

## უფლების აღიარება, როგორც თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების შეძენის საფუძველი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლი განამტკიცებს საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების და მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლებას. საკუთრების უფლება წარმოადგენს თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების განვითარების საყრდენს, რომელსაც ეფუძნება ეკონომიკური თავისუფლება და სტაბილური სამოქალაქო ბრუნვა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დადგენილი პრაქტიკის მიხედვით, „საკუთრების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გარანტია მოიცავს ისეთი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის ვალდებულებას, რომელიც უზრუნველყოფს საკუთრებითი უფლების პრაქტიკულ რეალიზებას და შესაძლებელს გახდის საკუთრების შეძენის გზით ქონების დაგროვებას“.<sup>1</sup>

ქართული კანონმდებლობით, საკუთრების შეძენის ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს მართლობითი მფლობელობის დამადასტურებელი დოკუმენტის გარეშე (თვითნებურად) დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარება.

წინამდებარე სტატიის მიზანია განიხილოს უფლების აღიარება, როგორც თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების შეძენის საფუძველი. დასახულ ამოცანათა გადაწყვეტისას ნაშრომში გამოყენებულია ლოგიკური ანალიზი, წარმოდგენილია საკითხის ინფორმაციულ-შემეცნებითი ასპექტები, განხილულია სასამართლო პრაქტიკა.

**საკვანძო სიტყვები:** საკუთრება, თვითნებურად დაკავებული მიწა, პრივატიზაცია, უფლების აღიარება, სახელმწიფო ქონება, აღიარების კომისია.

### 1. შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოში სოციალისტური მეურნეობის სისტემიდან თანამედროვე საბაზრო ურთიერთობებზე გარდამავალ პერიოდში ეკონომიკური რეფორმების ცენტრალურ მიმართულებად მიჩნეულ იქნა სახელმწიფო ქონების კერძო საკუთრებაში გადაცემა, პრივატიზაცია.<sup>2</sup> შესაბამისად, დაიწყო სახელმწიფო მიწის რეფორმა, რომლის შედეგად საქართველოს მოქალაქეებს საკუთრებაში გადაეცათ საბჭოთა პერიოდში მათ სარგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთები.<sup>3</sup>

\* ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის სამართლის ფაკულტეტის აკადემიური ასისტენტი, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის მონვეული ლექტორი, სსიპ – იუსტიციის სასწავლო ცენტრის იურიდიული მიმართულების მონვეული ტრენერი, დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის ასოცირებული მკვლევარი, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პრივატიზების დეპარტამენტის წამყვანი სპეციალისტი.

<sup>1</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 29 დეკემბრის №2/3/1337 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ხათუნა წონერია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II.1.

<sup>2</sup> ყიფშიძე შ., პრივატიზაცია, როგორც საჯარო მმართველობის შემადგენელი ფუნდამენტური ელემენტი, ჟურნ. „ორბელიანი“, №4, 2021, 103.

<sup>3</sup> მსგავსი ისტორია აქვთ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს, რომელთაგან აღსანიშნავია გერმანიის, ჩეხეთის და პოლონეთის გამოცდილება პრივატიზების პროცესში, სადაც პრივატიზების რეფორმა განხორციელდა

მიწების დანაწილების დროს რეფორმა ხარვეზებით წარიმართა, მოსახლეობის ნაწილს საერთოდ არ გადაეცა შესაბამისი მიღება-ჩაბარების აქტები თუ საკუთრების უფლების დამადასტურებელი სხვა დოკუმენტაცია, ხოლო მოსახლეობის ნაწილმა თვითნებურად დაიკავა მიწის ნაკვეთები. ამიტომ კანონმდებელმა შესაძლებელი გახადა თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების გამარტივებული წესით მოპოვება. ამ მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა 2007 წელს მიიღო კანონი: „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებული მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ (შემდგომში – საკუთრების აღიარების კანონი). აღნიშნული კანონით განისაზღვრა თვითნებურად დაკავებული მიწის სტატუსი და დადგინდა მათზე საკუთრების უფლების მოპოვების წესი და პროცედურები.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარება დამახასიათებელია ქართული სინამდვილისათვის და მსგავს ფორმას, ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობა არ იცნობს. შესაბამისად, წინამდებარე სტატიაში თემის სპეციფიკიდან გამომდინარე ძირითადად ქართული პრაქტიკაა განხილული, თუმცა უცხო ქვეყნის გამოცდილებაც მეტნაკლებად არის წარმოდგენილი.

საკუთრების უფლების<sup>4</sup> აღიარების საკითხის კვლევა და არსებული პრაქტიკის შესწავლა აქტუალური საკითხია. აღნიშნულს ადასტურებს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებში დაინტერესებულ პირთა განცხადების სიმრავლე და სასამართლო დავების მრავალრიცხოვნება, რაც კვლევის აქტუალობას განსაკუთრებით ზრდის.

წინამდებარე სტატიაში განხილული იქნება ქართული საკანონმდებლო აქტები საკუთრების უფლების აღიარების ქრილში, ასევე შეფასებული იქნება ადმინისტრაციული წარმოებისა და მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში საკუთრების უფლების აღიარების შეფასების სტანდარტები, ხოლო დასკვნის სახით ჩამოყალიბდება შესაბამისი რეკომენდაციები.

## **2. საკუთრება, როგორც კონსტიტუციით დაცული უფლება**

საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „საკუთრების უფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია“. „საკუთრება აღიარებულია და უზრუნველყოფილია“ – გულისხმობს ლეგიტიმური საკუთრების დაცვას. ასეთი საკუთრება იმავდროულად ნდობისუნარიანი საკუთრებაა. ნდობის ფაქტორი საკუთრების ცნების მნიშვნელოვანი გარემოებაა. როგორც ამბობენ იგი აფუძნებს და ლეგიტიმურს ხდის საკუთრებას.<sup>5</sup> საკუთრების უფლება, ეს არის მართლწესრიგის სფეროში მოქცეულ უფლებათაგან ნივთზე ბატონობის ყველაზე მოცულობითი უფლება.<sup>6</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით „საკუთრების უფლება ბუნებითი უფლებაა, რომლის გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა. ყოველივე ეს

---

დაჩქარებული და ორგანული პრივატიზაციის სტრატეგიით. იხ.: Sack D., Vom Staat zum Markt, Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive, 2019, 4-5.

