შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

"ვამტკიცებ"

ადგილობრივი თვითმმართველი
ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი მამრიკიშვილი

"25" 09 2018 წელი

N 64/36

ეგზ: N1

2016 წელს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სფეროებში დადგენილი წესების დაცვაზე ზედამხედველობის განხორციელების, დარღვევათა გამოვლენის და კანონმდებლობის შესაბამისად მათზე რეაგირების, დარღვევათა თავიდან ასაცილებლად პრევენციულ ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

შემაჯამებელი მიმოხილვა 3

რეკომენდაციები 5

შესავალი 7

ძირითადი ტექსტი 12

სამშენებლო სამართალდარღვევები 12

თვითნებურად დაკავებული მიწის ფართები 17

განსაკუთრებულ სამშენებლო რეგულირების ზონაში განსაზღვრული ზონები 19

მშენებარე ობიექტის კონსერვაცია 22

ობიექტების ექსპლუატაციაში მიღებაზე უარი 25

წინა აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევები 27

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი 32

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა 2016 წელს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სფეროებში დადგენილი წესების დაცვაზე ზედამხედველობის განხორციელების, დარღვევათა გამოვლენის და კანონმდებლობის შესაბამისად მათზე რეაგირების, დარღვევათა თავიდან ასაცილებლად პრევენციულ ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს 2016 წელს გამოვლენილი აქვს სამშენებლო სამართალდარღვევების 1178 ფაქტი. მათ შორის, 104 ფაქტზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი ძალაში არ არის შესული და დაკისრებული ჯარიმის ამოღება ვერ განხორციელდა. აღუსრულებელი სამართლებრივი აქტებისა და ამოუღებელი ჯარიმების წილი საკმაოდ მაღალია. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ მოქმედი რეგულაციებისა და არსებული პრაქტიკის პირობებში სამშენებლო სამართალდარღვევებზე ეფექტიანი რეაგირება ვერ ხორციელდება.
- 2016 წელს მერიამ გაასხვისა 37 მიწის ნაკვეთი (საერთო ფართი 17 330 კვ. მ), რომელთა აღწერილობით ნაწილში მითითებული იყო მათი თვითნებურად დაკავების შესახებ. გასხვისებული ფართებიდან სამსახურის მიერ რეაგირება განხორციელებულია მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, ხოლო დანარჩენ 36 ფაქტზე, მიუხედავად იმისა, რომ მერიის სსიპ – ქონების მართვის სააგენტო ფლობდა ამ ინფორმაციას და განთავსებული იყო მის ელექტრონულ ვებგვერდზე, ზედამხედველობის სამსახურის მიერ რეაგირება არ განხორციელებულა.
- 2016 წელს განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონაში, სამშენებლო სამუშაოების ან მშენებლობის ეტაპის მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში დაუსრულებლობისათვის, 2 შემთხვევაში ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს არ განუხორციელებია კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურები და არ გაუვრცელებია საჯარიმო სანქციები.
- 2007 – 2015 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე კონსერვაციის გარეშე მიტოვებულია, დაახლოებით, 112 მშენებარე ობიექტი. მშენებელი ორგანიზაციების მიერ კონსერვაციის გარეშე მიტოვებულ ობიექტებზე, სავარაუდოდ, ირღვევა უსაფრთხოებისა და სანიტარიული დაცვის ნორმები. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ დაზიანდეს კონსტრუქციული ელემენტები, რაც გამორიცხავს სამშენებლო ღონისძიებათა

შემდგომი გაგრძელების შესაძლებლობას. კონსერვაციის გარეშე მიტოვებული შენობა-ნაგებობა საფრთხეს უქმნის მოსაზღვრე შენობებსა და ტერიტორიას. კონსერვაციის გარეშე მიტოვებული 112 მშენებარე ობიექტიდან, დაჯარიმდა მხოლოდ 12 სამშენებლო ორგანიზაცია. აუდიტის ობიექტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირმა) ვერ დაასაბუთა 112 სამშენებლო ორგანიზაციიდან, მხოლოდ 12 მათგანის დაჯარიმების მიზეზი.

- ზედამხედველობის სამსახურის მიერ ექსპლუატაციაში მიუღებელი ობიექტებიდან, 62 მიეკუთვნება მე-3 და მე-4 კლასის მშენებლობებს, რაც მოიცავს მრავალფუნქციურ ობიექტებსა და მრავალსართულიან საცხოვრებელ ბინებს. აღნიშნულ ობიექტებზე პირველადი შემოწმებისას გამოვლინდა შეუსაბამობები, რის გამოც სამსახურმა არ მიიღო ექსპლუატაციაში, ხოლო დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსწორების დასადასტურებლად განმეორებითი შემოწმება არ განხორციელებულა. აღნიშნული ობიექტების უმრავლესობაში ცხოვრობს მოსახლეობა, რამაც შეიძლება ობიექტებით მოსარგებლე პირებს უსაფრთხოების პრობლემები შეუქმნას.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევა-ნაკლოვანებები ვრცელი ფორმით და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია №1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა მიმართოს საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივით – სამშენებლო სამართალდარღვევებზე ადმინისტრაციული წარმოების შედეგების ძალაში შესვლის წესის ცვლილებასთან დაკავშირებით, კერძოდ, მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა დაარეგულიროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მსგავსად, მისი გამოქვეყნების გათვალისწინებით. შედეგად, მუნიციპალიტეტს ექნება ეფექტური ბერკეტები, სამართალდარღვევებზე გამოტანილი გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესში. სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლით და აღსრულებით, მერიას შესაძლებლობა ექნება სამართალდამრღვევთა მიმართ გაატაროს შესაბამისი ქმედითი და პრევენციული ხასიათის ზომები, რითაც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მოხდება დამატებითი თანხების მობილიზება.

რეკომენდაცია №2: მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შეიმუშაოს სტრატეგია და წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მერიის სამსახურებს შორის გამართულ კოორდინაციას და ინფორმაციის გაცვლის შესაძლებლობას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს დარღვევა-ნაკლოვანებების დროულ გამოვლენას, მათზე რეაგირებას, ასევე პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებას.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შეისწავლოს განსაკუთრებულ სამშენებლო ზონებში, მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში სამუშაოების დაუსრულებლობის მიზეზები, საკითხის მოსაწესრიგებლად დაგეგმოს და გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები. ასევე მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

რეკომენდაცია №4: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია, შეიმუშაოს უსაფრთხოების ისეთი მექანიზმები, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება მიტოვებული შენობა-ნაგებობების დადგენილი წესით კონსერვაცია; ასევე კანონმდებლობის ფარგლებში გაატაროს დამატებითი ღონისძიებები იმ მშენებელი ორგანიზაციების მიმართ, რომელთა მიერ კონსერვაციის გარეშე იქნა მიტოვებული შენობა-ნაგებობები.

რეკომენდაცია №5: პროექტის დარღვევით წარმოებული მშენებლობების კონტროლის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია

შეიმუშავოს დამატებითი პროცედურები, რომლითაც უზრუნველყოფს ობიექტების პერიოდულ გადამოწმებას და სანებართვო პირობებთან შესაბამისობაში მოყვანას. აღნიშნული ღონისძიებების გატარებით შესაძლებელი იქნება ობიექტების უსაფრთხო ექსპლუატაცია და ავარიული სიტუაციების შემცირება.

რეკომენდაცია №6: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს საკითხი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევების ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება. ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

შესავალი

აუდიტის საგანი და სახეობა

2016 წელს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სფეროებში დადგენილი წესების დაცვაზე ზედამხედველობის განხორციელების, დარღვევათა გამოვლენის და კანონმდებლობის შესაბამისად მათზე რეაგირების, დარღვევათა თავიდან ასაცილებლად პრევენციულ ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების შესაბამისობის აუდიტი.

აუდიტის მიზანი, კრიტერიუმი და მასშტაბი

აუდიტის საგნის მომწესრიგებელ კანონმდებლობასთან და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან (შემდგომში – კრიტერიუმი) შესაბამისობის შესახებ დასკვნების გაკეთება, რეკომენდაციების შემუშავება და აუდიტის ანგარიშის გაცემა.

აუდიტის ანგარიშში, მათი გამოვლენის შემთხვევაში, აისახება:

- მოქმედ კანონმდებლობასთან და მარეგულირებელ ნორმებთან შეუსაბამობა – საქმიანობის წარმართვის, საჯარო რესურსების გამოყენების და საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების მოთხოვნების დაუცველობა.
- საქმიანობის არაეფექტიანობა – აუდიტის ობიექტის მიერ ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაუცველობა.
- შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციის სისუსტეები ან/და ნაკლოვანებები.
- ნებისმიერი სხვა საკითხი, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო ფინანსების მართვის გასაუმჯობესებლად ან/და საჯარო სექტორში ერთგვაროვანი პრაქტიკის დასანერგად.

