ბრძანება N 04/157

157-01-4-202011271638

27/11/2020

გადაწყვეტილება

2020 წლის 7 ოქტომბრის N01/487 საჩივრის საფუძველზე მოკვლევის დაწყებაზე უარის თქმის შესახებ

1. აღწერილობითი ნაწილი

1.1. მომჩივანის პოზიცია

2020 წლის 7 ოქტომბერს, საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში (შემდგომში „სააგენტო“, „კონკურენციის სააგენტო“) წარმოდგენილ იქნა შპს „დეკორაციების და ქანდაკებების სახლის“ (ს/კ 400183350) (შემდგომში „მომჩივანი“, „კომპანია“) საჩივარი (რეგისტრაციის N01/487) ქალაქ თბილისის მერიის (ს/კ 204521794) (შემდგომში „მოპასუხე“, „მერია“) მიერ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევის შესახებ.

საჩივრის თანახმად, ქალაქ თბილისის მერიის მიერ გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში NAT190025097 გამარჯვების შემდგომ, მერიასა და შპს „დეკორაციების და ქანდაკებების სახლს“ შორის, 2020 წლის 4 თებერვალს გაფორმდა სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ N03.01/30/54 ხელშეკრულება. ხელშეკრულების მეორე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ხელშეკრულების ობიექტია - ქალაქ თბილისში, სხვადასხვა ტერიტორიებზე, ტყის ბუნებრივი განახლების ხელშეწყობის ღონისძიებების განხორციელების ფარგლებში, ფართობის შემოღობვის, გაწმენდისა და ნიადაგის აჩიჩქვნის სამუშაოები, რომელიც განსაზღვრულია მიმწოდებლის სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვაში. ხელშეკრულების მესამე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად კი, სამშენებლო სამუშაოების მიწოდების ვადა განისაზღვრა ეტაპობრივად, შემსყიდველის მოთხოვნის შესაბამისად, ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს 2020 წლის 20 დეკემბრამდე. ხელშეკრულების მეცხრე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ხელშეკრულების დამდები ერთ-ერთი მხარის მიერ ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში, მეორე მხარეს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ხელშეკრულების სრული ან მისი ცალკეული პირობების მოქმედების ცალმხრივად შეწყვეტის შესახებ.

მომჩივანის განცხადებით, ქალაქ თბილისის მერიის წარმომადგენელმა პირველივე დავალებაში სამუშაო ტერიტორიად გადასცა საკმაოდ დიდი მოცულობის მონაკვეთი, სადაც ზედაპირიდანვე იწყებოდა კლდოვანი ნიადაგი. მიუხედავად იმისა, რომ მომჩივანს სერიოზული ზარალი მიადგა, პროექტის ინტერესებიდან გამომდინარე, მან შეასრულა დავალება. შემდეგ, 2020 წლის 14 სექტემბრის წერილით მიმართა მერიას, რომ მომავალში მსგავსი ზედაპირის ნიადაგის ტერიტორია აღარ გადაეცა სამუშაოდ, რადგან ეს მომჩივანს შეუქმნიდა სერიოზულ პრობლემებს და ვეღარ მოახერხებდა დავალების შესრულებას.

მომჩივანის განცხადებით, მას შემდეგ რაც მერიის წარმომადგენელმა მიუთითა ახალ ობიექტზე, მან კიდევ ერთხელ მიმართა მერიას და გააფრთხილა, რომ ახალ დავალებაში შეინიშნებოდა კლდოვანი ზედაპირები და მსგავსი ზედაპირების აღმოჩენის შემთხვევაში, იძულებული გახდებოდა შეეწყვიტა ხალშეკრულება, რადგან მსგავს დავალებას ვერ შეასრულებდა. ვინაიდან მერიამ არ გაითვალისწინა მომჩივანის თხოვნა და დავალებად კვლავ განუსაზღვრა ისეთი ტერიტორია, სადაც ზედაპირიდანვე იწყებოდა კლდოვანი ნიადაგი, ხელშეკრულების მეცხრე მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე, კომპანიამ ცალმხრივად დატოვა ხელშეკრულება და მერიის მიერ გაცემული დავალების შესრულების პრობლემურობის უკეთ წარმოსაჩენად, მერიას წარუდგინა დავალების მარშრუტის გეოლოგიური დასკვნა.

მომჩივანის განცხადებით, ქალაქ თბილისის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურმა 2020 წლის 25 სექტემბერს წერილობით მიმართა მას, სადაც უარყო აღნიშნული გარემოებები, მოახდინა გეოლოგიური დასკვნის სუბიექტური, არასწორი ინტერპრეტირება და შეეცადა ისეთი სურათი შეექმნა, თითქოს მომჩივანმა კომპანიამ უმიზეზოდ შეწყვიტა ხელშეკრულება. ასევე, მოპასუხემ მოითხოვა სამუშაოების ძველ ვადებში დასრულება, მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის 21 სექტემბერს მომჩივანს ხელშეკრულება ცალმხრივად ჰქონდა დატოვებული, დავალების შეუსრულებლობის შემთხვევაში კი დაემუქრა ხელშეკრულების შეწყვეტითა და ჯარიმის დაკისრებით.

მომჩივანის განცხადებით, კომპანიის საქმიანობა შეფერხდა ქალაქ თბილისის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის ქმედების გამო. გარდა ამისა, საფრთხის ქვეშ დგება კომპანიის საქმიანობა სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით, რადგან მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის პოზიციის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვების დავების საბჭო უფლებამოსილია შეიყვანოს შავ სიაში და გარკვეული ვადით შეუზღუდოს საქმიანობა სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მომჩივანს მიაჩნია, რომ ქალაქ თბილისის მერიის ქმედება არღვევს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტს.