<sup>4</sup> საკუთრების უფლება დემოკრატიული და სოციალური სახელმწიფოს კეთილდღეობის წყაროა. იხ. Arsenault C., Property Rights for World's Poor Could Unlock Trillions in "Dead Capital": Economist, Thomson Reuters Foundation, 2016, 14.

<sup>5</sup> ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბ., 2007, 96.

<sup>6</sup> Schwab K.H., Prütting H., Sachenrecht, 32. Aufl., 2005, Rdnr. 306.

კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მენარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას. იმავდროულად, კერძო საკუთრება, როგორც ინსტიტუტი, საბაზრო ეკონომიკის ბირთვს წარმოადგენს. შესაბამისად, ის არის არა მხოლოდ მესაკუთრეებს შორის ეკონომიკური კონკურენციის, არამედ ასევე დემოკრატიული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობილების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა.<sup>7</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმმა საქმეში „დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ მიუთითა, რომ „საკუთრების შექმნის უფლება გულისხმობს პიროვნების შესაძლებლობას, გახდეს მესაკუთრე. ადამიანის მისწრაფება საკუთრების მოპოვებისკენ, მისთვის დამახასიათებელ ნორმალურ სოციალურ ქცევას წარმოადგენს. მისი ეს სწრაფვა პიროვნული თავისუფლების ერთგვარი გამოვლინებაა. საკუთრების შექმნის კონსტიტუციური უფლება ადგენს სახელმწიფოს ნეგატიურ ვალდებულებას, ხელი არ შეუშალოს ადამიანს, შექმნას მისი საკუთრება და ამის საფუძველზე უზრუნველყოს საკუთარი კეთილდღეობა. საკუთრება წარმოადგენს ადამიანის პირადი დამოუკიდებლობის, პიროვნული განვითარების ერთ-ერთ წყაროს. საკუთარი დამოუკიდებლობისა და კეთილდღეობის მიზნით ადამიანის მისწრაფება, შექმნას საკუთარი ქონება, უდავოდ იმსახურებს სახელმწიფოს პატივიცემას, რაც საკუთრების შექმნის ისეთ საკანონმდებლო რეგლამენტაციაში უნდა გამოიხატოს, რომელიც უზრუნველყოფს ერთი მხრივ ცალკეული ინდივიდის საკუთრების უფლებით შეუფერხებელ სარგებლობას, ხოლო მერე მხრივ ეფექტურ სამოქალაქო ბრუნვას.“<sup>8</sup>

სახელმწიფოსთვის მიწა უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური აქტივია.<sup>9</sup> სწორედ, კერძო საკუთრების ნახალისებას, „მინის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობას და მინის ფაქტობრივი სარგებლობის სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას“<sup>10</sup> ემსახურება ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარება.

### 3. საკუთრების უფლების აღიარების საფუძვლები

#### 3.1. თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთის ცნება

საქართველოში თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების საფუძვლებს, წესსა და პირობებს, აგრეთვე იმ ორგანოების უფლებამოსილებას, რომლებიც საკუთრების უფლების აღიარების პროცესში წარმოადგენენ სახელმწიფოს, არეგულირებს საკუთრების აღიარების კანონი.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისი №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. 5.

<sup>8</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე, „დანის მოქალაქე დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. 37-38.

<sup>9</sup> Dixon M., *Modern Land Law*, 7<sup>th</sup> ed., Routledge, 2010, 31.

<sup>10</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის №2/3/522,553 გადაწყვეტილება საქმეზე სპს „გრიშა ასორდია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II.18.

<sup>11</sup> საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“, 11/07/2007.

ზემოაღნიშნული კანონის პირველი მუხლის თანახმად, კანონის მიზანია მართლზომიერ მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ, აგრეთვე თვითნებურად დაკავებულ სახელმწიფო საკუთრების მინაზე ფიზიკური, კერძო სამართლის იურიდიული პირების ან კანონით გათვალისწინებული სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნების საკუთრების უფლების აღიარებით (შემდგომში – საკუთრების უფლების აღიარება) სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მინის ფონდის ათვისება და მინის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა. კანონი ერთმანეთისაგან მიჯნავს ორი ტიპის – მართლზომიერ მფლობელობაში არსებულ და თვითნებურად დაკავებულ ნაკვეთებს. განსახილველ შემთხვევაში, წინამდებარე სტატიის მიზანია თვითნებურად დაკავებულ მინის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების საკითხის განხილვა, შესაბამისად, ამ უკანასკნელზე შევჩერდებით.

საკუთრების აღიარების კანონის მიზნის გასაზღვრისას გასათვალისწინებელია მისი მიღების პერიოდისათვის არსებული ფაქტობრივი თუ სამართლებრივი რეალობა. აღნიშნული კანონის მიღებით კანონმდებელმა წაახალისა კერძო ინიციატივა და მოახდინა არსებული მინის რესურსის ათვისების სტიმულირება, სახელმწიფომ დაადგინა სახელმწიფო ქონების – მინის ნაკვეთების პრივატიზების გარკვეული შეღავათების შემცველი რეჟიმი.<sup>12</sup>

დასახელებული კანონის განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მინის ფონდის მნიშვნელოვანი ნაწილის თვითნებურად დაკავება, ერთი მხრივ აფერხებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მინის ფონდის ათვისებას და მინის ბაზრის განვითარებას, ხოლო მეორე მხრივ, მიუხედავად მოქალაქეთა მიერ სახელმწიფო საკუთრების მინის ნაკვეთებით მრავალწლიანი სარგებლობისა, ამ მინებზე უფლების რეგისტრაცია დაკავშირებული იყო მთელ რიგ სირთულეებთან და არსებული ვითარება განაპირობებდა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდის შეფერხებას, რადგან ამ მინის ნაკვეთებისა და მათზე საკუთრების უფლების საჯარო რეესტრში იდენტიფიცირების შეუძლებლობა გამოიწვია მათი საგადასახადო დაბეგვრის ობიექტად ქცევის შესაძლებლობას. აღნიშნული ღონისძიების საშუალებით სახელმწიფო მიზნად ისახავდა მინის ფონდის ათვისებასა და მინის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობას, ასევე, მინის ფაქტობრივი სარგებლობის სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას“.<sup>13</sup>

საკუთრების აღიარების კანონის მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტის თანახმად „თვითნებურად დაკავებული მინა – არის კანონის ამოქმედებამდე (2007 წლის 11 ივლისი) ფიზიკური პირის მიერ თვითნებურად დაკავებული სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მინის ნაკვეთი, რომელზედაც განთავსებულია საცხოვრებელი სახლი (აშენებული, მშენებარე ან დანგრეული) ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობა (აშენებული, მშენებარე ან დანგრეული), აგრეთვე დაინტერესებული ფიზიკური პირის საკუთრებაში ან მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული მინის ნაკვეთის მომიჯნავე, თვითნებურად დაკავებული მინის ნაკვეთი (შენობით ან მის გარეშე), რომელთა ჯამური ფართობი ბარში არ აღემატება 1.25 ჰექტარს, ხოლო „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად განსაზღვრულ მაღალმთიან დასახლებაში – 5 ჰექტარს, რომე-

<sup>12</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „სპს „გრიმა აშორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. 17.