აუდიტის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, ანგარიში ვერ უზრუნველყოფს აბსოლუტურ რწმუნებას აუდიტის საგნის კრიტერიუმ(ებ)თან სრული შესაბამისობის შესახებ. ამასთანავე, აუდიტი იგეგმება და ტარდება პროფესიული განსჯის საფუძველზე, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი შერჩევის პრინციპებზე დაყრდნობით და შესაძლებელია არ მოიცვას აუდიტის საგნის ყველა ელემენტი.

აუდიტის მასშტაბად განისაზღვრა 2016 წელს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ სფეროებში დადგენილი წესების დაცვაზე ზედამხედველობის განხორციელების, დარღვევათა გამოვლენის და კანონმდებლობის შესაბამისად მათზე რეაგირების,

დარღვევათა თავიდან ასაცილებლად პრევენციულ ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების შესაბამისობა.

აუდიტის სტანდარტები

აუდიტორული პროცედურები ჩატარდება უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად.

ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა

აუდიტის ობიექტის ხელმძღვანელობა პასუხისმგებელია 2016 წელს განხორციელებული საქმიანობის მოქმედი კანონმდებლობითა და სხვა მარეგულირებელი ნორმებით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.

ხელმძღვანელობა ასევე პასუხისმგებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე მოწოდებული ინფორმაციის სისრულესა და სისწორეზე. ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა ასევე მოიცავს შიდა კონტროლის სისტემის შემუშავებას, დანერგვასა და შენარჩუნებას, რაც საჭიროა საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის პროცესის იმგვარი წარმართვისათვის, რომელიც არ შეიცავს შეცდომით ან განზრახ არამართლზომიერი ქმედებით (თაღლითობით) გამოწვეულ არსებით კანონშეუსაბამობებს.

აუდიტორის პასუხისმგებლობა

აუდიტორი პასუხისმგებელია აუდიტის ანგარიშში ასახული ფაქტობრივი გარემოებების სისწორესა და მიზანშეწონილობაზე. აუდიტი წარიმართა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს პროფესიული ეთიკის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაცვას, ასევე აუდიტის დაგეგმვასა და ჩატარებას გონივრული რწმუნების მისაღებად იმის შესახებ, რომ აუდიტის ობიექტის მიერ 2016 წელს განხორციელებული საქმიანობა არ შეიცავს მოქმედ საკანონმდებლო და სხვა მარეგულირებელ ნორმებთან არსებითი შეუსაბამობის ფაქტებს. აუდიტი ჩატარდა შერჩევის პრინციპზე დაყრდნობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ ამოწმებს ყველა ფინანსურ ოპერაციას. აუდიტის ანგარიში არ წარმოადგენს საქმიანობის კანონმდებლობასთან სრულად შესაბამისობის გარანტიას. აუდიტის პროცესის თანდაყოლილი შეზღუდვების გამო, აუდიტის მსვლელობისას არსებობს რისკი, რომ გარკვეული შეუსაბამობები დარჩეს შეუმჩნეველი, იმის მიუხედავად, რომ აუდიტი დაიგეგმა და შესრულდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

აუდიტი ითვალისწინებს პროცედურების ჩატარებას საკმარისი და შესაფერისი აუდიტორული მტკიცებულებების მოსაპოვებლად, აუდიტორული მოსაზრების

გამყარების მიზნით. პროცედურები შეირჩევა აუდიტორული განსჯის საფუძველზე, რაც მოიცავს არსებითი რისკების შეფასებას. ჩვენ მიერ განხორციელებული აუდიტორული პროცედურები შესაფერისია არსებული გარემოებისთვის.

გამოყენებული კრიტერიუმები[1]

- საქართველოს კანონი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“;
- „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 15 იანვრის №1-2 დადგენილება;
- „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ცალკეულ ტერიტორიებზე სამშენებლო სამუშაოების მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში დაუსრულებლობისათვის ჯარიმის ოდენობის განსაზღვრის თაობაზე“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-98 დადგენილება.
- „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურში ცალკეულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სამშენებლო სამართალდარღვევათა საქმისწარმოებისათვის დოკუმენტების ფორმების დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 30 დეკემბრის №20-96 დადგენილება;
- „მშენებლობის უსაფრთხოების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 27 მაისის №361 დადგენილება.

ზოგადი ინფორმაცია აუდიტის ობიექტის საქმიანობის შესახებ

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური წარმოადგენს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურულ ერთეულს, რომლის ძირითადი ამოცანებია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის, ქალაქის იერსახის, გარე რეკლამის, აბრის, გარე ვაჭრობის, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის, ხმაურის ნორმების დაცვის ზედამხედველობა, დარღვევათა გამოვლენა და კანონმდებლობის შესაბამისად მათზე რეაგირება, დარღვევათა თავიდან ასაცილებლად პრევენციულ ღონისძიებათა დაგეგმვა და განხორციელება.

[1] 2016 წელს მოქმედი რედაქციის მიხედვით.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური ხელმძღვანელობს საქართველოს კანონმდებლობითა და თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტებით. სამსახური ანგარიშვალდებულია თბილისის მერისა და თბილისის მთავრობის წინაშე.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური შედგება სტრუქტურული ქვედანაყოფებისაგან, რომლის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია სქემის სახით:

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური თავისი საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით, ვალდებულია:

- განახორციელოს ზედამხედველობა და კონტროლი თბილისის ტერიტორიაზე მიმდინარე ყველა სახის სამშენებლო, სარეკონსტრუქციო და სარემონტო სამუშაოებზე და აღნიშნულ საქმიანობასთან დაკავშირებით დადგენილი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი წესრიგის დაცვაზე;
- დადგენილი წესით მოახდინოს სამშენებლო საქმიანობის განმახორციელებელი ფიზიკური ან/და იურიდიული პირების შემოწმება, მათი საქმიანობის შეჩერება, აშენებული, აღდგენილი, რეკონსტრუირებული ან/და დამონტაჟებული შენობა-ნაგებობების მთლიანი ან ნაწილობრივი დემონტაჟი;
- გამოსცეს აქტი დასრულებული ობიექტის ექსპლუატაციაში მიღების ან ექსპლუატაციაში მიღებაზე უარის თქმის შესახებ;
- აწარმოოს კონტროლი ხეებისა და მწვანე ნარგავების დაზიანებაზე, თვითნებურ გაჩეხვაზე, გადატანაზე ან/და მწვანე ნარგავების მოვლა-აღდგენის წესების დარღვევაზე;
- კანონმდებლობით დადგენილი წესით, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში განიხილოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეები და სამართალდამრღვევთა მიმართ გამოიყენოს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ზომები და სხვ.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის დაფინანსება ხორციელდება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ გამოვლენილ სხვადასხვა სახის სამართალდარღვევაზე დაკისრებულმა თანხის ოდენობამ 6 436.0 ათასი ლარი შეადგინა[2], მათ შორის, 2 936.0 ათასი ლარი გადახდილია ბიუჯეტში. გადაუხდელი თანხებიდან აღსრულებაზე გადაცემულია 1 005.0 ათასი ლარი, სასამართლო დავები მიმდინარეობს 1 101.0 ათას ლარზე, 873.0 ათას ლარის ამოღება ვერ ხერხდება მიღებული გადაწყვეტილებების დამრღვევ პირებზე ჩაუბარებლობის გამო, ხოლო 521.0 ათას ლარზე საჩივრების განხილვა არ არის დასრულებული. გარდა ამისა, ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების საფასურმა 180.9 ათასი ლარი, ხოლო დაჩქარებული წესით ექსპლუატაციაში მიღების მომსახურების თანხამ – 133.5 ათასი ლარი შეადგინა.

[2] ანგარიშში ასახული მონაცემები წარმოდგენილია 01.01.2018 წლის მდგომარეობით.

