



საქმე №3/7628-18

გადაწყვეტილება საქართველოს სახელით

26 თებერვალი, 2019 წელი
თბილისი

ქ.

შესავალი ნაწილი

**თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა
კოლეგია
მოსამართლე თამარ ოქროპირიძე
სხდომის მდივანი სალომე ზაქაშვილი**

მოსარჩელე - მ----- ჯ-----ე

მოსარჩელე - ა----- ყ-----ი

მოსარჩელე - ბ----- გ-----ე

მოსარჩელე - გ----- ლ-----ე

მოსარჩელების წარმომადგენელი - მ----- ლ-----ე

მოპასუხე - საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტი

მოპასუხის წარმომადგენლები - ნ----- ე-----ა, თ-----ა ჩ-----ე

დავის საგანი - ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობა, ქმედების განხორციელების დავალება

აღწერილობითი ნაწილი

1. სასარჩელო მოთხოვნა

1.1. ბათილად იქნეს ცნობილი საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტის 2018 წლის 30 ოქტომბრის N----- გადაწყვეტილება;

1.2. დაევალოს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტს განიხილოს მ----- ჯ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ლ-----ის 2018 წლის 04 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N----- ადმინისტრაციული საჩივარი (დაზუსტებული მოთხოვნა,

19.02.2019 წლის სხდომის ოქმი).

2. მოპასუხის პოზიცია

მოპასუხე საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტის წარმომადგენლებმა სარჩელი არ ცნეს, მხარი დაუჭირეს საქმეზე წარმოდგენილ შესაგებელს და განმარტეს, რომ უსაფუძვლობის გამო სარჩელი არ უნდა დაკმაყოფილდეს. მათივე განმარტებით, გასაჩივრებული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი გამოცემულია კანონის მოთხოვნათა სრული დაცვით და არ არის მისი ბათილად ცნობისა და მოპასუხისთვის ქმედების განხორციელების დავალების საფუძველი.

3. სასამართლოს მიერ დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებები

3.1. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2017 წლის 28 დეკემბრის N----- ბრძანებით დამტკიცებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2018 წლის აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმა, ხოლო გენერალური აუდიტორის 2018 წლის 18 ოქტომბრის N----- ბრძანებით ცვლილება შევიდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2017 წლის 28 დეკემბრის N----- ბრძანებაში და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2018 წლის აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმა ჩამოყალიბდა ამ ბრძანების დანართის შესაბამისად.

აუდიტორული საქმიანობის 2018 წლის გეგმის მე-2 ნაწილის (აუდიტორული საქმიანობის გეგმა) მე-3 პუნქტის (შესაბამისობის თემატური აუდიტები) თანახმად, 2018 წლის აუდიტორული გეგმით განისაზღვრა 59 შესაბამისობის აუდიტის ჩატარება, აქედან: მუნიციპალიტეტებში - 26 შესაბამისობის აუდიტი, რომელთა შორის მიეთითა ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

მტკიცებულებები, რომლებსაც ეყრდნობა სასამართლო:

-საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2018 წლის 18 ოქტომბრის N----- ბრძანება „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2018 წლის აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2017 წლის 28 დეკემბრის N----- ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ და მასზე თანდართული „აუდიტორული საქმიანობის 2018 წლის გეგმა“ (ს.ფ. 147-163);

3.2. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მიერ 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული იქნა „ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N-----“

დადგენილია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შეფასებულ პერიოდში მოსარჩელე მ----- ჭ-----ე იყო ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებელი, ა----- ყ-----ი - ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველი მოადგილე, ხოლო ბ----- გ-----ე და გ----- ღ-----ე - ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილეები.

