



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА

ЦУВРАЛ 14

Улаанбаатар, 2024

ННА 67
ДАА 340
Ш-978



ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА ЦУВРАЛ 14

СУДЛААЧИД:

Б.Дөлгөөн
М.Отгондэлгэр
Н.Хулан
З.Ганзориг
Б.Төрбат
М.Маралмаа
Б.Мягмарсүрэн
Р.Оюундэлгэр

Дугаар хариуцсан редактор Н.Отгончимэг

© Нээлттэй нийгэм форум, 2024.

Энэхүү цувралд багтсан судалгаануудын дүгнэлт, санал нь судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаачдын байр суурь, үзэл бодол бөгөөд Нээлттэй нийгэм форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

ISBN: 978-9919-9083-4-8

Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа

ЦУВРАЛ 14



1

**ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТТАЙ ХОЛБООТОЙ
МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭСЭН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН
СУДАЛГАА**

9

2

**ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГАРГАХ ГОМДОЛД
ҮНДЭСЛЭЛ ТОГТООХ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХЭРЭГЛЭЭ,
ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ
/ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ МАРГААНЫ ЖИШЭЭН ДЭЭР/**

105

ӨМНӨХ ҮГ

“Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ” цувралын 2024 оны эхний дугаарт захиргааны хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн хоёр судалгаа багтаж байна.

Редактор Н.Отгончимэгийн эрхлэн гаргаж буй энэхүү дугаарт Б.Дөлгөөн, ахлагчтай багийн захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой шүүхийн шийдвэрийн судалгаа, З.Ганзориг ахлагчтай багийн Улсын Дээд шүүх захиргааны хэрэг маргааныг хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэх эсэхтэй холбоотой шүүхийн практикийн судалгаа орсон бөгөөд сүүлийн судалгааны тайланд УДШ-ийн Захиргааны танхимын шүүгч П.Соёл-Эрдэнэ шүүмж бичлээ.

Манай улсад захиргааны дагнасан шүүх байгуулагдан ажиллаж эхэлснээс хойш 20 жилийн хугацаанд үйл ажиллагаа нь өргөжин тэлж, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах чухал механизм болон төлөвшжээ. Бидний эрхлэн гаргадаг шүүхийн шийдвэрийн судалгаа нь тус шүүхийн нийтийн эрх ашиг, сонирхлыг хамгаалах чухал үйлсэд хувь нэмэр оруулна гэж гүнээ найдаж байна.

Шүүхийн шийдвэрийн судалгааг гүйцэтгэсэн нийт судлаачид, редактор, шүүмжлэгч нартаа талархал илэрхийлж, ажлын

амжилт хүсье. Уншигч та бүхэн бидний ажлыг сайжруулах санал зөвлөмжөө манай байгууллагын www.forum.mn цахим хуудас болон нийгмийн сүлжээний хаягт хандан ирүүлэх боломжтой.

ННФ-ын Гүйцэтгэх захирал
П.Эрдэнэжаргал

РЕДАКТОРЫН ҮГ

Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа цувралд “Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн судалгаа”, “Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын хэрэглээ, дүн шинжилгээ (захиргааны хэрэг маргааны жишээн дээр)” сэдвээр захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдийг сонгон судалж, дүн шинжилгээ хийсэн судалгааг эмхэтгэн гаргалаа.

Судлаач Б.Дөлгөөн, М.Отгондэлгэр, Н.Хулан нар практикт төдийгүй онолын хувьд анхаарал хандуулах нэн шаардлагатай байгаа хэм хэмжээний актыг захиргааны актын тусгай тохиолдлоос ялгах асуудлыг хөндөж дүн шинжилгээ хийсэн нь та бүхний сонирхлыг татах байх гэж найдаж байна. Мөн энэ судалгаа нь улсын бүртгэлд бүртгүүлээгүй хэм хэмжээний актын хууль зүйн хүчин чадлын асуудлаар шүүхээс хийсэн дүгнэлтүүд зарим талаар асуулт, эргэлзээ төрүүлэхүйц байгааг ялган харуулсан онцлогтой болжээ.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль шинэчлэн батлагдаж, мөн эрүү, иргэн, захиргааны процессын хуулиудад орсон хяналтын журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр үйлчилснээс хойшхи гурван жилийн босгон дээр хийгдсэн “Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын хэрэглээ, дүн шинжилгээ /захиргааны хэрэг маргааны жишээн дээр/” судалгаа нь цаг үеэ олсон, эрх зүйн эдгээр шинэ хэм хэмжээний хэрэгжилтийг үнэлэхэд тустай эх сурвалж болохоор байна. Энэхүү судалгааг З.Ганзориг ахалж, Б.Төрбат, М.Маралмаа, Б.Мягмарсүрэн, Р.Оюундэлгэр нар багаар

ажиллан гүйцэтгэсэн юм. Тус судалгаа нь хуулийн шинэ орчинд хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг Улсын Дээд шүүх хэрхэн авч хэлэлцэж байгаа практикыг эрх зүйн өнцгөөс төдийгүй, олон сонирхолтой шалгуур үзүүлэлтээр, тоо статистикийн “хэлээр” нэгтгэн харуулж, дүн шинжилгээ хийснээрээ сонирхолтой, ач холбогдолтой байгааг анзаарна биз ээ.

Дугаар эрхэлсэн редактор

Н.Отгончимэг

1

ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТТАЙ ХОЛБООТОЙ МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭСЭН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА

СУДАЛГАА ХИЙСЭН: ХУВЬ СУДЛААЧДЫН БАГ

СУДЛААЧДЫН ТАНИЛЦУУЛГА



СУДАЛГААНЫ БАГИЙН АХЛАГЧ: БАТДУЛГИН ДӨЛГӨӨН (PH.D)

Б.Дөлгөөн нь Япон улсын Осакагийн их сургуульд Хууль зүйн докторын зэргийг 2021 онд хамгаалсан бөгөөд 2021-2022 онд Осакагийн их сургууль, Ахисан түвшний хууль зүйн сургуульд туслах багшаар (助教), 2022 онд МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажилтнаар тус тус ажиллаж байжээ.

2022 оноос одоог хүртэл МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд цагаар хичээл заахын зэрэгцээ Осакагийн их сургууль, Ахисан түвшний хууль зүйн сургуульд “зочин судлаач”-аар ажиллаж, Япон улстай хамтарсан судалгаануудыг хийж байна. 2023 оноос Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгийн, Шүүхийн судалгааны төвийн даргаар ажиллаж байна.



СУДЛААЧ: МОНГОЛЫН ОТГОНДЭЛГЭР

Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч М.Отгондэлгэр 2017 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. 2017-2022 онд Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхэд шүүх хуралдааны нарийн бичгийн дарга, шүүгчийн туслах, 2022-2023 онд Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнд захиргааны эрх зүйн секторын судлаачаар тус тус ажиллаж байв.

Одоо Улсын дээд шүүхэд шүүгчийн туслах-ахлах мэргэжилтнээр ажилладаг бөгөөд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн магистрантаар суралцаж байна.



СУДЛААЧ: НАЯНБААТАРЫН ХУЛАН

Н.Хулан нь Улсын Дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгийн Захиргааны эрх зүйн секторт судлаачаар ажилладаг. Мөн МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн магистрантаар суралцаж байна.

Судлаачид:

Б.Дөлгөөн
М.Отгондэлгэр
Н.Хулан

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	13
НЭГ. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ	20
1.1. Захиргааны хэм хэмжээний актыг захиргааны актын тусгай тохиолдлоос ялгах нь	20
1.2. Улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй захиргааны хэм хэмжээний акт	36
1.3. Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой нэхэмжлэл гаргах эрх үүсэх нөхцөл	54
1.4. Захиргааны хэм хэмжээний актад холбогдох нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийг тодорхойлох нь	64
ХОЁР. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА.....	86
2.1. Захиргааны хэм хэмжээний актын ойлголт	86
2.2. Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах ажиллагаа	88
2.3. Захиргааны хэм хэмжээний актыг шүүхээс хянах нь	91
ДҮГНЭЛТ	94
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ	101

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АИТХ	Аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
АШШ	Анхан шатны шүүх
ДЗШШ	Давж заалдах шатны шүүх
ЗА	Захиргааны акт
ЗГ	Засгийн газар
ЗЕХ	Захиргааны ерөнхий хууль
ЗХХШТХ	Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ЗХХА	Захиргааны хэм хэмжээний акт
МУҮХ	Монгол Улсын Үндсэн хууль
МХХЗ	Монголын хуульчдын холбооны зөвлөл
НЗД	Нийслэлийн Засаг дарга
НИТХТ	Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчид
СЗХ	Санхүүгийн зохицуулах хороо
УДШ	Улсын Дээд шүүх
УОК	Улсын онцгой комисс
ХУДЗД	Хан-Уул дүүргийн Засаг дарга
ХХМТГ	Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар
ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл

ГРАФИК, ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. ЗЕХ-ийн 37.1, 37.7, 59.1-ийн тодорхойлолт болон шинжүүд	20
Дүрслэл 1. Захиргааны хэм хэмжээний ангилал	88
Дүрслэл 2. Нийтийн сонголт явуулах ажиллагаа	89

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуульд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг тодорхойлсноор хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл тусдаа, зөвхөн хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах үндсэн үзэл баримтлалыг бэхжүүлжээ¹. Монгол Улсын Үндсэн хууль (цаашид “ҮнХ” гэх)-ийн 20 дугаар зүйлд “...хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална.” гэж заасан боловч Улсын Их Хурал нь өөрсдийн баталсан хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор, хуулийн тодорхой зохицуулалтыг нарийвчлан хэрэгжүүлэх арга, журмыг тогтоох эрхийг гагцхүү хуулиар тусгайлан зааж, тодорхой захиргааны байгууллагад зөвшөөрдөг. Учир нь засаг захиргааны нэгж болон тодорхой салбарын өдөр тутмын харилцааг цаг тухайд нь бүрэн дүүрэн, гүйцэд зохицуулах бодит боломж хууль тогтоогчид байдаггүйгээс үүдэн “тодорхой асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргаж зохицуулалт хийх” эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад олгодог.²

Монгол Улсын хувьд социалист нийгмийн үеэс гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хуулийн тухайлсан зохицуулалтыг нарийвчлан тодруулсан, тодорхой нэг тохиолдол бус байнга дахин давтагдах шинжтэй хэм хэмжээний акт гаргаж, төрийн үйл ажиллагаанд хэрэглэсээр ирсэн. Тодруулбал, 1988 оны захиргааны

1 Д.Сүнжид, “Цар тахлын үед захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагаа,” Олон улсын эрдэм шинжилгээний III хурлын эмхэтгэл, 2023, 167 дахь тал.

2 Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, 2017, 274-275 дахь тал.

эрх зүйн сурах бичигт “төрийн захиргааны байгууллагын акт”-ыг хууль зүйн шинжээр нь “эрх зүйн хэм хэмжээний акт”³ болон “хэм хэмжээний бус акт” гэж хоёр ангилсан байх бөгөөд уг ангилал дах “эрх зүйн хэм хэмжээний акт” гэдэг нь “нийгмийн зохих харилцааг дахин давтан зохицуулахад чиглэсэн зан үйлийн журмуудыг агуулсан”⁴ байхыг ойлгоно хэмээн тодорхойлжээ.

1992 оны шинэ ҮнХ батлагдсанаас хойш гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас захиргааны хэм хэмжээний акт (цаашид “ЗХХА” гэх)-ыг боловсруулах, батлах, хянах, бүртгэх, нийтэд мэдээлэх тухай журмуудыг батлан гаргаж байсан. Тухайлбал: Монгол Улсын Засгийн газар (цаашид “МУЗГ” гэх)-ын 1993 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдрийн 162 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Аймаг, Нийслэлийн засаг дарга (Хотын ардын хурлын гүйцэтгэх захиргаа)-аас нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянах журам”, МУЗГ-ын 1997 оны 08 дугаар сарын 13-ны өдрийн 178 дугаар тогтоол “Яам, тохируулагч агентлагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянаж бүртгэх журам”, МУЗГ-ын 2003 оны 08 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, агентлагийн даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж бүртгэх журам” зэргийг дурдаж болно.

Монгол Улс нь анх удаа 2002 онд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (цаашид “2002 оны ЗХХШТХ” гэх)-ийг⁵ баталсан бөгөөд тус хуулийн 3.1.4-д “захиргааны акт”-ыг тодорхойлсон байх бөгөөд “...*нийтийн эрх зүйн хүрээнд үцсэн тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас амаар буюу бичгээр гаргасан*

3 Б.Чимид 1973 оны номондоо “эрхийн хэм хэмжээний акт” гэж нэрлэсэн хэдий ч 1988 оны номондоо “эрх зүйн хэм хэмжээний акт” гэж нэрлэжээ.

4 Б.Чимид, Өмнөх эшлэл 3, 219-220 дох тал.

5 Тус хууль нь 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ны өдөр хүчингүй болсонд тооцож, үүнийг тус оны 07 дугаар сарын 01-ны өдрөөс дагаж мөрдсөн байна.

захирамжилсан шийдвэр болон эрх зүйн үр дагавар шууд бий болгодог нэг удаагийн захирамжилсан үйл ажиллагааг; энэ хуулиар захиргааны байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийг захиргааны актад хамааруулна” хэмээн хуульчилснаар ЗХХА-ыг захиргааны актад хамааруулан үзэхээр болсон. Түүнчлэн 2010 оны МУЗГ-ын 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам” -аар “хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон этгээдийн заавал дагаж мөрдцүлэхээр гаргасан, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй, гадагш чиглэсэн шийдвэрийг” гэж ЗХХА-ыг тодорхойлж, ЗХХА-ыг гаргах журмыг нарийвчлан зохицуулж өгсөн байна.

Харин 2015 оны 06 сарын 19-ны өдөр батлагдсан “Захиргааны ерөнхий хууль (цаашид “ЗЕХ” гэх)” -аар ЗХХА нь захиргааны үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болон хэлбэржсэн бөгөөд ЗХХА-ыг батлан гаргах журам, тавигдах шаардлага зэргийг тус хуулиар зохицуулах болсон. Тус хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д “Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдцүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно” хэмээн тодорхойлсон байна.

Дээрхээс үзвэл, Монгол Улс нь социалист нийгмийн үеэс өдгөө хүртэл эрх зүйн норматив актаар ЗХХА-ыг тодорхойлж, түүнийг батлах журмыг зохицуулж ирсэн байна. Гэвч шүүхээс ЗХХА-тай холбоотой маргааныг хэрхэн шийдвэрлэж байгаа, ЗХХА-тай холбоотой зохицуулалтыг хэрхэн тайлбарлаж, хэрэглэж байгаатай холбоотой практик судалгаа ховор байна. Тиймээс ЗЕХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших ЗХХА-тай холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилт, өнөөгийн шүүхийн практик дах нөхцөл байдлыг судлан үзэх хэрэгцээ, шаардлага тулгараад байна.

Монгол Улс дахь захиргааны эрх зүйн салбарын эрдэмтэн,

судлаачдын олон сэдэвт бүтээлүүдэд ЗХХА-ын ойлголт, түүнийг батлан гаргах журмын талаар дурдсан байна. Харин ЗХХА-д холбогдох нэг сэдэвт бүтээлүүдийг судлан үзвэл:

- Судалгааны тайлан 2 (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Ханнс-Зайделийн сан);
- Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл 9;
- Эрх зүйн шүүмж 2;
- Бакалаврын судалгааны ажил 1 байна.

Дээрх бүтээлүүдийг судлан үзэхэд судалгааны объект болон хамрах хүрээгээр нь а) онолын судалгаа, б) онол практикийн холимог судалгаа гэж ангилах боломжтой байна.

а) Онолын судалгаа: ЗХХА-ыг онолын талаас нь буюу хуульд заасан ЗХХА-ын шинж болон зохицуулалтыг тайлбарлах арга зүйгээр бичигдсэн хэд хэдэн бүтээл байна. Тухайлбал, хууль зүйн доктор Ц.Цогт⁶ нь ЗХХА-ын хяналтын 2 үндсэн загвар байгааг дурдаж, нэгдүгээрт хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь ЗХХА-ыг хүчин төгөлдөр мөрдөгдөхөөс өмнө нь урьдчилан хуульд заасан нөхцөл, шаардлагыг хангаж буй эсэхийг шалгаж, бүртгэх замаар объектив хяналтыг хэрэгжүүлдэг бол хоёрдугаарт, шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэх замаар субъектив хяналтыг хэрэгжүүлдэг тухай дүгнэсэн бол хууль зүйн доктор Г.Банзрагч⁷ нь Герман-Монголын захиргааны процессын эрх зүйн харьцуулалтын хүрээнд ЗХХА-ын хяналтын хувьд хоёр улсын зохицуулалт хоорондоо ялгаатай талаар бичжээ.

Харин судлаач Д.Баттулгын хувьд хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх онолын асуудал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актын онцлогийг авч үзэн нутгийн өөрөө удирдах

6 Ц.Цогт, "Захиргааны хэм хэмжээний акт," <https://legaldata.mn/b/127>, 2016.

7 Г.Банзрагч, "Герман-Монголын захиргааны процессын эрх зүйн харьцуулалт", <https://legaldata.mn/b/250>, 2007.

байгууллагын хэм хэмжээний актыг ҮнХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 2-т заасны дагуу гарч буй нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй (өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд) хэм хэмжээний акт, ЗЕХ-ийн хүрээнд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн (шилжүүлсэн бүрэн эрхийн хүрээнд) гаргаж буй хэм хэмжээний акт гэж ангилсан байна.

б) Онол, практикийн холимог судалгаа (Тодорхой тохиолдол шинжлэх замаар хийсэн судалгаа): ЗХХА-ын захиргааны актаас ялгарах гол шинж нь нэг биш этгээдэд чиглэсэн, үр дагаврын хувьд дахин давтагдах шинжтэй байдаг. Энэ утгаараа маргаан гарсан тохиолдолд нэг этгээдийн нэхэмжлэл, хүсэлтээр болох эсэх асуудал зайлшгүй үүсдэг. Хууль зүйн доктор Ц.Цогт⁸ “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал” сэдэвт бүтээлийнхээ хүрээнд дээрх асуудлыг хөндөж, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэсэн тогтоолуудыг тоймлон дүн шинжилгээ хийсэн байна.

Харин судлаач Т.Мөнх-Эрдэнэ болон судлаач Б.Сүндэръяа нар тухайлан шийдэгдсэн тохиолдол сонгон авч дүн шинжилгээ хийх замаар хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, ЗЕХ-ийн 60 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг анхаарах талаар санал дэвшүүлжээ. Мөн судлаач Д.Баттулга, хууль зүйн доктор Ц.Цогт нарын⁹ “Газар өмчлөх харилцааг захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах асуудалд” бүтээлд газар өмчлөхтэй холбоотой харилцааг хэм хэмжээний актаар зохицуулахдаа өмчлөгчийн эрх хязгаарлагдах буюу ҮнХ бусад хуультай нийцүүлэн шинэчлэн бүртгэх замаар хуулийн зөрчлийг нь залруулах шаардлага бийг

8 Ц.Цогт, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ,” <https://legaldata.mn/b/154>, 2016.

9 Д.Баттулга, Ц.Цогт, “Газар өмчлөх харилцааг захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах асуудалд,” <https://legaldata.mn/b/64>, 2015.

дурдсан байна.

Дээрхээс үзэхэд ЗЕХ хүчин төгөлдөр болж, мөрдөгдөж эхэлсэн 2016 оноос хойших хугацаанд ЗХХА-ын талаарх онол, практик хосолсон судалгаа цөөнгүй хийгдсэн байх боловч ЗЕХ-ийн Зургаадугаар бүлэгт заасан ЗХХА-д тавигдах шаардлага, тэр дундаа ЗХХА-ыг бүртгэх зохицуулалтууд бодит байдалд хэрхэн хэрэгжиж байгаа, хууль бус ЗХХА-ын улмаас үүссэн үр дагаврыг хэн хариуцах, шүүхээс ЗХХА-тай холбоотой хэрэг маргааныг хэрхэн шийдвэрлэж байгаа талаар нарийвчилсан судалгаа хийгдээгүй байна. Тиймээс энэхүү судалгааны хүрээнд ЗХХА-тай холбоотой маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэсэн анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, хяналтын шатны шүүхийн тогтоолыг судалж, дүн шинжилгээ хийж дараах асуудлыг тодруулахыг зорьсон болно.

- Шүүх ЗХХА-ыг ЗЕХ-ын 37.7-д заасан “захиргааны актын тусгай тохиолдол”-оос хэрхэн ялган зааглаж маргаан шийдвэрлэж байгааг;
- “Захиргааны хэм хэмжээний улсын нэгдсэн эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй ЗХХА-ыг шүүх хэрхэн дүгнэж байгааг;
- Шүүх ЗХХА-тай холбоотой нэхэмжлэл гаргах эрх үүсэх нөхцөл буюу “эрх хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй” гэдгийг хэрхэн тайлбарлаж байгааг;
- ЗХШХШтХ-д заасан ЗХХА-ыг “хүчингүй болгох” болон “хүчин төгөлдөр бусад тооцуулах” нэхэмжлэлийн шаардлагаас өөр ямар төрлийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх хүлээн авч, шийдвэрлэж байгааг;

Дээрх дөрвөн асуудлын хүрээнд захиргааны хэргийн шүүхээс ЗХХА-тай холбоотой маргааныг хэрхэн шийдвэрлэж байгааг судалснаар уг судалгаа нь Монгол Улсын захиргааны эрх зүйд шинэлэг, ач холбогдолтой бүтээл болох юм.

Судалгааг гүйцэтгэхдээ шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх буюу анализын арга, дүн шинжилгээнээс гарсан үр дүнг нэгтгэн дүгнэх буюу синтезийн арга, үр дүнг жишин тогтолцоогоор нь гадаад улсын ижил тогтолцоотой харьцуулах буюу харьцуулалтын аргуудыг ашиглалаа. Судалгааны хүрээг 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2023 оны 05 дугаар сарын 01-ны өдөр хүртэлх хугацаанд ЗХХА-тай холбоотой маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэсэн анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, хяналтын шатны шүүхийн тогтоолоор хязгаарласан болно. Шүүхийн шийдвэрийн нэгдсэн сан болох shuukh.mn-д “захиргааны хэм хэмжээний акт” гэх өгөгдлийг:

- “анхан шатны шүүх” –ээс хайхад нийт илэрц “10118”,
- “захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх-анхан шатны журмаар” гэх хэсгээс хайхад нийт илэрц “15”,
- “захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх”-ээс хайхад нийт илэрц “4600”
- “хяналтын шатны шүүх” –ээс хайхад нийт илэрц “2318” байсан.

Эдгээр шийдвэр, магадлал, тогтоолоос зөвхөн ЗХХА-д холбогдуулан нэхэмжлэл гаргасан маргааныг шийдвэрлэсэн:

- анхан шатны шүүхийн 24 шийдвэр
 - давж заалдах шатны шүүхийн 15 магадлал
 - хяналтын шатны шүүхийн 9 тогтоол
- давж заалдах шатны шүүхийн анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн 30 шийдвэр
 - хяналтын шатны шүүхийн 26 шийдвэрт дүн шинжилгээ хийсэн болно¹⁰.

¹⁰ Давж заалдах шатны шүүхийн анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн шийдвэрийн зарим нь Шүүхийн шийдвэрийн цахим санд байршаагүй байсан болно.

НЭГ. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

1.1. ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫГ ЗАХИРГААНЫ АКТЫН ТУСГАЙ ТОХИОЛДЛООС ЯЛГАХ НЬ

ЗХХА нь “нийтээр заавал дагаж мөрдөх” болон “байнга давтагдах” гэсэн хоёр шинжээрээ ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан ЗА-аас хялбархан ялгагддаг хэдий ч тус зүйлийн 37.7-д заасан “захиргааны актын тусгай тохиолдол”-аас ялгахад нэлээдгүй хүндрэлтэй байдаг.

Хүснэгт 1. ЗЕХ-ийн 37.1, 37.7, 59.1-ийн тодорхойлолт болон шинжүүд

	Захиргааны акт (ЗЕХ §37.1)	Захиргааны актын тусгай тохиолдол (ЗЕХ §37.7)	Захиргааны хэм хэмжээний акт (ЗЕХ §59.1)
Хуульд заасан тодорхойлолт	Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон амаар, бичгээр гаргасан захирамжилсан шийдвэр болон үйл ажиллагааг ойлгоно.	Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, эсхүл эд юмсын нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, түүнийг ашиглахтай холбоотой захиргааны акт байж болно.	Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно.
Нийтлэг шинж	<ol style="list-style-type: none"> 1. Захиргааны байгууллагаас гаргасан байх 2. Захирамжилсан буюу заавал дагаж мөрдөх 3. Гадагш чиглэсэн байх 4. Нийтийн эрх зүйн хүрээнд байх 5. Эрх зүйн үр дагавар бий болгосон байх 		

Ялгагдах гол шинж	Тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулна.	Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц олон тооны этгээдэд үйлчилнэ.	Хуулиар тусгайлан эрх олгосон байх Нийтэд үйлчилнэ. Байнга давтагдах шинжтэй.
--------------------------	-------------------------------------	--	---

“ЗА-ын тусгай тохиолдол” буюу “тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн ЗА” болон ЗХХА нь шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд эрс ялгаатай юм. Тодруулбал, ЗХШХШТХ-ийн 74 дүгээр зүйлийн 74.1.2-г зааснаар ЗХХА-тай холбоотой хэргийг гурван шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэнэ; мөн хуулийн 112 дугаар зүйлийн 112.1.1-д зааснаар улсын хэмжээний, эсхүл хоёр болон түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх ЗХХА-тай холбоотой хэргийг тусгай журмаар шийдвэрлэнэ гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл, ЗХХА-тай холбоотой маргааныг захиргааны хэргийн анхан болон давж заалдах шатны шүүх аль аль нь анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэхдээ гурван шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэхээр хуульчилжээ.

Харин ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан “тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн ЗА”-тай холбоотой маргааныг ердийн журмаар хянан шийдвэрлэхээр хуульд заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, ЗХХА болон “ЗА-ын тусгай тохиолдол” –ыг тодорхой ялган таних нь хэргийн харьяаллыг зөв тогтоох болон хэргийг шүүх бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэх эсэхийг зөв дүгнэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Судалгааны хүрээнд дүн шинжилгээ хийсэн 54 хэргээс 5 нь ЗХХА-ыг “тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн ЗА”-аас ялгахтай холбоотой хэрэг байна. Тэдгээрээс 4 тохиолдлыг дэлгэрэнгүй авч үзье.

- 1. Монголын Хуульчдын холбооны зөвлөлөөс баталсан “Хураамжийн хэмжээ тогтоох тухай” 2014 оны 108 дугаар тогтоолын хавсралт, мөн зөвлөлийн 2013 оны 21 дүгээр тогтоолын хавсралт “Монголын Хуульчдын холбооны бүртгэлийн нэгдсэн журам”-д холбогдох хэрэг**

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь “МХХЗ-өөс 2014 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдөр баталсан “Хураамжийн хэмжээ тогтоох тухай” 108 дугаар тогтоолын хавсралт дахь хүснэгтийн 1 дүгээр мөрөнд заасан Хуульчдын холбооны гишүүнээр элсэх хураамжийн хэмжээг 150,000 төгрөгөөр тогтоосон хэсгийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох, хариуцагчаас 150,000 төгрөгийг гаргуулах, МХХЗ-ийн 2013 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн 21 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Монголын Хуульчдын холбооны бүртгэлийн нэгдсэн журам”-ын 3.3 дугаар зүйлийн 1-д “Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгоход авах хураамжийн хэмжээ, түүнээс хөнгөлөх, чөлөөлөх журмыг Холбооны зөвлөл тогтооно” гэж заасныг илт хууль бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан байна.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр¹¹:

НдЗХАШШ-ээс нэхэмжлэгчийн маргаж буй дээрх 2 тогтоолыг ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн захиргааны акт байна гэж үзсэн. Ийнхүү үзсэн үндэслэлээ “... 108 дугаар тогтоолоор хуульчийн мэргэжлийн шалгалт өгч тэнцсэн, өөрөөр хэлбэл, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1-д “Хуульчийн шалгалтад тэнцэж батламж авсан этгээд батламж авсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор Хуульчдын холбоонд гишүүнээр элсэх өргөдөл гаргана” гэж заасны дагуу зөвхөн батламжаа гардан авсан тодорхойлж болохуйц хэмжээний этгээд холбоонд гишүүнээр элсэх 150,000 төгрөгийн хураамжийг төлж, хуульчийн тангаргаа өргөснөөр Хуульчдын холбооны гишүүн болохоор байна” гэжээ.

¹¹ НдЗХАШШ-ийн 2019.05.13-ны өдрийн 295 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/5993?daterange=2019-01-01%20-%202020-08-23&id=1&court_cat=3&bb=1

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал¹²:

ЗХДЗШШ нь НдЗХАШШ-ийн шийдвэрийг хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байна гэж үзэж, хэвээр үлдээсэн.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол¹³:

Харин Хяналтын шатны шүүхээс 108 дугаар тогтоолыг ЗХХА байна гэж дүгнээд анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хэргийн харьяалал зөрчсөн байна гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. Үүний дараа нэхэмжлэгч ЗХДЗШШ-д дахин нэхэмжлэл гаргасан ба ЗХДЗШШ болон УДШ-ээс 108 дугаар тогтоолыг ЗХХА гэж дүгнэж шийдвэр гаргасан байна.

Дүгнэвэл, дээрх тохиолдолд маргаж буй тогтоолын үйлчлэл нь нийтээр дагаж мөрдөх ЗХХА-д хамаарах уу, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн ЗА-д хамаарах уу гэдгийг тогтоох үндсэн асуудал үүсчээ. Анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс тус тогтоол нь зөвхөн батламжаа гардан авсан тодорхойлж болохуйц хэмжээний этгээдэд үйлчлэх тул ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан захиргааны актын тусгай тохиолдол гэж дүгнэсэн бол Хяналтын шатны шүүхээс “108 дугаар тогтоол нь гадагш чиглэсэн, байнга давтагдах шинжтэй учир (холбогдох зохицуулалт) Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний акт” гэж дүгнэжээ.

Тодруулбал, хяналтын шатны шүүх тус тогтоолыг ЗХХА гэж дүгнэхдээ үндэслэлээ дэлгэрэнгүй тайлбарлаагүй, зөвхөн гадагш чиглэсэн, байнга давтагдах шинжтэй гэсэн ерөнхий шинжийг дурдан шийдвэрээ гаргасан байна. Түүнчлэн тус тохиолдолд шат

12 ЗХДЗШШ-ийн 2019.12.24-ний өдрийн 02 дугаар магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2887?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

13 УДШ-ийн 2020.05.06-ны өдрийн 163 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2030?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=3&bb=1

шатны шүүхүүд нэг тогтоолыг ЗХХА, захиргааны актын тусгай тохиолдол гэж өөр өөрөөр дүгнэжээ.

2. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2016 оны 50 дугаар “Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоох тухай” тогтоолд холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нар нь “НИТХТ-ийн 2016 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 50 дугаар “Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоох” тухай тогтоолыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгч нараас хариуцагч нь 50 дугаар тогтоолыг гаргахдаа Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журмын 2 дугаар зүйлийн 2.3.9-д эрх бүхий этгээд нь шийдвэрийг баталснаас хойш ажлын арван өдрийн дотор хууль зүйн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагад хянуулж, бүртгүүлэхээр хүргүүлнэ, 2.5.2-д шийдвэрийг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, “Хууль зүйн мэдээлэл” сэтгүүлд нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлнэ гэсэн заалтуудыг хэрэгжүүлээгүй тул 50 дугаар тогтоол нь эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй гэж маргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр¹⁴:

ЗХАШШ-ээс “Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн 50 дугаар тогтоол нь хууль зөрчөөгүйн дээр түүний эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарч байх ба уг тогтоолыг холбогдох төрийн захиргааны байгууллагуудын санал, зөвлөмж, дүгнэлтүүдийг үндэслэн гаргасан нь нийтийн ашиг сонирхолд

¹⁴ НдЗХАШШ-ийн 2018.02.23-ны өдрийн 110 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/10840?daterange=2018-01-01%20-%202019-08-23&id=1&court_cat=3&bb=1

ээрэг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт байна. Нэхэмжлэгч нар уг актыг захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдүүдэд мэдэгдээгүй, сонсох ажиллагаа явуулаагүй гэж маргаж байх боловч Захиргааны ерөнхий хууль 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд уг хуулийг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө буюу 2016 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр батлагдан гарсан захиргааны хэм хэмжээний актад энэ хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй тул маргаан бүхий хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй байна гэж шүүх дүгнэв” гэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр¹⁵:

ЗХДЗШШ-ээс хуулийн этгээдийг итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх бүрэн эрхтэй этгээдийг тодруулах шаардлагатай гээд АШШ-ийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр буцааж шийдвэрлэсэн.

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр¹⁶:

Харин хяналтын шатны шүүхээс “Нэхэмжлэгч нараас хууль бус болохыг тогтоолгохоор маргаж буй “Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2016 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 50 дугаар “Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоох тухай” тогтоол нь нийтлэг шинжээр тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлж, түүнийг ашиглахтай холбоотойгоор гарсан Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоож буй захиргааны акт тул маргаан бүхий түүнийг үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй

15 ЗХДЗШШ-ийн 2018.04.19-ний өдрийн 241 дүгээр магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2145?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

16 УДШ-ийн 2018.06.25-ны өдрийн 285 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/3093?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=3&bb=1

захиргааны хэм хэмжээний актын адил нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй юм” гэжээ.

Дүгнэвэл, тус тохиолдолд АППШ шийдвэртээ “маргаж буй тогтоол нь нийтийн ашиг сонирхолд эерэг нөлөөлөл бүхий ЗА байна” гэсэн хэрнээ хэргийг шийдвэрлэхдээ “2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд уг хуулийг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө буюу 2016 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр батлагдан гарсан захиргааны хэм хэмжээний актад энэ хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй тул маргаан бүхий хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй байна” гэж зөрчилтэй дүгнэлт хийсэн. Харин ДЗПП-ээс тус тогтоолыг ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан захиргааны актын тусгай тохиолдол гэж дүгнэж шийдвэрлэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, АППШ дээрх 50 дугаар тогтоолыг ЗА, эсхүл ЗХХА гэж өөр өөрөөр үндэслэх хэсэгтээ тодорхойлсон, харин хяналтын шатны шүүхээс тус тогтоолыг захиргааны актын тусгай тохиолдол гэж мөн өөрөөр тодорхойлжээ.

3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2016 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Ёс зүйн хорооны гишүүнд нэр дэвшүүлэх, санал болгох журам”-д холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь “ШЕЗ-ийн 2016 оны 04 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 24 дүгээр тогтоолыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгч нь ШЕЗ-ийн 2016 оны 24 дүгээр тогтоолыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгохыг хүссэн нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэлээ “...хуулиар ШЕЗ-д ийм эрх хэмжээ олгоогүй байна. Иймээс энэхүү тогтоол, журмыг ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.3-т “тухайн захиргааны байгууллага өөрийн чиг үүрэгт үл хамаарах асуудлаар захиргааны акт гаргасан” гэж заасны дагуу

илт хууль бус захиргааны акт гэж үзэж байна. ...зөрчигдсөн эрхийн тухайд, Үндсэн хуульд заасан “ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох”, “төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох” эрхийг хязгаарласан...” гэж маргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр (анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн)¹⁷:

ЗХДЗШШ-ээс тус хэргийг ЗХХА-тай холбоотой гэж үзэж ЗХШХШТХ-ийн 112 дугаар зүйлийн 112.1.1-д заасны дагуу анхан шатны журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэжээ. Шийдвэртээ “Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан гэдэг нь уг хэм хэмжээний актын үйлчлэл чиглэсэн буюу тухайн журмаар зохицуулагдаж буй харилцаанд оролцох боломжтой бүх этгээдэд үйлчлэх шинжтэй байх тухай бөгөөд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2016 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Ёс зүйн хорооны гишүүнд нэр дэвшүүлэх, санал болгох журам” нь тухайн зохицуулж буй харилцаанд оролцох эрхтэй, түүний дотор нэр дэвших боломжтой этгээдэд заавал дагаж мөрдүүлэх зохицуулалттай гэж үзэхээр байна” гэжээ. Ийнхүү тус журмыг ЗХХА гэж үзэж ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийн 67.2-т заасан улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх үүргээ хэрэгжүүлээгүй, хүчин төгөлдөр бусад тооцохоор байх тул нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн байна.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол¹⁸:

¹⁷ ЗХДЗШШ-ийн 2019.11.29-ний өдрийн 17 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/5862?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

¹⁸ УДШ-ийн 2020.04.22-ны өдрийн 133 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2288?daterange=2020-01-01%20-%202020-08-23&id=3&court_cat=3&bb=1

Харин хяналтын шатны шүүхээс тус журам нь ЗХХА-ын “нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан” гэсэн шинжийг агуулаагүй, харин ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан тодорхойлж болохуйц этгээд буюу шүүгчдийн зөвлөгөөнд хандсан захиргааны акт байна гэж үзэж давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг хэрэгсэхгүй болгон нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэжээ.

Дүгнэвэл, тус тохиолдолд ДЗШШ нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан гэдэг шинжийг тухайн ЗХХА-ын үйлчлэл чиглэсэн буюу тухайн журмаар зохицуулагдаж буй харилцаанд оролцох боломжтой бүх этгээдэд үйлчлэхээр илэрнэ гэж тодорхойлсон. Харин хяналтын шатны шүүхээс тус журмыг нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан гэж үзэхгүй, тухайн журам нь шүүгчдийн зөвлөгөөнд буюу тодорхойлж болохуйц этгээдэд хандсан захиргааны акт байна гэж дүгнэсэн. Өөрөөр хэлбэл, 2 шатны шүүхээс нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан гэх шинжийг өөр хоорондоо зөрүүтэй тайлбарласан байна.

4. Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2022 оны 14 дугаар “Үнэт металл болон үнэт чулуугаар хийсэн эдлэлийн арилжаа эрхлэгчийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг түдгэлзүүлэх тухай” тогтоолд холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

СЗХ-ны 2022 оны 14 дүгээр тогтоолыг нэхэмжлэгчээс ЗХХА гэж, харин хариуцагчаас ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан захиргааны акт гэж маргасан байна. Талуудын маргаж буй 14 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан журам нь Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэлд бүртгэгдээгүйтэй холбоотой маргаан үүссэн тул шүүхээс тус журмыг ЗХХА, эсхүл захиргааны актын тусгай тохиолдол эсэхийг тогтоох нь гол ач холбогдолтой байжээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Гэвч анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдээс тус журмыг ЗХХА, эсхүл захиргааны актын тусгай тохиолдол аль болох талаар тодорхой дүгнээгүй дараах байдлаар шийдвэрлэсэн байна:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр¹⁹:

“Хариуцагчийн зүгээс дээрх журмыг батлагдах үед Захиргааны ерөнхий хуулийн 64 дүгээр зүйлд заасны дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хандаж байсан атлаа нэхэмжлэлийн шаардлагыг эс зөвшөөрч гаргасан хариу тайлбартаа “Үнэт металл, үнэт чулууны, эсхүл тэдгээрээр хийсэн эдлэлийн арилжаа эрхлэгчдийн үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олголт, бүртгэлийн журам нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д “Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, эсхүл эд юмсын нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, түүнийг ашиглахтай холбоотой захиргааны акт байж болно” гэж заасны дагуу тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн захиргааны акт учраас захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй” гэж тайлбарлаж байгаа нь ойлгомжгүй хэдий ч энэ нь нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах үндэслэл болохгүй.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.3-д “Энэ хуулийн 67.2-т заасан шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй бөгөөд биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг, хариуцлага хүлээлгэхгүй” гэж заасан тул “манай компанид хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлгүй” гэж нэхэмжлэгч тайлбарлах хэдий ч дээрх журмын дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байгаа атлаа зарим хэсгийг нь мөрдөхгүй хэмээн маргах нь ойлгомжгүй,

¹⁹ НдЗХАШШ-ийн 2022.09.15-ны өдрийн 683 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/11790?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

нөгөөтэйгүүр Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны албан бичиг нь “...хуульд өөрчлөлт оруулсны дараа бүртгүүлэх...” агуулгатай зэргээс дүгнэвэл “Үнэт металл, үнэт чулууны, эсхүл тэдгээрээр хийсэн эдлэлийн арилжаа эрхлэгчдийн үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олголт, бүртгэлийн журам” нь захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд одоогоор бүртгэлгүй байгаа нь хариуцагчийн буруутай үйлдлээс шалтгаалсан гэж үзэхээргүй байна” гэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал²⁰:

“Хэдийгээр дээрх журмыг захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлээгүй талаарх, мөн хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэхээр хариуцагчаас Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хандаж байсан талаарх, түүнчлэн яамнаас хууль зөрчсөн байх тул бүртгэхээс татгалзсан талаарх лавлагаа, хүсэлт болон хариу албан бичгүүд хэрэгт авагдсан ч, тэдгээр нь маргаан бүхий журмыг зайлшгүй бүртгүүлэх шаардлагатай гэж дүгнэх хууль зүйн үндэслэл болохгүй.

Учир нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д “Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, эсхүл эд юмсын нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, түүнийг ашиглахтай холбоотой захиргааны акт байж болно” гэж заасан, Хорооны 2020 оны 150 дугаар тогтоолоор батлагдсан журам нь “үнэт металл, үнэт чулууны, эсхүл тэдгээрээр хийсэн эдлэлийн арилжаа эрхлэгчдийн үйл ажиллагаа”-г зохицуулах зорилготой буюу тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, тухайлбал хэм хэмжээний актын үндсэн шинж болох “нийтээр заавал дагаж мөрдөх” үүрэг бүхий этгээд гэдэгт зөвхөн дээр дурдсан үйл ажиллагаа эрхлэгчид л хамаарахаар байна.

²⁰ ЗХДЗШШ-ийн 2022.12.01-ний өдрийн 749 дүгээр магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/5455?daterange=2021-07-01%20-%202023-08-13&id=2&court_cat=3&bb=1

... дээрх журам нь хэм хэмжээний гэхээс илүүтэй захиргааны актад хамаарч буй энэ тохиолдолд дурдсан саналууд болон хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй нөхцөл, шалтгаан нь нэхэмжлэлийг хангах үр дагаварт хүргэхгүй.

Иймд давж заалдах гомдолд дурдсан "...Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.3 дахь хэсэгт "Энэ хуулийн 67.2-т заасан шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй бөгөөд биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг, хариуцлага хүлээлгэхгүй" гэсэн зохицуулалт энэхүү маргаанд хэрэглэгдэхгүй.

Шүүхийн шийдвэрт журмыг захиргааны акт, эсхүл захиргааны хэм хэмжээний актын алинд нь хамаарах талаар дүгнэлт өгөөгүй боловч шийдлийн хувьд зөв, түүнчлэн давж заалдах шатны шүүхээс давж заалдах гомдлын үндэслэлийг дээрх байдлаар гүйцээн дүгнэв" гэжээ.

