჭერილი ითვლება ტექნიკურ განზომილებად. აღნიშნული მონაცემები კი მხოლოდ იმ სახელმწიფოებში ემთხვევა ან ძალზე უახლოვდება ერთმანეთს, სადაც თევზმჭერი ფლოტი საკმარისად განვითარებულია.
29. სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენლებმა აგრეთვე მიუთითეს, რომ რეგულირების საფასურის გადახდის ვალდებულების არსებობისათვის საკმარისია რესურსით სარგებლობის უფლების ფლობა. არსებითად მნიშვნელოვანია ისიც, რომ თევზჭერის ლიცენზიის შემთხვევაში, კვოტის დამტკიცების შემდგომ, ლიცენზიის მფლობელი საკუთარი პროცენტული წილის ფარგლებში ხდება რესურსით სარგებლობის უფლების განმკარგველი. ასეთ დროს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს გააჩნდეს ბერკეტები, რომლებიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფენ როგორც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების, ასევე მდგრადი გარემოსდაცვითი პრინციპების გათვალისწინებით, მის მიერ ლიცენზიის მფლობელზე დელეგირებული უფლების სრული მოცულობით რეალიზებას.
30. მოპასუხე მხარის აღნიშვნით, ლიცენზიათა მოქმედების განმავლობაში ლიცენზიის არცერთ მფლობელს თევზჭერის არც ერთ სეზონზე სადავოდ არ გაუხდია კვოტით განსაზღვრული ბუნებრივი რესურსის მოცულობა, არც მისი სიზუსტის და არც დადგენილი ოდენობის მიუღებლობის თვალსაზრისით. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ერთიანი წლიური კვოტის დადგენა ხდება ლიცენზიანტთა მიერ ერთობლივად ჩატარებული სამეცნიერო კვლევის შედეგების საფუძველზე, რისი გადამოწმება და დამტკიცება ხდება სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ შესაბამისი სამართლებრივი აქტით. რომელიმე ლიცენზიატის მიერ ალტერნატიული კვლევის წარმოდგენის შემთხვევაში სააგენტო უფლებამოსილია, ცვლილება შეიტანოს წლიურ კვოტასთან დაკავშირებულ მონაცემებში.
31. მოპასუხე მხარემ ყურადღება გაამახვილა სადავო ნორმის სამართლიანობაზე, რომელიც ლიცენზიის მფლობელთა შორის ფინანსური ტვირთის პროპორციული გადანაწილებითაა გარანტირებული. ხოლო ნორმის ეფექტურობას უზრუნველყოფს ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ლიცენზიის მფლობელთათვის რესურსის სარგებლობაში გადაცემისას, იგი მეწარმე სუბიექტს ანიჭებს თავისუფლებას, ნებისმიერი კანონიერი გზით აითვისოს რესურსი. მას აქვს აბსოლუტური თავისუფლება, თევზი მოიპოვოს როგორც საკუთრებაში არსებული ტექნიკური საშუალებებით, აგრეთვე დაიქირაოს ამგვარი საშუალებები. ის, ვინც ეფექტურად მოიპოვებს და იყენებს საკუთარ სარგებლობაში არსებულ რესურსს, არ უნდა იხდიდეს მასზე მეტს, ვინც რესურსის გაცილებით მცირე ნაწილს ითვისებს არაეფექტური მუშაობის გამო. თუკი რეგულირების საფასურის დაანგარიშება მოხდება ფაქტობრივი ჭერილის საფუძველზე, წვრილ კომპანიებს ზედნადები ხარჯების არაპროპორციული განაწილებით დაუმძიმებდა ფინანსურ მდგომარეობა.
32. სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენელთა მითითებით, ვინაიდან თევზჭერის უფლებით მოსარგებლე სუბიექტები წინასწარ არიან განსაზღვრული შავი ზღვის მთელი აკვატორიისათვის, სააგენტო არ არის უფლებამოსილი, განახორციელოს ლიცენზიის მფლობელთა მიერ აუთვისებელი მარაგის ლიცენზიით გაცემა კვოტის სრულად ათვისების მიზნებისათვის. ლიცენზიატი ფლობს ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას, ისარგებლოს რესურსით, ხოლო სააგენტო, როგორც მოცემულ დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის აღმასრულებელი, ამგვარი ფორმით ხელს უწყობს ბუნებრივი რესურსის სრულად ათვისებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სახელმწიფო კარგავს ეკონომიკურ სარგებელს, ხდება რა ბუნებრივი რესურსის არაგონივრული გამოყენება. იმ შემთხვევაში, თუ ლიცენზიის მფლობელი ვერ ახერხებს საკუთარი პროცენტული წილის შესაბამისი რესურსის ათვისებას, მას კანონი ანიჭებს შესაძლებლობას, სხვადასხვა ფორმით გაასხვისოს საკუთარი უფლება.
33. მოპასუხე მხარის განმარტებით, სადავო ნორმის ლეგიტიმურ მიზანს წარმოადგენს ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვა, რაციონალური გამოყენება, სამოქალაქო ბრუნვის სტაბილურობა, მეწარმეთა ხელშეწყობა, შავი ზღვის იქთიოფაუნის შენარჩუნება და სააგენტოს მიერ გაწეული ხარჯების (მომსახურების) ანაზღაურება. რეგულირების საფასურის ეკონომიკური რაციონალეს მიხედვით, რეგულირება და დანახარჯი არის მარეგულირებელი ორგანოს მიერ რეგულირებადი სფეროს და შესაბამისი სუბიექტებისათვის გაწეული მომსახურების კომპონენტი. რეგულირების საფასურის პოლიტიკურ და სამართლებრივ რაციონალეს კი მარეგულირებელი ორგანოსთვის საკუთარი, დამოუკიდებელი შემოსავლის წყაროს საჭიროება წარმოადგენს, რომელიც დაკავშირებული არ არის სახელმწიფო ბიუჯეტთან.
34. მოწმის - შპს „მადაის“ მენეჯერის - ბესიკ ხარაბაძის მოსაზრებით, ერთიანი წლიური კვოტა თითქმის არასოდეს შეესაბამება თევზის რესურსის ფაქტობრივ ოდენობას შავი ზღვის აკვატორიაში, რადგან კვლევები, რომელთა საფუძველზეც, საბოლოო ჯამში კვოტის განსაზღვრა ხდება, უშედეგოა და ვერ იქნება ზუსტი, თევზის მიგრაციული ბუნებიდან გამომდინარე.
35. მოწმის მოსაზრებით, უსამართლოა აგრეთვე ერთიანი წლიური კვოტის მოთხოვნისათვის ლიცენზიატთა ერთობლივი შეთანხმების საჭიროება, რადგან უმრავლესობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პირობებში იკარგება ლიცენზიის მფლობელთა ნაწილის - უმცირესობის აზრი, რომლებიც შესაძლოა სრულებით არ იყვნენ თანახმა კვოტის მოთხოვნილ ოდენობაზე და ამ ოდენობის შესაბამისად, შემდგომში რეგულირების საფასურისა და მოსაკრებლის გადახდაზე.