<sup>13</sup> განმარტებითი ბარათი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მინის ნაკვეთებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/119949>> [31.08.2022].

ლიც საკუთრების უფლების აღიარების მოთხოვნის მომენტისთვის სახელმწიფოს მიერ განკარგული არ არის“.

### 3.2. საკუთრების უფლების აღიარებას დაქვემდებარებული მიწის ნაკვეთი

როგორც ზემოთ აღინიშნა საკუთრების აღიარების კანონის მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, აღიარებას ექვემდებარება სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. შესაბამისად, დასადგენია მხოლოდ სახელმწიფოს სახელზე სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში (შემდგომში – საჯარო რეესტრი) რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი ექვემდებარება აღიარებას, თუ მუნიციპალიტეტის სახელზე რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთებიც განიხილება საკუთრების უფლების აღიარების ობიექტად.

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს,<sup>14</sup> რომ საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებსა (შემდგომში – აღიარების კომისია) და სასამართლოებში განსხვავებული მიდგომაა მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლებით რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების აღიარების საკითხთან დაკავშირებით და მსგავს შემთხვევებში უარს ეუბნებიან დაინტერესებულ პირებს უფლების აღიარებაზე.

საქართველოში სახელმწიფო ქონების მართვასთან, განკარგვასა და სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს აწესრიგებს საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“,<sup>15</sup> რომლის მე-2 მუხლის თანახმად „სახელმწიფო ქონება არის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მოძრავი და უძრავი ნივთები, არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე. „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონი არ ვრცელდება საკუთრების უფლების აღიარების კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებზე. სწორედ, აღნიშნული ჩანაწერი წარმოშობს ბუნდოვანებას სადავობის დროს.

<sup>14</sup> იხ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2016 წლის 16 თებერვლის №33/1434-16, 2018 წლის 11 ოქტომბრის №33/1937-18 და 2019 წლის 4 დეკემბრის №33/2644-19 გადაწყვეტილებები. აღნიშნულ გადაწყვეტილებებში სააპელაციო სასამართლო მიუთითებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის და საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამის მუხლებზე, რომლის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან. სახელმწიფო საკუთრების მიწები გამიჯნულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზე რიცხულ მიწებზე და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ მიწებზე საკუთრების უფლების აღიარების ზოგადი კომპეტენციის მინიჭება არამართებულია. ამდენად, სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით კანონმდებლის მიერ აღიარების კომისიისთვის თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების დელეგირებულ უფლებამოსილებად აღიარება დამატებით ადასტურებს, რომ კანონით აღიარებას ექვემდებარება მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებაში და არა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთები. სხვა შემთხვევაში ეს წინააღმდეგობაში მოვიდოდა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილების გამიჯვნის პრინციპთან, ასევე, საკუთარი უფლებამოსილების სისრულისა და ექსკლუზიურობის და, რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების გამიჯვნის – დეცენტრალიზაციისა და სუბსიდიარობის პრინციპებთან. დაახლოებით მსგავს დასაბუთებას შეიცავს, საკუთრების აღიარებაზე უარის თქმის შესახებ აღიარების კომისიის გადაწყვეტილებებიც.

<sup>15</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტი, 21/07/2010.

მუნიციპალიტეტის ქონების სამართლებრივ მონესრიგებას ახდენს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომლის თანახმად მუნიციპალიტეტის ქონებას განეკუთვნება: მუნიციპალიტეტისათვის კანონით მიკუთვნებული ქონება; სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება; მუნიციპალიტეტის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შექმნილი, შეძენილი ან რეგისტრირებული ქონება.<sup>16</sup> შესაბამისად, შესაფასებელია აღიარების კანონის მიღებით კანონმდებელმა დაუშვა თუ არა თვითნებურად დაკავებულ ნაკვეთებზე მუნიციპალური საკუთრების აღიარების შესაძლებლობა.

1992 წელს საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტმა მიიღო N48 დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“, რომლის საფუძველზეც დაიწყო მიწის ნაკვეთების კერძო საკუთრებაში მასობრივი გადაცემა. საქართველოს მოქალაქეებზე საბჭოთა პერიოდში სარგებლობის უფლებით, კანონით დადგენილი ფორმით რიცხული საკარმიდამო, საბაღე და სააგარაკო მიწები უსასყიდლოდ გადავიდა მათ კერძო საკუთრებაში.<sup>17</sup>

აღსანიშნავია, რომ მიწის რეფორმის ეტაპი განვლო პოსტსაბჭოთა სისტემის ყველა ქვეყანამ. განსაკუთრებული და უნიკალურია აღმოსავლეთ გერმანიაში პრივატიზაციის პროცესი.<sup>18</sup> გერმანიის გაერთიანების შემდეგ შეიქმნა პრივატიზაციაზე პასუხისმგებელი ორგანო (Treuhandanstalt), რომელიც ფინანსთა ფედერალურ სამინისტროს (BMF) ექვემდებარებოდა. აღნიშნული ორგანოს ამოცანა იყო აღმოსავლეთ გერმანიის ეკონომიკის ინტეგრაცია დასავლეთ გერმანიის ეკონომიკაში, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა და პრივატიზების პროცესის ეფექტურად წარმართვა.<sup>19</sup> 1992 წელს კი შეიქმნა ქონების მართვისა და კონვერსიის კორპორაცია (BVVG), სახელმწიფო ფედერალური ორგანო, რომელიც დღემდე ახორციელებს სასოფლო-სამეურნეო და სატყეო ფართობების პრივატიზაციას.<sup>20</sup> გერმანიამ საქართველოსგან განსხვავებით დაჩქარებული პრივატიზაციის სტრატეგიას მიმართა, რაც გულისხმობდა სოციალური პასუხისმგებლობის მქონე და საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებულ პრივატიზაციას,<sup>21</sup> რომლის შედეგად სახელმწიფომ დაადგინა რა ქონება წარმოადგენდა კერძო საკუთრებას და რომელი აქტივი შეიძლებოდა ჩაბმული ეკონომიკურ ბრუნვაში.<sup>22</sup>

