



ბრძანება

N 04/62

22/06/2021

62-01-4-202106221044



## გადაწყვეტილება

2021 წლის 13 აპრილის N01/577 საჩივრის საფუძველზე მოკვლევის დაწყებაზე  
უარის თქმის შესახებ

### 1. აღწერილობითი ნაწილი

#### 1.1. მომჩივანის პოზიცია

2021 წლის 13 აპრილს, საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში (შემდგომში „სააგენტო“, „კონკურენციის სააგენტო“) წარმოდგენილ იქნა შპს „ასპ - გრუპის“ (ს/კ 406217721) (შემდგომში „მომჩივანი“) დაზუსტებული საჩივარი (რეგისტრაციის N01/577) სამშენებლო და სპეციალური ტექნიკის 2021-2022 წლების კონსოლიდირებული ტენდერ(ებ)ის სატენდერო კომისიის (შემდგომში „მოპასუხე“, „სატენდერო კომისია“) მიერ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევის შესახებ.

მომჩივანი აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ 2021 წლის 9 მარტს სატრასპორტო საშუალებების (თვითმცლელი და ნაგავზიდი) შეძენის მიზნით გამოცხადდა 6 კონსოლიდირებული ტენდერი (CON210000165; CON210000166; CON210000167; CON210000168; CON210000169; CON21000070). მომჩივანის მითითებით, აღნიშნულ ტენდერებს გააჩნდათ 2 იდენტური მოთხოვნა: პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებულ საქონელს უნდა გააჩნდეს UN/ECE R29 სერტიფიკატი და იწარმოებოდეს ევროკავშირის ან/და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანაში.

მომჩივანი მიუთითებს, რომ ზემოაღნიშნული ტენდერებიდან მხოლოდ ერთში (CON210000168) მიიღო მონაწილეობა ერთადერთმა პრეტენდენტმა და შემდგომში გამარჯვებულმა შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასმა“, ხოლო დანარჩენი ტენდერები არ შედგა. იმავე დღეს გამოცხადდა კონსოლიდირებული ტენდერი (CON210000171) მანქანა დანადგარის და გამწევი ტრაქტორის შესყიდვის თაობაზე. სატენდერო დოკუმენტაციით

მოთხოვნილი იყო, რომ შემოთავაზებული საქონელი უნდა იწარმოებოდეს ევროკავშირის ან/და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანაში. ამ ტენდერშიც დაფიქსირდა ერთი პრეტენდენტი და შესაბამისად უკონკურენტოდ გამარჯვებული - შპს „ჯი-თი გრუპი“.

მომჩივანი ასევე აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ 2021 წლის 23 მარტს გამოცხადდა კონსოლიდირებული ტენდერი (CON210000223) მისაბმელი და მასთან თავსებადი გამწევი ტრაქტორის შეძენის მიზნით. ამ შემთხვევაშიც, სატენდერო მოთხოვნაში დასახელებული იქნა საქონლის წარმოშობა ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების წევრი ქვეყნებიდან და მასშიც მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და შემდგომში გამარჯვებულმა - შპს „ჯი-თი გრუპმა“.

მომჩივანი განმარტავს, რომ სატრანსპორტო საშუალებების (თვითმცლელეები და ნაგავმზიდები) შეძენის მიზნით არ შემდგარი ტენდერების ნაცვლად სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ 2021 წლის 19 მარტს გამოცხადდა ახალი კონსოლიდირებული ტენდერები (CON210000208; CON210000209; CON210000210; CON210000211; CON210000212). ხელახლა გამოცხადებულ ტენდერებში სატენდერო მოთხოვნები არ შეცვლილა. მომჩივანი მიუთითებს, რომ ხსენებული ტენდერებიდან შედგა მხოლოდ ორი (CON210000208; CON210000211) რომლებშიც, დაფიქსირდა მხოლოდ თითო პრეტენდენტი.

მომჩივანის პოზიციით, ზემოაღნიშნული სატენდერო მოთხოვნები ზღუდავს კონკურენციის შესაძლებლობას, რითაც ცალსახად ირღვევა „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი, შემდეგი გარემოებების გამო: „საქართველოში თავისუფალ მიმოქცევაში დაშვებულია ნებისმიერი პროდუქცია და არ არის აკრძალული აზიური ან სხვა ქვეყნებში წარმოებული საქონელი, ასევე მოთხოვნილი UN/ECE R29 სერტიფიკატი გააჩნიათ სხვა ქვეყანაში წარმოებულ პროდუქტებსაც. UN/ECE R29 სერტიფიკატი წარმოადგენს სატრანსპორტო საშუალების კაბინის უსაფრთხოების სერტიფიკატს და მისი მოთხოვნა ექსპლუატაციისას უსაფრთხოების დაცვის მიზნებისათვის არათუ მისაღები, არამედ აუცილებელი პირობაა, მაგრამ სატენდერო კოკუმენტაციებში არ არის დასაბუთებული, თუ რა განსაკუთრებული აუცილებლობის მქონეა, რომ შესყიდვის ობიექტი აუცილებლად იყოს ნაწარმოები ევროკავშირის ქვეყნებში ან OECD-ის შეთანხმების მონაწილე ქვეყნებში“. მომჩივანი ასევე მიუთითებს, რომ პრობლემატურ სატენდერო მოთხოვნას წარმოადგენს არარეალურად მოკლე მიწოდების ვადები და ამასთან, დაუსაბუთებელია რიგი კონკრეტული ტექნიკური პრამეტრები.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მომჩივანის პოზიციით, სამშენებლო და სპეციალური ტექნიკის 2021-2022 წლების კონსოლიდირებული ტენდერების სატენდერო კომისიის მხრიდან, ადგილი აქვს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ პუნქტის დარღვევას, რაც გამოიხატა სატენდერო მოთხოვნების იმგვარად ჩამოყალიბებაში, რამაც ეკონომიკურ აგენტს დომინანტური მდგომარეობა შეუქმნა და არსებითად შეზღუდა კონკურენცია და თავისუფალი ფასწარმოქმნა.

## 1.2. მოპასუხის პოზიცია

2021 წლის 29 აპრილსა და 7 ივნისს წარმოდგენილი წერილებით (N01/678 და N01/863), კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო კომისიის თავმჯდომარემ წარმოადგინა საკუთარი პოზიცია საჩივართან დაკავშირებით.

მოპასუხე აღნიშნავს, რომ კონსოლიდირებული ტენდერების გამოცხადებისას „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად, მოთხოვნები დადგენილ იქნა შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებიდან გამომდინარე. ტენდერების გამოცხადებამდე, საქართველოში სეგმენტურ ბაზარზე ოპერირებადი 20-ზე მეტი კომპანია იყო ჩართული ბაზრის კვლევის პროცესში (ასევე, 2021 წლის 13 იანვარს განცხადება განთავსებული იყო სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ბაზრის კვლევის მოდულში). ბაზრის კვლევაში მონაწილეობა მიიღო არაერთმა კომპანიამ და წარმოადგინა საკუთარი წინადადებები, რომლის თანახმადაც გადამუშავდა და საბოლოოდ ჩამოყალიბდა სატენდერო დოკუმენტაცია. შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებებიდან გამომდინარე, საბოლოო ტექნიკური პარამეტრები (მათ შორის მოთხოვნები UN/ECE R29 - კაბინაში მყოფი მგზავრების უსაფრთხოებასთან და HARDOX 450, ST52 - კონტეინერის მასალასთან დაკავშირებით) ჩამოყალიბდა იმგვარად, რომ არ იყო შეზღუდული ბაზრის კვლევის ფარგლებში შემოთავაზებული არც ერთი პროდუქტი და გარანტირებული იყო კონკურენტული გარემო. შედეგად, მოპასუხის პოზიციით, უზრუნველყოფილია შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებები და ამავდროულად, პრეტენდენტთა მიმართ პროპორციული და არადისკრიმინაციული მიდგომა.