Уг шийдвэр болон магадлалыг харьцуулан дүн шинжилгээ хийхэд хэд хэдэн зөрчилтэй, тодорхойгүй дүгнэлтүүд байна. Тухайлбал, АШШ шийдвэртээ тухайн журам ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан ЗА-ын тусгай тохиолдол, эсхүл тус хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан ЗХХА аль нь болохыг дүгнээгүй боловч "Үндэслэх нь" хэсгийн 10-т *"Үнэт металл, үнэт чулууны, эсхүл тэдгээрээр хийсэн эдлэлийн арилжаа эрхлэгчдийн үйл ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олголт, бүртгэлийн журам" нь ЗХХА-ын улсын нэгдсэн бүртгэлд одоогоор бүртгэлгүй байгаа нь хариуцагчийн буруутай үйлдлээс шалтгаалсан гэж үзэхээргүй байна*" гэсэн дүгнэлт хийсэн байна. Тус дүгнэлтээс үзвэл маргаж буй журмыг ЗХХА-ын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлээгүй нь тогтоогдож байх боловч энэ нь хариуцагчийн буруутай үйлдлээс шалтгаалаагүй тул түүнийг хүчингүй болгох эрх зүйн үндэслэлгүй гэж ойлгогдож байна. Гэвч хэрэв тус журмыг ЗХХА гэж үзсэн бол ЗХШХШТХ-ийн 74 дүгээр зүйлийн 74.1.2-т заасны дагуу шүүх бүрэлдэхүүнээр

шийдвэрлэх байсан. Харин АШШ ердийн журмаар хянан шийдвэрлэсэн байх тул ЗХХА биш гэж үзсэн ч байж болохоор эргэлзээ төрүүлж байна.

Түүнчлэн ЗХДЗШШ магадлалдаа “Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д *“Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, эсхүл эд юмсын нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, түүнийг ашиглахтай холбоотой захиргааны акт байж болно”* гэж заасан, Хорооны 2020 оны 150 дугаар тогтоолоор батлагдсан журам нь *“үнэт металл, үнэт чулууны, эсхүл тэдгээрээр хийсэн эдлэлийн арилжаа эрхлэгчдийн үйл ажиллагаа”-г зохицуулах зорилготой буюу тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, тухайлбал хэм хэмжээний актын үндсэн шинж болох “нийтээр заавал дагаж мөрдөх” үүрэг бүхий этгээд гэдэгт зөвхөн дээр дурдсан үйл ажиллагаа эрхлэгчид л хамаарахаар байна*” гэсэн байна. Тус өгүүлбэрт дүн шинжилгээ хийвэл, маргаж буй журам нь ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасны дагуу тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн гэсэн атлаа үргэлжлүүлээд дээр дурдсан үйл ажиллагаа эрхлэгчид нь ЗХХА-ын үндсэн шинж болох “нийтээр дагаж мөрдөх” үүрэг бүхий этгээд гэдэгт хамаарахаар байна гэсэн нь агуулга, логикийн хувьд авцалдаагүй, зөрчилтэй харагдана.

Дээрх тохиолдлуудаас харахад ЗЕХ-ийн 37.7-д *“Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, эсхүл эд юмсын нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, түүнийг ашиглахтай холбоотой захиргааны акт байж болно”* гэж заасан бөгөөд энэ төрлийн акт нь ЗА болон ЗХХА-ын завсрын шинжтэй байх тул практикт ЗХХА болон ЗА-ын тусгай тохиолдлыг ялгахад багагүй хүндрэл тулгарч байна.

Шүүхээс ЗХХА-ыг хэрхэн тодорхойлж байгаа ялангуяа ЗЕХ-ийн 37.7-д заасан “ЗА-ын тусгай тохиолдол”-оос хэрхэн ялгагдах тухай тайлбарлан хэрэглэсэн дөрвөн шүүхийн шийдвэрийг авч үзэхэд дараах хоёр асуудал ажиглагдлаа.

ЗХХА-ын “нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан” гэх шинж:

ЗХХА-ын нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан байх шинж нь 2 агуулгыг агуулж байдаг. Нэгдүгээрт, нийтэд чиглэсэн буюу тухайн хэмжээний актын үйлчлэл чиглэсэн хүрээнд хамаарч буй бүх этгээдэд үйлчлэх шинжтэй хэм хэмжээ тогтоосон байна. Хоёрдугаарт, тухайн харилцаанд оролцогчдод уг хэм хэмжээний акт нь заавал дагаж мөрдөгдөх буюу захирамжилсан шинжтэй байх юм. ЗХХА-ыг захиргааны актын тусгай тохиолдлоос ялгахад нийтэд чиглэсэн гэх шинжийг хэрхэн тодорхойлох нь чухал ач холбогдолтой.

Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академиас 2017 онд гаргасан “Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар” (цаашид “ЗЕХ-ийн тайлбар” гэх)–т “Захиргааны хэм хэмжээний актын энэхүү шинж нь 2 агуулгыг илэрхийлнэ: Үүнд, нэгдүгээрт “нийтэд чиглэсэн” буюу тухайн хэм хэмжээний актын үйлчлэл чиглэсэн (улсын хэмжээнд, аль нэг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрт эсхүл тодорхой салбарын) хүрээнд хамаарч буй бүх этгээдэд үйлчлэх шинжтэй хэм хэмжээ тогтоосон байх. Нэг талаас, уг хэм хэмжээний актаар зохицуулагдах харилцаанд оролцох тодорхойгүй тооны этгээдэд үйлчлэх шинжтэй. Үүгээрээ тодорхой тооны этгээдэд хандаж гардаг захиргааны актаас ялгагддаг. Нөгөө талаас, уг хэм хэмжээний актаар ямар харилцааг зохицуулахаар зорьсон байна, тэр харилцаанд эрх-үүрэг хүлээж оролцох “бүхий л этгээдэд” хамаарах бөгөөд эдгээр нь тухайн хэм хэмжээний актын үйлчлэл чиглэсэн “нийт этгээд” болно”²¹ гэжээ. Мөн П.Одгэрэлийн 2016 онд шинэчлэгдэн гарсан “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги” сурах бичигт ЗА-ын тодорхой нэг тохиолдол гэсэн шинжийг тайлбарлахдаа “...тодорхойлж болохуйц гэдэгт захиргааны актад хандсан этгээдүүдээ шууд нэрлэж заагаагүй боловч тодорхой нийтлэг шинжээр нь тухайн агшинд тодорхойлж

21 Ханнс-Зайделийн сан, Өмнөх эшлэл 2, 282 дахь тал

болохуйц хязгаарлагдмал тооны этгээдүүдийг ойлгоно”²² гэжээ.

ЗЕХ-ийн 59 дугаар зүйлийн 59.1-т ЗХХА-ын үндсэн шинжийг тодорхойлохдоо “нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан” гэж тодорхой хуульчилсан бол ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д заасан ЗА-ын тусгай тохиолдлын тухайд энэхүү шинж нь хамаарах эсэх нь тодорхойгүй байна. ЗА-ын тусгай тохиолдол нь зөвхөн нэг тохиолдлыг зохицуулдаг ЗА-аас “олон тооны этгээдэд чиглэдэг” шинжээрээ ялгардаг. Харин энэхүү “олон тооны этгээд”-ийг ЗХХА-ын “нийтэд чиглэсэн” гэх шинжээс хэрхэн ялгах нь тодорхойгүй хэвээрээ байна. ЗЕХ-ийн тайлбарт тайлбарласнаар аливаа хэм хэмжээний актын үйлчлэл чиглэсэн “нийт этгээд” гэдгийг уг хэм хэмжээний актаар ямар харилцааг зохицуулахаар зорьсон байна, тэр харилцаанд эрх-үүрэг хүлээж оролцох “бүхий л этгээд” хамаарна гэж ойлговол энэ нь захиргааны актын тусгай тохиолдлын “тодорхойлж болохуйц этгээд” гэсэн шинжтэй агуулгын хувьд дүйхээр байгаа юм.

ЗХХА-ыг тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн захиргааны актаас ялгахтай холбоотой дээрх дөрвөн тохиолдлын хувьд “тодорхойлж болохуйц этгээд” гэсэн ойлголтыг шүүхүүд хоорондоо өөрөөр ойлгон хэрэглэж байгаа нь судалгааны явцад харагдаж байна. Тухайлбал, 2 болон 3 дах хэргээс үзвэл аливаа засаг захиргааны нэгж дотор гаргасан олон тооны этгээдэд хамаарах шийдвэрийг шүүхээс захиргааны актын тусгай тохиолдол гэж үзсэн байна. Мөн 4 дэх хэргийн хувьд тухайн шийдвэр нь улсын хэмжээнд үйлчлэх шийдвэр боловч зөвхөн тухайн салбарт үйл ажиллагаа эрхлэх этгээдүүд хамаарах тул үүнийг тодорхойлж болохуйц этгээд гэж үзнэ гэж шүүхээс үзсэн байна.

Дээрх байдлаар, ЗХХА болон ЗА-ын тусгай тохиолдлыг чиглэсэн этгээдээр нь ялгаж танихад төвөгтэй байдал үүссэн байх

22 П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл, 2016, 172 дахь тал.

ба шүүхүүдээс өөр хоорондоо ихэд зөрүүтэй, зарим тохиолдолд тухайн шийдвэрийг ЗХХА, эсхүл ЗА-ын тусгай тохиолдол аль нь болохыг тодорхойлохгүйгээр хэргийг шийдвэрлэсэн байдлууд ажиглагдлаа.

Үйлчлэл нь байнга давтагдах шинж:

ЗЕХ-ийн тайлбарт “... хэм хэмжээний акт нь нэг удаагийн тохиолдолд үйлчлэлд дуусгавар болох биш эрх бүхий этгээдээс өөрчлөх, хүчингүй болгох, шинэчлэн найруулах зэргээр шийдвэрлэх хүртэл тухайн ижил харилцаанд байнга давтан үйлчлэх шинжтэй байдаг. ... Үйлчлэл нь байнга давтагдах шинж буюу нэг удаагийн бус ижил тохиолдлуудад дахин давтан хэрэглэгддэг, тодорхой субъектээс үл хамаараад нийтэд нэгэн адил үйлчилдэг байхыг ойлгоно”²³ гэжээ. Мөн Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги сурах бичигт “... захиргааны акт нь тухайн тохиолдлыг зохицуулсан, нэг буюу тодорхой хэдэн этгээдэд чиглэсэн байна. ... Нийтлэг зохицуулалт нь төсөөтэй олон тохиолдлыг зохицуулдаг байхад харин тухайн тохиолдлын зохицуулалт нь зөвхөн нэг удаад зохицуулж байдгаар ялгаатай”²⁴ гэжээ.

Дүн шинжилгээ хийсэн 5 тохиолдлоос “үйлчлэл нь байнга давтагдах” шинжтэй холбоотойгоор тусгайлан маргаагүй байх боловч ЗХХА-ыг тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн ЗА-аас ялгахад энэхүү шинжийг мөн авч үзэх шаардлагатай. ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7-д “Нийтлэг шинжээр тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн, эсхүл эд юмсын нийтийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, түүнийг ашиглахтай холбоотой захиргааны акт байж болно” гэж түүний үйлчлэх хүрээг тодорхойлсон. Тодруулбал, ЗА-ын тусгай тохиолдол нь ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйл буюу “Захиргааны акт” гэсэн зүйлийн гарчигт байгаа утгаараа ЗА-ын үндсэн шинжийг агуулах уу, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд, байнга давтан үйлчлэх үү

²³ Ханнс-Зайделийн сан, Өмнөх эшлэл 2, 285 дахь тал
²⁴ П.Одгэрэл, Өмнөх эшлэл 22, 2016, 172-173 дахь тал.

гэдэг нь тодорхойгүй байгаа юм.

Энэ талаар онолын эх сурвалжид “Хууль тайлбарлах системчлэлийн аргын үнднээс авч үзвэл, ЗЕХ-ийн 37.1 дэх хэсэгт заасан захиргааны акт нь хэдийгээр нийтлэг шинжээрээ тодорхойлогддог, эсхүл тодорхойлж болохуйц этгээдэд чиглэсэн үйлчлэлтэй байгаа шинжээрээ ижил тохиолдлыг давтан зохицуулах зорилгоор гардаг хэм хэмжээний акттай адилтгагдах боломжтой хэдий ч захиргааны хэм хэмжээний актад хамаарахгүй харин нэг удаагийн захиргааны актын тусгай төрөл байдлаар хэрэглэгдэж, тайлбарлагдах болоод байна”²⁵ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7 дахь заалтыг хууль бүтээх аргачлал болон хууль тайлбарлах системчлэлийн аргын үүднээс дүгнэвэл, ерөнхий зохицуулалт нь ЗА байх тул ЗА-ын үндсэн шинжийг агуулах бөгөөд харин тодорхойлж болохуйц олон тооны этгээдэд чиглэнэ гэсэн ганцхан шинжээрээ ялгаатай гэж ойлгоно. Хэрэв ЗА-ын тусгай тохиолдол нь нэгээс дээш тохиолдлыг давтан зохицуулна гэж үзвэл практикт “нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан” гэсэн ЗХХА-ын үндсэн шинж нь ЗА-ын тусгай тохиолдолтой зарим талаараа давхцах, ялгах боломжгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж байгаа энэ нөхцөлд ЗХХА-ыг ЗА-ын тусгай тохиолдлоос ялгахаргүй байна.

1.2 УЛСЫН НЭГДСЭН БҮРТГЭЛД БҮРТГЭГДЭЭГҮЙ ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ

ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийн 67.3 болон 67.4 дэх хэсгүүдээр ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй тохиолдолд тухайн ЗХХА-ыг иргэн, хуулийн этгээд биелүүлэх үүрэггүй буюу эрх зүйн үйлчлэлгүй байх ба хүчин төгөлдөр бус ЗХХА-ыг дагаж мөрдүүлснээс үүсэх үр дагаврыг

²⁵ Ц.Цогт “Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.7 дахь хэсгийг тайлбарлах нь” Legaldata.mn (2020), 4 дэх тал <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1252>

тухайн ЗХХА-ыг гаргасан хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байгууллага хариуцахаар зохицуулжээ. Мөн тус хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.2-т “Улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн зөрчилтэйн улмаас энэ хуульд заасан журмын дагуу хүчингүй болсон бол хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллага энэ тухай албан бичгийг хүчингүй болгосон захиргааны хэм хэмжээний актын хуулбарын хамт хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад ажлын гурван өдөрт багтаан хүргүүлнэ” гэжээ. ЗЕХ-ийн тайлбар-т²⁶ “Улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн зөрчилтэйн улмаас энэ хуульд заасан журмын дагуу хүчингүй болсон” гэдгийг “... захиргааны хэргийн шүүхээс ЗХХА-ыг хүчингүй болгосон, эсхүл ЗХХА-ын үндэслэж гарсан хууль хүчингүй болсны улмаас захиргааны байгууллага ЗХХА-аа хүчингүй болгосон, эсхүл дээд шатны захиргааны байгууллагаас доод шатны захиргааны байгууллагын хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгосон тохиолдол хамаарна” гэжээ.

Дээрх зохицуулалтуудаас үзвэл ЗХХА-ыг “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгүүлэх нь хуулийн зайлшгүй шаардлага байх бөгөөд бүртгүүлээгүйгээс үүсэх үр дагавар нь хүчин төгөлдөр бус байх буюу тухайн ЗХХА эрх зүйн үйлчлэлгүй байхаар байна. Шүүхийн шийдвэрийн судалгааны явцад дүн шинжилгээ хийсэн нийт 54 маргааны хувьд маргаж буй ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй тохиолдол 23²⁷ байна. ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй тохиолдлуудад дүн шинжилгээ хийхэд бүртгэгдээгүй шалтгааныг дараах 2 төрөлд хувааж болохоор байна. Үүнд:

²⁶ Ханнс-Зайделийн сан, Өмнөх эшлэл 2, 314 дэх тал

²⁷ Нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэл болсон ЗХХА-ыг Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэлд бүртгэгдсэн эсэхийг судалгааны багийн зүгээс нэмэлтээр тодруулсан болно. (Жич: 23 тохиолдол гэдэг нь ЗХХА бүртгэгдээгүйтэй холбоотой маргааны тоо биш болно.)

А. ЗЕХ үйлчилж эхлэхээс өмнө гарсан ЗХХА бүртгэгдээгүй тохиолдлыг шийдвэрлэсэн байдал:

1. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2016 оны 50 дугаар “Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоох тухай” тогтоолд холбогдох хэрэг

Шийдвэрлэсэн байдал (Маргааны үйл баримт, ДЗШШ-ийн магадлал, хяналтын шатны шүүхийн тогтоолыг “1.1. Захиргааны хэм хэмжээний азтыг захиргааны актын тусгай тохиолдлоос ялгах тухай” хэсгийн тохиолдол 2-оос үзнэ үү):

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр²⁸:

АШШ шийдвэртээ: “Нэхэмжлэгч нар уг актыг захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдүүдэд мэдэгдээгүй, сонсох ажиллагаа явуулаагүй гэж маргаж байх боловч Захиргааны ерөнхий хууль 2016 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд уг хуулийг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө буюу 2016 оны 4 дүгээр сарын 05-ны өдөр батлагдан гарсан захиргааны хэм хэмжээний актад энэ хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй тул маргаан бүхий хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй байна гэж шүүх дүгнэв” гэжээ.

Тус тохиолдолд 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс өмнө гарсан ЗХХА-уудын хувьд ЗЕХ-д заасан ЗХХА бүртгэгдсэн байх хуулийн шаардлагыг хангах шаардлагагүй гэж дүгнэсэн байна.

2. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2015 оны 28 дугаар “Нийслэлд авто тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, төлбөрийн тогтолцоог

²⁸ НдЗХАШШ-ийн 2018.02.23-ны өдрийн 110 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/10840?daterange=2018-01-01%20-%202019-08-23&id=1&court_cat=3&bb=1

шинэчлэн нэвтрүүлэх тухай” тогтоолд холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч О***** ХХК-аас Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд холбогдуулан 1. Автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 1 болон 2 дахь заалттай илт зөрчилдөж буй, хуулиас давсан, иргэд, аж ахуйн нэгж байгууллагын нөхцөл байдлыг дордуулсан Нийслэлд авто тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, төлбөрийн тогтолцоог шинэчлэн нэвтрүүлэх журмыг хүчин төгөлдөр бусад тооцуулах, 2. Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.2-ыг зөрчсөн Захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэлгүй Нийслэлд авто тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, төлбөрийн тогтолцоог шинэчлэн нэвтрүүлэх журмыг хүчин төгөлдөр бусад тооцуулахаар маргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр²⁹:

“... Нэгэнт журмын холбогдох заалт нь Татварын ерөнхий хуультай нийцэж байх тул шүүх маргаан бүхий журмыг хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгээгүй үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох боломжгүй, ... уг журам нь нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчөөгүй, хөндөөгүй байх тул нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах боломжгүй ...” гэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал³⁰:

ДЗШШ магадлалдаа: “Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2022 оны 06 дугаар сарын 15-ны өдрийн 3-2/65 дугаар албан бичгээр

29 НдЗХАШШ-ийн 2023.04.03-ны өдрийн 321 дүгээр шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/12885?daterange=2021-07-01%20-%202023-05-01&id=1&court_cat=3&bb=1

30 ЗХДЗШШ-ийн 2023.05.17-ны өдрийн 327 дугаар магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/5811?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

“... 28 дугаар тогтоол нь Захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэлгүй” талаар мэдэгдсэн, үүнтэй талууд маргаагүй бөгөөд дээрх акт нь 2015 оны 06 дугаар сарын 19-ний өдөр батлагдаж, 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс дагаж мөрдөгдсөн Захиргааны ерөнхий хууль хүчин төгөлдөр болохоос өмнө гарсан акт байна. Харин маргаан бүхий 28 дугаар акт гарах үед буюу 2015 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдрийн байдлаар Засгийн газрын 2010 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдрийн 119 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам” хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан тул захиргааны байгууллага уг журмыг баримталж хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах үүрэгтэй” гэжээ.

Тус тохиолдолд АШШ-ээс ЗХХА-ыг ЗХХА-ын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй гэсэн үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох боломжгүй гэж дүгнэсэн бол, ДЗШШ-ээс тус ЗХХА-ыг тухайн үед үйлчилж байсан “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам”-ыг баримталж гаргах ёстой байсан гэж дүгнэсэн.

3. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2014 оны 07 болон 56 дугаар “Журам батлах тухай” тогтоолуудад холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь “НИТХТ-ийн 2014 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 07 дугаар тогтоол болон 2014 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 56 дугаар тогтоолыг тус тус хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгчээс “...07 дугаар тогтоол нь нийслэлийн нутаг дэвсгэрт явуулж байгаа худалдаа үйлчилгээг бүхэлд нь зохицуулсан журам бөгөөд 07, 56 дугаар тогтоолууд нь хоорондоо салшгүй холбоотой атал аль журам нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа эсэх нь тодорхойгүй байгаагаас зөвшөөрөл сунгахгүй, олгохгүй гэсэн хариу өгч ...нэр бүхий 38

иргэний Түргэн үйлчилгээний цэг ажиллуулах эрх зөрчигдөж байна...” тодорхойлсныг хариуцагч “...хэм хэмжээний акт батлан гаргах эрх хуулиар олгогдсон, Захиргааны ерөнхий хууль батлагдахаас өмнө буюу 2014 онд батлагдсан тул Захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй,...уг актууд нь нэхэмжлэгч нарын эрхийг зөрчөөгүй, харин ч боломж олгож байгаа бөгөөд хүчингүй болгох нь тэдний эрх ашигт сөргөөр нөлөөлнө...” гэж эс зөвшөөрч маргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр³¹:

АШШ шийдвэртээ: “... уг журмуудыг зөвхөн бүртгэгдээгүй гэх үндэслэлээр хүчингүй болгох хууль зүйн үндэслэлгүй бөгөөд тухайн журам бүртгэгдээгүй асуудал нь нэхэмжлэгч нарт эрх зүйн сөрөг үр дагавар үзүүлсэн улмаар нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн болох нь тогтоогдсон нөхцөлд л шүүх тухайн захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох зохицуулалттай” гэжээ.

Тус тохиолдолд, бусад шатны шүүхийн шийдвэр байгаагүй бөгөөд АШШ-ээс ЗХХА-ынг зөвхөн бүртгэгдээгүй гэх үндэслэлээр хүчингүй болгох үндэслэлгүй гэж дүгнэж нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.

Дээрхээс дүгнэхэд, захиргааны хэргийн шүүхээс ЗЕХ үйлчилж эхлэхээс өмнө гарсан ЗХХА бүртгэгдээгүй тохиолдлыг шийдвэрлэхдээ зарим тохиолдолд тухайн ЗХХА нь ЗЕХ үйлчилж эхлэхээс өмнө батлагдсан тул ЗЕХ-ийн үйлчлэл хамаарахгүй. Иймд маргаан бүхий хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх шаардлагагүй гэж, зарим тохиолдолд тухайн журам бүртгэгдээгүй асуудал нь нэхэмжлэгч нарт эрх зүйн сөрөг үр

31 НдЗХАШШ-ийн 2021.09.15-ны өдрийн 592 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/8221?daterange=2021-07-01%20-%202023-05-01&id=1&court_cat=3&bb=1

дагавар үзүүлсэн улмаар нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн болох нь тогтоогдсон нөхцөлд л шүүх тухайн ЗХХА-ыг хүчингүй болгох зохицуулалттай гэж дүгнэсэн байна.

Б. ЗЕХ үйлчилж эхэлснээс хойш ЗХХА гаргасан ч эрх бүхий этгээд ЗЕХ-д заасан үүргээ биелүүлээгүйгээс үүдэн ЗХХА бүртгэгдээгүй тохиолдлыг шийдвэрлэсэн байдал:

1. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газрын даргын 2020 оны А/112 дугаар тушаал, түүний хавсралт “Монгол Улсад телевизийн нэвтрүүлэг, аудио, видео санг интернетээр дамжуулах үйлчилгээ эрхлэхэд баримтлах чиглэл”-д холбогдох хэрэг

Шийдвэрлэсэн байдал (Маргааны үйл баримт, ДЗШШ-ийн шийдвэрийг Дүн шинжилгээ 3 хэсгийн тохиолдол 4-өөс үзнэ үү):

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол³²:

УДШ тогтоолдоо: “Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.2-т “захиргааны хэм хэмжээний актыг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлнэ”, 67.3-т “энэ хуулийн 67.2-т заасан шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй бөгөөд биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг, хариуцлага хүлээлгэхгүй” гэж тус тус заасан, тухайн тохиолдолд маргаан бүхий хэм хэмжээний акт нь захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй нь хэм хэмжээний акт бүхэлдээ энэ хуульд заасан “эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй” шинжийг хангаж байгаа ч зөвхөн энэ үндэслэлээр шүүх нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж, ут

32 УДШ-ийн 2021.09.21-ний өдрийн 124 дүгээр тогтоол, шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2787?daterange=2021-07-01%20-%202023-05-01&id=3&court_cat=3&bb=1

хэм хэмжээний актыг бүхэлд нь “хүчин төгөлдөр бус болох”-ыг тогтоох боломжгүй” гэжээ.

Дээрхээс дүгнэхэд, захиргааны хэргийн шүүхээс ЗЕХ үйлчилж эхэлснээс хойш ЗХХА гаргасан ч эрх бүхий этгээд ЗЕХ-д заасан үүргээ биелүүлээгүйгээс үүдэн ЗХХА бүртгэгдээгүй тохиолдлыг шийдвэрлэхдээ ихэнх тохиолдолд тухайн ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актыг эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй нь түүнийг хүчин төгөлдөр бус гэж тооцох үндэслэлд хамаарахгүй гэж дүгнэсэн байна. Мөн бүртгэгдээгүй гэх нөхцөл нь нэхэмжлэгчид сөрөг нөлөөлөл үзүүлсэн гэж үзэхгүй бөгөөд захиргааны байгууллага алдаагаа засах боломжтой гэх зэргээр тайлбарласан байна.

Судалгааны явцад дүн шинжилгээ хийсэн шийдвэрүүд дунд ЗХХА-ыг “Захиргааны хэм хэмжээний актыг эмхэтгэл”-д бүртгүүлээгүйтэй холбоотой хэрэг хянан шийдвэрлэсэн анхаарал татсан гурван тохиолдол байна.

1. Улсын онцгой комиссын 2020 оны 14 дүгээр хурлаар гаргасан ЗХХА-д холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь “Улсын онцгой комиссын 2020 оны 3 дугаар сарын 26-ны өдрийн 14 дүгээр хурлын “... голомт бүхий гадаад улс орнуудад захиалгат нислэгээр ирсэн иргэдийг тусгаарлах байранд ажиглах хугацааг 21 хоног сунгасан”, мөн тус комиссын 2020 оны 4 дүгээр сарын 09-ний өдрийн 15 дугаар хурлын “гадаад улс орнуудаас ирсэн иргэдийг тусгаарлах байранд ажиглах хугацааг нийтэд нь 21 хоног болгож сунгасан” захиргааны хэм хэмжээний актыг тус тус хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгчээс “... нэхэмжлэлийн шаардлагад дурдсан УОК-ын 2020 оны 3 дугаар сарын 26-ны өдрийн 14 дүгээр хурал, 2020 оны 4 дүгээр сарын 09-ний өдрийн 15 дугаар хурлын тэмдэглэл, тэдгээрт тэмдэглэж шийдвэрлэсэн журмыг Хууль зүй, дотоод хэргийн

яамны Захиргааны хэм хэмжээний актын хяналт, бүртгэлд бүртгүүлээгүй, ...хуульд зааснаар хүчин төгөлдөр болоогүй шийдвэр” гэж үзсэн байна.

Шийдвэрлэсэн байдал:

ЗХДЗШШ-ийн анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн шийдвэр шүүхийн цахим санд байршаагүй.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол³³:

УДШ тогтоолдоо: “...захиргааны хэм хэмжээний актыг нэн даруй батлах шаардлагатай хойшлуулшгүй тохиолдолд уг захиргааны хэм хэмжээний актыг батлан гаргаж, энэ талаараа нийтэд мэдээлснээр хүчин төгөлдөр болох талаар Захиргааны ерөнхий хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д тусгайлан зохицуулсны дагуу хариуцагчийн гаргасан захиргааны хэм хэмжээний актууд нийтэд мэдээлснээр хүчин төгөлдөр болсон байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.2, 70.3-т заасан захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлэх, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас захиргааны хэм хэмжээний актыг хүлээн авч, шаардлага хангасан эсэхийг шалгаж, бүртгэн, “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д нийтлүүлэх зэрэг ажиллагаа нь захиргааны хэм хэмжээний акт тусгай зохицуулалтын дагуу нийтэд мэдээлснээр хүчин төгөлдөр болсны дараа хийгдэх ажиллагаа байна.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.2-т заасан захиргааны хэм хэмжээний актыг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлэх зохицуулалт нь мөн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний актыг нэн даруй батлах шаардлагатай

³³ УДШ-ийн 2022.10.10-ны өдрийн 60 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2892?daterange=2021-07-01%20-%202023-05-01&id=3&court_cat=3&bb=1

хойшлуулшгүй тохиолдолд хамаарахгүй, уг заалтад өөрт нь хүчин төгөлдөр болох нөхцөлийг нь ерөнхий нөхцөлөөс ялгамжтай зааж зохицуулжээ” гэж дурдсан байна.

Тус тохиолдол нь ЗЕХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасан тусгай зохицуулалттай холбоотой хэрэг байна. ЗЕХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д “Захиргааны хэм хэмжээний актыг нэн даруй батлах шаардлагатай хойшлуулшгүй тохиолдолд эрх бүхий захиргааны байгууллага уг актыг батлан гаргаж, нийтэд мэдээлснээр тухайн акт хүчин төгөлдөр болно”, 70.2-т “Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллага энэ хуулийн 70.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний акт гарсан өдрөөс хойш ажлын гурван өдөрт багтаан хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлнэ”, 70.3-т “Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага энэ хуулийн 70.2-т заасан захиргааны хэм хэмжээний актыг хүлээн авч, энэ хуулийн 60.1-д заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг шалгаж, энэ хуулийн 65 дугаар зүйл, 67.1-д заасны дагуу бүртгэн, “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д нийтлүүлнэ” гэж заасан. Хуулийн тус зохицуулалтуудаас үзвэл ЗЕХ-ийн 70 дугаар зүйлийн 70.1-д заасны дагуу нэн даруй ЗХХА-ыг батлах шаардлагатай хойшлуулшгүй тохиолдолд гаргасан ЗХХА-ын тухайд түүнийг “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй гэсэн үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бус гэж маргах боломжгүй байна. Харин ЗЕХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-д заасан ЗХХА-д тавигдах шаардлагыг хангаагүй гэж маргах боломжтой.

2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны 23 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Нөлөөллийн мэдүүлгийг шийдвэрлэх журам”-д холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч Ж.Э нь “ШЕЗ-ийн 2015 оны 5 дугаар сарын 08-ны

өдрийн 23 дугаар “Журам батлах тухай” тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Нөлөөллийн мэдүүлгийг шийдвэрлэх журмыг хүчингүй болгуулах”, нэхэмжлэгч Ж.А, А.Э нар “Нөлөөллийн мэдүүлгийг шийдвэрлэх журмын 3.2, 3.6, 3.7 дахь заалтуудыг тус тус хүчингүй болгуулах тухай” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгч нараас тус журам нь “хуульд нийцээгүй, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлээгүй” гэж маргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр³⁴:

ДЗШШ “хариуцагч Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь уг актаа тус хуульд нийцүүлэх, улмаар улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлэх үүрэгтэй байжээ” гэснээс өөрөөр ЗХХА-ын бүртгэлтэй холбоотой дүгнэлт хийгээгүй.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол³⁵:

УДШ тогтоолдоо “... захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн шаардлагын тухайд маргаан бүхий хэм хэмжээний акт нь хүчин төгөлдөр буюу улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн байх ёстой. Учир нь, хүчин төгөлдөр болоогүй хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох боломжгүй юм. Гэтэл энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага нь нэхэмжлэлийн үндэслэлээс зөрүүтэй буюу захиргааны хэм хэмжээний актыг “бүртгэх журам зөрчигдсөн” гэж нэхэмжлэлийн үндэслэлээ тодорхойлж маргах атлаа хүчин төгөлдөр болоогүй хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгуулахаар шаардаж буй нь агуулгын хувьд зөрчилтэй” гэжээ.

Тус тохиолдолд хяналтын шатны шүүхээс ЗХХА-ын эмхэтгэл

34 ЗХДЗШШ-ийн 2018.05.29-ний өдрийн 8 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1513?daterange=2018-09-01%20-%202018-12-14&id=3&court_cat=3&bb=1

35 УДШ-ийн 2022.10.01-ний өдрийн 359 дүгээр тогтоол, шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1513?daterange=2018-09-01%20-%202018-12-14&id=3&court_cat=3&bb=1

бүртгэлд бүртгэгдээгүй ЗХХА нь анхнаасаа хүчин төгөлдөр бус учраас түүнийг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжгүй гэж шийдвэрлэжээ. Тодруулбал, ЗХХА-ыг ЗХХА-ын эмхэтгэлд бүртгүүлээгүй тохиолдолд тухайн ЗХХА нь анхнаасаа эрх зүйн үйлчлэлгүй байна гэж дүгнэсэн байна.

3. Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2017 оны 61 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт түргэн үйлчилгээний цэг ажиллуулахад дагаж мөрдөх журам” тогтоолд холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нар нь “Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын дүгнэлтийг үндэслэн НИТХТ-ийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 61 дүгээр тогтоол, хавсралтаар баталсан Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт түргэн үйлчилгээний цэг ажиллуулахад дагаж мөрдөх журмыг хүчингүй болгохгүй байгаа эс үйлдэхгүйг хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгохыг НИТХТ-д даалгах, Улаанбаатар хотын ерөнхий менежерийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдөр 61 дүгээр тогтоол, түүний журмыг дагаж мөрдүүлэх тухай амаар гаргасан захирамжилсан шийдвэрийг хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр³⁶:

АШШ шийдвэртээ “Захиргааны ерөнхий хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.7 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 66.6-д заасны дагуу ирүүлсэн мэдэгдлийг хүлээж авах үндэслэлгүй гэж үзвэл хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн дүгнэлт гарган Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр ажлын 10 өдөрт

³⁶ НдЗХАШШ-ийн 2018.06.06-ны өдрийн 354 дүгээр шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/5325?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

багтаан хүргүүлнэ.”, 66.8 дахь хэсэгт “Засгийн газар энэ хуулийн 66.7-д заасны дагуу ирүүлсэн дүгнэлтийг хуралдаанаараа хэлэлцэж уг дүгнэлтийг үндэслэн захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэнэ.” гэж зааснаас үзвэл Засгийн газрын харьяа захиргааны байгууллагаас гаргасан хэм хэмжээний актын талаар гарсан дүгнэлтийг тухайн захиргааны байгууллага хүлээн зөвшөөрөхгүй талаар хариу албан бичиг ирүүлбэл Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд дүгнэлт гарган Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлж, хүчингүй болгох эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэг.

Харин нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагаас баталсан захиргааны хэм хэмжээний акт нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан шаардлагыг хангахгүй байгаа тохиолдолд зөрчлийг арилгуулахаар дүгнэлт гаргаж, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэхгүй татгалздаг хуулийн зохицуулттай байна. Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөс манай байгууллагын эрх хэмжээнд Хууль зүй, дотоод хэргийн яам халдсан гэж тайлбарлаж байгаа нь үндэслэлгүй” гэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал³⁷:

ДЗШШ магадлалдаа: “... уг журмыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгээгүй, эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхээргүй байх бөгөөд нэхэмжлэгч иргэд түүнийг биелүүлэхгүй байх эрхтэй. Иймээс нэгэнт иргэний зөрчигдөхгүй эрх, ашиг сонирхлыг шүүхээр хамгаалуулах ойлголт байхгүй юм” гэжээ.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол³⁸:

УДШ тогтоолдоо “... Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

37 ЗХДЗШШ-ийн 2018.08.02-ны өдрийн 429 дүгээр магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2404?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

38 УДШ-ийн 2018.10.15-ны өдрийн 391 дүгээр тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1604?daterange=2018-09-01%20-%202018-12-14&id=3&court_cat=3&bb=1

нь “Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт түргэн үйлчилгээний цэг ажиллуулахад дагаж мөрдөх журам”-ыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэхээс татгалзсанаар, уг журам нийтээр заавал дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт биш бөгөөд эрх зүйн үйлчлэлгүй болно” гэжээ.

Тус тохиолдолд “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй ЗХХА нь эрх зүйн үйлчлэлгүй, түүнийг иргэн, хуулийн этгээд дагаж мөрдөх үүрэггүй тул нэгэнт хүчин төгөлдөр бус ЗХХА-ыг хүчингүй болгох боломжгүй гээд нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон байна.

Ийнхүү ЗЕХ батлагдаж, хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ны өдрөөс 2023 оны 05 дугаар сарын 01-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд ЗХХА-тай холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг шүүхэд хүлээн авч шийдвэрлэсэн хэргүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд 23 ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй байна. Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэлд бүртгэгдээгүй ЗХХА-тай холбоотой нийт шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийхэд дараах тулгамдсан асуудлууд илэрлээ. Үүнд:

ЗЕХ үйлчилж эхлэхээс өмнө батлагдсан ЗХХА-тай холбоотой асуудал

ЗЕХ үйлчилж эхлэхээс өмнө батлагдсан ЗХХА-тай холбоотой асуудлуудыг Засгийн газрын 2010 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдрийн 119 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам”³⁹-аар зохицуулж байсан. Тус журмын 1.9-д “Шийдвэрийг хууль зүйн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага хянаж, бүртгэнэ”, 2.5.1-д “Хууль зүйн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэсэн

³⁹ 2010 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдрийн 119 тогтоолын хавсралт, “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам” <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=202672&showType=1>

шийдвэрийг бүртгэсэн өдрөөс хойш 10 хоногийн дотор “Хууль зүйн мэдээлэл” сэтгүүлд бүрэн эхээр нь нийтлүүлнэ”, 2.5.2-т “Шийдвэрийг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, “Хууль зүйн мэдээлэл” сэтгүүлд нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлнэ. Энэ шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн шийдвэрийг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэж тухайн шийдвэрийг биелүүлээгүй иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад хариуцлага хүлээлгэхгүй” гэж тус тус заасан байжээ. Үүнээс үзвэл ЗХХА-ыг бүртгэх асуудал нь цоо шинэ ойлголт биш бөгөөд ЗХХА нь улсын нэгдсэн санд бүртгэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болох тухай зохицуулалт нь ЗЕХ батлагдахаас ч өмнө байсан. Гэвч тухайн үед бүртгэгдээгүй, одоо ч хүчин төгөлдөр үйлчилсээр байгаа ЗХХА-ыг “Захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэл”-д нөхөн бүртгэх шаардлага байсаар байна. Ингэснээр хууль тогтоомжийн нэгдмэл байдлын зарчим хангагдах юм.

ЗХХА-ыг бүртгүүлснээр хүчин төгөлдөр болохтой холбоотой асуудал

ЗЕХ-ийн 60 дугаар зүйлд ЗХХА-д тавигдах эрх зүйн шаардлагыг тусгайлан зохицуулсан бөгөөд энэхүү шаардлагыг хангасан эсэх хяналтыг захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэхдээ хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хэрэгжүүлнэ.

УДШ-ийн 2018 оны 04 дүгээр сарын 02-ны өдрийн 147 дугаар тогтоол⁴⁰: “Захиргааны хэм хэмжээний акт нь хууль бус, тухайлбал Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлд заасан шаардлага болон 61-65 дүгээр зүйлд заасан шийдвэр гаргах ажиллагааны журам зөрчсөн бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл мөн хуулийн 67 дугаар зүйлийг зөрчсөн бол хүчин төгөлдөр бусад тооцох боломжтой байдаг (Захиргааны хэрэг

40 УДШ-ийн 2018.04.02-ны өдрийн 147 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1362?daterange=2016-07-01%20-%202018-06-30&id=3&court_cat=3&bb=1

шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 52.5.5, 106.3.8). Харин “илт хууль бусыг тогтоох” нь зөвхөн нэг удаагийн захиргааны актад л хамааралтай юм (Захиргааны ерөнхий хуулийн 47 зүйл).

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр илт хууль бусад тооцохгүй, харин хүчингүй болгодог бөгөөд энэ тохиолдолд эрх зүйн үйлчлэл нь тухайн цаг хугацаанаас хойш үйлчилнэ. Иймд, хүчин төгөлдөр хэм хэмжээний актыг үндэслэн гарсан захиргааны актыг тухайн “үндэслэл болгосон хэм хэмжээний акт нь хүчингүй болсон” гэсэн үндэслэлээр сүүлд нь хүчингүй болгох боломжгүй гэдгийг дурдаж байна” гэжээ. Уг дүгнэлтээс үзвэл, ЗЕХ-ийн 61-65 дүгээр зүйлд заасан шийдвэр гаргах ажиллагааны журам зөрчиж гаргасан ЗХХА-ыг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжлэл гаргана. Харин ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийг зөрчсөн буюу ЗХХА-ыг “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгүүлээгүй бол түүнийг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгохоор нэхэмжлэл гаргахаар байна. Тодруулбал, маргаж буй тухайн ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй бол тухайн ЗХХА анхнаасаа эрх зүйн үйлчлэлгүй. Иймд хэрвээ тухайн ЗХХА-ын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсэн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байвал шүүхэд тухайн ЗХХА-ыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргана.

ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг ... хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох...” гэсэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг зохицуулсан бөгөөд үүний зорилго нь нэхэмжлэгчийн зүгээс ЗХХА хүчин төгөлдөр болоогүй гэдгийг шүүхээр тогтоолгуулах, тодруулбал ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаагүй болохыг тогтоолгох, ингэснээр өөрийн зөрчигдсэн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалуулахад чиглэдэг.

Гэвч шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийхэд, ЗХХА-ыг улсын бүртгэлд бүртгүүлээгүй байхад ихэнх тохиолдолд

тухайн актыг хүчин төгөлдөр гэж дүгнэсэн байгаа нь анхаарал татаж байна. Уг нь “Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.2-т “захиргааны хэм хэмжээний актыг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлнэ”, 67.3-т “энэ хуулийн 67.2-т заасан шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй бөгөөд биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг, хариуцлага хүлээлгэхгүй” гэж тодорхой заасан.

Шүүхээс энэ асуудлыг “тухайн тохиолдолд маргаан бүхий хэм хэмжээний акт нь захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй нь хэм хэмжээний акт бүхэлдээ энэ хуульд заасан “эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй” шинжийг хангаж байгаа ч зөвхөн энэ үндэслэлээр шүүх нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж, уг хэм хэмжээний актыг бүхэлд нь “хүчин төгөлдөр бус болох”-ыг тогтоох боломжгүй” гэж зэргээр дүгнэж байна.