საქართველოში პირველი აქტი, რომელმაც განსაზღვრა საკუთრების უფლება გახლდათ 1993 წელს მიღებული საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საკუთრების უფლების შესახებ“. დასახელებული კანონის მე-3 მუხლის შესაბამისად „საქართველოს რესპუბლიკაში საკუთრე-

<sup>16</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 106 მუხლი, 05/02/2014.  
<sup>17</sup> „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“, საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის დადგენილება, №48, 18/01/1992 (ძალადაკარგულია 26/06/1997, №786).  
<sup>18</sup> Kloepfer M., Verträge als Instrumente der Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung in der Wasserwirtschaft, 2009, 31.  
<sup>19</sup> Kornai J., Making the Transition to Private Ownership, F&D, 2000, 12-13.  
<sup>20</sup> Rieger H. Ch., Die Privatisierung der Staatsunternehmen: Das Disinvestment-Desaster, 2001, 19.  
<sup>21</sup> აღნიშნული გულისხმობდა სოფლის ტერიტორიების ბალანსირებულ განვითარებას ფედერალურ და ადგილობრივ ინსტიტუტებთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რის შედეგად რეფორმა ძალიან მოკლე პერიოდს – 1990-1994 წლებს მოიცავდა, რეფორმის შედეგად განხორციელდა სახელმწიფო ქონების, მფლობელთათვის კერძო საკუთრებაში სწრაფი გადაცემა. იხ. Himmelmann G., Politische Bestimmungsmerkmale der Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. In Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos, 1988, 107-176.  
<sup>22</sup> Merkel W., Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialdemokratie: ein westeuropäischer Vergleich, 1992, 252.

ბის უფლების სუბიექტები (მესაკუთრენი) არიან საქართველოს მოქალაქეები, მოქალაქეობის არმქონე პირები, იურიდიული პირები და სახელმწიფო“. ამასთან, ამავე კანონის მე-12 მუხლით განისაზღვრა რომ „სახელმწიფო საკუთრებას განეკუთვნება საქართველოს რესპუბლიკის და მასში შემავალი ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების (მუნიციპალური) საკუთრება, რომელსაც მესაკუთრის მიერ უფლებამოსილი ორგანოები ფლობენ, სარგებლობენ და განკარგავენ მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად“.<sup>23</sup> ამრიგად, ნათელია, რომ საქართველოს მოქალაქეების მიერ მიწების თვითნებურად დაკავება და სარგებლობა იმ პერიოდში დაიწყო, როდესაც არ არსებობდა განცალკევებულად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება, მინა იმყოფებოდა სახელმწიფო საკუთრებაში.

საინტერესოა ჩეხეთის გამოცდილება, სადაც განხორციელდა სახელმწიფო/მუნიციპალური ქონების ვაუჩერიზაციის გზით პრივატიზება/ვაუჩერის მფლობელისათვის საკუთრებაში გადაცემა. ქვეყნის ყველა სრულწლოვანმა მოქალაქემ მიიღო ვაუჩერი, რომელიც არ ექვემდებარებოდა ყიდვა-გაყიდვას. მათ მფლობელებს შეეძლოთ საკუთრებაში მიეღოთ სახელმწიფო ქონება, მათ შორის, წილი სახელმწიფო საწარმოებში. აღნიშნული ფორმით პრივატიზებამ ხელი შეუწყო კერძო მესაკუთრეთა კლასის ჩამოყალიბებასა და სახელმწიფო ქონების თვითნებურად მიტაცების თავიდან აცილებას.<sup>24</sup>

აქვე აღსანიშნავია, რომ აღიარების კანონის მიღებამდე საკუთრების უფლების გადაცემა ხორციელდებოდა შესაბამისი სამსახურების (სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, საჯარო რეესტრის სააგენტო და მისი ტერიტორიული ორგანოები) მიერ, ამასთან, ნაკვეთის სახელმწიფო საკუთრებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს საკუთრებაში გადაცემა არ გამოირიცხავდა სარგებლობაში არსებული ნაკვეთის ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირების კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესაძლებლობას.<sup>25</sup>

უზენაესმა სასამართლომ ერთ-ერთ საქმეზე დეტალურად განმარტა, რომ „აღიარების კანონის ამოქმედებამდე პირის მიერ მოხდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის დაკავება. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის მოხსენიება არ ნიშნავს, რომ განცხადების განხილვის მომენტში მინა უცილობლად მხოლოდ სახელმწიფო საკუთრებაში უნდა იმყოფებოდა. ნაკვეთის სახელმწიფო საკუთრებიდან ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემით არ გაუქმებულა ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების შესაძლებლობა, ვინაიდან აღნიშნულით არ მომხდარა ნაკვეთის პრივატიზება, მისი განკერძოება“.<sup>26</sup> მითითებულ საქმეში საკასაციო სასამართლომ სახელმწიფო ქონების სტატუსის, მისი მნიშვნელობისა და საკუთრების უფლების აღიარებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის ისტორიული განვითარების მიმოხილვისა და სახელმწიფო საკუთრების ცნების სრულყოფილი განმარტების საფუძველზე, ცალსახად განსაზღვრა, რომ თვითნებურად დაკავებული მიწა, მათ შორის, მოიცავდა მუ-

<sup>23</sup> „საკუთრების უფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 15/07/1993.

<sup>24</sup> *Kloepfer M., Verträge als Instrumente der Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung in der Wasserwirtschaft, 2009, 42.*

<sup>25</sup> „ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს კანონი, პირველი და მე-3 მუხლი (ძალადაკარგულია 11/07/2007).

<sup>26</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 28 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-504-501(კ-17).