მოპასუხის განმარტებით, კომპანიების შემოთავაზებული პროდუქტი, რომელიც შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებებს აკმაყოფილებდა, იწარმოება ევროკავშირის და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყნებში, რომლებიც გამოირჩევიან პროდუქციის ხარისხის კონტროლით და მაღალი საწარმოო სტანდარტებით. აღსანიშნავია, რომ პროდუქციის ხარისხის და უსაფრთხოების კონტროლი სწორედ აღნიშნული ორგანიზაციების მხრიდან არის უზრუნველყოფილი კერძოდ კი, „OECD მითითებებით საერთაშორისო სამეწარმეო საქმიანობისთვის“ (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) დოკუმენტით, რომლის აღსრულების კონტროლიც ევალებათ OECD-ის წევრ ქვეყნებს. აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს მსოფლიოში არსებულ ყველაზე ყოვლისმომცველ საერთაშორისო სტანდარტს ბიზნეს საქმიანობასთან დაკავშირებით და მათ შორის მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორც არის: ბიზნეს საქმიანობის განზოგადებული პრინციპები, ფინანსური და ხარისხობრივი ინფორმაციის ღიაობა, შრომითი და ინდუსტრიული ურთიერთობების რეგულირება, გარემოსდაცვითი, უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის ნორმების დაცვის მოთხოვნა, სამომხმარებლო უფლებების დაცვა (რაც, თავის მხრივ, მოიცავს კეთილსინდისიერ ბიზნეს პრაქტიკას, მარკეტინგსა და რეკლამას. ასევე ყველა თანაზომიერი და გონიერი ნაბიჯის გადადგმას პროდუქციისა თუ მომსახურების უსაფრთხოებისა და ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნით), კონკურენციის პრინციპების უზრუნველყოფასა და სამეცნიერო და ტექნოლოგიური ნორმების გავრცელებას.

მოპასუხის პოზიციით, მითითების აღსრულება ხორციელდება ე.წ. „სახელმწიფო მაკავშირებელი წერტილების“ (National Contact Point), „OECD-ის საერთაშორისო

ინვესტიციებისა და საერთაშორისო საწარმოების კომიტეტის“ (the OECD Committee on International Investment and Multinational Enterprises), „OECD-ის ბიზნეს და შრომითი ფედერაციის სათათბირო კომიტეტების“ (Advisory Committees to the OECD of Business and Labour Federations), „ბიზნეს და ინდუსტრიული სათათბირო კომიტეტისა“ (Business and Industry Advisory Committee) და „სავაჭრო კავშირის სათათბირო კომიტეტის“ (Trade Union Advisory Committee) მიერ. აღნიშნული ინსტიტუციური მექანიზმ(ებ)ი უზრუნველყოფენ სამეწარმეო საქმიანობის მითითების სინქრონიზაციას წევრი ქვეყნების კანონმდებლობებთან, ინდივიდუალური და სახელმწიფოებრივი დავების გადაწყვეტის მექანიზმებს და ძირითად დოკუმენტში არსებული სხვა პირობების აღსრულებას, აღსრულების მონიტორინგსა და წევრ ქვეყნებში არსებული ბიზნეს საქმიანობის გამჭვირვალობას. თავის მხრივ, ინდივიდუალურ სახელმწიფოებში არსებული სახელმწიფო მაკავშირებელი წერტილები ექვემდებარებიან სხვა წევრი ქვეყნების მიერ რევიზიასა და აუდიტორულ გადამოწმებას, მათი საქმიანობის სრულყოფილად შესრულებისა და მომდევნო განვითარების უზრუნველყოფის მიზნით.

მოპასუხე ასევე აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყანაში საწარმოო სტანდარტების დაცვის მიზნით მრავალი ჰარმონიზებული სტანდარტი და დირექტივა არსებობს (მაგ: Regulation (EU) 1025/2012 ევროკავშირში სტანდარტიზების თაობაზე, რომელიც „გაერთიანებული საბაზრო ეკონომიკის აქტის“, „ახალი საკანონმდებლო ჩარჩოსა“ და ევროპული თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის ნაწილია, „გაერთიანებული სტანდარტიზების ინიციატივა“, 2006/42/EC დირექტივა სამანქანო დანადგარების უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით და ა.შ), რომელიც მოიცავს საერთო, მაღალი და გამჭვირვალე სტანდარტების ერთობლიობას, იქმნება ევროპარლამენტისა და ევრო კომისიის მიერ და მისი დამატებითი დეტალიზება, მონიტორინგი და აღსრულება უზრუნველყოფილია ევროკავშირის სტანდარტიზაციის ორგანიზაციების (CEN, CENELEC, ETSI) მიერ.

რაც შეეხება იმ ქვეყანაში წარმოებულ პროდუქციას, რომელიც არ წარმოადგენს ევროკავშირის და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანას, მოპასუხის განმარტებით, არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, მათთან მიმართებაში, რიგ შემთხვევებში რთულდება მიკვლევადობა ამა თუ იმ დოკუმენტის/სერთიფიკატის წარმომავლობის ან/და მათი ნამდვილობის დადგენის მიზნით. შესაბამისად, ზემოაღნიშნულ ორგანიზაციებში არსებული ბიზნეს საქმიანობის, საწარმოო სტანდარტ(ებ)ის და გამჭვირვალობის ნორმების, სტანდარტებისა და დირექტივების ერთობლიობა ქმნის საკმარის წინაპირობას, რომ ამგვარი სატენდერო მოთხოვნა წარმოადგენდეს მიზნის მიღწევის ეფექტურ საშუალებას. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების (OECD) ორგანიზაციის წევრი ქვეყნები (ევროკავშირის წევრი 27 ქვეყანა და OECD-ის წევრი 37 ქვეყანა- ჯამში 42 სახელმწიფო) წარმოადგენენ მსოფლიოში წამყვანი, მაღალი ეკონომიკური განვითარების ქვეყნების ერთობას, რომლებიც ჯამში ქმნიან მსოფლიო ეკონომიკის დაახლოებით 2/3-ს.

საბოლოოდ, მოპასუხე მიუთითებს, რომ ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, კონსოლიდირებული ტენდერები გამოცხადებულია

კანონმდებლობის, მათ შორის „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა სრული დაცვით. კონსოლიდირებული ტენდერებით უზრუნველყოფილია შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებების დაკმაყოფილება და ამავდროულად, დაცულია პრეტენდენტთა მიმართ პროპორციული და არადისკრიმინაციული მიდგომის პრინციპი.

### 1.3. დამატებითი ინფორმაცია

კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო კომისიის მიერ საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში წარმოდგენილ იქნა მომჩივანის მიერ სადავოდ გამხდარი ტენდერების გამოცხადებამდე ჩატარებული ბაზრის კვლევები და მისი შედეგები, სადაც ასახულია კვლევაში მონაწილე კომპანიების მიერ შემოთავაზებული პროდუქცია და მათი მახასიათებლები. საქმის გარემოებების სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, სააგენტოს მხრიდან გაანალიზებულ იქნა აღნიშნული დოკუმენტაცია და მის შედეგად გამოცხადებული კონსოლიდირებული ტენდერების სატენდერო მოთხოვნების ურთიერთმიმართება.