ძირითადი ტექსტი

სამშენებლო სამართალდარღვევები

საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში ქ. თბილისის მერიის მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური ახდენს სამართალდარღვევის ფაქტების გამოვლენასა და მასზე რეაგირებას. გამოვლენილ სამშენებლო სამართალდარღვევებზე ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის უფლებამოსილი პირი გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს – დადგენილებას, რომლითაც განისაზღვრება სხვადასხვა სანქცია დამრღვევი სუბიექტების მიმართ. დაჯარიმებული სუბიექტები იხდიან დაკისრებულ თანხებს ან დადგენილებას ასაჩივრებენ ზემდგომ ორგანოში, ქ. თბილისის მერიაში, რის საფუძველზეც იწყება ადმინისტრაციული წარმოება. ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში ხდება საჩივრის განხილვა და ქ. თბილისის მერი გამოსცემს ბრძანებას საჩივრის დაკმაყოფილების ან დაუკმაყოფილებლობის თაობაზე. საჩივრის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის დადგენილებით განსაზღვრული სანქციები რჩება ძალაში. 2016 წელს ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურმა გამოავლინა 1178 სამართალდარღვევის ფაქტი და დამრღვევი სუბიექტები დააჯარიმა 6 436.0 ათასი ლარით. აღნიშნული თანხიდან გადახდილია 2 936.0 ათასი ლარი, ხოლო 3 500.0 ათასი ლარი გადაუხდელია (აღნიშნული თანხა მოიცავს: აღსრულებაზე გადაცემულ 1 005.0 ათას ლარს, სასამართლოში გასაჩივრებულ – 1 101.0 ათას ლარს, 873.0 ათას ლარს, რომლის ამოღება ვერ ხერხდება მიღებული გადაწყვეტილებების ადრესატებზე ჩაუბარებლობის გამო, ხოლო 521.0 ათას ლარზე – საჩივრების განხილვა არ არის დასრულებული).

კრიტერიუმი: „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირები საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემენ შესაბამის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს[3]. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სამართლებრივი აქტის სახეებია – ნორმატიული აქტი და ინდივიდუალური აქტი.[4] ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური წარმოადგენს თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურულ ერთეულს[5], რომლის ხელმძღვანელი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ საფუძველზე, სამშენებლო სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით გამოსცემს

[3] საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 61-ე მუხლი, პირველი ნაწილი.

[4] საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“, მე-2 მუხლი, მეორე ნაწილი.

[5] ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 15 იანვრის №1-2 დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მე-2 მუხლი, პირველი პუნქტი.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს – დადგენილების სახით.[6] სამართალდამრღვევის მიერ მითითებული დადგენილების ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების შემთხვევაში, უფლებამოსილი თანამდებობის პირი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის[7] საფუძველზე გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს – ბრძანების სახით.[8]

„საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის" შესაბამისად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ძალაში შედის მხარისათვის კანონით დადგენილი წესით გაცნობისთანავე ან გამოქვეყნების დღეს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ოფიციალური გაცნობა ნიშნავს დაინტერესებული მხარისათვის მის უშუალოდ გადაცემას ან ფოსტის მეშვეობით გაგზავნას[9]. დაინტერესებული მხარისათვის, ფოსტის მეშვეობით გაცნობის მიზნით გაგზავნილი სამართლებრივი აქტი არ შედის ძალაში და შესაბამისად, არ აღსრულდება, თუ მხარე უარს აცხადებს მის მიღებაზე, მხარის ადგილსამყოფელი უცნობია ან მას სამართლებრივი აქტი არ ჩაბარებია.

გამოვლენილი გარემოება: აუდიტის ობიექტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წელს გამოვლენილი სამართალდარღვევის 1178 ფაქტიდან, 355 შემთხვევაში – დამრღვევმა სუბიექტებმა, ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის უფროსის დადგენილება სანქციის დაკისრების თაობაზე, გაასაჩივრეს ზემდგომ ორგანოში, ქ. თბილისის მერიაში და დაიწყო შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოება. ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოხდა საჩივრების განხილვა და 246 შემთხვევაში სარჩელი არ დაკმაყოფილდა. შესაბამისად, სამართალდამრღვევებზე დაკისრებული სანქციები დარჩა ძალაში და მერიას უნდა დაეწყო შესაბამისი სამართლებრივი პროცედურები მათ აღსასრულებლად. აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა აღნიშნულ 246 შემთხვევაში სამართლებრივი აქტების აღსრულებისა და სანქციების გადახდის მიზნით განხორციელებული რეაგირებების მდგომარეობა. შედეგად გამოვლინდა:

10 შემთხვევა, როდესაც მერიამ არ დააკმაყოფილა სამართალდამრღვევი პირების საჩივარი, რომლებსაც ზედამხედველობის სამსახურმა ჯარიმის სახით დააკისრა 77.0 ათასი ლარის გადახდა. თუმცა მიუხედავად იმისა, რომ საჩივრები არ დაკმაყოფილდა და

[6] საქართველოს კანონი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი", 25-ე მუხლის მე-15 ნაწილი.
[7] საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი", 201-ე მუხლი.
[8] საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", 61-ე მუხლი, მესამე ნაწილი, „ა" ქვეპუნქტი.
[9] საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი", 54-58-ე მუხლები.

დაკისრებული სანქციები დარჩა ძალაში, მათი აღსრულების მიზნით, მერიის მიერ საქმისწარმოება არ გაგრძელებულა. აუდიტის ჯგუფის მიერ საკითხზე ყურადღების გამახვილების შემდეგ, აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში აღნიშნულ სამართალდარღვევებზე საქმისწარმოება გაგრძელდა (დაინტერესებულ მხარეებს გაეგზავნათ შეტყობინებები).

გარდა აღნიშნულისა, გამოვლინდა 94 შემთხვევა, როდესაც დამრღვევმა სუბიექტებმა ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის უფროსის დადგენილება დაჯარიმების შესახებ, გაასაჩივრეს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ქ. თბილისის მერიაში. ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება აღნიშნული საჩივრების დაუკმაყოფილებლობის თაობაზე. თუმცა ეს გადაწყვეტილებები ძალაში შესული არ არის. იმ მიზეზით, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად გამოცემული ბრძანება ძალაში შედის უნებართვო მშენებლობის მწარმოებელი პირისათვის მისი გაცნობისთანავე[10]. მუნიციპალიტეტი ადმინისტრაციული საჩივარზე გამოტანილ გადაწყვეტილებასა და შესაბამის ბრძანებას გაცნობის მიზნით დამრღვევ სუბიექტებს უგზავნის ფოსტით. მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციებით და დადგენილი პრაქტიკით, იმისათვის, რომ აღნიშნული სამართლებრივი აქტი შევიდეს ძალაში და დაიწყოს მისი აღსრულება, აუცილებელია, სუბიექტმა ჩაიბაროს გადაწყვეტილება. იმ შემთხვევაში, თუ პირი შეტყობინებას არ ჩაიბარებს, სამართლებრივი აქტი ძალაში ვერ შევა. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა, რომლითაც განსაზღვრულია დამრღვევი პირებისათვის შესაბამისი სანქციის დაკისრება, დამოკიდებულია თავად დამრღვევი სუბიექტების გადაწყვეტილებაზე, ჩაიბარებენ თუ არა შესაბამის შეტყობინებას.

შესაბამისად, 94 შემთხვევაში სამართალდამრღვევმა სუბიექტებმა ისარგებლეს აღნიშნული საკანონმდებლო ხარვეზით. მათ დაჯარიმება გაასაჩივრეს ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიაში. აღნიშნულ შემთხვევებში, მერიის მიერ გამოცემულია ბრძანება საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე. მიღებული გადაწყვეტილებები დაინტერესებულ მხარეებს გაეგზავნათ გასაცნობად, თუმცა მათი ნაწილი მითითებულ მისამართზე არ იმყოფება, ნაწილი კი უარს აცხადებს ჩაბარებაზე. „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ შესაბამისად, სამართლებრივი აქტები ძალაში შესული არაა და მერიას არ აქვს სამართლებრივი მექანიზმები დამატებითი ღონისძიებების განსახორციელებლად. აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნულ 94 შემთხვევაში, დაკისრებული ჯარიმა შეადგენს 796.0 ათას ლარს. იმის გამო, რომ

[10] აქტის ოფიციალური გაცნობა ნიშნავს სამართალდამრღვევისათვის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გადაცემას ან ფოსტის მეშვეობით გაგზავნას.

სამართლებრივი აქტები ძალაში შესული არ არის, აღსრულების პროცესი შეჩერებულია, ხოლო სამართალდარღვევის გამოვლენიდან გასულია საკმაო პერიოდი (ერთი წელი და მეტი).

