

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პრობლემატიკა

შესავალი

სამშენებლო სამართალი სამართლის ერთ-ერთ რთულ და სპეციფიკურ დარგს წარმოადგენს. განსაკუთრებული აქტუალობის მიუხედავად, იურიდიულ მეცნიერებაში სამშენებლო სამართალი ნაკლებად შესწავლილი დარგია. თემის მიზანია მიმოიხილოს მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული წარმოების თავისებურებანი და აღნიშნული ურთიერთობებია ადმინისტრაციულსამართლებრივ ჩარჩოებში მოექცეს. თემა, ასევე, მიზნად ისახავს, მოხდეს მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში განხორციელებული საქმიანობის ფორმების იდენტიფიცირება და პარალელის გაკვლევა უფლების დაცვის სამართლებრივ მექანიზმებთან. განხილულია ქართული და უცხოური სამართლებრივი აქტები, ასევე, სასამართლო გადაწყვეტილებები და შესაბამისი ლიტერატურა. გამოყენებულია შედარებითსამართლებრივი ანალიზის მეთოდი.

ნაშრომში განხილულია სამშენებლო სამართლის ბუნება და აღნიშნული სფეროს მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები, რომლის სრულყოფისა და განვითარებისთვის გარკვეული გზაა დასახული. აქვე, მომოხილულია მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურა, მასში მონაწილე სუბიექტები და ამ წარმოებაში ადმინისტრაციულ ორგანოთა მიერ განხორციელებულ ღონისძიებათა სამართლებრივი ბუნება, რაც უფლების ეფექტურად დაცვისათვის არის აუცილებელი.

ყველა წინამდებარე საკითხთან დაკავშირებით კონკრეტული პოზიციაა დაფიქსირებული, რაც იმედია, საკუთარ წვლილს შეიტანს შესაბამისი დარგის განვითარებაში.

1. სამშენებლო სამართალის არსი და მისი სამართლებრივი ბუნება

ნაშრომის ანალიზის საგანს სამშენებლო სამართალი წარმოადგენს, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილით მოწესრიგებული ერთ-ერთი სფერო.

სამშენებლო სამართლის ცნებაზე საუბრისას, მისი სამართლებრივი ბუნების ზოგადი დახასიათება უნდა მოხდეს. სამშენებლო სამართალი მოიცავს და აწესრიგებს სხვადასხვა სახის ურთიერთდამოკიდებულ საკითხებს. სამშენებლო სამართალს შეიძლება ჰიბრიდული სახის სამართალიეწოდოს, რადგან იგი, როგორც საჯარო ისე კერძო სამართლებრივ მახასიათებლებს მოიცავს, რომლებიც, საბოლოო ჯამში, თავად სამართლის დარგის ბუნებაზე აისახება.¹

კერძო სამშენებლო სამართლის საგანია მშენებლობის პროცესში წარმოშობილი კერძო სამართლებრივი ურთიერთობები და მეზობელთა კერძო ინტერესების დაბალანსება. საჯარო სამშენებლო სამართალი, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი, არის იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით აწესრიგებს მიწის ნაკვეთის სამშენებლო მიზნით გამოყენების საკითხებს, როგორიცაა: შენობა-ნაგებობის მშენებლობის დასაშვებობა, მშენებლობის პროცესი, ასევე, ადგენს მშენებლობის სფეროში მართლწესრიგის დაცვის ნორმებსა და მიწის სამშენებლო მიზნით გამოყენების ფარგლებს.²

ასევე, საჭიროა, ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო წესრიგის სამართალი. თავად საჯარო სამშენებლო სამართალი ორ ნაწილად იყოფა. კერძოდ, სამშენებლო დაგეგმვისა (ქალაქთმშენებლობის) და სამშენებლო წესრიგის სამართლად. სამშენებლო დაგეგმვის სამართლის მოწესრიგების ძირითად სფეროს წარმოადგენს ტერიტორიული ერთეულების ფარგლებში ტერიტორიის დაგეგმვის, გამოყენებისა და მოწყობის საკითხები.

¹ გვენავა დ., სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1(2), 2011, 29.

² ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, თსუ იურიდიული ფაკულტეტის სამართლის ჟურნალი №2, 2009, 121.

რაც შეეხება სამშენებლო წესრიგის სამართალს, ის უკავშირდება მშენებლობის ობიექტსა და ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის მიმართ მოქმედ სამართლებრივ მოთხოვნებს. აღნიშნული სფერო სამშენებლო-საპოლიციო სამართლიდან იღებს სათავეს, რომლის ძირითადი მიზანი საფრთხის თავიდან აცილება, სოციალური სახელმწიფოსა და გარემოს დაცვის პრინციპების უზრუნველყოფაა. სამშენებლო წესრიგის სამართალი მშენებლობის სფეროში ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებისა და შეზღუდვების დამდგენ ნორმებს მოიცავს.³

სწორედ სამშენებლო წესრიგის სამართალით მოწესრიგებული მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ურთიერთობები წარმოადგენს წინამდებარე თემის განხილვის საგანს.

2. სამშენებლო ურთიერთობათა მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტები

როგორც უკვე აღინიშნა, სამშენებლო სამართალი, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო წესრიგის სამართალსმოიცავს, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებულ ცნებებს წარმოადგენს.⁴ ამრიგად, სამშენებლო დაგეგმვის სამართალი დეტალურად უნდა აწესრიგებდეს ქალაქმშენებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რაც სამშენებლო წესრიგის სამართლის საძირკველს წარმოადგენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს მთლიანად სამშენებლო სამართლის წყაროები.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საქართველოს კონსტიტუცია. საქართველოს კონსტიტუციაში პირდაპირი სახით მშენებლობის მომწესრიგებელი ნორმები არის, თუმცა ვხვდებით ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლით აღიარებულია საკუთრების უფლება. საკუთრების უფლება, ერთი მხრივ, საკუთრების ინიტიტუტის და მეორე მხრივ, საკუთრების, რო-

³ იქვე, 122.