1.2. მოპასუხის პოზიცია

2020 წლის 8 ოქტომბრის წერილით (რეგ. N02/619), საჩივარი თანდართულ მასალასთან ერთად გადაეგზავნა მოპასუხედ დასახელებულ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას.

2020 წლის 2 ნოემბრის, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურმა წერილობით (რეგ. N01/548) უპასუხა საჩივარში დასმულ საკითხებს. მოპასუხე არ ეთანხმება საჩივარში მითითებულ ფაქტობრივ და სამართლებრივ საფუძვლებს და უარყოფს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტს შემდეგი გარემოებების გამო:

სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ 2020 წლის 4 თებერვლის №03.01/30/54 ხელშეკრულების შესაბამისად სამსახურმა პირველი წერილობითი დავალებით მიმწოდებელს დაავალა კოჯრის სატყეოში ბუნებრივი განახლების ხელშემწყობი სამუშაოების განხორციელება (ფართობის შეღობვა, რკინის კიბის მოწყობა, რკინის ჭიშკარის და საინფორმაციო აბრის განთავსება, ფართობის გაწმენდა ეკალ-ბარდებისგან და ნიადაგის აჩიჩქვნა). დავალების გაცემამდე სამსახურის თანამშრომლისა და მიმწოდებელი კომპანიის წარმომადგენლების მიერ დეტალურად იქნა დათვალიერებული ზემოთ აღნიშნული ფართობი და შემოსაღობი ტერიტორიის საზღვრები. ფართობის დათვალიერების დროს მიმწოდებლის მიერ არანაირი პრეტენზია არ გამოთქმულა. ამასთან მიმწოდებელმა ვერ შეასრულა სამუშაოები განსაზღვრულ ვადაში. სამსახურის განცხადებით, მიმწოდებელმა არ უზრუნველყო სამუშაოების მოცულობიდან გამომდინარე შესაბამისი მუშა ხელის მობილიზება, რაზეც არაერთხელ იქნა სამსახურის მხრიდან სიტყვიერი რეკომენდაცია გაცემული, რომ არსებული მუშა რესურსით კომპანია ვერ დაასრულებდა ვადებში სამუშაოებს.

მოპასუხის განცხადებით, მეორე წერილობითი დავალების გაცემამდე, სამსახურის მხრიდან სრულად იქნა გათვალისწინებული მიმწოდებლის სურვილი, რომ ახალი ობიექტის დაგეგმვის პროცესში ყოფილიყო მათი წარმომადგენლების მაქსიმალური ჩართულობა. კრწანისის სატყეოში ობიექტის დაგეგმვისას, სამსახურისა და მიმწოდებელი კომპანიის თანამშრომლების მიერ ადგილზე ერთობლივად დაიგეგმა ფართობზე გასასვლელი ღობის მარშრუტი და სხვა სამუშაოები (ფართობის აჩიჩქვნა). ობიექტის დათვალიერების დროს კომპანიის წარმომადგენლების მხრიდან არანაირი წინააღმდეგობა სამუშაოების შესრულების სირთულესთან დაკავშირებით არ გამოთქმულა.

მომჩივანის მიერ ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლად წარმოდგენილ გეოლოგიურ დასკვნასთან დაკავშირებით მოპასუხემ აღნიშნა, რომ დასკვნის შესაბამისად გეოლოგიური შეფასება ჩატარდა გასავლები ღობის მარშრუტის საერთო სიგრძის (1050 მ) მცირე ნაწილზე, უბანი 1 (დაახლოებით 20-25 მეტრი მონაკვეთი), უბანი 2 (დაახლოებით 20-25 მეტრი მონაკვეთი). შესაბამისად, ამ მონაცემებით განსახორციელებელი სამუშაოების სირთულის შეფასება არადამაჯერებელია, თუნდაც იმიტომ, რომ არ არის დაკონკრეტებული ამ ორი მონაკვეთის ზუსტად რა მანძილია შესწავლილი.

ასევე, მოპასუხის განმარტებით, დასკვნას თან დართული აქვს კრწანისის სატყეოში რთული რელიეფური პირობების ამსახველი ფოტო მასალა, თუმცა სამუშაოები ისე დაიგეგმა, რომ კლდოვანი შვერილები და ფილები არ იყო მოხვედრილი ღობის მარშრუტში. ფართობი უნდა შემოღობილიყო ნაწილობრივ და ფოტომასალაში აღბეჭდილი კლდოვანი ქანები წარმოადგენს ტერიტორიის უკანა ნაწილს, რომელზეც არ გადის ღობე.

რაც შეეხება ჩატარებული კვლევების შედეგების და არსებული მასალების ანალიზის დასკვნას, მოპასუხის შეფასებით, ნათლად ჩანს, რომ საკვლევ უბანზე გამოყოფილია სამი

გეოლოგიური შრე/ფენა: ფენა - 1 ნიადაგის ფენა თიხნარი, ყავისფერი, ნახევრადმყარი, ღორღის ჩანართებით და მცენარეული ფესვების შემცველობით, სიმძლავრე წარმოადგენს 0.0-0.3 მეტრს სიღრმემდე. ხოლო ფენა - 2 ღორღოვანი გრუნტი, სხვადასხვა მარცვლოვანი, თიხის შემავსებლებით, სიმძლავრე 0.0-0.5 მეტრი სიღმემდე. ფენა - 2-ის გრუნტები მიეკუთვნებიან II კლასის ფხვიერი შეუკავშირებელი გრუნტების ჯგუფს და არ წარმოადგენს კლდეს.

