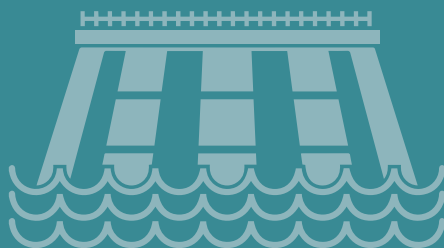


მშენებლობის ნებართვის
მოპოვების პროცესის შეფასება
ნამახვანის
ჰიდროელექტროსადგურების
კასკადზე



შესავალი

კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის უფლების მოსაპოვებლად აუცილებელ ეტაპს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად გაცემული მშენებლობის ნებართვა წარმოადგენს.¹ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო“ (შემდგომში „სააგენტო“) უფლებამოსილია გასცეს 50 მგვტ-ზე მეტი სიმძლავრის ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის ნებართვა. მშენებლობის ნებართვის გაცემისას სააგენტო ვალდებულია, იხელმძღვანელოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების, უსაფრთხო გარემოს, საკუთრების უფლების დაცვის, საჯაროობისა და პასუხისმგებლობის პრინციპებით.²

ქვემო ნამახვანი ჰესის მშენებლობის ნებართვა სააგენტომ 2020 წლის 22 აპრილს გასცა. აღსანიშნავია, რომ მშენებლობის ნებართვა, ისევე როგორც ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის გარემოსდაცვითი ნებართვა, საკითხის სრულყოფილი შესწავლის, კანონმდებლობით დადგენილი სრული და ამომწურავი დოკუმენტაციისა და საექსპერტო დასკვნების გარეშე გაიცა. მშენებლობის ნებართვა პირობიანია და მოიცავს დათქმებს, რომლის მიხედვითაც ნამახვანი ჰესის პროექტის განმახორციელებელმა კომპანიამ კონკრეტულ ვადებში სრულყოფილად უნდა წარადგინოს სამშენებლო სამუშაოებთან დაკავშირებული სრული დოკუმენტაცია.

პროექტის მასშტაბის გათვალისწინებით, ნამახვანი ჰესი რისკის მომეტებული ფაქტორის მქონე ობიექტს წარმოადგენს. უსაფრთხოების რისკების არსებობის პირობებში, ბუნდოვანია რის საფუძველზე გადაწყვიტა სააგენტომ სამშენებლო დოკუმენტაციის სრულად შესწავლის გარეშე მშენებლობის ნებართვა გაეცა, ხოლო მეორე მხრივ, სრულიად ლეგიტიმური კითხვა — რამდენად შეძლებს პირობიანი ნებართვის არსებობა კანონმდებლობით დადგენილი უსაფრთხოებისა და საჯაროობის პრინციპების დაცვას.

აღნიშნულის პარალელურად, ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში არაერთი სამართლებრივი დარღვევა და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილება გვხვდება, რაც მშენებლობის ნებართვის კანონიერებას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს და მისი გაუქმების საფუძველს ქმნის.

1 „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის N257 დადგენილება მუხლი 50, პუნქტი 2 „ნ“ ქვეპუნქტი- იბ. ბმული -<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=4>

2 იქვე მუხლი 2

თეზი 1

ქვემო ნამუხვენი ჰესი —
რატომ გხდუ სუჭირო არსებული
(2015 წლის) მშენებლობის ნებართვის
გენესლეგე



მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურა სამ სტადიას მოიცავს: ქალაქთმშენებლობის პირობების დადგენა, არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება და მშენებლობის ნებართვის გაცემა.³

პირველ სტადიაზე მშენებლობის განმახორციელებელმა პირმა სააგენტოში უნდა წარადგინოს მიწის ნაკვეთების სამშენებლოდ გამოყენების პირობები, აღნიშნული მოიცავს მიწის ნაკვეთების შესაბამისი კომპანიის საკუთრებაში/სარგებლობაში არსებობის დამადასტურებელ დოკუმენტაციასა და მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების სტატუსებს.⁴ მეორე სტადიაზე სააგენტოში წარდგენილი უნდა იქნეს არქიტექტურული პროექტი, რომელიც სრულად უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას კონკრეტული პროექტის თაობაზე, დაგეგმილი შენობა ნაგებობების ფართობებს, მოცულობასა და ყველა მახასიათებელს.⁵ ამასთან, თუ კონკრეტული საქმიანობა ექვემდებარება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით დადგენილ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას, მშენებლობის ნებართვის მეორე ეტაპზე სააგენტოში წარდგენილი უნდა იქნეს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ გაცემული გარემოსდაცვითი გადანყვეტილება (ნებართვა).⁶ მესამე სტადიაზე სააგენტოს წარედგინება კანონმდებლობის მოთხოვნათა საფუძველზე შედგენილი განცხადება, რომელიც მოიცავს სამშენებლო ობიექტის თაობაზე სრულ ინფორმაციას. აღნიშნული განცხადების საფუძველზე გაიცემა მშენებლობის ნებართვა.⁷

ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის პროექტი, მისი მასშტაბის და მოცულობის გათვალისწინებით,⁸ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სავალდებულო პროცედურას ექვემდებარება.⁹ შესაბამისად, ნებართვის მოპოვების მეორე სტადიაზე პროექტის განმახორციელებელი კომპანია ვალდებული იყო სააგენტოში გარემოსდაცვითი ნებართვა წარედგინა.