მტკიცებულებები, რომლებსაც ეყრდნობა სასამართლო:

- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მიერ 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული „ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N----- (ს.ფ. 221-288);
- 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების შედეგების შესახებ N-- ო----- საარჩევნო ოლქის საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ 2014 წლის 25 ივნისს შედგენილი არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმი (ს.ფ. 175);
- ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2014 წლის 4 აგვისტოს ბრძანება N- ა----- ყ-----ის ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველ მოადგილედ დანიშვნის შესახებ (ს.ფ. 176);
- ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2014 წლის 4 აგვისტოს ბრძანება N- გ----- ღ-----ის ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილედ დანიშვნის შესახებ (ს.ფ. 178);
- ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2015 წლის 13 მარტის ბრძანება N--- ბ----- გ-----ის ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებლის მოადგილედ დანიშვნის შესახებ (ს.ფ. 177);
- მხარეთა ახსნა-განმარტებები;

3.3. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მიერ 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული „ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N----- მ----- ჭ-----ემ, ა----- ყ-----მა, ბ----- გ-----ემ, გ----- ღ-----ემ, მ----- შ-----მ და ი----- გ-----მ გაასაჩივრეს ადმინისტრაციული საჩივრით 2018 წლის 04 ოქტომბერს (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N-----.

მტკიცებულება, რომელსაც ეყრდნობა სასამართლო:

- 2018 წლის 04 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N----- ადმინისტრაციული საჩივარი (ს.ფ. 193-214);

3.4. 2018 წლის 09 ოქტომბერს, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის

სამსახურის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსმა N----- სამსახურებრივი ბარათით მიმართა ამავე სამსახურის ადმინისტრაციის უფროსს და აცნობა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში მიმდინარე წლის 5 ოქტომბერს შესულ მ. ჭ-----ის, ა. ყ-----ის, ბ. გ-----ის, გ. ღ-----ის, მ. შ-----ის და ი. გ-----ს ადმინისტრაციულ საჩივარზე (სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რეგისტრაციის N----- იურიდიულმა დეპარტამენტმა მოამზადა დასკვნა აღნიშნული საჩივრის ფორმალური მხარის შესაბამისობის შესახებ. ამდენად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადმინისტრაციის უფროსს ეთხოვა აღნიშნული დაკვნის პრეზიდენტის წევრებისთვის მიწოდება.

ადმინისტრაციული საჩივრის ფორმალური მხარის შესაბამისობის შესახებ იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნაში მიეთითა, რომ წარდგენილ ადმინისტრაციულ საჩივარს არ ახლავს აუდიტის ობიექტის - ო----- მუნიციპალიტეტის სახელით აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელთან დაკავშირებითაც გამოცემულია აუდიტის ანგარიში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, არ დასტურდება, რომ საჩივრის ავტორი წარმოადგენს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად აუდიტის ანგარიშთან დაკავშირებული საჩივრის შეტანაზე უფლებამოსილ პირს. ამდენად, იურიდიულმა დეპარტამენტმა მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციული საჩივრის მიღებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე, საჩივრის ავტორს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა 5 დღის ვადაში წერილობით წარმოადგინოს საკუთარი მოსაზრებები აღნიშნულ საკითხზე.

მტკიცებულებები, რომლებსაც ეყრდნობა სასამართლო:

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის 2018 წლის 09 ოქტომბრის N----- სამსახურებრივი ბარათი (ს.ფ. 183);
- იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა ადმინისტრაციული საჩივრის ფორმალური მხარის შესაბამისობის შესახებ (ს.ფ. 184-186);

3.5. 2018 წლის 10 ოქტომბერს შედგა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტის სხდომა, რომელზეც განიხილებოდა მ. ჭ-----ის, ა. ყ-----ის, ბ. გ-----ის, გ. ღ-----ის, მ. შ-----ის და ი. გ-----ს ადმინისტრაციული საჩივრის (სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რეგისტრაციის N----- წარმოებაში მიღების საკითხი. სხდომაზე პრეზიდენტის წევრების მიერ ერთხმად იქნა მიღებული გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში 2018 წლის 5 ოქტომბერს წარდგენილი ადმინისტრაციული საჩივრის ავტორებს: მ. ჭ-----ეს, ა. ყ-----ს, ბ. გ-----ეს, გ. ღ-----ეს, მ. შ-----სა და ი. გ-----ს ეთხოვათ წარედგინათ წერილობითი მოსაზრება ადმინისტრაციული საჩივრის წარმოებაში მიღების შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტის 2018 წლის 10 ოქტომბრის

საოქმო ჩანაწერი (----- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის 2018 წლის 11 ოქტომბრის N----- წერილით გადაეგზავნათ მ----- ჯ-----ეს, ა----- ყ-----ს, ბ----- გ-----ეს, გ----- ღ-----ეს, მ----- შ-----ს და ი----- გ-----ს.