მოპასუხის განცხადებით, ვინაიდან ხელშეკრულების შესაბამისად, აკაციის ბოძების ჩასმა ხორციელდება 0.5 მეტრ სიმაღლეზე, ხოლო დასკვნის შესაბამისად აღნიშნული სიღრმე ემთხვევა გრუნტის მე-2 ფენას და წარმოადგენს ფხვიერ მასას, სამსახური ვერ ხედავს სამუშაოების განხორციელებისთვის რაიმე სახის დაბრკოლებას, მით უმეტეს ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტის საფუძველს. ამასთან, დასკვნის თანდართული ნორმატიული მაჩვენებლების ცხრილის შესაბამისად, მე-2 ფენა შესაძლებელია აგრეთვე დამუშავდეს ხელით, მექანიზაციის გარეშეც.

მოპასუხის განცხადებით, მათ მომჩივანს არაერთგზის მოუწოდეს, თუ სამუშაოების მიმდინარეობის დროს ადგილი ექნებოდა ისეთ რელიეფურ პირობებს, სადაც შეუძლებელი იქნებოდა სამუშაოების წარმოება და აღნიშნული გარემოებები შეუსაბამო იქნებოდა მიმწოდებლის მიერ ნაკისრ ვალდებულებებთან, ასეთ შემთხვევაში სამსახური, ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, მოახდენდა ღობის მარშრუტის კორექტირებას.

მოპასუხის განცხადებით, მიმწოდებელმა, სავარაუდოდ, სახელმწიფო შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობის მიღებისას ადეკვატურად ვერ შეაფასა განსახორციელებელი სამუშაოების მოცულობები და ხარჯები (მომსახურების შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეამცირა დაახლოებით 50%-ით). შესაბამისად, ამ ეტაპზე ყოვლად უსაფუძვლო ბრალდებებით და სიტუაციის განზრახ დამძიმებით ცდილობს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების თავიდან აცილებას. ამდენად, მისი შეფასებით, ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტა ყოვლად უსაფუძვლოა და ეწინააღმდეგება ხელშეკრულების პირობებს.

1.3. დამატებითი ინფორმაცია

კონკურენციის სააგენტოს მიერ, მომჩივანისა და მოპასუხისგან, საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის შესაბამისად, გამოთხოვილი იქნა დამატებითი ინფორმაცია.

მიმდინარე წლის 9 ნოემბერს შპს „დეკორაციების და ქანდაკებების სახლის“ მიერ წარმოდგენილი N01/567 წერილით, სააგენტოს დამატებით ეცნობა:

პირველი დავალების შესრულებისას კომპანიამ მოახდინა მუშახელის იმ ოდენობით მობილიზება, რა რაოდენობაც ჭირდებოდა აღნიშნული სამუშაოების დროულად შესრულებას და ასევე, იყენებდნენ სამუშაოების შესასრულებლად საჭირო ტექნიკას. მომჩივანის განცხადებით, მას შემდეგ, რაც დაიწყეს ხელშეკრულებით გაუთვალისწინებელი სამუშაოების შესრულება, კერძოდ, კლდოვანი ზედაპირების პნევმოჩაქუჩით ბურღვა, დრო გაიწელა და მათმა კომპანიამ განიცადა სერიოზული ზარალი.

მომჩივანის განცხადებით, კომპანიამ არაერთხელ მიმართა მერიის წარმომადგენლებს როგორც წერილობით, ასევე ზეპირსიტყვიერად მარშრუტის კორექტირებასთან დაკავშირებით. მეტიც მათ დავალების გამოგზავნამდე შეისწავლეს მოპასუხის მიერ მითითებული ტერიტორია და წერილობით შეატყობინეს აღნიშნული გარემოების შესახებ, მოსთხოვეს მარშრუტის ცვლილება და განუმარტეს, რომ მსგავსი ტიპის სამუშაოებს ვეღარ შეასრულებდნენ, მაგრამ მოპასუხემ არ გაითვალისწინა და ხელშეკრულების მიმართ კვლავ არაჯეროვანი დავალება მისცა, რის შედეგადაც მომჩივანმა ცალმხრივად შეწყვიტა ხელშეკრულება.

გეოლოგიური დასკვნის ნაწილში მოპასუხის პოზიციის საპირისპიროდ მომჩივანი უთითებს, რომ დასკვნაში ზუსტად არის აღნიშნული მონაკვეთები, რომელზეც ჩატარებულია გეოლოგიური ანალიზი, ეს ის ადგილებია, სადაც ხელშეკრულების პირობები ყველაზე მეტად ირღვეოდა და ფოტომასალა ასახავს როგორც ტერიტორიის ზოგად სურათს, ისე კონკრეტული დავალების ტერიტორიას.

მოპასუხის განცხადებით, ნიადაგი შეინიშნებოდა 0.0 დან 0.3 მეტრამდე. დასკვნის მე-4 პუნქტში წერია, რომ ნიადაგური საფარი (ფენა 1) იმდენად მცირე რაოდენობის არის, რომ განხილვასაც არ ექვემდებარება. რაც შეეხება ფენა 2-ს მერიის საქალაქო სამსახური თავადვე ადასტურებს, რომ ის არ არის ნიადაგი - შესაძლოა იგი არ იყოს კლდე, მაგრამ ის ასევე არ იყო ნიადაგი, მათ კი ხელშეკრულებით ნაკისრი ჰქონდათ მხოლოდ ნიადაგის გათხრის ვალდებულება.