Тухайлбал, ЗЕХ үйлчилж эхэлснээс хойш ЗХХА гаргасан ч эрх бүхий этгээд ЗЕХ-д заасан үүргээ биелүүлээгүйгээс үүдэн (ЗХХА бүртгэгдээгүй тохиолдлыг шийдвэрлэсэн байдал хэсгийн 1 дэх тохиолдол) “маргаан бүхий захиргааны хэм хэмжээний акт нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан шаардлагын дагуу улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдэж, нийтлэгдээгүй, иймээс хүчин төгөлдөр болоогүй байх боловч тухайн акт нь эрх зүйн хувьд нөлөөтэй буюу хүчинтэй бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нөхцөл байдал бий болсон байх учиртай. Тодруулбал, хариуцагч захиргааны байгууллага нь захиргааны хэм хэмжээний акт баталсан боловч түүнийгээ эрх бүхий этгээдэд бүртгүүлээгүй, хүчин төгөлдөр болоогүй байхад түүнийг хэрэглэж захиргааны акт гаргаснаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл түүнийг хэрэглэх нь гарцаагүй буюу

нэхэмжлэгчийн эрх зөрчигдөж болзошгүй нөхцөл байдал бий болсон байх нь уг нэхэмжлэлийг гаргах урьдач нөхцөл болох юм”⁴¹ гэж хяналтын шатны шүүх дүгнэсэн нь бий.

ЗХХА-д тавигдах шаардлагатай холбоотой асуудал

ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлд ЗА илт хууль бус болох нөхцөлийг, 48 дугаар зүйлд хууль бус ЗА-ыг хүчингүй болгох нөхцөлийг хуульчилсан бол ЗХХА-ыг ямар тохиолдолд хүчингүй болгуулах, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох тухай зохицуулаагүй байна. Шүүхээс ЗХХА-тай холбоотой хэргүүдийг шийдвэрлэсэн байдлыг үзвэл ЗЕХ-ийн 60 дугаар зүйлд ЗХХА-д тавигдах шаардлагыг зөрчсөн болон ЗХХА гаргах журам (процесс ажиллагаа)-ыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн ЗХХА-г хүчингүй болгуулахаар маргаж байна. Харин ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлд заасан ЗХХА-г “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгүүлээгүй тохиолдолд түүнийг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгохоор маргаж байна.

Дүн шинжилгээ хийх явцад “маргаан бүхий ЗХХА нь Захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн байгаагаас үзвэл хуульд заасан шаардлагыг бүрэн хангасан”⁴² гэж үзэж шийдвэрлэсэн хэрэг мөн байна.

Хууль тогтоогчоос ЗЕХ-ийн 65.1-д “Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэхдээ энэ хуулийн 60, 61, 62 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянаж, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэнэ” гэж тусгайлан зохицуулсан. Тодруулбал, ЗХХА-ыг бүртгэх нь зөвхөн хууль тогтоомжийн нэгдмэл байдлыг хангахаас гадна тухайн ЗХХА хуульд тусгайлан заасан

41 УДШ-ийн 2019.06.03-ны өдрийн 188 дугаар тогтоол, шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1964?daterange=2016-07-01%20-%202019-06-30&id=3&court_cat=3&bb=1

42 ЗХДЗШШ-ийн 2020.08.19-ний өдрийн 499 дүгээр шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/3764?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

шаардлагуудыг хангасан эсэхийг хянах, тухайн ЗХХА-ыг гаргасан захиргааны байгууллагаас ЗХХА-ыг хуульд нийцүүлэн гаргахыг шаардах чухал ач холбогдолтой зохицуулалт юм. Гэвч практикт тус зохицуулалтын ач холбогдлыг төдийлөн гаргахгүй байгаа байдал дүн шинжилгээ хийх явцад ажиглагдлаа.

1.3. ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТТАЙ ХОЛБООТОЙ НЭХЭМЖЛЭЛ ГАРГАХ ЭРХ ҮҮСЭХ НӨХЦӨЛ

ЗХШХШТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т “нэхэмжлэл” гэж хүн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар ... захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан өргөдлийг ойлгохоор, мөн хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д зааснаар захиргааны хэм хэмжээний актын улмаас хүн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байгаа бол шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаар хуульчилсан.

ЗХШ-ээс ЗХХА-тай холбоотой хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй гэдгийг хэрхэн тодорхойлж, хэрэглэж байгааг тодорхой шийдвэрүүд дээр авч үзье.

1. Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2019 оны 14/05 дугаар тогтоолд холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2019 оны 14/05 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 1, 1.2-ын “к”, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 20

дугаар зүйлийн 20.1, 28 дугаар зүйлийн 28.3 дахь заалтуудыг тус тус үндэслэн тус сумын Дэвшил 6 дугаар багийн нутагт хамаарах 2000 га газрыг сумын тусгай хамгаалалтад 10 жилийн хугацаатайгаар авсан байна. Тус “Газар тусгай хамгаалалтад авах тухай” Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2019 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн 14/05 дугаар тогтоолыг Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (тухайн үеийн нэршлээр) хянаад, хэм хэмжээний актыг улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэжээ. Нэхэмжлэгч нь Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2019 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн 14/05 дугаар тогтоолыг хүчингүй болгуулах, “Х” ХХК-ийн ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл бүхий хайгуулын талбайд хийх хайгуулын ажлын Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг хуульд заасны дагуу баталгаажуулж, олгохыг Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын Засаг даргад даалгах, хууль тогтоомжийг илтэд зөрчиж Засгийн газрын бүрэн эрхэд халдаж нэхэмжлэгч “Х” ХХК-ийн эзэмшлийн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайд хайгуул хийх ажлыг үндэслэлгүйгээр зогсоосноос үүссэн хохирол 1 026 102 611.00 төгрөгийг хариуцагч нараас гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр⁴³:

АШШ шийдвэртээ “... Захиргааны ерөнхий хуулийн 6 дугаар бүлэг буюу Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой хуулийн зохицуулалтууд ялангуяа захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагуудыг 14/05 дугаар тогтоол хангаагүй гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Тухайлбал мөн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1.1, 61 дүгээр зүйлийн 61.4, 61.4.3, 61.4.4, 62 дугаар

⁴³ НдЗХАШШ-ийн 2021.06.11-ний өдрийн 6 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/8422?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

зүйлийн 62.2, 62 дугаар зүйлийн 62.3, 62.3.1 зэрэг заалтууд зөрчигдсөн буюу эрх нь зөрчигдөж болзошгүй болон зөрчигдөж байгаа этгээдүүдэд мэдэгдэх сонсгох ажиллагааг хийгээгүй болох нь нэхэмжлэгч, хариуцагч нарын шүүх хуралдаанд гаргасан тайлбараар тогтоогдож байна.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.11-д “шүүх хэргийн нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд нэмж тодруулах зүйлийн цар хүрээ шүүхийн шинжлэн судлах боломжоос хэтэрсэн гэж үзвэл захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл захиргааны актыг зургаан сар хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлэх” шийдвэр гаргах ёстой болохыг тодорхой хуульчлан заажээ” гээд маргаан бүхий тогтоолыг 2 сарын хугацаанд түдгэлзүүлж шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлал⁴⁴:

ДЗШШ магадлалдаа “Нэхэмжлэгч нь хуульд тусгайлан заасан хүрээний бүлэгт хамаарахааргүй, Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал харьяалан нутаг дэвсгэртээ газрыг тусгай хамгаалалтад авах талаар шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд байх бөгөөд маргаан бүхий хэм хэмжээний актын улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэх үндэслэл тогтоогдохгүй, акт хууль заасан хүрээнд гарсан гэж үзэхээр байна” гэжээ.

Мөн, Өвөрхангай аймгийн Зүүнбаян-Улаан сумын ИТХ нь нутаг дэвсгэрийнхээ тодорхой хэсгийг орон нутгийн тусгай хамгаалалтад авах тухай шийдвэр гаргах, түүний хилийн зааг, хамгаалалтын горимыг тогтоох бүрэн эрхийнхээ хүрээнд холбогдох газрыг тусгай хамгаалалтад авах тухай тогтоол гаргасан. ЗЕХ-ийн 62 дугаар зүйлийн 62.2-т ЗХХА-ын төслийн хэлэлцүүлгийг

44 ЗХДЗШШ-ийн 2021.09.29-ний өдрийн 518 дугаар магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/4456?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

заавал хийх, 62.3-д хэлэлцүүлэг хийж болох этгээдүүдийг зохицуулсан байдаг бөгөөд энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийг дээрх зохицуулалтуудад хамаарахгүй гэж шүүхээс дүгнэсэн байна.

2. Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын 2020 оны А/1270 дугаар тушаалаар баталсан “Хуулийн этгээдийн эцсийн өмгөөлөгчийн мэдээллийг Улсын бүртгэлд хөтлөх журам”-д холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч компани нь өөрийнхөө хувьцааг гадаадын хуулийн этгээдэд худалдахаар төлөвлөж, холбогдох хууль тогтоомжийг судлах явцдаа “Хуулийн этгээдийн эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг Улсын бүртгэлд хөтлөх журам”-ын дагуу тухайн хуулийн этгээдийн мэдээллийг бүртгэхгүй, зөвхөн хувь хүний мэдээллийг бүртгэх болохыг олж мэдсэн байна. Ийнхүү тус журмыг хууль зөрчсөн гэж үзэж, нэхэмжлэл гаргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁴⁵:

ДЗШШ шийдвэртээ: “Маргаан бүхий журмын тухайлсан заалтууд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх буюу тухайн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанаас эцсийн үр шим, ашиг орлогыг хүртэж байгаа буюу “эцсийн өмчлөгч” гэж тодорхойлсон этгээдтэй холбоотой бүртгэлийг гүйцэтгэх харилцааг зохицуулсан байна. ...Нөгөө талаар, нэхэмжлэл, түүнд хавсаргасан баримтуудаас үзвэл нэхэмжлэгч маргаан бүхий журмын дагуу бүртгэл хийлгэхээр улсын бүртгэлийн байгууллагад хандаж байгаагүй, үүнтэй холбогдуулан төрийн захиргааны байгууллагаас ямар нэг шийдвэр гараагүй нь

45 ЗХДЗШШ-ийн 2021.03.30-ны өдрийн 02 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/7733?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

тогтоогдсон, энэ тохиолдолд улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдсэн эсэхээс үл хамаарч маргаан бүхий актын улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөөгүй байна” гэжээ.

Энэ тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэгчид нэхэмжлэх эрх үүсээгүй гэж дүгнэсэн ба үндэслэлээ тухайн маргаж буй журмын үйлчлэлд ороогүй буюу улсын бүртгэлийн байгууллагад хандаагүй, харилцаа үүсээгүй байна гэж дүгнэсэн. Тодруулбал, нэхэмжлэгч нь улсын бүртгэлийн журамтай маргах тохиолдолд тухайн журамд үндэслэсэн аливаа шийдвэр гарсан, үүний улмаас нэхэмжлэгчид сөрөг нөлөөлөл үүссэн байж нэхэмжлэх эрх үүснэ гэж шийдвэр гаргасан нь ЗХХА-ын хувьд иргэн, хуулийн этгээд түүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөж болзошгүй гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэл гаргах боломжгүй мэт харагдаж байна.

3. Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2021 оны 225 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Үнэт цаасны бүртгэлийн журам”-д холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь “СЗХ-ны 2021 оны 06 дугаар сарын 11-ний өдрийн 225 дугаартай тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Үнэт цаасны бүртгэлийн журам”-ын 11 дүгээр зүйлийн 11.4.1. 11.20, 11.21 дэх заалтуудыг тус тус хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгчээс “Үнэт цаасны бүртгэлийн журам”-ын маргаан бүхий зохицуулалтууд нь ЗЕХ төдийгүй Өрсөлдөөний тухай хуулийг ноцтой зөрчсөн бөгөөд гадаад улсын бүртгэлтэй хуулийн фирмүүдийг тусгайлан дэмжсэн, Монгол Улсад бүртгэлтэй, цаашлаад шинээр үүсгэн байгуулагдсан эсхүл СЗХ-д шинээр бүртгүүлсэн өмгөөллийн нөхөрлөлүүдийн хууль зүйн зөвлөгөө өгөх боломжийг буюу зах зээлд орох боломжийг хязгаарласан журам болсон гэж маргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

ЗХДЗШШ-ийн анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн шийдвэр шүүхийн цахим санд байршаагүй.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол⁴⁶:

ДЗШШ-ээс тус хэргийг анхан шатны журмаар хянаад нэхэмжлэгч нь зөвшөөрөл авахаар санхүүгийн зохицуулах хороонд хандаж байгаагүй ба маргаан бүхий актын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн нөхцөл байдал тогтоогдохгүй байна гээд нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ. УДШ-ээс ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хянаад: “Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан захиргааны актын хувьд тодорхой этгээдэд хаяглагдаж шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэж байдаг бол мөн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний акт (үүний зэрэгцээ мөн хуулийн 73 дугаар зүйлийн 73.1-д заасан төлөвлөлтийн адил) нь тодорхой этгээдэд шууд хаяглаж чиглэдэггүй, байнга давтагдах шинжээрээ эрх зүйн үр дагавар нь харилцаанд орсон тохиолдолд илэрдэг тул уг харилцаанд орж эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн төдийгүй тухайн харилцаанд орж, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдөж болзошгүй этгээдэд шүүхээс “урьдчилсан хамгаалалт (хяналт)” хийх зорилгоор нэхэмжлэл гаргах эрхийг хууль тогтоогч захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тусгай журмаар баталгаажуулжээ.

“Н” ХХН-өөс нийтэд санал болгон анх удаа болон нэмж хувьцаа гаргаж буй үнэт цаас гаргагч, мөн үнэт цаас гаргагчийн бүртгэлд өөрчлөлт оруулахтай холбоотой үйлчилгээг эрхлэх зөвшөөрөл авахаар хариуцагч Санхүүгийн зохицуулах хороонд хандаж байгаагүй боловч захиргааны хэм хэмжээний акттай холбогдуулан

⁴⁶ УДШ-ийн 2020.04.22-ны өдрийн 133 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/3029?daterange=2021-07-01%20-%202023-05-01&id=3&court_cat=3&bb=1

“эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөж болзошгүй” гэх үндэслэлээр нэхэмжлэл гаргасан байхад давж заалдах шатны шүүх энэ талаар “... нэхэмжлэгчээс маргаан бүхий Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2021 оны 06 дугаар сарын 11-ний өдрийн 225 дугаартай тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Үнэт цаасны бүртгэлийн журам”-ын 11 дүгээр зүйлийн 11.4.1.11.20, 11.21 дэх заалтуудын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь шууд хөндөгдсөн болох нь нотлох баримтуудаар тогтоогдохгүй байна...” гэж дүгнэсэн нь үндэслэлгүй, шүүх “урьдчилсан хяналт”-ын хүрээнд захиргааны хэм хэмжээний актын “хууль ёсны” эсэхэд дүгнэлт өгөх нь зүйтэй” гэжээ.

Тус тохиолдолд УДШ-ээс ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хянаад “Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан захиргааны актын хувьд тодорхой этгээдэд хаяглагдаж шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэж байдаг бол мөн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний акт нь тодорхой этгээдэд шууд хаяглаж чиглэдэггүй, байнга давтагдах шинжээрээ эрх зүйн үр дагавар нь харилцаанд орсон тохиолдолд илэрдэг тул уг харилцаанд орж эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн төдийгүй тухайн харилцаанд орж, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдөж болзошгүй этгээдэд шүүхээс “урьдчилсан хамгаалалт (хяналт)” хийх зорилгоор нэхэмжлэл гаргах эрхийг хууль тогтоогч захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тусгай журмаар баталгаажуулжээ. ... шүүх “урьдчилсан хяналт”-ын хүрээнд захиргааны хэм хэмжээний актын “хууль ёсны” эсэхэд дүгнэлт өгөх нь зүйтэй” гэж дүгнэсэн нь ач холбогдолтой байна.

- 4. Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газрын даргын 2020 оны А/112 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Монгол Улсад телевизийн нэвтрүүлэг, аудио, видео санг интернетээр дамжуулах үйлчилгээ эрхлэхэд баримтлах чиглэл”-д холбогдох хэрэг**

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь “ХХМТГ-ын даргын 2020 оны 09 дүгээр сарын 14-ний өдрийн А/112 дугаар тушаал, түүний хавсралт болох “Монгол Улсад телевизийн нэвтрүүлэг, аудио, видео санг интернетээр дамжуулах үйлчилгээ эрхлэхэд баримтлах чиглэл”-ийг бүхэлд нь хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. Нэхэмжлэгчээс “... хэм хэмжээ тогтоосон актыг ЗЕХ-д заасан журмын дагуу /батлаагүй/, ... хэм хэмжээний актын бүртгэлд бүртгүүлээгүй, ... Харилцаа холбооны тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль болон Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулиудад нийцээгүй хэм хэмжээ тогтоосон, ... Өрсөлдөөний тухай хуулийг зөрчиж, тодорхой аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгосон нь нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчиж байна ...” гэж маргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁴⁷:

ДЗШШ-ээс тус хэргийг анхан шатны журмаар хянаад маргаан бүхий актыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоосны улмаас нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол сэргэх нөхцөл байдал тогтоогдохгүй байна гээд нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байна.

Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол⁴⁸:

УДШ-ээс ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хянаад: “Өрсөлдөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2-т “зах зээл гэж тодорхой бараа бүтээгдэхүүний нийлүүлэлт, борлуулалт явагдаж байгаа

47 ЗХДЗШШ-ийн 2022.06.21-ний өдрийн 06 дугаар шийдвэр, [Шүүхийн шийдвэрийн цахим санд байршаагүй]

48 УДШ-ийн 2021.09.21-ний өдрийн 124 дүгээр тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2787?daterange=2021-07-01%20-%202023-05-01&id=3&court_cat=3&bb=1

нутаг дэвсгэрийг”, 4.1.4-т “өрсөлдөгч гэж тухайн төрлийн бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд нийлүүлэлт, борлуулалт хийж байгаа аж ахуй эрхлэгчийг” тус тус ойлгохоор заасны дагуу интернетийн сүлжээгээр радио, телевизийн олон сувгийг хэрэглэгчид гэрээний үндсэн дээр дамжуулан хүргэх үйлчилгээ эрхэлж байгаа этгээдүүдийг тухайн зах зээлд өрсөлдөгчид гэж үзнэ.

Нэхэмжлэгч “С к” ХХК нь телевиз, радиогийн олон суваг дамжуулах үйлчилгээг хэрэглэгчид гэрээний үндсэн дээр дамжуулан хүргэх үйлчилгээ, эрхэлдэг, “Телевиз, радиогийн олон сувгийг интернет протокол ашиглан дамжуулах үйлчилгээ үзүүлэх” тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч бөгөөд интернетийн сүлжээгээр олон суваг дамжуулах үйлчилгээ эрхлэгч, талууд энэ үйл баримттай маргаагүй, нэг зах зээл дээр өрсөлдөгч этгээдүүдэд хуулиар ижил шаардлага тавьсан буюу “эрх бүхий этгээдээс тусгай зөвшөөрөл авсан байх”-ыг шаардсан байхад Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газрын даргын баталсан хэм хэмжээний актаар “Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос тусгай зөвшөөрөл олгох хүртэл” буюу тодорхой хугацаагүйгээр, зарим үйлчилгээ эрхлэгч нарт уг үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрөлгүйгээр эрхлэх боломжийг олгосон нь нэг зах зээлд өрсөлдөж буй зарим өрсөлдөгч нарт давуу эрх олгосон үр дагавартай байх тул Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газрын даргын маргаан бүхий “Монгол Улсад телевизийн нэвтрүүлэг, аудио, видео санг интернетээр дамжуулах үйлчилгээ эрхлэхэд баримтлах чиглэл”-ийн 2 дугаар зүйлийн 2.8 дахь заалт нь Өрсөлдөөний тухай хуулиар хамгаалагдсан зах зээлд өрсөлдөгчийн субъектив эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн гэж үзэх үндэслэлтэй” гэжээ.

Тус тохиолдолд УДШ-ээс Өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэглэж хэргийг шийдвэрлэсэн нь ач холбогдолтой байна. Тодруулбал, Өрсөлдөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2-т “зах зээл

гэж тодорхой бараа бүтээгдэхүүний нийлүүлэлт, борлуулалт явагдаж байгаа нутаг дэвсгэрийг”, 4.1.4-т “өрсөлдөгч гэж тухайн төрлийн бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд нийлүүлэлт, борлуулалт хийж байгаа аж ахуй эрхлэгчийг” тус тус ойлгохоор заасан. Шинээр баталсан чиглэлийн улмаас нэг зах зээлд өрсөлдөж буй зарим өрсөлдөгч нарт давуу эрх олгосон үр дагавар үүссэн тул нэхэмжлэгчийн маргаж буй заалт нь Өрсөлдөөний тухай хуулиар хамгаалагдсан зах зээлд өрсөлдөгчийн субьектив эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн гэж үзэх үндэслэлтэй гэж үзсэн. ЗХХА-тай холбоотой маргааны хувьд Өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэглэж нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсэн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй гэдгийг тогтоох нь судлаачдын зүгээс сайн жишиг тогтоосон гэж үзэж байна. Учир нь хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас гаргасан ЗХХА нь аливаа этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шууд илт зөрчөөгүй ч түүний үйл ажиллагаа, цаашдын хэрэгжүүлэх эрхийг хөндөх боломжтой тохиолдолд түүнийг Өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэглэн нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэх нь Үндсэн хууль болоод процессийн хуульд заасан шударга шүүхээр хамгаалуулах, тэгш эрхийн зарчим зэрэгт нийцэх юм.

ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн хувьд хүн, хуулийн этгээдийн ямар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсэн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй болон ямар хуультай зөрчилдсэн” гэж, мөн тус хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д “захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсэн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох” гэж тус тус заасан.

Дээрх шийдвэрүүдийг нэгтгэн дүгнэхэд ЗА-ын хувьд

тодорхой нэг этгээд рүү шууд чиглэсэн шинжтэй, ЗА-ын улмаас зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол тодорхой байдаг бол ЗХХА-ын хувьд олон этгээдэд чиглэдэг бөгөөд тухайлсан нэг этгээдийг онцолдоггүй, байнга дахин давтагдах шинжтэй байдаг тул зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг тогтооход харьцангуй хүндрэлтэй байдаг байна. Тодруулбал, шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийх явцад нэхэмжлэх эрх үүсэх нөхцөл буюу тухайн этгээдийн субъектив эрх зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй гэдгийг шүүхүүдээс өөр өөр байдлаар дүгнэсэн байна.

Мөн тусгай зөвшөөрөл авах, улсын бүртгэлд бүртгүүлэх журмыг тогтоосон шийдвэрүүдтэй холбоотой хэргүүдийн тухайд ихэнх тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэл гаргаж буй тухайн этгээд тухайн захиргааны байгууллагад хүсэлтээ гаргаж, татгалзсан хариу авсан байхыг шаардаж, үүнээс үндэслэн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй гэж үзсэнээр нэхэмжлэх эрх нь үүснэ гэж дүгнэсэн байна.

1.4. ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТАД ХОЛБОГДОХ НЭХЭМЖЛЭЛИЙН ШААРДЛАГЫН ТӨРЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ

ЗХШХШтХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5-д “Энэ хуулийн 52.2.4-т заасан нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлд дараах зүйл хамаарна” гэж, 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн хувьд хүн, хуулийн этгээдийн ямар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй болон ямар хуультай зөрчилдсөн”, мөн тус хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д “захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр

бус болохыг тогтоох” гэж тус тус зохицуулснаас үзэхэд ЗХХА-ын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй иргэн, хуулийн этгээд нь тухайн ЗХХА-ыг “хүчингүй болгуулах”, эсхүл “хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой байна.

Хуульд ЗХХА-д холбогдуулан гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийг тодорхой хуульчлаагүйн улмаас ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6, 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д зааснаар зөвхөн “хүчингүй болгуулах”, “хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагаар хязгаарлах эсэх тухай хуульч, судлаач нарын дунд нэлээдгүй маргаан байгаа бөгөөд шүүхийн практикт ч зөрүүтэй дүгнэлтүүд хийгджээ. Судалгааны хүрээнд дүн шинжилгээ хийсэн нийт хэргээс үзэхэд ЗХШХШТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1-д зааснаар нэхэмжлэгч нь нэхэмжлэлийн шаардлагаа өөрөө тодорхойлох эрхийн хүрээнд дараах нэхэмжлэлийн шаардлагыг дангаар нь, эсхүл хамтад нь гаргасан байна.

- 1/ Хүчингүй болгуулах;
- 2/ Хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох;
- 3/ Хууль бус байсан болохыг тогтоолгох;
- 4/ Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах, захиргааны хэм хэмжээний актад нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг даалгах;
- 5/ Илт хууль бус болохыг тогтоолгох;
- 6/ Хуульд заасан хэмжээний акт батлан гаргах үүргээ хэрэгжүүлээгүй эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох;
- 7/ Нэхэмжлэгчид учирсан хохирлыг нөхөн төлөхийг даалгах гэж тус тус тодорхойлжээ.

Доорх хэсэгт ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6 болон 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д заасан нэхэмжлэлийн шаардлага буюу “хүчингүй болгуулах”, “хүчин төгөлдөр бус болохыг

тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагаас бусад нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан хэргийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийж үзэв.

Шүүхээс ЗХХА-ын хууль ёсны байдалд хяналт тавих хүрээндээ хууль тогтоогчоос хуулиар ЗХХА батлах эрх олгосон төрийн захиргааны байгууллагад уул ЗХХА-ыг гаргахыг “даалгах” хууль зүйн хувьд боломжтой эсэх, энэ нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимтай зөрчилдөж захиргааны байгууллагын ЗХХА гаргах онцгой эрх рүү халдах эрсдэлийг бий болгох нь болгоомжлол дагуулсаар байна. Үүнтэй холбоотойгоор шүүхээс дараах дүгнэлтийг хийжээ.

1. МУЗГ-аас бүсийн хурдан морины уралдааныг зохион байгуулж явуулахыг холбогдох аймаг болон НЗД, Монголын морин спорт, уяачдын холбоонд даалгаж шийдвэрлэсэн 2017 оны 63 дугаар тогтоолд холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч ТВБ-уудаас шүүхэд хандаж “ЗГ-т жил бүрийн 10 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 05 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэл улс, аймаг, сумын хэмжээний хурдан морины уралдааны бэлтгэл шат болон уралдааны явцад хүүхдээр морь унуулах, аливаа хэлбэрийн морин уралдаан зохион байгуулахыг хориглосон улс даяар дагаж мөрдөх захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр⁴⁹:

“Анхан шатны шүүх нь ЗХШХШТХ-ийн 54.1.2-т заасныг үндэслэн нэхэмжлэгч нарын зүгээс гаргасан “захиргааны

49 НДЗХАШШ-ийн 2017.09.21-ний өдрийн 688 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/3589?daterange=2017-09-21%20-%202017-09-21&id=1&court_cat=3&bb=1

хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах” тухай нэхэмжлэлийн шаардлага нь ЗХШХШТХ-ийн 112.1.1 дэх хэсэгт заасан “улсын хэмжээний, эсхүл хоёр болон түүнээс дээш засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээнд үйлчлэх захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан”-д хамаарна” гэсэн дүгнэлт хийж, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж, холбогдох хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁵⁰:

“Анхан шатны шүүх “Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах”-ыг хүссэн шаардлагын тухайд үндэслэл бүхий дүгнэлт хийгээгүй, хэрэглэвэл зохих хуулийг хэрэглээгүй байна. Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төв байгууллагад хуульчилсан акт буюу захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах онцгой эрх рүү нь халдаж, хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нь захиргааны хэргийн шүүхийн үндсэн зорилго, чиг үүрэгт нийцэхгүй...” ЗХШХШТХ-ийн 106.3-т заасан шийдвэрүүдийг захиргааны хэргийн шүүх гаргахаар хуульчилсан бөгөөд “хэм хэмжээний акт гаргахыг захиргааны байгууллагад даалгах” шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхээс гаргах боломжгүй тул ЗХШХШТХ-ийн 54.1.1-д “захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус” гэж заасан үндэслэлд хамаарна” гэж үзсэн байна.

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр⁵¹:

“Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг давж заалдах шатны шүүхээс “захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус” гэж дүгнэн ЗХШХШТХ-ийн 54.1.1-д зааснаар хүлээн авахаас татгалзсан нь буруу байна.

50 ЗХДЗШШ-ийн 2017.11.23-ны өдрийн 830 дугаар магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1557?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

51 УДШ-ийн 2018.01.15-ны өдрийн 26 дугаар тогтоол https://shuukh.mn/single_case/1203?daterange=2018-01-15%20-%202018-01-15&id=3&court_cat=3&bb=1

Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотойгоор гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагыг тодорхой заасан боловч хууль тогтоогчоос захиргаанд хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлэхдээ үүрэг болгосон, тэгэхэд захиргаа нь уг үүргийг биелүүлэхгүй эс үйлдэхүй гаргасны улмаас хууль хэрэгжихгүй, үүний улмаас бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн нь тогтоогдсон тохиолдолд захиргааны хэргийн шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэхээр байна. Харин шүүхээс хэм хэмжээний актыг хэрхэн, яаж гаргах талаар захиргаанд заах буюу даалгах боломжгүй юм.

Иймээс “захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлэхгүй байгаа хариуцагчийн эс үйлдэхүйг тогтоолгох, акт гаргахыг даалгах” шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэхээр, тэхдээ ЗХШХШтХ-ийн 112 дугаар зүйлийн 112.1.1-д зааснаар давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэхээр байна” гэж дүгнэсэн байна.

2. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2009 оны 04 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 131 дүгээр тушаал, тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Ерөнхий боловсролын сургуулийн сурах бичгийг зохиох, хэвлүүлэх, түгээх журам”-д холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын 2009 оны 04 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 131 дүгээр тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Ерөнхий боловсролын сургуулийн сурах бичгийг зохиох, хэвлүүлэх, түгээх журам”-д боловсролын стандартыг хангах нөхцөлийг хангасан байдлаар сурах бичгийг зохиох, хэвлэн, түгээх болон сурагчдад хүртээмжтэй байдлаар буюу хомсдол бий болгохгүй байхаар сурах бичгийг зохиох, хэвлэх, түгээх үйл ажиллагааг зохион байгуулах, хяналт тавих агуулга

бүхий хэм хэмжээг нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулахыг даалгах тухай нэхэмжлэл гаргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁵²:

“Журмын зохицуулалт дутмагаас шалтгаалж зөрчигдсөн гэх нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол тодорхойгүй, иймд нэхэмжлэлийг хангаж, боловсролын стандарт нөхцөлийг хангасан байдлаар сурах бичгийг зохиох, хэвлэн, түгээх, сурагчдад хүртээмжтэй байдлаар буюу хомсдол бий болохгүй байхаар сурах бичгийг зохиох, хэвлэх, түгээх үйл ажиллагааг зохион байгуулах, хяналт тавих агуулга бүхий хэм хэмжээг нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулахыг хариуцагчид даалгах нь захиргааны хууль бус актын улмаас зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг сэргээх талаарх хуулийн зорилттой нийцэхгүй, түүнчлэн журмын аль заалтад ямар өөрчлөлт оруулах нь тодорхойгүй байдлаар нэхэмжлэлийг хангах нь шүүхийн шийдвэр заавал биелэгдэх шаардлага хангагдахгүйд хүрнэ” гэж дүгнэж, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр⁵³:

Хяналтын шатны шүүхээс “Нэхэмжлэгч нь 2002 оны буюу хуучин Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль үйлчилж байх үед нэхэмжлэл гаргасан тул шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авч, хэрэг үүсгэн шийдвэрлэснийг буруутгах аргагүй. Харин 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй ЗХШХШТХ-ийн дагуу “захиргааны хэм хэмжээний актад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг даалгах” нэхэмжлэлийг гаргах боломжгүй, гагцхүү уг хуулийн 52 дугаар

52 ЗХДЗШШ-ийн 2016.11.23-ны өдрийн 15 дугаар шийдвэр, шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1557?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1
 53 УДШ-ийн 2017.03.06-ны өдрийн 76 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/875?daterange=2017-01-01%20-%202017-03-17&id=3&court_cat=3&bb=1

зүйлийн 52.5.6-д зааснаар “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийг гаргах боломжтой гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Энд заасан “хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон” гэдэг нь хууль тогтоогч буюу Улсын Их Хурлаас хэм хэмжээ буюу хууль тогтоох эрхээ захиргаанд хуулиар шилжүүлснийг ойлгох бөгөөд захиргаа хууль тогтоогчийн зөвшөөрсөн эрхийн хүрээнд “хэм хэмжээ тогтоох эрх”-ийг эдлэх юм. Энэхүү шилжүүлэн авсан эрхийн хүрээнд тогтоосон “захиргааны хэм хэмжээний акт” нь нийтээр заавал дагаж мөрддөг, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй байдгаараа агуулгын хувьд “хууль”-тай адил, харин хүчин чадал буюу хэм хэмжээний эрэмбийн хувьд хуулийн дараа ордог. Шүүх хэн нэгэн иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийг үндэслэн хууль тогтоогчоос баталсан хуульд ямар нэгэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг даалгаж шийддэггүйн нэгэн адил хуулиар олгогдсон эрхийн хүрээнд гаргасан хэм хэмжээний актад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг даалгаж шийдвэрлэх боломжгүй. Учир нь шүүхээс захиргааны “хэм хэмжээ тогтоох” эрхэд халдах буюу уг эрхийг хэрхэн яаж хэрэгжүүлэхийг даалгах нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг гажуудуулахад хүргэнэ” гэсэн дүгнэлт хийж шийдвэрийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэжээ.

Мөн “Хуульд заасан хэм хэмжээний акт батлан гаргах үүргээ хэрэгжүүлээгүй эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох” шаардлагатай холбоотой дараах шийдвэрүүдийг сонгон авч дүн шинжилгээ хийлээ. Үүнд:

- 1. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны 2012 оны 05 дугаар сарын 17-ны өдөр батлагдсан Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2, 7 дугаар зүйлийн 7.2-т заасан үүргээ биелүүлээгүйтэй холбогдох хэрэг**

Маргааны үйл баримт:

“2012 оны 05 дугаар сарын 17-ны өдөр батлагдсан Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2, 7 дугаар зүйлийн 7.2-т заасан үүргээ биелүүлээгүй ЗГ, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгох” тухай нэхэмжлэл гаргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр⁵⁴:

“Захиргааны байгууллагаас хэм хэмжээний актыг боловсруулах үйлдэл, үйл ажиллагаатай холбоотой маргаан тул захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр хянан хэлэлцэх нь зүйтэй” гэж үзэж, нэхэмжлэлийн зарим шаардлагыг хангажээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁵⁵:

“Нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага нь одоо ямар нэгэн байдлаар зохих захиргааны акт, хэм хэмжээний акт гаргахыг даалгах агуулгагүй, зөвхөн тухайн үед үүргээ биелүүлээгүй болохыг тогтоолгох агуулгатай байна. Иймд анхан шатны шүүхээс 2012 оны 05 дугаар сарын 17-ны өдрөөс 2019 оны 05 дугаар сарын 20-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд биелүүлээгүй МУЗГ-ын эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн нь буруу биш. ...Нэхэмжлэгч нэхэмжлэлийн шаардлагаа өөрөө тодорхойлох эрхтэй. Энэхүү гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх шийдвэрлэж “эс үйлдэхүй хууль бус байсан болохыг тогтоож” шийдвэрлэж байгаа нь ЗХШХШтХ-ийн агуулга, үзэл санаатай харшлахгүй. Ийм шийдвэр гаргах боломжтой” гэж давж заалдах шатны шүүхээс дүгнэж, шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн байна.

54 НДЗХАШШ-ийн 2020.01.06-ны өдрийн 17 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/9969?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1

55 ЗХДЗШШ-ийн 2020.03.25-ны өдрийн 207 дугаар магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/3478?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр⁵⁶:

“МУЗГ-ын 2019 оны 08 дугаар сарын 14-ний өдрийн 316 дугаар тогтоолоор “Ус бохирдуулсны төлбөрийн хэмжээ”, “Ус бохирдуулсны төлбөрөөс хөнгөлөх аж ахуйн нэгж, байгууллагын жагсаалт болон хөнгөлөлтийн хувь хэмжээг тогтоох журам”-ыг баталснаар ЗГ хуульд заасан үүргээ биелүүлжээ.

ЗХШХШТХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.3-т “захиргааны акт хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гаргасны дараа тухайн актыг цуцалсан болон хүчингүй болгосон, эсхүл бусад байдлаар хэрэгжсэн бөгөөд нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхол байгаа бол маргаан бүхий акт хууль бус байсан болохыг тогтоох” боломжийг хуульчилсан, харин “хэм хэмжээний акт батлан гаргаагүй эс үйлдэхүй хууль бус байсан болохыг тогтоох” шийдвэр гаргах боломжийг шүүхэд олгоогүй” талаар дүгнэж, нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.

Захиргааны хэм хэмжээний актыг илт хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлага нь нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийн хувьд тогтоох нэхэмжлэлийн шаардлагад хамаарах бөгөөд ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.1-д “захиргааны акт, захиргааны гэрээг хүчингүй болгуулах, илт хууль бус болохыг тогтоолгох, эсхүл эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох, захиргааны акт гаргуулахыг даалгах нэхэмжлэлийн хувьд нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хэрхэн зөрчигдсөн” гэж зааснаар энэхүү нэхэмжлэлийн зүйлд ЗА болон захиргааны гэрээ байж болохоор байна.⁵⁷ Үүнтэй холбогдуулан, ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлд заасан “захиргааны актыг илт хууль бус болох” тохиолдлуудыг ЗХХА-д хамаатуулан шалгаж, уг үндэслэлүүдээр ЗХХА-ыг илт хууль

56 УДШ-ийн 2020.06.23-ны өдрийн 241 дүгээр тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/241?daterange=2020-06-23%20-%202020-06-23&id=3&court_cat=3&bb=1

57 Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, 2019, 203 дах тал.

бусад тооцох боломжтой эсэх асуудал зайлшгүй үүснэ. ЗХХА-ыг илт хууль бусад тооцуулахаар маргасан дараах 2 тохиолдлыг хэрхэн шийдвэрлэснийг дэлгэрүүлэн авч үзвэл:

- 1. Сангийн сайд, Улсын мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн сайдын хамтарсан 2006 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн “Жишиг үнэ батлах тухай” 366/131 дүгээр тушаал, Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын даргын 2006 оны 11 дүгээр сарын 16-ны өдрийн “Ариутгал халдваргүйжүүлэлтийн үнэ батлах тухай” 521 дүгээр тушаалд холбогдох хэрэг**

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч “Ах” ХХК-аас Сангийн сайд, Улсын мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн сайдын хамтарсан 2006 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн “Жишиг үнэ батлах тухай” 366/131 дүгээр тушаал, Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын даргын 2006 оны 11 дүгээр сарын 16-ны өдрийн “Ариутгал халдваргүйжүүлэлтийн үнэ батлах тухай” 521 дүгээр тушаалыг тус тус илт хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр⁵⁸:

“ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох...” гэсэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг тодорхойлсон бөгөөд Захиргааны ерөнхий хуулийн 6 дугаар бүлэгт захиргааны хэм хэмжээний актад тавигдах агуулга болон хэлбэрийн шаардлага, шийдвэр гаргах ажиллагааны шаардлага зэргийг зохицуулсан байдлаас үзэхэд захиргааны хэм хэмжээний акт нь тус хуулийн

58 УДШ-ийн 2019.06.17-ны өдрийн 213 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1878?daterange=2019-06-17%20-%202019-06-17&id=3&court_cat=3&bb=1 [ЗХДЗШШ-ийн шийдвэр шүүхийн шийдвэрийн цахим санд байршаагүй]

47 дугаар зүйлд тодорхойлсон “илт хууль бус болох” шинжийг өөртөө агуулах боломжгүй, иймээс хэм хэмжээний актын талаар гаргах нэхэмжлэлд “илт хууль бус болох”-ыг тогтоох шаардлагын төрөл хамаардаггүй, шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөлд ч ийм төрлийн шийдвэр байхгүй юм. Иймд, хэм хэмжээний актыг “илт хууль бус болох”-ыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хуулиар гаргах боломжгүй” гэж үзэж, шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн.

2. Увс аймгийн ИТХ-ын 2012 оны 12 сарын 05-ны өдрийн 1/07 дугаартай “Байгалийн нөөцийн болон түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөрийн хураамжийн тухай” тогтоолын 5 дугаар хавсралтад холбогдох хэрэг

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч “Ш ш” ХХК-аас Увс аймгийн ИТХ-ын 2012 оны 12 сарын 05-ны өдрийн 1/07 дугаартай “Байгалийн нөөцийн болон түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөрийн хураамжийн тухай” тогтоолын 5 дугаар хавсралтыг илт хууль бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр⁵⁹:

Анхан шатны шүүхээс “Ашигт малтмалын тухай хуулийн зүйл заалтыг уг тогтоолд алдаатай бичсэн нь тухайн актыг эрх хэмжээгүй захиргааны байгууллага гаргасан гэх үндэслэл болохгүй. Хурлаас гарсан шийдвэр нь хэлэлцсэн асуудалтайгаа уялдсан, Хурлын төлөөлөгчдийн хүсэл зориг нь бүрэн илэрхийлэгдсэн байна. Уг шийдвэрт хоорондоо зөрчилдсөн хуулийн зүйл заалт тусгагдаагүй ба хоёрдмол утгыг агуулаагүй байна. Хариуцагч нь маргаан бүхий захиргааны хэм хэмжээний актыг батлахдаа

59 Увс аймаг дахь ЗХАШШ-ийн 2021.09.03-ны өдрийн 37 дугаар шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/8429?daterange=2021-09-03%20-%202021-09-03&id=1&court_cat=3&bb=1

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47.1 зүйлийн 47.1.2, 47.1.3-д заасныг баримталсан гэж тайлбарласан бөгөөд энэ хуулийн агуулга зорилго маргаан бүхий актын агуулгатай нийцэж байгаа тул хуулийн заалтын “штрик” тэмдэглэгээг маргаан бүхий актад орхигдуулж алдаатай бичсэн нь тухайн актыг илт хууль бусад тооцохоор үндэслэл биш байна” гэж нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгожээ.

“Захиргааны хэм хэмжээний актыг хууль бус байсан болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагатай дараах хэргүүдэд шинжилгээ хийлээ. Үүнд:

- 1. Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын 2018 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдрийн А-01 тоот тушаалаар “Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас урт хугацаатай, хөнгөлөлттэй зээл олгох төсөл сонгон шалгаруулах журам”-д оруулсан өөрчлөлттэй холбогдох хэрэг**

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч “О Ш” НҮТББ-аас Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын 2018 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдрийн “Журмын заалт хүчингүй болгох тухай” А-01 тоот тушаалаар “Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас урт хугацаатай, хөнгөлөлттэй зээл олгох төсөл сонгон шалгаруулах журам”-д оруулсан өөрчлөлт хууль бус байсан болохыг тогтоолгох, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын 2017 оны 06 дугаар сарын 14-ний өдрийн А/76 дугаар тушаалаар батлагдсан “Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас урт хугацаатай, хөнгөлөлттэй зээл олгох төсөл сонгон шалгаруулах журам”-ын 6.7-ын доор хийсэн “Дээрх зохицуулалт нь энэхүү журам батлагдсанаас хойш шинээр зарлах төсөл сонгон шалгаруулалтад үйлчлэхгүй” гэх нэмэлт тайлбар заалт хууль бус байсан болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁶⁰:

“Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын 2018 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдрийн “Журмын заалт хүчингүй болгох тухай” А-01 тоот тушаалаар “Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас урт хугацаатай, хөнгөлөлттэй зээл олгох төсөл сонгон шалгаруулах журам”-д оруулсан өөрчлөлт хууль бус байсан болохыг тогтоож, ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.5-д заасныг баримтлан Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын 2017 оны 06 дугаар сарын 14-ний өдрийн А/76 тоот тушаалаар батлагдсан Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас урт хугацаатай, хөнгөлөлттэй зээл олгох төсөл сонгон шалгаруулах журам”-ын 6.7-ын доор хийсэн “Дээрх зохицуулалт нь энэхүү журам батлагдсанаас хойш шинээр зарлах төсөл сонгон шалгаруулалтад үйлчлэхгүй” гэх нэмэлт тайлбар заалт хууль бус байсан болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байна.