მტკიცებულებები, რომლებსაც ეყრდნობა სასამართლო:

-სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმის 2018 წლის 10 ოქტომბრის N----- ოქმი (ს.ფ. 180-182);

-სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის 2018 წლის 11 ოქტომბრის N----- წერილი (ს.ფ. 179);

3.6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის 2018 წლის 11 ოქტომბრის N----- წერილის პასუხად, 2018 წლის 16 ოქტომბერს (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 22 ოქტომბერი, N----- მ----- ჯ-----ემ, ა----- ყ-----მა, ბ----- გ-----ემ და ი----- გ-----მ წერილით მიმართეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფროსს.

წერილში მიუთითეს, რომ ისინი მართებულად მიიჩნევენ, თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმი, როგორც კოლეგიალური ადმინისტრაციული ორგანო, გამოიყენებს კანონით მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას და მ. ჯ-----ის, ა. ყ-----ის, ბ. გ-----ის, გ. ღ-----ის, მ. შ-----ის და ი. გ-----ს 2018 წლის 4 ოქტომბრით დათარიღებულ ადმინისტრაციულ საჩივარს მიიღებს წარმოებაში.

მტკიცებულება, რომელსაც ეყრდნობა სასამართლო:

-მ----- ჯ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და ი----- გ-----ს 2018 წლის 16 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 22 ოქტომბერი, N----- წერილი (ს.ფ. 172-174);

3.7. 2018 წლის 30 ოქტომბერს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმის მიერ მიღებული იქნა N----- გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, მ. ჯ-----ის, ა. ყ-----ის, ბ. გ-----ის, გ. ღ-----ის, მ. შ-----ის და ი. გ-----ს 2018 წლის 5 ოქტომბრის ადმინისტრაციული საჩივარი (სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რეგისტრაციის N----- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის მიერ 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული „ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის შესახებ“ აუდიტის N----- ანგარიშის თაობაზე, დარჩა განუხილველი.

მტკიცებულება, რომელსაც ეყრდნობა სასამართლო:

-საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმის 2018 წლის 30 ოქტომბრის N----- გადაწყვეტილება მ. ჯ-----ის, ა. ყ-----ის, ბ. გ-----ის,

გ. ღ-----ის, მ. შ-----ისა და ი. გ-----ს ადმინისტრაციული საჩივრის განუხილველად დატოვების შესახებ (ს.ფ. 167-170).

სამოტივაციო ნაწილი

4. შემაჯამებელი სასამართლო დასკვნა

საქმეში არსებული მასალებისა და მხარეთა ახსნა-განმარტებების მოსმენის, სარჩელის ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლიანობის შემოწმებისა და საქმეში არსებულ მტკიცებულებათა სამართლებრივი შეფასების შედეგად, სასამართლო მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ მ----- ჭ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ღ-----ის სარჩელი უსაფუძვლოა და არ უნდა დაკმაყოფილდეს.

5. კანონები, რომლებითაც სასამართლომ იხელმძღვანელა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2013 წლის 1 თებერვლის N-4/37 ბრძანებით დამტკიცებული „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტი“.

6. სამართლებრივი შეფასება

6.1. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნით.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მეორე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ პუნქტის თანახმად, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგი.

ზემოაღნიშნული ნორმის შინაარსიდან გამომდინარე, სასამართლო მიიჩნევს,

რომ მოსარჩელის მიერ სადავოდ ქცეული საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტის 2018 წლის 30 ოქტომბრის N----- გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მეორე მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, დავის განხილვისას, უნდა შემოწმდეს გასაჩივრებული აქტის შესაბამისობა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი აქტის გამოცემის მომწესრიგებელ შესაბამის ნორმებთან, ასევე სხვა ნორმატიული აქტების დებულებებთან.

ამავე დროს, სასამართლო აღნიშნავს, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, რეალაქტის განხორციელებით ან განუხორციელებლობით, დაინტერესებული პირის სუბიექტური უფლებებისა და კანონიერი ინტერესის დაცვის სამართლებრივ საშუალებებს. კერძოდ, პირს უფლება აქვს საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 24-ე მუხლის საფუძველზე სარჩელი შეიტანოს სასამართლოში ქმედების განხორციელების მოთხოვნით, ვინაიდან საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 24-ე მუხლის შესაბამისად, სარჩელი შეიძლება აღიძრას ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის გამოცემას. სარჩელი დასაშვებია, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელება ან რაიმე მოქმედებისაგან თავის შეკავება პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს. რეალაქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისაკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგის დადგომისაკენ.