⁴ იქვე.

გორც პიროვნების უფლების გარანტია, გულისხმობს მშენებლობის თავისუფლებას.⁵ მაშასადამე, საქართველოს კონსტიტუცია სამშენებლო სამართლის დარგში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან აქტად გვევლინება.

საკანონმდებლო აქტებიდან აღსანიშნავია „არქიტექტურული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, ასევე, „პროექტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“.

წინამდებარე ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია ისეთ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტზე, როგორიცაა საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ №57 დადგენილება (შემდგომში „დადგენილება“), რომელიც მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ ძირითად წესებსა და პირობებს განსაზღვრავს. ასევე, აღსანიშნავია, საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 16 მაისის №101 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტროს ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების მიერ სამშენებლო დოკუმენტაციის წარმოებისა და შეთანხმების წესის დამტკიცების თაობაზე“.

საქართველოს სამშენებლო სამართლის სტრუქტურული თავისებურებები ნათელია. სამშენებლო ურთიერთობების მომწესრიგებელი დებულებები სხვადასხვა სახის ნორმატიულ დოკუმენტებად არის დაშლილი და მათ ერთიანი, სისტემატიზებული ხასიათი არ აქვთ.

სამშენებლო ურთიერთობის მოწესრიგების ნაწილში მიზანშეწონილია პარალელის გავლება საქართველოსა და გერმანიის საკანონმდებლო ბაზას შორის. გერმანიის ფედერალური სამშენებლო კოდექსით (Baugesetzbuch) სისტემატიზებული და შეკრებილია სამშენებლო სამარ-

⁵ იქვე, 123.

თლის მომწესრიგებელი ნორმები.⁶ აღნიშნულ სამართლებრივ აქტში ვხვდებით ისეთ ტერმინებს, როგორიცაა „ურბანული მიწითსარგებლობის გეგმა“ [Bauleitplanung], რომლის ფუნქციაა, ამ აქტის საშუალებით მიწის მომზადება და კონტროლი, მუნიციპალიტეტის ფარგლებში შენობებისა და სხვა მიწნებისათვის გამოსაყენებლად.⁷ ურბანული მიწათსარგებლობის გეგმა მოიცავს მოსამზადებელ მიწათსარგებლობის გეგმას [Flächennutzungsplan] და იურიდიულად შესასრულებლად სავალდებულო მიწათსარგებლობის გეგმას [Bebauungsplan].⁸ მიწათსარგებლობის გეგმას, საყოველთაო რეგიონულ გეგმასთან შესაბამისად ამზადებს მუნიციპალიტეტი.⁹ ამავე აქტით განსაზღვრულია მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი.¹⁰ აქედან გამომდინარე, ჩანს რომ გერმანულმა კანონმდებლობამ სამშენებლო სამართლის რეგულაციის გაცილებით უფრო სისტემატიზებული მე-ოთხი აირჩია, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს და შესაძლებლობის შემთხვევაში, მიზანშეწონილია მისი შესაბამისი ფორმის სისტემატიზებული აქტის შექმნაზე ფიქრი.

საქართველოში მოქმედი ზემოაღნიშნული ნორმატიული აქტები, გვეკლინება სამშენებლო წესრიგის სამართლისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების საფუძვლად. თავად სამშენებლო დაგეგმარების სამართალი აღნიშნული თემის შესწავლის საგანს არ წარმოადგენს.

3. სამშენებლო სამართლის სუბიექტები

საქართველოში სამშენებლო სამართლის მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტები სამშენებლო ურთიერთობის განსხვავებულ მონაწილეებს განსაზღვრავს. კერძოდ, სამშენებლო საქმიანობის შესახებ

⁶ იხ., Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)

<<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>>.

⁷ იქვე, Section 1(1).

⁸ იქვე, Section 1(2).

⁹ იქვე, Section 1(3), 1(4).

¹⁰ იხ., იქვე, Subdivision Two.

ქართველოს კანონი განსაზღვრავს, სამშენებლო ურთიერთობების ისეთ მონაწილეებს, როგორებიც არიან: მენაშენე, დამკვეთი. მენარდე დაქვემდებარდე.¹¹

ამ საკითხზე საუბრისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ №57 დადგენილებით განსაზღვრული სუბიექტები. აღნიშნული „დადგენილება“ განსაზღვრავს, რომ დამკვეთს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პირველ და მეორე სტადიაზე წარმოადგენს განმცხადებელი, ხოლო მესამე სტადიაზე დამკვეთი შეიძლება იყოს მიწის ნაკვეთისა და მასზე განთავსებული ან ასაშენებელი შენობა-ნაგებობების მესაკუთრე, მოსარგებლე, ან მისი/მათი უფლებამოსილი პირი, რომელსაც აქვს ობიექტის სამშენებლოდ განვითარების ინტერესი.¹²

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში უდიდესი მნიშვნელობა აქვს თავად იმ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც ახორციელებს მშენებლობის ნებართვის გაცემას.