წარმოდგენილი დოკუმენტების მიხედვით, ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს 2016 წელს გამოვლენილი აქვს სამშენებლო სამართალდარღვევების 1178 ფაქტი და ჯარიმის სახით დარიცხული აქვს 6 436.0 ათასი ლარი. მათ შორის, 104 ფაქტზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი ძალაში არ არის შესული და დაკისრებული ჯარიმის – 873.0 ათასი ლარის ამოღება ვერ განხორციელდა[11]. აღუსრულებელი სამართლებრივი აქტებისა და ამოუღებელი ჯარიმების წილი საკმაოდ მაღალია. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ მოქმედი რეგულაციებისა და არსებული პრაქტიკის პირობებში, სამშენებლო სამართალდარღვევებზე ეფექტური რეაგირება ვერ ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსისა[12] და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით[13] დარეგულირებულია სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლის პროცედურა, კერძოდ: შსს-ს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის მიერ ვიდეოფირზე ან/და ფოტოფირზე დაფიქსირებული ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევის[14] შედეგად შედგენილი საჯარიმო ქვითარი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, ფოსტით ეგზავნება სამართალდამრღვევს. თუ სამართალდამრღვევის მიერ არ მოხდება საჯარიმო ქვითრის ჩაბარება, სამინისტრო საჯარიმო ქვითარს (სამართლებრივ აქტს) საჯაროდ აქვეყნებს სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვედზე[15] და იგი ძალაში შესულად ითვლება გამოქვეყნებიდან 30-ე დღეს. სამართლებრივი აქტი ძალაში შესვლისთანავე წარმოშობს შესაბამის სამართლებრივ შედეგებს[16].

რეკომენდაცია №1: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტმა მიმართოს საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივით, სამშენებლო სამართალდარღვევებზე ადმინისტრაციული წარმოების შედეგების ძალაში შესვლის წესის ცვლილებასთან დაკავშირებით, კერძოდ, მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლა დაარეგულიროს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მსგავსად, მისი გამოქვეყნების გათვალისწინებით. შედეგად,

[11] გარდა აღნიშნულისა, 2016 წელს მწვანე ნარგავების დაზიანების ფაქტებზე დაფიქსირებული დარღვევებიდან, ოთხ შემთხვევაში მერიის მიერ არ დაკმაყოფილდა ადმინისტრაციული საჩივარი, ხოლო ბრძანება აღნიშნულის შესახებ, არ ჩაბარებია სამართალდამრღვევ პირებს. შედეგად, ჯარიმის სახით დაკისრებული 2.0 ათასი ლარის (თითოეულზე – 0.5 ათასი ლარი) ამოღება ვერ ხერხდება.

[12] საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 290[1] მუხლის მეხუთე ნაწილი, 313-ე მუხლის მე-18 ნაწილი.

[13] „ვიდეოფირზე ან/და ფოტოფირზე დაფიქსირებულ სამართალდარღვევის ფაქტზე საჯარიმო ქვითრის საჯაროდ გამოქვეყნების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2017 წლის 31 ოქტომბრის №534 ბრძანება.

[14] ავტოსატრანსპორტო საშუალების მართვის წესების დარღვევა.

[15] www.police.ge

[16] ბრძანება ძალაშია 2017 წლის 1 ნოემბრიდან.

მუნიციპალიტეტს ექნება ეფექტიანი ბერკეტები, სამართალდარღვევებზე გამოტანილი გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესში. სამართლებრივი აქტის ძალაში შესვლით და აღსრულებით, მერიას შესაძლებლობა ექნება სამართალდამრღვევთა მიმართ გაატაროს შესაბამისი ქმედითი და პრევენციული ხასიათის ზომები, რითაც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მოხდება დამატებითი თანხების მობილიზება.

თვითნებურად დაკავებული მიწის ფართები

კრიტერიუმი: ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს ევალება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული მიწის ფართების თვითნებურად დაკავებისა და მათზე უნებართვო მშენებლობების ფაქტების გამოვლენა. ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური სამშენებლო საქმიანობაზე სამართალდარღვევის საქმის წარმოებას იწყებს დამრღვევის მიმართ მითითების გაცემით.

თუ მიწის ნაკვეთი სახელმწიფო ან თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაა და უნებართვო მშენებლობის მწარმოებელი პირი დადგენილია, სამსახური მითითების გაცემისა და შემოწმების აქტის შედგენის საფუძველზე იღებს დადგენილებას უნებართვო მშენებლობის დემონტაჟისა და დამრღვევისათვის საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ, რომლის გასაჩივრებაც არ აჩერებს აღნიშნული დადგენილების მოქმედებას დემონტაჟის ნაწილში[17].

გამოვლენილი გარემოება: ქ. თბილისის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს 2016 წელს გამოვლენილი აქვს მიწის ფართების თვითნებურად დაკავებისა და მათზე წარმოებული უნებართვო მშენებლობების 450 ფაქტი, შედეგად, დამრღვევ პირებზე ჯარიმის სახით დარიცხულია 3 924.0 ათასი ლარი. აქედან, გადახდილია 754.0 ათასი ლარი, ხოლო 3 170.0 ათას ლარზე მიმდინარეობს საქმის წარმოება სხვადასხვა ინსტანციაში.

აუდიტის ჯგუფი დაინტერესდა, რამდენად სრულყოფილად ასრულებდა სამსახური თავის ფუნქციებს აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში და ჩაატარა დამატებითი აუდიტორული პროცედურები. კერძოდ, შევისწავლეთ მერიის მიერ 2016 წელს გამოცხადებული ქონების პრივატიზების აუქციონები, რომლის შედეგად დავადგინეთ პრივატიზებული ფართებიდან რამდენი იყო თვითნებურად დაკავებული და რამდენ მათგანზე ფლობდა ინფორმაციას ზედამხედველობის სამსახური. აღნიშნულ პერიოდში მერიის მიერ გასხვისებულია 37 მიწის ნაკვეთი (საერთო ფართი – 17 330 კვ. მ), რომელთა აღწერილობით ნაწილში მითითებული იყო მათი თვითნებურად დაკავების შესახებ. გასხვისებული ფართებიდან სამსახურის მიერ რეაგირება განხორციელებულია მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, ხოლო დანარჩენ 36 ფაქტზე, მიუხედავად იმისა, რომ მერიის სსიპ - ქონების მართვის სააგენტო ფლობდა ამ ინფორმაციას და განთავსებული იყო მის ელექტრონულ ვებგვერდზე, ზედამხედველობის სამსახურის მიერ რეაგირება არ მოჰყოლია.

სამსახურის პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, ისინი არ ფლობდნენ სრულ ინფორმაციას თვითნებურად დაკავებული ფართობების შესახებ. აღნიშნული მიუთითებს

[17] საქართველოს კანონი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“, 25-ე მუხლი, მე-2 – 4 პუნქტები.

ზედამხედველობის სამსახურის მიერ უფლება-მოვალეობების არასრულყოფილად შესრულებაზე და მსგავსი ტიპის დარღვევების გამოსავლენად სუსტი კონტროლის მექანიზმების არსებობაზე. შედეგად არსებობს რისკი, რომ აღნიშნული სახის დარღვევები ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე იყოს მნიშვნელოვნად მეტი.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური ვალდებული იყო გამოევლინა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული მიწის ფართების თვითნებურად დაკავებისა და მათზე უნებართვო მშენებლობების ფაქტები. აღნიშნულის შემდეგ, სამსახურს უნდა გაეცა მითითება დარღვევის გამოსასწორებლად, რომლის გათვალისწინების შემთხვევაში, შეწყდებოდა საქმის წარმოება, ხოლო გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, სამსახურს უნდა გამოეყენებინა კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზომები. კერძოდ, თუ არ მოხდებოდა მითითებით განსაზღვრული დარღვევის გამოსწორება, თითოეულ შემთხვევაში გავრცელდებოდა საჯარიმო სანქცია – 10.0 ათასი ლარის ოდენობით.

გამომდინარე იქიდან, რომ ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურმა ამ შემთხვევაში არ დაიცვა კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურები, მას არ გამოუვლენია მიწის ფართების თვითნებურად დაკავების ფაქტები, შესაბამისად, არ გაუცია მითითებები დარღვევების გამოსასწორებლად.

ამრიგად, თვითნებურად დაკავებულ 36 მიწის ფართობთან დაკავშირებით, ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს არ გაუცია მითითება, არ გამოსწორებულა ხარვეზები და არც კანონმდებლობით გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები გავრცელებულა. შესაბამისად, აღნიშნული მიწის ნაკვეთების პრივატიზება განხორციელდა შემზღუდავი პირობით, გაიყიდა უკონკურენტო გარემოში და მერიამ დაკარგა მეტი შემოსავლის მიღების შესაძლებლობა.