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр⁶¹:

“Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуулиар тогтоосон, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудаас хэм хэмжээ тогтоох бүрэн эрхийн хүрээнд, нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр батлан гаргасан захиргааны хэм хэмжээний акт нь “хууль тогтоомж”-ийн бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд, хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа “хууль”-ийг аливаа шалгуураар хянах эрхийг ердийн шүүхэд Үндсэн хуулиар олгоогүй, харин хуульчилсан акт буюу хэм хэмжээний актыг хязгаартай хүрээнд хянах эрхийг

60 ЗХДЗШШ-ийн 2019.06.10-ны өдрийн 08 дугаар шийдвэр, [Шүүхийн шийдвэрийн цахим санд байршаагүй]

61 УДШ-ийн 2019.10.02-ны өдрийн 295 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/1965?daterange=2019-10-02%20-%202019-10-02&id=3&court_cat=3&bb=1

захиргааны хэргийн шүүхэд олгосон, ингэхдээ, Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлд хэм хэмжээний актын хууль ёсны эсэхийг тодорхойлох шалгуурыг, ЗХШХШТХ-ийн доорх заалтуудаар шүүхийн хяналтын хүрээ хязгаарыг тус тус нарийвчлан тогтоосон, хууль тогтоогчоос захиргааны хэргийн шүүхэд олгосон “хууль тогтоомжийг хянах” эрхийн хүрээг шүүхээс дэлгэрүүлэн тайлбарлах замаар нэмэгдүүлж болохгүй.

Харин хэм хэмжээний акт батлан гаргах хуулиар хүлээсэн үүрэгтэй этгээд уг үүргээ биелүүлэхгүй буюу хэм хэмжээний актыг батлан гаргахгүй байгаа, үүний улмаас нийтийн ашиг сонирхол, эсхүл сонирхогч этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь шүүхийн журмаар тогтоогдсон тохиолдолд, тухайн эрх бүхий этгээдэд хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлж, хэм хэмжээний акт батлан гаргахыг даалгах боломжтой, энэ нь “хууль тогтоомжийг хянах эрх”-ийн агуулгад хамааралгүй юм.

ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5-д нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлд юуг хамааруулж үзэхийг, 106.3-т захиргааны хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцээд анхан шатны шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрлүүдийг нэрлэн заасны дотор 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл...” гэж, 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д “захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох” гэж тус тус тусгайлан заасан байхад, нэхэмжлэгч “О Ш” НҮТББ-аас гаргасан “... / хүчингүй болсон/ хэм хэмжээний актыг хууль бус байсан болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх шийдвэрлэх боломжгүй.

Нэхэмжлэгч “О Ш” НҮТББ-аас эрх бүхий этгээдээс хүчингүй

болгосон хэм хэмжээний актуудыг “хууль бус байсан болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан нь дээрх хуулийн зохицуулалтад нийцээгүй, хуулиар эрх олгогдоогүй асуудлаар шүүхээс шийдвэр гаргуулахаар шаардаж байгаа нь үндэслэлгүй тул эдгээр нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг шүүх хүлээж авч шийдвэрлэх боломжгүй” гэжээ.

Хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлагын тухайд ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийн 67.4-д зааснаар хүчин төгөлдөр бус ЗХХА-ыг дагаж мөрдүүлснээс үүсэх үр дагаврыг ЗХХА гаргасан хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллага хариуцах бөгөөд мөн хуулийн 100 дугаар зүйлийн 100.1-д зааснаар захиргааны байгууллагын нийтийн эрх зүйн харилцаанаас үүссэн хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйгээс өөрт учирсан хохирлыг арилгуулахаар иргэн, хуулийн этгээд шаардах эрхтэй юм. Тодруулбал, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн гэж ЗХХА-тай маргаж буй этгээд уг ЗХХА-ын улмаас учирсан хохирлоо ЗЕХ-ийн 102 дугаар зүйлийн 102.2-т зааснаар хамтатган нэхэмжлэх эрхтэй бөгөөд хамтатган нэхэмжлээгүй бол иргэний хэргийн шүүхээр хянан шийдвэрлүүлэх эрхийг зохицуулж өгчээ.

ЗЕХ-ийн тайлбарт хүчин төгөлдөр бус буюу “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д нийтлэгдээгүй ЗХХА-ыг дагаж мөрдүүлсэн, ийм актаар иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг, хариуцлага хүлээлгэсэн бол үүнээс үүсэх үр дагаврыг тухайн актыг гаргасан захиргааны байгууллага хариуцан хүлээж, үр дагаврыг арилгах үүрэг хүлээх талаар дурджээ.

ЗЕХ-ийн 70 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаж, бүртгүүлж, хянуулж, нийтлүүлээгүй ЗХХА-ын улмаас эрх нь зөрчигдсөн, хохирол хүлээсэн иргэн, хуулийн этгээд энэ асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нээлттэй⁶² байгаа

⁶² Д.Сүнжид, Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн үндсэн асуудал: Хямралын үеийн тулгамдсан асуудал, 2023, 180 дах тал.

боловч шүүхэд хандаж шийдвэрлүүлсэн тохиолдол маш цөөхөн байна. Нэгэнт бүртгэгдээгүй, нийтэд мэдээлэгдээгүй ЗХХА-ыг иргэн, хуулийн этгээд мэдэхгүйн улмаас шүүхэд хандаж маргах тохиолдол хомс, мөн иргэдийн эрх зүйн мэдлэг дутмаг байгаатай холбож ойлгох болох юм.

Түүнчлэн ЗХХА нь нэг тохиолдлыг зохицуулдаггүй, олон этгээдийг хамарсан шинжээрээ нэлээд их үр дагаврыг дагуулж байдаг нь дамжиггүй. Гэтэл бодит байдалд нэг иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлээр шүүх ЗХХА-ыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоосон тохиолдолд шүүхийн шийдвэр зөвхөн тухайн нэхэмжлэл гаргасан иргэн, хуулийн этгээдэд чиглэнэ.

Тиймээс нэгэнт хүчингүй болсон, хүчин төгөлдөр бус болох нь тогтоогдсон тохиолдолд уг ЗХХА-ын улмаас үр дагавар үүссэн, хохирол учирсан (захиргааны хэм хэмжээний актын дагуу төлбөр төлсөн гэх мэт) буюу ЗХХА-ын үйлчлэл чиглэсэн этгээдүүдийн хувьд заавал шүүхэд хандахгүйгээр тухайн хууль бус ЗХХА-ыг баталсан захиргааны байгууллагаас хохирлоо ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийн 67.4-д заасны дагуу нэхэмжлэх эрх нь нээлттэй гэж харж болохоор байна. Харин захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас учирсан “хохирол” гэдэгт нэхэмжлэгчид учирсан тооцож болохуйц, бодитой хохирлыг ойлгохоос бус ирээдүйд олох байсан ашиг орлого, хувийн болон бизнесийн нэр төрд учирсан хохирол зэрэг шууд бус хохирлыг хамруулахгүй⁶³ байна. Түүнчлэн хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлагыг бусад нэхэмжлэлийн дагалдах шаардлага байдлаар гаргах тохиолдол түгээмэл байдаг учраас үндсэн нэхэмжлэлийн шаардлага хэрхэн шийдвэрлэгдэхээс хамаарч байна.

ЗХХА-ыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох, хүчин төгөлдөр бус ЗХХА-ыг мөрдүүлснээр учирсан хохирлыг нөхөн

⁶³ Г.Банзрагч, Өмнөх эшлэл 57, 217 дах тал.

төлөхийг даалгахаар маргасан 1 тохиолдол байгаа боловч үндсэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн учраас уг хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлагыг мөн хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн. Ингэхдээ хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой дүгнэлтийг хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд хийгээгүй байна. Уг хэрэг нь нэхэмжлэгч Б.Б-ээс Улсын онцгой комисст хүчин төгөлдөр бус захиргааны хэм хэмжээний актыг дагаж мөрдүүлснээс нэхэмжлэгчид учирсан 1,070,000 төгрөгийн хохирлыг нөхөн төлөхийг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан хэрэг бөгөөд Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 09 дүгээр шийдвэр⁶⁴, хяналтын шатны шүүхийн 2022 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдрийн 60 дугаар тогтоол⁶⁵-ын дагуу ДЗШШ-ийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон шийдвэрийг, хяналтын шатны шүүх хэвээр үлдээсэн.

Нэг захиргааны хэм хэмжээний актад холбогдуулан нэхэмжлэлийн шаардлагын төрөл бүрээр маргах эрхтэй эсэх асуудлаар дараах хэргүүдийг авч үзлээ.

- 1. МУЗГ-ын 2016 оны 06 дугаар сарын 13-ны өдрийн 328 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хөдөө аж ахуйн “Халх гол” үндэсний бүтээн байгуулалтын бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт болон газар ашиглалтын нийтлэг журам”-д холбогдох хэрэг**

Маргааны үйл баримт:

Нэхэмжлэгч “Н” ХХК нарын 9 компаниас МУЗГ-ын 2016 оны 06 дугаар сарын 13-ны өдрийн 328 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хөдөө аж ахуйн “Халх гол” үндэсний бүтээн байгуулалтын бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт

64 Уул шийдвэрийг шүүхийн шийдвэрийн цахим санд байршуулаагүй.

65 УДШ-ын 2022.10.10-ны өдрийн 60 дугаар тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/2892?daterange=2022-10-10%20-%202022-10-10&id=3&court_cat=3&bb=1

болон газар ашиглалтын нийтлэг журам”-ын 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсгийг нэхэмжлэгч “Н” ХХК, “Д” ХХК-иуд “хууль бус байсан болохыг тогтоолгох”, “Б” ХХК, “Б” ХХК, “Б” ХХК, “Ш” ХХК-иуд “хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох”, “Т” ХХК, “Ө” ХХК-иуд “илт хууль бус болохыг тогтоолгох”, “Ө” ХХК, “М” ХХК-иуд “хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан байна.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр⁶⁶:

“Хуульд нийцүүлэн журамласан нь нэхэмжлэгч компаниудын эрх, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хууль бусаар хөндөөгүй байна.

Нэхэмжлэгч нар уг журмыг батлах үед хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байсан материаллаг хуулиар буюу Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /2002 оны/-иар нэхэмжлэлийн шаардлагын үндэслэлээ тодорхойлж, нэхэмжлэлийн шаардлагаа хэргийг шийдвэрлэх үед хүчин төгөлдөр байгаа ЗХШХШТ процессын хуулиар тодорхойлсныг буруутгахгүй” гэж үзэж, нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.

Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр⁶⁷:

“Нэхэмжлэгч нэхэмжлэлийн шаардлагаа тодорхойлох эрхтэй ч, одоогийн маргаан бүхий журмын холбогдох заалтыг нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд хууль бус байсан болохыг тогтоох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох, эсхүл илт хууль бус болохыг тогтоох, мөн хүчингүй болгох ямар ч үндэслэлгүй, нэг захиргааны акт эдгээр шинжийг өөртөө зэрэг

66 НДЗХАШШ-ийн 2019.08.21-ний өдрийн 504 дүгээр шийдвэр, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/7023?daterange=2019-08-21%20-%202019-08-21&id=1&court_cat=3&bb=1

67 ЗХДЗШШ-ийн 2019.12.24-ний өдрийн 02 дугаар магадлал, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/3308?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1

агуулах боломжгүй” гэж дүгнэж, давж заалдах шатны шүүх шийдвэрийг хэвээр үлдээжээ.

Хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр⁶⁸:

“Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд “Хөдөө аж ахуйн “Халх гол” үндэсний бүтээн байгуулалтын бүсийн удирдлага зохион байгуулалт болон газар ашиглалтын нийтлэг журам”-ын маргаан бүхий 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь заалт нь холбогдох хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй, нэхэмжлэгч компаниудын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөөгүй талаар үндэслэлтэй, зөв дүгнэлт хийсэн байна.

Харин маргаан бүхий журмын 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсэгт холбогдуулан нэхэмжлэгч “Н” ХХК, “Д” ХХК-уудаас “... хууль бус байсан болохыг тогтоолгох”, “Т” ХХК, “Ө” ХХК-уудаас “... илт хууль бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан нь ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл...” гэж, 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д “захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох” гэж тус тус тусгайлан заасантай нийцээгүй байгааг шүүх анхааралгүй, нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авч шийдвэрлэсэн нь буруу болжээ.

ЗХШХШТХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д зааснаар захиргааны хэм хэмжээний актыг шүүх “хүчингүй болгох”, эсхүл “хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох” боломжтой, хэм хэмжээний актыг “... хууль бус байсан болохыг тогтоох”, “... илт хууль бус болохыг тогтоох” боломжийг захиргааны хэргийн

68 УДШ-ийн 2020.05.06-ны өдрийн 163 дугаар тогтоол, Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн эхээр нь үзэх холбоос: https://shuukh.mn/single_case/2405?daterange=2020-05-06%20-%202020-05-06&id=3&court_cat=3&bb=1

шүүхэд хуулиар олгоогүй болно.

Иймд, хэм хэмжээний актыг хууль бус байсан болохыг тогтоолгох, илт хууль бус болохыг тогтоолгохоор “Н” ХХК, “Д” ХХК, “Т” ХХК, “Ө” ХХК-уудаас нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан нь дээрх хуулийн зохицуулалтад нийцээгүй, хуулиар эрх олгогдоогүй асуудлаар шүүхээс шийдвэр гаргуулахаар шаардаж байгаа нь үндэслэлгүй тул эдгээр нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг шүүх хүлээж авч шийдвэрлэх боломжгүй” гэж дүгнэж, шийдвэр, магадлалд өөрчлөлт оруулсан.

ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл...” гэж, 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д “захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох” гэж зааснаар ЗХХА-тай холбогдуулан ЗХХА-ыг “хүчингүй болгох”, “хүчин төгөлдөр бус болох”-ыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргах боломжтой байна. Шүүхүүд ч мөн уул үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Тухайлбал, “илт хууль бус болохыг тогтоолгох”, “хууль бус байсан болохыг тогтоолгох”, “ЗХХА-д нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх шийдвэрлэх боломжгүй, ЗХШХШТХ-ийн 52.5 болон 106.3-т тусгайлан заасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэлгэрүүлж тайлбарлах замаар уул шаардлагуудыг хүлээн авч шийдвэрлэх хууль зүйн үндэслэлгүй гэжээ.

Мөн дүн шинжилгээ хийсэн шүүхийн шийдвэрээс дүгнэхэд, УДШ-ээс ЗХХА нь ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлд тодорхойлсон “илт хууль бус болох” шинжийг өөртөө агуулах боломжгүй, иймээс хэм хэмжээний актын талаар гаргах нэхэмжлэлд “илт хууль

бус болох”-ыг тогтоох шаардлагын төрөл хамаардаггүй, шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөлд ч ийм төрлийн шийдвэр байхгүй юм. Иймд хэм хэмжээний актыг “илт хууль бус болох”-ыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хуулиар гаргах боломжгүй гэж үзсэн байна.

Харин 1 тохиолдолд анхан шатны шүүх ЗХХА-ын хувьд “илт хууль бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзалгүйгээр, уг нэхэмжлэлийн шаардлагад холбогдуулан захиргааны хэрэг үүсгэж, улмаар ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.2, 47.1.3 дахь заалтыг тайлбарлан хэрэглэж, хэргийг шийдвэрлэсэн байна. УДШ-ээс ЗХХА-д холбогдуулан “илт хууль бус болох”-ыг тогтоох нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах хууль зүйн хувьд боломжгүй гэж үзсэн байх боловч практикт буюу доод шатны шүүхүүдэд уул асуудлаар нэг мөр ойлголт бий болоогүй болохыг дээрх шүүхийн шийдвэрээс харж болохоор байна.

Дээрх байдлаар шүүхүүд дийлэнх тохиолдолд ЗХХА-ыг “хүчингүй болгох”, “хүчин төгөлдөр бус болох”-ыг тогтоолгох шаардлага бүхий нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэж дүгнэж буй боловч дараах онцгой тохиолдолд даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой гэж үзжээ.

“Даалгах” шаардлагын тухайд хууль тогтоогчоос гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрхийг хуулиар шилжүүлэхдээ үүрэг болгосон байхад захиргааны байгууллага нь уг үүргийг биелүүлээгүй эс үйлдэхүй гаргасан буюу холбогдох ЗХХА-ыг батлаагүй тохиолдолд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд уул ЗА-ыг гаргахыг “даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой гэж шүүхээс дүгнэсэн байна.

Практикт “даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргаж шийдвэрлүүлэх боломжтой гэж үзэж байгаа ч шүүхээс ялгамжтай

байдлаар тайлбарласан байна. Хууль тогтоогчоос захиргааны байгууллагад хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрхийг хуулиар шилжүүлэхдээ үүрэг болгосон байхад захиргаа нь уг үүргийг биелүүлээгүй эс үйлдэхүй гаргасан буюу холбогдох ЗХХА-ыг батлаагүйн улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд уул ЗХХА-ыг гаргахыг даалгахаар нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой.

Харин шүүхээс ЗХХА-ыг хэрхэн, яаж гаргах талаар захиргааны байгууллагад заах буюу ЗХХА-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг даалгаж шийдвэрлэх боломжгүй бөгөөд энэ нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим гажуудах эрсдэлийг дагуулна.

Түүнчлэн хууль бус ЗХХА-аас үүсэх үр дагаврын тухайд хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой эсэх асуудал мөн хөндөгдөнө. Уг нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийн хувьд шүүхэд маргаан үүсгэж шийдвэрлүүлсэн тохиолдолд байхгүй байсны улмаас шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх боломж хомс байсныг дурдах нь зүйтэй. Хэдийгээр дүн шинжилгээ хийх боломж хомс байсан боловч ЗХХА-ыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох, хүчин төгөлдөр бус ЗХХА-ыг мөрдүүлснээр учирсан хохирлыг нөхөн төлөхийг даалгах шаардлагаар захиргааны хэрэг үүсгэж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн нэг тохиолдол байгаа нь уг нэхэмжлэлийн шаардлагыг захиргааны хэргийн шүүхэд гаргаж шийдвэрлүүлэх боломж нээлттэйг харуулж байна.

ХОЁР. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Монгол Улсын ЗЕХ нь харьцуулсан судалгааны хүрээнд Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс, Япон, Испани, Нидерланд, Латви зэрэг улсын Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хуулийг судалж,⁶⁹ эдгээр улсуудын эрх зүйн зохицуулалтаас дэвшилтэт зохицуулалтыг, өөрийн орны онцлогт тохируулан хуульчилсан билээ. Тиймээс уг судалгаанд Япон улсыг сонгон, тус улс дахь ЗХХА-тай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт болон ЗХХА-тай холбоотой жишиг болсон шүүхийн шийдвэрүүдийг судлан, анализ хийнэ.

2.1. ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫН ОЙЛГОЛТ

Япон Улсын ҮнХ-ийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасны дагуу тус улсын парламент нь хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ. Гэвч хуулиар нийгмийн амьдралын бүх харилцааг зохицуулах боломжгүй байдаг тул гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд, түүнд үндэслэн захиргааны хэм хэмжээний акт (行政立法) гарган илүү нарийвчилсан байдлаар зохицуулдаг. Иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолтой холбоотой хэм хэмжээний актыг “гадагш чиглэсэн хэм хэмжээний акт (法規命令)” гэх бол захиргааны байгууллагын дотоод асуудлыг зохицуулсан журмыг “дотоод журам (行政規則)” гэнэ⁷⁰. Гадагш чиглэсэн хэм хэмжээний актыг

69 Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2015, 6 дахь тал.

70 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）61頁。

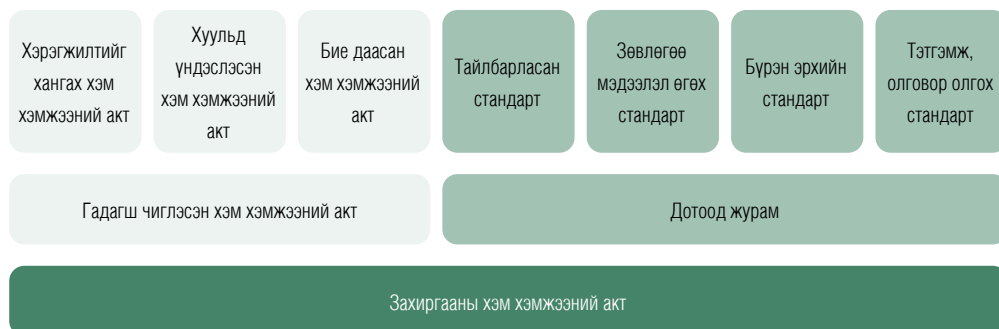
мөн гурван төрөлд ангилдаг. Нэгдүгээрт, “хэрэгжилтийг хангах хэм хэмжээний акт (執行命令)” буюу хуулийг хэрэгжүүлэхийн тулд шаардлагатай зүйлсийг нарийвчлан, тодруулсан журмыг хэлнэ. Практикт ихэвчлэн “...хууль хэрэгжилтийг хангах тухай журам” гэх нэршилтэй байдаг. Хоёрдугаарт, “бие даасан хэм хэмжээний акт (独立命令)” буюу хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагаас хамааралгүйгээр, бие даан хэм хэмжээний акт гаргах тухай юм. Гэвч хүчин төгөлдөр ҮнХ-ийн дагуу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагаас хамааралгүйгээр, хууль зүйн үндэслэлгүйгээр бие даасан хэм хэмжээний акт гаргах боломжгүй тул, энэ төрлийн хэм хэмжээний акт нь практикт гардаггүй гэсэн үг. Гуравдугаарт, “хуульд үндэслэсэн хэм хэмжээний акт (委任命令)” буюу хуульд үндэслэж, захиргааны байгууллагаас гаргаж байгаа хэм хэмжээний акт юм⁷¹.

Захиргааны байгууллагын дотоод журам нь түүний шинжээс хамааран “тайлбарласан стандарт (解釈基準)”, “зөвлөгөө мэдээлэл өгөх стандарт (行政指導指針)”, “бүрэн эрхийн стандарт (裁量基準)”, “тэтгэмж, олговор олгох стандарт (給付基準)” гэж ангилагддаг⁷². Эдгээр нь захиргааны байгууллагаас аливаа шийдвэр гаргахдаа дотооддоо баримтлах нэгдсэн “стандарт” юм. Гэвч энэ төрлийн дотоод журам нь зарим тохиолдолд гадагш чиглэсэн буюу иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөө үзүүлэх шинжтэй байдаг бөгөөд үүнийг “дотоод журам нь гадагш чиглэсэн шинжтэй болох (行政規則の外部化)” гэж томъёолдог.

71 櫻井・前掲注 (70) 61頁。

72 櫻井・前掲注 (70) 71頁。

Дүрслэл 1 . Захиргааны хэм хэмжээний ангилал



ЗХХА гаргах ажиллагаа нь “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль (行政手続法⁷³, цаашид “ЗШГАТХ” гэх)” батлагдахад хуульчлагдаагүй байсан бөгөөд зөвхөн салбар хуулиудаар зохицуулагдаж байсан. Харин ЗШГАТХ-ын 2005 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр ЗХХА гаргах ажиллагааны зарчим, журам болон нийтийн сонголын тухай зохицуулсан. ЗШГАТХ-ийн 38.1-д зааснаар ЗХХА батлан гаргах байгууллага нь тухайн ЗХХА-ын үндэслэл болсон хуулийн үзэл баримтлалд нийцсэн байхаар батлан гаргана. Мөн тус зүйлийн 38.2-т зааснаар ЗХХА-ыг батлан гаргах байгууллага нь ЗХХА-ыг баталсны дараа ч түүний хэрэгжилт, нийгэм эдийн засгийн нөхцөлийн өөрчлөлт зэргийг ажиглан, шаардлагатай нөхцөлд ЗХХА-д өөрчлөлт оруулна.⁷⁴

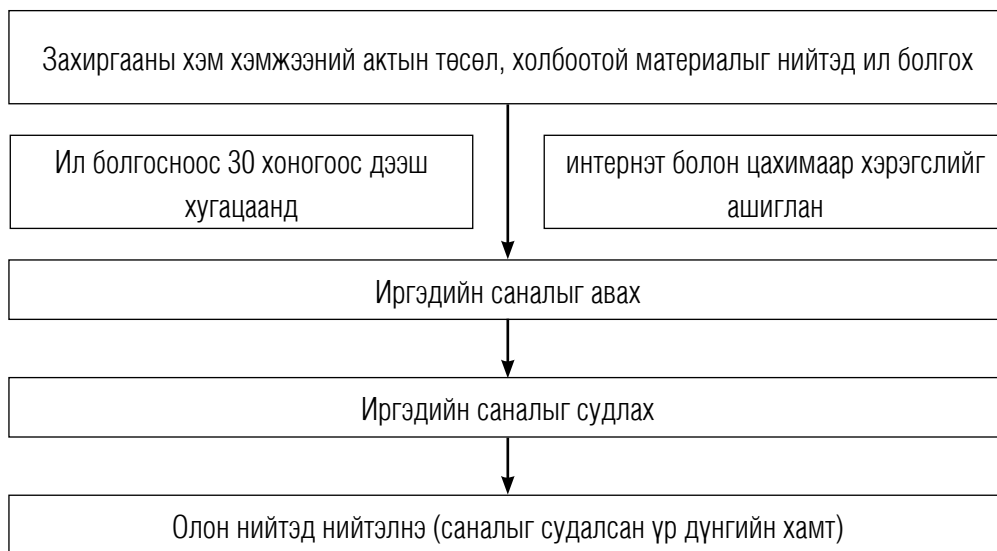
2.2 ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТ ГАРГАХ АЖИЛЛАГАА

ЗШГАТХ-д зааснаар гадагш чиглэсэн хэм хэмжээний акт гаргах ажиллагаа нь нийтийн сонгол явуулах ажиллагаа юм. Тус хуульд нийтийн сонгол явуулах үе шатыг дараах байдлаар зохицуулжээ.

73 行政手続法 (平成五年法律第八十八号 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=405AC0000000088>)

74 櫻井・前掲注 (70) 222頁。

Дүрслэл 2. Нийтийн сонсгол явуулах ажиллагаа



А. ЗХХА-ын төсөл, холбоотой материалыг нийтэд ил болгох

ЗХХА батлан гаргах байгууллага нь тухайн ЗХХА-ын төсөл болон холбогдох материалыг урьдчилан олон нийтэд ил болгоно. Ингэхдээ тус төсөлд холбогдох санал (мэдээлэл) хүлээн авах газар, хүлээн авах хугацааны тухай тодорхой тусгаж, аль болох олон хүний саналыг авна (ЗШГАТХ-ийн 39.1). “Аль болох олон хүний санал (広く一般の意見)” гэж заасан нь зөвхөн тус улсын иргэдээр хязгаарлагдахгүй ба гадаад улсын иргэн, гадаад улсын засгийн газрыг ч хамааруулах бөгөөд ашиг сонирхлын аливаа холбоогүй хэн ч саналаа хэлэх боломжтой⁷⁵. Нийтэд ил болгох ЗХХА-ын төсөл нь тодорхой, ойлгомжтой байх шаардлагатай байх бөгөөд тухайн ЗХХА-ын нэр, батлан гаргах үндэслэл болсон хуулийн заалтыг тусгасан байх ёстой (ЗШГАТХ-ийн 39.2). Нийтэд ил болгох мэдээллүүд нь интернэт болон цахим хэрэгслийг ашиглан явагдана⁷⁶.

75 櫻井・前掲注 (70) 223頁。

76 櫻井・前掲注 (70) 224頁。

Б. Иргэдийн саналыг авах, саналыг судлах

Олон нийтийн саналыг хүлээн авах хугацаа нь ЗХХА-ын төслийг нийтэд ил болгосноос хойш 30 өдрөөс багагүй байх ёстой (ЗШГАТХ-ийн 39.3). Гэхдээ тус зүйлийн 39.4-т зааснаар нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс яаралтай ЗХХА гаргах шаардлагатайн улмаас нийтийн сонгогч явуулахад хүндрэлтэй байгаа тохиолдолд нийтийн сонгогч явуулахгүй байх тухай зохицуулж өгсөн.

ЗХХА гаргах байгууллага нь олон нийтээс санал авах хугацааг 30 хоногоос багагүй байлгахад хүндрэлтэй аливаа шалтгаан байгаа тохиолдолд 30 хоногоос бага хугацаа тогтоож болох хэдий ч энэ тохиолдолд ЗХХА-ын төслийг нийтэд ил болгохдоо олон нийтээс санал авах хугацааг багаар тогтоосон үндэслэлийг заавал дурдах ёстой (ЗШГАТХ-ийн 40.1). Захиргааны байгууллага нь нийтийн сонгогчдын үед иргэдээс ирсэн саналыг бүрэн дүүрэн харгалзан үзэх ёстой (ЗШГАТХ-ийн 42).

В. Үр дүнг танилцуулах

ЗШГАТХ-ийн 43.1-д заасны дагуу захиргааны байгууллага нь ЗХХА гаргахдаа тухайн ЗХХА-ыг нийтэлнэ (公布). Нийтлэхдээ дараах агуулгыг заавал тусгасан байна.

- Захиргааны хэм хэмжээний актын гарчиг;
- Захиргааны хэм хэмжээний актын төслийг нийтэд ил болгосон өдөр;
- Иргэдээс ирүүлсэн санал;
- Захиргааны хэм хэмжээний акт гаргахдаа иргэдийн саналын хэрхэн үнэлж, харгалзан үзсэн тухай үндэслэлтэй тайлбар зэрэг болно.

2.3. ЗАХИРГААНЫ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ АКТЫГ ШҮҮХЭЭС ХЯНАХ НЬ

Япон Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (行政事件訴訟法⁷⁷)-д ЗХХА-тай холбогдуулан ямар төрлийн нэхэмжлэлийг гаргах боломжтой тухай нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Гэхдээ тухайн ЗХХА нь шууд байдлаар иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн тохиолдолд тухайн ЗХХА-ийн эсрэг маргах боломжтой.⁷⁸ Мөн захиргааны байгууллагаас гаргасан дотоод журам нь зарим тохиолдолд гадагш чиглэсэн шинжийг агуулах тохиолдол байх бөгөөд энэ тохиолдолд дотоод журмын эсрэг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжтой байна⁷⁹. Өөрөөр хэлбэл, тухайн ЗХХА нь гадагш чиглэсэн буюу иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн тохиолдолд хүчингүй болгуулах, хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргах боломжтой байна. ЗХХА-тай холбоотой жишиг тогтоосон, ач холбогдолтой хоёр шүүхийн шийдвэрийг танилцуулъя.

Мориока дүүргийн шүүхийн 1956 оны 10-р сарын 15-ны шийдвэр⁸⁰:

Мориока дүүргийн шүүхийн 1956 оны 10-р сарын 15-ны өдрийн шийдвэр буюу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас гаргасан тус муж дахь хөдөлмөр эрхлэгчдийн цалинг хууль ёсны дагуу нэмэгдүүлэх хугацааг сунгасан мужийн захирамжийг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох тухай нэхэмжлэлийг хууль ёсны гэж үзэж шийдвэрлэсэн шийдвэр нь ЗХХА-ыг шүүхээр хянан шийдвэрлэх жишгийг тавьсан юм. Шүүх тус шийдвэртээ “...

77 行政事件訴訟法（昭和三十七年法律第三十九号）、https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=37AC0000000139_20230607_505AC00000000047。

78 北村和生、佐伯彰洋、佐藤英世、高橋明男『行政法の基本（第5版）』（法律文化社・2014年）87頁。

79 鹿児島大学司法政策教育研究センター「行政立法の司法審査」https://lawcenter.ls.kagoshima-u.ac.jp/shihouseido_content/sihou_suishin/kentoukai/gyouseisosyou/dai31/31sankou8.pdf, 3頁。

80 盛岡地判昭和31年10月15日行政事件裁判例集7巻10号2443頁。

захирамж зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргадаг захиргааны хэм хэмжээний акт ч зарим тохиолдолд тодорхой тохиолдлыг зохицуулсан захиргааны актын шинжийг агуулах тохиолдол байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн захирамж хэрэгжихдээ шууд, тухайлсан этгээдийн тодорхой эрх, цэрэгт нөлөө үзүүлж, эрх зүйн үр дагавар үүсгэдэг ба мөн тус захирамжид үндэслэн захиргааны акт гарахгүй тохиолдолд тус захирамж нь ердийн захиргааны актаас ялгагдахгүй. Тиймээс захирамжийн эсрэг маргах боломжтой гэж тайлбарлах нь зүйтэй юм. ..” гэж шийдвэрлэсэн байна.

Улсын Дээд шүүхийн 2004 оны 04 сарын 27-ны шийдвэр⁸¹:

Энэ хэрэг нь нүүрсний уурхайд ажиллаж байхдаа уушиг тоосжих өвчнөөр өвчилсөн гэх уурхайн хуучин ажилтнууд болон тэдний ар гэрийн хүмүүс нь дараах байдлаар нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан хэрэг юм. Нэгдүгээрт, уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж байгаа 6 компаниас аюулгүй ажиллагааны талаар анхаарч ажиллах ёстой байсныг зөрчсөн гэж, Хоёрдугаарт, төрийг шууд хариуцагчаар татсан бөгөөд хэм хэмжээний акт гаргах үүргээ биелүүлээгүй өөрөөр хэлбэл “Уул уурхайн аюулгүй байдлын тухай хууль”-д үндэслэн сайдын тушаал гаргах эрх хэмжээгээ биелүүлээгүй гэж, Гуравдугаарт, Уул уурхайн асуудал эрхэлсэн сайдыг уурхайн үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрхээ хэрэгжүүлээгүй гэж үзэж, “Төрөөс хохирол нэхэмжлэх тухай хууль”-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1-д зааснаар төрөөс хохирол гаргуулах тухай нэхэмжлэл гаргасан.

Дээд шүүхээс “Уул уурхайн аюулгүй байдлын тухай хууль нь уурхайд ажиллагсад аливаа аюул учрахаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой хууль юм (тус хуулийн 1.1)...Тус хууль нь уул уурхайн асуудал эрхэлсэн сайдад уурхайн бохирдлоос хамгаалах, урьдчилан сэргийлэхэд шаардлагатай арга хэмжээг авах ёстой

81 最三小判平 16.4.27 民集 58 卷 4 号 1032 号, 判夕 1152 号 120 頁。

талаар хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2-оор зохицуулсан. Мөн тус хуулийн 30 дугаар зүйлд технологийн дэвшил болон анагаах ухааны сүүлийн үеийн аргад нийцүүлэн арга хэмжээг яаралтай зохион байгуулахын тулд, уг эрх мэдлийг тухайн салбарын асуудал эрхэлсэн сайдад нь олгосон зохицуулалт байна. Гэвч Уул уурхайн сайд нь захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргах үүргээ биелүүлээгүйгээс хуулиар хамгаалагдсан уурхайчдын эрх зөрчигдсөн байна...” гэж үзэж, төрөөс хохирол гаргуулах тухай нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн.

Япон Улсын хувьд ЗХХА-ыг онолын хувьд тодорхойлж, түүний онцлог шинжээс нь хамааран олон төрөлд ангилан авч үздэг байна. Гадагш чиглэсэн ЗХХА-ын хувьд түүнийг батлан гаргах журмыг “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль”-р нарийвчлан зохицуулсан байх боловч Монгол Улс шиг ЗХХА-ыг “бүртгэх” гэсэн шаардлага тавигддаггүйгээр онцлог юм.

ЗХХА-ыг шүүхээс хэрхэн хянах тухай асуудлын хувьд “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль”-д нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй боловч шүүхээс 1960-аад оны шийдвэрээс эхлэн, тухайн ЗХХА нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн тохиолдолд шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх нь тус хуулийн зорилгод нийцнэ гэсэн жишиг хэдийн тогтсон байна. Нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийн хувьд хүчингүй болгох, хууль бусд тооцох, мөн ЗХХА гаргах үүргээ биелүүлээгүйгээр үүссэн хохирол нэхэмжлэл зэргээр өргөн хүрээнд гаргаж болдог байна.

ДҮГНЭЛТ

ЗХХА-тай холбоотой маргаан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн судалгааны хүрээнд 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2023 оны 05 дугаар сарын 01-ны өдөр хүртэлх хугацаанд ЗХХА-тай холбоотой маргааныг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн 24 шийдвэр, давж заалдах шатны шүүхийн 15 магадлал, хяналтын шатны шүүхийн 9 тогтоол, давж заалдах шатны шүүхийн анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн 30 шийдвэр, хяналтын шатны шүүхийн 26 шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж, дараах дүгнэлтэд хүрсэн болно.

Захиргааны хэм хэмжээний актыг захиргааны актын тусгай тохиолдлоос ялгах тухайд:

ЗХХА-ыг ЗЕХ-ийн 37.7-д заасан ЗА-ын тусгай тохиолдлоос хэрхэн ялгах тухай 4 шүүхийн шийдвэрийг судлан үзэхэд, “тодорхойлж болохуйц этгээд” гэсэн ойлголтыг шүүхүүд хоорондоо өөрөөр ойлгон хэрэглэж байгаа нь тодорхой болов. Тухайлбал, засаг захиргааны нэгж дотор гаргасан олон тооны этгээдэд хамаарах шийдвэр болон улсын хэмжээнд үйлчлэх шийдвэр боловч зөвхөн тухайн салбарт үйл ажиллагаа эрхлэх этгээдүүд хамаарах актыг “тодорхойлж болохуйц этгээд” гэж үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, ЗХХА болон ЗА-ын тусгай тохиолдлыг чиглэсэн этгээдээр нь ялгаж танихад төвөгтэй байдал үүссэн байх ба шүүхүүдээс өөр хоорондоо ихэд зөрүүтэй, зарим тохиолдолд тухайн шийдвэрийг ЗХХА эсхүл ЗА-ын тусгай тохиолдол аль нь болохыг тодорхойлохгүйгээр хэргийг шийдвэрлэсэн байдлууд ажиглагдлаа.

Мөн ЗХХА болон ЗЕХ-ийн 37.7-дах ЗА-ын тусгай тохиолдлын гол ялгагдах өөр нэг шинж нь “дахин давтагдах” шинж юм. Өөрөөр хэлбэл, ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.7 дахь заалтыг хууль бүтээх аргачлал болон хууль тайлбарлах системчлэлийн аргын үүднээс дүгнэвэл, ерөнхий зохицуулалт нь ЗАбайх тул ЗА-ын үндсэн шинжийг агуулах бөгөөд харин тодорхойлж болохуйц олон тооны этгээдэд чиглэнэ гэсэн ганцхан шинжээрээ ялгаатай гэж ойлгоно. Хэрэв ЗА-ын тусгай тохиолдол нь нэгээс дээш тохиолдлыг давтан зохицуулна гэж үзвэл практикт “нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан” гэсэн ЗХХА-ын үндсэн шинж нь ЗА-ын тусгай тохиолдолтой зарим талаараа давхцах, ялгах боломжгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж байгаа энэ нөхцөлд ЗХХА-ыг ЗА-ын тусгай тохиолдлоос ялгах ааргүй байна. Тийм ч учраас Улсын Дээд шүүхээс хууль тайлбарлах эрх хэмжээний хүрээнд холбогдох зохицуулалтуудыг тайлбарлах хэрэгцээ шаардлага үүсээд байна.

Улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй захиргааны хэм хэмжээний актын тухайд:

ЗЕХ батлагдаж, хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн 2016 оны 07 дугаар сарын 01-ны өдрөөс 2023 оны 05 дугаар сарын 01-ны өдрийг хүртэлх хугацаанд ЗХХА-тай холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг шүүхэд хүлээн авч шийдвэрлэсэн нийт 54 хэргийн 23 нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй байна. ЗХХА-ыг бүртгэх асуудал нь цоо шинэ ойлголт биш бөгөөд ЗХХА нь улсын нэгдсэн санд бүртгэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болох тухай зохицуулалт нь ЗЕХ батлагдахаас ч өмнө байсан. Гэвч тухайн үед бүртгэгдээгүй, одоо ч хүчин төгөлдөр үйлчилсээр байгаа ЗХХА-ыг “Захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн бүртгэл”-д нөхөн бүртгэх шаардлага байсаар байна. Ингэснээр хууль тогтоомжийн нэгдсэн сангийн зарчим хангагдах юм. Хууль тогтоогчоос ЗЕХ-ийн 65.1-д “Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага

захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэхдээ энэ хуулийн 60, 61, 62 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянаж, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэнэ” гэж тусгайлан зохицуулсан. Тодруулбал, ЗХХА-ыг бүртгэх нь зөвхөн хууль тогтоомжийн нэгдмэл байдлыг хангахаас гадна тухайн ЗХХА хуульд тусгайлан заасан шаардлагуудыг хангасан эсэхийг хянах, тухайн ЗХХА-ыг гаргасан захиргааны байгууллагаас ЗХХА-ыг хуульд нийцүүлэн гаргахыг шаардах чухал ач холбогдолтой зохицуулалт юм. Гэвч практикт тус зохицуулалтын ач холбогдлыг төдийлөн гаргахгүй байгаа байдал дүн шинжилгээ хийх явцад ажиглагдлаа.

ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийг зөрчсөн буюу тухайн ЗХХА нь “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д бүртгэгдээгүй бол ЗХХА анхнаасаа эрх зүйн үйлчлэлгүй байх бөгөөд ЗХХА-ын улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй байвал шүүхэд тухайн ЗХХА-ыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргана. Гэвч шүүхээс “эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй” шинжийг хангаж байгаа ч зөвхөн энэ үндэслэлээр тухайн ЗХХА-ыг бүхэлд нь “хүчин төгөлдөр бус болох”-ыг тогтоох боломжгүй гэж үзэж байгаа нь ажиглагдлаа.

Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой нэхэмжлэл гаргах эрх үүсэх нөхцөлийн тухайд:

Шүүхийн шийдвэрүүдийг нэгтгэн дүгнэхэд ЗА-ын хувьд тодорхой нэг этгээд рүү шууд чиглэсэн шинжтэй, ЗА-ын улмаас зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол тодорхой байдаг бол ЗХХА-ын хувьд олон этгээдэд чиглэдэг бөгөөд тухайлсан нэг этгээдийг онцолдоггүй, байнга дахин давтагдах шинжтэй байдаг тул зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг тогтооход харьцангуй хүндрэлтэй байдаг байна. Тодруулбал, шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийх явцад нэхэмжлэх эрх үүсэх нөхцөл буюу тухайн этгээдийн субъектив эрх зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй гэдгийг шүүхүүдээс өөр өөр байдлаар дүгнэсэн байна.