დადგენილება განსაზღვრავს, რომ საქართველოში სამშენებლო საქმიანობის მოწესრიგებას ახორციელებს სამშენებლო საქმიანობის პოლიტიკის განმსაზღვრელი შესაბამისი უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო. აღნიშნული ორგანო რიგ შემთხვევებში ისეთ ფუნქციებს ასრულებს, როგორიცაა: V კლასს დაქვემდებარებულ შენობა-ნაგებობათა მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობა და სხვა.¹³

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მშენებლობის ნებართვის გაცემის სფეროში ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის მომწესრიგებელი ორგანოების აღნიშვნა. დადგენილება განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის მოწესრიგებას ახორციელებენ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები „ადგილობრივი თვითმმართველობის შე-

¹¹ „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

¹² „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილების მე-20 მუხლის პირველი პუნქტი.

¹³ იქვე, 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად.¹⁴ მშენებლობის ნებართვის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ორგანო თავის სამოქმედო ტერიტორიაზე ახორციელებს II, III და IV კლასებს დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ნებართვის გაცემასა და მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობას.¹⁵

კანონმდებლობით განსხვავებული და განსაკუთრებული მიდგომაა გათვალისწინებული დედაქალაქის მიმართ. კერძოდ, ქალაქ თბილისის მერიის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის ფუნქციონირებაზე დადგენილი წესით სამშენებლო მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობების დადგენა, არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება, მშენებლობის ნებართვის გაცემა და კანონმდებლობით დადგენილი წესით მათში ცვლილებების შეტანა.¹⁶

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში შესაძლებელია მონაწილეობდეს, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც განსხვავდება მშენებლობის ობიექტის პირობებისა და მდებარეობის მიხედვით.¹⁷

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ რიგ შემთხვევებში მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში მონაწილეობს ექსპერტი¹⁸, რომლის წარმოებაში მონაწილეობა ზოგჯერ სავალდებულოა.¹⁹ ნებართვის გაცემის პროცესში, აგრეთვე, მონაწილეობენ სხვადასხვა სახის სპეციალისტები.²⁰

¹⁴ იქვე, 30-ე მუხლი.

¹⁵ იქვე, 31-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹⁶ ქალაქ თბილისის მთავრობის დადგენილება №24.16.832 „ქალაქ თბილისის მერიის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის შექმნისა და მისი წესდების (დებულების) დამტკიცების შესახებ“, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, 22.12.08.

¹⁷ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილების 32-ე მუხლი.

¹⁸ იქვე, 23-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁹ იქვე, 23-ე მუხლის მე-5 პუნქტი; 26-ე მუხლი.

²⁰ იქვე, 21-ე მუხლი.

ასეთია იმ სუბიექტების ჩამონათვალი, რომლებიც მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკითხში მონაწილეობენ, თუმცა მნიშვნელოვანია, მიუხედავად მათი კონკრეტული როლისა და დასახელებისა, აღნიშნული პირები ადმინისტრაციულსამართლებრივ ჩარჩოებში მოექცეს.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს, რომ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს: განმცხადებელს, ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილია აღნიშნულ საკითხზე მიიღოს გადაწყვეტილება, პირს, რომელსაც კანონმდებლობით ენიჭება ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის უფლება, კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაინტერესებულ მხარეს.²¹ ამრიგად, ყველა ზემოაღნიშნული სუბიექტი აღნიშნულ ჩარჩოებში ექცევა. ზემოაღნიშნული ორგანოები ექცევიან ადმინისტრაციული წარმოების განმახორციელებელი ორგანოს მხარეს, ხოლო მონაწილენი განმცხადებლის, მონაწილეობაზე უფლებამოსილი პირის, დაინტერესებული მხარისა და სხვა შესაბამისი ცნების ქვეშ.

4. მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურის ზოგადი მიმოხილვა

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობების ღრმად გასაცნობად, აუცილებელია მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურის ზოგადი სახით მიმოხილვა. აღნიშნული ურთიერთობა ექცევა, როგორც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის, ისე „დადგენილებით“ განსაზღვრული ზოგადი რეგულაციის ქვეშ.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის შესახებ დადგენილების მოწესრიგების საგანსა და მიზანს წარმოადგენს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს

²¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 75-ე მუხლი.

კანონის მოთხოვნებისა და პრინციპების განხორციელების უზრუნველყოფა.²²

მშენებლობის ნებართვა თავისი არსით ნებართვის ერთ-ერთს სახეს, კონკრეტულ/სპეციალურ შემთხვევას წარმოადგენს, შესაბამისად, მასთან დაკავშირებული ძირითადი პრინციპები და წარმოების პროცედურები „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამომდინარეობს.

ზემოაღნიშნული დადგენილების მიხედვით მშენებლობის სახეობები: ახალი მშენებლობა (მათ შორის, მონტაჟი), რეკონსტრუქცია, რემონტი-შეკეთება, მოპირკეთება/აღჭურვა (არ საჭიროებს ნებართვას); დემონტაჟი, ლანდშაფტური მშენებლობა, დროებითი შენობა-ნაგებობების მონტაჟი/განთავსება.²³ თუმცა კანონმდებლობით, მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მხოლოდახალ მშენებლობაზე (მათ შორის მონტაჟზე) არსებული შენობა-ნაგებობის რეკონსტრუქციაზე, არსებული შენობა-ნაგებობის დემონტაჟზე და სამშენებლო დოკუმენტის ისეთ ცვლილებაზე, რომელიც ახალ ნებართვას საჭიროებს.²⁴

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ნებართვა არის განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით ქმედების განხორციელების უფლება, რომელიც ობიექტს უკავშირდება და ადასტურებს ამ განზრახვის კანონით დადგენილ პირობებთან შესაბამისობას.²⁵ მშენებლობის ნებართვა არის განსხვავებული იერარქიული ნებართვა, რომელიც ნებართვის მაძიებელთა ეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე იყოფა სამ ურთიერთდამოკიდებულ, მაგრამ ადმინისტრაციული წარმოების თვალსაზრისით დამოუკიდებელ სტადიად: I სტადია – ქალაქთმშენებლობითი პირობების დადგენა; II სტადია – არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება; III სტადია –

²² „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილების პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

²³ იქვე, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁴ იქვე, 36-ე მუხლი.