3 „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის N257 დადგენილება მუხლი 22 – იხ. ბმული -<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=4>

4 იქვე – მუხლი 27

5 იქვე – თავი 10

6 იქვე – მუხლი 36.

7 იქვე თავი 11

8 ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურების კასკადის ჯამური სიმძლავრე 424 მგვტ-ს შეადგენს – მონაცემები აღებულია საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშიდან. გზმ ანგარიში ხელმისაწვდომია ბმულზე – <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/17104>

9 2-5 მგვტ. სიმძლავრის პესები ექვემდებარება სკრინინგის პროცედურას, რომლის საფუძველზეც მიიღება გადანყვეტილება საჭიროებს თუ არა პროექტი გზმ-ს. 5 მგვტ-ზე მეტი სიმძლავრის ობიექტი ყოველგვარი წინაპირობების გარეშე ექვემდებარება გზმ პროცედურას – გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი – დანართი I, II- იხ. ბმული – <https://matsne.gov.ge/document/view/3691981?publication=7>

ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის კასკადზე საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ 2015 წლის 25 დეკემბერს გარემოსდაცვითი ნებართვა გასცა.¹⁰ აღნიშნული ნებართვის საფუძველზე იმავე წელს ნამახვანი ჰესის პროექტზე მშენებლობის ნებართვაც გაიცა.¹¹ 2015 წელს მოპოვებული გარემოსდაცვითი და მშენებლობის ნებართვები, ნამახვანი ჰესის სხვა აქტივებთან ერთად პროექტის განმახორციელებელ ინვესტორ კომპანიას გადაეცა. აღნიშნული პროცესის მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაცია იხილეთ ქვემოთ მოცემულ ჩანართში.

ჩანართი

2015 წელს ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის როგორც გარემოსდაცვითი, ისე მშენებლობის ნებართვის მესაკუთრე სააქციო საზოგადოება „ნამახვანია“, რომელიც სახელმწიფოს მიერ ნამახვანის ჰესების კასკადის მშენებლობისათვის შეიქმნა.¹²

მოგვიანებით, სს „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდმა“ (GEDF)¹³ ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის პროექტის განმახორციელებელი კომპანიის შერჩევის მიზნით ინტერესთა გამოხატვა გამოაცხადა. ინტერესთა გამოხატვის პროცესი 2017 წლის 16 იანვარს დასრულდა და მასში გამარჯვებულად შპს „ქლინ ენერჯი გრუპ ჯორჯია“ გამოცხადდა.¹⁴

2019 წლის 25 აპრილს საქართველოს მთავრობასა და შპს „ქლინ ენერჯი გრუპ ჯორჯიას“ შორის ნამახვანი ჰესების კასკადის მშენებლობის, ფლობისა და ოპერირების ხელშეკრულება გაფორმდა.¹⁵ ამავე პერიოდში დაიდო სს „ნამახვანის“ აქტივების ნასყიდობის ხელშეკრულება შპს „ქლინ ენერჯი გრუპ ჯორჯიას“ და სს „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდს“ შორის.¹⁶

10 საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს 2015 წლის 25 დეკემბერის ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა – იხ. ბმული – <https://mepa.gov.ge/Ge/Files/ViewFile/16968>

11 „ნამახვანის ჰესების კასკადის პროექტის განხორციელებისათვის მშენებლობის ნებართვა გაიცა“ – 02.02.2016 წ. – იხ. ბმული – <https://www.interpressnews.ge/ka/article/364529-namaxvan-hesebis-kaskadis-proektis-ganxorcielebistvis-msheneblobis-nebartva-gaica/>

12 „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციას ახალი შვილობილი კომპანია ჰყავს“ – 03.02.2012 წ. – იხ. ბმული – <https://www.gogc.ge/ka/article/saqartvelos-navtobisa-da-gazis-korporacias-axali-shvilobili-kompania-hyavs/334>

13 GEDF-ის აქციების 100%-ის მესაკუთრე სახელმწიფოა, შესაბამისი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aTcAN9>.

14 „ჩვენი მიზანია რომ ნამახვანის მშენებლობა 2018 წელს დაიწყო“ – 05.02.2018 წ. – იხ. ბმული – <https://bit.ly/2SsbGR5>

15 „ნამახვანი – რას გვაკარგინებს და რას გვაძლევს“ – 07.02.2021 წ. – იხ. ბმული – <https://factimereti.ge/namakhvani/>

16 „ნამახვანის ჰესების კასკადი“ – იხ. ბმული – <https://gedf.com.ge/project/23-namakhvanis-hesebis-kaskadi>

2019 წლის 22 მაისს შპს „ქლინ ენერჯი გრუპ ჯორჯია“ იცვლის სახელწოდებას და სახელმწიფოსთან ურთიერთობას აგრძელებს როგორც შპს „ენკა რინიუებლზი“.¹⁷ 2019 წლის 27 მაისს სს „ნამახვანი“ ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობასთან დაკავშირებით გაცემულ 2015 წლის 25 დეკემბრის N73 დადებითი ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას და მასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ უფლებამოსილებებს სრულად გადაცემს შპს „ენკა რინიუებლზი“-ს.¹⁸ ამ მომენტიდან, როგორც გარემოსდაცვითი, ისე მშენებლობის ნებართვის ალების პროცედურებსა და ადმინისტრაციულ წარმოებაში სწორედ შპს „ენკა რინიუებლზი“ გვხვდება.