ნიციპალურ საკუთრებასაც, შესაბამისად, საკასაციო სასამართლომ საკუთრების უფლების აღიარება ამგვარ მიწის ნაკვეთებზე აბსოლუტურად დასაშვებად მიიჩნია. ზემოხსენებულ საქმეში განიმარტა, რომ „მუნიციპალური საკუთრება არ წარმოადგენს სახელმწიფო საკუთრების ნაირსახეობას, თუმცა წარმოადგენს საჯარო საკუთრების დამოუკიდებელ ნაირსახეობას. მოსახლეობის ინტერესებს შეესაბამება მათ მიერ თვითნებურად დაკავებულ მიწებზე მათივე საკუთრების უფლების აღიარება, ამ უფლების რეალიზაცია არ ადასტურებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრების უფლების შეზღუდვას“.<sup>27</sup>

მიუხედავად უზენაესის სასამართლოს ზემოაღნიშნული განმარტებისა, აღიარების კომისიებს და სასამართლოებში, რიგ შემთხვევებში უარყოფითი გადაწყვეტილებები მიიღება უფლებასაღიარებელი მიწის ნაკვეთის მუნიციპალიტეტის საკუთრების უფლებით რეგისტრაციის შემთხვევებში.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საკუთრების უფლების აღიარებას ექვემდებარება, როგორც სახელმწიფო, ასევე მუნიციპალური საკუთრების უფლებით რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი, რომელიც 2007 წლის 11 ივლისის მდგომარეობით არ იყო განკარგული.

### **3.3. შენობა-ნაგებობის არსებობა, როგორც საკუთრების უფლების აღიარების საფუძველი**

აღიარების შესახებ კანონის მე-2 მუხლის „გ“ პუნქტის თანახმად აღიარებას ექვემდებარება თვითნებურად დაკავებული სახელმწიფო საკუთრების სასოფლო ან არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი, რომელზედაც განთავსებულია საცხოვრებელი სახლი (აშენებული, მშენებარე ან დანგრეული) ან არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობა (აშენებული, მშენებარე ან დანგრეული).

კანონი საკუთრების აღიარებისას ერთმანეთისაგან განასხვავებს საცხოვრებელ სახლს და არასაცხოვრებელი დანიშნულების შენობას, აშენებულსა და დანგრეულ შენობას. ამრიგად, შენობის შეფასებისას არსებითია მისი დანიშნულების განსაზღვრა. აღიარების შესახებ კანონის მე-2 მუხლის „ვ“ პუნქტით, შენობა არის სამშენებლო მასალებისა და ნაკეთობებისგან შექმნილი კონსტრუქციული სისტემა, რომელიც გრუნტთან უძრავად არის დაკავშირებული, ქმნის გადახურულ სივრცეს და შემოსაზღვრულია კედლებით, კოლონებით ან/და სხვა შემომზღუდავი კონსტრუქციებით (მათ შორის, ხის კონსტრუქციით), გარდა დროებითი შენობისა. შესაბამისად, შენობა შესაძლებელია არსებობდეს არა მხოლოდ მეტალის კონსტრუქციის სახით, არამედ აგებული იყოს ხის მასალით. ხოლო, საქართველოს კანონი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის“ მე-3 მუხლის „პ“ ქვეპუნქტით ნაგებობა განიმარტება, როგორც სამშენებლო მასალებისა და ნაკეთობებისაგან შექმნილი კონსტრუქციული სისტემა, რომელიც გრუნტთან უძრავადაა დაკავშირებული.<sup>28</sup>

მიუხედავად, არსებული ჩანაწერისა სასამართლო პრაქტიკაში ყველაზე მეტად სწორედ შენობა-ნაგებობის არსებობის დადასტურების პრობლემა დგას. განსაკუთრებით თუ ნანგრევა მიწის ნაკვეთზე განთავსებული ან ხის კონსტრუქციითაა შენობა-ნაგებობა აგებული. აღი-

<sup>27</sup> იქვე.

<sup>28</sup> „შენობა-ნაგებობის ტერმინს აქვს ორმაგი დატვირთვა – მას აქვს როგორც სამშენებლო წესრიგის, ისე სამშენებლო დაგეგმვის სამართლისათვის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ბუნება“, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 177.

არების კომისიაში დაინტერესებული მხარის მტკიცების ტვირთს წარმოადგენს უფლებასა-ლიარებელი ნაკვეთზე განთავსებული შენობა-ნაგებობის ხანდაზმულობის დადასტურება. ხანდაზმულობა შესაძლებელია დადგინდეს ორთოფოტო (აეროფოტოგადაღება) ან ექსპერტიზის დასკვნით, რომელიც დაადასტურებს აღნიშნულ მიწის ნაკვეთზე შენობა-ნაგებობის (აშენებული, მშენებარე ან დანგრეული) აღიარების კანონის ამოქმედებამდე არსებობის ფაქტს.<sup>29</sup>

საკასაციო სასამართლოს განმარტებით, კანონმდებელმა გადამწყვეტი მნიშვნელობა მიანიჭა უფლებასაღიარებელ მიწის ნაკვეთზე განმცხადებლის მიერ შენობის განთავსებას, შენობის სახეს და მდგომარეობას. შესაბამისად, განმცხადებელმა უნდა დაადასტუროს ერთი მხრივ მიწის ნაკვეთის ფლობის, ხოლო, მეორე მხრივ შენობა-ნაგებობის განთავსების ფაქტი.<sup>30</sup> რადგან, თუ მიწის ნაკვეთზე განთავსებულია სახელმწიფოს შენობა-ნაგებობა, ასეთ მიწაზე ფიზიკურ პირს სამართლებრივი პრეტენზია ვერ ექნება. აქვე, „ნაგებობის სახელმწიფოს ობიექტად განხილვისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს არა სახელმწიფოს სახელზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის ფაქტს, არამედ, ვის მიერ არის შენობა აგებული და რა მიზნით. რადგან, თუ ნაგებობა აშენებულია სახელმწიფოს დაკვეთით, სახელმწიფოს ფულადი სახსრებით ან მესამე პირთა მიერ, თუმცა სახელმწიფოსათვის გადაცემის დათქმით, ასეთი ნაგებობები სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ობიექტებად უნდა განვიხილოთ“.<sup>31</sup>

ერთ-ერთ საქმეში საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ უარი უთხრა დაინტერესებულ პირს უფლების აღიარებაზე. განმცხადებელს განემარტა, რომ მოთხოვნილ მიწის ნაკვეთზე განთავსებული შენობა-ნაგებობის სიმცირიდან და დანიშნულებიდან გამომდინარე ის წარმოადგენდა დროებით ნაგებობას.<sup>32</sup> კომისიის გადაწყვეტილება ძალაში დარჩა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ,<sup>33</sup> თუმცა სააპელაციო სასამართლომ გადასინჯა ქვემდგომი ინსტანციის გადაწყვეტილება და განმარტა, რომ კომისიას გადაწყვეტილების მიღების, ხოლო სასამართლოს შეფასების დროს ერთობლიობაში უნდა გაეთვალისწინებინა მოწმეთა ჩვე-

<sup>29</sup> იხ. „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 ივლისის №376 დადგენილების მე-2 მუხლის, პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და აღიარების კანონის მე-5<sup>1</sup> მუხლის 3<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>30</sup> საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2021 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს- 1015(კ-19).