Тухайлбал, тусгай зөвшөөрөл авах, улсын бүртгэлд бүртгүүлэх журмыг тогтоосон шийдвэрүүдтэй холбоотой хэргүүдийн тухайд ихэнх тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэл гаргаж буй тухайн этгээд тухайн захиргааны байгууллагад хүсэлтээ гаргаж, татгалзсан хариу авсан байхыг шаардаж, үүнээс үндэслэн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй гэж үзсэнээр нэхэмжлэх эрх нь үүснэ гэж дүгнэсэн байна.

Түүнчлэн ЗХХА нь аливаа этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг шууд зөрчөөгүй ч түүний үйл ажиллагаа, цаашдын хэрэгжүүлэх эрхийг хөндөх боломжтой тохиолдолд шүүхээс нэхэмжлэх эрх үүссэн байна гэж үзэж, хүлээн авч шийдвэрлэсэн байна. Жишээ нь, УДШ-ээс ДЗШШ-ийн шийдвэрийг хянаад “Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан захиргааны актын хувьд тодорхой этгээдэд хаяглагдаж шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэж байдаг бол мөн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний акт нь тодорхой этгээдэд шууд хаяглаж чиглэдэггүй, байнга давтагдах шинжээрээ эрх зүйн үр дагавар нь харилцаанд орсон тохиолдолд илэрдэг тул уг харилцаанд орж эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн төдийгүй тухайн харилцаанд орж, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдөж болзошгүй этгээдэд шүүхээс “урьдчилсан хамгаалалт (хяналт)” хийх зорилгоор нэхэмжлэл гаргах эрхийг хууль тогтоогч захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тусгай журмаар баталгаажуулжээ... шүүх “урьдчилсан хяналт”-ын хүрээнд захиргааны хэм хэмжээний актын “хууль ёсны” эсэхэд дүгнэлт өгөх нь зүйтэй” гэж дүгнэсэн нь ач холбогдолтой байна.

Захиргааны хэм хэмжээний актад холбогдох нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийг тодорхойлох тухайд:

ЗХШХШТХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.5.6-д “захиргааны хэм хэмжээний актыг хүчингүй болгох, хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл...” гэж, 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д

“захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох” гэж зааснаар ЗХХА-тай холбогдуулан ЗХХА-ыг “хүчингүй болгох”, “хүчин төгөлдөр бус болох”-ыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргах боломжтой байна.

Харин шүүхийн практикт зарим тохиолдолд “даалгах” шаардлагын тухайд хууль тогтоогчоос захиргаанд хэм хэмжээ тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлэхдээ үүрэг болгосон байхад захиргаа нь уг үүргийг биелүүлээгүй эс үйлдэхүй гаргасан буюу холбогдох ЗХХА-ыг батлаагүй тохиолдолд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд уул захиргааны актыг гаргахыг “даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой гэж үзсэн бол “илт хууль бус болохыг тогтоолгох”, “хууль бус байсан болохыг тогтоолгох”, “ЗХХА-д нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх шийдвэрлэх боломжгүй гэж дүгнэжээ. Тодруулбал, ЗХШХШТХ-ийн 52.5 болон 106.3-т тусгайлан заасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг дэлгэрүүлж тайлбарлах замаар уул шаардлагуудыг хүлээн авч шийдвэрлэх хууль зүйн үндэслэлгүй юм.

ЗЕХ-ийн 70 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаж, бүртгүүлж, хянуулж, нийтлүүлээгүй ЗХХА-ын улмаас эрх нь зөрчигдсөн, хохирол хүлээсэн иргэн, хуулийн этгээд энэ асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нээлттэй байгаа боловч шүүхэд хандаж шийдвэрлүүлсэн тохиолдол маш цөөхөн байна. ЗХХА-ыг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох, хүчин төгөлдөр бус ЗХХА-ыг мөрдүүлснээр учирсан хохирлыг нөхөн төлөхийг даалгахаар маргасан 1 тохиолдол байгаа боловч үндсэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн учраас уг хохирол гаргуулах нэхэмжлэлийн шаардлагыг мөн хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Япон Улсын эрх зүйн зохицуулалтын тухайд:

Япон Улсын хувьд ЗХХА-ыг онолын хувьд тодорхойлж, түүний онцлог шинжээс нь хамааран олон төрөлд ангилан авч үздэг байна. Гадагш чиглэсэн ЗХХА-ын хувьд түүнийг батлан гаргах журмыг “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны тухай хууль”-ар нарийвчлан зохицуулсан байх боловч Монгол Улс шиг ЗХХА-ыг “бүртгэх” гэсэн шаардлага тавигддаггүйгээр онцлог юм.

ЗХХА-ыг шүүхээс хэрхэн хянах тухай асуудлын хувьд “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль”-д нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй боловч шүүхээс 1960-аад оны шийдвэрээс эхлэн, тухайн ЗХХА нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн тохиолдолд шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх нь тус хуулийн зорилгод нийцнэ гэсэн жишиг хэдийн тогтсон байна. Нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийн хувьд хүчингүй болгох, хууль бусд тооцох, мөн ЗХХА гаргах үүргээ биелүүлээгүйгээр үүссэн хохирол нэхэмжлэл зэргээр өргөн хүрээнд гаргаж болдог байна.

ЗХХА нь ЗА-тай харьцуулахад “тодорхойлж болохуйц тооны этгээд”-эд чиглэгддэг тул, нэг дор олон тооны этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд нөлөө үзүүлдэг. Тийм ч учраас Монгол Улсын хувьд 1992 оноос хойш МУЗГ-ын журам болон салбар хууль тогтоомжоор, 2015 оноос хойш ЗЕХ-аар ЗХХА-д тавигдах шаардлага болон батлан гаргах процедурыг “нарийвчлан, тодорхой” тусгаж өгсөн юм. Гэвч, Монгол Улсын захиргааны эрх зүй нь бусад салбар эрх зүйтэй харьцуулахад харьцангуй шинэ салбар эрх зүй тул, ЗХХА-тай холбоотой онолын, харьцуулсан судалгаа хомс байна. Тухайлбал, ЗХХА-ыг шинжээр нь хэрхэн төрөлжүүлэх, ЗА-ын тусгай тохиолдолтой хэрхэн ялгах, ЗХХА гаргах процесс ажиллагааны алдааг шүүх хэрхэн үнэлэх тухай бусад улсын судлаачдын үзэл баримтлал, ЗХХА-тай холбоотой

нэхэмжлэл гаргах эрх нээгдэх нөхцөл, шаардлагын агуулгын хязгаар зэрэг асуудлыг гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай байна. Мөн ЗХХА-ыг батлан гаргах эрх бүхий байгууллага болон иргэдэд ЗХХА-ын тухай ойлголтыг системтэйгээр хүргэх нь ЗЕХ-д заасан ЗХХА-тай холбоотой зохицуулалт “бодитоор хэрэгжих”-д чухал ач холбогдол үзүүлэх юм.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

1. Б.Лхагважаргал, Х.Норовсүрэн нар “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хараат бус, бие даан шийдвэр гаргах эрхийг Үндсэн хуулиар хамгаалах нь”, (2019 он), <https://legaldata.mn/b/681>.
2. Б.Сүндэръя “Захиргааны хэм хэмжээний актын үндсэн шинжийг тодорхойлох нь /цахилгаан, дулааны эрчим хүч, дулааны уурын хангамж, хэрэглээг зохицуулах түр журмын жишээн дээр/”, (2022 он), <https://legaldata.mn/b/1231>.
3. Г.Банзрагч “Герман-Монголын захиргааны процессын эрх зүйн харьцуулалт”, (2007 он), <https://legaldata.mn/b/250>.
4. Д.Баттулга “Хэм хэмжээний актаар зохицуулах харилцааны хүрээ, хязгаар болон хяналтын зарим асуудлыг боловсронгуй болгох нь”, (2016 он), <https://legaldata.mn/b/338>.
5. Д.Баттулга “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актын эрх зүйн зохицуулалт”, (2017 он), <https://legaldata.mn/b/322>.
6. М.Тамир “Захиргааны хэм хэмжээний актад гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь”, (2020 он), <https://legaldata.mn/b/806>.
7. О.Чулуунцэцэг “Захиргааны акт ба хэм хэмжээний актын онцлог ялгаа” Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл №1 (2017 он),

<https://legaldata.mn/b/885>.

8. П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги (2016 он).
9. Т.Мөнх-Эрдэнэ “Захиргааны хэм хэмжээний актыг захиргааны актын тусгай тохиолдлоос ялгах нь /шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ, 2020 он/”, <https://legaldata.mn/b/1324>.
10. Т.Мөнх-Эрдэнэ “Шүүх өөрийгөө хязгаарлах зарчим ба шүүх эрх зүйг хөгжүүлэх зарчмын тэнцвэр: Захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус байсныг нөхөн тогтоох боломжтой юу /шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ, 2020 он/”, <https://legaldata.mn/b/1322>.
11. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн “УИХ-д ажлаа тайлагнадаг буюу хараат бус зарим байгууллагын нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний актыг судлах” судалгааны тайлан, (2005 он), <https://legaldata.mn/b/232>.
12. Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” академи “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” судалгааны тайлан, (2018 он), <https://legaldata.mn/b/428>.
13. Ц.Цогт, Захиргааны хэргийн шүүх (2019 он).
14. Ц.Цогт, Д.Баттулга нар “Газар өмчлөх харилцааг захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах асуудалд”, (2015 он), <https://legaldata.mn/b/64>.
15. Ц.Цогт, “Захиргааны хэм хэмжээний акт”, (2016 он), <https://legaldata.mn/b/127>.
16. Ц.Цогт, “Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх асуудал: Шүүхийн практикт тулгуурласан шинжилгээ”, (2016 он), <https://legaldata.mn/b/154>.
17. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, <https://shuukh.mn/>
18. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, <https://legalinfo.mn/mn>

19. Япон Улсын хууль тогтоомжийн нэгдсэн сан, <https://elaws.e-gov.go.jp/>
20. Япон Улсын шүүхийн шийдвэрийн нэгдсэн сан, <https://www.hanreisho.com/hhi/>
21. Япон Улсын Дээд шүүхийн цахим сан, <https://www.courts.go.jp/index.html>
22. 櫻井敬子、橋本博之『行政法〔第4版〕』（弘文堂・2014年）
。
23. 北村和生、佐伯彰洋、佐藤英世、高橋明男『行政法の基本（第5版）』（法律文化社・2014）

2

ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГАРГАХ ГОМДОЛД ҮНДЭСЛЭЛ ТОГТООХ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХЭРЭГЛЭЭ, ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

/Захиргааны хэрэг маргааны жишээн дээр/

СУДЛААЧДЫН ТАНИЛЦУУЛГА



ЗОРИГТБААТАРЫН ГАНЗОРИГ (АХЛАГЧ)

2008 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр төгсөж, 2018 онд тус сургуульд хууль зүйн магистрын зэрэг хамгаалсан бөгөөд хуульч, судлаачаар ажилладаг.



БАТ-ЭРДЭМИЙН ТӨРБАТ

2013 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Япон Улсын Нагоягийн их сургуулийн эрх зүйн хөтөлбөрийг зэрэг дүүргэсэн бөгөөд хуульч, судлаачаар ажилладаг.



МӨНХТӨМӨРИЙН МАРАЛМАА

2022 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг төгссөн. Эрх зүйч мэргэжилтэй.

Судлаачид:

Ахлагч: З.Ганзориг

Багийн гишүүд:

Б.Төрбат

М.Маралмаа

Б.Мягмарсүрэн

Р.Оюундэлгэр



БАТТӨРИЙН МЯГМАРСҮРЭН

2022 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг төгссөн.
Эрх зүйч мэргэжилтэй.



РАВДАНБЯМБЫН ОЮУНДЭЛГЭР

2022 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг төгссөн.
Эрх зүйч мэргэжилтэй.

АГУУЛГА



ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	108
Хүснэгтийн жагсаалт	109
Статистикийн жагсаалт	110
УДИРТГАЛ.....	112
НЭГ. УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ЧИГ ҮҮРЭГ БА ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГОМДОЛ ГАРГАХ ЗОХИЦУУЛАЛТ.....	114
1.1. Улсын дээд шүүхийн чиг үүрэг ба хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох чиг хандлага	114
1.2. Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль дахь хяналтын журмаар гомдол гаргах зохицуулалт.....	116
1.2.1. Хуулийн төслийн үзэл баримтлалын судалгаа.....	118
1.2.2. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт.....	124
1.3. Гадаад орнуудын эрх зүйн харьцуулсан судалгаа.....	127
ХОЁР. ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГАРГАХ ГОМДОЛД ҮНДЭСЛЭЛ ТОГТООХ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТ	136
2.1. Судалгааны хамрах хүрээ ба гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан, хүлээн авсан тогтоолд холбогдох статистик мэдээлэл.....	136
2.2. Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ.....	151
2.3. Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ	162
2.3.1. Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн.....	172
2.3.2. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн.....	193
2.3.3. Шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн.....	203
2.3.4. Ерөнхий үндэслэл (ЗХШХШТХ-ийн 123.2)-ээр хүлээн авсан гомдолд хамаарах тогтоол	229
2.4. Хяналтын журмаар гомдол гаргах зохицуулалттай холбоотой бусад асуудал	238
III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ.....	243
ЭХ СУРВАЛЖ.....	251

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

БНАУ	Бүгд Найрамдах Австри Улс
БНИУ	Бүгд Найрамдах Итали Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
ЗХДЗШШ	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх
ЗХТ	Захиргааны хэргийн танхим
ЗХШХШТХ	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
НДЗХАШШ	Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХЗБХ	Хууль зүйн байнгын хороо
УДШ	Улсын дээд шүүх
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮХЦ	Үндсэн хуулийн цэц

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1:	Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасан хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын үзэл баримтлалыг тодруулах хүрээнд хуулийн дэд ажлын хэсэгтэй хийсэн уулзалтын хураангуй мэдээлэл.....	121
Хүснэгт 2:	Харьцуулан судалсан улсуудын шүүхийн тогтолцооны зураглал (Захиргааны хэрэгт).....	129
Хүснэгт 3:	Захиргааны хэрэгт хяналтын журмаар гомдол гаргах зохицуулалт (Харьцуулсан судалгаа).....	130
Хүснэгт 4:	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын хувьд анхан болон давж заалдах шатны шүүх хэргийг зөрүүтэй шийдвэрлэсэн зарим тохиолдол.....	155
Хүснэгт 5:	ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэлээр хүлээн авч, шийдвэрлэсэн гомдолд “шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн ноцтой зөрчил”-ийг тодорхойлсон байдал.....	203

СТАТИСТИКИЙН ЖАГСААЛТ

Статистик 1:	УДШ-ийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлсэн, татгалзсан гомдлын тоо, нийт гомдолд эзлэх хувь (2021.03.01-2022.03.01).....	118
Статистик 2:	УДШ-д гаргасан гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг ЗХТ-аас шийдвэрлэсэн тогтоолын тоон мэдээлэл (2021.03.01-2022.03.01).....	138
Статистик 3:	Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг УДШ-д хүлээн авснаас хойш ямар хугацаанд ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцсэн талаарх мэдээлэл (2021.03.01-2022.03.01).....	140
Статистик 4:	Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон шүүгчийн тоо (2021.03.01-2022.03.01).....	141
Статистик 5:	Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх санал гаргасан ЗХТ-ын шүүгчийн тоо (Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд - 2021.03.01-2022.03.01).....	144
Статистик 6:	Хяналтын журмаар гомдол гаргасан этгээд / төрөл/-ийн мэдээлэл (2021.03.01-2022.03.01).....	144
Статистик 7:	Захиргааны хэрэгт хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (2021.03.01-2022.03.01).....	147
Статистик 8:	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (2021.03.01-2022.03.01).....	147

Статистик 9: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (2021.03.01-2022.03.01).....	149
Статистик 10: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын нутаг дэвсгэрийн үзүүлэлт (2021.03.01-2022.03.01).....	149
Статистик 11: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлуудыг давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал (2021.03.01-2022.03.01).....	152
Статистик 12: Захиргааны хэрэгт хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн тоон мэдээлэл (2018-2021 он).....	163
Статистик 13: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд, гомдол гаргагчийн тодорхойлсон болон ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хүлээн авсан үндэслэл (2021.03.01-2022.03.01).....	164
Статистик 14: Хяналтын журмаар гаргасан, хүлээн авсан үндэслэл хоорондын давхцал ба зөрүү (2021.03.01-2022.03.01).....	167
Статистик 15: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг шийдвэрлэсэн байдал (хүлээн авсан гомдлын үндэслэл тус бүрээр, 2021.03.01-2022.03.01).....	169
Статистик 16: Давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянасан байдал (УДШ-ээс хянан шийдвэрлэсэн нийт гомдлын хувьд, 2021.03.01-2022.03.01).....	170
Статистик 17: УДШ-ээс шийдвэр, магадлалыг хянаж, хэргийг шийдвэрлэсэн байдал	171

УДИРТГАЛ

Улсын Их Хурлаас 2021 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр баталсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд тусгасан зарчмын хувьд шинэлэг буюу онцлог нэгэн зохицуулалт бол “*хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах*” Улсын Дээд шүүхийн зорилгыг тодорхойлж, хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоосон явдал юм.

Энэхүү зохицуулалт нь манай улсын хувьд шинэ тутам боловч эрх зүйн бүлийн ялгаатай байдал, шүүхийн загвар зэргээс үл хамааран дэлхийн олон улс оронд Дээд шүүхийн гурван талт чиг үүргийг онолын үндэс суурьтайгаар хөгжүүлж, Дээд шүүхэд гомдол гаргахад хуулийн үндэслэл тогтоох хандлагыг төлөвшүүлж ирсэн байна.

Үүний адилаар манай улсын хувьд Дээд шүүхийн ажлын ачааллыг бууруулж, түүний үндсэн чиг үүрэг болох Үндсэн хуульд заасан “*хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх эрх*”-ийг хангахын тулд шүүхийн тогтолцоонд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангуулах зорилгыг удиртгал болгон хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэлийг хуульчилсан нь дээрх хөгжлийн чиг хандлагад нийцсэн дэвшилтэт зохицуулалт болжээ.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн 2021 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2022 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрийг хүртэлх нэг жилийн хугацаанд УДШ-ийн ЗХТ-д хяналтын шатны журмаар гаргасан нийт 435 гомдлоос 49 гомдол (11.2%)-ыг шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцэхээр хүлээн авсан

байх бөгөөд энэ нь өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад 85 орчим хувь буурсан.

Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш хуульч, судлаач, олон нийтийн дунд дээрх зохицуулалтын талаар өргөн хүрээнд хэлэлцүүлэг өрнөж, алдаа оноог шүүмжилсээр ирсэн бөгөөд бидний судалгааны ажлын явцад нэр бүхий иргэдээс Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоосон заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн талаар мэдээлэл гаргасны дагуу 2023 оны 5 дугаар сард Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гарсан болохыг энд тэмдэглэх нь зүйтэй.

Дээд шүүхэд гаргах гомдолд үндэслэл тогтооход чиглэсэн онолын суурь асуудлыг зарим гадаад улсын сайн туршлагатай харьцуулан судлахад тухайн гомдлын үндэслэлийг хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, эрх зүйг хөгжүүлэх Дээд шүүхийн үндсэн зорилго, чиг үүрэгтэй ямагт уялдуулж, түүнийг бүрэн хэрэгжих боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэдэг байна.

Энэ хүрээнд Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгасан холбогдох зохицуулалтын үзэл баримтлал, практик хэрэглээг судалж, *“анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрцөг арилгах”*, *“хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн”*, *“хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн”* гэх хуулийн үндэслэлүүд нь УДШ-ээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгыг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрэн бүрдүүлсэн эсэх асуудлыг уг судалгаагаар хөндөхийг зорилоо.

Судалгааны багийн зүгээс, салбарын судлаач, мэргэжилтэн болон хууль тогтоогчийн судалгаа, шинжилгээний ажилд энэхүү тайлан бага ч атугай хувь нэмэр, эх сурвалж болно хэмээн найдаж байна.

НЭГ. УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ЧИГ ҮҮРЭГ БА ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГОМДОЛ ГАРГАХ ЗОХИЦУУЛАЛТ

1.1. УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ЧИГ ҮҮРЭГ БА ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГАРГАХ ГОМДОЛД ҮНДЭСЛЭЛ ТОГТООХ ЧИГ ХАНДЛАГА

Хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэл нь Дээд шүүх өөрийн зорилго, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх механизмын үндэс болдог. Дээд шүүхүүд чиг үүрэг, процедураасаа хамааран олон загвартай¹ ч хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, эрх зүйг хөгжүүлэх зорилготой болохыг онолын хувьд нийтлэгээр хүлээн зөвшөөрдөг. Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал нь хүн бүр хуулийн өмнө тэгш байх Үндсэн хуулийн зарчмын цөм бөгөөд эрх зүйн тогтолцоонд хууль хэрэглээ, шүүхийн шийдвэрийн тодорхой, ойлгомжтой хийгээд таамаглагдахуйц байдал, хууль ёсны хүлээлт, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна” гэж заасан бөгөөд хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчмыг шүүхийн журмаар хангах нөхцөлийг бүрдүүлэхээр 2021 онд баталсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 25.7.5-д УДШ-ийн зорилгыг “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” хэмээн томъёолжээ.

¹ Chiara Besso, “Access to the Supreme Court – The Italian Approach” (University of Torino) (ORCID: 0000-0002-1857-8770) 2019, 191 дэх тал, http://www.pl/data/include/cms/Studia_luridica_81_2019.pdf

Дээд шүүх хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, эрх зүйг хөгжүүлэх зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд шүүх тогтолцоонд чиглэсэн (*public function*), хэргийн оролцогчдод чиглэсэн (*private function*) гэсэн хоёр хүрээнд чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг ажээ.²

Шүүхийн тогтолцоонд чиглэсэн чиг үүргийн хүрээнд Дээд шүүх нь шийдвэрээрээ дамжуулан жишиг тогтоож, тогтолцооны түвшинд хуулийн нэгдмэл байдлыг хангах замаар эрх зүйг хөгжүүлдэг.

Харин хэргийн оролцогчдод чиглэсэн чиг үүргийн тухайд хяналтын журмаар гаргасан гомдол бүрийг хүлээн авч, хэрэг нэг бүрд тохирсон шийдэл олох, талуудын эрх, ашиг сонирхлын үүднээс анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөв хэрэглэсэн эсэхийг нэг бүрчлэн хянан үздэг.³ Уг чиг үүргийг дагнан хэрэгжүүлдэг Дээд шүүхүүдийн хувьд шүүхийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдалд анхаарал төвлөрүүлэн, эрх зүйн тогтолцооны хөгжилд хувь нэмэр бүхий тайлбар гаргах боломж нь хязгаарлагдаж, шийдвэрийн чанар алдагдах, төсөөтэй маргаанд шийдвэрээ хуулж тавих хандлага бий. Гэвч энэ хоёр чиг үүргийг бүхэлд нь зааглах буюу салангид авч үзэх боломжгүй бөгөөд аль нэг чиг үүргийн давамгайллаас хамаарч харилцан адилгүй үр дагаварт хүргэх боловч хоорондоо уялдаатай, салшгүй холбоотой.⁴

Дээд шүүх хяналтын журмаар гаргасан олон тооны гомдлоос өөрийн зорилго, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хөшүүрэг болох гомдлыг тухайлан шигшин авахдаа “хяналтын гомдлын шүүлтүүр/шалгуур” бүхий механизмыг хэрэглэдэг. Хууль

2 Aleš Galič, “A Civil Law Perspective on The Supreme Court and Its Functions” (University of Ljubljana) 2019, 79 дэх тал, http://www.pl/data/include/cms/Studia_luridica_81_2019.pdf

3 С.Цэрэндолгор, “Хяналтын журмаар гомдол гаргах шалгуурын үзэл баримтлал ба Улсын дээд шүүхийн чиг үүрэг: Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах арга хэрэгсэл болох нь” 2021, 5 дахь тал, <https://legaldata.mn/b/1146>

4 Rimvydas Norkus (President of the Supreme Court of Lithuania), “The Filtering of Appeal to the Supreme Court” (Network of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin Conference) 2015, 7-8 дахь тал, <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf>,

хэрэглээний нэгдмэл хийгээд тогтвортой байдлыг хангахын тулд хяналтын журмаар гаргах гомдолд шалгуур тогтоох нь дэлхийн улсуудын шүүх эрх мэдлийн өнөөгийн түвшинд үр дүнтэй арга хэрэгсэл болж байна.⁵

Шүүхийн тогтолцоонд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал тогтоож, эрх зүйг хөгжүүлэх зорилго нь давамгайлах хандлагатай Дээд шүүх нь тогтоосон хяналтын шүүлтүүрээр дамжуулан зарчмын ач холбогдолтой маргааныг нэн түрүүнд шүүн авч хянадаг. Харин хэргийн оролцогчийн хүрээнд тус маргааныг шүүн таслах, тухайн тохиолдол бүрд эрхийн зөрчлийг арилгуулах зорилго нь давамгайлах хандлагатай бөгөөд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд талуудын эрх зөрчигдсэн эсэх нь үндсэн шалгуур болдог байна.⁶

1.2. МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ ДАХЬ ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГОМДОЛ ГАРГАХ ЗОХИЦУУЛАЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2-т Улсын дээд шүүхийн бүрэн эрхэд “...хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх” гэж тодорхойлон заасан. 1992 оноос хойш Үндсэн хуулийн агуулга, зарчимд нийцүүлж шүүхийг шинэчлэн байгуулах, эрх зүйт төрийн үзэл баримтлалд нийцүүлж шүүх эрх мэдлийг төлөвшүүлэх талаар хэд хэдэн эрх зүйн шинэтгэл хийгдсэн⁷ ба 2021 оноос өмнөх тэдгээр шинэтгэлийг он дарааллын хувьд 1993-2002 он; 2002-2012 он; 2012 онд Шүүхийн багц хуулиуд хэрэгжиж эхэлснээс хойших үе гэсэн мөчлөгт хамааруулдаг. 1993, 2002 болон 2012 оны Шүүхийн тухай хуулиудад УДШ-д хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоосон зохицуулалт хуульчлагдаж

5 Мөн тэнд, 3 дахь тал.

6 Aleš Galič, “A Civil Law Perspective on The Supreme Court and Its Functions” (University of Ljubljana) 2019, 64 дэх тал, http://www.pl/data/include/cms/Studia_luridica_81_2019.pdf

7 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь Судалгааны үндсэн тайлан” УБ., (2016), 101 дэх тал.

байгаагүй. Харин 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар УДШ-ийн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” зорилго ба хяналтын журмаар гаргах гомдолд тодорхой үндэслэлийг хуульчилсан нь хэлбэрийн төдийгүй зарчмын хувьд шинэлэг зохицуулалт болж,⁸ хяналтын шатны шүүхээс эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх чиг үүрэгтээ бүрэн төвлөрч, аливаа маргааныг бүтээлч эрх зүйн шийдлээр хангах боломжийг бүрдүүлж өгсөн.

Энэхүү зохицуулалт үйлчилж эхлэхээс өмнө УДШ хэргийн өндөр ачаалалтай ажиллаж, 2018-2020 оны хооронд⁹ жил тутам 2210-3180 орчим хэрэг маргааныг шийдвэрлэсэн бол 2021 оны 3 сарын 01-ний өдрөөс буюу хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлснээс хойших нэг жилийн хугацаанд хяналтын журмаар гаргасан нийт 2047 гомдлоос 10 орчим хувь буюу 217 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэжээ.¹⁰

8 С.Цэрэндолгор, “Хяналтын журмаар гомдол гаргах шалгуурын үзэл баримтлал ба Улсын дээд шүүхийн чиг үүрэг: Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах арга хэрэгсэл болох нь” 2021, 1 дахь тал, <https://legaldata.mn/b/1146>

9 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, “Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2018 он” (УБ., 2019), 216-217 дахь тал, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/8704, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, “Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2019 он” (УБ., 2020), 216-217 дахь тал, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/10084, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, “Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2020 он” (УБ., 2021), 195-196 дахь тал, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/11129

10 Улсын дээд шүүх, “Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хяналтын шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэх танхимын нийт шүүгчдийн хуралдаан” [2021.03.01-2022.03.01], <http://www.supremecourt.mn/>

Статистик 1: УДШ-ийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлсэн, татгалзсан гомдлын тоо, нийт гомдолд эзлэх хувь (2021.03.01-2022.03.01)

	Танхимын нийт шүүгчийн хуралдаан хуралдсан тоо	Хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын тоо	Хүлээн авч, хянан шийдвэрлэсэн гомдлын тоо	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын тоо
Нийт	87	2047 (100%)	217 (10.6%)	1830 (89.3%)
Эрүүгийн хэргийн танхим	35	633 (100%)	113 (17.8%)	519 (82%)
Иргэний хэргийн танхим	28	979 (100%)	56 (5.72%)	922 (94.1%)
Захиргааны хэргийн танхим	24	435 (100%)	49 (11.03%)	364 ¹¹ (83.6%)

1.2.1. Хуулийн төслийн үзэл баримтлалын судалгаа

Монгол Улсын Засгийн газраас Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулж, 2020 оны 4 дүгээр сарын 10-ны өдөр УИХ-д өргөн мэдүүлсэн. Уг төслийн үзэл баримтлалд УДШ-д гаргах гомдолд тусгайлан үндэслэл тогтоох талаар дурдаагүй бөгөөд хуулийн төслийн 25.6.1, 25.6.2-т Улсын дээд шүүх нь “Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу хуулиар тусгайлан харьяалуулсан тохиолдолд хэрэг, маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу давж заалдах болон хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах”-аар тусгасан байв.

УИХ-ын ХЗБХ, чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад, УИХ-ын даргын захирамжаар байгуулагдсан Ажлын хэсгийн 2020 оны 12 дугаар сарын 19, 20-ны өдрийн хуралдаанаар Ажлын дэд хэсгийн гишүүдийн бэлтгэсэн саналын томъёоллыг хэлэлцээд, хуулийн төслийн 25.3-т “Улсын Дээд шүүх нь давж заалдах шатны шүүхийн

¹¹ Гомдлыг буцаасан болон гомдол гаргаагүйд тооцсон 22 тохиолдол үүнд ороогүй болно.

шийдвэрийг хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу хянан үзэх замаар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг тогтооно”, 25.6.5-д “Улсын Дээд шүүх хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгоор давж заалдах шатны шүүхийн магадлалын хууль зүйн үндэслэлийг дараах тохиолдолд хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэх” гээд 25.6.5.1-д “анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрүүг арилгах”, 25.6.5.2-т “хуулийг Улсын Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн”, 25.6.5.3-д “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэсэн зохицуулалтыг оруулж, үүнтэй холбогдуулан ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т (мөн ИХШХШТХ болон ЭХХШТХ-ийн холбогдох хэсэгт) эдгээр зохицуулалтыг нэмж тусгасан байна.

Ажлын хэсгийн дээрх саналын томъёоллыг ХЗБХ-ны 2021 оны 1 дүгээр сарын 05-ны өдрийн хуралдаанаар хэлэлцэн дэмжсэнээр одоогийн хуулийн зохицуулалт батлагдах нөхцөл бүрджээ. Хуулийн төслийг хэлэлцэх үед УИХ-ын гишүүн Ш.Адьяаа *“авлига, албан тушаалын болон байгаль орчны гэмт хэрэг зэрэг ноцтой үр дагавар бүхий олон нийтийн маргаан дагуулсан хэрэг, маргааныг УДШ хянан хэлэлцдэг байх”* саналыг гаргасан байх бөгөөд үүнтэй холбогдуулан Ажлын дэд хэсгийн гишүүн *“бусад улсын хувьд Дээд шүүх нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг тогтооход “суурь ач холбогдолтой” гэж үзвэл тухайн гомдлыг хэлэлцдэг бөгөөд хуулийн төсөлд энэ үндэслэлийг нэмснээр ач холбогдол бүхий хэрэг, маргаан Дээд шүүхийн хяналтаас гарахгүй байх боломжтой”* талаар дурдсан байна.

Мөн УИХ-ын гишүүн Ц.Мөнх-Оргил *“хуулийн төсөлд тусгасан гурван үндэслэлийг хангаагүй ч тухайн асуудлыг судалж үзээд, эрх зүйн ач холбогдол бүхий хэрэг, маргааныг авч хэлэлцэх эрхийг нь Дээд шүүхэд олгох нь зүйтэй”* гэсэн байр суурийг илэрхийлжээ. Түүнчлэн Ажлын дэд хэсгийн гишүүн *“хуулийн төсөлд тусгасан гурван үндэслэлийн хоёр*

нь буюу хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан, хуулийг Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн гэх үндэслэлүүд нь материаллаг хууль хэрэглээтэй төдийлөн хамааралгүй учраас зарчмын хувьд хяналтын шатны шүүхийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх” үүднээс дээрх дурдсан үндэслэлийг төсөлд нэмж тусгахыг дэмжсэн саналыг илэрхийлж байжээ.

Харин УИХ-ын гишүүн Л.Мөнхбаатарын хувьд, дээр дурдсан үндэслэлээр “Улсын дээд шүүхэд хэрэг, маргаан шийдвэрлэх дөрөв дэх гарцыг нь нээж өгөхгүй бол хүний зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах эрх нь хөндөгдөх нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй” талаар дурдсан. Уг асуудалтай холбогдуулан УИХ-ын гишүүн Ж.Сүхбаатар “гомдол хүлээн авах үндэслэлд хууль хэрэглээний зөрцөг арилгах талаар заасан, энэ хүрээндээ Дээд шүүх тухайн ач холбогдолтой гэж үзсэн асуудлаа хүлээж авч шийдвэрлэх боломж байгаа” гэсэн тайлбарыг өгсөн бол УИХ-ын гишүүн Б.Энхбаяр “зарчмын ач холбогдолтой гэх томъёолол ойлгомжгүй, уг үндэслэлээр хэрэг, маргааныг хүлээн авч шийдвэрлэх нь Дээд шүүхийн дур зорго, үзэмжийн асуудал болж хувирах эрсдэлтэй” тул дэмжихгүй гэсэн байр суурийг тус тус илэрхийлжээ.

Ингээд дээрх үндэслэлтэй холбогдуулан УИХ-ын гишүүн Ц.Мөнх-Оргил, Х.Нямбаатар нар хуулийн төсөлд “хуулийн нэгдмэл хэрэглээг тогтооход зарчмын ач холбогдолтой бол” гэсэн заалт шинээр нэмэх санал гаргасан боловч ХЗБХ-ны гишүүдийн дунд явуулсан санал хураалтын дүнгээр уг санал дэмжигдээгүй байна.

УИХ-ын 2021 оны 1 дүгээр сарын 07-ны өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хуулийн төслийг хэлэлцээд, УДШ-д гомдол гаргах үндэслэлтэй холбоотой ХЗБХ-ны дээрх санал, дүгнэлтийг дэмжиж, улмаар хуулийн төслийг 2021 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр эцэслэн баталжээ.

Судалгааны багийн зүгээс Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хувийн хэргийн материалтай танилцахад, Дээд шүүхийн зорилго ба хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэл /үзэл баримтлал, хэрэгцээ шаардлага/-ийн талаар дээр дурдсанаас өөр дэлгэрэнгүй мэдээлэл тэмдэглэгдээгүй байсан тул Ажлын дэд хэсгийн бүрэлдэхүүнд ажилласан зарим хуульч, судлаачаас хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоосон зохицуулалттай холбогдуулан тодорхой асуултын хүрээнд ганцаарчилсан уулзалт, ярилцлагыг зохион байгуулсан.

Энэ хүрээнд судалгааны багаас бэлтгэсэн асуултад Ажлын дэд хэсгийн тэдгээр гишүүдийн өгсөн нийтлэг хариултыг доорх хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 1: Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасан хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын үзэл баримтлалыг тодруулах хүрээнд хуулийн дэд ажлын хэсэгтэй хийсэн уулзалтын хураангуй мэдээлэл

№	Ярилцлагын асуулт, хүрээ	Нийтлэг хариулт, тайлбар
1	Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах тухай ойлголт, түүний ач холбогдол, Дээд шүүхийн чиг үүргийн хамаарлын талаар	<p>-Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах нь Үндсэн хуулийн ойлголт бөгөөд түүнийг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч нь Дээд шүүх. Иймд Дээд шүүх нэгэнт тогтсон хууль хэрэглээний практикаас зөрүүтэй шийдвэрлэсэн маргаан бүрийг хянан хэлэлцэх замаар уг чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг. Үүнээс гадна өмнө нь шүүхэд төдийлөн хэлэлцэгдэж байгаагүй шинэ төрлийн эрх зүйн болон суурь ач холбогдолтой маргааныг шийдвэрлэх замаар хууль хэрэглээний нэгдмэл хэрэглээг төлөвшүүлэхэд Дээд шүүх анхаарч ажиллах шаардлагатай болох нь олон улсын хүлээн зөвшөөрөгдсөн хандлага;</p> <p>-Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах нь Үндсэн хуульд заасан “хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх” эрхийг хангахад чухал нөлөөтэй. Иймд хяналтын журмаар хянан хэлэлцэх зорилгоор “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” гэж малгай заалт болгож хуульчилсан бөгөөд Дээд шүүх уг зорилгын дор хяналтын журмаар гаргах гомдолд тогтоосон үндэслэлүүдийг агуулга ба зорилгоор нь тайлбарлаж өргөжүүлэн хэрэглэх боломжтой.</p>

2	Хяналтын журмаар гомдол гаргах шалгуур үзүүлэлтийг хуульчлах хэрэгцээ, шаардлагын талаар	<p>-Дээд шүүх гомдол бүрийг хүлээн авч шийдвэрлэдэг бус, Үндсэн хуульд заасан “хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх эрх”-ийг хангах шүүхийн тогтолцоон дахь үндсэн хөшүүрэг буюу онолын шүүх болох ёстой;</p> <p>-Дээд шүүх нь хоёрдогч давж заалдах шатны шүүх мэт гомдол бүрийг хянан хэлэлцсэнээр хууль хэрэглээний ач холбогдолтой маргаанд төвлөрөх замаар шүүхийн тогтолцоонд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах ач холбогдолтой шийдвэр, тайлбар гаргах боломж хязгаарлагдмал байсан. Түүнчлэн, хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцүүлж, дөрвөөс доошгүй шүүгчийн саналаар хянан хэлэлцэхээр заасан нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чухал хөшүүрэг болно гэж үзсэн.</p>
3	Хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэл тогтоосон зохицуулалтыг хуульчлахтай холбогдуулан хийсэн, харьцуулсан судалгааны хүрээ	<p>Парламентын судалгааны хүрээлэн болон ажлын хэсгийн зарим гишүүдээс Герман, Гүрж, Бельги, АНУ, ОХУ, Франц, Их Британи зэрэг улсуудын зохицуулалтыг судалсан.</p>
4	а/ Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн гэх үндэслэлийг оруулсан талаар	<p>-Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн гол үндэслэл;</p> <p>-Хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдал нь зөвхөн тухайн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэсэн анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрүүгээр хязгаарлагдахгүй;</p> <p>-Нөгөө талаар анхан болон давж заалдах шатны шүүх хоёул шийдэл, хууль хэрэглээний хувьд зөрүүгүй шийдвэрлэсэн ч тус шийдвэр нь өмнө нь нэгэнт тогтсон практик, Дээд шүүхийн өмнө гарсан тогтоолоос зөрүүтэй шийдвэрлэсэн тохиолдлыг хамааруулж ойлгох нь энэ зохицуулалтын зорилгод нийцнэ.</p>
5	б/ Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн гэх үндэслэлийг оруулсан талаар	<p>Энэ нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгод төдийлөн хамааралгүй. Өөрөөр хэлбэл, хэргийг шүүх хууль бус бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэсэн зэргээр шүүхийн шийдвэрт ноцтой нөлөө /үр дагавар/ үзүүлж болохуйц хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гаргасан тохиолдол гарвал Дээд шүүх хянана. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны алдааг залруулах нь Дээд шүүхийн чиг үүрэгт хамаардаг.</p>

6	<p>в/ Шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн гэх үндэслэлийг оруулсан талаар</p>	<p>-“албан ёсны тайлбар” нь зөвхөн абстракт тайлбараар хязгаарлагдахгүй бөгөөд Дээд шүүхийн казуаль тайлбар ч хамаарна. Дээд шүүх нэгэнт хууль хэрэглээний тайлбар хийсэн бол бусад шүүхийн хууль хэрэглээ, тайлбар түүнд нийцэж байгаа эсэхийг хянах бөгөөд энэ нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах суурь зарчимд нь нийцнэ;</p> <p>-2012 оноос хойш УДШ-ийн албан ёсны тайлбар гараагүй. Өмнө гарч байсан зарим тайлбарт хамаарах хууль, түүний зохицуулалт нь хүчингүй болсон, өөрчлөлт орсон учраас уг үндэслэлийг зөвхөн абстракт тайлбараар хязгаарлан гомдол хүлээн авах нь үр нөлөөгүй.</p>
7	<p>УИХ-ын ХЗБХ, чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад гомдол гаргах үндэслэлүүдийг хэлэлцсэн байдал, тэдгээрийг хэрхэн тусгасан талаар</p>	<p>-Хуульд туссан гурван үндэслэлээс гадна Ажлын хэсгийн зарим гишүүний зүгээс дэвшүүлсэн “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг тогтооход зарчмын ач холбогдолтой маргаан бол” гэх санал дэмжигдээгүй;</p> <p>-Ажлын хэсгийн хүрээнд, өндөр дүн бүхий татварын маргаан, нийтийн эрх ашгийг төлөөлж гаргасан нэхэмжлэлээр үүсгэсэн маргаан, шүүгчийн тусгай санал гарсан хэрэг, шинэ төрлийн буюу УДШ-ээс хуулийн нэгдмэл хэрэглээ тогтоох зарчмын ач холбогдолтой маргаан зэргийг гомдлын үндэслэл болгож хуульчлах саналууд гарч байсан ч дэмжигдээгүй.</p>
8	<p>Бусад</p>	<p>- Дээд шүүхийг Үндсэн хуульд заасан зорилгодоо нийцүүлж ажиллах үүднээс хяналтын журмаар гомдол гаргах зохицуулалттай холбогдуулан зохицуулалтын арга хэмжээг авсан. Ажлын хэсгийн хуралдааны явцад хууль тогтоогчийн саналаар тухайлбал, АНУ-ын Дээд шүүх нь 9 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд үүнээс 4 шүүгчийн дэмжлэг авсан тохиолдолд хэргийг хүлээн авдаг тул энэ жишгийг харгалзан манай УДШ-ийн 4 шүүгчийн саналаар тухайн хэрэг, маргааныг хүлээн авч хэлэлцэхээр хуульд тусгасан. Ийнхүү танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар гомдлыг хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх зохицуулалтыг тусгаснаар бүх шүүгчийн оролцоог хангасан. Энэ нь шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахаас гадна танхимын нийт шүүгчдийн хуралдаанаар шийдвэрлэж байгаа нь хэрэг тухайлсан шүүгчид зориуд оноож хуваарилах нөхцөлийг хязгаарлаж, объектив, хараат бус, бие даасан байдлыг хангахад ач холбогдолтой гэж дүгнэнэ.</p>

1.2.2. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт

Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтыг Үндсэн хуульд заасан “шүүхэд хандах эрх”-тэй сөргүүлэн¹² тавих хандлага байдаг бөгөөд уг эрхийг зөрчсөн эсэх асуудлаар зарим улсын Үндсэн хуулийн шүүхүүд харилцан адилгүй шийдвэр гаргажээ. Тухайлбал, Итали, Унгар, Чех зэрэг улсад Дээд шүүхийн гомдол хүлээн авах шалгуур тогтоосон нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж шийдвэрлэсэн.¹³ (*Судалгааны 1.3 Гадаад орнуудын эрх зүйн харьцуулсан судалгаа хэсгээс дэлгэрэнгүй үзнэ үү.*)

Гэвч эх газрын эрх зүйн бүлийн ихэнх улсад “Дээд шүүхэд хандах эрх”-ийг туйлын эрх¹⁴ биш хэмээгээд, улс орнуудын шүүхийн тогтолцоо, загвар, процедураас хамааран хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоох нь уг эрхийг зөрчихгүй гэж тайлбарладаг.