**II**

**სამოტივაციო ნაწილი**

1. №611 კონსტიტუციურ სარჩელზე დავის საგანს წარმოადგენს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურისა და მოსაკრებლის გადახდის წესები. კერძოდ, შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსით სარგებლობისათვის როგორც რეგულირების საფასური, ასევე მოსაკრებელი გადაიხდება ლიცენზიით ნებადართული მოსაპოვებელი და არა ფაქტობრივად მოპოვებული თევზის სრული ოდენობის შესაბამისად. იწვევს თუ არა სადავო რეგულაციები საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე და 30-ე მუხლებით განმტკიცებული საკუთრების უფლების და თავისუფალი მეწარმეობის უფლების გაუმართლებელ შეზღუდვას - ამ კითხვაზე პასუხის გაცემისა და დავის გადაწყვეტისათვის საჭიროა როგორც კონსტიტუციის შესაბამისი დებულებების შინაარსისა და ფარგლების, ასევე სადავო ნორმების არსის, მათი შემოღების მიზნებისა და პრაქტიკული დანიშნულების თანმიმდევრული განმარტება.
2. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტი განამტკიცებს საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლებას, იმავდროულად მიუთითბს, რომ დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება. საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ განმარტა საკუთრების უფლების არსი და მისი მნიშვნელობა. საკუთრების უფლების გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა, ის როგორც უფლება და როგორც ინსტიტუტი, სახელმწიფოს ეკონომიკურ საფუძველს წარმოადგენს. „საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მეწარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელეიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5). „დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს ეკონომიკური სიძლიერე სწორედ საკუთრების უფლების პატივისცემასა და დაცვას ეყრდნობა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 18 მაისის №2/1-370,382,390,402,405 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-3).
3. საკუთრების უფლებას, როგორც ადამიანთა თანაარსებობის ეკონომიკურ ბაზისს, მჭიდროდ უკავშირდება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებული მეწარმეობის თავისუფლება. „მეწარმეობის თავისუფლება წარმოადგენს სამოქალაქო ბრუნვის თავისუფლების მნიშვნელოვან გამოვლინებას, ეკონომიკური მართლწესრიგის, ჯანსაღი და სიცოცხლისუნარიანი საბაზრო ურთიერთობების საფუძველს ... მხოლოდ თავისუფალი მეწარმეობის დროსაა შესაძლებელი, მეწარმე სუბიექტი გახდეს კომერციული ურთიერთობის სრულფასოვანი თანამონაწილე და შეძლოს თავისი საქმიანი უნარ-ჩვევების სრულყოფილი გამოვლინება“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს “რუსენერგოსერვისი”, შპს “პატარა კახი”, სს “გორგოტა”, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო “ფერმერი” და შპს “ენერგია” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, II-2). კონსტიტუცია აკისრებს რა სახელმწიფოს თავისუფალი მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობის ვალდებულებას, აღნიშნულით „მხარს უჭერს თავისუფალი ეკონომიკის პრინციპს, რომელშიც არა მარტო მეწარმეობის ასპარეზია თავისუფალი ნებისმიერი ქმედუნარიანი სუბიექტისთვის, არამედ, თავად მეწარმეობაა თავისუფალი“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს “რუსენერგოსერვისი”, შპს “პატარა კახი”, სს “გორგოტა”, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო “ფერმერი” და შპს “ენერგია” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, II-2).
4. თუმცა მეწარმეობის მიმართ სახელმწიფო მხარდაჭერა არ შემოიფარგლება მხოლოდ ამ საქმიანობის ნორმატიული აღიარებით, არამედ მნიშვნელოვანია ასევე თავად მეწარმისათვის შეთავაზებული გარანტიები. „სახელმწიფო ვალდებულია, შექმნას ისეთი ნორმატიული გარემო, რომელიც წაახალისებს და ბაზრიდან არ განდევნის სიცოცხლისუნარიან სუბიექტებს. იზრუნებს მათი გაჯანსაღებისათვის. სახელმწიფოს მიერ გაცხადებული ნორმატიული სანდოობა სუბიექტს სამოქალაქო (კომერციული) ბრუნვის მიღმა კი არ ტოვებს, არამედ უძლიერებს მას ამ ბრუნვაში ჩართვის ინტერესს“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს “რუსენერგოსერვისი”, შპს “პატარა კახი”, სს “გორგოტა”, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო “ფერმერი” და შპს “ენერგია” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, II-3).
5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ასევე არაერთხელ გაამახვილა ყურადღება საკუთრების უფლებისა და მეწარმეობის თავისუფლებას შორის მნიშვნელოვან კავშირზე. „ხელშეკრულების, საკუთრებისა და მეწარმეობის თავისუფლება წარმოადგენს იმ ერთმანეთთან ორგანულად დაკავშირებულ პრინციპულ ფასეულობებს, რაც დამახასიათებელია საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებისათვის. ისევე, როგორც საკუთრების უფლება წარმოადგენს საკუთრებითი წესრიგის გამოვლინებას, თავისუფალი მეწარმეობაც შესაძლებელია მხოლოდ სამეწარმეო წესრიგის ფარგლებში. სახელმწიფო ხელს უნდა უწყობდეს ისეთი ეკონომიკური წესრიგის ჩამოყალიბებას, რომელიც თავისუფალ მეწარმეობასაც ხელს შეუწყობს და ეკონომიკური უსაფრთხოებაც იქნება გარანტირებული. ფასეულობებისადმი ასეთი დამოკიდებულებით სახელმწიფო ახდენს კერძო და საჯარო ინტერესების ერთმანეთისაგან არა გაუცხოებას, არამედ უზრუნველყოფს მათ შორის სამართლიანი ბალანსისა და მშვიდობის დამყარებას. ამით სახელმწიფო ქმნის ისეთ ეკონომიკურ მართლწესრიგს, რომელშიც მეწარმის ინტერესები არა თუ წინააღმდეგობაში მოდის საზოგადოების სამართლებრივად ანგარიშგასაწევ ინტერესებთან, არამედ მათ ემსახურება“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს “რუსენერგოსერვისი”, შპს “პატარა კახი”, სს “გორგოტა”, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო “ფერმერი” და შპს “ენერგია” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, II-4).
6. მოცემული დავის ფარგლებში, როგორც აღინიშნა, მოსარჩელეები სადავოდ ხდიან კონკრეტული ბუნებრივი რესურსით - შავ ზღვაში თევზით - სარგებლობისათვის დადგენილი რეგულირების საფასურისა და მოსაკრებლის გადახდის წესებს სწორედ საკუთრებისა და მეწარმეობის თავისუფლების ძირითად უფლებებთან მიმართებით. რამდენადაც გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა, საკუთარი მნიშვნელობისა და თავისებურების გათვალისწინებით, სპეციფიკურ, განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეგულირებას ექვემდებარება, მათ შორის კონსტიტუციის დონეზე, სასამართლო მიზანშეწონილად მიიჩნევს დამატებითი განმარტების საჭიროებას. იმისათვის, რომ შეფასდეს დასახელებულ ნორმათა კონსტიტუციურობის საკითხი, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია გაირკვეს, მოცემული დავის მიზნებისათვის შესაძლებელია თუ არა პირის მიერ ამა თუ იმ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა ჩაითვალოს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცულ სიკეთედ.
7. ბუნებრივი რესურსები წარმოადგენს ბუნებრივი გარემოს შემადგენელ ელემენტებს, რომელთაც აქვთ დროთა განმავლობაში საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული გარკვეული ღირებულება და რომელსაც ადამიანი იყენებს საკუთარ განსხვავებულ მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად. ამგვარი რესურსები შესაძლებელია პირობითად დაიყოს ცოცხალ და არაცოცხალ ჯგუფებად. თუკი არაცოცხალ რესურსს მიეკუთვნება, მაგალითისათვის, სასარგებლო წიაღისეული, ნავთობისა და გაზის რესურსი, ტყის ფონდი თუ წყალი, ცოცხალ რესურსად განიხილავენ ცხოველთა სამყაროს და, მათ შორის, თევზის რესურსს, როგორც ხერხემლიან ცხოველთა სახეობას.
8. რაც შეეხება თავად გარემოს, იგი ფართო გაგებით, მოიცავს როგორც ერთმანეთთან მჭიდრო ურთიერთკავშირში მყოფ არაცოცხალ თუ ცოცხალ ელემენტებს, რომლებიც არსებობენ ბუნებრივი, თვითმყოფადი სახით, აგრეთვე ადამიანის უშუალო ზემოქმედების შედეგად ჩამოყალიბებულ გარემოს: სახეცვლილ ბუნებრივ ელემენტებსა და მათ მიერ ჩამოყალიბებულ ლანდშაფტებს. ამდენად, ბუნებრივი გარემოს არსებობა თავისთავად არ არის დამოკიდებული ადამიანზე და მის მიერ გაწეულ ძალისხმევაზე. მეტიც, ადამიანი თავად წარმოადგენს ამგვარი გარემოს ნაწილს და საკუთარი ფიზიკური არსებობის თუ საქმიანობის განხორციელების პროცესში მუდმივად ურთიერთქმედებს მის სხვადასხვა ელემენტებთან, ხშირად გარდაქმნის მათ - იყენებს რა საკუთარი მატერიალური თუ არამატერიალური მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. სწორედ გარემოს განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იგი საქართველოს კონსტიტუციით დაცულ ფასეულობას წარმოადგენს, რომელზე ზრუნვისა და შენარჩუნების ტვირთს კონსტიტუცია აკისრებს როგორც ცალკეულ ინდივიდს, ასევე მთლიანად საზოგადოებას და სახელმწიფოს. „ეკოლოგიური უფლებების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სივრცეში მოქცევა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულების [...] საზოგადოებრივი მონაწილეობისა და სხვა გარემოსდაცვითი მექანიზმების გამართული, ეფექტური მუშაობისა და კოორდინაციისთვის. აღნიშნულით კონსტიტუცია ადასტურებს და განამტკიცებს კონსტიტუციურ ღირებულებათა წესრიგში მდგრადი ეკოლოგიური განვითარების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 10 აპრილის №2/1/524 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-2).
9. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, ერთი მხრივ, ადგენს თითოეული ინდივიდის უფლებას, „სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი“, ხოლო, მეორე მხრივ, განსაზღვრავს მის თანმდევ ვალდებულებას, ცხოვრებისა და საქმიანობის პროცესში გაუფრთხილდეს ბუნებრივ და კულტურულ გარემოს. აღნიშნული დანაწესი განამტკიცებს ინდივიდის უფლებას იმ გარემოზე, რომელიც, თავისთავად, ადამიანის ზემოქმედების გარეშე არსებობს და, იმავდროულად, ადგენს მის ვალდებულებას, გაუფრთხილდეს ამგვარი სახით არსებულ გარემოს, მაქსიმალურად შეინარჩუნოს იგი ხელოვნური ზემოქმედებისგან თავისუფალ მდგომარეობაში.