თუმცა, 2019 წელს ნამახვანის პროექტში მნიშვნელოვანი ტექნიკური მახასიათებლები შეიცვალა.¹⁹ პროექტის ცვლილება გარემოს დაცვის სამინისტროს გადაწყვეტილებით გარემოზე ზემოქმედების ახალი ანგარიშის მომზადებას დაექვემდებარა.²⁰ შესაბამისად, 2015 წლის 25 დეკემბრის გარემოსდაცვითი ნებართვა ნამახვანის პროექტის განხორციელებისათვის არარელევანტური დოკუმენტი გახდა და იურიდიული ძალა დაკარგა. აღნიშნულმა კი ნამახვანი ჰესზე 2015 წელს გაცემული მშენებლობის ნებართვის გაუქმებაც გამოიწვია.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურების კასკადის პროექტი ახალი მშენებლობის ნებართვის ალების ვალდებულებას დაექვემდებარა.

პროექტის ტექნიკური მახასიათებლების ცვლილების შემდეგ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ახალი ანგარიშის საფუძველზე, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ 2020 წლის 28 თებერვალს ქვემო ნამახვანი ჰესზე ახალი გარემოსდაცვითი ნებართვა გასცა.²¹ 2020 წლის 4 მარტს ნამახვანის პროექტის განმახორციელებელი კომპანია შპს „ენკა რინიუებლზი“ გარემოსდაცვითი ნებართვის საფუძველზე ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს მიმართავს და ქვემო ნამახვანი ჰესის მშენებლობის ნებართვის გაცემას ითხოვს.

17 ინტერესთა გამოხატვაში გამარჯვებისას „ქლინ ენერჯი გრუპ ჯორჯიას“ წილების 100%-ს ნორვეგიული „ქლინ ენერჯი გრუპი“ ფლობდა, ხოლო მოგვიანებით, 2017 წლის 3 აგვისტოს, კომპანიის წილების 50%-ის მფლობელი თურქული „ენკა“ გახდა. 2019 წლის 25 აპრილიდან კი „ენკა“ ნამახვანი ჰესის განმახორციელებელი კომპანიის წილების 90%-ის მესაკუთრეა.

18 საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის N2-451 ბრძანება – იხ. ბმული – <https://mepa.gov.ge/Ge/Files/ViewFile/16969>

19 სკრინინგის განცხადება – 18.01.2019 – იხ. ბმული – <https://mepa.gov.ge/Ge/PublicInformation/8374>

20 ნამახვანის ჰესების კასკადის მშენებლობის და ექსპლუატაციის პროექტში შეტანილი ცვლილებებზე (ექსპლუატაციის პირობების შეცვლა) სკრინინგის გადაწყვეტილების შესახებ – საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2019 14 თებერვლის N2-143 ბრძანება – იხ. ბმული – <https://mepa.gov.ge/Ge/Files/ViewFile/13031>

21 წყალტუბოსა და ცაგერის მუნიციპალიტეტებში, შპს „ენკა რინიუებლზის“ მდ. როინზე ორსაფეხურიანი ჰესების კასკადის (ტვიში ჰესი 100 მგვტ დადგმული სიმძლავრით და ნამახვანი-ჟონეთი ჰესი – 333 მგვტ დადგმული სიმძლავრით) მშენებლობის და ექსპლუატაციის პროექტში ექსპლუატაციის პირობების ცვლილებებზე (ქვედა ნამახვანი) გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემის შესახებ – 28.02.2020 წ. – იხ. ბმული – <https://mepa.gov.ge/Ge/Files/ViewFile/28460>

თეზი 2

რატომ ერის უკანონო
ქვემო ნამუხვენი ჰესის
მშენებლობის ნებართვა



პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ ქვემო ნამახვანი ჰესის მშენებლობის ნებართვის საფუძველი ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურზე 2020 წლის 28 თებერვალს გაცემული გარემოსდაცვითი ნებართვაა. აღნიშნული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი პროცედურული და შინაარსობრივი დარღვევებით არის გაცემული, რაც მისი გაუქმების კანონიერ საფუძვლებს წარმოადგენს.²²

გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაუქმება კანონმდებლობის შესაბამისად მშენებლობის ნებართვისათვის იურიდიული ძალის დაკარგვას გამოიწვევს.

თავის მხრივ, ქვემო ნამახვანი ჰესის მშენებლობის ნებართვა კანონმდებლობის მოთხოვნათა უხეში დარღვევითა და სამშენებლო სტანდარტების უგულებელყოფითაა გაცემული. მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში არსებული სამართლებრივი დარღვევები და სათანადო კვლევების არარსებობა ასევე ქმნის აღნიშნული ნებართვის გაუქმების საფუძველს.