<sup>31</sup> იქვე.

<sup>32</sup> სხვა საქმეში მოქალაქეს აღიარების კომისიაში წარდგენილი ჰქონდა ექსპერტიზის დასკვნა, რომლითაც დგინდებოდა, რომ საცხოვრებელი სახლი ხის კონსტრუქციისაა. შენობა ეყრდნობა მიწის ნიშნულზე განთავსებულ ხის კოჭს, რომლის ქვეშაც მოწყობილია ბეტონის საფუძვლის კონსტრუქცია... სახლი საცხოვრებლად ვარგისია. აღიარების კომისიამ არ გაითვალისწინა ექსპერტიზის დასკვნა და განმარტა, რომ მიწის ნაკვეთზე განთავსებული იყო დროებითი (ხის) შენობა, რაც განცხადებაზე უარის თქმის საფუძველია. სასამართლოს მიერ არ იქნა გაიზიარებული კომისიის დასაბუთება. სასამართლომ მიუთითა, რომ დროებითი ნაგებობა არის ანაკრები ელემენტებისაგან შემდგარი, ასანყობ-დასაშლელი ანდა მობილური სისტემა, რომელიც მიწასთან დაკავშირებულია არამონოლითური ჩამაგრებით, ამ შემთხვევაში კი შენობა ეყრდნობა ხის კოჭს, რომლის ქვეშაც მოწყობილია ბეტონის საფუძვლის კონსტრუქცია. შესაბამისად, აღნიშნული ნაგებობად უნდა იქნას განხილული. იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 26 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/7960-17. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება ძალაში დარჩა თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2018 წლის 24 მაისის №3ბ/478-18 და საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 7 თებერვლის №ბს-1382(კ-18) გადაწყვეტილებებით.

<sup>33</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 23 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/6919-16.

ნები, ექსპერტის დასკვნა, რომლითაც დასტურდებოდა შენობა-ნაგებობის ხანდაზმულობა, მიწის ნაკვეთზე არსებული ნარგავების ასაკი, ასევე ის გარემოება რომ შენობა გამოიყენება საცხოვრებლად. შესაბამისად სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება განმცხადებლის მოთხოვნის დაკმაყოფილების შესახებ.<sup>34</sup>

#### **4. საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილი ორგანოები**

##### **4.1. თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია**

საკუთრების აღიარების კანონი და „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 ივლისის №376 დადგენილება განსაზღვრავს თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილ ორგანოებსა და მათ უფლებამოსილებას.

თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე, საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოსთან (ქ. თბილისში – თბილისის მუნიციპალიტეტის მერთან) არსებული თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია, ხოლო სისტემური რეგისტრაციის არეალებში საჯარო რეესტრი. ამასთან, საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით განსაზღვრული საკურორტო ადგილების, სამთო-სათხილამურო ცენტრებისა და შავი ზღვის სანაპიროს სარეკრეაციო სტატუსის მქონე ტერიტორიებზე საქართველოს მთავრობამ შესაძლებელია განსაზღვროს საკუთრების უფლების აღიარების უფლებამოსილების მქონე სხვა ორგანო.<sup>35</sup>

საკუთრების უფლების აღიარება, არის მუნიციპალიტეტისათვის სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილება ქონების განსახელმწიფოებრიობაზე, რომლის განხორციელებაზე დარგობრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.<sup>36</sup>

აღიარების კომისია არის კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის შექმნისა და საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით დამტკიცებული ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესით.

აღიარების კომისია იქმნება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით – ბრძანებით. კომისია შედგება მუნიციპალიტეტის მერიის თანამდებობის პირებისგან/მოხელეებისგან. კომისიის წევრად აგრეთვე შეიძლება და-

<sup>34</sup> თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 26 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/1839-18.

<sup>35</sup> საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“, 11/07/2007, მე-4 მუხლი.

<sup>36</sup> იქვე, მე-4 მუხლის 1<sup>2</sup> პუნქტი. სახელმწიფო ქონების მმართველი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად არის ეკონომიკის სამინისტრო.

ინიშნონ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები (მათი თანხმობით), რომელთა რაოდენობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა ნახევარზე მეტი. კომისიის წევრად შეიძლება ასევე დაინიშნოს სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენელი, ამავე სააგენტოს თანხმობით. კომისიის მუშაობაში, სათათბირო ხმის უფლებით, შეიძლება, მოწვეული იქნას კომისიის უფლებამოსილების სფეროსადმი მიკუთვნებულ საკითხებში კომპეტენტური, შესაბამისი ცოდნისა და გამოცდილების მქონე ექსპერტები/სპეციალისტები და სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლები. კომისიის წევრთა რაოდენობა უნდა იყოს კენტი, მაგრამ არანაკლებ 5 და არაუმეტეს 11 წევრისა.<sup>37</sup>

აღიარების კომისიაში უფლებამოსილების განხორციელებისათვის კომისიის წევრებს ანაზღაურება არ მიეცემათ. გამონაკლისია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერთან არსებული თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის წევრები, რომელთა საქმიანობა შეიძლება დაფინანსდეს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის გამოყოფილი ფინანსური რესურსებიდან, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ განსაზღვრული ოდენობითა და წესით.<sup>38</sup>