2. ნორმატიული რეგულირება

2.1. კონკურენციის კანონმდებლობა

2.1.1. 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 და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს[1] ეკრძალებათ:

---

[1] ცვლილება შესულია საქართველოს 2020 წლის 16 სექტემბრის №7126 კანონით და მუხლის ახალი რედაქცია ამოქმედდა 2020 წლის 4 ნოემბრიდან. აღნიშნული მუხლის ახალი რედაქცია, ძველისგან განსხვავებით, სპეციალური სუბიექტის სახით ითვალისწინებს ასევე „სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს“. მოპასუხე სუბიექტი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ორგანოს, რომელიც სპეციალური სუბიექტის სახით იყო გათვალისწინებული როგორც ძველი, ასევე ახალი რეგულირებით (იხ. გადაწყვეტილების 3.2. ქვეთავი). მე-10

ა) სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შერწყმა, კავშირების, ასოციაციების, გაერთიანებების ან სხვა სახის სამეწარმეო სტრუქტურების შექმნა, თუ ეს იწვევს კონკურენციის შესუსტებასა და შეზღუდვას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

ბ) ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი საგადასახადო ან სხვა შეღავათების დაწესება, რომლებიც მას კონკურენტებთან (პოტენციურ კონკურენტებთან) შედარებით უპირატესობას ანიჭებს და ზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

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

დ) საქონლის წარმოების ან რეალიზაციის მონოპოლიზაციისათვის სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, ან არსებული სტრუქტურებისათვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭება, რომელიც შეზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

ე) ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც იწვევს ეკონომიკური აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნას, რაც არსებითად ზღუდავს თავისუფალ ფასწარმოქმნას და კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

2.1.2. პროცედურული ნაწილი

კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტების შესაბამისად, სააგენტო უფლებამოსილია, სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოს, 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

მუხლში განხორციელებული ცვლილება არ ცვლის მოპასუხის სამართლებრივ მდგომარეობას და შესაბამისად, სააგენტო აღნიშნული მუხლის შემადგენლობის განმარტებას გააკეთებს ცვლილებების შედეგად დამატებული ახალი სუბიექტის გაუთვალისწინებლად, მუხლის ძველი რედაქციით.

მოკვლევა საჩივრის საფუძველზე ან საკუთარი ინიციატივით. საქმის მოკვლევის დაწყების საფუძველია გონივრული ეჭვი კანონის შესაბამისი მუხლის დარღვევის შესახებ.

როგორც საჩივრის სააგენტოში წარმოდგენის დროს, ასევე, დღეს მოქმედი 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.

საჩივრის სააგენტოში წარმოდგენის დროს მოქმედი „განცხადებისა და საჩივრის ფორმების, მათი წარდგენის წესი და განცხადებისა და საჩივრის დასაშვებობასთან დაკავშირებული პროცედურებისა და ვადების დამტკიცების თაობაზე“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის №30/09-1 ბრძანების[2] მე-7 მუხლის თანახმად, სააგენტო საჩივარს შეისწავლის მისი შემოსვლიდან 30 დღის ვადაში (შესაძლებელია ამ ვადის 15 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 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესით, თბილისის საქალაქო სასამართლოში.

3. სააგენტოს შეფასება

3.1. ზოგადი მიმოხილვა

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში წარმოდგენილ საჩივარში, შპს „დეკორაციების და ქანდაკებების სახლი“ აპელირებს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის ქმედებაზე, რომელიც შესაძლოა წარმოადგენდეს საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევას. კერძოდ, მომჩივანის მტკიცებით, 2020 წლის 4 თებერვალს გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ №03.01/30/54 ხელშეკრულების საფუძველზე, სამუშაოს შესრულებისათვის არასათანადო ზედაპირის მქონე ტერიტორიის გადაცემა (რამაც კომპანია იძულებული გახადა, შეეწყვიტა ხელშეკრულება), შემდგომში მერიის სამსახურის მიერ საკუთარი შეცდომის მათთვის გადაბრალება და სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით მათი კომპანიის სამომავლო საქმიანობისთვის საფრთხის შექმნა (შესაძლოა დადგეს საწარმოს შავ სიაში შეყვანის საკითხი ვალდებულების ჯეროვნად შეუსრულებლობისთვის) არღვევს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტს.

---

[2] ხსენებული ბრძანება 2020 წლის 4 ნოემბრიდან ძალადაკარგულია და ჩანაცვლდა საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 23 ოქტომბრის N38 ბრძანებით „საჩივრის ფორმა, მისი წარდგენის წესი და საჩივრის დასაშვებობასთან დაკავშირებული პროცედურები და ვადები“, რომელიც ითვალისწინებს საჩივრის წარმოდგენის დროს მოქმედი ბრძანებისგან განსახვავებულ ვადას საჩივრის დასაშვებობისთვის. კერძოდ, ახალი რეგულაციით, დასაშვებობის ვადა არის 30 სამუშაო დღე (ნაცვლად, საჩივრის სააგენტოში წარმოდგენის ეტაპისთვის მოქმედი ბრძანებით გათვალისწინებული 30 კალენდარული დღისა).