## 2. ნორმატიული რეგულირება

### 2.1. კონკურენციის კანონმდებლობის მატერიალური ნაწილი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის შესაბამისად, „სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე“.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლით, კანონის რეგულირების სფეროდ განისაზღვრება თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვისაგან დაცვის პრინციპების დადგენა, რაც, თავის მხრივ, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენტუნარიანი ბაზრის განვითარების საფუძველია. აღნიშნულის საფუძველზე, მე-2 მუხლით კონკრეტდება კანონის მიზანი: საქართველოში ბაზრის ლიბერალიზაციის, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის ხელშეწყობა.

სააგენტოში საჩივრის წარმოდგენის და სადავო ქმედების განხორციელების დროს მოქმედი კანონის მე-10 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოს, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკრძალებათ:

*„ა) კავშირის, ასოციაციის, გაერთიანების ან სხვა სახის სამეწარმეო სტრუქტურის შექმნა, თუ ეს იწვევს კონკურენციის შესუსტებას ან შეზღუდვას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;*

*ბ) ეკონომიკური აგენტისთვის ისეთი შეღავათის დაწესება, რომელიც მას კონკურენტებთან ან პოტენციურ კონკურენტებთან შედარებით უპირატესობას ანიჭებს და ზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;*

გ) ეკონომიკური აგენტის ეკონომიკური საქმიანობის ან/და დამოუკიდებლობის აკრძალვა, შეჩერება ან სხვაგვარად შეფერხება, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

დ) საქონლის წარმოების ან რეალიზაციის მონოპოლიზაციისთვის სახელმწიფო სტრუქტურის შექმნა ან არსებული სახელმწიფო სტრუქტურისთვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭება, რომელიც შეზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

ე) ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ეკონომიკურ აგენტს დომინანტურ მდგომარეობას უქმნის, რაც არსებითად ზღუდავს თავისუფალ ფასწარმოქმნასა და კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა“.

## 2.2. კონკურენციის კანონმდებლობის პროცედურული ნაწილი

კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად, სააგენტო უფლებამოსილია, სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოსა და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოსთხოვოს კანონის შესაძლო დარღვევასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია; ამასთან, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის დარღვევის შემთხვევაში, წარუდგინოს მას დასაბუთებული წერილობითი დასკვნა და შესაბამისი რეკომენდაცია ამ ორგანოს მიერ მიღებული კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილების თაობაზე, მათ შორის, მოსთხოვოს კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილების გაუქმება, ხოლო მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, აღნიშნული საკითხი დასვას შესაბამისი ზემდგომი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე.

„საქმის მოკვლევის წესის და პროცედურის დამტკიცების თაობაზე“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 28 ოქტომბრის N40 ბრძანებით დამტკიცებული პროცედურის მე-5 მუხლის მიხედვით, სააგენტო უფლებამოსილია დაიწყოს საქმის მოკვლევა საჩივრის საფუძველზე ან საკუთარი ინიციატივით. საქმის მოკვლევის დაწყების საფუძველია გონივრული ეჭვი კანონის შესაბამისი მუხლის დარღვევის შესახებ.

კანონის 22-ე მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, სააგენტოში საჩივრის წარდგენის უფლება აქვს მომჩივანს, რომელიც მხარედ განიხილება. მან სააგენტოში საჩივართან ერთად უნდა წარადგინოს მტკიცებულებები და მასვე ეკისრება მტკიცების ტვირთი.

საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 23 ოქტომბრის N38 ბრძანებით დამტკიცებული წესის („საჩივრის ფორმა, მისი წარდგენის წესი და საჩივრის დასაშვებობასთან დაკავშირებული პროცედურები და ვადები“) მე-7 მუხლის თანახმად, სააგენტო საჩივარს შეისწავლის მისი შემოსვლიდან 30 სამუშაო დღის ვადაში (შესაძლებელია ამ ვადის 15 სამუშაო დღით გაგრძელება). აღნიშნულ ვადაში სააგენტოს გამოაქვს გადაწყვეტილება საჩივრის დასაშვებად ცნობის ან დასაშვებად ცნობაზე უარის თქმის შესახებ.

საქმის მოკვლევის დაწყებაზე უარის თქმის საფუძვლები გაწერილია კანონის 24-ე მუხლში, ხოლო უარის თქმის შესახებ სააგენტოს გადაწყვეტილება საჩივრდება კანონის 33<sup>2</sup> მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი წესით, თბილისის საქალაქო სასამართლოში.

### 3. სააგენტოს შეფასება

#### 3.1. ზოგადი მიმოხილვა

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში წარმოდგენილ საჩივარში, შპს „ასპ - გრუპი“ აპელირებს კონსოლიდირებული ტენდერის სატენდერო კომისიის ქმედებაზე, რომელიც, მისი პოზიციით, შესაძლოა წარმოადგენდეს საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევას. კერძოდ, მომჩივანის მტკიცებით, 2021 წლის 9 მარტს სატრასპორტო საშუალებების (თვითმცლელი და ნაგავმზიდი) შექმნის მიზნით გამოცხადებულ კონსოლიდირებული ტენდერებში (CON210000165; CON210000166; CON210000167; CON210000168; CON210000169; CON21000070), ასევე ტენდერებში CON210000171; CON210000223 და 2021 წლის 19 მარტს 9 მარტის ჩაშლილი ტენდერების სანაცვლოდ გამოცხადებულ ტენდერებში (CON210000208; CON210000209; CON210000210; CON210000211; CON210000212), კომისიის მიერ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი წინაპირობი (შემოთავაზებული საქონელი უნდა იწარმოებოდეს ევროკავშირის ან/და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანაში, მიწოდების 100 და 120 დღიანი ვადები, ასევე რიგი ტექნიკური მახასიათებლები) არღვევს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის შესაბამისად, „სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე [...] მხოლოდ კონკურენციის პირობებშია შესაძლებელი სუბიექტის თავისუფალი წარმოშობა, საქმიანობა და არსებობის შეწყვეტა. კონკურენციისადმი ხელის შეწყობით სახელმწიფო ახალისებს ბაზარზე სიცოცხლისუნარიანი სუბიექტების საქმიანობას. ეს კი, თავის მხრივ, ხელს უწყობს ჯანსაღი სამოქალაქო ბრუნვის ჩამოყალიბებას.“<sup>1</sup>

სააგენტო განმარტავს, რომ სწორედ სახელმწიფოს აღნიშნული ვალდებულების შესრულებას ისახავს მიზნად კანონის მე-10 მუხლი, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოსა და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს უკრძალავს ისეთი ქმედებების განხორციელებას, რომელიც ხელს უშლის თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე N1/2/411, 19.12.2008, პარ. 3 და 5.

სააგენტოში წარმოდგენილი საჩივრის მიხედვით, მომჩივანი მიუთითებს მოპასუხის მიერ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის დარღვევაზე. კერძოდ, მისი პოზიციით, კონსოლიდირებული ტენდერების სატენდერო კომისიის მიერ, დასახელებულ ტენდერებში ჩამოყალიბებული სატენდერო მოთხოვნებით, შპს „ჯი-თი გრუპისთვის“ და შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასისთვის“ შეიქმნა დომინანტური მდგომარეობა შესაბამის ბაზარზე, რამაც არსებითად შეზღუდა ფასწარმოქმნა და კონკურენცია.