10. რაც შეეხება სახელმწიფოს როლს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კუთხით, კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს სახელმწიფოს ვალდებულებას, ახლანდელი და მომავალი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით, საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების შესაბამისად, უზრუნველყოს გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობა და ქვეყნის მდგრადი განვითარება ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს უზრუნველსაყოფად. კონსტიტუცია ნათლად მიუთითებს, რომ, ცალკეული ინდივიდებისგან განსხვავებით, სახელმწიფოს როლი არ შემოიფარგლება გარემოს მიმართ მხოლოდ აწმყოში არსებული საფრთხეების თავიდან აცილებითა და ამ გზით ინდივიდებზე ზრუნვით, არამედ, იმავდროულად, გულისხმობს მომავალი თაობების საჭიროებათა გათვალისწინებისა და საზოგადოების ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების სწორად დაბალანსების ვალდებულებას.
11. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების თანხმად, „37-ე მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტების დაცვის მიზანს არ წარმოადგენს სახელმწიფოს ვალდებულების ან უფლებამოსილების დადგენა, თავისი შეხედულებისამებრ, საზოგადოებასთან კონსულტაციის შედეგად ან სხვა ფორმით განსაზღვროს, რა არის ადამიანის ცხოვრებისათვის საუკეთესო გარემო და შემდგომში შეეცადოს, შექმნას იგი აქტიური ჩარევის გზით, ამის საპირისპიროდ, კონსტიტუციის ხსენებული დებულებები, კონსტიტუციურ ფასეულობად აცხადებენ იმ საცხოვრებელ გარემოს, რომელიც არსებობს ადამიანის ჩარევის გარეშე“. სახელმწიფოს როლი განისაზღვრება ამგვარი გარემოს დაცვასა და შენარჩუნებაში და მათზე ინდივიდთა წვდომის იმგვარად უზრუნველყოფაში, რომ არსებული გარემო და ბუნებრივი რესურსები გამოყენებული იქნას მაქსიმალურად გონივრულად. შესაბამისად, „სახელმწიფო ვალდებულია, არ დაუშვას გარემოზე განუზომელი ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა. ეს შესაძლებელია გამოიხატოს მათ შორის გარემოს დაცვის სფეროში ადამიანთა გარკვეული ქმედების აკრძალვაში და ამ ქმედებების ჩადენისათვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაწესებაში... სახელმწიფო ვალდებულია, შექმნას ისეთი სამართლებრივი მექანიზმები, რომლებიც გარემოს დაზიანებისკენ მიმართულ ქმედებებთან დაკავშირებით პრევენციულ ფუნქციას შეასრულებენ“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 10 აპრილის №2/1/524 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი გაჩეჩილაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-7).
12. ამგვარად, გარემო და მისი შემადგენელი ბუნებრივი რესურსები წარმოადგენს კონსტიტუციურ დონეზე დაცულ საზოგადოებრივ სიკეთეს, რომლის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ასეთი სიკეთით სარგებლობის პროცესში სახელმწიფოს აქტიურ როლს განაპირობებს. აღნიშნული განსაკუთრებით მიემართება ბუნებრივ რესურსებს, რომელთა გარკვეული ნაწილი ბუნებით ამოწურვადია და მათმა ირაციონალურმა გამოყენებამ შესაძლებელია საფრთხე შეუქმნას მათ არსებობას. იგივე შეიძლება ითქვას განახლებად ბუნებრივ რესურსებზე, რომლითაც შეუზღუდავი სარგებლობა, გრძელვადიან პერსპექტივაში, შესაძლოა იწვევდეს მის შეუქცევად რაოდენობრივ ან ხარისხობრივ ცვლილებებსა და დეგრადაციას.
13. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მართვისას სახელმწიფო შესაძლებელია იყენებდეს განსხვავებულ მეთოდებსა და მასშტაბებს თავად რესურსის ბუნებიდან და მნიშვნელობიდან, ასევე მის მიმართ სახელმწიფოს ეკონომიკური, მდგრადი განვითარების ინტერესებიდან გამომდინარე. ინტერესთა სფერო, ისევე როგორც ბუნებრივი რესურსების მნიშვნელობა, შესაძლებელია განაპირობებდეს, მათ შორის, კომპეტენციათა გამიჯვნის საჭიროებას სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს და ადგილობრივ ორგანოებს შორისაც. მაგალითისათვის, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლი მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიაკუთვნებს თევზჭერას ოკეანესა და ღია ზღვაში (პირველი პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტი), ასევე მიწის, წიაღისეულისა და ბუნებრივი რესურსების კანონმდებლობას (პირველი პუნქტის „ს“ ქვეპუნქტი). გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა კი კომპეტენციათა გამიჯვნის კრიტერიუმებად დამატებით მიიჩნევს გარემოზე მავნე ზემოქმედების მასშტაბებსა და დაცული ტერიტორიების დაქვემდებარების დონეს.
14. „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სახელმწიფო მართვის ცნებას უკავშირებს სარგებლობის რეგულირებას, აღრიცხვას, ლიცენზირებას, ზედამხედველობასა და კონტროლს. ცხოველთა სამყაროს ობიექტები, რომელშიც შედის მოცემული დავის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანი თევზის რესურსი, სახელმწიფოს მხრიდან სარგებლობისათვის მხოლოდ ლიცენზირების საფუძველზე გაიცემა. ზოგადად, საქმიანობა ან ქმედება ლიცენზირებას ექვემდებარება იმ შემთხვევაში, თუკი უკავშირდება ადამიანის სიცოცხლისთვის/ჯანმრთელობისთვის მომეტებულ საფრთხეს ან/და მოიცავს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფო/საზოგადოებრივ ინტერესებს. ამგვარად, სახელმწიფო, ლიცენზირების გზით, აქტიური რეგულირების ფუნქციას ასრულებს იმ კონკრეტული საქმიანობისა თუ ქმედების მიმართ, რომელთა განხორციელება გავლენას ახდენს მნიშვნელოვან სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივ სიკეთეებზე და რომელთა დაცვა სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებად განიხილება.
15. ლიცენზიას, რომელიც უკავშირდება ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობას, მათ შორის თევზჭერას, სახელმწიფო გასცემს აუქციონის წესით, რომელშიც მონაწილეობის მიღების უფლება აქვთ საქართველოს რეზიდენტ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს, რომლებიც დააკმაყოფილებენ კანონმდებლობით დადგენილ სალიცენზიო პირობებს და იკისრებენ ვალდებულებას, დააკმაყოფილონ ლიცენზიის გამცემის მიერ განსაზღვრული მოთხოვნები. ლიცენზიის მფლობელ სუბიექტთა წრე შეზღუდულია. ბუნებრივ რესურსებზე წვდომის რეგულირება ასეთი სახით ხაზს უსვამს ამგვარი რესურსის, როგორც საზოგადოებრივი სიკეთის მნიშვნელობას (კონცეფციას) და ემსახურება ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი სარგებლობის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების რეალიზაციას. ლიცენზიის მაძიებელ თითოეულ სუბიექტს აქვს თანაბარი შანსი, კანონმდებლობით დადგენილი პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ჰქონდეს წვდომა კონკრეტულ რესურსზე, სახელმწიფოსათვის კი ქმნის შესაძლებლობას, ეფექტურად განახორციელოს რაციონალური ბუნებათსარგებლობის ასევე კონსტიტუციით განსაზღვრული ვალდებულება.
16. სახელმწიფოს მხრიდან თევზის რესურსით სარგებლობის მართვის ფუნქცია არ შემოიფარგლება მხოლოდ ლიცენზიის გაცემით. სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, უფლებამოსილმა ორგანომ შეიძლება დაადგინოს რესურსით სარგებლობის რაოდენობრივი, თვისებრივი, დროში განსაზღვრული ნორმები და წესები. თევზჭერის სფეროში, თავად რესურსის ბუნებიდან გამომდინარე, მოქმედებს ე.წ. კვოტირების სისტემა. კერძოდ, რეგულირების განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანო - საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - გარემოს ეროვნული სააგენტო ყოველწლიურად განსაზღვრავს მთლიან კვოტას - დასაშვები ჭერილის მაქსიმალურ ოდენობას თითოეული სახეობისათვის. აღნიშნული ყოველწლიური კვოტა ნაწილდება ლიცენზიის მფლობელთა შორის მათი ლიცენზიის მოცულობის შესაბამისი პროცენტულობით. შედეგად, ლიცენზიის თითოეულ მფლობელს გარანტირებული აქვს მთლიანი კვოტიდან მისი პროცენტული წილის შესაბამისი თევზის მოპოვებისა და განკარგვის უფლება.
17. მოცემული კონსტიტუციური დავის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია გაირკვეს, თევზჭერის ლიცენზია წარმოშობს თუ არა საკუთრების უფლებას ამავე ლიცენზიის ფარგლებში მოსაპოვებელ რესურსზე და ამგვარად წარმოადგენს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებული საკუთრების უფლებით დაცულ ობიექტს.
18. საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის თანახმად, საკუთრების უფლების საკანონმდებლო განსაზღვრება/რეგულირება კერძო და საჯარო ინტერესების დაბალანსების შედეგი უნდა იყოს. „კანონმდებელი უფლებამოსილია, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმებისა და პრინციპების დაცვით, დაადგინოს ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავენ საკუთრების შინაარსსა და ფარგლებს. საკუთრება არის კანონმდებლის მიერ დეფინირებადი უფლება. ამას მით უფრო მეტი მნიშვნელობა აქვს, რაც უფრო დიდია საკუთრების ობიექტის სოციალური დატვირთვა, მისი ბუნებიდან და თავისებურებებიდან გამომდინარე.“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 18 მაისის №2/1-370,382,390,402,405 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8).
19. თევზჭერის ლიცენზია, როგორც აღინიშნა, წარმოადგენს სარგებლობის ლიცენზიის სახეს. ლიცენზიის ფარგლებში რესურსით სარგებლობა ყველა შემთხვევაში პირობადებულია ვადით, რადგან თავად ლიცენზია გაიცემა კონკრეტული ვადით. გარდა ამისა, ლიცენზიის პირობების შესრულება მკაცრად კონტროლდება სახელმწიფოს მიერ. მიუხედავად ამისა, ამგვარი სარგებლობის უფლება მაინც ატარებს საკუთრებით ელემენტებს.