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.“[3]

თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს სახელმწიფოს მხრიდან გაუმართლებელი ბარიერების დაწესებისგან. ეს უკანასკნელი ვალდებულია, თავი შეიკავოს ეკონომიკური აგენტებისათვის არათანაბარი პირობების შექმნისაგან და მიიღოს ზომები კონკურენტული ეკონომიკური გარემოს, თავისუფალი ბაზრის სტრუქტურის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნებისთვის. გარდა ამისა, ხსენებული უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს მათ საქმიანობაში სახელმწიფოს დაუსაბუთებელი ჩარევისაგან, მათ შორის, შერჩევითი საფუძვლით რომელიმე ეკონომიკური აგენტისათვის სარგებლის მინიჭებისაგან.[4]

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

სააგენტოში საჩივრის წარმოდგენის და სადავო ქმედების განხორციელების დროს მოქმედი კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი კრძალავდა სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების და მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ ეკონომიკური აგენტის სამეწარმეო საქმიანობის ან/და დამოუკიდებლობის აკრძალვას, შეჩერებას ან სხვაგვარად შეფერხებას (გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა). აღნიშნული პუნქტის 2020 წლის 4 ნოემბრიდან მოქმედი რედაქცია, პუნქტის ძველი რედაქციისგან განმასხვავებელ რამდენიმე პირობას შეიცავს. კერძოდ, ნაცვლად „სამეწარმეო საქმიანობის“ ხელშეშლის/შეჩერების/შეფერხებისა, აკრძალულია „ეკონომიკური საქმიანობის“ ხელშეშლა/შეჩერება/შეფერხება. ამდენად, ახალმა კანონმა მართალია არ გააუქმა ძველი შემადგენლობა, მაგრამ უზრუნველყო ეკონომიკური აგენტის საქმიანობის უფრო ფართო ფარგლების შემოღება. ამასთან, ნორმის ძველი რედაქცია, ფორმალური თვალსაზრისით, კუმულატიური პირობის სახით ითვალისწინებდა „სამეწარმეო საქმიანობის“ და „დამოუკიდებლობის“ აკრძალვას, ხოლო, ახალ რედაქციაში ეს პირობები მოცემულია ალტერნატიული „ან/და“ კავშირის სახით.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის შესაბამისად - ნორმატიულ აქტს უკუძალა აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის დადგენილი ამ ნორმატიული აქტით. ნორმატიულ აქტს, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს

---

[3] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე N1/2/411, 19.12.2008, პარ. 3 და 5.

[4] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე N2/11/747, 14.12.2018, პარ. 3 და 7.

პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს. ასევე, სამოქალაქო კოდექსის მე-6 მუხლის შესაბამისად - კანონებსა და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს არა აქვთ უკუქცევითი ძალა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს პირდაპირ არის კანონით გათვალისწინებული. არ შეიძლება კანონს მიეცეს უკუქცევითი ძალა, თუ იგი ზიანის მომტანია ან აუარესებს პირის მდგომარეობას.

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში გათვალისწინებული „სამეწარმეო საქმიანობისგან“ განსხვავებით, ეკონომიკური საქმიანობა არის უფრო ფართო ცნება, თუმცა, მიმდინარე საქმის ფარგლებში, სააგენტო არ მოახდეს „ეკონომიკური საქმიანობის“ განმარტებას და საჩივრის დასაშვებობის მიზნებისათვის, იმსჯელებს ქმედების განხორციელების დროს მოქმედი კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემადგენლობაზე, კერძოდ, „სამეწარმეო საქმიანობის“ აკრძალვა/შეჩერება/ხელისშეშლაზე, რადგან აღნიშნულ საკითხზე ნორმისთვის უკუძალის მინიჭება არ არის გათვალისწინებული კანონით და აუარესებს მუხლის სპეციალური სუბიექტის მდგომარეობას, გამომდინარე იქიდან, რომ „ეკონომიკური საქმიანობის“ ხელშეშლის ფორმების უფრო ფართო სპექტრი შეიძლება იყოს ქმედების შემადგენლობაში „სამეწარმეო საქმიანობის“ ხელშეშლის ფორმებისგან განსხვავებით.

რაც შეეხება „გ“ ქვეპუნქტში განხორციელებულ მეორე ცვლილებას, რომლის შესაბამისადაც ალტერნატიული პირობის სახით არის შემოღებული ეკონომიკური აგენტის დამოუკიდებლობის შეფერხება/აკრძალვა/შეჩერება, ცვლილების განხორციელებამდეც, სააგენტოს მიერ ჩამოყალიბებული ერთგვაროვანი პრაქტიკის[5] შესაბამისად, აღნიშნული პირობები განმარტებული იყო ცვლილების შედეგად მიღებული სამართლებრივი ვითარების შესაბამისად, გამომდინარე იქიდან, რომ ამ პირობების ალტერნატიული სახით მიჩნევა ნორმის შემადგენლობის ზოგადი მიზნიდან გადახვევა იქნებოდა - ტერმინი „სამეწარმეო საქმიანობა“ ისედაც მოიცავდა ეკონომიკური აგენტის მიერ შესაბამის ბაზარზე დამოუკიდებელი და თვითმყოფადი მოქმედების შესაძლებლობასაც. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ დასახელებული ნორმა ერთმანეთისაგან განასხვავებდა „სამეწარმეო საქმიანობასა“ და „დამოუკიდებლობას“, შეფასების უმთავრეს საგანს წარმოადგენდა სწორედ სამეწარმეო საქმიანობის თავისუფლების შეზღუდვის ფაქტი. ამდენად, მიმდინარე საქმის დასაშვებობის მიზნებისათვის, ეს საკითხი განიმარტება, სააგენტოს მიერ დამკვიდრებული ერთგვაროვანი პრაქტიკის შესაბამისად, პირობების ალტერნატიული სახით არსებობის დაშვების გზით.