განსახილველ შემთხვევაში, სარჩელი ასევე აღძრულია მითითებული ნორმის ფარგლებში, რამდენადაც მოსარჩელის მოთხოვნას წარმოადგენს დაევალოს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტს განიხილოს მ--- -- ზ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ლ-----ის 2018 წლის 04 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N----- - ადმინისტრაციული საჩივარი.

6.2. სასამართლო მიუთითებს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონზე, რომლის პირველი მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, ეს კანონი, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, განსაზღვრავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სტატუსსა და დამოუკიდებლობის გარანტიებს, ხოლო მე-2 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, სტრუქტურა, საქმიანობის წესი და

დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება მხოლოდ ამ კანონით.

მითითებული ორგანული კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების, ამ კანონის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2013 წლის 1 თებერვლის N-4/37 ბრძანებით დამტკიცდა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტი“. აღნიშნული რეგლამენტის პირველი მუხლის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტი (შემდგომში – რეგლამენტი) განსაზღვრავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის (შემდგომში – სამსახურის) ორგანიზაციასა და საქმიანობის წესს, მათ შორის: მის სტრუქტურას, სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციებს, პრეზიდენტი უფლებამოსილების განხორციელების წესსა და შიდა საქმიანობის ორგანიზაციულ საკითხებს.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებლად განსაზღვრავს წლიური აუდიტორული საქმიანობის გეგმას, ხოლო „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტის“ მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის „ყ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, აუდიტების ჩატარების წლიურ გეგმას ამტკიცებს გენერალური აუდიტორი.

განსახილველ შემთხვევაში, დადგენილია, რომ საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2017 წლის 28 დეკემბრის N----- ბრძანებით დამტკიცებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2018 წლის აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმა, ხოლო გენერალური აუდიტორის 2018 წლის 18 ოქტომბრის N----- ბრძანებით ცვლილება შევიდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2017 წლის 28 დეკემბრის N----- ბრძანებაში და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2018 წლის აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმა ჩამოყალიბდა ამ ბრძანების დანართის შესაბამისად. აუდიტორული საქმიანობის 2018 წლის გეგმით განისაზღვრა 59 შესაბამისობის აუდიტის ჩატარება. მათ შორის, ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი.

დადგენილია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განახორციელა ო----- - მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტი და საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მიერ 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული იქნა „ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების

ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N-----

6.3. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 23-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების უფლებას ანიჭებს აუდიტის ობიექტს, ამ კანონით დადგენილი წესით, ხოლო 27-ე მუხლი ადგენს აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების წესს. კერძოდ, მითითებული მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, აუდიტის ობიექტები, რომლებიც, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, არიან ადმინისტრაციული ორგანოები, უფლებამოსილი არიან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივრონ მხოლოდ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში, ხოლო მე-2 პუნქტის შესაბამისად, აუდიტის ობიექტები, გარდა ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოებისა, უფლებამოსილი არიან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიში ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივრონ უშუალოდ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში, ასევე სასამართლოში – კანონით დადგენილი წესით.

ამდენად, ზემოაღნიშნული ნორმა აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების უფლებას ანიჭებს მხოლოდ აუდიტის ობიექტებს, თუმცა განსაზღვრავს ანგარიშის გასაჩივრების განსხვავებულ წესებს აუდიტის ობიექტი ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სხვა დანარჩენი პირებისათვის.