20. კვოტირების სისტემის შეფასებისას საკუთრების უფლების მიზნებისათვის ამგვარი კვოტის ბუნების შეფასება ძირითადად ხორციელდება რამდენიმე კრიტერიუმის საფუძველზე: 1) უსაფრთხოება/უფლების დაცვის ხარისხი - სამართლებრივი დავის შემთხვევაში უფლების დაცვის შესაძლებლობა და გარანტიები; 2) ექსკლუზიურობა - საკუთრების ობიექტით სარგებლობა ნებისმიერი მესამე პირის ჩარევისგან დამოუკიდებლად; 3) მუდმივობა; 4) გადაცემადობა. თითოეული ლიცენზიატისათვის მთლიანი კვოტიდან საკუთარი პროცენტული წილის საკუთრებითი ღირებულება განისაზღვრება თითოეულ კრიტერიუმთან შესაბამისობის ხარისხის თვალსაზრისით. მაგალითისათვის, უსაფრთხოება/უფლების დაცვის ხარისხი დამოკიდებულია ლიცენზიის მფლობელის უფლებათა დაცვის საკანონმდებლო გარანტიებზე. სამართლებრივი დავის პერსპექტივის შემთხვევაში, რაც უფრო მყარად გრძნობს თავს ლიცენზიატი უფლების დაცვის/აღდგენის საკმარისი და ეფექტური სამართლებრივი ბერკეტების არსებობის თვალსაზრისით, მით მეტად მაღალია აღნიშნული კრიტერიუმის დაცვის ხარისხიც. ექსკლუზიურობის კრიტერიუმის დაკმაყოფილება მნიშვნელოვნად უკავშირდება თავად თევზჭერის საქმიანობისა და თევზის რესურსის თავისებურებებს. ლიცენზიის მფლობელს, როგორც წესი, გააჩნია ექსკლუზიური უფლება, მთლიანი კვოტის კონკრეტულ პროცენტულ წილზე, თუმცა ამგვარი წილის ფარგლებში თევზის ფაქტობრივი მოპოვება მოითხოვს თავად ლიცენზიატის ძალისხმევასაც. შესაბამისად, ექსკლუზიურობის კრიტერიუმის დაკმაყოფილების ხარისხი დამოკიდებულია მის შესაძლებლობაზე, თევზი მოიპოვოს მისთვის ხელსაყრელი ფორმით და ნებისმიერი პირის ჩაურევლად. რაც შეეხება მუდმივობასა და გადაცემადობას, ეს მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კონკრეტული სახელმწიფოს პოლიტიკაზე გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში, თუმცა, როგორც წესი, რესურსზე წვდომა შეზღუდულია ვადით და შესაძლებელია მისი გასხვისება სხვადასხვა ფორმით.
21. საქართველოს კანონმდებლობა ბუნებათსარგებლობის სფეროში ერთობლივად განსაზღვრავს კვოტირების სისტემის ფარგლებში ლიცენზიის მფლობელთა უფლებრივ რეჟიმს. კერძოდ, „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ საქართველოს კანონის 38-39-ე მუხლები განსაზღვრავენ ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით (თევზის რესურსით) მოსარგებლეთა უფლება-ვალდებულებებს. 38-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მოსარგებლე უფლებამოსილია, „კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიტანოს სარჩელი ზარალის ასანაზღაურებლად ფიზიკური და იურიდიული პირების უკანონო მოქმედების გამო, რასაც მოჰყვა ცხოველთა სამყაროს ობიექტთა დაღუპვა ან მათი საბინადრო გარემოს განადგურება“, ამავე პუქტის „მ“ ქვეპუნქტის თანახმად კი, „მოსარგებლეს უფლება აქვს დადგენილი წესით გაასაჩივროს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა გადაწყვეტილებები, რომლებიც არღვევენ მის უფლებებს ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით სარგებლობაზე“. როგორც მოპასუხე მხარის - სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენელმა საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე აღნიშნა, ლიცენზიის გაცემის გზით სახელმწიფო კონკრეტულ ლიცენზიატს ანიჭებს ექსკლუზიურ უფლებას ლიცენზიით განსაზღვრული ოდენობის რესურსზე, რითაც მთლიანად კარგავს აღნიშნული რესურსის ალტერნატიული გამოყენების უფლებას. სახელმწიფო ვერ მოახდენს ლიცენზიატის მიერ აუთვისებელი რესურსის მესამე პირთათვის გადაცემას. ამგვარი უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ ლიცენზიის მფლობელს. გარდა ამისა, ლიცენზიით განსაზღვრული ოდენობის რესურსის აუთვისებლობისთვის არ არის დადგენილი ჯარიმა. რესურსის აუთვისებლობა არ განიხილება სალიცენზიო პირობების სრულად დარღვევად და, შესაბამისად, არ იწვევს ლიცენზიატის პასუხისმგებლობას.
22. რაც შეეხება გადაცემადობისა და მუდმივობის კრიტერიუმებს, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ა.ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ლიცენზიის მფლობელი უფლებამოსილია დაყოს სარგებლობის ლიცენზია ან/და მთლიანად ან ნაწილი გადასცეს სხვა პირს, მათ შორის, მემკვიდრეობით. ამგვარ რეგულირებას გააჩნია განსაკუთრებული ეკონომიკური რაციონალი, რამდენადაც მნიშვნელოვნად ახალისებს რესურსის მაქსიმალურად ათვისებას. იმავდროულად, როგორც მოპასუხე მხარე მიუთითებს, ლიცენზიის დანაწილებისა და გასხვისების შესაძლებლობა ზრდის ლიცენზიის მფლობელთა შესაძლებლობას, ეფექტურად განკარგონ თავიანთი წილი. ამასთან, ცხოველთა სამყაროს ობიექტებით სარგებლობა პირობადებულია ვადით, რომელიც განისაზღვრება ცალკეული სახეობების, მათი გეოგრაფიული გავრცელების, ეკონომიკური მნიშვნელობის თუ ლიცენზიის სახეობების გათვალისწინებით. თევზჭერის ლიცენზიის მოქმედების ვადას განსაზღვრავს თავად ლიცენზიის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანო - სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო სამინისტროსთან შეთანხმებით. კანონმდებლობა ასევე უშვებს ვადის გაგრძელების შესაძლებლობას.
23. ზემოაღნიშნული მსჯელობისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს რელევანტური პრაქტიკის გათვალისწინებით, თევზჭერის ლიცენზიის ფარგლებში მოპოვებადი/მოპოვებული რესურსი/შემოსავალი უნდა ჩაითვალოს საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით დაცულ სიკეთედ. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა, მისი კონსტიტუციური მნიშვნელობიდან გამომდინარე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სახელმწიფოს მხრიდან მოითხოვს მართვის უფლებამოსილების აქტიურად განხორციელებას და ამ პროცესში ერთზე მეტი თაობისა და სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ინტერესების დაბალანსებას/უზრუნველყოფას. შესაბამისად, აღნიშნულ სფეროში უფლებათა შეზღუდვა, მათ შორის კონკრეტული ვადით და საპირწონე ვალდებულებებით დატვირთვა მხოლოდ ხაზს უსვამს მათ მნიშვნელობას, თუმცა ეჭვქვეშ ვერ დააყენებს, თავისთავად, ამ უფლებათა არსებობას.
24. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებული საკუთრების უფლება არ მიეკუთვნება აბსოლუტურ უფლებათა კატეგორიას და მისი რეგულირება და შეზღუდვა დაიშვება კონსტიტუციით განსაზღვრული წესით. უფლებით დაცულ სფეროში ჩარევას უპირველესად განაპირობებს საკუთრების ობიექტის სოციალური მნიშვნელობის მასშტაბი. სასამართლომ არაერთხელ გაამახვილა ყურადღება საკუთრების უფლების სოციალურ დანიშნულებაზე. „დემოკრატიული ქვეყნების სამართალი საკუთრების უფლებასა და მესაკუთრეს იზოლირებულად არ განიხილავს, არამედ - მხოლოდ განსაზღვრული მართლწესრიგის პირობებში... საკუთრებას სოციალურ სახელმწიფოში, მესაკუთრის კერძო ინტერესების დაკმაყოფილების პარალელურად, აქვს სოციალური ფუნქცია. სამართალი ვერ იქნება გულგრილი საკუთრების უფლების სოციალური დატვირთვისადმი, რადგან სწორედ აქ მჟღავნდება საკუთრების მიერ შესასრულებელი ამოცანა, მისი ადგილი, როლი და მნიშვნელობა. ამიტომ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო ერთნაირად მოითხოვს როგორც კერძო საკუთრების თავისუფლებას, ისე შეზღუდვის აუცილებლობას საჯარო მიზნებისთვის“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელეიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-8). „თანამედროვე სახელმწიფოს სტაბილურობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს სწორედ კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის პრიორიტეტების სწორად და სამართლიანად განსაზღვრა, ხელისუფლებისა და ადამიანის ურთიერთობის გონივრულად დაბალანსებული სისტემის შექმნა. ეს, პირველ რიგში, გამოხატულებას პოვებს ყოველი კონკრეტული უფლების შინაარსისა და ფარგლების ადეკვატურ საკანონმდებლო განსაზღვრაში“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელეიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5).
25. როგორც აღინიშნა, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროს და მის სწორ სამართლებრივ რეგლამენტაციას ძალიან დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. სახელმწიფოს აღნიშნულ სფეროში აქვს კომპლექსური - სოციალური, ეკონომიკური და ეკოლოგიური - ინტერესები, რომელიც საჭიროებს ზედმიწევნით სწორად დაბალანსებული და ხანგრძლივ პერიოდზე გათვლილი პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას, აუცილებლობის შემთხვევაში კი ამგვარ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის მკაცრად კონტროლისა და რიგი პრევენციული ღონისძიებების გატარებას. დასახელებულ მიზნებს ემსახურება ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირების სისტემა და, სანაცვლოდ, გარკვეული ფინანსური ვალდებულებების დაწესება. შესაბამისად, ამ სფეროს რეგულირებისას სახელმწიფოს გააჩნია ფართო მიხედულება და აღნიშნული შეიძლება გავლენას ახდენდეს დასახელებულ სფეროში საკუთრების უფლების დაცვის სამართლებრივ გარანტიებზეც.
26. საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი დასაშვებად მიიჩნევს საკუთრების უფლების შეზღუდვას მხოლოდ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, იმგვარად, რომ არ დაირღვეს საკუთრების უფლების არსი.
27. ამდენად, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ითვალისწინებს საკუთრების უფლების შეზღუდვის სავალდებულო წინაპირობებს: საკუთრების შეზღუდვის ფორმალური კრიტერიუმი მოითხოვს, რომ შეზღუდვა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით. შესაბამისად, აუცილებელია, არსებობდეს „კანონი“ უფლების შეზღუდვის და აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების განსაზღვრისთვის. ამასთან, კანონით უფლების შეზღუდვა დასაშვებია ისე და იმ ზღვრამდე, რომ არ დაირღვეს თავად უფლების არსი.
28. მოცემული კონსტიტუციური დავის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეაფასოს: 1) ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის დადგენილი რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და 2) ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის დადგენილი მოსაკრებლის გადახდის წესის შესაბამისობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, ასევე 30-ე მუხლის მეორე პუნქტთან მიმართებით. სადავო ნორმათა შინაარსის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლო მიზანშეწონილად მიიჩნევს, ცალ-ცალკე იქნეს შეფასებული თითოეული მათგანი.