რეკომენდაცია №2: მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შეიმუშაოს სტრატეგია და წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მერიის სამსახურებს შორის გამართულ კოორდინაციას და ინფორმაციის გაცვლის შესაძლებლობას. აღნიშნული ხელს შეუწყობს დარღვევა-ნაკლოვანებების დროულ გამოვლენას, მათზე რეაგირებას, ასევე პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებას.

განსაკუთრებულ სამშენებლო რეგულირების ზონაში განსაზღვრული ზონები

კრიტერიუმი: მოქმედი კანონმდებლობით, განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონაში სამშენებლო სამუშაოების ან მშენებლობის ეტაპის მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში დაუსრულებლობისათვის, პასუხისმგებლობის ზომად განსაზღვრულია ჯარიმა – ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე შემოწმების აქტის დღისათვის არსებული სამშენებლო პროექტით გათვალისწინებული ასაშენებელი (სადემონტაჟო) შენობა - ნაგებობების საერთო ფართობის თითოეულ კვადრატულ მეტრზე – 0,5 ლარის ოდენობით[18], ხოლო არაფუნქციონირებადი/მიტოვებული შენობა - ნაგებობების განვითარების მიზნით მშენებლობის ნებართვის დადგენილ ვადაში აუღებლობისათვის, პასუხისმგებლობის ზომად განსაზღვრულია ჯარიმა – შემოწმების აქტის შედგენის დღიდან ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე, არსებული შენობა - ნაგებობის საერთო ფართობის თითოეულ კვადრატულ მეტრზე – 0,5 ლარის ოდენობით[19].

გამოვლენილი გარემოება: 2016 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ 2013 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 1 ივლისამდე განხორციელებული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. შედეგად გამოვლინდა და აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებულია, რომ 6 ობიექტზე დარღვეულია სამშენებლო სამუშაოების ან მშენებლობის ეტაპის მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში დასრულების წესი. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, ანგარიშში დაფიქსირებულ დარღვევებზე რეაგირება, სამსახურის მხრიდან დღემდე არ განხორციელებულა[20].

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი მონაცემების შესწავლის შედეგად, მსგავსი დარღვევები გამოვლინდა მიმდინარე პერიოდშიც. კერძოდ, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტში, განსაკუთრებულ სამშენებლო ზონებში მდებარეობს 2 ობიექტი, რომელთა მშენებლობა დასრულებული არ არის და რომლებზეც სამსახურს კანონმდებლობის შესაბამისად საჯარიმო სანქცია არ გაუვრცელებია:

- ქ. თბილისში, გორგასლის №25-ში (ს/კ 01.18.04.004.001; 01.18.04.004.002), ფაბრიკის შესახვევში არსებული ბალნეოლოგიური კურორტის ყოფილი საქვაბის შენობის ტერიტორიაზე, შპს „მეიდან ჯგუფს“ უნდა აეშენებინა

[18] ქ. თბილისის მთავრობის 2011 წლის 24 აგვისტოს №23.06.942 დადგენილება; ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წელი 30 დეკემბრის №20-98 დადგენილება.
[19] ქ. თბილისის მთავრობის დადგენილება №20-99.
[20] 1. მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე რესტორან „არაგვისა“ და თამარ მეფის ხიდს შორის (ს/კ 01.15.03.002.002). 2. მთაწმინდა - კრწანისის რაიონში, საქანელას ქ. №18 - ში (ს/კ 01.15.04.003.008). 3. მ. ჯავახიშვილის ქუჩისა და მტკვრის მარჯვენა სანაპიროს მიმდებარედ/მარჯვენა სანაპირო №10, დაღმართი საქანელა №9, ქუჩა სანაპირო №6 (ს/კ 01.15.04.004.045). 4. მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე სანაპიროს ქ. №8 (ს/კ 01.15.03.022.077). 5. მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე სანაპიროს ქ. №4 და №6 (ს/კ 01.15.03.010.018). 6. მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე სანაპიროს ქ. №4 და №6 (ს/კ 01.15.03.010.018).

სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ცენტრი და საცხოვრებელი კომპლექსი. სსიპ - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის ელექტრონულ სისტემაში[21] არსებული ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნულ ობიექტზე მშენებლობა უნდა დაწყებულიყო 2009 წლის 14 ივლისს და დასრულებულიყო 2012 წლის 17 ივლისს. დასრულების ვადა კომპანიის მოთხოვნის საფუძველზე გაგრძელდა 2015 წლის 17 ივლისის ჩათვლით. ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მშენებლობა დაუსრულებელია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნულ ობიექტთან დაკავშირებით სამსახურში სამშენებლო სამართალდარღვევის საქმის წარმოება არ ჩატარებულა. 2018 წლის მაისში, აუდიტის ჯგუფი შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე გაეცნო გორგასლის №25-ში არსებულ მდგომარეობას და დადასტურდა, რომ აღნიშნულ მისამართზე სამშენებლო სამუშაოები დასრულებული არ არის.

სურათი 1: ქ. თბილისი, გორგასლის №25 – 2018 წლის მაისის მდგომარეობით

- ქ. თბილისში აღმაშენებლის №164-ში (ს/კ 01.13.07.024.027) შპს „კინოქალაქს“ უნდა განეხორციელებინა კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები (მოსამზადებელი სამუშაოები; ნაგებობა №1 და №2-ის გამზადება; ბეტონის საფუძვლის მოწყობა; ნაგებობა №1 და №2-ის მონტაჟი; ჭიშკრების მოწყობა; სამშენებლო ნაგვის გატანა; აბრის განთავსება). სსიპ - ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის არქიტექტურის სამსახურის ელექტრონულ სისტემაში არსებული ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნულ ობიექტზე მშენებლობა უნდა დაწყებულიყო 2017 წლის 26 ოქტომბერს და უნდა დასრულებულიყო 2017 წლის 26 დეკემბერს. ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, მშენებლობა

[21] www.tas.ge

შეჩერებული და დაუსრულებელია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, აღნიშნულ ობიექტთან დაკავშირებით სამსახურში სამშენებლო სამართალდარღვევის საქმის წარმოება არ ჩატარებულა. 2018 წლის მაისში, აუდიტის ჯგუფმა შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებთან ერთად, ადგილზე დაათვალიერა აღმაშენებლის №164-ში არსებული მდგომარეობა და დაადასტურდა, რომ აღნიშნულ მისამართზე სამშენებლო სამუშაოები განხორციელებულია ნაწილობრივ.

სურათი 2: ქ. თბილისი, აღმაშენებლის №164 – 2018 წლის მაისის მდგომარეობით

წარმოდგენილ 2 შემთხვევაში ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს არ განუხორციელებია კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურები და არ გაუვრცელებია საჯარიმო სანქციები განსაკუთრებულ სამშენებლო ზონებში სამშენებლო სამუშაოების ან მშენებლობის ეტაპის მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში დაუსრულებლობისათვის. შესაბამისად, ქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი კარგავს დამატებითი შემოსავლების მიღების შესაძლებლობას.

რეკომენდაცია №3: მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) შეისწავლოს განსაკუთრებულ სამშენებლო ზონებში, მშენებლობის ნებართვით დადგენილ ვადაში სამუშაოების დაუსრულებლობის მიზეზები, საკითხის მოსაწესრიგებლად დაგეგმოს და გაატაროს ქმედითი ღონისძიებები. ასევე მუნიციპალიტეტმა უნდა გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ წინა აუდიტის შედეგად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებებზე რეაგირება.

მშენებარე ობიექტის კონსერვაცია

კრიტერიუმი: საქართველოს ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, სანებართვო პირობების შესრულება და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების პროცესი რეგულირდება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილებით. კანონმდებლობის მიხედვით, დამკვეთის მიერ მშენებლობის პროცესის 6 თვეზე მეტ ხანს შეჩერების შემთხვევაში, უნდა მოხდეს მშენებარე ობიექტის კონსერვაცია.

კონსერვაცია გულისხმობს ობიექტის მდგრადობის, უსაფრთხოებისა და სანიტარიული ნორმების დაცვას, მისი კონსტრუქციული ელემენტების დაუზიანებლად შენარჩუნებას, რაც უზრუნველყოფს სამშენებლო ღონისძიებათა შემდგომი გაგრძელების შესაძლებლობას, ამასთანავე, მოსაზღვრე შენობებისა და ტერიტორიების უსაფრთხოებას.