²⁵ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ე“ პუნქტი.

მშენებლობის ნებართვის გაცემა.²⁶ ამავე პრინციპს იმეორებს დადგენილება და ითვალისწინებს მშენებლობის ნებართვის გაცემის სამსაფეხურიან მექანიზმს.²⁷ დადგენილებით განსაზღვრულია შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ადმინისტრაციული წარმოების ვადებიც: I სტადიისათვის არა უმეტეს 15 დღისა, V კლასის შენობა-ნაგებობებისთვის არა უმეტეს 30 დღისა; II სტადიისათვის არაუმეტეს 20 დღისა, ხოლო III სტადიისათვის არა უმეტეს 10 დღისა.²⁸

მიუხედავად იმისა, რომ ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონი ადგენს ნებართვის მიღების ზოგად წესსა და სპეციალურ ვადებს, საკითხი განსხვავებულად წესრიგდება სპეციალური ნორმატიული აქტით.²⁹

დადგენილებით შენობა-ნაგებობები და სამშენებლო სამუშაოები მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და ექსპლუატაციაში მიღებისათვის იყოფა 5 კლასად:

I კლასი: შენობა-ნაგებობები, რომლებიც მშენებლობის ნებართვას არ საჭიროებს;

II კლასი: შენობა-ნაგებობები რისკის დაბალი ფაქტორით;

III კლასი: შენობა-ნაგებობები რისკის საშუალო ფაქტორით;

IV კლასი: შენობა-ნაგებობები რისკის მაღალი ფაქტორით;

V კლასი: შენობა-ნაგებობები რისკის მომეტებული ფაქტორით (განსაკუთრებული მნიშვნელობის შენობა-ნაგებობები).³⁰

შენობა ნაგებობების კლასის განსაზღვრა აუცილებელია თავად წარმოების მიმდინარეობისა და მისი სტადიების ოდენობის განსაზღვრისათვის. მაგალითად, I კლასის შენობა-ნაგებობების მშენებლობას არ ესაჭიროება მშენებლობის ნებართვა.³¹

²⁶ იქვე, მე-3 მუხლის „ქ“ პუნქტი.

²⁷ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილების 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

²⁸ იქვე.

²⁹ იქვე, 25-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

³⁰ იქვე, მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი.

³¹ იქვე, 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ჩვეულებრივ, ნებართვა სამ სტადიად გაიცემა, მაგრამ კანონმდებლობა ითვალისწინებს გამონაკლისებსაც იმ ტერიტორიებზე, სადაც არსებობს განაშენიანების რეგულირების გეგმა, მშენებლობის ნებართვის გასაცემად პირველი სტადიის გავლა საჭირო არ არის.³² ხოლო, სადაც არ არსებობს განაშენიანების რეგულირების გეგმა და მოქმედებს დასახლების მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა, ქ. თბილისში კი – დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმა, კონკრეტულ შემთხვევებში განსაზღვრულ ზონებში ნებართვა გაიცემა II და III სტადიით.³³

დადგენილება ითვალისწინებს, აგრეთვე, ნებართვის გაცემის გამართივებულ წესსაც, რომელიც ასევე გულისხმობს კონკრეტულ შემთხვევებში მშენებლობის ნებართვა გაცემას II და III სტადიით.³⁴

რაც უფრო იზრდება შენობა-ნაგებობის კლასი, იზრდება საზოგადოებრივი საფრთხე, მოთხოვნები და სირთულე ნებართვის გაცემისა. მაგალითად, მეოთხე კლასის შენობა-ნაგებობის ნებართვის გასაცემად, დამატებით სავალდებულოა სათანადო საექსპერტო დასკვნა.³⁵

ამ პრინციპის პარალელურად სპეციფიკურ ჩანაწერებსაცხვდებით, მაგალითად, დადგენილება განსაზღვრავს, რომ თუ V კლასს დაქვემდებარებული ობიექტების მშენებლობა დაკავშირებულია მშენებლობის განხორციელების დასამუშავებელი დოკუმენტების დიდ მოცულობასთან და შემჭიდროებულ ვადებში შესასრულებელ მასშტაბურ სამუშაოებთან, დაპროექტებისათვის საჭირო გარემოებები ზუსტდება დაპროექტების პროცესში, ასევე, თუ V კლასს დაქვემდებარებული ობიექტები წარმოადგენს განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობისა და სოციალური დანიშნულების შენობა-ნაგებობებს ან მათ კომპლექსებს, რის გამოც შეუძლებელია ბოლო სტადიისათვის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისი, სრულად დაკომპლექტებული სამშენებლო დოკუმენტის პროექტის წარდგენა. ნებართვის მაძიებლის სათანადოდ დასაბუთებული შუამდგომლობის შემთხვევაში და მშენებ-