 ***„რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს N1 ბრძანების მე-4 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან, ასევე 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით***

1. რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს №1 ბრძანების მე-4 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, რეგულირების საფასური გადაიხდება „შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსით (ქაფშია) სარგებლობისათვის - თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის მიხედვით მოსაპოვებელი თევზის რესურსის (ქაფშიის) სრული ოდენობის შესაბამისად, თანაბარწილად წელიწადში ორჯერ, კერძოდ, არა უგვიანეს ყოველი წლის 31 იანვრისა და 31 ივლისისა“.
2. აღნიშნული ბრძანება განსაზღვრავს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ნავთობისა და გაზის სახელმწიფოს კუთვნილი წილის განკარგვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის დადგენილი რეგულირების საფასურის ოდენობასა და გადახდის წესს. კერძოდ, რეგულირების საფასურის განაკვეთი თითოეული ბუნებრივი რესურსით სარგებლობისათვის განსაზღვრულია ბრძანების №1 დანართით, რომლის თანახმადაც, 1 ტონა ქაფშიას მოპოვებისთვის საფასურის ოდენობა შეადგენს 15 ლარს. რაც შეეხება სადავო ნორმას, იგი განსაზღვრავს, ერთი მხრივ, რეგულირების საფასურის გამოთვლის წესს, ხოლო, მეორე მხრივ, მისი გადახდის ვადებს. კერძოდ, ლიცენზიანტის მიერ თევზის რესურსით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასური გამოთვლილი უნდა იქნეს ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის ოდენობიდან. ლიცენზიატი ვალდებულია, მის მიერ ლიცენზიით განსაზღვრული თევზის მოსაპოვებელი ოდენობა გაამრავლოს რეგულირების საფასურის დადგენილ განაკვეთზე (1 ტონა თევზისთვის) და მიღებული თანხა, წელიწადში ორჯერ, თანაბარწილად შეიტანოს სააგენტოს ანგარიშზე.
3. მოსარჩელე მხარისათვის საფასურის გადახდის სადავოდ გამხდარ წესში მთავარ პრობლემას წარმოადგენს საფასურის გამოთვლა ლიცენზიით განსაზღვრული ოდენობით მოსაპოვებელი და არა ფაქტობრივად მოპოვებული რესურსის საფუძველზე. კონსტიტუციური სარჩელის თანახმად, წინასწარ განსაზღვრული კვოტა ადგენს მხოლოდ ვარაუდს იმის თაობაზე, თუ რა რაოდენობის თევზის რესურსს მოიპოვებს და, შესაბამისად, რა რაოდენობის შემოსავალს მიიღებს ლიცენზიის მფლობელი ყოველწლიურად, მაშინ როდესაც არსებობს რეალური შესაძლებლობა, რომ მთლიანი კვოტიდან კუთვნილი პროცენტით გათვალისწინებული რესურსი პირმა ვერ აითვისოს სრულად, მათ შორის, მისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო. მოსარჩელის აზრით, იმგვარი ფინანსური ტვირთის დაკისრება სახელმწიფოს მხრიდან, რომელიც აცდენილია პირის მიერ მიღებულ რეალურ შემოსავალს, გაუმართლებლად ზღუდავს საკუთრების უფლებას და, იმავდროულად, წამგებიანს ხდის სამეწარმეო საქმიანობას, რადგან მეწარმე სუბიექტი იძულებულია, რეგულირების საფასური გადაიხადოს კაპიტალში დაბანდებული თანხიდან.
4. იმისათვის, რომ შეფასდეს სადავო ნორმით დადგენილი რეგულირება კონსტიტუციის დასახელებულ დებულებებთან, პირველ რიგში, მიზანშეწონილია, განხილული იქნეს თავად ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის რეგულირების საფასურის არსი, დანიშნულება და მიზანი.
5. „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, რეგულირების საფასური წარმოადგენს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოებისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის, ნავთობის გადამუშავების, გაზის დამუშავების ან/და ტრანსპორტირების საქმიანობის რეგულირების განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (მათ შორის სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს) ბიუჯეტის ფორმირების ერთ-ერთ წყაროს და უშუალოდ არის დაკავშირებული მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებული დარგის რეგულირების ფუნქციის საჯაროდ და დამოუკიდებლად შესრულებასთან.
6. კითხვაზე, თუ რა იგულისხმება ზოგადად რეგულირების ფუნქციის განხორციელებაში, პასუხს სცემს „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „მ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც, რეგულირებას წარმოადგენს „შესაბამისი კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს მიერ სამართლებრივი აქტების მიღება, ლიცენზიების/ნებართვების გაცემა, მონიტორინგის, კოორდინაციის, ზედამხედველობისა და სალიცენზიო/სანებართვო პირობების შესრულებაზე კონტროლის განხორციელება“. ამგვარი განმარტება ზუსტად ემთხვევა „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შესახებ 2011 წლის 17 მაისის კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში მოცემულ განმარტებას ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების თაობაზე. აღნიშნული კანონპროექტის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის ინიციატივითა და პარლამენტის თანხმობით განხორციელდა ცვლილება „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონში და შემოღებულ იქნა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასური. როგორც განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ, კანონში ცვლილების მიზეზად დასახელდა „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის ... რეგულირების საფასურის შემოღება, რაც ხელს შეუწყობს რესურსებით სარგებლობის სფეროების რეგულირების განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისთვის დაკისრებული საჯარო ფუნქციის - შესაბამისი სამართლებრივი აქტების მიღების, ლიცენზიების გაცემის, მონიტორინგის, კოორდინაციის, ზედამხედველობისა და სალიცენზიო პირობების შესრულებაზე კონტროლის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფას“.
7. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოთ განხილული საკანონმდებლო ცვლილების შემდგომ, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 25 აპრილის დადგენილებით განხორციელდა საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ-ის - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს რეორგანიზაცია და მისი კუთვნილი რეგულირების ფუნქციები გადანაწილდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ზედამხედველობის დეპარტამენტსა (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება) და სსიპ გარემოს ეროვნულ სააგენტოზე (ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირებასთან დაკავშირებული საკითხები), რეგულირების საფასურის მიმღებად კი განისაზღვრა მხოლოდ სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო.
8. ამგვარად, სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებაში ამჟამად იგულისხმება: 1) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ლიცენზიების გაცემა და ამ მიზნით გასაწევი საქმიანობის წარმართვა და კოორდინაცია; 2) სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელისათვის დადგენილი წესით ბუნებრივი რესურსების მოპოვების კვოტების დამტკიცება. შესაბამისად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურის დადგენა ემსახურება აღნიშნულ ფუნქციათა საჯაროდ და დამოუკიდებლად განხორციელების მიზანს.
9. რაც შეეხება რეგულირების საფასურის ბუნებას, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საქმეზე „შპს აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ“ მიღებულ 2003 წლის 10 იანვრის №2/1/187-188 გადაწყვეტილებაში ისაუბრა სატრანსპორტო საქმიანობის რეგულირების ყოველწლიური საფასურის არსზე და აღნიშნა, რომ „რეგულირების საფასური ატარებს როგორც გადასახადის, ისე მოსაკრებლის ნიშნებს [...] საბოლოო ჯამში საფასური უფრო ბეგარაა, რომლის გადახდას კანონი ავალდებულებს ავიასაწარმოებს“. სასამართლოს იმავე გადაწყვეტილების თანახმად, გადასახადი განისაზღვრა როგორც „ბიუჯეტში [...] სავალდებულო შენატანი, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადასახადის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე“, ხოლო მოსაკრებელი როგორც - „აუცილებელი გადასახადი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები სახელმწიფოს მიერ მათთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოების მიერ გაწეული გარკვეული მომსახურებისათვის... რეგულირების საფასური ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, ისე როგორც გადასახადი, სავალდებულო შენატანია [...] თუმცა გადასახადისგან განსხვავებით, საფასური სასყიდლიანია და მომსახურების ფულად ეკვივალენტს წარმოადგენს“.
10. მოცემულ შემთხვევაში, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასური სახელმწიფოს მხრიდან დგინდება უფლებამოსილი ორგანოს მიერ აღნიშნული სფეროს რეგულირების ფუნქციის (ლიცენზირების პროცესისა და ყოველწლიური კვოტების დამტკიცების) ეფექტურად და დამოუკიდებლად განხორციელების მიზნებისათვის. იგი რესურსებით მოსარგებლის - თევზჭერის ლიცენზიით მფლობელის მიმართ ადგენს კონკრეტულ ფინანსურ ვალდებულებას და, ამდენად, წარმოადგენს ჩარევას ამ უკანასკნელის საკუთრების უფლებაში. ამასთან, რეგულირების საფასური, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებით, მიეკუთვნება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილ გადასახადებს და საკუთრების უფლების კანონით შეზღუდვის ფორმალური კრიტერიუმის პარალელურად უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით დადგენილ მოთხოვნებს. აღნიშნულს ადასტურებს სასამართლოს პრაქტიკა, რომლის თანახმად, „სასამართლო ითვალისწინებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 26-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნას, რომ „ნორმატიული აქტის შემოწმებისას საკონსტიტუციო სასამართლო მხედველობაში იღებს სადავო ნორმის არა მარტო სიტყვა-სიტყვით მნიშვნელობას, არამედ მასში გამოხატული ნამდვილ აზრსა და მისი გამოყენების პრაქტიკას, აგრეთვე შესაბამისი კონსტიტუციური ნორმის არსს და ამგვარად მიიჩნევს, რომ რეგულირების საფასურზე საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლით გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღებისათვის დადგენილი წესები უნდა იქნას გავრცელებული“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის №2/1/187-188 გადაწყვეტილება საქმეზე „შპს აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ“).
11. საქართველოს კონსტიტუცია იცნობს ორი სახის გადასახდელს: მოსაკრებელსა და გადასახადს. კონსტიტუციის 94-ე მუხლი განსაზღვრავს გადასახადისა და მოსაკრებლის დადგენის, გადახდის წესისა და გადასახადისგან გათავისუფლების კანონის დონეზე მოწესრიგების ვალდებულებას, აგრეთვე საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის შემოღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.
12. საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით“, ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი“. აღნიშნული პუნქტები ერთობლიობაში ადგენს ორი სახის ვალდებულებას: 1) გადასახადისა და მოსაკრებლის გადამხდელი ყველა სუბიექტი ვალდებულია, გადაიხადოს თითოეული მათგანი იმ ოდენობითა და წესით, რასაც ადგენს კანონი; 2) გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურა და შემოღების წესი, ასევე მათი ოდენობა და გადახდის წესი უნდა დადგინდეს კანონით.
13. 2003 წლის 10 იანვრის №2/1/187-188 გადაწყვეტილებაში საქმეზე „„შპს აირზენა საქართველოს ავიახაზები“ საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს წინააღმდეგ“ საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „გადასახადების და მოსაკრებლების სტრუქტურასა და შემოღების წესში, მათ შორის, მოიაზრება გადასახადის/მოსაკრებლის ოდენობა, გადამხდელი, გადახდის ვადა, ასევე რა ფორმით და საფუძვლით უნდა მოხდეს მისი დადგენა. აღნიშნულის დადგენის უფლებამოსილება მხოლოდ კანონს აქვს. [...] სასამართლო ვერ დაეთანხმება პარლამენტის განსახილველი საკითხების დელეგირებას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე“.
14. როგორც ზემოთ აღინიშნა, რეგულირების საფასურის ცნებას ადგენს „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ამავე კანონით არის განსაზღვრული საფასურის გადამხდელთა ჩამონათვალი და თავად საფასურის ოდენობის ზედა ზღვარი, რომელიც „არ უნდა აღემატებოდეს რეგულირებას დაქვემდებარებული საქონლის (მომსახურების) მიწოდების ან/და შესრულებული სამუშაოს მთლიანი ღირებულების (დღგ-ის) გარეშე 0,75 პროცენტს”. რაც შეეხება თავად რეგულირების საფასურის ოდენობასა და გადახდის წესს, კანონი მისი განსაზღვრის უფლებამოსილებას ანიჭებს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების განმახორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს - გარემოს ეროვნულ სააგენტოს მისივე ნორმატიული აქტით. სწორედ აღნიშნულ ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს სადავოდ გამხდარი ბრძანება.
15. სადავო ნორმა განსაზღვრავს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურის გადახდის წესს, რომელიც იმავდროულად ადგენს საფასურის გამოთვლის წესსა და გადახდის ვადებს. საბოლოო ჯამში, მოსარჩელე მხარემ მის მიერ ყოველწლიურად გადასახდელი საფასურის ფაქტობრივი ოდენობა ყოველთვის უნდა დაადგინოს სწორედ სადავო ნორმაზე დაყრდნობით. შესაბამისად, კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მიზნებისათვის სწორედ ამგვარი ფაქტობრივი ოდენობა უნდა იქნეს მიჩნეული გადასახადის/მოსაკრებლის ოდენობად, რომლის კანონით დადგენის აუცილებლობაც არსებობს.
16. კონსტიტუციის 94-ე მუხლის თანახმად, გადასახადის/მოსაკრების სტრუქტურის, შემოღების წესის, ოდენობისა და გადახდის წესის კანონით დადგენის ვალდებულება მოიაზრებს ხალხის მაქსიმალურ ჩართულობას ამ პროცესში წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით და ამ გზით მის მაღალ ლეგიტიმაციას. კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი საგადასახადო კანონმდებლობას საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიაკუთვნებს. ამგვარად, კონსტიტუცია მხოლოდ კანონმდებლის კონსტიტუციურ ვალდებულებად განსაზღვრავს გადასახადის/მოსაკრებლის თითოეული სახის სტრუქტურის, ოდენობის, შემოღებისა და გადახდის წესის დადგენას.
17. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვინაიდან სადავო რეგულირება განსაზღვრულია არა კანონით, არამედ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით, იგი ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტის და, შესაბამისად, 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიერ დადგენილ ფორმალურ კრიტერიუმს უფლების შეზღუდვის კანონით დადგენის აუცილებლობის თაობაზე და გაუმართლებლად არღვევს მოსარჩელე მხარის საკუთრების უფლებას. შედეგად, სადავო ნორმა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან მიმართებით არაკონსტიტუციურად უნდა იქნას ცნობილი.
18. სასარჩელო მოთხოვნის თანახმად, სადავო ნორმის კონსტიტუციურობა უნდა შეფასდეს ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებულ თავისუფალი მეწარმეობის ძირითად უფლებასთან მიმართებით. როგორც სასამართლოს დამკვიდრებული პრაქტიკა მიუთითებს, „მეწარმეობის თავისუფლება არ არსებობს თავისუფალი და გარანტირებული საკუთრების უფლების გარეშე. იმდენად მჭიდროა მათი კავშირურთიერთობა, რომ ერთი სამართლებრივი სიკეთის ყოფიერებას განსაზღვრავს მეორე სიკეთე, საკუთრების თავისუფლებაში ასოცირდება მეწარმეობის თავისუფლება... თავის მხრივ, მეწარმეობა საკუთრების თავისუფლების გამოვლენის, მისი შინაარსის დემონსტრირების საუკეთესო ფორმაა“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბრის №1/2/411 გადაწყვეტილება საქმეზე შპს “რუსენერგოსერვისი”, შპს “პატარა კახი”, სს “გორგოტა”, გივი აბალაკის ინდივიდუალური საწარმო “ფერმერი” და შპს “ენერგია” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს წინააღმდეგ, II-23). შესაბამისად, სადავო ნორმა, რომლითაც ირღვევა მოსარჩელე მხარის - მეწარმე სუბიექტთა - საკუთრების უფლება, იმავდროულად ეწინააღმდეგება თავისუფალი მეწარმეობის კონსტიტუციურ უფლებას. შეუძლებელია აღნიშნულ უფლებაში ჩარევა გამართლებულ იქნას იმ პირობებში, როდესაც რეგულირების საფასურის გადახდის სადავოდ გამხდარი წესი გაუმართლებლად ზღუდავს მეწარმეთა საკუთრების უფლებას და ამ უკანასკნელთ კონსტიტუციის საწინააღმდეგო გზით აკისრებს ფინანსურ ტვირთს.
19. გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლით დადგენილი ფორმალური მოთხოვნა გადასახადისა და მოსაკრებლის ოდენობის, გადახდის წესის, სტრუქტურისა და შემოღების წესის კანონით დადგენის თაობაზე მიემართება ნებისმიერ გადასახადსა და მოსაკრებელს და თანაბრად გათვალისწინებული უნდა იყოს ყველა იმ ძირითად უფლებასთან მიმართებით, რომლის შეზღუდვაც ხდება გადასახადის/მოსაკრებლის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმით. ამგვარი მსჯელობა, ცხადია, მიემართება მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ მეწარმეობის თავისუფლებას, რაც აზრს უკარგავს სასამართლოს მხრიდან აღნიშნულ ძირითად უფლებასთან მიმართებით სადავო ნორმის კონსტიტუციურობაზე დამატებით მსჯელობას.
20. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს №1 ბრძანების მე-4 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით დადგენილი - შავ ზღვაში ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსით (ქაფშიით) სარგებლობისათვის განსაზღვრული რეგულირების საფასურის გამოთვლის წესი ცნობილ უნდა იქნას არაკონსტიტუციურად ასევე საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.
21. საკონსტიტუციო სასამართლო მიზანშეწონილად მიიჩნევს, დამატებით ყურადღება გაამახვილოს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - გარემოს ეროვნული სააგენტოს მიერ შავ ზღვაში თევზჭერის სფეროში თევზის თითოეული ჯიშისათვის ყოველწლიური მთლიანი კვოტის დამტკიცების მნიშვნელობასა და ამ პროცესში თავად სააგენტოს როლზე. „სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2013 წლის 10 მაისის №27 ბრძანების თანახმად, კვოტების დამტკიცების მიზნით, სააგენტო განიხილავს შესაბამის მასალებსა და დოკუმენტაციას, აგრეთვე აწარმოებს შავი ზღვის სანაპირო ზოლის, სანაპირო ზონისა და შიდა წყალსატევების ჰიდრობიოლოგიურ კვლევებს, საჭიროების შემთხვევაში კი სააუქციონო წყლის ობიექტში ადგენს თევზის რესურსის მარაგს. თუმცა, როგორც საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე სააგენტოს წარმომადგენელმა აღნიშნა, ყოველწლიური მთლიანი კვოტა ფაქტობრივად მტკიცდება ლიცენზიატთა მიერ ერთობლივად ჩატარებული კვლევების საფუძველზე. ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც კვოტა ერთპიროვნულად განისაზღვრა სახელმწიფოს მიერ, მოხდა 2006-2007 წლების თევზჭერის სეზონზე, როდესაც გაიცა დღეს მოქმედი ლიცენზიები შავ ზღვაში თევზჭერაზე. ამასთან, ლიცენზიათა გაცემის შემდგომ, პრაქტიკაში არ არსებობს შემთხვევა, როდესაც სააგენტომ არ დააკმაყოფილა ლიცენზიატების მოთხოვნა კვოტის შესაძლო ოდენობის დამტკიცების თაობაზე.
22. შავ ზღვაში თევზის რესურსის ყოველწლიური კვოტის დამტკიცების არსებული ფაქტობრივი რეჟიმი, როგორც საჭირო კვლევების ჩატარების, ასევე თევზის მოსაპოვებელი ოდენობის განსაზღვრის ტვირთს, მთლიანად აკისრებს ლიცენზიატებს, სახელმწიფოს როლი მხოლოდ ამ უკანასკნელთა მიერ წარდგენილი კვლევების ფორმალური შემოწმებითა და თევზის მოთხოვნილი ოდენობის თითქმის ავტომატურ რეჟიმში დამტკიცებით შემოიფარგლება. თევზის რესურსის ყოველწლიური კვოტა წარმოადგენს ბიოლოგიურ განზომილებას, იმ დასაშვებ ოდენობას, რომლის ამოღებაც შესაძლებელია თევზის მთლიანი მარაგის სტრუქტურის რღვევის გარეშე. შესაბამისად, სახელმწიფოს ქმედითი და რეალური ჩართულობა მისი განსაზღვრის პროცესში სასიცოცხლოდ აუცილებელია რაციონალური ბუნებათსარგებლობის იმ ვალდებულებიდან გამომდინარე, რომელსაც მას კონსტიტუცია აკისრებს. სწორედ სახელმწიფო, უფრო კონკრეტულად კი უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო - სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოა ვალდებული, საჭირო კვლევების საფუძველზე ობიექტურად განსაზღვროს, თევზის რა ოდენობის მოპოვებაა რეალურად შესაძლებელი იმგვარად, რომ საფრთხე არ შეექმნას შავი ზღვის იქთიოფაუნას და იმავდროულად, დაცულ იქნეს ამ სფეროში მეწარმე სუბიექტთა ინტერესები. მართალია, მეწარმე ყოველთვის სწევს სამეწარმეო რისკს, თუმცა ტვირთის ამ უკანასკნელზე გადატანით, ერთი მხრივ, ეჭვქვეშ დგება ჩატარებული კვლევების სისწორე და სრულყოფილება, რადგან შეუძლებელია, მეწარმე აღჭურვილი იყოს მათი ჩატარების მასშტაბური შესაძლებლობებით და, მეორე მხრივ, სწორედ სამეწარმეო რისკებიდან გამომდინარე, ყოველთვის იარსებებს ცდუნება, რომ ე.წ. „უკეთესი შესაძლებლობის“ მოლოდინში ლიცენზიატების მიერ ყოველწლიურად დასამტკიცებლად წარდგენილ იქნეს უფრო დიდი კვოტის მოთხოვნა, ვიდრე შესაძლებელია არსებობდეს თევზის რესურსი ობიექტურად. ამგვარად, საკონსტიტუციო სასამართლო ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს ქმედითი და აქტიური ჩართულობა ამ პროცესში მნიშვნელოვანია როგორც მის მიერ დასახელებული ლეგიტიმური მიზნების მიღწევისათვის, ასევე მეწარმეთა ისეთი პოტენციური პრობლემებისგან გასათავისუფლებლად, როდესაც მათ მიერ მოთხოვნილი თევზის რესურსის ყოველწლიური მთლიანი კვოტა შესაძლოა არ აღმოჩნდეს ათვისებადი და შესაბამისად, არ მოხდეს მათი დაბეგვრა ხელოვნურად გაზრდილი ოდენობით.