Харин манай зарим судлаачид “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14-т заасан шүүхэд гомдол гаргах, шударгаар шүүлгэх эрх бол давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргаснаар хангагдана. Давж заалдах эрхийг хангадаг газар бол Дээд шүүх биш”¹⁵ гэж үзэж байна.

Монгол Улсын хувьд дээрхтэй адилаар хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн холбогдох

12 С.Цэрэндолгор, “Хяналтын журмаар гомдол гаргах шалгуурын үзэл баримтлал ба Улсын дээд шүүхийн чиг үүрэг: Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах арга хэрэгсэл болох нь” 2021, 3 дахь тал, <https://legaldata.mn/b/1146>

13 Rimvydas Norkus (President of the Supreme Court of Lithuania), “The Filtering of Appeal to the Supreme Court”, Network of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin Conference, 2015, p4, available at: <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf>

14 Nikolina Katic, Matea Basic and Morana Briski, “Right of Access to Supreme Courts in Light of the Guarantees under Article 6.1 of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (civil aspect)” (Croatian International Relations Review-CIRP) 2018, 85 дахь тал, <https://hrcak.srce.hr/file/294499>

15 О.Мөнхсайхан, Монгол Улсын их хурлын 2020 оны намрын ээлжит чуулганы Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдөр /Мягмар гараг/-ийн Хуралдааны тэмдэглэл, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд /Засгийн газар 2020.04.10-ны өдөр өргөн мэдүүлсэн, анхны хэлэлцүүлэг/”, <http://parliament.mn/files/122837>

заалтуудад нийцсэн эсэх асуудлаар нэр бүхий иргэдийн гаргасан мэдээлэлд 2021 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр ҮХЦ маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэж, улмаар 2023 оны 5 дугаар сарын 03-ны өдөр буюу энэхүү судалгааны ажлыг гүйцэтгэж байх хугацаанд ҮХЦ-ийн дунд суудлын хуралдааны дүгнэлт гарсан.¹⁶

Уг асуудлаар ҮХЦ-д гаргасан мэдээлэл тус бүрийн агуулга, үндэслэл, тайлбар, өөр хоорондоо зөрүүтэй. Тухайлбал, нэг мэдээллийн агуулга¹⁷ нь Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль болон шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиуд дахь хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоосон зохицуулалт нь (i) иргэний шүүхэд гомдол гаргах, шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг зөрчсөн; (ii) УДШ-ийн доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх онцгой бүрэн эрхэд халдсан; (iii) УДШ-ийн шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байх зохицуулалтад харшилсан гэжээ. Харин бусад мэдээллийн агуулга¹⁸ нь анхан болон давж заалдах шатны шүүх ижил шийдвэр гаргасан тохиолдолд Дээд шүүх түүнийг хянах эрх хэмжээгүй болсон зэргээр хууль тогтоогч хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтыг явцуу байдлаар хуульчилсан нь хууль хэрэглээний ойлгомжгүй байдлыг бий болгох, тус зохицуулалтыг өөр өөрөөр дур мэдэн тайлбарлах үр дагаврыг үүсгэх боломжтой байна гэсэн юм.

УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн зүгээс дээрх зохицуулалт нь УДШ-ийн мөн чанарыг тодруулж өгсөн талаар дурдаад иргэний шүүхэд гомдол гаргах, шударга шүүхээр шүүлгэх эрх нь хуулийн цогц зохицуулалтаар хангагддаг бөгөөд анхан болон давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргах эрх

16 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” 2023 оны 05 сарын 03-ны өдрийн дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16759139714881>

17 Монгол Улсын иргэн Н.Ариунболдын 2021 оны 03 сарын 17-ны өдөр Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан мэдээлэл.

18 Монгол Улсын иргэн П.Ундрах-Эрдэнэ болон Монгол Улсын иргэн М.Амарсанаа нарын 2021 оны 05 сарын 05-ны өдөр Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан мэдээлэл.

нээлттэй байгаа тул тус эрх хангагдаж байна гэжээ. Түүнчлэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох тул УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхийн хүрээнд хууль баталсан нь Үндсэн хуульд харшлаагүй гэж тайлбарласан байна.

Харин УДШ-ээс 2021 оны 8 дугаар сарын 27-ны өдөр ҮХЦ-д хүргүүлсэн тайлбартаа, хяналтын гомдол гаргах үндэслэлийг хуульчилсан нь үзэл баримтлалын болоод зарчмын хувьд дэвшилттэй болсон төдийгүй дэлхий нийтээр түгээмэл хүлээн зөвшөөрсөн үнэт зүйл, сайн туршлагад нийцсэн гээд тус үндэслэлүүдийг хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэж буй талаар хоёр чухал тайлбарыг өгчээ. Тодруулбал:

(i) Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрүүг арилгах гэсэн үндэслэлийн “зөрүүг арилгах”, “зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэдэгт шүүхүүдийн материаллаг болон процессын хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдлыг ойлгох бөгөөд шийдлийн хувьд адил ч үндэслэж буй хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлан хэрэглэх явдал зөрүүтэй байх тохиолдлыг хамруулна.

(ii) Шүүх хуулийг УДШ-ийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн гэх үндэслэлийн тухайд эрх зүйн ерөнхий онолын үүднээс авч үзвэл эрх зүйн хэм хэмжээний албан ёсны тайлбарт хуулийн аутентик тайлбараас гадна УДШ-ийн казуаль тайлбар хамаарна. Албан ёсны шинж гэдэг нь тухайн тайлбарын заавал биелэгдэх шинжийг илэрхийлдэг. Шүүгч хуульд захирагдах хэдий ч хууль тогтоогчийн баталсан бүх хууль эрх зүйн хийдэлгүй, ойлгомжтой буюу тодорхой байдаггүй тул түүнийг тодорхой хэрэг, маргаанд хэрхэн зөв ойлгон хэрэглэх, хийдэлтэй орон зайг хэрхэн нөхөх зэрэг асуудлыг УДШ тайлбараараа төлөвшүүлэх нь шүүгчийн хараат бус байдалд эерэг нөлөө үзүүлэхээс гадна “эрх зүй тодорхой, тогтвортой байх” зарчмыг хангаж, шударга ёс, хууль ёс амьдралд саадгүй хэрэгжих нэг баталгаа болдог гэжээ.

ҮХЦ-ээс хяналтын шатны шүүхийн чиг үүргийн зорилгыг тодорхойлж, хяналтын журмаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх тохиолдлыг хуульчилсан нь УИХ-ын бүрэн эрхэд хамаарч байх тул тус зохицуулалт нь иргэдийн мэдээлэлд дурдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49.1, 50.1.2, 70.1 болон 16.14-д заасан “давж заалдах эрх”-ийг тус тус зөрчөөгүй гэж дүгнэжээ.

Гэхдээ хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэлэлийг “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, “шүүх хуулийг Улсын Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийн хүрээнд хуульчилсан нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн УДШ-ийн зорилгыг бүрэн хангаагүй, хэргийн оролцогчдын хяналтын шатны шүүхэд хандах боломжийг хязгаарласан буюу тодруулбал, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг алдагдуулсан бусад тохиолдлуудыг УДШ-ээс хянах боломжгүй болгон явцууруулж хуульчилсан нь Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан иргэний шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хөндсөн бөгөөд эрх зүйн хийдэл үүсгэсэн байна гэжээ.

Иймд холбогдох хуулиудын “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, “хуулийг Улсын Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх агуулга бүхий заалтуудыг 2023 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрөөс эхлэн түдгэлзүүлсэн.

1.3. ГАДААД ОРНУУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын асуудал нь он цагийн хувьд тийм ч шинэ ойлголт биш бөгөөд Европ дахь анхны Үндсэн хууль батлагдахаас хамаагүй өмнө буюу 1588 онд батлагдсан Литвийн Их Гүнт улсын Гуравдугаар дүрмийн дагуу хяналтын журмаар гаргах

гомдолд хязгаарлалт тогтоож байсан¹⁹ түүхтэй. Ийнхүү гомдлын үндэслэлийг хязгаарлах болсон гол шалтгаануудын нэг нь тухайн үеийн дээд шатны шүүх асар их ачаалалтай болсноос үүдэн маргаан шийдвэрлэлт урт хугацаагаар хойшлох (зарим маргааныг шийдвэрлэхэд 10 жил зарцуулж байв²⁰) болсон нөхцөл байдлаас улбаатай. Энэ байдал нь эрх зүйн хөгжлийн явцад “шүүхийн тогтолцоо дахь Дээд шүүхийн чиг үүрэг юу вэ?” гэх асуулт руу хөтөлсөн бөгөөд хариулт нь “тэргүүн ээлжид шүүхийн шийдвэрийн нэгдмэл байдлыг хангах, хууль тогтоомжийг хөгжүүлэх, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, шийдвэрээрээ дамжуулан доод шатны шүүхүүдэд хууль хэрэглээний нэгдмэл ойлголт түгээх, улмаар хуулийг хэрэглэхэд урьдчилан таамаглах боломжтой байх явдлыг хангах²¹” хэмээн тодорхойлоход хүргэжээ.

Дээд шүүхийн чиг үүргийг тодорхойлж буй энэхүү шинэ хандлага болон практик шаардлагын үүднээс улс орнууд хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтуудыг дотоодын хууль тогтоомждоо ээлж дараалан хуульчилж эхэлсэн бөгөөд дийлэнх улс орнуудын хувьд Үндсэн хуулийн зөрчил болохгүй гэж, хэрэгжүүлсээр ирсэн ба энэ эгнээнд шинээр улс орнууд нэгдсээр байна.

Харин Итали, Унгар, Чех зэрэг улсын хувьд тус зохицуулалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн хүчингүй болгосон.²² Тухайлбал, БНИУ нь Үндсэн хуулиараа иргэний шүүхэд хандах эрхийг өргөн хүрээнд тогтоож, иргэн нь шүүхийн шийдвэр бүрд давж заалдах эрхтэй (against every judgement) гэж тусгасан байна. Иймд хяналтын гомдлын шалгуур нь шүүхэд хандах эрхийг зөрчих тухай шийдвэрийг тус улсын Үндсэн хуулийн шүүх

19 Rimvydas Norkus (President of the Supreme Court of Lithuania), “The Filtering of Appeal to the Supreme Court”, Network of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin Conference, 2015, p1, available at: <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf>

20 Мөн тэнд, 2 дахь тал.

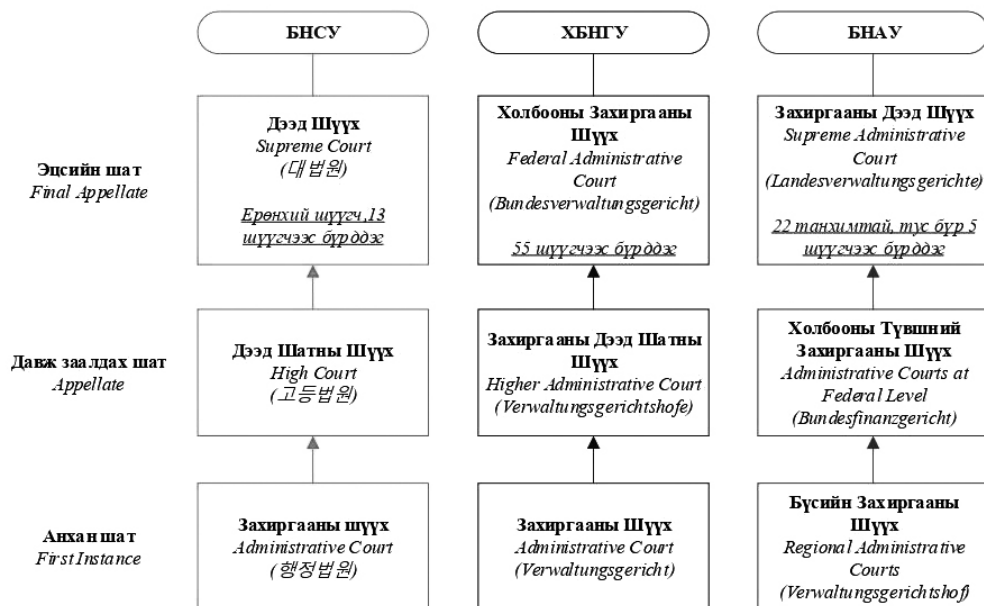
21 Мөн тэнд, 7-8 дахь тал.

22 Мөн тэнд, 3 дахь тал.

гаргасан ба Дээд шүүх нь хэргийн маш өндөр ачаалалтай, жилд 30,000 орчим маргааныг шийдвэрлэдэг ажээ.

Судалгааны энэхүү хэсэгт хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох чиг хандлага бүхий зарим улсын захиргааны хэргийн шүүхийн шатлалын зураглалыг харуулав.

Хүснэгт 2: Харьцуулан судалсан улсуудын шүүхийн тогтолцооны зураглал (Захиргааны хэрэгт)



Дээрх улсуудад, захиргааны хэргийн шийдвэрт хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэслэл болон процессын зохицуулалтыг доор харьцуулав.

Хүснэгт 3: Захиргааны хэрэгт хяналтын журмаар гомдол гаргах
зохицуулалт (Харьцуулсан судалгаа)

	ХБНГУ (Бие даасан дээд шүүхүүдтэй)		БНСУ (Танхимд үл хуваагдах, нэгдмэл цул бүтэцтэй дээд шүүхтэй)	БНАУ (Бие даасан дээд шүүхүүдтэй)
	Захиргааны дээд шатны шүүх	Холбооны Захиргааны шүүх		
Хяналтын гомдолд тогтоосон үндэслэл	Хууль хэрэглээний болон үйл баримтын хяналттай холбоотой дараах үндэслэл: 1. Шийдвэрийн үнэн зөв эсэхэд ноцтой эргэлзээ байгаа; 2. Онцлог үйл баримт бүхий, эсхүл хууль зүйн хувьд ээдрээ төвөгтэй маргаан; 3. Суурь ач холбогдол бүхий маргаан; 4. Шүүхийн шийдвэр нь Дээд шатны шүүх, Холбооны шүүх, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн хамтарсан шүүх, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрүүдээс зөрүүтэй бол; 5. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гарсан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн. ²³	Зөвхөн хууль хэрэглээтэй холбоотой дараах үндэслэл: 1. Суурь ач холбогдол бүхий маргаан; 2. Шүүхийн шийдвэр нь Дээд шатны шүүх, Холбооны шүүх, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн хамтарсан шүүх, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрүүдээс зөрүүтэй бол; 3. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гарсан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн. ²⁴	1. Шүүхийн шийдвэр нь Үндсэн хууль зөрчсөн, эсхүл Үндсэн хуулийг үндэслэлгүй тайлбарласан; 2. Шүүхийн шийдвэрээр тушаал, дүрэм, захирамж нь аливаа хуулийг зөрчсөн эсэхийг үндэслэлгүй шийдвэрлэсэн; 3. Шүүх аливаа хууль, тушаал, дүрэм, захирамжийг УДШ-ийн өмнөх жишигт нийцүүлэлгүй тайлбарласан; 4. Аливаа хууль, захирамж, дүрэм, захирамжийг тайлбарлах тухай УДШ-ийн жишиг журам байхгүй, эсхүл УДШ-ийн өмнөх тогтоолыг өөрчлөх шаардлагатай; 5. Аливаа хууль, бусад хууль тогтоомжийг ноцтой зөрчсөн. ²⁵	Чухал ач холбогдол бүхий хууль, эрх зүйн асуудал. ²⁶

23 Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), Federal Law Gazette I page 846, Section 124.2. Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html

24 Мөн тэнд.

25 Act on special concerning procedure for trial by the Supreme court, Available at: <https://www.law.go.kr/> [Сүүлд үзсэн: 2023.03.19] 4 дүгээр зүйл

26 Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European

Гомдлыг хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх процесс	Шийдвэрлэх эрх бүхий этгээд: Ердийн дээд шүүх/Холбооны дээд шүүх Шийдвэрийн төрөл: Захирамж Захирамжид тавигдах шаардлага: Товч үндэслэлийг тайлбарласан байх ²⁷	Урьдчилсан хяналт: Нэг шүүгч Шийдвэрлэх эрх бүхий этгээд: Танхимын шүүгчид (3-5 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй)	Шийдвэрлэх эрх бүхий этгээд: Захиргааны дээд шүүх
---	---	---	---

Дээрх улсуудын хувьд, Дээд шүүх захиргааны хэргийг хүлээн авч хянах үндэслэл нь түүний үндсэн чиг үүрэг болох (i) хууль хэрэглээний зөрүүг арилгаж, нэгдмэл байдлыг хангах, (ii) хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчлийг арилгах буюу урьдчилан сэргийлэх, (iii) эрх зүйг хөгжүүлэх зэрэг гурван талт чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байна. Ялангуяа эрх зүйг хөгжүүлэх үндэслэлийг хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүргээс тусад нь бие даасан үндэслэл болгон хуульчилсан нь анхаарал татна. Тодруулбал:

1. Хууль хэрэглээний зөрүүг арилгаж, нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шүүхүүд Үндсэн хууль, бусад хуулийг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн, шүүхийн жишиг шийдвэрээс өөрөөр шийдвэрлэсэн зэрэг тохиолдлыг улс орнууд Дээд шүүхийн хяналтад хамааруулсан байна. Хуулийг зөрүүтэй хэрэглэх нь аль нэг шүүх хуулийг буруу ойлгосноос эхлэлтэй бөгөөд энэ нь дахин давтагдах шинжтэй “бүтцийн далд аюул”-ыг дагуулна²⁸ гэж үздэг тул энэ аюулыг арилгах үүргийг, шүүхийн тогтолцооны дээд шатны шүүхэд оноодог ажээ.

ХБНГУ-ын хувьд, “Шүүхийн шийдвэр нь Дээд шатны шүүх, Холбооны шүүх, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн хамтарсан шүүх, Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрүүдээс

Union, “Tour of Europe Contribution of Austria”, 2015, p16, available at: https://www.aca-europe.eu//en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf

27 Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), Federal Law Gazette I page 846, Section 124a (5). Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html

28 Peter Gottwald (Professor of Law, Universität Regensburg), “Review Appeal to the German Federal Supreme Court after the Reform of 2001”, p4, Available at: <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/c4got.pdf>

зөрүүтэй гарсан” хэмээх үндэслэлийг тогтоосон бөгөөд энэхүү үндэслэлийн хүрээнд шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ дээд шатлалын шүүхүүдийн тогтсон практикаас зөрүүтэй²⁹ буюу өөрөөр шийдвэрлэсэн хэрэг маргаануудыг хүлээн авч хянадаг байна.

2. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчлийг арилгах буюу урьдчилан сэргийлэх хүрээнд, хууль тогтоомжийг ноцтой зөрчсөн, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гаргасан гэх үндэслэлийг нийтлэгээр хуульчилжээ. ХБНГУ-ын хувьд, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гэдэгт Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа дахь хүний эрх, эрх чөлөө болон тэгш эрхийн зарчмыг зөрчсөн³⁰ асуудлыг хамааруулан, онцгойлон анхаардаг.

3. Дээрх хоёр чиг үүргээс гадна Дээд шүүх нь тухайн эрх зүйн тогтолцоондоо эрх зүйг хөгжүүлж, боловсронгуй болгох (development and improvement of the law) чиг үүрэгтэй гэсэн хандлага өнгөрсөн зууны сүүл үеэс³¹ өргөн дэлгэрсэн бөгөөд судалгааны хүрээнд хамаарах улсууд нь тус чиг үүргийг дотоодын хууль тогтоомждоо бие даасан гомдол зөвшөөрөгдөх шалгуур, үндэслэл болгон хуульчилж, хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, БНАУ-ын захиргааны хэргийн Дээд шүүхээс гомдол хүлээн авах үндэслэлийг “чухал ач холбогдол бүхий хууль, эрх зүйн асуудал” хэмээн ерөнхий хуульчилсан бөгөөд энэ нь (i) тухайн асуудлаар өмнө захиргааны хэргийн дээд шүүхийн шийдвэр, дүгнэлт гарч байгаагүй, (ii) хууль хэрэглээний зөрчилтэй, эсхүл

29 Federal Office for Migration and Refugees of German, “Appeals against the Decision”, 2019, available at: <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Rechtsmittel/rechtsmittel-node.html>

30 Мөн тэнд, 4 дэхь тал.

31 Хорьдугаар зууны сүүлч үеэс дээд шүүхүүд нь нийтийн зорилго (public function)-д түлхүү үйлчлэх ёстой хэмээр үзэл санаа дэлгэрсэн. Дэлгэрэнгүйг: <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf> Тухайлбал, 1970-аад онд ХБНГУ анх удаа “general public importance” буюу нийтийн ач холбогдол бүхий маргааныг дээд шүүх хүлээн авах зохицуулалтыг хуульчилсан. Дэлгэрэнгүйг: <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/c4got.pdf>

(iii) тухайн шүүх холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэглээгүй гэсэн гурван тохиолдлыг хамааруулж үздэг.³²

ХБНГУ-ын хувьд эрх зүйг хөгжүүлэх хүрээнд (i) тухайн маргаан нь онцлог үйл баримт бүхий, эсхүл хууль зүйн хувьд ээдрээ төвөгтэй бол, (ii) суурь ач холбогдол бүхий маргаан бол гэсэн хоёр үндэслэлийг хуульчилсан ба “онцлог үйл баримт бүхий маргаан” гэдэгт төдийлөн тодорхой болоогүй эрх зүйн маргаан байгаа³³ буюу шүүхээр шийдвэрлэгдэж байгаагүй маргааныг хамааруулдаг. Харин “суурь ач холбогдол бүхий маргаан” гэдэгт тухайн маргаан нь нийтэд чухал буюу үр дагавар нь олон нийтийн ашиг сонирхолд онцгой нөлөө үзүүлэхүйц бөгөөд тухайн асуудлыг дээд шатны шүүхээс эцэслэн шийдвэрлэх замаар тодорхой болгох шаардлага бүхий³⁴ маргааныг ойлгодог байна.

Харин (i) хүчин төгөлдөр хуулиар зохицуулагддаг (ii) аливаа маргаангүй дүрэм, журмыг хэрэглэн зохицуулдаг (iii) дүгнэлт нь ерөнхийдөө үйл баримтад тулгуурласан зэрэг тохиолдлыг Дээд шүүхээр шийдвэрлүүлэх зайлшгүй шаардлага бүхий суурь ач холбогдолтой маргаанд тооцдоггүй ажээ.

Нэгдүгээр бүлгийн агуулгад үндэслэн дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Үүнд:

1. Онолын хувьд, шүүхийн тогтолцоонд Дээд шүүх нь “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах”, “эрх зүйг хөгжүүлэх” чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ба энэ нь Үндсэн хуульд тусгагдсан “хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх”, “шүүхэд шударгаар шүүлгэх” эрхийг хангах

32 Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, “Tour of Europe Contribution of Austria”, 2015, p16, available at: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf

33 Federal Office for Migration and Refugees of German, “Appeals against the Decision”, 2019, available at: <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Rechtsmittel/rechtsmittel-node.html>

34 Peter Gottwald (Professor of Law, Universitdt Regensburg), “Review Appeal to the German Federal Supreme Court after the Reform of 2001”, p3, available at: <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/c4got.pdf>

механизм болдог. Энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжийг Дээд шүүхэд бүрдүүлэх үүднээс хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох хандлагыг олон улсад онолын үндэслэлтэйгээр хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлсэн бол манай улсын хувьд 2021 онд батлагдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-аар хэрэгжиж эхэлсэн.

2. Үзэл баримтлалын хувьд, хууль тогтоогчийн зүгээс УДШ-ийн зорилгыг Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.5-д “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” гэж тодорхойлоод, хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтыг хуульчлахдаа шүүхийн тогтолцоонд гүйцэтгэх хяналтын шатны чиг үүргийг анхааран авч үзсэн байна. Түүнчлэн “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлүүд нь хяналтын шатны шүүхээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах үндсэн зорилгын хүрээнд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд шүүхийн шатлал, түвшин үл харгалзан нэгдмэл бус хэрэглээг халах, нэгдмэл хэрэглээг зүгшрүүлэх; харин “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлийн тухайд зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, шүүхээс гаргасан процессын зөрчлийг арилгах, урьдчилан сэргийлэх үзэл баримтлалтай хуульчилжээ. Энэхүү материаллаг зохицуулалтын хэрэгжилтийг үр нөлөөтэй хангах үүднээс “Хяналтын шатны шүүх гомдлыг хүлээн авснаас хойш 21 хоногийн дотор танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэж, дөрөв, түүнээс дээш шүүгч хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх талаар санал гаргавал энэ тухай тогтоол гаргана” гэж процессын зохицуулалтыг хуульчилсан нь танхимын бүх шүүгчдийн оролцоог хангах, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад ач холбогдолтой маргааныг сонгож

хянан шийдвэрлэх боломжийг хяналтын шатны танхимын шүүгчдэд өөрсдөд нь олгох замаар шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах механизмыг бүрдүүлэхийг зорьсон.

3. Түүнээс гадна хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын 10 орчим хувийг УДШ хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцэж байгаа буюу бусад 90 гаруй хувьд нь хэрэг давж заалдах шатны шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдэх болж, шүүхийн тогтолцоонд гүйцэтгэх чиг үүрэг, ач холбогдол нэмэгдсэн тул давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг мөн адил уялдуулан, боловсронгуй болгож хуульчлах нь хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтаас урган гарсан шаардлага мөн.
4. Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын талаарх ҮХЦ-ийн дүгнэлт нь эх газрын эрх зүйн бүлийн улсуудын түгээмэл чиг хандлагын дагуу Дээд шүүхийн зорилго, чиг үүргийг тодорхой болгож, хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтыг хүлээн зөвшөөрч, хууль хэрэглээний нэгдмэл бус байдлыг бий болгох бусад үндэслэлийг хуульчлах замаар эрх зүйн хийдлийг арилгах боломжийг УИХ-д олгосон байна.
5. Харьцуулсан судалгааны хүрээнд судалсан, БНАУ, ХБНГУ, БНСУ зэрэг гурван улсын тухайд Дээд шүүхэд хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох үзэл баримтлалын дагуу холбогдох зохицуулалтыг тодорхойлж, хэрэгжүүлж буйгаас үзэхэд Дээд шүүхийн гурван талт чиг үүрэг (үүнд, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, эрх зүйг хөгжүүлэх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчлийг хянах)-ийг хэрэгжүүлэхэд хөшүүрэг болох үндэслэлүүдийг хуульчилсан байна.

ХОЁР. ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГАРГАХ ГОМДОЛД ҮНДЭСЛЭЛ ТОГТООХ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТ

2.1. СУДАЛГААНЫ ХАМРАХ ХҮРЭЭ БА ГОМДЛЫГ ХЯНАЛТЫН ШАТНЫ ШҮҮХ ХУРАЛДААНААР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХЭЭС ТАТГАЛЗСАН, ХҮЛЭЭН АВСАН ТОГТООЛД ХОЛБОГДОХ СТАТИСТИК МЭДЭЭЛЭЛ

УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас 2021 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2022 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрийг хүртэлх нэг жилийн хугацаанд нийт 452 тогтоол гарсан бөгөөд үүнээс 413 тогтоол нь энэхүү судалгааны хүрээнд хамаарч байна. Тодруулбал, уг хугацаанд хамаарах шүүгчийн сахилгын хэрэгтэй холбоотой 11 тогтоол, хэрэг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй холбоогүй 6 тогтоолыг тус тус хөндөөгүй болно.

Харин Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.5, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 123 дугаар зүйлийн 123.2, 124 дүгээр зүйлийн 124.3-д заасан зохицуулалтын дагуу гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас шийдвэрлэж буй байдал; УДШ тухайн хэрэг маргааныг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэхдээ, гомдлыг хүлээн авсан үндэслэлд эрх зүйн дүгнэлт өгч шийдвэрлэсэн байдал; мөн хуульд заасан гомдлын үндэслэл нь УДШ-ээс зорилго, чиг үүргээ онол зарчмын хүрээнд, олон улсад хэвшсэн түгээмэл хандлагын дагуу хэрэгжүүлэх

механизмыг хангасан асуудалд дүн шинжилгээ хийх нь энэхүү судалгааны зорилго болно.

ЗХШХШтХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасны дагуу хяналтын журмаар гаргасан гомдолтой холбоотой нийт 435 тогтоол байх хэдий ч үүнээс 22 тогтоол нь гомдлыг буцаасан, гомдол гаргаагүйд тооцсон агуулгатай бол гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар “хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн” эсхүл “хэлэлцүүлэхээс татгалзсан” гэж шийдвэрлэсэн 413 тогтоол байна. Тэдгээрийг хүснэгтээр харуулбал доорх утгатай байна:

Статистик 2: УДШ-д гаргасан гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг ЗХТ-аас шийдвэрлэсэн тогтоолын тоон мэдээлэл (2021.03.01-2022.03.01)

№	Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэсэн байдал	Хамаарах тогтоолын тоон мэдээлэл
1	ЗХШХШтХ-д заасан үндэслэлээр гомдлыг буцаасан	17
2	Гомдол гаргаагүйд тооцсон	2
3	Гомдол хэлэлцэхийг хойшлуулсан	3
4	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн буюу гомдлыг хүлээн авсан	49
5	Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан	364
Нийт гомдол		435

Эдгээр тогтоолд холбогдох дүн шинжилгээг “хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн”, “хэлэлцүүлэхээс татгалзсан” гомдлын төрлөөр хоёр ангилж, энэхүү судалгааны 2.2 болон 2.3 дахь хэсэгт тус тус дүн шинжилгээ хийсэн болно.

УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны (i) оролцсон шүүгчийн тоо, түүнээс (ii) гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх санал гаргасан шүүгчийн тоо болон (iii) гомдлыг хүлээн авснаас хойш 21 хоногийн дотор

танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцүүлсэн эсэх нь “гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх ажиллагааны бүрдэл хэсгүүд” тул энэхүү судалгаанд ач холбогдолтой гэж үзэн судалгааны хамрах хүрээ болох нэг жилийн хугацаан дахь тоон мэдээллийг дараах утгаар танилцуулж байна. Үүнд:

- Статистик 3: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг УДШ-д хүлээн авснаас хойш ямар хугацаанд ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцсэн талаарх мэдээлэл;
- Статистик 4: Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон шүүгчдийн тоон мэдээлэл;
- Статистик 5: Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх санал гаргасан ЗХТ-ын шүүгчийн тоо (хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд);

Түүнчлэн хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэл тогтоосон энэхүү шинэлэг зохицуулалттай холбоотойгоор хяналтын журмаар гомдол гаргасан этгээдийн мэдээлэл (Статистик 6), цаашлаад маргааны төрлийн мэдээллийг нийт гомдлын хүрээнд (Статистик 7) болон хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн буюу хүлээн авсан гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (Статистик 8), хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (Статистик 9) тус бүрээр гаргаж, дүн шинжилгээ хийсэн. Энэ мэдээлэл нь цаашид хяналтын журмаар гомдол гаргах этгээдүүд болон УДШ-ийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилго нь эдгээр үзүүлэлттэй ямар харилцан хамааралтай байгааг тодорхойлоход ач холбогдолтой юм.

Статистик 3: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг УДШ-д хүлээн авснаас хойш ямар хугацаанд ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцсэн талаарх мэдээлэл (2021.03.01-2022.03.01)

Гомдлыг шийдвэрлэсэн хугацаа	Шийдвэрлэсэн гомдлын тоо	Нийт гомдолд эзлэх хувь
1-7 хоног	29	7%
7-14 хоног	201	48.7%
14-21 хоног	149	36.1%
Хугацаа сунгасан	3	0.7%
21-ээс дээш хоног	31	7.5%
Нийт	413	100%

ЗХШХШТХ-ийн 124 дүгээр зүйлийн 124.3 дахь хэсэгт заасны дагуу УДШ гомдлыг хүлээн авснаас хойш 21 хоногийн дотор хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэсэн агуулгаар тогтоол гаргах зохицуулалттай.

Судалгаанд хамаарах 413 гомдлын хувьд, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлэсэн байдлыг үзэхэд, нийт гомдлын 91.8 хувь буюу нь 379 гомдлыг 21 хоногийн дотор шийдвэрлэсэн, 0.7 хувь буюу 3 гомдлыг хэлэлцэх бүрэлдэхүүн хүрээгүй шалтгаанаар хойшлуулсан, 7.5 хувь буюу үлдсэн 31 гомдлыг 21-ээс дээш хоногийн дараа хэлэлцсэн үзүүлэлтэй байна.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хүлээн авсан хийгээд ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцсэн хуанлийн хугацаа, УДШ-ийн цахим хуудаст байршуулсан цаг үеийн мэдээлэл, энэ бүлгийн 2.1-д дурдсан судалгаанд хөндөөгүй 17 тогтоолоор шийдвэрлэсэн асуудал зэргийг харьцуулан үзвэл, 21-ээс дээш хугацаанд хэлэлцсэн энэ 31 гомдлын хувьд хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг УДШ-ийн ЗТХ-д хүлээн авснаас хойших 21 хоногийн хугацаанд шүүгчид ээлжийн амралттай, эсхүл өвчтэй байсан байсан; зарим тохиолдолд шүүгч гомдлыг хэлэлцэх хуралдаанаас хуульд заасан үндэслэлээр татгалзан



гарсан зэргээр нийт шүүгчийн хуралдааны ирц бүрдээгүй; КОВИД-19 цар тахлын үед Улсын онцгой комиссоос тогтоосон хөл хорионы дэглэмээс үүдэн УДШ-ээс хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах боломжгүй байсан зэрэг нөхцөл байдлаас үүдэлтэй байгааг тэмдэглэв.

Нөгөө талаар хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцүүлэх хугацааг сунгах харилцааг ЗХШХШТХ-иар тухайлан зохицуулаагүй. Гомдол хэлэлцэх шүүх хуралдааныг хойшлуулах нь гомдол хэлэлцэх ажиллагааг удаашруулах, хэргийн оролцогчдод хүндрэл учруулахаас илүүтэйгээр асуудлыг бүрэн дүүрэн судалж байж, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргаж, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зарчим бодитоор хэрэгжих тул эдгээр нөхцөл байдлыг харгалзан танхимын нийт шүүгчийн хуралдааныг хойшлуулах үндэслэл, хугацаа зэргийг цаашид журамлах шаардлагатайг дээрх судалгаанаас харж болно.

Гомдол хэлэлцэх ажиллагаа хойшлох нь түүнийг мэргэшсэн шүүгчид шийдвэрлэх, хууль хэрэглээний нэгдмэл хэрэглээ тогтоох зарчмын ач холбогдолтой боловч нөгөө талаар гомдол хэлэлцэх ажиллагаа удаашрах, үүний улмаас хэргийн оролцогчдод хүндрэл учруулах үр дагавартай.

Статистик 4: Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон шүүгчийн тоо (2021.03.01-2022.03.01)

Танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон шүүгчийн тоо	Хэлэлцсэн гомдлын тоо	Танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны тоонд эзлэх хувь	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын тоо
8 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй	35	8%	7 (20%)
6 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй	280	68%	36 (12.9%)
5 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй	98	24%	6 (6%)

ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны ирцийн хувьд, нийт 413 гомдлын 8 хувийг 8 шүүгчийн буюу бүрэн бүрэлдэхүүнтэйгээр, олонх буюу 68 хувийг 6 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр, 24 хувийг 5 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр тус тус хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэжээ. Дээрх статистикаас үзвэл, маргааныг хяналтын журмаар шийдвэрлэх эсэхийг шийдвэрлэж буй УДШ-ийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцох шүүгчийн тоо нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх гомдлын тоотой шууд хамааралтай (цөөн шүүгч-УДШ-ээр хэлэлцэх гомдол цөөн; олон шүүгч-УДШ-ээр хэлэлцэх гомдол харьцангуй олон) байна. Ийнхүү танхимын нийт шүүгчийн тухайн хуралдаанд оролцох шүүгчийн тоо харилцан адилгүй байсан тул оролцох шүүгчийн босгыг УДШ-ийн Шүүгчдийн зөвлөгөөний 2022 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 2 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны журам”³⁵-ын 3 дугаар зүйлийн 3.1-д “танхимын нийт шүүгчийн 6-аас доошгүй шүүгч оролцсон хуралдааныг хүчинтэйд тооцно” гэж тогтоожээ. Улмаар танхимын нийт шүүгчийн хуралдаан нь шүүгчдийн дийлэнх олонх нь оролцоноор хүчин төгөлдөр болох, улмаар оролцсон дөрөв ба түүнээс дээш шүүгчийн саналаар гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх шалгуур тогтоосон нь УДШ-ээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгоо хэрэгжүүлэхэд ач холбогдолтой эрх зүйн зохицуулалт болжээ.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга) үйлчилж буй хоёр дахь жилд (2022.03.01-2023.03.01), хяналтын журмаар гаргасан 517 гомдол (хүлээн авахаас татгалзсан, буцаасан, гомдол гаргаагүйд тооцсон г.м ороогүй)-ыг УДШ-ийн ЗХТ хүлээн авснаас 64 гомдлыг хяналтын шатны шүүх

³⁵ Монгол Улсын дээд шүүхийн Шүүгчдийн зөвлөгөөн “Монгол Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны журам” 2022, №2, http://www.supremecourt.mn/files/20223/0_1650445522.pdf

хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэсэн байна. Энэ нь хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын 12.4 хувийг эзлэх бөгөөд эхний жилийн үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.8 хувиар өссөн нь УДШ-ээс энэ журмыг хэрэгжүүлж, танхимын шүүгчийн шүүгчийн хуралдааны ирцийн босгыг тогтоосны шууд үр дагавар гэж тодорхойлж болно.

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэн эхний нэг жил буюу 2021 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2022 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хамарсан тул “Монгол Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны журам”-ыг батлахаас өмнөх үеийн нөхцөл байдалыг хөндөж байгааг онцлох нь зүйтэй.

Статистикаас үзэхэд, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхээр тухай бүр товлосон ЗТХ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд, шүүгчийн ирц бүрэн байх тохиолдолд гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэх магадлал илүү байна.

Тухайлбал, нийт шүүгчийн хуралдаанд ЗХТ-ын 8 шүүгч бүрэн оролцсон тохиолдолд 5 гомдол тутмын нэгийг, харин 5 шүүгч оролцсон тохиолдолд 16 гомдол тутмын нэгийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэснээс үзэхэд, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын тоо нь танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцох шүүгчийн тоотой шууд хамааралтай буюу шүүгчийн тоо олон байх тусам гомдлыг хүлээн авах магадлал нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байна.

Статистик 5: Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх санал гаргасан ЗХТ-ын шүүгчийн тоо (Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд - 2021.03.01-2022.03.01)

Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх санал гаргасан ЗХТ-ын шүүгчийн тоо	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын тоо	Эзлэх хувь /Хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нийт гомдолд/
4	33	67%
5	12	25%
6	4	8%

ЗХШХШТХ-ийн 124 дүгээр зүйлийн 124.3 дахь хэсэгт “Хяналтын шатны шүүх гомдлыг ... танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэж дөрөв, түүнээс дээш шүүгч хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх талаар санал гаргавал энэ тухай тогтоол гаргана” гэж гомдлыг хяналтын журмаар хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх шүүгчийн саналын босгыг заасан. Хуулийн шинэчилсэн найруулга хэрэгжиж эхэлсэн эхний нэг жилийн хугацаанд УДШ-ийн ЗХТ нийт 49 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн байдлыг тийнхүү дэмжсэн санал гаргасан шүүгчийн тоотой харьцуулан үзвэл, эдгээрийн 67 хувьд нь 4 шүүгч дэмжсэн санал гаргасан байна.

Статистик 6: Хяналтын журмаар гомдол гаргасан этгээд /төрөл/-ийн мэдээлэл (2021.03.01-2022.03.01)

Үзүүлэлт	Гомдол гаргасан этгээд		
	Хэргийн оролцогч	Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч	Өмгөөлөгч
Нийт хяналтын журмаар гаргасан гомдлын тоо	93	219	101
Нийт хяналтын журмаар гаргасан гомдолд эзлэх хувь	22.5%	53%	24.5%
Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын тоо	11	30	8
Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдолд эзлэх хувь	22.5%	61.2%	16.3%

Хяналтын журмаар гаргасан гомдолд үндэслэл тогтоох хандлагатай Нидерланд, Франц, БНИУ³⁶ болон БНАУ³⁷ зэрэг зарим улсын хувьд хяналтын гомдлыг зөвхөн мэргэжлийн этгээд (Дээд шүүхэд гомдол гаргах тусгай эрхтэй хуульч эсхүл өмгөөлөгч г.м)-ээр дамжуулан гаргана. Энэ нь нэг талаас, маргааны оролцогчийн хувьд мэргэжлийн этгээдээр дамжуулан гаргаж байгаа тул хяналтын гомдлыг хэлэлцүүлэхээр зөвшөөрөгдөх магадлалыг нэмэгдүүлдэг бол нөгөө талаар, шүүхийн хувьд мэргэжлийн этгээд нь үйлчлүүлэгчдээ зөвлөгөө өгөх замаар хяналтын журмаар гарах үндэслэл бүрдээгүй гомдлыг тодорхой хэмжээгээр бууруулан шүүхийн ачааллыг танахад ач холбогдолтой гэж үздэг аж.³⁸

Манай улсын хувьд дээрхтэй ижил хяналтын гомдлыг заавал мэргэжлийн этгээдээр дамжуулан гаргах шаардлага тогтоогоогүй боловч цаашид эдгээр зохицуулалтууд жигдэрч, гомдол гаргагчийн хувьд гомдлоо хууль зүйн онолын болон практик үндэслэлтэй боловсруулах хэрэгцээ шаардлага өсөн нэмэгдэж, тэр хэрээр дээрх зохицуулалтыг нэвтрүүлэх шаардлага тулгарахыг үгүйсгэхгүй.

Судалгааны хүрээнд хамаарах 413 гомдлын 22.5 хувь буюу 93 гомдлыг хэргийн оролцогч өөрөө гаргасан ба үүнээс 11 гомдлыг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хүлээн авсан нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн 49 гомдлын хувьд мөн 22.5 хувийг эзэлж байна. Харин 219 гомдол буюу нийт гомдлын 53 хувийг итгэмжлэгдсэн

36 Rimvydas Norkus (President of the Supreme Court of Lithuania), "The Filtering of Appeal to the Supreme Court", Network of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin Conference, 2015, p11, available at: <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf>

37 Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, "Tour of Europe Contribution of Austria", 2015, p18, available at: https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf

38 Rimvydas Norkus (President of the Supreme Court of Lithuania), "The Filtering of Appeal to the Supreme Court", Network of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin Conference, 2015, p11, available at: <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf>

төлөөлөгчөөр дамжуулан гаргасан бол үүнээс 30 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нь 61.2 хувийг эзэлсэн.