თავის მხრივ, მოპასუხე მიიჩნევს, რომ მას არ დაურღვევია კონკურენციის კანონის სადავო დებულება, ვინაიდან მისი მხრიდან ტენდერების გამოცხადებამდე ჩატარებულ იქნა სეგმენტური ბაზრის კვლევები, იდენტიფიცირებულ იქნა ტენდერის არაერთი პოტენციური მონაწილე ეკონომიკური აგენტი და სატენდერო მოთხოვნები მაქსიმალურად იქნა მისადაგებული კომპანიათა მიერ შემოთავაზებული პროდუქციის პარამეტრებთან. მოპასუხეს მიერ აღნიშნული კვლევის შედეგები წარმოდგენილ იქნა სააგენტოში.

სააგენტო განმარტავს, რომ საჩივრის ფარგლებში, „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის დარღვევის დასადგენად, განსახილველია რიგი საკითხებისა, კერძოდ:

1. სახეზეა თუ არა მოპასუხის ქმედებით შპს „ჯი-თი გრუპისათვის“ და შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასისთვის“ დომინანტური მდგომარეობის შექმნა შესაბამის ბაზარზე და იწვევს თუ არა ეს ფასწარმოქმნისა და კონკურენციის არსებით შეზღუდვას;

2. ექცევა თუ არა მოპასუხის ქმედება მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით დადგენილ გამონაკლის შემთხვევებში.

**მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტზე მსჯელობისას, სააგენტოს, საჩივრის დასაშვებობის ეტაპზე სწორედ აღნიშნული გარემოებებსა და საკითხებს აფასებს და ისე იღებს გადაწყვეტილებას მოკვლევის დაწყების შესახებ.**

### **3.2. მოპასუხე, როგორც კანონის მე-10 მუხლის სუბიექტი და გონივრული ეჭვის სტანდარტი**

პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ საჩივრის დასაშვებობის საკითხის შესწავლა ხდება ორ ეტაპად: ჯერ მოწმდება, აქვს თუ არა სააგენტოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილება, აწარმოოს მოკვლევა კონკრეტულ საკითხთან მიმართებით, შემდგომ ხდება იმის ანალიზი, შესაძლებელია თუ არა სააგენტოს უფლებამოსილებას დაქვემდებარებულ საკითხებთან დაკავშირებით შემოსული საჩივრის საფუძველზე მოკვლევის დაწყება, მათ შორის, გონივრული ეჭვის სტანდარტის დაკმაყოფილებიდან გამომდინარე. იმ შემთხვევაში, თუ საკითხის განხილვა სააგენტოს უფლებამოსილების ფარგლებში არაა, მისი შინაარსობრივი ანალიზი არ ხორციელდება და დაუშვებლობა დგინდება პროცედურულ საფუძველზე.

სააგენტო პირველ რიგში აღნიშნავს, რომ საჩივარში საუბარია კანონის მე-10 მუხლით გათვალისწინებულ დარღვევაზე. შესაბამისად, საჩივრის დასაშვებად ცნობისა და მოკვლევის დაწყებისთვის საჭიროა შემდეგი:



1. სახეზე უნდა იყოს ქმედების ჩამდენი სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ან სხვა ადმინისტრაციული ორგანო. აღნიშნული დანაწესის მიხედვით, კანონის მე-10 მუხლის მოთხოვნათა სავარაუდო დარღვევის საკითხი შესაძლებელია შეფასდეს მხოლოდ ზემოთ ჩამოთვლილ ორგანოებთან მიმართებით.

2. უნდა კმაყოფილდებოდეს მოკვლევის დაწყების გონივრული ექვსის სტანდარტი.

#### ა) კანონის მე-10 მუხლის სუბიექტები

კანონის მე-10 მუხლის სპეციალურ სუბიექტებს წარმოადგენენ სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოები და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოები. შესაბამისად, მოპასუხე ჩაითვლება ამ მუხლის სუბიექტად მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი წარმოადგენს დასახელებული ორგანოებიდან ერთ-ერთს.

სააგენტო აღნიშნავს, რომ მოპასუხეს სადავოდ არ გაუხდია კანონის მე-10 მუხლის სუბიექტად ყოფნისა და მის მიერ განხორციელებული ქმედების (სატენდერო მოთხოვნების ჩამოყალიბების) „გადაწყვეტილებად“ შერაცხვის საკითხები.

მიუხედავად ამისა, მეტი სიცხადის მიზნით, სააგენტო ხაზს უსვამს, რომ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, კონსოლიდირებული ტენდერი არის - „საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ შემთხვევაში შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვის მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ განხორციელებული პროცედურა, რომლის დროსაც ვლინდება საუკეთესო სატენდერო წინადადება“.

ამავე კანონის მე-20<sup>2</sup> მუხლის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესასყიდად განისაზღვროს კონსოლიდირებული ტენდერის ჩატარება. ამავე მუხლის მიხედვით ასეთ შემთხვევაში, სატენდერო კომისიის შემადგენლობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.

ასევე „კონსოლიდირებული ტენდერის ჩატარების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 14 დეკემბრის №14 ბრძანების მე-6 მუხლის შესაბამისად, კონსოლიდირებულ ტენდერს ატარებს საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილი სატენდერო კომისია, ხოლო სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო მხოლოდ სატენდერო კომისიის ორგანიზაციულ საქმიანობას უზრუნველყოფს. ამავე ბრძანების მე-10 მუხლის თანახმად, სატენდერო პირობებს ასევე ამტკიცებს სატენდერო კომისია. აქვე აღსანიშნავია, რომ „2021-2022 წლების განმავლობაში სამშენებლო და სპეციალური ტექნიკის სახელმწიფო შესყიდვის კონსოლიდირებული ტენდერ(ებ)ის საშუალებით განხორციელების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 28 იანვრის N118 განკარგულების შესაბამისად, შექმნილია შესაბამისი სატენდერო კომისია, დამტკიცებულია მისი შემადგენლობა და საქმიანობის წესი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს „ყველა სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანო/დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს“.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 28 იანვარის N118 განკარგულებით განსაზღვრული, 2021-2022 წლების განმავლობაში სამშენებლო და სპეციალური ტექნიკის კონსოლიდირებული ტენდერ(ებ)ის სატენდერო კომისია, ცალსახად წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს და ითვლება კონკურენციის კანონის მე-10 მუხლის სუბიექტად. ასევე ცალსახაა ის გარემოება, რომ სწორედ მოპასუხის გადაწყვეტილებით ყალიბდება შესაბამისი სატენდერო მოთხოვნები. ამგვარად, სახეზე გვაქვს როგორც მე-10 მუხლით განსაზღვრული შესაბამისი სუბიექტი (ადმინისტრაციული ორგანო), ასევე ამავე მუხლის მიზნებისათვის, მის მიერ მიღებული შესაბამისი, „გადაწყვეტილება“.