***„ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით“ კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ, მე-2 პუნქტებთან და 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.***

1. „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის მოსაკრებელი გადაიხდება „შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსებით სარგებლობისათვის - არაუგვიანეს ყოველი წლის 15 ივლისისა, თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით“.
2. აღნიშნული კანონი უშუალოდ განსაზღვრავს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის დადგენილი მოსაკრებლების გადამხდელ სუბიექტთა ჩამონათვალს, ბუნებრივი რესურსის თითოეული ობიექტისათვის მოსაკრებლის განაკვეთსა და გადახდის წესს. სადავო რეგულირება შინაარსით არსებითად ემსგავსება შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის მიერ თევზის რესურსით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურის გადახდის წესს. კერძოდ, ლიცენზიატის მიერ თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის ფაქტობრივი ოდენობა გამოთვლილი უნდა იქნეს ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი და არა ფაქტობრივად მოპოვებული თევზის ოდენობიდან. ლიცენზიატი ვალდებულია, მის მიერ ლიცენზიით განსაზღვრული თევზის მოსაპოვებელი ოდენობა გაამრავლოს მოსაკრებლის დადგენილ განაკვეთზე (1 ტონა ქაფშიასათვის 25 ლარი) და მიღებული თანხა გადაიხადოს არაუგვიანეს ყოველი წლის 15 ივლისისა.
3. სადავო ნორმათა შინაარსის არსებითი მსგავსებიდან გამომდინარე, მოსარჩელე მხარის არგუმენტაცია საერთოა ორივე შემთხვევისათვის. კანონმდებლის მიერ დადგენილი წესი, რომელიც ადგენს მოსაკრებლის ფაქტობრივად გადასახდელი ოდენობის გამოანგარიშებისა და გადახდის წესს ბუნებრივი რესურსის მოსაპოვებელი და არა ფაქტობრივად მოპოვებული მოცულობის შესაბამისად, რეალურად არ უკავშირდება ლიცენზიის მფლობელის მიერ მიღებულ შემოსავალს. სადავო ნორმა ფინანსურ ტვირთს აწესებს არა ფაქტობრივად მოპოვებული რესურსის გამოყენებით მიღებულ შემოსავალზე, არამედ ლიცენზიატის კაპიტალზე, რომელიც მიმართულია შემოსავლის მიღებისაკენ. მოსარჩელის აზრით, არ შეიძლება სახელმწიფომ მეწარმეს დაუდგინოს კონკრეტული ბუნებრივი რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება მაშინ, როდესაც ამ უკანასკნელმა შესაძლოა ვერავითარი შემოსავალი ვერ მიიღოს ამგვარი ბუნებრივი რესურსის გამოყენების შედეგად. სახელმწიფოს კონსტიტუციური უფლებამოსილების ფარგლებს სცდება პირის დაბეგვრა იმ ქონებასთან მიმართებით, რომელიც ჯერ არ მოქცეულა პირის საკუთრებაში, ასევე თუკი მოსაკრებლის ოდენობა არ შეესაბამება ფაქტობრივად მოპოვებული რესურსის ოდენობასა და ღირებულებას. საკუთრების უფლებასთან შეუსაბამოა სახელმწიფოს მიერ დაკისრებული იმგვარი ტირთი, რომელიც აცდენილია პირის მიერ მიღებულ რეალურ შემოსავალს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსარჩელე მხარე მიიჩნევს, რომ თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის წლიური ოდენობა უნდა განისაზღვროს თევზის ფაქტობრივად მოპოვებისა და მისი გადამუშავების პროცესის დასრულების შემდგომ, იმის გათვალისწინებით, რამდენად აკმაყოფილებს მოპოვებული თევზის ოდენობა ბაზრის მოთხოვნებს და ხომ არ ხდება მეწარმისათვის იმაზე მძიმე ტვირთის დაკისრება, ვიდრე საჭიროა. სხვა შემთხვევაში მეწარმე კაპიტალისა და საინვესტიციო დაბანდების ხარჯებსაც ვერ გაისტუმრებს და მისი საქმიანობა წამგებიანი გახდება. შედეგად, სადავო რეგულირება არღვევს მეწარმე სუბიექტის საკუთრების უფლებასა და მეწარმეობის თავისუფლებას.
4. როგორც ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის რეგულირების საფასურზე მსჯელობისას იქნა განხილული, საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილია გადასახდელების ორი ძირითადი კატეგორია: გადასახადი და მოსაკრებელი. სწორედ კონსტიტუციის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლები, ზოგადი პრინციპები და მოსაკრებლის სახეები დადგენილია საქართველოს კანონით „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“, ხოლო უშუალოდ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს სადავოდ გამხდარი კანონი „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ“.
5. „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი პუნქტის თანახმად, „მოსაკრებელი არის აუცილებელი გადასახდელი ბიუჯეტში, რომელსაც ფიზიკური და იურიდიული პირები და ამხანაგობები იხდიან სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მათთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის“. ამგვარად, გადასახადისგან განსხვავებით, რომელიც წარმოადგენს უპირობო შენატანს ბიუჯეტში, მოსაკრებლის სახით დაწესებული ფინანსური ვალდებულება მოითხოვს საპასუხო შესრულებას სახელმწიფოს მხრიდან. ამგვარ შესრულებას შესაძლებელია წარმოადგენდეს კონკრეტული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭება, ან სახელმწიფოს მხრიდან კონკრეტული მომსახურების გაწევა.
6. საპასუხო შესრულების ბუნება და მისი შემოღების წესი განსაზღვრავს მოსაკრებელთა სახეებსა და კატეგორიებს. მოსაკრებლები უპირველესად იყოფა საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი კატეგორიის მოსაკრებლებად. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი მიეკუთვნება საერთო-სახელმწიფოებრივ მოსაკრებელთა კატეგორიას და გადაიხდება ამგვარი რესურსებით სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის.
7. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის დაწესების კანონმდებლის მიერ გაცხადებულ მიზანს წარმოადგენს გარემოს პოტენციური შესაძლებლობებისა და მდგრადი განვითარების პრინციპებზე დაფუძნებული ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობის უზრუნველყოფა. ამგვარი მოსაკრებლის დადგენით სახელმწიფო ამკვიდრებს ფასიანი ბუნებათსარგებლობის პრინციპს. ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობა არის ის სფერო, სადაც ჯანმრთელობისათვის უვნებელი ბუნებრივი და კულტურული გარემოს დაცვის ვალდებულების პარალელურად შემოდის სახელმწიფოს ეკონომიკური ინტერესები, რადგან ამ უკანასკნელის შემხვედრი კონსტიტუციური ვალდებულება არ შემოიფარგლება ვიწრო მიზნებით, უზრუნველყოს გარემოზე წვდომა. სახელმწიფოს ევალება, იზრუნოს ქვეყნის მდგრადი განვითარებისათვის, რაც იმთავითვე გულისხმობს გრძელვადიანი, შემდგომი თაობების ინტერესების გათვალისწინებით შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელებას და ეკონომიკური და ეკოლოგიური ინტერესების ოპტიმალურ დაბალანსებას ამ სფეროში.
8. ამგვარად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის სახით ფინანსური ვალდებულების დაწესება წარმოადგენს რა ჩარევას შავ ზღვაში თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელის საკუთრების უფლებაში მისაღებ/მიღებულ შემოსავალზე, ასეთი ჩარევა ემსახურება მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ მიზნებს. თუმცა, აღნიშნული არ გულისხმობს შავ ზღვაში თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის გამოთვლისა და გადახდის სადავოდ გამხდარი წესის თავისთვად გამართლებას კონსტიტუციურობის თვალსაზრისით. საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა შეამოწმოს, სადავო ნორმით გათვალისწინებული ჩარევა აკმაყოფილებს თუ არა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი უფლების შეზღუდვის ფორმალურ და მატერიალურ კრიტერიუმებს, არსებობს თუ არა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება, რომლისთვისაც დაიშვება საკუთრების უფლების შეზღუდვა იმგვარად, რომ არ დაირღვეს თავად უფლების არსი.
9. რამდენადაც სადავო ნორმა ეხება მოსაკრებლის გადახდის წესს, რომელიც შინაარსობრივად არსებითად ემსგავსება შავ ზღვაში თევზის რესურსით სარგებლობისათვის დადგენილი რეგულირების საფასურის გადახდის წესს, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი, საკუთრების უფლების შეზღუდვის კრიტერიუმის კანონით დადგენის მოთხოვნის გარდა, მასზე უნდა გავრცელდეს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტის მოთხოვნები.
10. საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მიერ გადასახადებისა და მოსაკრებლებისათვის დადგენილი ფორმალური მოთხოვნების არსი საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ უკვე განხილული იქნა ამავე გადაწყვეტილებაში ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირების საფასურის გადახდის წესის კონსტიტუციურობის შეფასებისას. შესაბამისად, სასამართლო გადაწყვეტილების ამ ნაწილში შემოიფარგლება მხოლოდ დასახელებულ მოთხოვნებთან სადავო ნორმის შესაბამისობის დადგენით.
11. შავ ზღვაში თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის გადახდის წესი, რომლითაც თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელისათვის დგინდება მოსაკრებლის ფაქტობრივად გადასახდელი ოდენობა, დადგენილია საქართველოს კანონით „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ“. კანონის დონეზეა აგრეთვე დადგენილი მოსაკრებლის ცნება, სტრუქტურა, შემოღების წესი და განაკვეთი. შესაბამისად, სადავო ნორმა, ფორმალური თვალსაზრისით, შეესაბამება საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და 94-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების მოთხოვნებს.
12. საქართველოს კონსტიტუცია საკუთრების უფლების შეზღუდვის აუცილებელ პირობად განიხილავს ასევე აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების არსებობას. კონსტიტუცია არ შეიცავს „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების“ მკაცრ დეფინიციას. ამ ცნების შინაარსის განსაზღვრა კანონმდებლის პრეროგატივას წარმოადგენს და ის შესაძლოა ცვალებადი იყოს პოლიტიკური თუ სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევების შესაბამისად. ამასთანავე, „მოქმედება “აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის” არ ნიშნავს, რომ ის არის მიმართული საზოგადოებისათვის გარკვეული და გარდაუვალი უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად. კანონმდებელი “აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის” შეიძლება მოქმედებდეს, როდესაც მას ამოძრავებს საზოგადოებისათვის ან მისი ნაწილისათვის დადებითი შედეგების მომტანი მიზნები. ამასთანავე, არ არის აუცილებელი, რომ კანონმდებელმა კონკრეტულად მიუთითოს ნორმაში, თუ რა “აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის” იღებს მას. “აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების” არსებობა შეიძლება გაირკვეს ნორმის ანალიზის, მისი განმარტების შედეგად“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 18 მაისის №2/1-370, 382, 390, 402, 405 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები ზაურ ელაშვილი, სულიკო მაშია, რუსუდან გოგია და სხვები და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-15). ამგვარად, მოპასუხე მხარემ, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა ასაბუთოს საკუთრების უფლების შეზღუდვის არსებობის აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების - ლეგიტიმური მიზნის არსებობა.
13. მოპასუხე მხარემ - საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელმა, საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე, შავ ზღვაში თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის სადავო ნორმით დადგენილი გადახდის წესის ლეგიტიმურ მიზნად დაასახელა ბიოლოგიური მრავალფეროვნების ხელშეწყობა, არსებული იქთიოფაუნის შენარჩუნება, შესაბამისად, ზღვის გარემოს დაცვა და ეკოლოგიური წონასწორობის უზრუნველყოფა. კანონმდებლის პოზიციით, სადავო ნორმით გათვალისწინებული რეგულირება მიმართულია იქითკენ, რომ ზღვაში არსებული თევზის მაქსიმალური ათვისება მოხდეს, რითაც დაცული იქნება ზღვის ფლორის ბალანსი. სადავო ნორმა ახდენს საზოგადოების ეკოლოგიური, ეკონომიკური და სოციალური ინტერესების ჰარმონიულ შეხამებას, მათ ოპტიმალურ ურთიერთშეთანხმებას.
14. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოწესრიგების თავისებურებისა და ამ მხრივ სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებათა გათვალისწინებით, დასახელებული ლეგიტიმური მიზნები ნამდვილად უნდა ჩაითვალოს აუცილებელ საზოგადოებრივ საჭიროებად საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის მიზნებისათვის. ბუნებრივი რესურსების მდგრადი მართვის, რაციონალური გამოყენების, სამოქალაქო ბრუნვის სტაბილურობისა და შავი ზღვის იქთიოფაუნის ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნების მიზნები თანაბრად მიემართება ამ სფეროში კონკრეტული რესურსებით სარგებლობისათვის როგორც მოსაკრებლის დაწესებას, აგრეთვე ამგვარი მოსაკრებლის სადავო ნორმით დადგენილ გამოთვლის წესს. დასახელებული მიზნების მიღწევისთვის მნიშვნელოვანია თევზის რესურსის ათვისება განხორციელდეს თითოეული ლიცენზიატის მიერ იმ მთლიანი კვოტის ფარგლებში, რაც განისაზღვრება ყოველწლიურად. თევზჭერის ფაქტობრივი განხორციელება თანაბრად მნიშვნელოვანია როგორც საზოგადოებისთვის, ასევე სახელმწიფოს ეკონომიკური წინსვლისათვის. რესურსის მაქსიმალურად ათვისება განაპირობებს ბაზრის რეგულარულ მომარაგებას და ამგვარად მოსახლეობას უზრუნველყოფს თევზის პროდუქტით.
15. აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების შეფასებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ასევე სადავო ნორმებით მოწესრიგებული ურთიერთობის სპეციფიკა. მოცემულ შემთხვევაში აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროება გარემოსდაცვითი მიზნების პარალელურად მჭიდროდ არის დაკავშირებული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ ინტერესებთან. სახელმწიფოს გამგებლობაში არსებული რესურსების ეფექტიანი მართვა, ისევე როგორც გადასახადების ადმინისტრირება მნიშვნელოვან საჯარო ინტერესს წარმოადგენს. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სადავო რეგულირება ემსახურება აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების ინტერესებს.
16. თუმცა ლეგიტიმური მიზანი, თავისთავად, უფლების შეზღუდვის გამართლებისთვის საკმარისი ვერ იქნება. სადავო ნორმა ასევე უნდა აკმაყოფილებდეს თანაზომიერების პრინციპის მოთხოვნებს. კერძოდ, რეგულირება უნდა იყოს მიზნის მიღწევის ვარგისი, აუცილებელი და პროპორციული საშუალება, უზრუნველყოფდეს გონივრულ და სამართლიან ბალანსს შეზღუდვის ლეგიტიმურ მიზანსა და კერძო ინტერესებს შორის. „კონსტიტუციური უფლებების, მათ შორის საკუთრების უფლების, შეზღუდვის შეფასების საზომი თანაზომიერების პრინციპია. 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 საჯარო (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“ (საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე „დანიის მოქალაქე ჰეიკე ქონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-60).
17. მოცემული კონსტიტუციური დავის ფარგლებში გარემოს დაცვასა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის კონსტიტუციურსამართლებრივი მოწესრიგების თავისებურების, ამ სფეროში მნიშვნელოვანი ინტერესებისა და სახელმწიფოს განსაკუთრებული როლის გათვალისწინებით, მოცემულობას წარმოადგენს სპეციფიკურად დაცული სფერო, რომელიც საჭიროებს სასამართლოს მხრიდან თანაბრად სპეციფიკურ მიდგომას. ბუნებრივი რესურსების განკარგვისა და ამ პროცესში საჯარო და კერძო ინტერესების დაბალანსებისას კანონმდებელი ფართო მიხედულების ფარგლებით სარგებლობს. შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლო მსგავს შემთხვევაში საკუთრების უფლების დარღვევას დაადგენს მხოლოდ მაშინ, როდესაც კანონმდებელი უხეშად სცდება საკუთარი დისკრეციის ფარგლებს და აშკარაა საკუთრების უფლების გაუმართლებელი, დაუსაბუთებელი შეზღუდვა.
18. როგორც აღინიშნა, აშკარაა, რომ სადავო რეგულირება დადგენილია მნიშვნელოვანი საჯარო მიზნების მისაღწევად. ამასთანავე, ამგვარი რეგულირება ლოგიკურ კავშირშია მისაღწევ მიზნებთან და წარმოადგენს მათი მიღწევის გამოსადეგ საშუალებას.
19. არ უნდა იქნეს გაზიარებული მოსარჩელე მხარის მოსაზრება, რომლის თანახმადაც, ბუნებრივი რესურსით (შავ ზღვაში თევზის რესურსით) სარგებლობისათვის მოსაკრებელი დაანგარიშებული უნდა იქნეს მთლიანი კვოტიდან ლიცენზიატის კუთვნილი პროცენტის შესაბამისად, ფაქტობრივად მოპოვებული და არა მოსაპოვებელი ოდენობის საფუძველზე. პირველ რიგში, მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულების არსებობისთვის საკმარისია რესურსით სარგებლობის უფლების ფლობა, შესაბამისად, იგი ვერ იქნება მიბმული ლიცენზიატის მიერ ამგვარი რესურსით სარგებლობის ფაქტობრივი შედეგების მასშტაბებზე ფინანსური თვალსაზრისით. სახელმწიფო არ უნდა იყოს დამოკიდებული კონკრეტული მეწარმე სუბიექტის კომერციულ თუ ტექნიკურ შესაძლებლობებზე. საწინააღმდეგოს დაშვების პირობებში სახელმწიფო დაკარგავდა ბუნებრივი რესურსების რაციონალური მართვისა და გამოყენების შესაძლებლობას, აგრეთვე იმ ეკონომიკურ სიკეთეს, რაც აღნიშნული რესურსების გონივრულ გამოყენებას მოაქვს სახელმწიფოსა და საზოგადოებისათვის.
20. ლიცენზიატის მიერ მთლიანი წლიური კვოტიდან მისი პროცენტული წილის აუთვისებლობის შემთხვევაში სახელმწიფო არ არის უფლებამოსილი, თავად აითვისოს ეს მარაგი ან ლიცენზიით გადასცეს სხვა პირს. თევზჭერის ლიცენზიის მფლობელი ფლობს ექსკლუზიურ უფლებას, ისარგებლოს კონკრეტული მოცულობის ბუნებრივი რესურსით. სახელმწიფოს ამოცანას კი წარმოადგენს მათთვის ხელშეწყობა, მაქსიმალურად სრულად აითვისონ კუთვნილი რესურსი.
21. სადავო რეგულირების ნაკლებად მზღუდავ ხასიათზე დამატებით მიუთითებს ლიცენზიატის უფლებამოსილება, საჭირო ტექნიკური ან ადამიანური რესურსის არარსებობის ან სხვაგვარი შეფერხების შემთხვევაში, სურვილისამებრ, დაყოს საკუთარი ლიცენზია და სარგებლობის უფლება, ან მისი ნაწილი იჯარით ან საკუთრებაში გადასცეს სხვა პირს. ასეთ შემთხვევაში მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება ეკისრება შემძენს მიღებული წილის შესაბამისი პროპორციულობით.
22. ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე ნათელია, რომ სადავო ნორმით შავ ზღვაში ლიცენზიის საფუძველზე თევზის რესურსით სარგებლობისათვის დადგენილი მოსაკრებლის გადახდის წესი საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით გარანტირებული საკუთრების უფლების მიზნებისათვის წარმოადგენს ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად ვარგის, ნაკლებად მზღუდავ და პროპორციულ საშუალებას. შესაბამისად, არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის 21-ე მუხლს.
23. სასარჩელო მოთხოვნის თანახმად, თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის გადახდის სადავოდ გამხდარი წესის კონსტიტუციურობა საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით გარანტირებულ თავისუფალი მეწარმეობის ძირითად უფლებასთან მიმართებითაც უნდა შეფასდეს. როგორც მოპასუხე მხარის - საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენელმა საქმის არსებითად განხილვის სხდომაზე აღნიშნა, სადავო ნორმის ლეგიტიმური მიზნები მოცემულ შემთხვევაში მსგავსია როგორც საკუთრების უფლებასთან, ასევე მეწარმეობის თავისუფლებასთან მიმართებით. ამასთან, სასამართლო ამ თვალსაზრისით არ დგას არსებითად განსხვავებული მოცემულობის შეფასების საჭიროების წინაშე. ამგვარად „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული, შავ ზღვაში თევზის რესურსით სარგებლობისათვის მოსაკრებლის სადავოდ გამხდარი წესი ასევე არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტს.