³² იქვე, 38-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

³³ იქვე, 38¹-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

³⁴ იქვე, 39-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

³⁵ იქვე, 76-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

ლობის ნებართვის გამცემი შესაბამისი ორგანოს გადაწყვეტილებით, მშენებლობის ნებართვა შეიძლება გაიცეს მიწის ნაკვეთზე ან/და ნაკვეთებზე, საკუთრების ან სარგებლობის დამადასტურებელი საბუთისა და სამშენებლო დოკუმენტის პროექტის ზოგიერთი ნაწილის მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოში წარდგენის გარეშე. ასეთ შემთხვევაში სანებართვო პირობებში განისაზღვრება ამ დოკუმენტების წარდგენის ვადა. ნებართვის მფლობელს შეუძლია დაიწყოს სათანადო სამშენებლო სამუშაოები იმ მიწის ნაკვეთზე ან ნაკვეთებზე, რომლებზეც წარადგენს საკუთრების ან სარგებლობის დამადასტურებელ საბუთს და შესაბამის საპროექტო დოკუმენტაციას.³⁶ ვფიქრობ, ეჭვს იწვევს სათანადო დოკუმენტაციის წარდგენის გარეშე ნებართვის გაცემის მიზანშეწონილობადა მათი წარდგენის შემდგომ მშენებლობის დაწყების მექანიზმიც. მითუფრო, რომ საკუთრების მოწმობის წარდგენა საჭიროა პირველი კლასის შენობა-ნაგებობებისათვის მშენებლობის ნებართვის მისაღებადაც კი³⁷, როდესაც მე-5 კლასზე შესაძლებლად მიიჩნევა არ იქნეს წარდგენილი, რაც კანონის მხრიდან არაპროპორციული მოთხოვნაა.

5. მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ღონისძიებანი, სამართლებრივი აქტები და მათი სამართლებრივი ბუნება.

ვინაიდან მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით წარმოებას ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს, ლოგიკურია, რომ ამ წარმოების შედეგიც ადმინისტრაციულსამართლებრივ ჩარჩოებში უნდა მოექცეს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რამოდენიმე სამართლებრივ ფორმას იცნობს, მათ შორის ერთ-ერთი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემაა. ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ცნების გააზრება. საქართველოს ზოგადი

³⁶ იქვე, 53-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

³⁷ იქვე, 66-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს.³⁸

დადგენილების შესაბამისად მშენებლობის ნებართვის გაცემის თითოეულს სტადიაზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. ნებართვის მაძიებელს მხოლოდ წინა სტადიით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების დასრულებისა და დადებითი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგ შეუძლია შემდგომი სტადიის ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამოთხოვოს.³⁹ ადმინისტრაციული ორგანო მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიებზე მათ შორის თავად მშენებლობის ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გზით.⁴⁰

თითქოს ყველაფერი მარტივი მეთოდითაა აწყობილი, მაგრამ ამ დარგში, რეალურად, საკმაოდ უცნაურ პრინციპს ვხვდებით. დადგენილების დასაწყისშივე განსაზღვრულია, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემა და სანებართვო პირობების დადგენა ხორციელდება პრინციპით – „დუმილი თანხმობის ნიშანია“.⁴¹

ამ პრინციპს სამივე სტადიაზე ვხვდებით. დადგენილების შესაბამისად, მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გადაწყვეტილება მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცების ან დამტკიცებაზე უარის თქმის შესახებ, ამ დადგენილებით განსაზღვრულ ვადამიმიდლოს. უარის შემთხვევაში, მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაუყოვნებლივ წერილობით აცნობოს დასაბუთებული

³⁸ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი.

³⁹ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილების 37-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴⁰ იქვე, 45-ე მუხლის პირველი პუნქტი; 54-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴¹ იქვე, მე-2 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტი.

უარი დამკვეთს ან მის მიერ უფლებამოსილ პირს.⁴² თუ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, განაცხადით მოთხოვნილი პირობები დამტკიცებულად ჩაითვლება შესაბამისი ობიექტისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების გათვალისწინებით.⁴³

მეორე სტადიაზე ნებართვის გამცემი ვალდებულია, ამ დადგენილებით განსაზღვრულ ვადაში მიიღოს გადაწყვეტილება არქიტექტურული პროექტის, კონსტრუქციული ან/და ტექნოლოგიური სქემის შეთანხმების ან შეთანხმებაზე უარის თქმის შესახებ. შეთანხმებაზე უარის თქმის შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ვალდებულია, დაუყოვნებლივ წერილობით აცნობოს დასაბუთებული უარი ნებართვის მაძიებელს⁴⁴. თუ დადგენილ ვადაში გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული, არქიტექტურული პროექტი, კონსტრუქციული ან/და ტექნოლოგიური სქემა შეთანხმებულად ჩაითვლება. ნებართვის მაძიებელი მოვალეა, მოცემულ ობიექტთან მიმართებით, სამშენებლოდ მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობების დაცვა უზრუნველყოს.⁴⁵

იდენტურია მდგომარეობა მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკითხზე.⁴⁶ თუ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში მიღებულია იქნა მშენებლობის ნებართვის გაცემის გადაწყვეტილება, მშენებლობის ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება. ამ შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი უფლებამოსილია ნებართვის გაცემისათვის დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ მოითხოვოს სანებართვო მოწმობა. მშენებლობის ნებართვის გამცემი ვალდებულია, სანებართვო მოწმობადაუყოვნებლივ გასცეს.⁴⁷

მსგავს პრინციპს შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების შესახებ წარმოებაშიც ვხვდებით, სადაც შესაბამისი მშენებლობის ნებართვაზე გამცემი ორგანო, ან სხვა კანონით განსაზღვრული ორგანო

⁴² იქვე, 45-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁴³ იქვე, 45-ე მუხლის მე-12 პუნქტი.