6.4. აუდიტის ობიექტის ცნებას ადგენს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად, აუდიტის ობიექტი არის პირი, ორგანო, ორგანიზაცია ან/და დაწესებულება, რომელზედაც ვრცელდება ამ კანონით დადგენილი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, ხოლო მე-17 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება, მისი კომპეტენციის ფარგლებში, ვრცელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების ორგანოებზე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, საქართველოს ეროვნულ ბანკზე, სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის ან/და თვითმმართველი ერთეულის მიერ 50 პროცენტი და 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე, სხვა იურიდიულ პირებზე, ფიზიკურ პირებზე, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებზე.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სასამართლო განმარტავს, რომ აუდიტის ობიექტს შესაძლებელია წარმოადგენდეს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, ასევე ფიზიკური პირიც, რომლებზეც ვრცელდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება, თუმცა მოცემულ

შემთხვევაში მნიშვნელოვანია დადგინდეს არა ზოგადად აუდიტის ობიექტის მნიშვნელობა, არამედ ის, თუ ვინ წარმოადგენდა 2018 წლის აუდიტორული გეგმის საფუძველზე ჩატარებული აუდიტის ობიექტს, რომლის შედეგებზეც 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული იქნა N----- აუდიტის ანგარიში, რაც შემდგომ ამ კონკრეტული აუდიტის ობიექტს ანიჭებდა უფლებამოსილებას გაესაჩივრებინა ანგარიში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტში ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის გზით.

სასამართლო მიუთითებს, რომ განსახილველ შემთხვევაში, საქმის მასალებით უტყუარად დასტურდება, რომ 2018 წლის აუდიტორული გეგმით განისაზღვრა ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების შესაბამისობის აუდიტის ჩატარება, რაც განხორციელდა კიდევ და 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული იქნა N----- აუდიტის ანგარიში. ამასთან, სასამართლო ყურადღებას მიაქცევს იმ გარემოებას, რომ არც 2018 წლის აუდიტორულ გეგმაში და არც N----- აუდიტის ანგარიშში არ არის მითითებული, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებდა მუნიციპალიტეტში მომუშავე ფიზიკური პირების, მათ შორის მ----- ჭ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ღ-----ის საქმიანობის შემოწმებას. აღნიშნულ დოკუმენტებში მითითებულია მხოლოდ ო----- მუნიციპალიტეტის მიერ 2016-2017 წლებში განხორციელებული საქმიანობის აუდიტის შესახებ, რომელიც თავის მხრივ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტისა და მე-17 მუხლის საფუძველზე, შესაძლებელია დამოუკიდებლად წარმოადგენდეს აუდიტის ობიექტს. ამდენად, ცალსახაა, რომ მოცემულ შემთხვევაში აუდიტის ობიექტს სწორედ ო----- მუნიციპალიტეტი წარმოადგენდა და არა მისი გამგებელი ან გამგებლის მოადგილეები. შესაბამისად, ამ აუდიტის შედეგად შედგენილი ანგარიშის გასაჩივრების უფლებაც გააჩნდა ო----- მუნიციპალიტეტს, როგორც აუდიტის ობიექტ ადმინისტრაციულ ორგანოს, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი წესით და არა მის ყოფილ თანამშრომლებს, როგორც ფიზიკურ პირებს. მეტიც, სასამართლოს მთავარ სხდომაზე მოსარჩელის წარმომადგენელმა თავად დაადასტურა, რომ მოცემულ შემთხვევაში აუდიტის ობიექტს ადმინისტრაციული ორგანო წარმოადგენდა, თუმცა მიუთითა იმ გარემოებაზე, რომ აუდიტის ანგარიშში მითითებული გარიგებები დადებული იყო მუნიციპალიტეტის გამგებლის - მ----- ჭ-----ის მიერ, რომელიც შემოწმების პერიოდში (2016-2017 წლები) წარმართავდა მუნიციპალიტეტის საქმიანობას, რის გამოც მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ მ----- ჭ-----ეს, ა----- ყ-----ს, ბ----- გ----- ---ეს და გ----- ღ-----ეს, როგორც ფიზიკურ პირებს, აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების უფლებას ანიჭებდა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სასამართლო ვერ გაიზიარებს მოსარჩელე მხარის ამ არგუმენტაციას და განმარტავს, რომ მართალია ზემოაღნიშნული ნორმის თანახმად, ფიზიკური პირები შესაძლებელია წარმოადგენდნენ აუდიტის ობიექტებს, თუმცა ნებისმიერი ფიზიკური პირი ვერ ჩაითვლება აუდიტის ობიექტად. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სასამართლო იზიარებს მოპასუხე ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციას და განმარტავს, რომ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიზნებისთვის ფიზიკური პირი აუდიტის ობიექტად შეიძლება განიხილებოდეს მხოლოდ მაშინ, როდესაც მისი, როგორც კერძო პირის საქმიანობა დაკავშირებულია საჯარო რესურსების მართვასთან.