**III**

**სარეზოლუციო ნაწილი**

საქართველოს კონსტიტუციის 89–ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის და მე-2 ქვეპუნქტის, „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე–19 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტის, 21–ე მუხლის მე–2 პუნქტის, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 25-ე მუხლის პირველი, მე-2 და მე-3 პუნქტის, 27-ე მუხლის მე-5 პუნქტის, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 43-ე მუხლის პირველი, მე-2, მე-4, მე-7, მე-8, მე-11 და მე-13 პუნქტების, 45-ე მუხლის, „საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტების, 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, 30-ე, 31-ე, 32-ე და 33-ე მუხლების საფუძველზე,

**საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო**

**ადგენს:**

1. კონსტიტუციური სარჩელი №611 (შპს „მადაი” და შპს “პალიასტომი 2004” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ) დაკმაყოფილდეს ნაწილობრივ და არაკონსტიტუციურად იქნეს ცნობილი „რეგულირების საფასურის გადახდის წესისა და ოდენობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ - ბუნებრივი რესურსების სააგენტოს უფროსის 2011 წლის 12 აგვისტოს №1 ბრძანების მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.
2. კონსტიტუციური სარჩელი №611 (შპს „მადაი” და შპს “პალიასტომი 2004” საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტოს უფროსის წინააღმდეგ) არ დაკმაყოფილდეს სასარჩელო მოთხოვნის იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის სიტყვების „თევზჭერის ყოველწლიური კვოტიდან თევზჭერის ლიცენზიით განსაზღვრული პროცენტის შესაბამისად მოსაპოვებელი თევზის რესურსის სრული ოდენობით“ კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლის პირველ და მე-2 პუნქტებთან და 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით.
3. არაკონსტიტუციური ნორმა ძალადაკარგულად იქნეს ცნობილი ამ გადაწყვეტილების საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
4. გადაწყვეტილება ძალაშია საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნების მომენტიდან.
5. გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას ან გადასინჯვას არ ექვემდებარება.
6. გადაწყვეტილების ასლი გაეგზავნოს მხარეებს, საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს უზენაეს სასამართლოს და საქართველოს მთავრობას.
7. გადაწყვეტილება დაუყოვნებლივ გამოქვეყნდეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდზე და გაეგზავნოს „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“.

**კოლეგიის წევრები:**

კონსტანტინე ვარძელაშვილი

ქეთევან ერემაძე

მაია კოპალეიშვილი

მერაბ ტურავა