მნიშვნელოვანია განიმარტოს, კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის მიზნებისათვის, კონკრეტულად რა შეიძლება მოიაზრებოდეს სამეწარმეო საქმიანობის შეფერხების ქვეშ. კანონის მე-2 მუხლის მიხედვით, მისი მიზანია სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების და მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაუშვებლობა. გარდა ამისა, იგი, ასევე, ემსახურება ბაზარზე ეკონომიკური

[5] სააგენტოს 2019 წლის 18 ივლისის N04/240 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება; სააგენტოს 2018 წლის 7 აგვისტოს N01/216 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება; სააგენტოს 2017 წლის 5 სექტემბრის N04/248 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება; სააგენტოს 2016 წლის 28 დეკემბრის N245 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება; სააგენტოს 2016 წლის 30 სექტემბრის N168 ბრძანებით დამტკიცებული გადაწყვეტილება.

აგენტის თავისუფალი დაშვებისათვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფას, ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის დაუშვებლობას, ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვას და ა.შ.

სწორედ აღნიშნულ მიზნებთან შესაბამისობაში უნდა მოხდეს კანონის მე-10 მუხლის თითოეული დებულების შეფასება, ვინაიდან კანონის ეს მუხლი პირდაპირ არის მიმართული სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების და მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიმართ და მხოლოდ აქ არის თავმოყრილი ამ ორგანოებისათვის აკრძალულ ქმედებათა ფართო სპექტრი. შესაბამისად, ეკონომიკური აგენტის სამეწარმეო საქმიანობის შეფერხებად უნდა დაკვალიფიცირდეს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ნებისმიერი ისეთი ქმედება, რომელიც ამ ეკონომიკურ აგენტს უქმნის კონკრეტულ შესაბამის ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციულ, სამართლებრივ ან/და დისკრიმინაციულ ბარიერს/ბარიერებს, არამართლზომიერად ზღუდავს ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენციას ან ეწინააღმდეგება ეკონომიკურ აგენტებს შორის თანასწორუფლებიანობის პრინციპს და ა.შ. ამდენად, სააგენტო, თითოეული საჩივრის დასაშვებობის ეტაპზე აფასებს, შესაძლოა თუ არა, ადგილი ჰქონდეს ამ მუხლით გათვალისწინებულ რომელიმე შემადგენლობის არსებობის სავარაუდო ნიშნებს და ისე იღებს გადაწყვეტილებას ამა თუ იმ საკითხზე მოკვლევის დაწყების შესახებ.

3.2. გონივრული ეჭვის სტანდარტი, როგორც მოკვლევის დაწყების საფუძველი

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 ან მუნიციპალიტეტის ორგანო. აღნიშნული დანაწესის მიხედვით, კანონის მე-10 მუხლის მოთხოვნათა სავარაუდო დარღვევის საკითხი შესაძლებელია შეფასდეს მხოლოდ ზემოთ ჩამოთვლილ ორგანოებთან მიმართებით.
2. უნდა კმაყოფილდებოდეს გონივრული ეჭვის სტანდარტი.

ა) კანონის მე-10 მუხლის სუბიექტები

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

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" 63-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით უზრუნველყოფს თბილისის მართვას, ხოლო 65-ე მუხლის მიხედვით, თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანოს – თბილისის საკრებულოს და თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემის – თბილისის მერიის მეშვეობით. ამასთან, 72-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულები წარმოადგენს თბილისის მერიის აღმასრულებელ სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს თბილისის აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას.

მომჩივანს, მართალია, მოპასუხედ მითითებული ჰყავს ქ. თბილისის მერია, თუმცა, აპელირებს, კონკრეტულად, გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის ქმედებებზე. თავის მხრივ, გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახური „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ" ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 16 იანვრის N10-11 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების პირველი მუხლის პირველი და მე-4 პუნქტების შესაბამისად, არის ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურული ერთეული და მისი ფუნქციების განხორციელებისას წარმოადგენს თბილისის მერიას.

ამდენად, გადაწყვეტილებაში შემდგომ განვითარებული მსჯელობა და შეფასება განხორციელდება მერიის მიმართ, იმგვარად, რომ გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურის მიერ განხორციელებული ქმედებები მიჩნეულ იქნა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სახელით ჩადენილ ქმედებად.

ამდენად, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია, როგორც მუნიციპალიტეტის ორგანო, ექცევა კანონის მე-10 მუხლით განსაზღვრულ „მუნიციპალიტეტის ორგანოს" ცნებაში და წარმოადგენს მის 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 ეჭვი, 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[6] 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[7] მოთხოვნებს, მაგრამ საკმარისად ვერ ასაბუთებს მასში აღნიშნულ ბრალდებებს, კომისიას ამ საფუძვლით მისი უარყოფა შეუძლია.“

კონკრეტული საჩივრის უარყოფა არ ნიშნავს იმის დადგენას, რომ საჩივარში დასმული საკითხები (მატერიალური კუთხით) არ არღვევს კონკურენციის კანონმდებლობას. ეს უბრალოდ ნიშნავს იმას, რომ კომისიამ ამ ეტაპზე აღნიშნული საჩივარი დაუსაბუთებლად ჩათვალა, რაც არ გამორიცხავს მოგვიანებით კომისიის, ეროვნული კონკურენციის ორგანოს ან სასამართლოს მიერ იმავე საფუძვლით დარღვევის დადგენას.[8]

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

---

[6] 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), პარა. 11-12.