მშენებარე ობიექტის კონსერვაციის პროცესი მოიცავს:

- სანებართვო პირობებით გათვალისწინებული სამშენებლო სამუშაოების შესრულების შეჩერებას;
- კონსერვაციის პირობების განსაზღვრას და კონსერვაციისათვის აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელებას;
- დამკვეთის მიერ ობიექტის პერიოდულ დათვალიერებას, უსაფრთხოების მიზნით.

კონსერვაცია შესაძლებელია არა უმეტეს სამი წლისა, ხოლო განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონაში – არა უმეტეს ერთი წლის ვადით. განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ, დამკვეთი ვალდებულია გააგრძელოს დაკონსერვებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობა ან მოახდინოს დემონტაჟი.

„პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ 50-ე მუხლის მიხედვით, მშენებარე ობიექტის დადგენილი წესის დარღვევით მიტოვება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე – გამოიწვევს დაჯარიმებას 10 000 ლარის ოდენობით.

გამოვლენილი გარემოება: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით გაირკვა, რომ 2007-2015 წლებში ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე კონსერვაციის გარეშე მიტოვებულია, დაახლოებით, 112 მშენებარე ობიექტი. მშენებელი ორგანიზაციების მიერ კონსერვაციის გარეშე მიტოვებულ ობიექტებზე, სავარაუდოდ, ირღვევა უსაფრთხოებისა და სანიტარიული ნორმები. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ დაზიანდეს კონსტრუქციული ელემენტები, რაც გამორიცხავს სამშენებლო ღონისძიებათა შემდგომი

გაგრძელების შესაძლებლობას. კონსერვაციის გარეშე მიტოვებული შენობა-ნაგებობა საფრთხეს უქმნის მოსაზღვრე შენობებსა და ტერიტორიას.

აუდიტის ჯგუფმა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის წარმომადგენელთან ერთად შერჩევით დაათვალიერა მშენებარე ობიექტები. შედეგად დადგინდა, რომ არ არის დაცული უსაფრთხოების მოთხოვნები. კერძოდ, სამშენებლო ობიექტზე შესაძლებელია უცხო პირთა შეღწევა (სათანადოდ არ არის მოწყობილი უსაფრთხოების ღობე და ჭიშკარი), ობიექტები არ არის შეფუთული დამცავი ბადით, არ არის გატანილი სამშენებლო ნარჩენები, არ არის დაცული მოსაზღვრე შენობებისა და ტერიტორიების უსაფრთხოება, დარღვეულია ასევე კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა მოთხოვნები.

საქართველოში მოქმედი რეგულაციების თანახმად, მიტოვებული შენობა-ნაგებობები დასრულებული ან დემონტირებული უნდა იყოს. მერიას (შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს) არ აქვს გამოყენებული დამატებითი მექანიზმები, რითაც უზრუნველყოფს კონსერვაციის გარეშე მიტოვებულ შენობა-ნაგებობებთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრასა და შესაძლო რისკების თავიდან აცილებას.

სურათი 3. წერეთლის გამზირისა და სამტრედიის ქუჩის გადაკვეთა

სურათი 4. წინანდლის ქ. №15

სურათი 5. დ. გურამიშვილის გამზირის №70-ის მიმდებარედ

სურათი 6. საირმის ქუჩა №40-42

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ 50-ე მუხლის მიხედვით, კონსერვაციის გარეშე მიტოვებული 112 მშენებარე ობიექტიდან, დააჯარიმა მხოლოდ 12 სამშენებლო ორგანიზაცია, თითოეული – 10.0 ათასი ლარის ოდენობით, რაზეც გამოსცა შესაბამისი დადგენილებები. აუდიტის ობიექტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირმა) ვერ დაასაბუთა 112 სამშენებლო ორგანიზაციიდან, მხოლოდ 12 მათგანის დაჯარიმების მიზეზი. იმ შემთხვევაში, თუ მერია კანონმდებლობით განსაზღვრულ ჯარიმის მექანიზმს გამოიყენებდა დანარჩენი 100 სამშენებლო ორგანიზაციისათვისაც, მისაღები სავარაუდო შემოსავალი ჯამურად 1 მლნ ლარი იქნებოდა.

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი 12 სამშენებლო ორგანიზაციიდან არცერთს არ გადაუხდია ჯარიმის თანხა, რაც ჯამში 120.0 ათას ლარს შეადგენს. სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 12-ვე საქმე გადაეცა აღსრულების ეროვნულ ბიუროს, შემდგომი წარმოების მიზნით.

რეკომენდაცია №4: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია შეიმუშაოს უსაფრთხოების ისეთი მექანიზმები, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება მიტოვებული შენობა-ნაგებობების დადგენილი წესით კონსერვაცია; ასევე კანონმდებლობის ფარგლებში გაატაროს დამატებითი ღონისძიებები იმ მშენებელი ორგანიზაციების მიმართ, რომელთა მიერ კონსერვაციის გარეშე იქნა მიტოვებული შენობა-ნაგებობები.

ობიექტების ექსპლუატაციაში მიღებაზე უარი

კრიტერიუმი: დამკვეთი პირები შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღებისათვის უფლებამოსილ ორგანოს მიმართავენ შენობა-ნაგებობის შესაბამისი კლასისათვის ექსპლუატაციაში მისაღებად განსაზღვრულ ვადაში. შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღება შესაძლებელია, თუ წარმოებული მშენებლობის შედეგად შესრულდა და არ არის დარღვეული სანებართვო პირობებით განსაზღვრული ვალდებულებები. ექსპლუატაციაში მიღება ნიშნავს დასრულებული მშენებლობის სანებართვო პირობებთან შესაბამისობის საბოლოო დადგენას[22].

გამოვლენილი გარემოება: ფიზიკური და იურიდიული პირები შენობა-ნაგებობების ექსპლუატაციაში მიღების მიზნით, ქალაქ თბილისის მერიაში წარმოადგენენ განცხადებებს, რის შემდეგაც ზედამხედველობის სამსახური მათ განიხილავს და ობიექტს იღებს ექსპლუატაციაში ან ხარვეზების არსებობის შემთხვევაში, უარს ამბობს მიღებაზე. ქ.თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ წარმოდგენილი მონაცემებით ირკვევა, რომ 2016 წელს ექსპლუატაციაში მიღებაზე უარი ეთქვა 159 ობიექტს. უარის თქმის მიზეზები სხვადასხვაა და მოიცავს კოლონების ადგილმდებარეობის და კედლების ფორმების ცვლილებებს, კიბეების სიგანეში შემცირებას, ასევე პროექტისგან სხვა განსხვავებულ შეუსაბამობებს.

შენობა-ნაგებობები და სამშენებლო სამუშაოები მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და ექსპლუატაციაში მიღებისათვის, იყოფა კლასებად რისკის ფაქტორების გათვალისწინებით. სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ექსპლუატაციაში მიუღებელი ობიექტებიდან, 62 მიეკუთვნება მე-3 და მე-4 კლასის მშენებლობებს, რაც მოიცავს მრავალფუნქციურ ობიექტებსა და მრავალსართულიან საცხოვრებელ ბინებს. აღნიშნული ობიექტები რისკის საშუალო და მაღალ ფაქტორს მიეკუთვნება. ექსპლუატაციაში მიღება, სავარაუდოდ, ადასტურებს მშენებლობის ხარისხს, კონსტრუქციულ მდგრადობას და სხვ. აქედან გამომდინარე, არსებობს რისკი იმისა, რომ პროექტთან შეუსაბამობის ხარვეზების გარდა, ექსპლუატაციაში მიუღებელი ობიექტებს ჰქონდეთ სხვადასხვა სახის ტექნიკური ხარვეზები, რაც შესაძლოა, საფრთხის შემცველი იყოს მოსახლეობისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულ ობიექტებზე პირველადი შემოწმებისას გამოვლინდა შეუსაბამობები, მათი განმეორებითი შემოწმება დაფიქსირებული ხარვეზების გამოსწორების დასადასტურებლად არ განხორციელებულა.

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდისათვის აღნიშნულ ობიექტებს არ მიუმართავთ ხელმეორედ ობიექტის ექსპლუატაციაში მიღებასთან დაკავშირებით, ხოლო

[22] საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური არ ფლობს სხვა დამატებით მექანიზმებს, ობიექტებზე არსებული ხარვეზების გამოსწორების კუთხით. ობიექტები, მიუხედავად იმისა, არიან თუ არა ექსპლუატაციაში მიღებული, ძირითად შემთხვევაში ჩვეულებრივ განაგრძობენ ფუნქციონირებას, რაც მიუთითებს არასაკმარისი კონტროლის მექანიზმების არსებობას, ექსპლუატაციაში მიმღები უფლებამოსილი ორგანოს მხრიდან.