აღიარების კომისია უფლებამოსილია შესამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში განიხილოს და გადაწყვიტოს საკუთრების უფლების აღიარების საკითხი.<sup>39</sup> კომისია დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერის წინაშე, თუმცა აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ მერს აქვს უფლებამოსილება შეამოწმოს კომისიის გადაწყვეტილების კანონიერება ან მიზანშეწონილობა. არავის აქვს უფლება, მოახდინოს რაიმე ზეგავლენა ან/და ჩაერიოს კომისიის საქმიანობაში, გადაწყვეტილების მიღების მიზნით. თუ დადგინდება მინის ნაკვეთის თვითნებურად ფლობის ფაქტი და დაინტერესებული პირი აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს, კომისია გასცემს საკუთრების უფლების მოწმობას და დამონმებულ საკადასტრო აგეგმვით/აზომვით ნახაზს, რომელზეც სხვა საკადასტრო მონაცემებთან ერთად ასახული უნდა იყოს საკუთრების უფლებააღიარებული მინის ნაკვეთის და შენობა-ნაგებობების საზღვრები და ფართობი, რომელთა საფუძველზეც საკუთრების უფლებააღიარებულ მინის ნაკვეთზე საკუთრების უფლება რეგისტრირდება საჯარო რეესტრში.<sup>40</sup> კომისიის გადაწყვეტილება საჩივრდება პირდაპირ სასამართლოში მისი გაცნობიდან 1 თვის ვადაში.

#### 4.2. სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს უფლებამოსილება მინის ნაკვეთის აღიარებაზე

2016 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა „მინის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების

<sup>37</sup> „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მინის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 ივლისის №376 დადგენილება, მე-5-6 მუხლები.

<sup>38</sup> საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მინის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“, 11/07/2007, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>39</sup> წარმოება მიმდინარეობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VIII თავით განსაზღვრული ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოებით. დეტალურად იხ.: აღიარების კანონის მე-11-12 მუხლი და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 31 დეკემბრის №487 ბრძანების 31-ე მუხლი.

<sup>40</sup> იქვე, მე-18 მუხლი.

სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სპორადული რეგისტრაცია<sup>41</sup> და სისტემური რეგისტრაციის<sup>42</sup> (შემდგომ – სისტემური რეგისტრაცია) ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე საკადასტრო სამუშაოების სისტემურად შესრულება და საკუთრების უფლების რეგისტრაცია.

2021 წელს, აღნიშნულ კანონსა და საკუთრების აღიარების კანონში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით სისტემური რეგისტრაციის ფარგლებში საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრულ გეოგრაფიულ არეალში (არეალებში) მდებარე თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე უფლებამოსილ ორგანოდ განისაზღვრა საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.

„მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნებისათვის, სისტემური რეგისტრაციის გეოგრაფიული არეალების განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №798 ბრძანებით განისაზღვრა, რომ თვითმმართველი ქალაქების (თბილისი, ქუთაისი, ფოთი, ბათუმი, რუსთავი) გარდა საქართველოს ყველა მუნიციპალიტეტში თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარებაზე გადაწყვეტილებას მიიღებს საჯარო რეესტრი, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო რეესტრის შესახებ“ ინსტრუქციით გათვალისწინებული წესით. ხოლო, თვითმმართველ ქალაქებში საკუთრების უფლების აღიარებას კვლავ აღიარების კომისიები უზრუნველყოფენ.

ამასთან, აღსანიშნავია რომ სისტემური რეგისტრაცია უნდა დასრულდეს 2025 წლის 1 იანვრამდე. სისტემური რეგისტრაციის დასრულების შემდეგ შესაბამის გეოგრაფიულ არეალში მდებარე თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარება გაგრძელდება ჩვეულებრივ, აღიარების კომისიების მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.<sup>43</sup>

სისტემური რეგისტრაციის გეოგრაფიულ არეალში, სპორადული რეგისტრაციის ფარგლებში საჯარო რეესტრი ვალდებულია დაადგინოს არსებობს თუ არა სარეგისტრაციოდ წარდგენილ მიწის ნაკვეთზე ან მის ნაწილზე საკუთრების უფლების ან მართლზომიერი მფლობელობის (სარგებლობის) დამადასტურებელი დოკუმენტი. თუ დადგინდა, რომ სარეგისტრაციო ობიექტზე უფლების დამდგენი დოკუმენტი არ არსებობს და დაინტერესებული პირი გამოხატავს თანხმობას, სააგენტო განიხილავს თვითნებურად დაკავებულ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების საკითხს. თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთ-

<sup>41</sup> სპორადული რეგისტრაცია – ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე დაინტერესებული პირის განცხადებისა და მის მიერ წარდგენილი სარეგისტრაციო დოკუმენტაციის საფუძველზე მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლებისა და რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილების რეგისტრაცია. იხ., „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

<sup>42</sup> იქვე., სისტემური რეგისტრაცია – განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლებისა და რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილების რეგისტრაცია პროაქტიულ საფუძველზე.

<sup>43</sup> „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნებისათვის, სისტემური რეგისტრაციის გეოგრაფიული არეალების განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №798 ბრძანების მე-2 მუხლი.

რების უფლების აღიარება დასაშვებია რეგისტრაციით დაინტერესებულ იმ პირზე, რომელიც 2007 წლის 20 სექტემბრისთვის<sup>44</sup> იყო სრულწლოვანი.<sup>45</sup>

თუ სარეგისტრაციო ობიექტი არ აკმაყოფილებს თვითნებურად დაკავებული მიწისთვის კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს, სააგენტო იღებს რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილებას.<sup>46</sup>

საჯარო რეესტრის გადაწყვეტილება რეგისტრაციაზე უარის თქმის, სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების ან შეწყვეტის შესახებ, მისი ოფიციალურად გაცნობიდან, ხოლო გადაწყვეტილების გამოქვეყნების შემთხვევაში – გამოქვეყნებიდან 30 კალენდარული დღის ვადაში, შეიძლება გასაჩივრდეს საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში და მხოლოდ შემდგომ სასამართლოს წესით.<sup>47</sup>

## 5. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში განხილულ იქნა უფლების აღიარება, როგორც თვითნებურად დაკავებულ მიწის ნაკვეთზე საკუთრების შექმნის საფუძველი.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საკუთრების უფლება „მჭიდროდ არის დაკავშირებული ადამიანის ღირსებასა და თავისუფლებასთან, იგია ადამიანის არსებობისა და საქმიანობის ქონებრივი საფუძველი“.<sup>48</sup>

ვინაიდან, კანონმდებელმა დაუშვა საკუთრების უფლების აღიარება, შესაბამისი სამართლებრივი გარანტიები უნდა შეიქმნას აღნიშნული უფლების რეალიზებისათვის. პირველ ყოვლისა სასურველია ცვლილება შევიდეს საკუთრების უფლების აღიარების კანონში და ნათლად განისაზღვროს თვითნებურად დაკავებული მიწის ნაკვეთის ცნება. რაც გამორიცხავს აღიარების კომისიების უარს განმცხადებლის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე, ამასთან, ამ კუთხით შეამცირებს დავებს სასამართლოში.