[7] ევროკომისიის მიერ დადგენილი საჩივრის ფორმა.

[8] იხ. Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty, პარა. 72.

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. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ, ხელშეკრულების საფუძველზე, სამუშაოს შესასრულებლად არასათანადო ზედაპირის მქონე ტერიტორიის გადაცემა (რამაც მომჩივანი იძულებული გახადა შეეწყვიტა ხელშეკრულება) და მისი მიმართება კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტთან

როგორც უკვე აღინიშნა, 2020 წლის 7 ოქტომბერს შპს „დეკორაციების და ქანდაკებების სახლმა“ სააგენტოში წარმოადგინა საჩივარი (რეგ. N01/487) კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევის შესახებ. მოპასუხე სუბიექტს წარმოადგენს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია. კანონის მე-10 მუხლის სავარაუდო დარღვევას წარმოადგენს ხელშეკრულებით გათვალიწინებული სამუშაოების შესასრულებლად არასათანადო ზედაპირის მქონე ტერიტორიების გადაცემა, რომელიც მომჩივანს ავალდებულებს, გასწიოს დამატებითი ხარჯები სამუშაოს შესრულებისათვის და რამაც, მომჩივანი იძულებული გახადა ცალმხრივად შეეწყვიტა ხელშეკრულება.

სააგენტოს მიერ შესწავლილ იქნა მერიის მიერ გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის - NAT190025097 სატენდერო დოკუმენტაცია და მხარეებს შორის 2020 წლის 4 თებერვალს დადებული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულება N03.01/30/54.

როგორც სატენდერო დოკუმენტაციით, ასევე, მხარეთა შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით, დგინდება, რომ შესყიდვის ობიექტია - ქალაქ თბილისში, სხვადასხვა ტერიტორიაზე, ტყის ბუნებრივი განახლების ხელშეწყობის ღონისძიებების განხორციელების ფარგლებში, ფართობის შემოღობვის, გაწმენდისა და ნიადაგის აჩიჩქვნის სამუშაოები, რომელიც განსაზღვრულია მიმწოდებლის სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვაში. მიმწოდებელს სამშენებლო ობიექტის კონკრეტული მისამართი შესასრულებელი სამუშაოს აღწერა და სამუშაოებისთვის განსაზღვრული ვადების შესახებ ინფორმაცია უნდა გადაცემოდა წერილობით შემსყიდველისგან ანუ გარემოს დაცვის საქალაქო სამსახურისგან. შემსყიდველის წერილობით დავალებით უნდა განსაზღვრულიყო ღონისძიების განხორციელების ადგილი (სატყეო, კვარტალი, უბანი), ამ ტერიტორიაზე არსებული ტყის ზოგადი დახასიათება და განსახორციელებელი სამუშაოების მოცულობები (ღობის სიგრძე, ეკალბარდებისაგან ფართობის გაწმენდის მოცულობა და მიწის სამუშაოების მოცულობა). თავის მხრივ, მიმწოდებელი ვალდებული იყო სამუშაოები დაეწყო წერილობითი დავალებით განსაზღვრული სამუშაოების დაწყების ვადაში. ასევე, განსაზღვრული იყო სამშენებლო სამუშაოების მიწოდების ბოლო ვადა - 2020 წლის 20 დეკემბერი.

როგორც უკვე აღინიშნა, კონკურენციის სამართლის მიზანი არის კონკურენციის ხელშეწყობა, რაც გულისხმობს კონკურენციის, როგორც პროცესის დაცვას და არ არის

მიმართული რომელიმე ეკონომიკური აგენტის პროტექციისკენ. თავის მხრივ, თუ კონკურენცია, როგორც პროცესი ხორციელდება სამართლიანი პრინციპების დაცვით, ეს არაპირდაპირ უზრუნველყოფს ბაზრის თითოეული მონაწილის ინტერესების დაცვას, კერძოდ, მათ ეძლევათ საშუალება, ყოველგვარი ხელოვნურად შექმნილი დაბრკოლებების და უთანასწორო მიდგომების გარეშე, თავად, საკუთარი ბიზნეს ინტერესების გათვალისწინებით, საკუთარი რისკით განახორციელონ ოპერირება ბაზარზე და მიიღონ როგორც სარგებელი, ასევე, აიღონ ბიზნეს-რისკები.

კანონის მე-10 მუხლი, კანონის მიზნის, კერძოდ, კონკურენციის პროცესის დაცვას უზრუნველყოფს იმ თვალსაზრისით, რომ კრძალავს საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელი ორგანოების მიერ, საჯარო უფლებამოსილების გამოყენების გზით, რაიმე სახის ბარიერის შექმნას ან 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 „გ“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევასთან დაკავშირებით.

აღსანიშნავია, რომ მომჩივანისთვის ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობამდე იყო ცნობილი პირობები, მათ შორის, ის გარემოება, რომ შესასრულებელ სამუშაოს, შესაბამის ტერიტორიას და ვადას განსაზღვრავდა მერია. კერძოდ, მერიამ, აუქციონის გარეშე ელექტრონული ტენდერის გამოცხადებით, სატენდერო წინადადების და ხელშეკრულების პროექტის სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში განთავსებით, გააკეთა მოწვევა ოფერტზე და პრეტენდეტებს მისცა საშუალება, მიეღოთ მონაწილეობა ტენდერში შესაბამისი შეთავაზებების გაკეთების გზით. ამასთან, არც ერთი მხარე არ ხდის სადავოდ იმ გარემოებას, რომ მერიის მიერ გაკეთებული შეთავაზება არ შეიცავდა ისეთ პირობას, რომელიც რომელიმე პრეტენდეტს უქმნიდა რაიმე ბარიერს მიეღო მონაწილეობა მასში.