როგორ წარიმართა პირობიანი მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურა

განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტებზე მშენებლობის გაცემის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ნებართვის გაცემის პროცესში ორი სახის საგამონაკლისო ნორმას ითვალისწინებს კერძოდ:

- მშენებლობის ნებართვის გამარტივებული წესით მიღება – რაც მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში სამ ეტაპიანი ადმინისტრაციული წარმოების ორ ეტაპად გაერთიანებასა და შემჭიდროვებულ ვადაში ნებართვის გაცემას გულისხმობს.²³
- პირობადებული მშენებლობის ნებართვა – რაც ნებართვის მაძიებლის მიერ დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე გარკვეული პირობებით გაცემულ მშენებლობის ნებართვას გულისხმობს.²⁴

22 „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შეფასება ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის კასკადზე“ – 27.04.2021წ. – იხ. ბმული – <https://socialjustice.org.ge/ka/products/garemosdatsviti-gadatsqvilebis-mighebis-protsis-shefaseba-namakhvanis-hidroeletrosadgurebis-kaskadze>

23 „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის N257 დადგენილება მუხლი 24 – იხ. ბმული – <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=4>

24 იქვე – მუხლი 38, პუნქტი 4

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის კასკადი, მისი მასშტაბის გათვალისწინებით, კანონმდებლობით განსაზღვრულ „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტს“ წარმოადგენს. მსგავსი აღიარების მიუხედავად, რაც მშენებლობისას მომეტებული რისკის არსებობასა და ნაგებობის განსაკუთრებული სიფრთხილით, მხოლოდ სრულყოფილად შესწავლის საფუძველზე მშენებლობას გულისხმობს,

ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში დადგენილებით განსაზღვრული ორივე საშეღავათო გამონაკლისი იქნა გამოყენებული.

2020 წლის 4 მარტს შპს „ენკა რინიუებლზი“ ახალი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების საფუძველზე მიმართავს სააგენტოს და ქვემო ნამახვანი ჰესის მშენებლობის ნებართვის გაცემას ითხოვს.²⁵ მიუხედავად, იმისა, რომ კომპანიის მიერ წარდგენილ წერილში მშენებლობის ნებართვის მისაღებად გამარტივებული ადმინისტრაციული წარმოების მოთხოვნა არ გვხვდება, სააგენტო 2020 წლის 9 მარტის საპასუხო წერილით თავადვე სთავაზობს შპს „ენკა რინიუებლზს“ თუ დამატებით რა დოკუმენტაციის წარდგენა სჭირდება კომპანიას, რათა სააგენტომ ადმინისტრაციული წარმოების გამარტივებული წესი გამოიყენოს.

საგულისხმოა, რომ დამატებით წარსადგენ დოკუმენტაციაში ჰესის შენობის არქიტექტურული პროექტი და საკანონმდებლო რეგლამენტის მიხედვით შედგენილი საექსპერტო დასკვნა მოიაზრება.²⁶ 2020 წლის წლის 20 მარტს შპს „ენკა რინიუებლზმა“ სააგენტოს ჰესის შენობის არქიტექტურული პროექტი და შესაბამისი საექსპერტო დასკვნა წარუდგინა.

თუმცა, სააგენტო 2020 წლის 10 აპრილის სააგენტო დამატებითი კორესპოდენციით მიმართავს კომპანიას და აცნობებს, რომ:

„ნამახვანის ჰესების კასკადის პროექტის არსებითი განხილვის შედეგად დადგინდა, რომ კომპანიის მიერ წარმოდგენილი საპროექტო დოკუმენტაცია სრულად არ არის დაკომპლექტებული სამშენებლო დოკუმენტაციისათვის განსაზღვრული პირობებით.“

25 შპს „ენკა რინიუებლზსა“ და სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს შორის წერილობითი კორესპოდენციების თაობაზე ინფორმაცია აღებულია სააგენტოდან 2020 წლის 16 დეკემბერს N03/1761 წერილით „სოციალური სამართლიანობის ცენტრისათვის (ყოფილი EMC) საჯარო ინფორმაციის სახით მოწოდებული ადმინისტრაციული წარმოების მასალებიდან.

26 ტექნიკური რეგლამენტი შენობა ნაგებობების უსაფრთხოების წესების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის N41 დადგენილება – იხ. ბმული – <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3176389?publication=0>

აღნიშნული კორესპოდენციით ირკვევა, რომ ნამახვანი ჰესის საპროექტო დოკუმენტაცია ვერ აკმაყოფილებდა მშენებლობის ნებართვის გამართივებული წესით გაცემის პირობებს. დოკუმენტაცია არასრულყოფილი იყო და მხოლოდ მის საფუძველზე ნებართვის გაცემა შეუძლებელი აღმოჩნდა. შესაბამისად, 2020 წლის 10 აპრილის წერილით სააგენტომ შპს „ენკა რინიუებლზს“ დამატებით განუმარტა, რომ ნამახვანი ჰესის პროექტის დიდი მოცულობის სამშენებლო დოკუმენტების დამუშავების საჭიროების გათვალისწინებით, სააგენტო დასაშვებად მიიჩნევდა სამშენებლო დოკუმენტაციის სრულად არ წარმოდგენის შესაძლებლობას და ნებართვის მაძიებლის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, მზად იქნებოდა პირობიანი სამშენებლო ნებართვის გაცემის შესაძლებლობა განეხილა.

ბუნდოვანია, რა საკანონმდებლო საფუძვლებისა და გარემოებების გათვალისწინებით მიმართავს ადმინისტრაციული ორგანო ამგვარი წინადადებით კერძო სამშენებლო სუბიექტს და რატომ ცდილობს გამართივებული გზით გასცეს მშენებლობის ნებართვა მსგავსი მასშტაბის პროექტზე. აღნიშნული სამშენებლო რეგულაციების გვერდის ავლის ღია და დაუფარავ მცდელობას წარმოადგენს.