არსებობს რისკი იმისა, რომ ექსპლუატაციაში მიუღებლობის მიზეზები, ზოგ შემთხვევაში შესაძლოა იყოს არსებითი, რაც თავის მხრივ, სავარაუდოდ გამოიწვევს უსაფრთხოების პრობლემებს ობიექტებით მოსარგებლე პირებისათვის. არსებულმა ხარვეზებმა შესაძლოა მიმდინარე პერიოდში არ შექმნას საფრთხე, თუმცა მომავალში გამოიწვიოს ავარიული სიტუაცია.

რეკომენდაცია №5: პროექტის დარღვევით წარმოებული მშენებლობების კონტროლის მიზნით, მუნიციპალიტეტმა (შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა) მიზანშეწონილია შეიმუშაოს დამატებითი პროცედურები, რომლითაც უზრუნველყოფს ობიექტების პერიოდულ გადამოწმებას და სანებართვო პირობებთან შესაბამისობაში მოყვანას. აღნიშნული ღონისძიებების გატარებით შესაძლებელი იქნება ობიექტების უსაფრთხო ექსპლუატაცია და ავარიული სიტუაციების შემცირება.

წინა აუდიტის შედეგად გამოვლენილი დარღვევები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2016 წელს ჩაატარა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ 2013 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 1 ივლისამდე განხორციელებული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტი. აუდიტის დასკვნაში დაფიქსირდა სხვადასხვა არსებითი ხასიათის დარღვევა - ნაკლოვანებები. ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევებიდან, 5 შემთხვევაში განხორციელდა ნაწილობრივი რეაგირება, კერძოდ:

- 2013-2014 წლებში ქ. თბილისის მერის ბრძანებით დამტკიცებული წესის შესაბამისად არ ხდებოდა მკაცრი აღრიცხვის ფორმების გაცემის რეგისტრაცია, ჟურნალების წარმოება. აუდიტის სამსახურმა ობიექტს მისცა რეკომენდაცია, ჩაეტარებინა მკაცრი აღრიცხვის ფორმების სრულყოფილი ინვენტარიზაცია და ფაქტობრივად არსებული – ხარჯებში ჩამოწერილი მკაცრი აღრიცხვის ფორმები აეღო შემოსავალში. 2016 წლიდან მკაცრი აღრიცხვის ფორმები აღებულია ბალანსზე და ჩამოწერა მიმდინარეობს ფაქტობრივი ხარჯების შესაბამისად;
- 2011 – 2015 წლებში განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონაში მშენებლობის ნებართვის დადგენილ ვადაში აუღებლობის გამო, დაჯარიმებული იყო 3 სუბიექტი: 1. შპს „სი ტი ემ“; 2. შპს „ჯი ემ თი“ - უძრავი ქონება; 3. შპს „აი ტი აი კორპორაცია“, თუმცა სუბიექტებს დარღვევების აღმოფხვრასთან დაკავშირებით ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურისთვის წერილობით არ მიუმართავთ. პასუხისმგებელი პირის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, დღეის მდგომარეობით, აღნიშნულ 3 სუბიექტთან დაკავშირებით სამსახურში დაწყებულია წარმოება „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ 46-ე მუხლის შესაბამისად. სამსახურის განმარტებით, რეაგირება არ არის განხორციელებული 2016 წლის ანგარიშში აღნიშნულ განსაკუთრებული რეგულირების ზონაში მშენებლობადაუმთავრებულ 7 ობიექტზე, კერძოდ:

- შპს „ინტერნეიშენალ ისთეით ინვესტმენტ – საქართველო“, მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე რესტორან „არაგვსა“ და თამარ მეფის ხიდს შორის (ს/კ 01.15.03.002.002) მრავალფუნქციური კომპლექსის მშენებლობა.
- შპს „ჯორჯიან ფროპერთი“, მთაწმინდა, კოსტავას ქ. №59, კოსტავას ქ. №59-სა და კოსტავას ქ. №41-ს შორის, კოსტავას ქ. №41/ბოცვაძის (ყოფ. ადლერი) №2, (ს/კ 01.15.03.004.055). არსებული შენობის რეკონსტრუქცია და ნაწილობრივი დემონტაჟი.

- შპს „ცენტრ პლაზა“, მთაწმინდა, საქანელას ქ. №18 (ს/კ 01.15.04.003.008) არსებული შენობების დემონტაჟი.
- ს/ს „ვისოლ პეტროლიუმ ჯორჯია“, მ. ჯავახიშვილის ქუჩისა და მტკვრის მარჯვენა სანაპიროს მიმდებარედ/მარჯვენა სანაპირო №10, დაღმართი საქანელა №9, ქუჩა სანაპირო №6 (ს/კ 01.15.04.004.045). არსებული შენობის (სასწრაფო დახმარების ყოფილი პუნქტი) დემონტაჟი და ახალი მშენებლობა.
- ქ. ვირსალაძის (ყოფ. ინჟინერი) №3, (ს/კ 01.15.04.006.011) არსებული ავტოსადგომის ნაწილობრივი დემონტაჟი (უარი დემონტაჟზე).
- მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე, სანაპიროს ქ. №8, არსებული ძველი ავტოსადგური არაფუნქციონირებადი/მიტოვებულია.
- მდინარე მტკვრის მარჯვენა სანაპიროზე სანაპიროს ქ. №4-სა და №6-ში არსებული შენობები დემონტირებულია და არ არის გაცემული მშენებლობის ნებართვა.

- ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ 2015 წელს გარემოზე ზიანის მიყენებასთან დაკავშირებით შედგენილი 22 საველე აქტით თანხები დაანგარიშებული არ იყო. სამსახურის მიერ 2013 წელს შედგენილი 75 საველე აქტი 2016 წელს, მხოლოდ აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში გადაიგზავნა ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახურში. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დღეის მდგომარეობით, აღნიშნულ საველე აქტებთან დაკავშირებით ზიანი განსაზღვრულია და შესაბამისი დადგენილებებით სამართალდამრღვევებს დაეკისრათ ანაზღაურება, რის შემდეგაც ყველა ფაქტზე მოხდა შესაბამისი რეაგირება, კერძოდ: 1000 ლარამდე ზიანის დროს, რიგ შემთხვევაში მოხდა ჯარიმის გადახდა, ხოლო ნაწილი გადაგზავნილ იქნა აღსრულების ეროვნულ ბიუროში, რაც შეეხება 1000 ლარს ზემოთ ზიანს, მასალები გადაგზავნილია შსს-ში.
- 2016 წელს ჩატარებული აუდიტის ანგარიშის მიხედვით, მწვანე ნარგავების უკანონოდ გაჩეხვისა და დაზიანების 81 ფაქტზე სამართალდამრღვევის (ვალდებული პირის) და ზიანის ოდენობის დადგენის შემდეგ, სამსახურს თვითმმართველობისთვის მიყენებული 229.9 ათასი ლარის ზიანის ანაზღაურების უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობის მოთხოვნები არ შეუსრულებია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, დღეის მდგომარეობით, აღნიშნულ ფაქტზე სამართალწარმოების საქმეები გადაგზავნილია შსს-ში, რაც შეეხება 229.9 ათასი ლარის ზიანის ანაზღაურებას, აღნიშნული თანხა არ არის ამოღებული, ვინაიდან სამსახურმა ვერ გამოავლინა სამართალდამრღვევი სუბიექტები.