მოცემულ შემთხვევაში დადგენილია, რომ მ----- ჭ-----ე, ა----- ყ-----ი, ბ----- გ-----ე და გ----- ღ-----ე ო----- მუნიციპალიტეტის საქმიანობის შემოწმების პერიოდში (2016-2017 წლები) არ საქმიანობდნენ როგორც კერძო პირები, ისინი წარმოადგენდნენ სახელმწიფო მოხელეებს (ო----- მუნიციპალიტეტის გამგებელი და მისი მოადგილეები), შესაბამისად, თავიანთ საქმიანობას ახორციელებდნენ ო----- მუნიციპალიტეტის სახელით და მისი უფლებამოსილების ფარგლებში. ამდენად, მართალია კონკრეტული გარიგების დადებაში შესაძლებელია მონაწილეობდა მუნიციპალიტეტის გამგებელი, თუმცა გარიგების დადებისას იგი მოქმედებდა არა როგორც ფიზიკური პირი - მ----- ჭ-----ე, არამედ როგორც მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელი, მხოლოდ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების, ინტერესებისა და ბიუჯეტის ფარგლებში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფიზიკური პირის მიერ, საჯარო რესურსებთან მიმართებაში, ოფიციალური უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობისას, აუდიტის ობიექტს წარმოადგენს ის ორგანო, რომელზეც ვრცელდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება და არა ამ საქმიანობის ფიზიკურად განმახორციელებელი პირი. ამასთან, მხოლოდ ის გარემოება, რომ ზოგადად ფიზიკური პირები შესაძლებელია წარმოადგენდნენ აუდიტის ობიექტებს, მოსარჩელე ფიზიკურ პირებს: მ----- ჭ-----ეს, ა----- ყ-----ს, ბ----- გ-----ეს და გ----- ღ-----ეს არ აქცევს 2018 წლის აუდიტორული გეგმის საფუძველზე, ო----- მუნიციპალიტეტის 2016-2017 წლების ბიუჯეტებით გათვალისწინებული პროგრამების ხარჯვის შესაბამისობის შესახებ განხორციელებული აუდიტის ობიექტებად.

6.5. სასამართლო მიუთითებს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 27-ე მუხლის მე-4 პუნქტზე, რომლის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, ამ კანონის თავისებურებათა გათვალისწინებით.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 182-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტი ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო არ განიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს, თუ ადმინისტრაციული საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსილი პირის მიერ.

მოცემულ შემთხვევაში, მხარეთა შორის სადავოს არ წარმოადგენს ის გარემოება, რომ 2018 წლის 04 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N----- ადმინისტრაციული საჩივარი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტში წარდგენილი იქნა ფიზიკური პირების: მ----- ჭ----- ის, ი----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ღ-----ის სახელით და მას თან არ ახლდა ო----- მუნიციპალიტეტის მიერ გაცემული აუდიტის ანგარიშის გასაჩივრების უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი. ამდენად, იმ პირობებში, როცა სასამართლოს მიერ დადგენილი იქნა, რომ მოსარჩელები არ წარმოადგენდნენ აუდიტის ობიექტებს, მათ არ გააჩნდათ უფლებამოსილება გაესაჩივრებინათ 2018 წლის 14 სექტემბერს დამტკიცებული N----- აუდიტის ანგარიში. შესაბამისად, ადმინისტრაციული საჩივარი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტში წარდგენილი იქნა არაუფლებამოსილი პირების მიერ, რის გამოც პრეზიდენტში უფლებამოსილი იყო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 182-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ვ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე, განუხილველად დაეტოვებინა მ----- ჭ-----ის, ი----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ღ-----ის N----- ადმინისტრაციული საჩივარი. ამდენად, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტის 2018 წლის 30 ოქტომბრის N----- გადაწყვეტილება გამოცემულია კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით და არ არსებობს მისი ბათილად ცნობის საფუძველი. ასევე, არ არსებობს მოპასუხისათვის მ----- ჭ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ღ-----ის 2018 წლის 04 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N----- ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის დავალების საფუძველიც.