⁴⁴ იქვე, 52-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁴⁵ იქვე, 50-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁴⁶ იქვე, 54-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴⁷ იქვე, 54-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით იღებს გადაწყვეტილებას. როგორც ზემოთაღნიშნულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს უმოქმედოა აღიქმება თანხმობად და შენობის ექსპლუატაციაში მიღების შესახებ გადაწყვეტილებად.⁴⁸

აღნიშნული დებულებების საპირისპიროდ, შესაძლებელია, იერარქიულად უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომი ნორმატიული აქტის – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დასახელება, რომელიც განსაზღვრავს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემისათვის დადგენილი ვადის დარღვევა ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემაზე უარის თქმად ჩაითვლება და იგი შესაბამისი წესით გასაჩივრდება.⁴⁹

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით, მათ შორის, ამ დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებში, მშენებლობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია სათანადო წესით მიღებული მშენებლობის ნებართვა,⁵⁰ აღმოჩნდა, რომ დუმილით თანხმობის გაცხადება შესაძლებელია ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან, რაც წინააღმდეგობაშია სზაკ-ისეულ პრინციპული ხასიათის დებულებასთან.

მსგავსი ხასიათის პრინციპს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონშიც ვხვდებით, რომლის თანახმადაც, ნებართვის გამცემი ვალდებულია, ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება განცხადების წარდგენიდან 20 დღის ვადაში მიიღოს. თუ აღნიშნულ ვადაში გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული ნებართვის გაცემის ან ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ, ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება.⁵¹ მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევაში უკვე საქმე გვაქვს საკანონმდებლო აქტთან, რომელიც ზოგადი სახით აწესრიგებს ნებართვის გაცემის საკითხებს, ადმინისტრაციულ პრინციპთან შეუსაბამობა მაინც სახეზეა. გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო სამართალი არ იცნობს

⁴⁸ იქვე, 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი; 97-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴⁹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁵⁰ იქვე, 36-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

⁵¹ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლის მე-19 პუნქტი.

ზოგადი და სპეციალური ნორმების კონკურენციის შემთხვევაში, სპეციალური ნორმის უპირობო პრივილეგიების მექანიზმს.

სამშენებლო ურთიერთობების ადმინისტრაციულ ჭრილში განხილვისას, ასევე, აღინიშნა დაინტერესებული მხარის ცნება. სზაკ-ის მიხედვით, დაინტერესებული მხარე არის ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი და რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება ახდენს. შესაძლებელია კონკრეტული დაინტერესებული მხარე მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ წარმოებაში საერთოდ არ მონაწილეობდეს. რა რეჟიმში ვაქცევთ ამ შემთხვევაში ასეთი პირის ინტერესს? თუ ნებართვის მაძიებლის მიმართ ხორციელდება ღონისძიება, თუნდაც დუმილით, უფრო მძიმე მდგომარეობაშია მესამე პირი, რომლის კანონიერ ინტერესსაც შეიძლება საქმიანობის ფორმაზღუდავდეს.

სზაკ-ის თანახმად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გამოიცემა წერილობით ან ზეპირად.⁵² დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ზღუდავს პირის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს, ასევე კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში ზეპირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი მიღებიდან 3 დღის ვადაში უნდა გამოიცეს წერილობით.⁵³ წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას.⁵⁴ ზემოაღნიშნული დებულებების ანალიზისას ცალსახაა, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში, თითოეულ სტადიაზე გაცემული აქტები უნდა საჭიროებდეს წერილობითი და დასაბუთებული გადაწყვეტილების გამოტანას.

⁵² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

⁵³ იქვე, 51-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁵⁴ იქვე, 53-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

რა იცავს კანონში იმ პირის ინტერესს, რომელიც არ მონაწილეობს მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში, თუმცა არის დანტერესებული მხარე? რეალურად მან შეიძლება ინფორმაცია მხოლოდ საინფორმაციო დაფის საშუალებით მიიღოს. დადგენილება საბედნიეროდ საინფორმაციო დაფის განთავსების ვალდებულებას მაინც განსაზღვრავს.

დადგენილების შესაბამისად, განაშენიანებული ტერიტორიების საზღვრებში დაგეგმილი მშენებლობისას, ნებართვის მაძიებელი მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენის თაობაზე განცხადების შეტანის მომენტი სათვის უზრუნველყოფს შესაბამის ობიექტზე (შენობა-ნაგებობაზე), თვალსაჩინო ადგილას საინფორმაციო დაფის განთავსებას, რომელზეც უნდა იყოს აღნიშნული მოსალოდნელი მშენებლობის მონაცემები, კერძოდ: შენობა-ნაგებობის მისამართი; შენობა-ნაგებობის ფუნქციური დანიშნულება; მშენებლობის ნებართვის გაცემა ორგანო და განაცხადის განხილვის ვადები; შენობა-ნაგებობის სავარაუდო სართულიანობა ან/და გაბარიტები.⁵⁵ ნებართვის მაძიებელმა, მშენებლობის ნებართვის გაცემის თაობაზე განცხადების შეტანიდან სამ დღეში, არსებულ დაფაზე უნდა განათავსოს სამშენებლოდ დამტკიცებული მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობებში ასახული ინფორმაცია, კერძოდ: შენობა-ნაგებობის ფუნქციური დანიშნულება; ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ნომერი და თარიღი, რომლითაც დადგინდა მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობები, ასეთის არსებობის შემთხვევაში; შენობა-ნაგებობის სართულიანობა ან/და გაბარიტები.⁵⁶ ნებართვის მფლობელმა დადგენილი წესით ნებართვის გაცემის შემდეგ ათი დღის ვადაში არსებულ დაფაზე უნდა განათავსოს მშენებლობის განხორციელების დოკუმენტების ძირითადი ასპექტებისა და პარამეტრების ამსახველი ინფორმაცია, კერძოდ: შენობა-ნაგებობის ფუნქციური დანიშნულება; მშენებლობის ნებართვის გაცემა ორგანო, ნებართვის ნომერი და მოქმედების ვადა; მშენებლობის დაწყებისა და