ამდენად, **სამშენებლო და სპეციალური ტექნიკის კონსოლიდირებული ტენდერ(ებ)ის სატენდერო კომისია, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო, ექცევა კანონის მე-10 მუხლით განსაზღვრულ ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებაში და წარმოადგენს ხსენებული მუხლის სპეციალურ სუბიექტს.**

## **ბ) გონივრული ეჭვის სტანდარტი, როგორც მოკვლევის დაწყების საფუძველი**

კონკრეტულ საკითხზე მოკვლევის დაწყება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტოს ხელთარსებული ინფორმაცია/დოკუმენტები აკმაყოფილებს გონივრული ეჭვის სამართლებრივ სტანდარტს, რომელიც მოკვლევის დაწყების აუცილებელი წინაპირობაა.

საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოს, როგორც კონკურენციის სამართლის აღმასრულებელ და კონკურენციის პოლიტიკის განმახორციელებელ ორგანოს, უფლება აქვს, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში განსაზღვროს, აკმაყოფილებს თუ არა საჩივარი გონივრული ეჭვის სტანდარტს. ამასთან, სააგენტო ყურადღებით აფასებს საჩივარში მოცემულ ინფორმაციას და დასაშვებობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას ითვალისწინებს საჩივრის დასაბუთებულობას. გარდა ამისა, სააგენტოსთვის მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული რესურსების მობილიზება ისეთ საქმეებზე, სადაც მოკვლევის შედეგად მეტად სავარაუდოა სამართალდარღვევის დადგენა. საბოლოოდ, ფასდება მოპასუხის/მოპასუხეთა მიერ წარმოდგენილი საპირწონე არგუმენტები და მტკიცებულებები, ისევე როგორც საჯარო წყაროებიდან მოპოვებული ან სხვა სუბიექტებისგან მიღებული სხვა ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც შესაძლოა საქმისათვის გამოსადეგი იყოს და გადაწყვეტილება დასაშვებობისა თუ დაუშვებლობის შესახებ მიიღება სააგენტოში მოგროვებული ინფორმაციის კომპლექსური ანალიზის საფუძველზე.

ვინაიდან საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობაში არ არის განმარტებული გონივრული ეჭვის ცნება, სააგენტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ყურადღებას აქცევს ევროკომისიის პრაქტიკასა და ანალოგიური ტერმინის ევროპულ განმარტებას.

ევროკავშირის კანონმდებლობა ითვალისწინებს მომჩივანის ფორმალურ სტატუსს. მომჩივანს კონკურენციის კანონმდებლობის (შესაძლო) დარღვევის შედეგად უნდა ადგებოდეს ზიანი და მასვე ევალება შესაძლო სამართალდარღვევის შესახებ მტკიცებულებების წარმოდგენა. აღსანიშნავია, რომ ამ შემთხვევაშიც კი, ევროკომისიას აქვს მოკვლევის დაწყების შესახებ დისკრეცია.

ევროკომისიის ნოტა ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) 101-ე და 102-ე მუხლების შესაბამისად პროცედურების წარმართვის საუკეთესო პრაქტიკის შესახებ<sup>2</sup> განმარტავს, რომ „კონკურენციის სამართლის ყველა საქმე, მიუხედავად მათი დაწყების საფუძვლებისა, გადის პირველადი შეფასების ფაზას. ამ ფაზის დროს, კომისია ამოწმებს, იმსახურებს თუ არა საქმე შემდგომ მოკვლევას“.

ზემოთ ხსენებული ნოტა ასევე იმეორებს, რომ „ევროკომისია არ არის ვალდებული, ყველა საჩივრის შესახებ მოკვლევა დაიწყოს“ და რომ „იმ შემთხვევაში, თუ საჩივარი აკმაყოფილებს ფორმის<sup>3</sup> მოთხოვნებს, მაგრამ საკმარისად ვერ ასაბუთებს მასში აღნიშნულ ბრალდებებს, კომისიას ამ საფუძვლით მისი უარყოფა შეუძლია.“

საქართველოს კანონმდებლობა სააგენტოს უდგენს ფორმალურ ვალდებულებას, მოახდინოს რეაგირება ნებისმიერ შემოსულ საჩივარზე, კერძოდ, შეაფასოს მათი ფორმალური და შემდგომში, მატერიალური დასაშვებობა. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ კონკურენციის კანონმდებლობა სააგენტოს ანიჭებს კონკურენციის პოლიტიკის დამოუკიდებლად განხორციელების უფლებამოსილებას. ეს კი გულისხმობს, საქმის გარემოებების შესწავლისა და შეფასების შედეგად, გონივრული ეჭვის სტანდარტის გათვალისწინებით, გადაწყვეტილების მიღებას მოკვლევის დაწყება/არდაწყების დასაბუთებულობისა და მიზანშეწონილობის თაობაზე.

საჩივარში აღწერილი გარემოებები გაანალიზებულია სწორედ ზემოთ აღნიშნული პირობების ჭრილში.

### **3.3. კონსოლიდირებული ტენდერების სატენდერო კომისიის მიერ დაწესებული სატენდერო მოთხოვნები**

როგორც უკვე აღინიშნა, 2020 წლის 13 აპრილს შპს „ასპ - გრუპმა“ სააგენტოში წარმოადგინა საჩივარი (რეგ. N01/577) კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევის შესახებ. მოპასუხე სუბიექტს წარმოადგენს სამშენებლო და და სპეციალური ტექნიკის 2021-2022 წლების კონსოლიდირებული ტენდერ(ებ)ის სატენდერო კომისია. კანონის მე-10 მუხლის სავარაუდო დარღვევას შესაძლოა წარმოადგენდეს სატენდერო კომისიის მიერ ტენდერებში (CON210000165; CON210000166; CON210000167;

<sup>2</sup> Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU (იხ. [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_best\\_practices/best\\_practice\\_articles.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf)), პარა. 11-12.

<sup>3</sup> ევროკომისიის მიერ დადგენილი საჩივრის ფორმა.

CON210000168; CON210000169; CON21000070; CON210000171; CON210000223; CON210000208; CON210000209; CON210000210; CON210000211; CON210000212) სატენდერო მოთხოვნად იმგვარი წინაპირობის ჩამოყალიბება, რომლის მიხედვითაც, შემოთავაზებული საქონელი უნდა იწარმოებოდეს ევროკავშირის ან/და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანაში. მომჩივანის მხრიდან ასევე დასმულია საკითხი მიწოდების 100 და 120 დღიანი ვადების არასაკმარისობისა და რიგი ტექნიკური მახასიათებლების შესახებ. მომჩივანი აღნიშნავს, რომ ეს მოთხოვნები მორგებულია კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებზე, რომლებიც ერთმანეთს არ უწყვედნენ კონკურენციას და ამგვარად გაიმარჯვეს რიგ ტენდერებში. შესაბამისად, მომჩივანის პოზიციით, ამგვარი მოთხოვნების გამო, კომისიის მხრიდან ხდება მათი დომინანტურ მდგომარეობაში ჩაყენება.

სააგენტოს მიერ შესწავლილ იქნა ზემოაღნიშნული ტენდერები და მომჩივანის მიერ დასახელებული სატენდერო მოთხოვნები. ასევე სააგენტოს მიერ შესწავლილ იქნა სატენდერო კომისიის მიერ მოწოდებული ბაზრის კვლევისა და შესაბამისი პროდუქციის ჩამონათვალი.