ასევე, აუცილებელია დაზუსტდეს, როგორი შენობა-ნაგებობები<sup>49</sup> შეიძლება დაქვემდებაროს აღიარებას, რათა გამოირიცხოს აღიარების კომისიების თვითნებური გადაწყვეტილების მიღების ფაქტები.

ისევე, როგორც ნებისმიერი სხვა დავის შემთხვევაში აღიარების დავებზეც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სასამართლოს განმარტებებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე სასურველია მოსამართლეებმა ფართო განმარტება მისცენ სამართლის პრობლემურ საკითხებს, რაც

<sup>44</sup> 2007 წლის 20 სექტემბერს ამოქმედდა საქართველოს პრეზიდენტის №525 ბრძანებულება „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“.

<sup>45</sup> საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 31 დეკემბრის №487 ბრძანება „საჯარო რეესტრის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე, 31 და 37<sup>ე</sup> მუხლები.

<sup>46</sup> ვინაიდან, საკუთრების უფლების აღიარებაზე საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს უფლებამოსილება, 2022 წლის 01 იანვრიდან იღებს სათავეს, სასამართლო პრაქტიკაში რეესტრის გადაწყვეტილების შეფასების საკითხი არ დამდგარა, ამიტომ ამ ეტაპზე აღნიშნულ საკითხზე დეტალურად აღარ შევჩერდები.

<sup>47</sup> იხ. „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 820, 19/12/2008, 29-ე მუხლი.

<sup>48</sup> კუბლაშვილი კ., ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, თბ., 2020 წელი, გვ. 247. ასევე იხ.: Goo SH., Sourcebook on Land Law, 3rd Ed., Cavendish Publishing, 2002, 42.

<sup>49</sup> მოცემულ შემთხვევაში ზოგადი კრიტერიუმები იგულისხმევა, სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე შესაძლებელია ტერმინთა განმარტებაში შენობა-ნაგებობების ცნების კიდევ უფრო დაზუსტება.

ხელს შეუწყობს ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას და აამაღლებს დავის გადაწყვეტის ხარისხს.

**ბიბლიოგრაფია:**

1. საქართველოს კონსტიტუცია, 24/08/1995.
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 05/02/2014.
3. საქართველოს კანონი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“, 11/07/2007.
4. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტი, 21/07/2010.
5. „საკუთრების უფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, საქართველოს პარლამენტის უწყებანი, 15/07/1993.
6. „ფიზიკური პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების სარგებლობაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის კერძო საკუთრებად გამოცხადების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 1663, 28/10/1998 (ძალადაკარგულია 11/07/2007).
7. „საჯარო რეესტრის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 820, 19/12/2008.
8. „საქართველოს რესპუბლიკაში სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის რეფორმის შესახებ“, საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის დადგენილება, №48, 18/01/1992 (ძალადაკარგულია 26/06/1997, №786).
9. „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების წესისა და საკუთრების უფლების მოწმობის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 ივლისის №376 დადგენილება.
10. „მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნებისათვის, სისტემური რეგისტრაციის გეოგრაფიული არეალების განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2021 წლის 31 დეკემბრის №798 ბრძანება.
11. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2019 წლის 31 დეკემბრის №487 ბრძანება „საჯარო რეესტრის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე.
12. ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბ., 2007, 96.
13. კუბლაშვილი კ., ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, თბ., 2020, 247.
14. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 177.
15. ყიფშიძე შ., პრივატიზაცია, როგორც საჯარო მმართველობის შემადგენელი ფუნდამენტური ელემენტი, ჟურნ. „ორბელიანი“, №4, 2021, 103.
16. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 2 ივლისის №1/2/384 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქეები – დავით ჯიმშელიშვილი, ტარიელ გვეტაძე და ნელი დალალიშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. 5.
17. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 26 ივნისის №3/1/512 გადაწყვეტილება საქმეზე, „დანის მოქალაქე დანის მოქალაქე ჰეიკე ქრონქვისტი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. 37-38.
18. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 27 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „სპს „გრიშა აშორდია“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II. 17-18.
19. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2020 წლის 29 დეკემბრის №2/3/1337 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ხათუნა ნონერია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II.1.
20. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2021 წლის 18 მარტის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს- 1015(კ-19).

21. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2019 წლის 7 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №ბს-1382(კ-18).
22. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2019 წლის 4 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/2644-19.
23. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 26 გადაწყვეტილება საქმეზე №3/1839-18.
24. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 11 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/1937-18.
25. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2018 წლის 24 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე №3ბ/478-18.
26. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის გადაწყვეტილება საქმეზე 2016 წლის 16 თებერვლის №3ბ/1434-16.
27. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 26 დეკემბრის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/7960-17.
28. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 23 თებერვლის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/6919-16.
29. განმარტებითი ბარათი „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/119949>> [31.08.2022]
30. *Arsenault C.*, Property Rights for World’s Poor Could Unlock Trillions in “Dead Capital”: Economist, Thomson Reuters Foundation, 2016, 14.
31. *Rieger H.Ch.*, Die Privatisierung der Staatsunternehmen: Das Disinvestment-Desaster, 2001, 19.
32. *Dixon M.*, Modern Land Law, 7<sup>th</sup> ed., Routledge, 2010, 31.
33. *Goo SH.*, Sourcebook on Land Law, 3<sup>rd</sup> ed., Cavendish Publishing, 2002, 42.
34. *Himmelmann G.*, Politische Bestimmungsmerkmale der Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. In Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden: Nomos, 1988, 107–176.
35. *Kloepfer M.*, Verträge als Instrumente der Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung in der Wasserwirtschaft, 2009, 31, 42.
36. *Kornai J.*, Making the Transition to Private Ownership, F&D, 2000, 12-13.
37. *Merkel W.*, Verstaatlichung, Privatisierung und Sozialdemokratie: ein westeuropäischer Vergleich, 1992, 252
38. *Sack D.*, Vom Staat zum Markt, Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive, 2019, 4-5.
39. *Schwab K.H., Prütting H.*, Sachenrecht, 32. Aufl., 2005, Rdnr. 306.