2020 წლის 13 აპრილს შპს „ენკა რინიუებლზი“ ყოველგვარი დამატებითი დასაბუთების წარდგენის გარეშე აცხადებს თანხმობას, გაიცეს პირობიანი მშენებლობის ნებართვა სრული სამშენებლო დოკუმენტებისა და საექსპერტო დასკვნების ერთი წლის ვადაში წარდგენის პირობით.

საგულისხმოა, რომ ამ შემთხვევაში სრულიად „ამოტრიალდა“ საჯარო კანონმდებლობის პრინციპები. მშენებლობის ნებართვის მიღების მართივი გზა, მშენებელ კომპანიას ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავად შესთავაზა, ხოლო სამშენებლო სუბიექტმა უბრალოდ თანხმობა განაცხადა მიეღო აღნიშნული პირობები. კანონმდებლობით განსაზღვრული დასაბუთებული შუამდგომლობა კი საერთოდ არ არსებობს.

შპს „ენკა რინიუებლზის“ წერილობითი თანხმობის საფუძველზე 2020 წლის 22 აპრილს სააგენტომ პირობიანი მშენებლობის ნებართვა გასცა.

ნებართვის გაცემის პროცესში საკანონმდებლო მოთხოვნები დარღვეული და უგულვალყოფილი იქნა.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველს კანონმდებლობის შესაბამისად, ტექსტური და გრაფიკული ინფორმაციებით შედგენილი სამშენებლო დოკუმენტი

წარმოადგენს. სამშენებლო დოკუმენტი ნაგებობის ტექნიკურ მახასიათებლებთან ერთად აუცილებლად უნდა მოიცავდეს მიწის ნაკვეთის საინჟინრო-გეოლოგიურ კვლევას.²⁷ აღნიშნული კვლევა სავალდებულოდ ქვემდებარება საექსპერტო შეფასების პროცედურას.²⁸ საექსპერტო შეფასება აუცილებლად უნდა მოიცავდეს დადებითი შეფასების დასაბუთებას.²⁹ ნებართვის მაძიებელი პროექტში შემავალი თითოეული ობიექტის მიმართ ვალდებულია მოამზადოს შესაბამისი კვლევები, რაც თავის თავში მოიცავს ობიექტების გავლენის შეფასებას გეოლოგიური კუთხით, ობიექტების მდგრადობისა და უსაფრთხოების დაცვის სტანდარტების დაკმაყოფილებას. ამასთან, მომზადებული კვლევები შეფასებული უნდა იყოს სათანადო საექსპერტო დასკვნებით. მხოლოდ აღნიშნული სახით მომზადებული სამშენებლო დოკუმენტაცია შეიძლება გახდეს მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველი. შპს „ენკა რინიუებლზს“ ქვემო ნამახვანი ჰესის ობიექტების გეოლოგიური შეფასებები მომზადებული არ ჰქონია, არ არსებობდა დადებითი საექსპერტო დასკვნები, შესაბამისად, სააგენტომ ნებართვის გაცემის პროცესში საშეღავათო დათქმები გამოიყენა და პროექტის სრულად შესწავლის გარეშე, პირობიანი ნებართვა მაინც გასცა.

ნამახვანი ჰესის პროექტის მასშტაბისა და მომეტებული რისკის გათვალისწინებით, ბუნდოვანია რამდენად შეუძლია პირობიან ნებართვას მშენებლობის უსაფრთხოების სტანდარტები სრულად უზრუნველყოს.

ნებართვის გაცემისას სახელმწიფოს საპროექტო ტერიტორიაზე არსებული გეოლოგიური მდგომარეობისა და ასაშენებელი ობიექტების გავლენის თაობაზე ამომწურავი ინფორმაცია არ გააჩნდა.

დამატებით, აღსანიშნავია, რომ ნამახვანი ჰესის პროექტზე გარემოსდაცვითი გადანყვეტილებაც კვლევების მოგვიანებით წარმოადგენის პირობით გაიცა. ასეთ პირობებში, სააგენტომ მაინც ისარგებლა კანონმდებლობით დაშვებული საგამონაკლისო წესით და მშენებლობის ნებართვა გასცა.

პირობიანი ნებართვის გაცემის პროცესშიც, სააგენტომ ასევე დაარღვია კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები.

27 „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის N257 დადგენილება მუხლი 52, პუნქტი 1 – იხ. ბმული -<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=4>

28 იქვე – მუხლი 15, პუნქტი 1, „ა.ა“ ქვეპუნქტი

29 იქვე – მუხლი 15, პუნქტი 2

კანონმდებლობა მკაცრად არეგულირებს, რომ მხოლოდ და მხოლოდ კონკრეტული გარემოებებით და არგუმენტებით გამყარებული დასაბუთებული შუამდგომლობა, შეიძლება გახდეს პირობიანი მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველი.³⁰

შპს „ენკა რინიუებლზ“ სააგენტოში რამე სახის დასაბუთებული შუამდგომლობა არ წარუდგენია.

ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე სააგენტოსათვის უცნობია, რეალურად არსებობდა თუ არა კონკრეტული გარემოებები, რის გამოც მშენებელმა კომპანიამ ვერ მოახერხა სამშენებლო დოკუმენტაციისა და საექსპერტო დასკვნების სრულად წარმოდგენა. მეტიც, კომპანია უბრალოდ დაეთანხმა სააგენტოს შეთავაზებას, სამშენებლო დოკუმენტაციის მოცულობის გათვალისწინებით, პირობიანი მშენებლობის ნებართვა მიეღო.

დასაბუთებული შუამდგომლობისა და კონკრეტული ფაქტობრივი გარემოებების არსებობის გარეშე, საგამონაკლისო ნორმით სარგებლობა და პირობიანი მშენებლობის ნებართვის გაცემა ქვეყანაში დადგენილი სამშენებლო კანონმდებლობის, სამშენებლო პრინციპებისა და უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევას წარმოადგენს.

სრული საპროექტო დოკუმენტაციის, საექსპერტო დასკვნების, პირობიანი ნებართვის თაობაზე დასაბუთებული შუამდგომლობის არაარსებობის პირობებში სრულიად ბუნდოვანია რის საფუძველზე გადაწყვიტა ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტომ ქვემო ნამახვანი ჰესზე, რომელიც განსაკუთრებული მნიშვნელობისა და რისკის მომეტებული ფაქტორის შემცველ ობიექტს წამოადგენს, პირობიანი სამშენებლო ნებართვა გაეცა.

ამ პირობებში, ნათელია, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში აქტის გამოცემისთვის დადგენილი როგორც პროცედურული, ისე შინაარსობრივი ხასიათის ნორმები უხეშად დაირღვა, აღნიშნული კი მშენებლობის ნებართვის გაუქმების საფუძველი უნდა გახდეს.

30 „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის N257 დადგენილება მუხლი 38, პუნქტი 4 – იხ. ბმული -<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=4>

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ზემოქმედებით პროცედურა — რამდენად უზრუნველყო საკმარისი სავაჭრო უფლებამოსილებების შესრულება?

საგულისხმოა, რომ მსგავსი „სამშენებლო“ ნესით, ნამახვანი ჰესზე გაცემული პირობიანი მშენებლობის ნებართვა კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს სააგენტოს მიერ საჭარო უფლებამოსილებების კეთლსინდისიერად შესრულების ვალდებულებებს. კერძოდ, შპს „ქლინ ენერჯი გრუფთან“ სს „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდის“ მიერ გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე,³¹ ფონდმა, რომლის 100%-იანი წილის მფლობელი სახელმწიფოა, ხოლო წილს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო მართავს, დამატებით იკისრა ინვესტორისათვის განახლებული მშენებლობის ნებართვის მოპოვებაში დახმარების ვალდებულება. ამასთან, ოფიციალურად გაუფრთხილებული პოზიციის თანახმად, ინვესტორის მიერ ხელშეკრულების ნასყიდობის ღირებულების ჩარიცხვა მხოლოდ განახლებული მშენებლობის ნებართვის მიღების შემდგომ მოხდებოდა.³²

აღნიშნული გარემოება მნიშვნელოვან კითხვის ნიშნებს აჩენს. კერძოდ, ეკონომიკის სამინისტროს მმართველობაში არსებულმა სს „საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდმა“ აიღო ვალდებულება, კომპანიას მშენებლობის უფლების მოპოვებაში დახმარებოდა, ხოლო მეორე მხრივ, ასევე ეკონომიკის სამინისტროს სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო მშენებლობის ნებართვას აუცილებელი სამშენებლო დოკუმენტაციის არარსებობის პირობებში, ნებართვის მაძიებლის დასაბუთებული შუამდგომლობის გარეშე, გამარტივებულად გასცემს. რამდენად წარმოადგენს ნამახვანი ჰესის პირობიანი მშენებლობის ნებართვა სწორედ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დახმარების ვალდებულების შესრულებას უცნობია, თუმცა მსგავსი საფუძვლიანი ვარაუდის პირობებში, ეკონომიკის სამინისტრო ვალდებულია სათანადო არგუმენტაციით დაასაბუთოს პირობიანი ნებართვის არსებობა და უპასუხოს საზოგადოებაში არსებულ ყველა შეკითხვას.

31 ხელშეკრულებით შპს „ქლინ ენერჯი გრუფ ჯორჯიამ“ ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის თაობაზე სს „ნამახვანის“ საკუთრებაში არსებული სრული აქტივები გამოისყიდა, მათ შორის კომპანიას გადაეცა საქართველოს გარემოს დაცვის სამინისტროს 2015 წლის 25 დეკემბრის N73 ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა. მოგვიანებით, აღნიშნული აქტივები და ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა სრულად გადაეცა შპს „ენკა რინიუბლზს“. საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის 2019 წლის 27 მაისის #N 2-451 ბრძანება „სს „ნამახვანზე“ გაცემული გარემოსდაცვითი გადანაცვლებების შპს „ენკა რინიუბლზზე“ გადაცემის შესახებ“ იხ. ბმული — <https://bit.ly/2NVGRCE>.