ტენდერების ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ 2021 წლის 9 მარტს გამოცხადებულ ტენდერებში (CON210000165; CON210000166; CON210000167; CON210000168; CON210000169; CON21000070) შემსყიდველი მიერ დაწესებულია შემდეგი იდენტური მოთხოვნები: პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებულ საქონელს უნდა გააჩნდეს UN/ECE R29 სერტიფიკატი და იწარმოებოდეს ევროკავშირის ან/და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანაში. ასევე საქონლის მიწოდების ვადა განსაზღვრული იყო ხელშეკრულების გაფორმებიდან არაუმეტეს 100 კალენდარული დღე. დასახელებული ტენდერებიდან 5 ჩაიშალა, ხოლო ერთში (CON210000168) დაფიქსირდა ერთი პრეტენდენტი, მოგვიანებით კი, გამარჯვებული - შპს „თეგეტა თრაქ ენ ბასი“. 2021 წლის 19 მარტს, გამოცხადებულ იქნა ზემოაღნიშნული არ შემდგარი ტენდერების იდენტური ტენდერები, იგივე შესყიდვის ობიექტით (CON210000208; CON210000209; CON210000210; CON210000211; CON210000212), იმ განსხვავებით, რომ ამჯერად მიწოდების ვადები გაზრდილ იქნა 20 დღით. 19 მარტს გამოცხადებული 5 შესყიდვიდან ორში (CON210000208 თვითმცლელი სატვირთო მანქანები და CON210000211 სკიპიანი/ჩამციანი მტვირთავები) დაფიქსირდა კონკურენცია ორ კომპანიას შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასსა“ და შპს „ჯი-თი გრუპს“ შორის და გამოვლინდა ორი სხვადასხვა გამარჯვებული.

რაც შეეხება CON210000171 და CON210000223 ტენდერებს, ამ ტენდერებში შესყიდვის ობიექტს წარმოადგენდა სანაპიროს გამწმენდი მანქანა-დანადგარი და მისთვის განკუთვნილი გამწევი ტრაქტორი და თვითმცლელი მისაბმელი და მასთან თავსებადი გამწევი ტრაქტორი. ორივე შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, მოთხოვნაში, სადაც საუბარია ლიცენზიასთან, აკრედიტაციასთან, სტანდარტებთან, ხარისხის შესაბამისობასთან და სხვა დოკუმენტებთან დაკავშირებით, მოთხოვნილია მხოლოდ შესყიდვის ობიექტის მწარმოებლის ოფიციალური დილერობა და არ არის რაიმე სხვა დამატებითი მოთხოვნები. რაც შეეხება მწარმოებლის წარმომავლობას, ამავე ტენდერში 2.1.1.3 მოთხოვნის მიხედვით, შემოთავაზებული საქონელი უნდა იწარმოებოდეს ევროკავშირის ან/და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების

ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყანაში. ამ ტენდერებში დაფიქსირდა თითო პრეტენდენტი შპს „ჯი-თი გრუპის“ სახით.

### დომინანტური მდგომარეობის შექმნა

სააგენტო პირველ რიგში ყურადღებას ამახვილებს იმ ფაქტზე, რომ როგორც უკვე განიმარტა, ქმედების „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი „ე“ ქვეპუნქტის დარღვევად შერაცხვისათვის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს მე-10 მუხლის სპეციალური სუბიექტის გადაწყვეტილებით, ეკონომიკური აგენტ(ებ)ისთვის შესაბამის ბაზარზე დომინანტური მდგომარეობის შექმნის ფაქტი.

მომჩივანის მხრიდან, საჩივარში დასახელებულია ის კონკრეტული ტენდერები, რომელსაც ის სადავოდ ხდის კანონის მე-10 მუხლის „ე“ პუნქტთან მიმართებით. მისი პოზიციით, სწორედ ამ ტენდერებში დაწესებული მოთხოვნები წარმოადგენს კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტებზე მორგებულ წინაპირობებს, რაც იწვევს სხვა კონკურენტების არათანაბარ მდგომარეობაში ჩაყენებას.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო შესყიდვებთან - ტენდერებთან მიმართებით სააგენტოს უკვე დამკვიდრებული აქვს პრაქტიკა შესაბამისი ბაზრის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. კერძოდ, სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 07 აგვისტოს №113 ბრძანებით დამტკიცებულ გადაწყვეტილებაში სააგენტომ განმარტა, რომ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ჩატარებული ყოველი ტენდერის შემთხვევაში იქმნება ცალკე შესაბამისი ბაზარი, რომელსაც გააჩნია შესვლის ცალკე ბარიერები, მასზე მოქმედი და პოტენციური სუბიექტები და მოცულობა (რომელიც განისაზღვრება შესასყიდი ობიექტის შესაბამისად). აღნიშნულის გათვალისწინებით სააგენტო განიხილავს მომჩივანის მხრიდან სადავოდ გამხდარ თითოეულ ტენდერს ცალ-ცალკე“.<sup>4</sup>

სააგენტო განმარტავს, რომ თითოეულ შემდგარ ტენდერს ნებისმიერ შემთხვევაში ჰყავს მხოლოდ ერთი გამარჯვებული. შესაბამისად, ტენდერს, რომელიც ცალკე აღებულ ბაზრად განიხილება, საბოლოო ჯამში ეყოლება მხოლოდ ერთი ოპერატორი ეკონომიკური აგენტი. აღნიშნული გარემოება გულისხმობს იმას, რომ შემსყიდველთან დადებული ხელშეკრულების შემდეგ, კონკრეტულ სახელმწიფო ტენდერში გამარჯვებულ ეკონომიკურ აგენტს გააჩნია არათუ დომინანტური მდგომარეობა, არამედ, სატენდერო პირობების შესრულების ექსკლუზიური უფლება.

შესაბამისად, მომჩივანის მიერ დასახელებულ ტენდერებთან მიმართებით, სააგენტო, შესყიდვის ობიექტის გათვალისწინებით, შეაფასებს ყოველ კონკრეტულ ტენდერში/შესაბამის ბაზარზე, პრეტენდენტების/პოტენციური სუბიექტების მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობას. სწორედ აღნიშნული გარემოება იქნება იმის განმსაზღვრელი, წარმოადგენს თუ არა მოპასუხის მიერ დაწესებული სატენდერო მოთხოვნები მორგებულ სატენდერო მოთხოვნებსა და ტენდერში კონკრეტული

<sup>4</sup> ეს მიდგომა ასევე გამოყენებულ იქნა კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2018 წლის 06 ივლისის № 04/166 ბრძანებით დამტკიცებულ გადაწყვეტილებაში. გვ. 22-23.

ეკონომიკური აგენტებისათვის დომინანტური მდგომარეობის შექმნას, მასში მონაწილეობის მიღების თვალსაზრისით.

როგორც უკვე აღინიშნა, კონკურენციის სამართლის მიზანი არის კონკურენციის ხელშეწყობა, რაც გულისხმობს კონკურენციის, როგორც პროცესის დაცვას და არ არის მიმართული რომელიმე ეკონომიკური აგენტისათვის უპირატესობის მინიჭებისაკენ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს სახელმწიფოს მხრიდან **გაუმართლებელი ბარიერების დაწესებისგან**. ხსენებული უფლება ასევე იცავს ეკონომიკურ აგენტებს მათ საქმიანობაში სახელმწიფოს დაუსაბუთებელი ჩარევისაგან, მათ შორის, შერჩევითი საფუძვლით რომელიმე ეკონომიკური აგენტისათვის სარგებლის მინიჭებისაგან.<sup>5</sup> შესაბამისი ბაზრის ორგანული და ბუნებრივი განვითარების პროცესში **არათანაზომიერი, ხელოვნური ჩარევა** ნებისმიერ შემთხვევაში ეწინააღმდეგება თავისუფალი ბაზრისა და ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მიმართ არსებულ საჯარო ინტერესებს.