⁵⁵ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №57 დადგენილების 40-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵⁶ იქვე, 40-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

დამთავრების ვადები; შენობის სართულიანობა ან/და გაბარიტები; დამკვეთის სურვილით ობიექტის არქიტექტურული სახე.⁵⁷

ეს პირობა დაინტერესებულ მხარეს, რომელსაც სურს დაიცვას თავისი უფლება, არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს. უპირველეს ყოვლისა, უფლების დაცვისათვის ვადის ათვლის საკმაო ბუნდოვანების საკითხი დგება, რადგან შეუძლებელია ვადის ათვლა დამოკიდებული იყოს ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის მიერ ინფორმაციის დაფაზე ასახვასა და დამონტაჟებაზე, თანაც თავად ეს ინფორმაცია არასაკმარისია იმისათვის, რომ პირმა შეძლოს უფლების ეფექტურად დაცვა, ან ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან უმოქმედობით თუ მოქმედებით განხორციელებული ღონისძიებანი ჩაითვალოს დასაბუთებულად.

მნიშვნელოვან თვალსაზრისს ვხვდებით ასევე იმ შემთხვევაში, როდესაც დასაშვებია მშენებლობა, მშენებლობის ნებართვის გაცემის გარეშე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად I კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობა წარმოებს ნებართვის მიღების გარეშე, მშენებლობის მწარმოებელი ვალდებულია დაიცვას კანონმდებლობით, მათ შორის, სამშენებლო რეგლამენტებით გათვალისწინებული მოთხოვნები.⁵⁸ ასეთ შემთხვევაში მწარმოებელი/დამკვეთი ვალდებულია განზრახული მშენებლობის შესახებ განცხადებით აცნობოს მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოს.⁵⁹ მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანო 5 დღის ვადაში წარდგენილი სრულყოფილი დოკუმენტ(ებ)ის საფუძველზე წერილობით ადასტურებს დაგეგმილი მშენებლობა/მონტაჟის ქალაქთმშენებლობით დოკუმენტებთან შესაბამისობას და მშენებლობის განხორციელების შესაძლებლობას.⁶⁰ თუ ხუთი დღის ვადაში მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანო განმცხადებელს პასუხს არ აცნობებს, მესაკუთრე ან/და მოსარგებლე უფლებამოსილია დაიწყოს მშენებლობა.⁶¹ ამ დადგენილების მოთხოვნათა დარღვევით I კლასის შე-

⁵⁷ იქვე, 40-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁵⁸ იქვე, 66-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵⁹ იქვე, 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶⁰ იქვე, 66-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

⁶¹ იქვე, 66-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

ნობა-ნაგებობის მშენებლობის განხორციელება განიხილება, როგორც უნებართვო მშენებლობა.⁶²

მოცემულ შემთხვევაში კანონმდებლობა შესაძლებლობას გვაძლევს ყოველგვარი ნებართვის გარეშე განვახორციელოთ მშენებლობა, მაგრამ აღნიშნული თავისუფლება ილუზორულია. სინამდვილეში პირი, რომელიც განიხრახავს მშენებლობას, ვალდებულია მშენებლობის ნებართვის გაძეგმ ორგანოს ეს ქმედება შეუთანხმოს. ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან წერილობითი დადასტურება, კი გვევლინება ინდივიდუალური-ადმინისტრაციული აქტის ბუნების მატარებელ ღონისძიებად. იმ შემთხვევაში, კი როდესაც ამგვარ შეტყობინებაზე არ ზდება არანაირი სახის რეაგირება ისევ მივდივართ პრინციპთან „დუმილი თანხმობის ნიშანია“, ამრიგად ორივე შემთხვევაში გვესაჭიროება რაიმე სახის თანხმობა.

საინტერესოა, იმ შემთხვევაში თუ კონკრეტული სახის მშენებლობის განხორციელებისათვის შესაბამისი ნებართვის მიღების საჭიროება არ არის, უნდა ზღებოდეს თუ არა ამ არარსებული ნებართვის ტიპისათვის შეტყობინება და შეუტყობინებლობაზე რაიმე სახის რეაგირება. აღნიშნულ თემაზე საკმაოდ საინტერესო განმარტებას იძლევა საქართველოს უზენაესი სასამართლო, რომელიც განმარტავს, რომ სამშენებლო სამართალდარღვევა თავისი ბუნებით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას წარმოადგენს. ამასთან, იმისათვის, რომ პირი მივიჩნიოთ სამართალდამრღვევად, საზე უნდა გვქონდეს სამართალდარღვევის შემადგენლობა, წინააღმდეგ შემთხვევაში გამოირიცხულია პირის, როგორც სამართალდამრღვევის დაჯარიმება. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სამართალდამრღვევად მიჩნევისათვის საზე უნდა გვქონდეს მოსარჩელის მიერ განხორციელებული ქმედება, რომელიც მართლსაწინააღმდეგოა (კანონით უნდა იკრძალებოდეს შესაბამისი ნებართვის/შეტყობინების გარეშე მოსარჩელის მიერ სარეკონსტრუქციო სამუშაოების წარმოება და კანონი უნდა ადგენდეს შესაბამის სახდელს უკანონო რეკონსტრუქციისათვის) და ბოლოს, საზე უნდა იყოს ბრალი (მოსარჩელის დამოკიდებულება მის მიერ განხორციელებული