6.7. სასამართლო განმარტავს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის საფუძველები რეგლამენტირებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60¹ მუხლით, რომლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ან არსებითად დარღვეულია მისი მომზადებისა ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები. ამასთან, კანონმდებელი მითითებული მუხლის მე-2 ნაწილში აზუსტებს, რომ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების ან გამოცემის წესის არსებით დარღვევად ჩაითვლება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა ამ კოდექსის 32-ე ან 34-ე მუხლით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დარღვევით, ანდა კანონის ისეთი დარღვევა, რომლის არარსებობის შემთხვევაში მოცემულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება.

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, ამ კოდექსის 22-ე მუხლში აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით სასამართლო უფლებამოსილია გამოიტანოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის შესახებ თუ ადმინისტრაციული აქტი ეწინააღმდეგება კანონს და ის პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს ან უკანონოდ ზღუდავს მას. ამავე კოდექსის 33¹ მუხლის თანახმად, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რაიმე მოქმედების განხორციელება ან უარი რაიმე მოქმედების განხორციელებაზე უკანონოა და ის პირდაპირ და უშუალო (ინდივიდუალურ) ზიანს აყენებს მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს, სასამართლო ამ კოდექსის 24-ე მუხლში აღნიშნულ სარჩელთან დაკავშირებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას, რომლითაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალებს, განხორციელოს ეს მოქმედება ან თავი შეიკავოს ამ მოქმედების განხორციელებისაგან.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, სასამართლოს მიაჩნია, რომ განსახილველ შემთხვევაში ადგილი არ აქვს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60¹ მუხლით გათვალისწინებული კანონის დარღვევას. შესაბამისად, არ არსებობს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პრეზიდიუმის 2018 წლის 30 ოქტომბრის N----- გადაწყვეტილების ბათილად ცნობისა და მოპასუხისათვის მ----- ჭ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ის და გ----- ღ-----ის 2018 წლის 04 ოქტომბრის (რეგისტრაციის თარიღი: 2018 წლის 05 ოქტომბერი, N----- ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის დავალების ფაქტობრივ-სამართლებრივი საფუძვლები.

7. საპროცესო ხარჯები:

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 37-ე მუხლის თანახმად, პროცესის ხარჯებს შეადგენს სასამართლო ხარჯები და სასამართლოსგარეშე ხარჯები. სასამართლო ხარჯებს შეადგენს სახელმწიფო ბაჟი, ხოლო სასამართლოსგარეშე ხარჯებს წარმოადგენს ადვოკატისათვის გაწეული ხარჯები, დაკარგული ხელფასი (განაცდური), მტკიცებულებათა უზრუნველსაყოფად გაწეული ხარჯები, აგრეთვე მხარეთა სხვა აუცილებელი ხარჯები.

საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 55-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, სარჩელზე უარის თქმისას გაწეული ხარჯები გადახდება მოსარჩელეს სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ. ამდენად, ვინაიდან განსახილველ საქმესთან დაკავშირებით მოსარჩელის მიერ გადახდილია სახელმწიფო ბაჟი, იგი უნდა დარჩეს უცვლელად, სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდილად.

სარეზოლუციო ნაწილი

სასამართლომ იხელმძღვანელა საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის პირველი, მე-2, მე-12, 22-ე, 24-ე მუხლებით, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-8, 55-ე, 243-ე, 244-ე, 247-ე, 248-ე, 249-ე, 364-ე, 367-ე, 369-ე მუხლებით და

გ ა დ ა წ ყ ვ ი ტ ა

1. მ----- ჭ-----ის, ა----- ყ-----ის, ბ----- გ-----ისა და გ----- ღ-----ის სარჩელი არ დაკმაყოფილდეს.
2. მოსარჩელეთა მიერ გადახდილი სახელმწიფო ბაჟი ჩაითვალოს სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდილად.
3. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო საჩივრის შეტანის გზით თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატაში (მდებარე თბილისი, გრ. რობაქიძის გამზ. №7ა) თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის მეშვეობით (მდებარე თბილისი, დ. აღმაშენებლის ხეივანი მე-12 კმ. №6) 14 დღის ვადაში დასაბუთებული გადაწყვეტილების მხარეთათვის გადაცემის მომენტიდან.

მოსამართლე

თამარ

ოქროპირიძე