„ზოგადად, ყველა ტიპის რეგულაცია თუ მოთხოვნა, რომელიც წესდება ამა თუ იმ საქმიანობის განხორციელების წინაპირობად, წარმოადგენს ბარიერს, რომლის გადალახვის ვალდებულებაც წარმოეშობა ეკონომიკურ აგენტს იმისათვის, რომ მოიპოვოს კონკრეტული საქმიანობის განხორციელების უფლება. ნებისმიერი აქტი, რომელიც ითხოვს ლიცენზირებას, ნებართვის აღებას, ხარისხისა თუ უსაფრთხოების სტანდარტის დაკმაყოფილებას, რეგისტრაციის პროცედურას, საქმიანობის დასაწყებად გარკვეული ფინანსური რესურსის არსებობასა თუ სხვა მრავალ ადმინისტრაციულ-ტექნიკურ ნიუანსს, მეწარმე სუბიექტს წარმოუქმნის გარკვეული ტიპის სირთულეს და შეიძლება მისი მხრიდან აღქმულ იქნეს ჩარევად ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლად განხორციელების პროცესში“<sup>6</sup>, თუმცა, რიგ შემთხვევებში, ხსენებული მოთხოვნები და რეგულაციები წარმოადგენს იმ საჭიროებას, რომელიც ემსახურება სახელმწიფო უწყებების მხრიდან მათი ფუნქციების ჯეროვნად განხორციელებას და შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მიღების აუცილებლობას.

როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ მოცემული განმარტებებიდან იკვეთება, სახელმწიფო მართალია ვალდებულია დაიცვას თავისუფალი ვაჭრობა და კონკურენცია, თუმცა ეს არ გულისხმობს იმას, ნებისმიერ პირს მიეცეს ნებისმიერი საქმიანობის განხორციელების უფლება, ისე, რომ ამისათვის არ დაწესდეს გარკვეული მოთხოვნები თუ შეზღუდვები. სასამართლო აქცენტს აკეთებს გაუმართლებელი ბარიერების დაწესების აკრძალვაზე და ბაზრის განვითარებაში არათანაზომიერ, ხელოვნურ ჩარევაზე, რომელიც გამართლებული არ არის ღირებული ლეგიტიმური საჯარო ინტერესით.

კანონის მე-10 მუხლი, კანონის მიზნის, კერძოდ, კონკურენციის პროცესის დაცვას უზრუნველყოფს იმ თვალსაზრისით, რომ კრძალავს საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი ორგანოების მიერ, საჯარო უფლებამოსილების გამოყენების გზით,

<sup>5</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე №2/11/747, 14.12.2018, პარ. 3 და 7.

<sup>6</sup> საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 21 მაისის N04/71 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება

რაიმე სახის შერჩევითი უპირატესობის მინიჭებას რომელიმე ეკონომიკური აგენტისთვის. ხსენებული მუხლის ყველა სპეციალური შემადგენლობა სწორედ ამ ძირითადი მიზნის დაცვას ემსახურება და ცდილობს დაიცვას კონკურენციის სამართლიანი პროცესი, როგორც ეკონომიკური აგენტების შესაძლებლობა, რომ ერთმანეთს ჯანსაღ გარემოში გაუწიონ პაექრობა, ხოლო ამ პაექრობის შედეგი დამოკიდებული იყოს ობიექტურ გარემოებებზე და არა კონკრეტული ადმინისტრაციული ორგანოს სუბიექტურ მიდგომაზე. ამდენად, სწორედ ეს პრინციპები უნდა იყოს გათვალისწინებული სააგენტოს მიერ, რათა შეფასდეს, არის თუ არა გონივრული ეჭვი კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევასთან დაკავშირებით.

სააგენტომ დეტალურად შეისწავლა მომჩივანის მიერ საჩივარში დასახელებული ტენდერები და ის მოთხოვნები, რომელსაც ის სადავოდ ხდის. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ტენდერების გამოცხადებამდე, კომისიის მიერ, ჩატარებულ იქნა კვლევა შესაბამის ბაზარზე, რომელშიც ჩართულ იყო ბაზარზე ოპერირებადი არაერთი კომპანია. კვლევის შესახებ განცხადება 2021 წლის 13 იანვარს საჯაროდ განთავსებული იყო სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ბაზრის კვლევის მოდულშიც.<sup>7</sup> ამდენად, ბაზრის კვლევაში მონაწილეობის მიღებისა და მისი პოზიციის (თუნდაც კონკრეტული მოთხოვნის მიზანშეუწონლობის შესახებ) დაფიქსირების საშუალება ჰქონდა ნებისმიერ პოტენციურ პრეტენდენტს, მათ შორის, მომჩივან ეკონომიკურ აგენტს, თუმცა აღნიშნულს ადგილი არ ჰქონია.

სააგენტომ შეისწავლა კვლევის შედეგები და დაადგინა, რომ კვლევაში მონაწილეთაგან, საკუთარი წინადადებები მიწოდების ობიექტის სხვადასხვა სახეობასთან (ნაგავშიდი, კონტეინერი, თვითმცლელი, გამწევი ტრაქტორი და ა.შ.) დაკავშირებით წარმოადგინა 6-მა კომპანიამ: შპს „ჯი-თი გრუპმა“, შპს „თეგეტა თრაქ ენდ ბასმა“, შპს „პრემიერ მოტორსმა“, შპს „ვალკო მოტორსმა“, შპს „ბითი ლაინმა“ და ესპანურმა კომპანია FLOZAGA-მ. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სააგენტოს მიერ, კვლევის შედეგების შესწავლის შედეგად, დადგინდა ის ფაქტი, რომ სატენდერო კომისიის მიერ გამოცხადებული ტექნიკური პარამეტრებით, კვლევის პროცესში შემოთავაზებული არც ერთი პროდუქციის შეზღუდვა ან/და გამორიცხვა არ მომხდარა.

რაც შეეხება სატენდერო კომისიის მიერ პროდუქციის ტექნიკური პარამეტრების გარდა, სხვა სატენდერო მოთხოვნების ჩამოყალიბებას, რომლის მიხედვითაც პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებულ საქონელს უნდა გააჩნდეს UN/ECE R29 სერტიფიკატი, აღსანიშნავია, რომ სერტიფიკატთან დაკავშირებულ მოთხოვნას მომჩივანი სადავოდ არ ხდის. უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული სერტიფიკატის მოთხოვნა სახელმწიფო შესყიდვებში, განსაკუთრებით კი სატრანსპორტო საშუალებებთან და სპეციალურ ტექნიკასთან მიმართებით, წარმოადგენს იმ აუცილებლობას, რაც შემსყიდველს მისცემს საშუალებას შეიძინოს უსაფრთხო, ხარისხიანი და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი პროდუქცია (აღნიშნული პოზიცია ასევე მხარდაჭერილია მომჩივანის მიერ წარმოდგენილ საჩივარში).

<sup>7</sup> იხ. ბმული: [http://www.procurement.gov.ge/Market-research/kvleva-\(371\).aspx](http://www.procurement.gov.ge/Market-research/kvleva-(371).aspx)

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სააგენტო იმსჯელებს პროდუქტის ტექნიკური პარამეტრების, მიწოდების ვადისა და წარმოების ქვეყნის მოთხოვნებზე.

ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ სატენდერო მოთხოვნებს, წარმოშობის ქვეყანასთან და ტექნიკურ პარამეტრებთან დაკავშირებით, აკმაყოფილებდა ჩატარებული კვლევისას წინადადების წარმომდგენი ყველა კომპანია, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ამ ნაწილში მინიმუმ 6 მონაწილე წარმოადგენდა შესაძლო პრეტენდენტსა და ბაზრის პოტენციურ სუბიექტს საჩივარში დასახელებულ ტენდერებთან მიმართებით.

მიწოდების ვადებთან დაკავშირებით, სააგენტო აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში მიწოდების ვადები განპირობებულია შემსყიდველის საჭიროებებიდან გამომდინარე, რომელზეც, თავის მხრივ, დამოკიდებულია შემსყიდველის წინაშე მდგარი მიზნების დროული და ეფექტიანი შესრულება. შესაბამისად, შემსყიდველი ორგანიზაცია ყოველთვის მოტივირებულია, მაქსიმალურად მოკლე ვადაში მიიღოს შესყიდვის ობიექტი. თუმცა, შესყიდვის ობიექტის მოწოდებისათვის, სატენდერო მოთხოვნებით დაწესებული ვადები უნდა იყოს გონივრული, პროპორციული და კონკურენტულ გარემოსთან თავსებადი. მოცემულ შემთხვევაში, ვადებში ჩატევა რთული აღმოჩნდა ბაზრის რიგი პოტენციური სუბიექტისათვის, თუმცა ბაზრის ცალკეულმა მონაწილეებმა მაინც შეძლეს ამ მოთხოვნების დაკმაყოფილება. მეტიც, შემჭიდროვებული ვადების პირობებშიც კი, რიგ ტენდერებში დაფიქსირდა კონკურენცია კომპანიებს შორის. რაც შეეხება იმ ტენდერებს, რომლებიც ჩაიშლა, კომისიის მხრიდან, პრეტენდენტთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებების საფუძველზე, ადგილი ჰქონდა მიწოდების ვადის პროპორციულ გაზრდას და ამ გზით კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფას.

სააგენტო მიუთითებს, რომ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის მიხედვით, დომინანტური მდგომარეობა გულისხმობს - შესაბამის ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტის/ეკონომიკური აგენტების ისეთი მდგომარეობას, რომელიც მას/მათ საშუალებას აძლევს, იმოქმედოს/იმოქმედონ კონკურენტი ეკონომიკური აგენტებისგან, მიმწოდებლებისგან, კლიენტებისა და საბოლოო მომხმარებლებისგან დამოუკიდებლად, არსებითი გავლენა მოახდინოს/მოახდინონ შესაბამის ბაზარზე საქონლის მიმოქცევის საერთო პირობებზე და შეზღუდოს/შეზღუდონ კონკურენცია. თუკი სხვა მტკიცებულებები არ არსებობს, ეკონომიკური აგენტი/ეკონომიკური აგენტები არ ჩაითვლება/არ ჩაითვლებიან დომინანტური მდგომარეობის მქონედ/მქონეებად, თუ შესაბამის ბაზარზე მისი/მათი წილი 40 პროცენტს არ აღემატება. ორი ან ორზე მეტი ეკონომიკური აგენტიდან თითოეული ჩაითვლება დომინანტური მდგომარეობის მქონედ, თუ ისინი არ განიცდიან მნიშვნელოვან კონკურენციას განსახილველი ჯგუფის შიგნით და მის მიღმა შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სხვა ეკონომიკური აგენტებისგან, ნედლეულის წყაროს და გასაღების ბაზრის შეზღუდული ხელმისაწვდომობის, შესაბამის ბაზარზე შესვლის ბარიერებისა და საბაზრო ძალაუფლების განმსაზღვრელი სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, ამასთანავე:

ი.ა) არაუმეტეს 3 ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 50 პროცენტს აღემატება, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი არანაკლებ 15 პროცენტია;



ი.ბ) არაუმეტეს 5 ყველაზე მნიშვნელოვანი წილის მქონე ეკონომიკური აგენტის ერთობლივი წილი 80 პროცენტს აღემატება, ამასთანავე, თითოეულის საბაზრო წილი არანაკლებ 15 პროცენტია;

როგორც უკვე აღინიშნა, მომჩივანის მიერ დასახელებულ სატენდერო კომისიის მიერ დადგენილ ტექნიკურ პარამეტრებსა და წარმოშობის ქვეყნის შესახებ მოთხოვნას აკმაყოფილებდა შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სულ მცირე 6 ეკონომიკური აგენტი. შესაბამისად, არ იკვეთება კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან/და აგენტთა ჯგუფის არსებობა, რომელიც/რომლებიც ხსენებული პარამეტრების დაკმაყოფილების კუთხით იქნებოდა/იქნებოდნენ დომინანტურ მდგომარეობაში.

ამასთან, კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტში მითითებული პირობები, რომელიც ეხება ფასწარმოქმნის და კონკურენციის არსებით შეზღუდვას, არის ერთგვარი შედეგი, რომელიც შეიძლება დადგეს ცალკეული სუბიექტის დომინანტური მდგომარეობის არსებობის შემთხვევაში, რადგან სწორედ ეს მდგომარეობა აძლევს პირს საშუალებას, შეზღუდოს ცალკეულ ბაზარზე კონკურენცია და იმოქმედოს პროდუქციის ფასზე. ამდენად, გამომდინარე იქიდან, რომ სადავო შემთხვევაში არსებობდა ბაზარზე პოტენციურად შემსვლელი მინიმუმ 6 ეკონომიკური აგენტი, დომინანტური მდგომარეობის არსებობა არ იკვეთება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების ანალიზის შედეგად, სააგენტო მიიჩნევს, რომ საჩივარი ვერ აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მატერიალური დასაშვებობის სტანდარტებს, კერძოდ, არ არსებობს შესაბამისი სამართლებრივი საფუძველი და სავარაუდო დარღვევის გონივრული ეჭვი, რის გამოც, სააგენტო მოკვლევის დაწყებას მიზანშეუწონლად მიიჩნევს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევის ფაქტზე.

## სარეზოლუციო ნაწილი

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 17<sup>1</sup> მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 24-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის, კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 23 ოქტემბრის N38 ბრძანებით დამტკიცებული პროცედურის მე-13 და მე-14 მუხლების, „თვითაცილების და ლევან კალანდაძისათვის სააგენტოს თავმჯდომარის კომპეტენციას მიკუთვნებულ კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ“ სააგენტოს თავმჯდომარის 2021 წლის 13 აპრილის N04/45 ბრძანების შესაბამისად,

## სააგენტომ დაადგინა:

1. შპს „ასპ-გრუპის“ 2021 წლის 13 აპრილის N01/577 საჩივარი არ იქნას დასაშვებად ცნობილი.

2. მომჩივანს უარი ეთქვას წარმოდგენილი საჩივრის საფუძველზე საქმის მოკვლევის დაწყებაზე.

3. ამ ბრძანების გასაჩივრება შესაძლებელია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში და წესით თბილისის საქალაქო სასამართლოში (მისამართი: ქალაქი თბილისი, დავით აღმაშენებლის ხეივანი მე-12 კილომეტრი №6).

4. ეს ბრძანება ამოქმედდეს ხელმოწერისთანავე.

ლევან კალანდაძე



თავმჯდომარის პირველი მოადგილე