32 „ნამახვანის ჰესების კასკადი“ — იხ. ბმული — <https://gedf.com.ge/project/23-namakhvanis-hesebis-kaskadi>

თეპი 3

მშენებლობის პირობები —
კიდეც ერთი დამატებითი შედეგით



საგულისხმოა, რომ 2020 წლის 22 აპრილის პირობიანი მშენებლობის ნებართვის შესაბამისად, კომპანიას ძირითადი სამშენებლო სამუშაოების წარმოება მხოლოდ ნებართვით გათვალისწინებული პირობის შესრულების შემდეგ შეეძლო. კერძოდ, კომპანია ვალდებული იყო 2021 წლის 13 აპრილამდე სააგენტოსთვის საბოლოო სამშენებლო დოკუმენტი და შესაბამისი საექსპერტო დასკვნები წარედგინა.

თუმცა, პირობიანი მშენებლობის ნებართვის გაცემის შემდეგ, შპს „ენკა რინიუებლზმა“ კიდევ ერთი დამატებითი შეღავათით ისარგებლა. კერძოდ, კომპანიის მოთხოვნის საფუძველზე, 2020 წლის 21 სექტემბერს ცვლილება შევიდა მშენებლობის ნებართვაში. ცვლილების შესაბამისად, კომპანიას მიენიჭა უფლება, სრული სამშენებლო დოკუმენტის წარდგენამდე სამშენებლო სამუშაოები დაეწყო ჰესის იმ ობიექტებზე, რომლებზეც სააგენტოში სრულ საპროექტო დოკუმენტაციას და საექსპერტო დასკვნას წარადგენდა. აღნიშნული პრაქტიკაში გულისხმობს, რომ:

კომპანიას უფლება ეძლევა „დაანაწევროს“ სამშენებლო ობიექტი, შეადგინოს ჰესის ცალკეული ობიექტების სამშენებლო დოკუმენტაცია, შეაფასოს საექსპერტო დასკვნებით და მიიღოს კონკრეტული ობიექტების მშენებლობის უფლება. დღეის მდგომარეობით, აღნიშნული დამატებითი „შეღავათით“ კომპანიამ უკვე ისარგებლა.

შპს „ენკა რინიუებლზმა“ სააგენტოს მხოლოდ სადერივაციო გვირაბის სამშენებლო დოკუმენტაცია წარუდგინა და 2020 წლის 3 დეკემბრის თანხმობის საფუძველზე მიიღო უფლება ადგილზე სადერივაციო გვირაბის სამშენებლო სამუშაოები დაეწყო. იმ პირობებში, როდესაც ჰესის სხვა მნიშვნელოვანი ობიექტების, მაგალითად კაშხლის სამშენებლო დოკუმენტაცია არ არსებობს, არ არსებობს მისი შეფასება და დადებითი საექსპერტო დასკვნა ამ დოკუმენტაციის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე, სრულიად ბუნდოვანია რატომ უნდა გააჩნდეს სამშენებლო სუბიექტს ცალკეული ობიექტის მშენებლობის დანაშაულის უფლება. აღნიშნული გარემოება, კანონმდებლობით დადგენილ მშენებლობის პროცედურას, დოკუმენტაციის შეფასებას მხოლოდ ფორმალურად აქცევს და ერთგვარად სააგენტოს წინასწარ თანხმობას წარმოადგენს, დანაწევრებულად, თუმცა საბოლოოდ სრულად გაიცეს მშენებლობის უფლება.

თეზი 4

მოსამზადებელი სამუშაოების
მიმდინარეობა —
კონომიკულობისა და ნაბერთვის
პრობების დერღვევა



2020 წლის 22 აპრილის მშენებლობის ნებართვით შპს „ენკა რინიუებლზს“ სრული სამშენებლო დოკუმენტაციის წარდგენამდე ადგილზე მოსამზადებელი რიგის და მიწის სამუშაოების განხორციელების უფლებამოსილება მიენიჭა. კანონმდებლობის მიხედვით, მოსამზადებელ სამუშაოებს წარმოადგენს აქტივობები, რომლებიც დაკავშირებულია სამშენებლო მოედნის მოწესრიგებასთან, მათ შორის, ამორტიზებული ან სხვა არსებული ნაგებობების დაშლასთან და სამშენებლო ნაგვის მოცილებასთან, შესანარჩუნებელი მწვანე ნარგავების დაცვასა და მიწისქვეშა საინჟინრო კომუნიკაციების გადატანასთან, ასევე, მოსამზადებელ სამუშაოდ ითვლება შენობა-ნაგებობის გრუნტზე დაკვალვა და ძირითადი ღერძების დაფიქსირება და სხვა.³³ საკანონმდებლო მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, ადგილობრივი აქტივისტების, ასევე, თავად შპს „ენკა რინიუებლზის“ მედიისთვის მიწოდებული ინფორმაციის თანახმად, კომპანიამ ადგილზე ნებართვის მიღების შემდეგ, 2020 წლის სექტემბერში დროებითი სამშენებლო ბანაკი ააშენა, რომელიც 500-ამდე ადამიანს იტევს და რომელმაც ოპერირება დაიწყო. აღნიშნული სამუშაოები აშკარად ცდებოდა მოსამზადებელი სამუშაოების ფარგლებს და უშუალოდ მშენებლობის დაწყებად უნდა ჩათვლილიყო.³⁴

მუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ფაქტით კომპანიამ მშენებლობის ნებართვის პირობები დაარღვია სახელმწიფომ შპს „ენკა რინიუებლზს“ არანაირი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არ დააკისრა.