მომჩივანმა, მიიღო რა მონაწილეობა ელექტრონულ ტენდერში და დააფიქსირა შესაბამისი ფასი - გააკეთა აქცეპტი, რაც გულისხმობდა მერიის მიერ შეთავაზებული პირობების მიღებას - მათ შორის, იმ პირობისა, რომ მერია მას მიაწვდიდა ინფორმაციას დასამუშავებელი ტერიტორიის და სამუშაოსთვის განსაზღვრული ვადების შესახებ. მხარეთა შორის მიღწეული შეთანხმების დამადასტურებელია სწორედ მათ შორის გაფორმებული სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება, რომელიც კონკრეტულად ამ ორ მხარეს შორის არსებულ სამართალურთიერთობას არეგულირებს. ხსენებული ხელშეკრულების შესრულების შეუძლებლობასა და მომჩივანის მხრიდან მისი შეწყვეტის მიზნობრიობაზე სააგენტო ვერ იმსჯელებს იმ გარემოებების გათვალისწინებით, რომ ეს მოითხოვს იმგვარი ფაქტობრივი გარემოებების შეფასებას, რომელთა ანალიზის კომპეტენცია და უფლებამოსილებაც სააგენტოს არ გააჩნია, მაგალითად, იყო თუ არა დასამუშავებელი ტერიტორია არასათანადო, იყო თუ არა ნიადაგი კლდოვანი, მიეკუთვნება ესა თუ ის ტერიტორია ნიადაგს თუ კლდეს და სხვა.

სააგენტოს შეფასებით, კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის სავარაუდო დარღვევის გონივრული ეჭვი იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში, ადგილი ექნებოდა ეკონომიკური აგენტის სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეშლის ფაქტს. კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევა შესაძლოა ასევე სახეზე ყოფილიყო იმ შემთხვევაშიც, თუ შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ მოთხოვნილი პირობები იქნებოდა დისკრიმინაციული, უპირატესობას მიანიჭებდა ან მორგებული იქნებოდა რომელიმე პრეტენდენტზე. ხოლო, იმ პირობებში როდესაც სადავოა მხარეთა მიერ მათი ორმხრივი ნების გამოვლენის საფუძველზე გაფორმებული ხელშეკრულების შესრულება და გარკვეული ტერიტორიის დამუშავების შეუძლებლობა/შესაძლებლობის საკითხი, დავის გადაწყვეტასა და განხილვაზე უფლებამოსილი ორგანო ვერ იქნება სააგენტო, ვინაიდან დავის შინაარსს წარმოადგენს მხარეთა შორის გაფორმებული ხელშეკრულების კონკრეტული ნორმების შესრულების საკითხი და არა ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება, რომელიც მეწარმე სუბიექტებს შორის გაუმართლებლად ზღუდავს კონკურენციას, რომელიმე მათგანის საქმიანობის შეფერხების გზით. ამ შემთხვევაში, გამოდის, რომ სააგენტომ უნდა შეისწავლოს - რამდენად სწორად განსაზღვრა მერიამ შესაბამისი ტერიტორია; დაადგინოს, მართლაც იყო თუ არა კონკრეტულ ტერიტორიაზე სამუშაოების შესრულება შეუძლებელი, საკმარისი იყო თუ არა კონკრეტული რაოდენობის მუშახელი და ა.შ., რისი განსაზღვრაც ცალსახად სცილდება როგორც კონკურენციის სააგენტოს უფლებამოსილებას, ასევე კონკურენციის კანონმდებლობის ფარგლებს და კანონის მე-10 მუხლის მოქმედების სფეროს.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოებების ანალიზის შედეგად, სააგენტო მიიჩნევს, რომ საჩივარი ვერ აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მატერიალური დასაშვებობის სტანდარტებს, კერძოდ, არ არსებობს შესაბამისი სმართლებრივი საფუძველი და სავარაუდო დარღვევის გონივრული ეჭვი, რის გამოც, სააგენტო მოკვლევის დაწყებას მიზანშეუწონლად მიიჩნევს.

სარეზოლუციო ნაწილი

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 17[1] მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტების, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის, 24-ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის, „საჩივრის ფორმა, მისი წარდგენის წესი და საჩივრის დასაშვებობასთან დაკავშირებული პროცედურები და ვადები“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 23 ოქტემბრის N38 ბრძანებით დამტკიცებული პროცედურის მე-13 მუხლის და „განცხადებისა და საჩივრის ფორმების, მათი წარდგენის წესი და განცხადებისა და საჩივრის დასაშვებობასთან დაკავშირებული პროცედურებისა და ვადების დამტკიცების თაობაზე“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2014 წლის 30 სექტემბრის №30/09-1 ბრძანების მე-7 მუხლის შესაბამისად,

სააგენტომ დაადგინა:

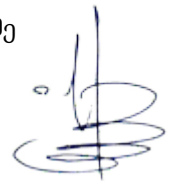
1. შპს „დეკორაციების და ქანდაკებების სახლის“ 2020 წლის 7 ოქტომბრის N01/487 საჩივარი არ იქნას დასაშვებად ცნობილი.

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.

ირაკლი ლექვინაძე



თავმჯდომარე