⁶² იქვე, 66-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

ქმედების მიმართ).⁶³ ამრიგად, ამგვარი შემთხვევები, როდესაც არსებობს შეტყობინების აუცილებლობა ისეთ მშენებლობაზე რომელიც არ საჭიროებს მშენებლობის ნებართვას, თავისი არსით გვევლინება სამშენებლო სამართალდარღვევად. კანონი, ერთიმხრივ, არ ითვალისწინებს მშენებლობის ნებართვის გაცემის აუცილებლობას, მეორემხრივ კი, ფაქტობრივად, უნებართვო მშენებლობისათვის „სჯის“ პირს.

მიზანშეწონილია, დაინტერესებულმა პირმა შეძლოს კონკრეტული სახის (მაგ., პირველი კლასის) მშენებლობის განხორციელება ყოველგვარი ნებართვისა და შეტყობინებაზე ლოდინის გარეშე. ამგვარ უცნაურ მოდელს არც გერმანული კანონმდებლობა ითვალისწინებს⁶⁴. ბუნებრივია, სამშენებლო სამუშაოების მწარმოებელს სრული თავისუფლება არ უნდა მიენიჭოს. იგი იმ გეგმას უნდა დაეყრდნოს, რაც შესაბამისი აქტებით არის დადგენილი.

მსგავსი, კერძოდ, ღოკუმენტაციის წარდგენისა და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მათი მიღების მექანიზმი, გათვალისწინებულია ისეთ ღონიძიებათა მიმართაც, როგორიცაა მშენებლობის ეტაპის დასრულების შესახებ ოქმი⁶⁵ და მშენებარე ობიექტის კონსერვაციის შესახებ საკითხები⁶⁶.

დასკვნა

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ სამშენებლო სამართლის თავისებურებებიდან გამომდინარე, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესიც საკმაოდ რთულია, რადგან ეს უკანასკნელი სწორედ სამშენებლო სამართლის სფეროში დამკვიდრებული პრინციპების რეალიზაციას ემსახურება. საქართველოში სამშენებლო სამართალს და ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ საკითხებს კიდევ უფროართულებს

⁶³ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 15 ნოემბრის გადაწყვეტილება №ბს-391-386(3კ-12), 24-25.

⁶⁴ იხ., Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB),
<<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>>.

⁶⁵ იქვე, 89-ე მუხლი.

⁶⁶ იქვე, 90-ე მუხლი.

მოქმედი ნორმატიული ბაზა. შესაბამისი დებულებები მიმოხილულია სხვადასხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში. ერთი სისტემატიზებული აქტის შექმნამ, შესაძლებელია, დადებითი შედეგი გამოიღოს ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების რეგულაციაშიც.

თავად მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში მოქმედი ძირითადი პრინციპებიც გამოირჩევა უჩვეულობით, მაგალითისათვის პრინციპი – ღემილი თანხმობის ნიშანია. აღნიშნული პრინციპი განსხვავდება ადმინისტრაციულ სამართალში მოცემული პრინციპული დებულებებისაგან. მიზანშეწონილია სამშენებლო სმართლის, მათშორის მშენებლობის ნებართვის გაცემის რეგულაციები ჩამოყალიბდეს ერთი და იმავე ადმინისტრაციულსამართლებრივი ჩონჩხის შესაბამისად.

გარდა ამისა, უნდა დაიხვეწოს მშენებლობის ნებართვის გაცემის სფეროში ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის კონკრეტული სამართლებრივი ფორმები. მიზანშეწონილია, ურთიერთობის ყოველ მონაწილეს ენიჭებოდეს თანაბარი მნიშვნელობა და მიმართული იყოს ყველა დაინტერესებული პირის, მათშორის მესამე პირების ინტერესების დაცვისაკენ. ამ მიზნით საჭიროა მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება ატარებდეს არა ღემილის ხასიათს, არამედხორციელდებოდეს წერილობითი, დასაბუთებული სახით და ხელმისაწვდომი იყოს ყველა დაინტერესებული მხარისათვის, რადგან მარტოოდენ საინფორმაციო დაფა, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის არარსებობის პირობებში ვერ უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული სამართლის ყველა პრინციპის გატარებას.

მნიშვნელოვანია, ასევე, რომ პირმა შეძლოს კონკრეტული სახის (მაგ, პირველი კლასის) მშენებლობის განხორციელება ყოველგვარი ნებართვისა და შეტყობინებაზე ლოდინის გარეშე, თუმცა აღნიშნული ქმედება უნდა ხორციელდებოდეს შესაბამისი აქტებით დადგენილი შეზღუდვების გათვალისწინებით, რაც უნდა გამოირიცხავდეს პირს შეუზღუდავი თვითნებობის უფლებას სხვადასხვა, მათშორის კონტროლის მექანიზმებით.

ამასთან, აუცილებელია პრინციპული ხასიათის ცვლილებები განხორციელდეს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონშიდა უფრო მეტად შეესაბამებოდეს იგი ზოგად ადმინისტრაციულსამართლებრივ პრინციპებს. ასევე, მნიშვნელოვანია, დაიხვეწოს სხვა სპეციალური აქტები, რათა კანონით გაწერილი ღონისძიების ერთობლიობამ უზრუნველყოს ყველა პირისუფლებების დაცვის სრულყოფილი შესაძლებლობის არსებობა.