მშენებლობის ნებართვის პირობების დარღვევა — შპს „ენკა რინიუებლზი“ არ დაჯარიმდა

კომპანიის მიერ მიმდინარე სამუშაოები მოსამზადებელი სამუშაოების ფარგლებს სცდებოდა, თუმცა, საინტერესოა, რომ მშენებლობის ნებართვაში 2020 წლის 21 სექტემბერს განხორციელებული ცვლილებით, შპს „ენკა რინიუებლზს“ ადგილზე მოსამზადებელი სამუშაოების განხორციელების უფლება სრულად შეეზღუდა, კერძოდ ნებართვიდან ამოღებული იქნა მოსამზადებელი სამუშაოების უფლების მინიჭების შესახებ ჩანაწერი.³⁵ აღნიშნულის მიუხედავად, კომპანია ადგილზე მოსამზადებელ სამუშაოებს მაინც აგრძელებს. 2020 წლის ოქტომბერში მშენებლობის ნებართვის

33 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის #257 დადგენილება „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის, რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“, 58-ე მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=2>

34 „ეს არის უხეში დარღვევა — რა სამუშაოები მიმდინარეობს ნამახვანი ჰესზე“ — 29.09.2020 წ. — იხ. ბმული — <https://publika.ge/es-aris-ukheshi-darghveva-ra-samushaebi-mimdinareobs-namakhvanhesze/>

35 სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს 2020 წლის 21 სექტემბრის N135-04 ბრძანების პირველი პუნქტი

პირობების ინსპექტირების განხორციელებისას სააგენტომ ადგილზე მოსამზადებელი სამუშაოების მიმდინარეობა ოფიციალური დოკუმენტაციითაც დაადგინა.³⁶ შემოწმების პერიოდში კომპანიას მოსამზადებელი სამუშაოების უფლება უკვე შეზღუდული ჰქონდა.

კანონმდებლობის შესაბამისად, აღნიშნული მშენებლობის ნებართვის პირობების დარღვევის დაფიქსირებისა და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველი უნდა გამხდარიყო. თუმცა, სააგენტოს მხრიდან არსებულ დარღვევას არანაირი რეაგირება არ მოჰყოლია.³⁷

დასკვნა

ქვემო ნამახვანი ჰესზე გაცემული მშენებლობის ნებართვის შეფასება კანონმდებლობის ნორმების უხეშ დარღვევასა და სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან საჯარო უფლებამოსილებების შესრულების პრობლემატურობაზე მიგვითითებს. ნამახვანი ჰესის პროექტის მასშტაბისა და მისი მომეტებული საფრთხის გათვალისწინებით, სამშენებლო სტანდარტების დაცვის, დოკუმენტაციის სრულად და საფუძვლიანად შესწავლის, საექსპერტო დასკვნების არარსებობის პირობებში რაიმე სახის პირობიანი მშენებლობის ნებართვის არსებობა, ერთი მხრივ, პროექტის უსაფრთხოების თაობაზე ლეგიტიმურ კითხვებს აჩენს, ხოლო, მეორე მხრივ, აღნიშნული დარღვევები ნებართვის გაუქმების სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის.

ამასთან, უცნობია რამდენად აკმაყოფილებს კომპანიის მიერ სააგენტოში წარდგენილი ცალკეული ობიექტების, მათ შორის სადერივაციო გვირაბის სამშენებლო დოკუმენტაცია მშენებლობის უსაფრთხოების დადგენილ სტანდარტებს. ხოლო, იმ პირობებში, როცა სააგენტოს მხრიდან შპს „ენკა რინიუებლზის“ მიმართ არაერთი დათმობა და დაუსაბუთებელი შეღავათი გვხვდება, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება რამდენად ახერხებს სამშენებლო საქმიანობაზე ზედამხედველობის უფლების მქონე სააგენტო საკუთარი საჯარო ვალდებულებების სრულად და კეთლსინდისიერად შესრულებას, მშენებლობის უსაფრთხოების სათანადო სტანდარტების დაკმაყოფილებას და მშენებლობის ნებართვის პირობების დაცვის უზურუნველყოფას.

36 „სოციალური სამართლიანობის ცენტრისათვის (ყოფილი EMC) სსიპ ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოდან 2020 წლის 16 დეკემბერს გადმოგზავნილი N03/1761 წერილობითი კორესპოდენცია.

37 „ნამახვანი ჰესის მშენებლობის მოსამზადებელი სამუშაოები არღვევს სანებართვო პირობებს და დაუყოვნებლივ უნდა შეჩერდეს“ – 10.02.2021 წ. – იხ. ბმული – <https://socialjustice.org.ge/ka/products/emc-namakhvanihesis-msheneblobis-mosamzadebeli-samushaoebi-arghvevs-sanebartvo-pirobebs-da-dauqovnebliv-unda-shecherdes>

გემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ვალდებულია დამატებით გამოიკვლიოს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურა, კომპანიას სრული სამშენებლო დოკუმენტაციის წარმოდგენა მოსთხოვოს და მხოლოდ დამოუკიდებელი ექსპერტების სათანადო დასკვნის საფუძველზე, ნამახვანი ჰესის პროექტის უსაფრთხოების საკანონმდებლო სტანდარტების დაკმაყოფილების შემთხვევაში დაუშვას ადგილზე ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობა.