- 2013 წლის 1 იანვრიდან 2015 წლის 1 ივლისამდე პერიოდში, სამშენებლო სამართალდარღვევებზე მიღებული დადგენილებების შესაბამისად, დარიცხული ჯარიმის (საურავის) თანხებზე სააღსრულებლო ფურცლები შედგენილი არ იყო და თანხების იძულებით ამოღება - მიქცევის თაობაზე ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს რეაგირება არ განუხორციელებია. კერძოდ, ამ პერიოდში იძულებით აღსასრულებლად არ გადაიგზავნა 50 დადგენილება – 468.0 ათასი ლარის საჯარიმო თანხის ამოღებაზე. მიუხედავად ჯარიმის გადაუხდელობისა და სამართალდარღვევების ფაქტების აღმოუფხვრელობისა, არ იქნა დარიცხული 282.0 ათასი ლარის საურავი და 1086.0 ათასი ლარის სამმაგი ოდენობის ჯარიმა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა რეკომენდაცია, რომ ცალკეულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით მიზანშეწონილი იყო შექმნილიყო ინფორმაციის ელექტრონული ბაზები, ასევე განსაზღვრულიყო კონტროლის მექანიზმები, რითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა საურავისა და ჯარიმის კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში დარიცხვა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მითითებული ბაზა დღესაც არ არის შექმნილი , თუმცა სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით გამოცემულ დადგენილებებზე რეაგირება განხორციელებულია.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, წინა აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული ზოგიერთი ხარვეზი აღმოფხვრილი არ არის, მაგრამ მიმდინარე საქმიანობაში გათვალისწინებულია და სამომავლოდაც მოხდება აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული მითითებების გათვალისწინება. კერძოდ:

- 2016 წელს განხორციელებული აუდიტის ანგარიშის მიხედვით, თბილისის მერის ბრძანების საფუძველზე, აღმოჩნდა კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტები, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე, უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებდა, ვიდრე დანამატის. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერის 2014 წლის 31 დეკემბრის №2583 ბრძანების საფუძველზე, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეებზე 2015 წლის 1 იანვრიდან დამტკიცებულ იქნა ყოველთვიური გასაცემი დანამატი. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 16 იანვრის №10-1 დადგენილების შესაბამისად, დამტკიცდა ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სტრუქტურული

ერთეულების საშტატო ნუსხა შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოებით, სადაც დანამატი გათვალისწინებული არ არის.

- თბილისის ტერიტორიაზე ეზოების, სკვერების, ქუჩებისა და მოედნების უნებართვო გადათხრის ფაქტებზე დაჯარიმებული 20 სამართალდამრღვევის მიმართ კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების შეუსრულებლობის შედეგად, თბილისის ბიუჯეტმა 37.0 ათასი ლარის მიღების შესაძლებლობა დაკარგა. 10 შემთხვევაში სამსახურმა არ გაითვალისწინა ის გარემოება, რომ დარღვევა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონაში იყო ჩადენილი და სამართალსუბიექტებს ადმინისტრაციულ სახდელად 4.0 ათასი ლარის ნაცვლად, არასწორად 2.0 ათას ლარი განესაზღვრათ. ეს ფაქტორი სამსახურმა ასევე არ გაითვალისწინა თვითმმართველი ერთეულის იერსახის დამახინჯების ფაქტებზე 8 სამართალდარღვევის ოქმის შედგენისას, რამაც სულ 18 შემთხვევაში დადგენილ და კანონის შესაბამისად დასადგენ სახდელის ოდენობებს შორის, ჯამში – 28.0 ათასი ლარის სხვაობა განაპირობა. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის განცხადებით, უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე შენიშვნის გათვალისწინება შეუძლებელია, თუმცა გაითვალისწინებს მომავალ საქმიანობაში.
- ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურმა, 2013 წლის 1-ლი იანვრიდან 2015 წლის 1 იანვრამდე პერიოდში, უნებართვო შენობა - ნაგებობების დემონტაჟის სამუშაოებზე სათანადოდ დასაბუთებული გადაწყვეტილების გარეშე, მხოლოდ ფიზიკური პირების მიერ წარმოდგენილი განცხადებების საფუძველზე, შეასრულა სულ 11.4 ათასი ლარის სადემონტაჟო სამუშაოები. ამასთანავე, ამ ფიზიკური პირების მიმართ სამშენებლო სამართალდარღვევის საქმის წარმოება არ დაუწყია და საქალაქო სამსახურს სამართალდამრღვევისათვის არ მოუთხოვია გაღებული ხარჯების ანაზღაურება. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სამსახურმა დააკმაყოფილა მოქალაქეების განცხადებები დახმარებაზე და დამოუკიდებლად უზრუნველყო სამშენებლო სამართალდარღვევის აღმოფხვრისათვის აუცილებელი ღონისძიებების გატარება. მისივე განმარტებით, არ წარმოშობილა სამოქალაქო კოდექსის 992-ე მუხლით გათვალისწინებული ზიანის ანაზღაურების სამართლებრივი საფუძვლები. თუმცა, განმარტავს, რომ აუდიტის სამსახურის სამართლებრივ პოზიციას, მოსაზრებებსა და რეკომენდაციებს აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სამსახური ითვალისწინებს მიმდინარე საქმიანობისას.

ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ სათანადო რეაგირების გარეშე დარჩა და არ გამოსწორებულა 2016 წლის აუდიტის ანგარიშში ასახული შემდეგი დარღვევა-ნაკლოვანებები:

- 2013-2014 წლებში ჩადენილი სამშენებლო სამართალდარღვევებისათვის ამნისტირებული იყო 160 სუბიექტი. 54 სამართალდამრღვევ სუბიექტს არ გამოუსწორებია სამართალდარღვევა და მათზე არ არის დარიცხული სამმაგი ოდენობის ჯარიმა – 816.0 ათასი ლარის ოდენობით, მაშინ როდესაც, ამნისტირებულ 6 სამართალდამრღვევ სუბიექტზე ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურის მიერ დარიცხულია სამმაგი ოდენობის ჯარიმა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, სამმაგი ოდენობის ჯარიმა დღეის მდგომარეობითაც არ არის დარიცხული.
- 2016 წელს ჩატარებული აუდიტის დასკვნის მიხედვით, მიწის ნაკვეთის უნებართვოდ დაკავებისა ან/და მიწათსარგებლობის უფლების გარეშე სარგებლობისათვის, 5 სამართალდამრღვევ სუბიექტს ადმინისტრაციული სახდელი 10.0 ათასი ლარის ოდენობით დადგენილი ვადის გასვლის შემდგომ განესაზღვრათ. 8.0 ათასი ლარის ოდენობით ჯარიმის გადახდის იძულებით აღსრულებისა და იმავე ოდენობით საურავის დარიცხვის მიზნით, სამსახურს კანონმდებლობის მოთხოვნები არ შეუსრულებია. მითითებულ ფაქტებთან დაკავშირებით, სამსახურს 9 შემთხვევაში სამშენებლო სამართალდარღვევის საქმის წარმოება უნდა დაეწყო, რის შედეგადაც თბილისის ბიუჯეტს დამატებით 90.0 ათასი ლარის მიღების საშუალება ექნებოდა. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მიწის უკანონო დაკავება/სარგებლობა უმრავლეს შემთხვევაში გამოიხატება მიწის ნაკვეთზე სხვადასხვა სახის შემზღუდავი კონსტრუქციების (ღობე, მავთულბადე და ა.შ.) განთავსებით. აღნიშნულს სამსახური განიხილავს საქართველოს კანონის „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ 44-ე მუხლით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევად (უნებართვო მშენებლობა) და გასცემს მითითებას და დარღვევის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში, მიიღება დამრღვევი პირის 10.0 ათასი ლარით დაჯარიმებისა და უნებართვო კონსტრუქციების დემონტაჟის შესახებ. აღნიშნული სამსახურის მიერ არ განხორციელებულა.
- უნებართვო გადათხრისა და სანებართვო პირობების დარღვევის ფაქტებთან დაკავშირებით შედგენილ დათვალიერების 10 ოქმზე, ზედამხედველობის საქალაქო სამსახურს სამართალდამრღვევთა მიმართ ადმინისტრაციული წარმოება არ დაუწყია. პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, გადათხრის ფაქტის გამოვლენა არ არის საკმარისი სამართლებრივი საფუძველი.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 152[3] მუხლით გათვალისწინებული სანქციის გამოსაყენებლად, აუცილებელია გამოვლინდეს სამართალდარღვევის ჩამდენი პირი. ვინაიდან ამ შემთხვევაში ვერ მოხერხდა სამართალდამრღვევი პირის დადგენა, შესაბამისად, არ იყო სამართალდარღვევის ოქმის სამართლებრივი საფუძველი.

რეკომენდაცია №6: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ შეისწავლოს საკითხი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა აუდიტის დროს გამოვლენილი დარღვევების ფაქტებთან დაკავშირებით, რატომ არ განხორციელდა სათანადო რეაგირება. ასევე გაატაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებები შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიმართ, რომელთაც ევალებოდათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ იდენტიფიცირებულ დარღვევა-ნაკლოვანებაზე რეაგირება.

აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესი

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში.

აუდიტორთა ხელმოწერა:

სახელი, გვარი	ხელმოწერა
ბადრი ჯანჯღავა წამყვანი აუდიტორი	
ბარამ ონიანი უფროსი აუდიტორი	
ქრისტინე ეკალაძე უფროსი აუდიტორი	
თათია ამბროლაძე აუდიტორი	
ლალი ამბროლაძე აუდიტორი	
პაატა კუბლაშვილი აუდიტორი	

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38
SAO.GE