Бусад 101 гомдол буюу нийт гомдлын 24.5 хувийг өмгөөлөгч гаргасан ба үүнээс 8 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нь 16.3 хувийг эзэлсэн үзүүлэлтээс үзэхэд, хяналтын гомдлыг мэргэжлийн этгээдээр дамжуулан гаргах нь тухайн маргааныг хяналтын журмаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхэд нөлөөлөх ач холбогдол үзүүлэх эсэхийг энэ нэг жилийн хугацаан дахь тоон мэдээллээс дүгнэх боломжгүйг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн, хяналтын журмаар гаргасан дээрх 413 гомдлын 11 тохиолдолд хоёр, түүнээс дээш оролцогч зэрэг гомдол гаргасан бөгөөд үүнээс 2 гомдлыг хяналтын шатны хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн байх ч хэд хэдэн оролцогч (хэргийн оролцогч тус бүр, эсхүл нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээд болон тэдгээрийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгч тус бүр) гомдол гаргах нь түүнийг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхэд зарчмын хувьд харгалзах хүчин зүйл болохгүй, нөлөөлөхгүй болно.

Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нийт 49 гомдлын 21 нь хариуцагч буюу захиргааны байгууллагын (хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн бүх маргааны хувьд хариуцагч нь захиргааны байгууллага байна), 19 нь нэхэмжлэгчийн, 7 нь гуравдагч этгээдийн гомдол бол үлдэх 2 нь хариуцагч болон гуравдагч этгээдээс нэгэн зэрэг гаргасан гомдлоор тус тус хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэжээ.

Дээрх тоо баримтаас үзвэл хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхэд гомдол гаргасан этгээдийн хэн болох харгалзан үзэх хүчин зүйл болохгүй.

Статистик 7: Захиргааны хэрэгт хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (2021.03.01-2022.03.01)

№	Маргааны төрөл	Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын тоо	Нийт гомдолд эзлэх хувь
1	Зөрчил	91	22%
2	Төрийн алба	80	19%
3	Газар	77	19%
4	Ашигт малтмал	35	8%
5	Татвар	28	7%
6	Улсын бүртгэл	21	5%
7	Тендер	17	4%
8	Нийгмийн даатгал	10	3%
10	Барилга	8	2%
11	Төрийн хяналт шалгалт	7	2%
12	Бусад	39	9%

Судалгаанд хамаарах нэг жилийн хугацаанд УДШ-д хяналтын журмаар гаргасан нийт 413 гомдлыг шүүхийн шийдвэрийн www.shuukh.mn цахим сан дахь үзүүлэлтийн дагуу маргааны төрлөөр нь ангилбал, ихэнх буюу 60 орчим хувийг зөрчил, газар болон төрийн албаны маргаан бүрдүүлж байгааг дээрх хүснэгт харуулж байна.

Статистик 8: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (2021.03.01-2022.03.01)

№	Маргааны төрөл	Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын тоо	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нийт гомдолд эзлэх хувь
1	Зөрчил	14	29%
2	Газар	10	23%
3	Төрийн алба	5	10%
4	Төрийн хяналт шалгалт	4	8%
5	Тендер	4	8%
6	Улсын бүртгэл	2	4%
7	Татвар	2	4%
8	Тусгай зөвшөөрөл	1	2%
9	Ашигт малтмал	1	2%

10	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл	1	2%
11	Нийгмийн даатгал	1	2%
12	Барилга	1	2%
13	Төрийн аудит	1	2%
14	Бусад	1	2%
Нийт		49	100%

УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нийт 49 гомдлын 62 хувийг мөн л зөрчил, газар болон төрийн албаны маргаан эзэлж байгаа нь хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын ихэнх хувийг эзэлж буй маргааны төрлүүдтэй дүйцэж, хоорондоо шууд хамааралтай байгааг дээрх хүснэгт дэх тоон мэдээлэл илэрхийлж байна.

Харин төрийн хяналт шалгалттай холбоотой маргаанд хамаарах 7 гомдлын хувьд, хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдлын ердөө 2 орчим хувийг эзэлж байгаа боловч үүнээс 4 гомдлыг хүлээн авсан нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын 8 хувийг эзэлж байгаа нь анхаарал татна. Тодруулбал, энэ төрлийн маргаанд хамаарах хяналтын журмаар гаргасан 7 гомдлоос 4 гомдлыг нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нь 2 гомдол тутмын нэгийг хүлээн авсан, хамгийн өндөр үзүүлэлт гэж үзэхээр байна. Энэ нь тухайн төрлийн маргааны хүрээнд анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэнтэй хамааралтай юу, эсхүл харьцангуй шинэ тутам маргаан байсан эсэхийг дүн шинжилгээ хэсэгт тодруулан авч үзнэ.

Статистик 9: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын маргааны төрөл, тэдгээрийн хувь (2021.03.01-2022.03.01)

№	Маргааны төрөл	Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын тоо	Хэлэлцүүлэхээс татгалзсан нийт гомдолд эзлэх хувь
1	Зөрчил	77	21%
2	Төрийн алба	75	21%
3	Газар	65	18%
4	Ашигт малтмал	31	8.5%
5	Татвар	24	6.5%
6	Улсын бүртгэл	19	5%
7	Тендер	13	4%
8	Нийгмийн даатгал	9	2%
9	Бусад	52	14%

Хүлээн авахаас татгалзсан нийт 364 гомдлын 60 хувийг мөн зөрчил, төрийн алба болон газрын маргаан эзэлж байна. Тодруулбал, хяналтын журмаар гаргасан гомдлын маргааны төрөл нь нийт гомдлын хүрээнд болон хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр, эсхүл хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын маргааны төрлийн хувьд ч ижил буюу 60-62 хувийг газар, төрийн алба, зөрчлийн маргаан бүрдүүлж байна.

Статистик 10: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын нутаг дэвсгэрийн үзүүлэлт (2021.03.01-2022.03.01)

№	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн нутаг дэвсгэрийн харьяалал	Нийт 413 гомдол	Хүлээн авсан гомдлын тоо, хувь
1	Нийслэл	302 (73.1%)	38 (79%)
2	Орон нутаг	111 (26.9%)	10 (21%)

Тус статистикаас үзвэл, УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн 48 гомдлын дийлэнх буюу 79 хувь нь Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн хэрэгт хамаарч байгаа бол орон нутаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэрэг 21 хувийг эзэлж байна.

Статистик мэдээлэлд үндэстэн дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Үүнд:

1. ЗХШХШТХ-ийн 124 дүгээр зүйлийн 124.3 дахь хэсэгт заасны дагуу УДШ гомдлыг хүлээн авснаас хойш “21 хоногийн дотор” танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэх зохицуулалттай боловч шүүгч өөрөө татгалзан гарах, өвдөх, ээлжийн амралттай байх зэргээр гомдлыг шийдвэрлэх бүрэлдэхүүн хүрэлцэхгүй болох зэрэг тодорхой шалтгаанаар хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах боломжгүй тохиолдолд энэ хугацааг сунгах зохицуулалт ЗХШХШТХ-д байхгүй байна. Үүнээс үүдэн гомдол хэлэлцэх ажиллагаа удаашрах, үүний улмаас хэргийн оролцогчдод хүндрэл учруулах, эрхийг зөрчих тохиолдол үүсэж байна. Иймд, хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг танхимын нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хэлэлцэх хугацаа сунгах үндэслэлийг хуулиар тодорхойлж, нарийвчлан журамлах шаардлага үүсч байна.
2. Танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцож буй шүүгчийн тоо нь гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэх шийдвэрт шууд хамааралтай байсан тул 2022 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдрийн Шүүгчдийн зөвлөгөөний 2 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны журам”-д “танхимын нийт шүүгчийн 6-аас доошгүй шүүгч оролцсон хуралдааныг хүчинтэйд тооцно” гэж зохицуулсан нь танхимын нийт шүүгчийн тооноос хамааран гомдол зөвшөөрөгдөх харилцан хамаарлыг зохистойгоор шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой байна.
3. Хяналтын журмаар гаргасан гомдолд үндэслэл тогтоодог зарим улсын хувьд, зөвхөн мэргэжлийн этгээд (Дээд шүүхэд гомдол гаргах тусгай эрхтэй хуульч эсхүл өмгөөлөгч г.м)-ээр дамжуулан гомдол гаргадаг бөгөөд энэ нь гомдол

зөвшөөрөгдөх магадлалыг өсгөх, шүүхийн ачааллыг бууруулахад үр нөлөөтэй байдаг.

4. Хяналтын журмаар гаргасан, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд хэргийн оролцогч, эсхүлитгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, эсхүл мэргэжлийн этгээдээр дамжуулах, эсхүл хэд хэдэн оролцогч зэрэг гаргах нь гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхэд харгалзах хүчин зүйл болохгүй байна. Түүнчлэн гомдлыг хариуцагч, эсхүл нэхэмжлэгч, эсхүл гуравдагч этгээд гаргасан байх нь түүнийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр зөвшөөрөгдөхөд нөлөө үзүүлээгүй байна.
5. Хяналтын журмаар гомдол гаргасан, хэлэлцүүлэхээс татгалзсан болон хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нийт гомдлын 60 орчим хувийг зөрчил, газар болон төрийн албаны маргаан тус тус эзэлж байна. Харин төрийн хяналт шалгалттай холбоотой шинэ тутам маргааны хувьд хяналтын журмаар гаргасан нийт гомдолд бага хувийг эзэлж байгаа боловч хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдолд эзлэх хувь өндөр байгаагаас үзэхэд Дээд шүүх эрх зүйн хөгжилд үр нөлөө бүхий маргааныг шийдвэрлэх эрмэлзэлтэй байгаа нь харагдана.
6. Нийт хяналтын журмаар гаргасан болон шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд орон нутгаас эсхүл нийслэлээс гаргасан эсэх нь гомдол зөвшөөрөгдөхөд төдийлөн хамааралгүй байна. Энэ нь Монгол Улс нэгдмэл эрх зүйн тогтолцоотой болохын хувьд УДШ-ийн улс орон даяар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэгт нийцэх юм.

2.2. ГОМДЛЫГ ХЯНАЛТЫН ШАТНЫ ШҮҮХ ХУРАЛДААНААР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХЭЭС ТАТГАЛЗСАН ТОГТООЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

УДШ-ийн ЗХТ нь хяналтын журмаар гаргасан нийт 435 гомдлоос 364 гомдлыг нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан. Танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны эдгээр тогтоолоос үзэхэд “... хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх талаар дөрөв, түүнээс дээш шүүгч санал гаргаагүй; уг гомдол нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан үндэслэлүүдэд хамаарахгүй” гэж татгалзсан үндэслэлийг нийтлэг байдлаар тодорхойлно.

Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан 364 гомдлын хүрээнд, тухайн хэргийг анхан болон давж заалдах шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байдлыг судлан үзвэл Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн тохиолдол хамгийн их буюу 45 хувийг эзэлж байна.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянасан давж заалдах шатны шүүхийн магадлалын утгыг доорх үзүүлэлтээр дэлгэрэнгүй харуулав.

Статистик 11: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлуудыг давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрлэсэн байдал (2021.03.01-2022.03.01)

№	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалын утга	Захиргааны хэргийн тоо	Эзлэх хувь
1	Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн	166	45%
2	Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан	99	27.5%

3	Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож,	(i) нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон	39	10.5%
		(ii) нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг, эсхүл бүхэлд нь хангасан	13	4%
		(iii) хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцаасан	42	12%
		(iv) хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан	5	1%
Нийт			364	100%

Харин нийт шийдвэрийн 55 хувьд нь давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, эсхүл хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн ба анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн; давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг өөрчилж, хүчингүй болгох замаар анхан шатны шүүхээс өөр (эсрэг) шийдэл гаргасан; байх боловч хяналтын шатны шүүхээс эдгээр тохиолдлыг ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд хамааруулаагүй учраас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан байна.

Судалгааны багийн хувьд, дээрх тохиолдлуудыг нарийвчлан судлахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан хяналтын журмаар гомдол гаргах 3 үндэслэлийг харгалзан үзэж, шүүлт хийсэн. Тодруулбал, УДШ-ийн хүлээн авахаас татгалзсан гомдлын тухайд, давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн тохиолдлуудад хууль хэрэглээ, шийдэл зөрүүгүй байх тул энэ төрлийн шийдэл бүхий шийдвэр, магадлалд дүгнэлт хийгээгүй.

Мөн анхан шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гарсан ноцтой зөрчлийг залруулж зөвтгөх зорилгоор хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцааж шийдвэрлэж байгаа нь шүүхийн тогтолцоон дахь давж заалдах шатны шүүхийн бүрэн эрх, чиг үүрэгт хамаарахаас бус, хууль

хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах Дээд шүүхийн зорилгод нийцэхгүй. Энэ агуулгаар тайлбарлавал шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцааж байгаа давж заалдах шатны шүүхийн магадлалд хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг УДШ хүлээн авахаас татгалзах нь Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль болон ЗХШХШТХ-ийн үзэл баримтлалд нийцнэ.

Тиймээс Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, ЗХШХШТХ-ийн 121 дүгээр зүйлийн 121.1.3-д заасны дагуу хэргийг хэрэгсэхгүй болгон, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан 5 захиргааны хэрэг, мөн хуулийн 121.1.4-д заасны дагуу анхан шатны шүүхээр дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан 42 захиргааны хэрэгт нарийвчилсан дүн шинжилгээ хийгээгүй болно.

Харин Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 121 дүгээр зүйлийн 121.1.1, 121.1.2-т заасны дагуу анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгосон буюу тухайн хэргийн хувьд анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд эсрэг шийдэл гаргасан 52 захиргааны хэргийг нарийвчлан судалсан.

Ийнхүү ЗХШХШТХ-ийн 121 дүгээр зүйлийн 121.1.1 болон 121.1.2-т заасны дагуу “нэхэмжлэлийг хангасан анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон”, эсхүл “нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсэг, эсхүл бүхэлд нь хангасан” тухайн тохиолдлуудад анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдлыг харьцуулан үзэхэд, судалсан 52 магадлалын 50 орчим хувь нь анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгосон үндэслэлээ “анхан шатны шүүх хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг буруу үнэлсэн”,

“анхан шатны шүүх хэрэгт авагдсан зарим нотлох баримтыг үнэлээгүй”, эсхүл “анхан шатны шүүх маргааны үйл баримтыг зөв дүгнээгүй” гэж дурдсан буюу эдгээр нь хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдлаас үүдсэн эрх зүйн маргаан биш бол бусад тохиолдолд анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй тайлбарлаж, эсрэг шийдэл гаргасан тохиолдлууд ч байна. Тэдгээрийг тоймлон үзүүлбэл:

Хүснэгт 4: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гомдлын хувьд анхан болон давж заалдах шатны шүүх хэргийг зөрүүтэй шийдвэрлэсэн зарим тохиолдол

№	Хэргийн мэдээлэл	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал
1	Нэхэмжлэгч: Э ХХК Хариуцагч: Баянзүрх дүүргийн Газар зохион байгуулалтын алба Маргааны төрөл: газар Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хучингүй болгож, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.	Газар ашиглах гэрээг шинэчлээгүй байхад эрх бүхий байгууллага газар ашиглах төлбөрийг нэмсэн гэх үндэслэлээр нэхэмжлэгчээс газрын төлбөрийг нэмэгдүүлэн шаардсан хариуцагчийн үйлдэл хуульд нийцэхгүй гэж үзэж, энэ төрлийн харилцаанд Газрын төлбөрийн тухай хуулийн 7.1, Газрын тухай хуулийн 34.6.6, 34.8-д заасны дагуу нэхэмжлэгч компани газрын төлбөрөө гэрээнд заасан хугацаа, хэмжээний дагуу төлнө гэж тайлбарлаж, талуудын хооронд байгуулсан Газар эзэмших гэрээг энэ харилцаанд баримтална гэж үзсэн. Улмаар нэхэмжлэгчийн “Баянзүрх дүүргийн Газар зохион байгуулалтын албаны 2020.02.28-ны өдрийн 13/942 дугаар албан бичгийг хүчингүй болгож, газрын төлбөрийг 2015/208 дугаар гэрээнд заасны дагуу тооцуулахыг даалгах” нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн. <i>НДЗХАИШШ-ийн 2020 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн 751 дцгээр шийдвэр</i>	Магадлал 1 Газрын тухай хуулийн 34.6.6-д “Газар эзэмших гэрээнд газрын төлбөр төлөхтэй холбоотой үүргийг тусгах”-аар заасан нь эрх бүхий этгээдээс тогтоосон нэгж кв газрын төлбөрийг тухайн эзэмшиж, ашиглаж буй газрын хэмжээгээр тооцож, нийт төлөх төлбөр болон тухайн жилд төлбөрийг хэрхэн хувааж төлөх хугацааг л тодорхойлох агуулгыг илэрхийлэхээс бус тус хуулийн 7.2-т зааснаар газрын төлбөрийн хэмжээ, түүнийг хөнгөлөх, чөлөөлөх журмыг гагцхүү хуулиар тогтооно, өөрөөр хэлбэл газрын төлбөрийн хэмжээг талууд гэрээгээр тогтоодоггүй. Иймд талуудын хооронд байгуулсан гэрээг шинэчлэх шаардлагагүй бөгөөд энэ нь хуульд нийцсэн стандарт нөхцөл бүхий, талууд харилцан тохиролцдоггүй гэрээ байдаг тул гэрээнд заасан хэмжээгээр бус хуульд заасан хэмжээгээр төлнө гэж тайлбарлаж, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн. <i>ЗХДЗШШ-ийн 2021 оны 03 дугаар сарын 11-ний өдрийн 130 дугаар магадлал</i>



2	<p>Нэхэмжлэгч: Иргэн С Хариуцагч: Увс аймгийн Татварын хэлтсийн татварын улсын байцаагч Маргааны төрөл: зөрчил Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.</p>	<p>Нэр дэвшигч сонгуулийн зардлыг хуульд заасны дагуу хөтөлж, тайлагнасан тул сонгуулийн дансыг аудитын байгууллагад бүртгүүлээгүй нь зөрчил болохгүй гэж тайлбарлаж, татварын байцаагчийн шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>Увс аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021 оны 08 дугаар сарын 26-ны өдрийн 33 дугаар шийдвэр</i></p>	<p>Магадлал 2 Зөрчлийн тухай хуулийн 17.1.21-д “данс нээлгээгүй бол” гэж бичихгүйгээр, “данс бүртгүүлэх ... талаар хуульд заасан журам зөрчсөн бол” гэж тодорхойлсон. УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлд зааснаар “данс ... бүртгүүлэх” үүрэг нь “данс нээлгэх”-тэй хамт хэрэгжих үүрэг байх тул данс нээлгээгүй үйлдэл нь зөрчил болно гэж тайлбарлаж, татварын байцаагчийн шийтгэлийн хуудсыг хэвээр үлдээсэн.</p> <p><i>ЗХДЗШШ-ийн 2021 оны 10 дугаар сарын 29-ний өдрийн 580 дугаар магадлал</i></p>
3	<p>Нэхэмжлэгч: А ХХК Хариуцагч: Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтэс Маргааны төрөл: ашигт малтмал Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хангасан.</p>	<p>Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56.8-д заасны дагуу зөвхөн тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан шүүхийн шийдвэр байхгүйгээс бусад тохиолдолд хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг аливаа шалтгаанаар нөхөн болон нэмж тооцох, дуусгавар болсон хугацааг сэргээх эрхийг хариуцагчид олгоогүй тул хугацааг 4 дэх удаа буюу цаашид үргэлжлүүлэн сунгах эрх хариуцагчид байхгүй гэж тайлбарлаж, нэхэмжлэгчийн “ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг нэмж тооцохгүй байгаа хариуцагчийн хууль бус эс үйлдэхүйг тогтоолгож, хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг 385 хоногоор нэмж тооцуулан Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хавсралтад тэмдэглэхийг хариуцагчид даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>НДЗХАШШ-ийн 2021 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдрийн 108 дугаар шийдвэр</i></p>	<p>Магадлал 3 Захиргааны байгууллагын албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас шалтгаалж компанийн үйл ажиллагаа тасалдаж, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн байхад “эрх зүйн боломжгүй” гэж татгалзсан хариуцагчийн үйлдэл нь энэ харилцааг зохицуулж буй хуулийн зорилгод нийцээгүй. Иймд захиргааны байгууллагын буруутай үйл ажиллагааны улмаас нэхэмжлэгчийн үйл ажиллагаа тасалдсан хугацаагаар ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг нөхөж тооцож болно гэж дүгнэж, нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>ЗХДЗШШ-ийн 2021 оны 05 дугаар сарын 06-ны өдрийн 211 дүгээр магадлал</i></p>

4	<p>Нэхэмжлэгч: И ХХК Хариуцагч: Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтэс Маргааны төрөл: ашигт малтмал Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хангасан.</p>	<p>Нэхэмжлэгч тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөө төлөөгүй нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56.1.2-т заасан тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үндэслэлтэй байна гэж дүгнэсэн. Иймд “Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн даргын 2020.01.28-ны өдрийн 32 дугаар шийдвэрийг хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>НДЭХАШШ-ийн 2021 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдрийн 127 дугаар шийдвэр</i></p>	<p>Магадлал 4 Нэхэмжлэгч тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөө төлөөгүй нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 56.1.2-т заасан тусгай зөвшөөрлийг нь цуцлах үндэслэл бүрдсэн байх хэдий ч харуцагч нь түүний тусгай зөвшөөрлийг цуцлах нөхцөл бүрдсэнээс хойш хуульд заасан хугацаанд шийдвэр гаргаагүй атлаа нэхэмжлэгчээс зөрчлөө арилгаж, төлбөрөө төлсний дараа тусгай зөвшөөрлийг цуцлах шийдвэр гаргасан нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.5-д нийцэхгүй гэж дүгнэж, нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>ЗХДЗШШ-ийн 2021 оны 06 дугаар сарын 03-ны өдрийн 290 дүгээр магадлал</i></p>
5	<p>Нэхэмжлэгч: иргэн Д Хариуцагч: Булган аймгийн Могод сумын ИТХ-ын Тэргүүлэгчид, сумын Засаг дарга Маргааны төрөл: төрийн алба Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.</p>	<p>Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /2006 он/-ийн 31.1.2-т заасны дагуу сумын Засаг даргаас өөрийн орлогчийг томилох, чөлөөлөх асуудлыг шийдвэрлэхэд санал зөвшилцөх талаар албан ёсоор хүсэлтээ сумын ИТХ-ын Тэргүүлэгчдэд хүргүүлж, хүсэлтийн дагуу ИТХ-ын Тэргүүлэгчид Засаг даргын зөвшилцөх саналыг хэлэлцэх шийдвэрлэх үндэслэл болно. Иймд эхлээд сумын Засаг даргаас бус ИТХ-ын Тэргүүлэгчид санал гаргасан нь хуульд нийцэхгүй гэж дүгнэж нэхэмжлэгчийн “Булган аймгийн Могод сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2020.11.30-ны өдрийн 42 дугаар тогтоол, Булган аймгийн Могод сумын Засаг даргын 2020.12.01-ний өдрийн Б/09 дүгээр захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулж, ажилгүй байсан хугацааны цалинтай тэнцэх нөхөн олговрыг гаргуулах” нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>Булган аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 06 дугаар шийдвэр</i></p>	<p>Магадлал 5 Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /2006 он/-ийн 31.1.2-т сумын Засаг даргын орлогчийг томилж, чөлөөлөх эрхийг сумын Засаг дарга эдлэх бөгөөд уг эрхээ хэрэгжүүлэхдээ тухайн Хурлын Тэргүүлэгчидтэй зөвшилцсөн байхыг дээрх хуулиар шаардсан. Гэхдээ хэрхэн, яаж зөвшилцөх талаар арга, журмыг тусгайлан зохицуулаагүй. Иймд ИТХ-ын оруулсан саналын дагуу орлогч даргаа чөлөөлөх эсэх нь сумын Засаг даргын өөрийнх нь бүрэн эрхийн асуудал тул заавал өөрөө түрүүлж саналыг ИТХ-д оруулна гэж үзэхгүй. Иймд ИТХ-ын саналыг үндэслэн өөрийн орлогчийг ажлаас чөлөөлсөн сумын Засаг даргын шийдвэр нь хуульд нийцсэн гэж дүгнэж, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>ЗХДЗШШ-ийн 2021 оны 06 дугаар сарын 22-ны өдрийн 324 дүгээр магадлал</i></p>

6	<p>Нэхэмжлэгч: Х.Ш ХХК Хариуцагч: Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын улсын ахлах байцаагч Маргааны төрөл: зөрчил Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.</p>	<p>Зөрчлийн тухай хуулийн 10.7.9-д “Зүй ёсны монополь байдалтай, давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгч өөрийн зүй ёсны монополь байдал, давамгайл байдлаа хууль бусаар ашиглаж хуулиар хориглосон ноёлох үйл ажиллагаа явуулсан” буюу цар тахлын үед махны үнийг зориудаар өсгөсөн зөрчлийг махны худалдааны талбай түрээслүүлэгч Х.Ш ХХК үйлдсэн гэж үзэхгүй. Нэхэмжлэгч нь мах худалдаалж буй этгээд бус худалдааны талбай түрээслүүлэгч юм” гэж тайлбарлаж нэхэмжлэгчийн “Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын улсын байцаагчийн 2021.04.16-ны өдрийн 0059431 дүгээр шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>НДЗХАШШ-ийн 2021 оны 06 дугаар сарын 30-ны өдрийн 443 дугаар шийдвэр</i></p>	<p>Магадлал 6 Х.Ш ХХК нь хэдийгээр шууд утгаар махны худалдааны үйл ажиллагаа эрхэлдэггүй боловч мах худалдаалах газрын түрээсийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг, энэхүү үйл ажиллагаандаа давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгч бөгөөд уг зах дээр махыг цаашид худалдаалах үйл ажиллагаанд, мөн зах зээлийн болон улирлын нөхцөл байдалтай уялдуулан цар тахлын үеийн хууль тогтоомж хэрэгжүүлэхэд дотоод хяналт тавих, үнийн хөөрөгдлийг гаргуулахгүй байх бүрэн боломжтой, энэ талаар урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах үүрэгтэй байсан гэж дүгнэж, шийтгэлийн хуудсыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн.</p> <p><i>ЗХДЗШШ-ийн 2021 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдрийн 464 дүгээр магадлал</i></p>
---	---	--	--

Дээрх хэргүүдийн хувьд, анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс дийлэнх тохиолдолд хуулийн тодорхой нэг зүйл заалтыг өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэсэн байгаа бол, маргааны үйл баримтад хамаарах харилцааг тодорхойлохдоо нэг хуулийн өөр өөр зохицуулалтыг, эсхүл тухайн тохиолдолд өөр өөр хуулийг маргааны үйл баримтад холбогдуулан тайлбарлан хэрэглэж, эсрэг шийдэл гаргасан ч тохиолдол байна. Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг УДШ-ээс хүлээж аваагүй эдгээр тохиолдлуудыг давж заалдах шатны шүүх оролцогчийн гаргасан гомдлын дагуу анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянаж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны алдааг залруулах зэргээр шүүхийн тогтолцоонд гүйцэтгэх чиг үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлсэн учраас энэ тохиолдолд УДШ хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал хангагдсан гэж үзэж, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан гэж дүгнэж болох юм.

Харин Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 121 дүгээр зүйлийн 121.2-т “Хэрэг хянан

шийдвэрлэхэд хангалттай нотлох баримт цугларсан, шүүх хуралдаан болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа хуулийн дагуу явагдсан боловч шүүх нотлох баримтыг буруу үнэлсэн ... бол давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэсэн шүүх энэ хуулийн 121.1.1, 121.1.2-т заасан шийдвэрийн аль нэгийг гаргана” заасны дагуу анхан шатны шүүхийг хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг буруу үнэлсэн гэж үзэж шийдвэрийг хүчингүй болгосон тохиолдлууд нь УДШ-ээс анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд эрх зүйн маргааныг зөрүүтэй байдлаар шийдвэрлэсэн эсэхийг хянах замаар “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” үндсэн чиг үүрэгт хамаарахгүй.

Тодруулбал, эдгээр тохиолдолд анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн (хууль хэрэглээний буюу эрх зүйн маргаан) бус, зөвхөн тухайн хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг маргааны үйл баримтад холбогдуулж хэрхэн үнэлэхтэй холбоотойгоор анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн гаргасан шийдэл өөр байна. Тухайлбал:

Магадлал 7. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021.06.15-ны өдрийн 221/МА2021/0303 дугаар магадлал

Нэхэмжлэгч: С ХХК

Хариуцагч: Байгал орчин, аялал жуулчлалын сайд

Маргааны төрөл: газар

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2019.10.17-ны өдрийн “Газар ашиглах эрхийг дуусгавар болгох тухай” А/586 дугаар тушаалыг хүчингүй болгуулах, (ii) Б талбар болох 0.5 га газар ашиглах эрхийг буцаан олгохыг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдад даалгуулах;

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж, зарим хэсгийг хүлээн авахаас татгалзсан.

Үйл баримт: БОАЖ-ын сайдын 2019.10.17-ны өдрийн тушаалаар ... Богд-Уулын дархан цаазат бүсэд С ХХК-д олгосон 2.5 га газраас “хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу ашиглаагүй” гэж Б талбар болох 0.5 га газрыг ашиглах эрхийг дуусгавар болгосон байна.



- Анх Байгаль орчны сайдын 2008.4.29-ний өдрийн 160 дугаар тушаалаар ... Богд-Уулын дархан цаазат бүсэд 2.5 га газрыг аялал жуулчлалын чиглэлээр С ХХК-д ашиглуулахаар шийдвэрлэж, 836 тоот газар ашиглуулах гэрчилгээнд 2008.09.18-ны өдөр зааж өгсөн солбицлоор уг 2.5 га газар нь 1 талбар байсныг 2008.12.17-ны өдөр 2.0 га газрыг А талбар, 0.5 га газрыг Б талбар болгон өөрчилсөн.
- Нэхэмжлэгчийн хувьд “Улаанбаатар цахилгаан түгээх сүлжээ” ТӨХК-ийн 2008.12.17-ны өдрийн 3/2974 дүгээр албан бичгээр шаардсаны дагуу өндөр хүчдэлийн хамгаалалтын зурвас газрыг чөлөөлж, ашиглах эрх бүхий газраа хоёр нэгж талбарт хуваан байршилд өөрчлөлт оруулсан.

Анхан шатны шүүхийн дүгнэлт: Байгаль орчны яамны /хуучнаар/ Тусгай хамгаалалттай нутгийн удирдлагын газраас 2019.08.19-ний өдөр С ХХК-ийн ашиглаж буй Б талбарын 0.5 га газар ашиглах эрхийг Газрын тухай хуулийн 40.1.6-д заасан хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу 2 жил дараалан ашиглаагүй, Улаанбаатар хотын усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоосон бөгөөд газрын кадастрын мэдээллийн сангаас шалгахад усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүстэй хэсэгчлэн давхцалтай гэсэн үндэслэлээр дуусгавар болгох талаар сонсох ажиллагаа явуулж, тэмдэглэлд тусгасан гэж дүгнэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт: Анхан шатны шүүхээс, анх аялал жуулчлалын зориулалтаар төсөл хэрэгжүүлэхээр 2.5 га газрыг нэхэмжлэгч компанид ашиглах эрх олгосон байхад Б талбар болох 0.5 га газрыг 11 жилийн хугацаанд зориулалтын дагуу ашиглаагүй гэж тусад нь салган үзсэн нь үндэслэлгүй бөгөөд эхнээсээ 1 нэгж талбар байсан газраа зориулалтын дагуу ээлж дараатай, системтэй ашиглаж, барилга байгууламж барьж байгаа нь хавтаст хэрэгт авагдсан нотлох баримтаар тогтоогдож байна гэж үзсэн. Мөн анхан шатны шүүх усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүстэй хэсэгчлэн давхцалтай гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэгч, хариуцагчийн хэн аль нь маргаагүй гэж дүгнэсэн байх ба маргаан бүхий газар усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүсний замын эсрэг талд байрлаж байгаа болон ямар нэгэн давхцалгүй байгааг анхаарч үзээгүй байна гэж дүгнэсэн.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн нотлох баримтыг (зөрүүтэй) үнэлсэн байдал:

Анхан шатны шүүх:

- Нэхэмжлэгч нь газар ашиглуулах эрхийн гэрчилгээ бүхий газраа хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр гэрээнд заасан зориулалтын дагуу 2 жил дараалан ашиглаагүй;
- Тус газар нь усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүстэй хэсэгчлэн давхцалтай;

Давж заалдах шатны шүүх:

- Нэхэмжлэгч нь газар ашиглуулах эрхийн гэрчилгээ бүхий газраа гэрээнд заасан зориулалтын дагуу ашиглаж байгаа;
- Тус газар нь усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүстэй хэсэгчлэн давхцалгүй;

Дээрх тохиолдолд Газрын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтыг хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэх бус, харин нэхэмжлэгч нь газраа зориулалтын дагуу ашигласан эсэх асуудлаар анхан болон давж заалдах шатны шүүх ялгаатай дүгнэлт хийж, эсрэг шийдэл гаргасан байна. Энэ төрлийн тохиолдол нь хууль хэрэглээний зөрүү бүхий эрх зүйн маргаан биш тул ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан үндэслэлд хамаарахгүй, харин тухайн хэргийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан хяналтын журмаар гомдол гаргах бусад үндэслэлд хамаарах эсэхийг дүгнэх боломжгүй байна.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 123 дугаар зүйлд заасан УДШ-д гаргах гомдолд үндэслэл тогтоосон зохицуулалтын дагуу УДШ нь маргаан бүрийг (нотлох баримт, үйл баримттай холбоотой маргааныг багтаан) хянан шийдвэрлэдэг хоёрдогч давж заалдах шатны шүүхийн хувиар бус, зөвхөн хуулиар тогтоосон үндэслэлээр гаргасан хяналтын гомдлыг хэлэлцэх замаар тус хуульд заасан хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгоо хэрэгжүүлж, улмаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх” эрхийг хангах бодит хөшүүрэг болж чадна.

Анхан, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхүүд нь (гурван шатлал бүхий) шүүхийн тогтолцоонд харилцан адилгүй буюу өөр өөр эрх хэмжээ, зорилгоор тодорхойлогдох чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бөгөөд тэдгээр нь хоорондоо зааг ялгаатай ба үл давхцана. Уг зарчим ёсоор зөвхөн УДШ хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилго бүхий гурван талт чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд, тодорхой тохиолдолд гомдлыг хянан шийдвэрлэх боломжийг бүрдүүлсэн явдал нь манай улсын шүүхийн тогтолцоо дахь давж заалдах шатны шүүхийг чадавхжуулах, ач холбогдлыг нэмэгдүүлэх шууд болон дам нөлөө үзүүлнэ. Хууль тогтоогчийн зүгээс ч энэ үзэл баримтлалаар дээрх зохицуулалтыг хуульчилсан болохыг хуулийн үзэл баримтлал хэсэгт мөн дурдсан билээ.

Эндээс дараах дүгнэлтийг хийж болох юм. Үүнд:

1. Анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс хуулийн тодорхой нэг заалтыг өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэсэн, маргааны үйл баримтад хамаарах харилцааг тодорхойлохдоо нэг хуулийн өөр өөр зохицуулалтыг тайлбарлан хэрэглэсэн, эсхүл өөр өөр хуулийг үндэслэж эсрэг шийдэл гаргасан тохиолдлууд байх хэдий ч тухайн хяналтын шатны гомдлыг судлах явцад анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн алдааг давж заалдах шатны шүүх залруулсан гэж үзсэн

тохиолдолд болон тус давж заалдах шатны шүүхийн магадлал нь Улсын дээд шүүхийн өмнө шийдвэрлэсэн адил төрлийн маргаантай хэргийн шийдлээс зөрүүгүй байсан тохиолдолд ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” үндэслэлд хамааруулан хүлээн аваагүй байна.

2. Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийнх зүгээс тухайн хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг ялгаатай үнэлж, үйл баримтыг өөр өөрөөр дүгнэх зэргээр эсрэг шийдэл гаргасан тохиолдолд мөн УДШ-ээс ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” үндэслэлд хамааруулан хүлээн аваагүй байна. Учир нь хяналтын шатны шүүх зарчмын хувьд хэргийн үйл баримтыг дүгнэхгүй боловч хэргийн үйл баримтыг хянадаг шүүх, тухайлбал давж заалдах шатны шүүх нотлох баримтыг тал бүрээс нь бүрэн дүүрэн дүгнээгүй, эсхүл буруу дүгнэснээс болж хэрэглэх ёсгүй хууль хэрэглэсэн бол “процессын ноцтой зөрчил”-д тооцож, гомдлыг хүлээн авах үндэслэл болно.
3. УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаан нь хүлээн авсан гомдлын 90 гаруй хувийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан. Энэ үзүүлэлтэд багтах 364 гомдлын хувьд, хэргийн 55 хувьд нь давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчилж, хүчингүй болгож шийдвэрлэснийг хяналтын журмаар гаргасан гомдлын нийт тоо, судалгааны энэ хэсэгт хамруулан судалсан 52 магадлалтай харьцуулан авч үзэхэд давж заалдах журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэх зарчим, хугацаа, шийдвэрийг хянах цар хүрээ, эрх хэмжээг тодорхой болгох замаар анхан шатны шүүхийн шийдвэрт гаргасан хэргийн оролцогчийн гомдлыг барагдуулах,

гомдолд үндэслэл бүхий хариу өгөх, шүүхийн шийдвэр, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа “хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байх” шаардлагыг хангуулах, шүүхийн шийдвэрт ноцтой нөлөөлсөн, шүүхэд итгэх итгэлийг ноцтой алдагдуулсан алдааг залруулах чиглэлээр тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлагатай.

2.3. ГОМДЛЫГ ХЯНАЛТЫН ШАТНЫ ШҮҮХ ХУРАЛДААНААР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХЭЭР ШИЙДВЭРЛЭСЭН ТОГТООЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Статистик 12: Захиргааны хэрэгт хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн тоон мэдээлэл (2018-2021 он)

Үзүүлэлт	Хяналтын шатны журмаар УДШ-д хүлээн авсан гомдлын тоо	Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэсэн хэргийн тоо	Нийт хүлээн авсан гомдолд эзлэх хянан шийдвэрлэсэн хэргийн хувь
2018 он	689	681	98.8%
2019 он	608	565	92.9%
2020 он	709	687	96.8%
2021 он (Хамаарах хугацаа: 2021.03.01-2022.03.01)	435	48	11.03%

2018–2020 оны статистикаас үзэхэд, УДШ-ийн ЗХТ нь нэг жилд 565–687 хэрэг маргааныг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцдэг байв.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад оруулсан холбогдох зохицуулалттай уялдуулан, УДШ-д хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэлийг ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2 дахь хэсэгт “123.2.1. анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн; 123.2.2. хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн; 123.2.3. шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн

албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэж хуульчилсан. Энэхүү шинэлэг зохицуулалт хэрэгжиж эхэлснээс хойш, нэг жилийн хугацаанд УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хүлээн авсан нийт 435 гомдлын 10 орчим хувь буюу 49 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн. Эдгээр 49 гомдлоос нэг гомдлын хувьд хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсний дараа гомдол гаргагч гомдлоосоо татгалзсан байх тул хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн 48 гомдлын хүрээнд дараах статистик мэдээллүүдийг гаргасан болно.

Статистик 13: Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд, гомдол гаргагчийн тодорхойлсон болон ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хүлээн авсан үндэслэл (2021.03.01-2022.03.01)

№	Хяналтын гомдолд үндэслэл тодорхойлсон байдал	Гомдол гаргагчийн тодорхойлсон үндэслэл		Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн үндэслэл /ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоолд заасан/	
		Тоо	Эзлэх хувь	Тоо	Эзлэх хувь
1	Ерөнхий: 123.2-т заасан үндэслэл /аль нэг үндэслэлийг тухайлан дурдаагүй/	6	12.5 %	3	6.2 %
2	123.2.1. Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн	23	47.9%	26	54.2 %
3	123.2.2. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн	2	4.2 %	4	8.3 %
4	123.2.3. Шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн	-	-	1	2.1 %

5	Хоёр ба түүнээс дээш үндэслэлд хамаарах		17	35.4%	14	29.2 %
	Тус бүр	123.2.1 ба 123.2.2	10	20.8 %	1	2.1 %
		123.2.1 ба 123.2.3	5	10.4 %	10	20.8 %
		123.2.2 ба 123.2.3	-	-	-	-
		123.2.1, 123.2.2 ба 123.2.3	2	4.2 %	3	6.2 %
Нийт			48	100 %	48	100 %

Дээрх статистикт үндэслэн, УДШ-ээс эцэслэн шийдвэрлэсэн 48 гомдлын хувьд ЗХШХШТХ-д заасан хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэлийг дангаар буюу хамтад нь ямар хувь хэмжээ, давтамжаар хэрэглэсэн болохыг онцлон шинжлэхэд:

1. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэж заасныг, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн гомдлын 48 хувьд гомдол гаргагчаас үндэслэл болгож тодорхойлсон бол гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоолын 54 хувьд зөвхөн уг үндэслэлийг баримталснаас харахад хяналтын журмаар гомдол гаргах, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх аль ч тохиолдолд хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж буй нь энэ үндэслэл байна.

2. Гомдол гаргагчаас ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан хоёр ба түүнээс дээш үндэслэлийг тодорхойлж 17 гомдол гаргасан нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлсэн 48 гомдлын 35.4 хувийг, харин 14 гомдлыг уг үндэслэлээр хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нь УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоолын 29 хувийг тус тус эзэлжээ.

Ийнхүү хоёр ба түүнээс дээш үндэслэлийг тодорхойлсон 17 гомдлын хувьд, хяналтын журмаар гомдол гаргагчаас ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон

давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, 123.2.2-т заасан “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх хоёр үндэслэлийг хамтад нь тодорхойлсон тохиолдол хамгийн их буюу 21 хувь байгаа бол, хяналтын шатны шүүхийн хувьд ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх хоёр үндэслэлээр гомдлыг хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нь 20 орчим хувьтай байна.

Харин ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.2-т заасан “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” болон 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх хоёр үндэслэлийг, хяналтын журмаар гаргасан гомдолд хамтад нь дурдсан; эсхүл хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн тогтоолд дурдсан; тохиолдол байхгүй.

3. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.2-т заасан “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлийн хувьд, хяналтын журмаар гаргасан 2 гомдолд дангаар тодорхойлсон бол УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас 4 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэхдээ уг үндэслэлийг дангаар баримталсан. Өөрөөр хэлбэл, гомдол гаргагчийн дангаар тодорхойлсноос 2 дахин олон гомдол энэ үндэслэлд хамаарч байна гэж УДШ-ээс шийдвэрлэсэн.

4. Гомдол гаргагчийн зүгээс ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийг дангаар дурдаж, гомдол гаргасан тохиолдол үгүй атал нэг гомдлыг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас

уг үндэслэлээр хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

5. Гомдол гаргагч хяналтын журмаар гомдол гаргахдаа, ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан гурван үндэслэлээс тухайлан сонгож тодорхойлоогүй 6 тохиолдол байгаа бол, үүнтэй адил зарчмаар гомдлыг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн 3 гомдол байна.

УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоолд гомдлыг хүлээн авахаар заасан үндэслэл нь ихэнх тохиолдолд гомдол гаргагчийн тодорхойлсон гомдлын үндэслэлээс зөрүүтэй байгааг доорх мэдээллээр харууллаа.

Статистик 14: Хяналтын журмаар гаргасан, хүлээн авсан үндэслэл хоорондын давхцал ба зөрүү (2021.03.01-2022.03.01)

№	Утга	Гомдлын тоо	Эзлэх хувь
1	Гомдол гаргагч ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан аль нэг үндэслэлээр гомдол гаргасан байхад УДШ-ээс хоёр үндэслэлийг хангасан гэж өргөжүүлж хүлээн авсан	1 → 2	7 14.6%
2	Гомдол гаргагч ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан хоёр үндэслэлээр гомдол гаргасан байхад УДШ нэг үндэслэлийг хангасан гэж багасгаж хүлээн авсан	2 → 1	9 18.8%
3	Гомдол гаргагчийн сонгосон үндэслэлийг УДШ-ээс бүрэн өөрчилж хүлээн авсан	☐	2 4.1 %
4	Гомдол гаргагчийн тодорхойлсон, УДШ-ийн хүлээн авсан үндэслэл давхацсан /зөрүүгүй/	-	20 41.7 %
5	Гомдол гаргагч ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээр гэж ерөнхий байдлаар дурдсан байхад УДШ үндэслэлийг нарийвчлан сонгож хүлээн авсан, эсхүл гомдол гаргагч ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан нэг ба хэд хэдэн үндэслэлийг сонгож тодорхойлсон байхад УДШ ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлийг хангасан гэж ерөнхий байдлаар хүлээн авсан	1↓	10 20.8 %
Нийт			48 100 %

Дээрх статистикаас үзэхэд, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлсэн 48 гомдлын 41.7 хувь буюу 20 гомдлыг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас гомдол гаргагчийн сонгож тодорхойлсон тухайн үндэслэлээр хүлээн авсан бол бусад 58.3 хувь буюу хяналтын журмаар гаргасан 28 гомдлын хувьд нэмэгдүүлэх, бууруулах, эсхүл бүрэн өөрчлөх, эсхүл тодорхойлсон үндэслэлийг ерөнхийлөх буюу нарийвчлах зэргээр гомдол гаргагчийн сонгосон үндэслэлийг өөрчилж, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэжээ.

Тодруулбал, гомдол гаргагчаас “ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээр гомдол гаргав” гэж үндэслэлийг ерөнхий байдлаар дурдсан байхад УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас “ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан үндэслэлийг хангаж байгаа талаар 4 шүүгч санал гаргасан” гэж тухайн гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх үндэслэлийг нарийвчлан тодорхойлсон, эсхүл гомдол гаргагчаас “ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-т заасан үндэслэлээр гомдол гаргав” гэж гомдлын үндэслэлийг сонгож дурдсан байхад УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас “ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан үндэслэлийг хангаж байгаа талаар 5 шүүгч санал гаргасан” гэж хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар гомдол хэлэлцүүлэх тодорхой үндэслэлийг сонгож дурдалгүй (ерөнхийлж) хүлээн авсан тохиолдол нийт гомдлын 27 орчим хувийг эзэлж байгаа үзүүлэлтээс харахад, уг хандлага түгээмэл байна гэж дүгнэх үндэслэлтэй.

Статистик 15: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг шийдвэрлэсэн байдал (хүлээн авсан гомдлын үндэслэл тус бүрээр, 2021.03.01-2022.03.01)

Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээн авсан үндэслэл			Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангасан эсэх үзүүлэлт		
			Хангасан	Хангахгүй орхисон	Зарим хэсгийг хангасан
№	Нийт	48 (100%)	21 (43.8%)	20 (41.7%)	7 (14.5 %)
1	Ерөнхий	3 гомдол (6.2%)	1 (33.3%)	2 (66.7%)	-
2	123.2.1	26 гомдол (54.2%)	13 (50 %)	8 (30.7%)	5 (19.3%)
3	123.2.2	4 гомдол (8.3%)	3 (75 %)	1 (25%)	-
4	123.2.3	1 гомдол (2.1%)	1 (100%)	-	-
5	2 ба түүнээс дээш	14 гомдол (29.2%)	3 (21%)	9 (62.2%)	2 (14.2%)

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд, УДШ нь ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас хүлээн авсан 48 гомдлыг, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэхдээ 21 гомдлыг бүхэлд нь, 7 гомдлын зарим хэсгийг хангасан бол 20 гомдол буюу нийт гомдлын 41.7 хувийг хангахгүй орхиж шийдвэрлэсэн. Тэдгээрийг ЗХШХШтХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэл тус бүрээр харьцуулбал дараах үзүүлэлт гарна:

- “Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийг дангаар хүлээн авсан нийт 26 гомдлын 50 хувийг бүхэлд нь, 30 хувьд нь зарим хэсгийг хангасан бол үлдэх 20 хувийг хангахгүй орхиж шийдвэрлэжээ.
- “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлийг дангаар хүлээн авсан дөрвөн гомдлын гурвыг нь хангаж, нэгийг нь хангахгүй орхиж шийдвэрлэжээ.

- “Шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийг дангаар хүлээн авсан нэг гомдлыг хангаж шийдвэрлэжээ.
- Харин хуульд заасан хоёр ба түүнээс дээш үндэслэлээр хүлээн авсан нийт 14 гомдлын 21 хувийг бүхэлд нь, гомдлын 14 хувьд зарим хэсгийг хангасан, харин гомдлын 62 хувийг хангахгүй орхиж шийдвэрлэжээ.
- Түүнчлэн үндэслэлийг ерөнхий байдлаар дурдсан 3 гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэж, нэг гомдлыг хангаж, үлдсэнийг нь хангахгүй орхиж шийдвэрлэсэн байна.

Статистик 16: Давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянасан байдал (УДШ-ээс хянан шийдвэрлэсэн нийт гомдлын хувьд, 2021.03.01-2022.03.01)

№	Магадлалын утга	Хамаарах тоо	Эзлэх хувь
1	Шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн	12	25%
2	Шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан	20	41.7%
3	Шийдвэрийг хүчингүй болгосон	16	33.3%
Нийт		48	100%

УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн нийт 48 гомдлын тухайд, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах шатны шүүхээс хянан шийдвэрлэсэн байдлыг шинжлэн үзвэл: шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн 12 тохиолдол буюу 25 хувийг, шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан 20 тохиолдол буюу 42 орчим хувийг, харин шийдвэрийг хүчингүй болгосон 16 тохиолдол буюу 33 орчим хувийг тус тус эзэлж байна.

Тодруулбал давж заалдах шатны шүүхээс гаргасан магадлалын 75 хувь нь шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, эсхүл хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн. Ингэхдээ (а) анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хууль хэрэглээний болон шийдлийн зөрүүтэй болон (б) анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хууль хэрэглээний болон шийдлийн зөрүүгүй байх үед ч УДШ гомдлыг хүлээн авч,

хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэж байгааг харж болно.

Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх үндэслэлийг, ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаан өөрөө тодорхойлж хүлээн авахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан үндэслэл тус бүрийг үгчлэн тайлбарлах аргаар, явцуу утгаар хэрэглэх бус, харин хэм хэмжээний агуулга (хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах) зорилгынх нь хүрээнд өргөжүүлэн тайлбарлаж хэрэглэж байгаа нь Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд УДШ-ийн зорилгыг ялангуяа үзэл баримтлалын хувьд эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад түгээмэл хөгжиж буй Дээд шүүхийн чиг үүргийг гурван талт (нэгдмэл хууль хэрэглээ, эрх зүйн хөгжил, эрхийн зөрчлийг арилгах) хэлбэрээр хэрэглэх хандлагад нийцүүлэн тодорхойлсонтой холбоотой гэж үзэхээр байна.

Статистик 17: УДШ-ээс шийдвэр, магадлалыг хянаж, хэргийг шийдвэрлэсэн байдал

	Хяналтын шатны шүүх хуралдааны тогтоолын утга	Хамаарах тоо	Эзлэх хувь
1	Шийдвэр, магадлалыг хэвээр үлдээсэн	3	6.3%
2	Магадлалыг хэвээр үлдээсэн	14	29.1%
3	Шийдвэр, магадлалд өөрчлөлт оруулсан	2	4.2%
4	Магадлалд өөрчлөлт оруулсан	5	10.4%
5	Магадлалыг хүчингүй болгож, шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн	7	14.6%
6	Магадлалыг хүчингүй болгож, шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан	7	14.6%
7	Шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцаасан	9 (1)	20.8%
Нийт		48	100%

Хяналтын журмаар гаргасан эдгээр гомдлын дагуу УДШ-ээс анхан шатны шүүхийн шийдвэр, давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хянан үзээд, дараах байдлаар шийдвэрлэжээ. Үүнд:

- Хэвээр үлдээсэн шийдлийн хувьд: Нийт тохиолдлын 30 орчим хувьд нь магадлалыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн бол магадлалыг хүчингүй болгож, шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн нь 15 орчим хувь, харин шийдвэр, магадлалыг хоёуланг нь хэвээр үлдээсэн нь 6 орчим хувьтай байна.
- Өөрчлөлт оруулсан шийдлийн хувьд: Нийт тохиолдлын 14 орчим хувьд нь магадлалыг хүчингүй болгож, шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан бол 10 орчимд хувьд нь зөвхөн магадлалд өөрчлөлт оруулсан, харин шийдвэр, магадлалд аль алинд нь өөрчлөлт оруулсан нь нийт тогтоолд 4 орчим хувийг эзэлж байна.
- Хүчингүй болгосон шийдлийн хувьд: Дээр дурдсанаас бусдаар шийдвэр, магадлалыг хоёуланг нь хүчингүй болгосон хяналтын шатны шүүхийн тогтоол нь нийт тогтоолын 21 орчим хувийг эзлэх ба хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцсэн 48 гомдлын 65 хувьд нь УДШ-ээс давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг өөрчилж, хүчингүй болгосон байна.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын хувьд, УДШ ихэнх тохиолдолд гомдол гаргагчийн тодорхойлсон үндэслэлийг өөрчлөх зэргээр хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээн авч байгааг дээрх хүснэгтээр илэрхийлсэн үзүүлэлттэй хамтатган тайлбарлавал, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр гаргасан ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны шийдвэр нь хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар уг гомдлыг хангах агуулга, үр дагаврыг илэрхийлэхгүй бөгөөд энэ нь гагцхүү хяналтын журмаар хүлээн авсан үндэслэл нь тухайн тохиолдолд бодитой, хууль зүйн үндэслэлтэй эсэхийг хяналтын шатны шүүх хурлаар хэлэлцсэний эцэст тодорхой болж байгаа нь харагдаж байна. Үүнийг Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль, ЗХШХШТХ-д тусгасан хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэслэл тус бүрээр дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

2.3.1. Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн

УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын журмаар хүлээн авч шийдвэрлэсэн 48 гомдлоос нийт 26 гомдлыг “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр дангаар нь, 14 гомдлыг бусад үндэслэлтэй хамтатган авч шийдвэрлэсэн байна.

Уг үндэслэлээр дангаар нь хүлээн авч шийдвэрлэсэн гомдлын хувьд, 19 гомдол буюу 73 хувьд анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрлэхдээ зөрүүтэй шийдэл гаргасан бол үлдсэн 7 гомдлын тухайд анхан болон давж заалдах шатны шүүх зөрүүгүй шийдэл гаргажээ.

Судалгааны багийн зүгээс энэ тохиолдолд хамаарах гомдлыг хяналтын журмаар шийдвэрлэсэн УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоолуудад дүн шинжилгээ хийснээс жишээ болгон заримыг үзүүлэв.

а) УДШ-ийн ЗХТ-аас ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлээр хүлээн авч шийдвэрлэсэн, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдэл зөрүүтэй тохиолдлууд

Тогтоол 1. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.06.28-ний өдрийн 001/ХТ2021/0120

Нэхэмжлэгч: С.П.А ХХК

Хариуцагч: Оюуны өмчийн газрын хяналтын Улсын ахлах байцаагч Э

Маргааны төрөл: зөрчил

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Оюуны өмчийн газрын хяналтын ахлах байцаагчийн үйлдсэн 2020.12.10-ны өдрийн “Зөрчилд шийтгэл оногдуулах тухай” 1453069 дүгээр шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хууль (2021.05.06-ны өдөр хүчингүй болсон)-ийн 8.1, 8.1.1, 8.1.2, Төрийн албаны тухай хуулийн 7.1-д заасныг тус тус баримтлан гомдол гаргагчийн гомдлын шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Зөрчлийн тухай хуулийн 8.3.1, Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 7.1.11-ийг тус тус баримтлан анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, гомдлын шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож, давж заалдах гомдлыг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1
УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: С.П.А ХХК-ийн төлөөлөгч нь “давж заалдах шатны шүүх хэрэглэвэл зохих хуулийг хэрэглээгүй, хуулийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх гомдлын үндэслэлдээ дараах агуулгыг тодорхойлжээ:

- Гомдол гаргагч нь Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем www.legalinfo.mn вэб сайтаас хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад акт, захиргааны шийдвэр зэргийг сонгон “Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэл” хэвлүүлснийг эрх эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүй хэвлэсэн гэдэг үндэслэлээр Оюуны өмчийн улсын байцаагчийн актаар захиргааны шийтгэл оногдуулсан ба давж заалдах шатны хууль тогтоомжийн эмхэтгэл нь зохиогчийн эрхээр хамгаалагдсан гэж үзсэн нь буруу.

- Харин С.П.А ХХК-ийн хэвлэсэн эмхтгэл нь Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 8.1-д заасан зохиогчийн эрхээр үл хамгаалагдах “хууль тогтоомж эрх зүйн акт”-д хамаарах ба 7.1.11-д заасан “материалыг сонгон түүвэрлэх, байршуулах зэргээр бүтээлч хөдөлмөрийн үр дүнд бий болсон өөрийн бүтэц агуулгаараа оюуны бүтээлд тооцогдох тайлбар толь, лавлах, зохиолын цоморлиг, өгөгдөхүүн мэдээллийн сангийн бусад эмхтгэлүүд” байх бөгөөд хууль тогтоомж нь оюуны бүтээл биш, оюуны бүтээлч хөдөлмөрийн үр дүнд бий болсон гэж үзэх боломжгүй гэж тайлбарласан.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хүчингүй болгож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хууль хэрэглээний өөрчлөлт оруулж, гомдол гаргагчийн хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангаж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлтийг хийсэн:

- Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 3.1.9-д “үүсмэл бүтээл гэж өмнө бүтээгдсэн бүтээлд тулгуурлаж түүнийг оюуны бүтээлч хөдөлмөрөөр ... эмхтгэх болон бусад хэлбэрээр өөрчилж, шинээр бий болгосон бүтээлийг” ойлгох ба энэ тохиолдолд үүсмэл бүтээл болгон өөрчлөх зөвшөөрлийг авсан байх учиртай, мөн хуулийн 7.1.10-д “үүсмэл бүтээл”, 7.1.11-д заасан “материалыг нь сонгон түүвэрлэх, байршуулах зэргээр бүтээлч хөдөлмөрийн үр дүнд бий болсон, өөрийн бүтэц агуулгаараа оюуны бүтээлд тооцогдох тайлбар толь, лавлах, зохиолын цоморлиг, өгөгдөхүүн-мэдээллийн сангийн бусад” эмхэтгэл нь зохиогчийн эрхээр хамгаалагдах бүтээл юм.

- Эрх зүйн нэгдсэн системээс болон татварын албаны нийтэд ил болгосон цахим хуудаснаас хууль тогтоомж, эрх зүйн актыг авч

хэвлэсэн нь хуулийн 3.1.9, 7.1.10-д заасан үүсмэл бүтээл, 7.1.11-д заасан материалыг ... бүтээлч хөдөлмөрийн үр дүнд бий болсон, оюуны бүтээлд тооцогдох бүтээлийн аль алинд хамаарахгүй.

- Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 8.1.1-д хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад акт нь зохиогчийн эрхээр үл хамгаалагдах бүтээлд хамаарахаар заасан байх тул Татварын эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэлийг зохиогчийн эрхээр хамгаалагдах бүтээл гэж үзэх боломжгүй.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Гомдол гаргагчийн тодорхойлсон “давж заалдах шатны шүүх хэрэглэвэл зохих хуулийг хэрэглээгүй, хуулийг буруутайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд буюу анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс хэргийг шийдвэрлэхдээ өөр өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн хуулийн холбогдох зохицуулалтад УДШ-ээс бүрэн дүгнэлт өгсөн байна. Ингэхдээ Зохиогчийн эрх болон түүнд хамаарах эрхийн тухай хуулийн 8.1.1-д заасны дагуу “хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад акт” нь зохиогчийн эрхээр үл хамаарах бүтээл болохыг тайлбарлаж, эмхэтгэл нь тус хуулийн 7.1.10 болон 7.1.11-д заасан бүтээлийн аль алиных нь шинжийг агуулахгүй болохыг хууль тайлбарлах аргаар тодорхой тайлбарласан. Хяналтын шатны шүүхийн уг тогтоолд агуулах хууль хэрэглээний тайлбар нь ижил төсөөтэй эрх зүйн маргаанд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг тогтоож, 2021.05.06-ны өдөр батлагдсан Зохиогчийн эрхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын холбогдох зүйл заалтыг тайлбарлахад ч мөн ач холбогдолтой байна.

Тогтоол 2. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.09.21-ний өдрийн 001/ХТ2021/0125

Нэхэмжлэгч: иргэн Ж

Хариуцагч: Замын-Үүд чөлөөт бүсийн Захирагч

Маргааны төрөл: төрийн алба

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Замын-Үүд чөлөөт бүсийн Захирагчийн 2020.07.07-ны өдрийн 6/32 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах, захирагчийн ажлын албаны дэд бүтцийн

хөгжил, газрын харилцааны хэлтсийн эрчим хүч хариуцсан мэргэжилтний ажилд эгүүлэн тогтоолгох, ажилгүй байсан хугацааны цалин гаргуулах, нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн дэвтэрт нөхөн бичилт хийхийг даалгах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: “Ж нь хамт ажилладаг ажилтнуудад тодорхой шашны талаар удаа дараа тайлбарлаж, ухуулж сурталчилсан болох нь тогтоогдсон, нэхэмжлэгч нь эрчим хүчний удирдлага мэргэжилтэй, эрчим хүчний мэргэжилтний албан тушаалд цахилгааны инженер, цахилгаан хангамж мэргэжилтэй хүн ажиллах шаардлагатай тул нэхэмжлэгчийн мэргэжил уг албан тушаалд тавигдах шаардлагад нийцэхгүй, ажил цүргийн хэрэгжилтийг хангалттай түвшинд гүйцэтгэж байгаагүй” гэх үндэслэлээр, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 8.6 болон Төрийн албаны тухай хуулийн 37.1.13, 39.1.8, 47.1.1, 48.1.3 дахь заалтыг баримтлан нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: “Ж нь ажлын байрандаа тодорхой нэг шашныг шүтэх талаар сурталчилж, төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох заалтыг зөрчсөн боловч хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн, сахилгын арга хэмжээ авах боломжгүй болсон, нэхэмжлэгчийг мэргэжлийн шаардлага хангасан гэж эрчим хүч хариуцсан мэргэжилтнээр томилсон атлаа одоо шинээр батлагдсан албан тушаалд мэргэжлийн шаардлага хангаагүй гэж ажлаас халсан нь хууль зөрчсөн, ажлын байрны тодорхойлолт нэр томъёоны хувьд өөрчлөгдсөн, ажил цүргийн хувьд өөрчлөгдсөн болох нь тогтоогдоогүй” гэх үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь “анхан болон давж заалдах шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх гомдлын үндэслэлдээ дараах агуулгыг тодорхойлжээ:

- Мэргэжлийн шаардлага хангахгүй байтал ажилд эгүүлэн томилох нь төрийн албаны хууль тогтоомжийг зөрчсөн шийдвэр болно.
- Ажлын байранд тодорхой шашин шүтэх талаар тайлбарлаж ухуулсан болох нь мэргэжлийн байгууллагаас тогтоогдсон, давж заалдах шатны шүүх хөөн хэлэлцэх хугацааг 2019 оны 5 сараас гэж юуг үндэслэн тооцсон нь тодорхойгүй, хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрээгүй.
- Үүрэгт ажлаа удаа дараа хангалтгүй гүйцэтгэсэн талаар тайлангийн хурал, өөрөө хүлээн зөвшөөрсөн хурлын тэмдэглэлүүдээр нотлогдсон.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хууль хэрэглээний өөрчлөлт оруулж, давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хүчингүй болгож, хариуцагчийн хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангаж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлт хийсэн:

- Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд нэхэмжлэгчийн зөрчил гаргасан болохыг тогтоосон, гагцхүү хөөн хэлэлцэх хугацааны талаар өөр өөр дүгнэлт хийсэн. Прокурорын

тогтоолд “2019 оны 5 сараас ажлын байрандаа тодорхой нэг шашин сурталчилсан болох нь тогтоогдсон” гэж дүгнэсэн нь зөрчил эхэлсэн болохыг нотлохоос биш хэзээ дууссаныг, хэрхэн үргэлжилсэн болохыг тогтоогоогүй байхад давж заалдах шатны шүүхээс “зөрчил гаргасан 2019 оны 5 сараас хойш 12 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн” гэж дүгнэсэн нь хэрэгт авагдсан баримтаар тогтоогдоогүй байна. Төрийн албаны тухай хуулийн 48.4-т “сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш 6 сар, зөрчил гаргаснаас хойш 12 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл оногдуулж болохгүй” гэж заасныг маргааны үйл баримтад холбогдуулж хэрэглэхэд 2020.07.02-ны өдөр Удирдлагын зөвлөлийн хурлаар ажилчдаас нэг бүрчлэн асууж зөрчлийг шалгах явцад “шашны асуудлаар удаа дараа, 2019 оны хавраас эхэлсэн, зун, намар бас хийж, ажлаа хийх нөхцөл байдлыг алдагдуулсан” гэснээс үзэхэд зөрчлийг үргэлжлүүлэн гаргаж байсан тул хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрээгүй байна.

- Давж заалдах шатны шүүхээс “одоо шинээр батлагдсан албан тушаалд шаардлага хангаагүй гэдэг үндэслэлээр ажлаас халсан нь хууль зөрчсөн” гэх дүгнэлт буруу, учир нь 2015 оны ажлын байрны тодорхойлолтод зааснаар цахилгаан хангамжийн инженер, эрчим хүчний мэргэжилтэй байхыг шаардаж байсан ба 2020 оны 4 дүгээр сард уг ажлын байрны тодорхойлолтод өөрчлөлт оруулахдаа “сэргээгдэх эрчим хүч” гэж өөрчилсөн тул нэхэмжлэгчийн “ажлын байрны тодорхойлолтыг надад зориулж өөрчилсөн” тухай тайлбарыг хүлээн авах боломжгүй, маргаан бүхий албан тушаалд томилогдохоос өмнө цахилгаан инженер мэргэжлийг шаардаж байсан байна. Төрийн албаны тухай хуулийн 23.4-т “Төрийн захиргааны албаны албан тушаалын тодорхойлолтыг энэ хуулийн 23.3-т заасан журамд нийцүүлэн боловсруулж, төрийн албаны төв байгууллагын зөвшөөрлийг үндэслэн тухайн албан хаагчийг томилох эрх бүхий этгээд албан тушаал тус бүрээр батална” гэж зааснаар ажлын байранд ямар

мэргэжил эзэмшсэн байхыг тусгайлан заах эрх нь захиргааны байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарч байна. Иймд мэргэжлийн хувьд шаардлага хангахгүй байхад маргаан бүхий албан тушаалд эгүүлэн тогтоох нь хуульд нийцэхгүй тул хариуцагчийн гомдол үндэслэлтэй.

- Анхан шатны шүүхээс “хурлын тэмдэглэл, өргөдлийн хариу зэргээс үзэхэд ажил үүргийн хэрэгжилт хангалттай” гэж дүгнэсэн нь хэрэгт авагдсан бусад баримтаар тогтоогдоогүй, нотлох баримтыг бүх талаас нь бүрэн дүүрэн үнэлэх чиг үүрэгт нийцээгүй боловч энэ нь хэргийн шийдэлд нөлөөлөх хэмжээний зөрчил биш гэж тус тус дүгнэжээ.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: УДШ-ийн дээрх тогтоолд Төрийн албаны тухай хууль /2017 он/-ийн 39.1.8-д “төрийн албан хаагч албан тушаалын бүрэн эрхээ шашны, эсхүл шашингүй үзлийн ухуулга, сурталчилгаа хийхэд ашиглахыг хориглоно” гэсэн заалтын хэрэглээ буюу шүүхийн практикт харьцангуй шинэ төрлийн эрх зүйн харилцааг жишиг бүхий тайлбарласнаараа ач холбогдолтой байна.

Түүнчлэн гомдол гаргагчаас “анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэж тодорхойлсон үндэслэлд хамаарах Төрийн албаны тухай хуулийн 48.4-т заасан “сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш 6 сар, зөрчил гаргаснаас хойш 12 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл оногдуулж болохгүй” гэх заалтын хувьд нэхэмжлэгч нь зөрчлийг үргэлжлүүлэн гаргаж байсан тул “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г хэтрүүлээгүй талаар хяналтын шатны шүүхээс дүгнэж тайлбарлажээ.

Хэдийгээр гомдол гаргагчийн тодорхойлсон нотлох баримтын үнэлгээтэй холбоотой гомдлын талаар, УДШ-ээс “анхан шатны шүүхийн “хурлын тэмдэглэл, өргөдлийн хариу зэргээс үзэхэд ажил үүргийн хэрэгжилт хангалттай” гэсэн дүгнэлт нь хэрэгт

авагдсан бусад баримтаар тогтоогдоогүй, энэ тохиолдолд нотлох баримтыг бүх талаас нь бүрэн дүүрэн үнэлэх шүүхийн чиг үүрэгт нийцээгүй боловч энэ нь хэргийн шийдэлд нөлөөлөх хэмжээний зөрчил биш” гэж ЗХШХШТХ 123.2.1-д заасан үндэслэлд шууд хамааралгүй, харин 123.2.2-т заасан үндэслэлд холбогдуулж дүгнэлт хийсэн нь энэ тохиолдолд, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахаас гадна хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны алдааг залруулах, урьдчилан сэргийлэх чиг үүргээ хуульд заасан зорилгодоо нийцүүлэн хэрэгжүүлсэн болохыг дурдах нь зүйтэй.

Тогтоол 3. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.10.04-ний өдрийн 001/ХТ2021/0131

Нэхэмжлэгч: иргэн О

Хариуцагч: Нийслэлийн Засаг дарга

Маргааны төрөл: газар

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Нийслэлийн Засаг даргын 2020.05.04-ний өдрийн А/614 дүгээр захирамж, түүний хавсралт хэсгийн 7 дахь мөрөнд бичигдсэн О-д холбогдох хэсгийг хууль бус болохыг тогтоож, сунгасан нийт талбайн хэмжээг 392 м.кв болгон өөрчлөхийг даалгах *Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр:* Нэхэмжлэгчээс газар эзэмших эрхийг дахин сунгуулах хүсэлтийг Нийслэлийн Засаг дарга хүлээн авч газар эзэмших эрхийн хугацааг 15 жилээр сунгахдаа газрын нийт талбайн хэмжээ болох 391 м.кв талбайг 228 м.кв болгон багасгасан нь хууль зүйн үндэслэлгүй гэж маргасан бол шүүхээс Газрын тухай хуулийн 37.1, 37.2, Захиргааны ерөнхий хуулийн 24.1, 24.2-т заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 29.2, Газрын тухай хуулийн 37.2-т заасныг тус тус баримтлан анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

Хяналтын гомдлын үндэслэлийг тодорхойлсон байдал: Нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгч нар “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дараах асуудлыг тодорхойлов:

- Газрын тухай хуулийн 37.2-т “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга хугацаа сунгуулах тухай хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 15 хоногийн дотор эрхийн гэрчилгээ эзэмших нөхцөлийг хангаж ажилласан эсэхийг хянаж, түүнийг хангасан тохиолдолд газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах шийдвэр гаргана. Уг шийдвэрийг үндэслэн сумын газрын даамал, аймаг, нийслэл, дүүргийн газрын алба бүртгэнэ” гэж заасан ба үүнээс өөрөөр газрын хэмжээг багасгах, эсхүл ихэсгэж гэрчилгээний хугацааг сунгах талаар зохицуулаагүй байна. Үүнийг анхан шатны шүүхээс “Газрын тухай хуульд зааснаар газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг сунгах тухай ойлголт нь тухайн гэрчилгээний зөвхөн хугацааг сунгах тухай ойлголт” гэж зөв дүгнэсэн атал давж заалдах шатны шүүх дээрх заалтыг үндэслэн талбайн хэмжээг багасгасан захирамжийг зөвтгөж байгаа нь хуулийг буруу хэрэглэсэн гэж дүгнэх үндэслэл мөн.

- Захирамжаар бусдын орц гарц хаасан гэсэн үндэслэлээр талбайн хэмжээг багасгаж шийдвэрлэсэн ба энэ нь нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаны дүүрэг хариуцсан газар зохион байгуулагчийн шүүх хуралдаанд гэрчээр асуугагдахдаа “бусдын орц гарцыг хаасан зүйл байхгүй, ирээдүйд барилга баривал хааж магадгүй гэсэн үндэслэлээр санал оруулсан” гэх мэдүүлгээр үгүйсгэгдэнэ. Энэ нь давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106.2-т заасан “Шийдвэр хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байна”, нийтийн эдэлбэрийн газар мэтээр дүгнэж шийдвэр гаргасан нь 106.5-т заасан “Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн болон хэргийн оролцогчдын маргаагүй асуудлаар дүгнэлт хийж, шийдвэр гаргаж болохгүй” гэснийг зөрчсөн гэжээ.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Хяналтын шатны шүүхээс давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хэвээр үлдээж, нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгч нарын хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангахгүй орхихдоо дараах эрх зүйн дүгнэлтийг хийсэн:

- Нийслэлийн засаг даргын захирамжаар Газрын тухай хуулийн 37.2-т заасныг үндэслэн нэхэмжлэгчийн газар эзэмших гэрчилгээний хугацааг сунгахдаа газрын хэмжээг 228 м.кв буюу үл хөдлөх хөрөнгийн хэмжээгээр сунган эзэмшүүлэхээр тогтсон байх ба хэрэгт авагдсан баримтаас үзвэл хасагдсан 164 м.кв газар нь Сансар үйлчилгээний төвөөр үйлчлүүлэх иргэд, олон нийт болон уг үйлчилгээний төв байрлах аж ахуй нэгжийн үйлчилгээ, хүргэлт, хог хаягдлыг цуглуулан зайлуулах, гал түймэр зэрэг болзошгүй нөхцөлд онцгой байдал, цагдаагийн автомашин нэвтрэх, зорчих хэсэг бүхий зам, талбай байх тул Газрын тухай хуулийн 12.2-т заасан “Нийтийн эдэлбэрийн газарт хот, тосгон бусад суурины гудамж, талбай, зам, иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагын эзэмшлийн бус амралт, зугаалга, биеийн тамирын зориулалттай газар, цэцэрлэг, оршуулгын газар, хог хаягдлын цэг, цэвэршүүлэх талбай зэрэг газар хамаарна” гэж заасантай нийцнэ. Уг маргаан бүхий актаар багасгасан газрыг нэхэмжлэгч эзэмших эрхтэй байсан боловч уг газар нь бодит байдал дээр нийтээр ашигладаг талбай байна.

- Газрын тухай хуулийн 37.2-т заасан “эрхийн гэрчилгээ эзэмших нөхцөлийг хангаж ажилласан эсэхийг хянаж, ...” гэсэн нь зөвхөн гэрчилгээний хугацааг сунгах ойлголт биш бөгөөд “газар

шинээр эзэмших, газрын хэмжээг нэмэх, хасах зэрэгт газар эзэмших эрх үүсэх, өөрчлөгдөх, дуусгавар болох тохиолдолд тавигдах нөхцөл, шаардлагыг шалгана” гэсэн ойлголт юм. Газрын тухай хуульд зааснаар газар эзэмших эрхийн хугацаа дуусаж, хугацаа сунгуулах хүсэлт гаргах үед өмнө эзэмшиж байсан эрх дуусгавар болно. Газар эзэмшиж байсан этгээд нь цаашид уг эрхээ үргэлжлүүлэн эзэмших хүсэлт гаргах боломжтой боловч, тэрхүү хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ өмнө үүссэн эрхийг бүхэлд нь эсхүл аль хэсгийг цааш үргэлжлүүлэн эзэмшүүлэх эсэхийг хянаж шийдэх нь төрийн эрх бүхий байгууллагын үүрэг байна. Өөрөөр хэлбэл, хугацаа нь дууссан газар эзэмших эрхийг сунгах эсэхийг шийдвэрлэхдээ нийтийн эрх ашигт хэрхэн нөлөөлөх болон өмнөх шийдвэрийн алдааг Газрын тухай хуулийн 61.1-д заасан хүрээнд засаж, цаашид ямар болзол, нөхцөлөөр өмнө нь эзэмшиж байсан газрыг бүхэлд нь эсхүл аль хэсгийг эзэмшүүлэх нь хариуцагчид тодорхой хязгаарын хүрээнд хуулиар олгогдсон эрх юм. “Газар эзэмших эрх” нь хуульд заасан тодорхой нөхцөл үүсэх буюу газрыг тусгай хэрэгцээнд авах, эзэмшүүлж, ашиглуулах зориулалт, орчны төлөвлөлт өөрчлөгдөх зэрэг тохиолдолд хуульд заасан журмын дагуу газар эзэмшигч этгээдийн эрхийг төрийн захиргааны байгууллага өөрчлөх буюу дуусгавар болгох эрхтэй. Харин газар эзэмших эрхийг сунгах эсэхийг шийдвэрлэхдээ сунгах хүсэлтэй газар бусдын (болон нийтийн) Газрын тухай хуулиар хамгаалагдсан эрхэд сөргөөр нөлөөлөх эсэхийг хянаж шийдвэрээ гаргах үүрэгтэй. Нэхэмжлэгчийн өмнө эзэмшиж байсан хэмжээгээр газрыг үргэлжлүүлэн эзэмшүүлэх нь уг газрыг нийтийн эдэлбэрийн зам, талбайн зориулалтаар ашиглаж буй хэн бүхний газар ашиглах эрхийг хөндөхөөр байна.

Гомдлын үндэслэлд хийсэн дүн шинжилгээ: Газрын тухай хуулийн 37.2-т заасан “эрхийн гэрчилгээ эзэмших нөхцөлийг хангаж ажилласан эсэхийг хянах ...” агуулга нь зөвхөн гэрчилгээний хугацааг сунгах тухай ойлголт биш ба газар

эзэмших эрхийн хугацаа дуусаж, хугацаа сунгуулах хүсэлт гаргах үед өмнө эзэмшиж байсан эрх дуусгавар болно. Иймд уг эрхийг үргэлжлүүлэн эзэмшүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ (газар эзэмших эрх дуусгавар болох үүсэх), уг эрхийг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн эзэмшүүлэх эсэхийг хянаж, нийтийн эрх ашигт хэрхэн нөлөөлөх болон өмнөх шийдвэрийн алдааг засах нь төрийн байгууллагад Газрын тухай хуулиар олгосон эрх, үүрэг болно гэдэг агуулгаар хуулийн холбогдох зохицуулалтыг тайлбарласан. Иймд, уг шийдвэр нь ижил төстэй бусад газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгаж шийдвэрлэж буй тохиолдлуудад төрийн байгууллагаас “нийтийн эрх ашигт хэрхэн нөлөөлөх” талаар үнэлж дүгнэх, “өмнөх шийдвэрийн алдаа”-г засах асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой талаар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн тайлбар хийснээрээ ач холбогдолтой болжээ.

Түүнчлэн төрийн байгууллагаас газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгахдаа нийтийн эдэлбэрийн газартай давхцаж буй хэсгийн газрын хэмжээг багасгасан нь Газрын тухай хуулийн 37.2-т заасан “газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах” зохицуулалттай нийцнэ гэж тайлбарласан нь шүүхүүдийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг төлөвшүүлэхэд мөн тустай байна.

Тогтоол 4. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.06.28-ны өдрийн 001/ХТ2021/0121

Нэхэмжлэгч: О ХХК

Хариуцагч: Ашигт малтмал газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн дарга

Маргааны төрөл: тусгай зөвшөөрөл

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Кадастрын хэлтсийн даргын 2017.08.10-ны өдрийн 486 дугаар шийдвэрийн “О” ХХК-ийн О аймгийн Ж сумын нутагт байрлах 54 гектар талбай бүхий түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын ашиглалтын 1-А дугаартай тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан хэсгийг хүчингүй болгуулах тухай

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Ашигт малтмалын тухай хуулийн 3.1, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуулийн 23.1, 37.1, 37.1.2-т заасныг баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргын шийдвэрийн нэхэмжлэгчид холбогдох хэсгийг хүчингүй болгосон.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Захиргааны ерөнхий хуулийн 47.1.3, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 3.1, 3.3, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хуулийн 23.1, 24.1, 24.2, 37.1.2-г заасныг баримтлан анхан шатны шүүхийн шийдвэрт хууль хэрэглээний өөрчлөлт оруулж, хариуцагчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисон.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд, нэхэмжлэгч нь АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргын “Тусгай зөвшөөрөл цуцлах тухай” шийдвэрийн нэхэмжлэгчид холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн шаардлагыг гаргасан бөгөөд “шийдвэрийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох”-оор нэхэмжлэл гаргаагүй байхад давж заалдах шатны шүүх нь анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн “... нэхэмжлэгчид холбогдох хэсгийг хүчингүй болгосугай” гэснийг “... илт хууль бус болохыг тогтоосугай” гэж өөрчлөн, хариуцагчийн давж заалдах гомдлыг хангаагүй тул ЗХШХШТХ-ийн 106.2-т заасан “Шийдвэр хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байна”, 106.5-т заасан “Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн болон хэргийн оролцогчдын маргаагүй асуудлаар дүгнэлт хийж, шийдвэр гаргаж болохгүй”, 114.3-т “давж заалдах гомдлын үндэслэлд анхан шатны шүүхээр хэлэлцээгүй шинэ нотлох баримтыг заах эрхгүй” гэх заалтуудыг зөрчсөн гэх агуулгыг тодорхойлсон.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хүчингүй болгож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлтийг хийсэн:

- Захиргааны ерөнхий хуулийн 47.1.3-т “тухайн захиргааны байгууллага өөрийн чиг үүрэгт үл хамаарах асуудлаар захиргааны акт гаргасан тохиолдолд илт хууль бус болно” гэж заасан ба АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн дарга нь өөрт эрх олгогдоогүй асуудлаар буюу аймгийн Засаг даргаас шийдвэрлэх асуудлаар шийдвэр гаргасан тул илт хууль бус захиргааны актын шинжийг бүрэн агуулж байна.

- Захиргааны актыг (i) илт хууль бус болохыг тогтоолгох болон (ii) хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн шаардлагад тавигдах урьдчилсан нөхцөл нь өөр өөр бөгөөд нэгэн зэрэг хэрэглэгдэхгүй. Илт хууль бус болохыг тогтоолгох шаардлагын хувьд эрх ашиг нь хөндөгдсөн этгээд хэдийд ч захиргааны байгууллага, улмаар шүүхэд хандаж болдог бол хүчингүй болгуулах шаардлагын

хувьд гомдол, нэхэмжлэл гаргах хугацааг захиргааны актыг мэдэгдсэнээс хойш тооцдогоороо ялгаатай. Давж заалдах шатны шүүхээс нэхэмжлэгчийн хүсэл зоригийн илэрхийллийг ялгамжтай авч үзэлгүй нэхэмжлэлийн шаардлагыг “... захиргааны актыг илт хууль бус болохыг тогтоон” гэж өөрчилж шийдвэрлэснийг нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн гэдэгт хамааруулж үзнэ.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Зөвхөн гомдол гаргагчийн тодорхойлсон үндэслэлээр хүлээн авч, хэргийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэсэн уг тогтоолд, ЗХШХШТХ-ийн 52.5.1-д заасан “захиргааны актыг илт хууль бус болохыг тогтоолгох” болон 106.3.1-д заасан “захиргааны актыг хүчингүй болгох” нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлд хамаарах зохицуулалтуудын ялгаа, эрх зүйн үр дагаврыг тайлбарласан байна. Нэхэмжлэлийн өргөдөлд тодорхойлсон нэхэмжлэлийн шаардлагыг шүүх өөрийн санаачилгаар өөрчилж шийдвэрлэсэн нь “нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн асуудлаар дүгнэлт хийж, шийдвэр гаргах” гэдэгт хамааруулж үзэхийг тайлбарласан нь ижил төсөөтэй эрх зүйн маргаанд хууль хэрэглээний ач холбогдолтой байна.

Мөн ЗХШХШТХ 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд шүүх материаллаг хуулиас гадна процессын хуулийн тодорхой зүйл заалтыг буруу, зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн тохиолдлыг хамааруулж байгааг энэ тогтоолоос харж болно.

ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэсэн үндэслэлээр ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хүлээн авч шийдвэрлэсэн, анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд тухайн маргааны хувьд хууль хэрэглээний болон шийдлийн зөрүүтэй тохиолдуудыг дүн шинжилгээний энэ хэсэгт авч үзлээ.

Энэ хүрээнд гомдол гаргагчийн “анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд холбогдуулан, хяналтын шатны шүүхийн тогтоол нь тэдгээр тохиолдолд хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдал тус бүрд хариулт өгөх, буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн нөхцөлд залруулах, нэгдмэл бус хэрэглээг жигдрүүлэхэд чиглэсэн байдлаар маргааны үйл баримтад хамаарах хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлаж бичигджээ.

Түүнчлэн хууль хэрэглээний зөрүү гэдэгт материаллаг хуулиас гадна процессын хуулийн хэм хэмжээг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн нөхцөлийг хамааруулсан байх ба Дээд шүүхийн ийм төрлийн тогтоолуудын хувьд тухайн маргааны хүрээнд хоёр шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрүүг арилгаж байгаагаас гадна уг тогтоолд тусгасан тайлбар нь бусад ижил төсөөтэй тохиолдлуудад ч шүүхийн тогтолцоонд хуулийн нэгдмэл хэрэглээг хангахад ач холбогдолтой байна.

б) УДШ-ийн ЗХТ-аас ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлээр хүлээн авч шийдвэрлэсэн, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдэл зөрүүгүй тохиолдлууд

УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын журмаар хүлээн авч шийдвэрлэсэн 48 гомдлоос нийт 7 гомдлын хувьд тухайн маргааныг шийдвэрлэсэн анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хууль хэрэглээ болон шийдлийн зөрүүгүй байхад “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр хүлээн авч, үүнээс 3 тохиолдолд шийдвэр, магадлалыг хэвээр үлдээсэн бол үлдсэн тохиолдолд шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгосон байна.

Тогтоол 5. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2022.01.17-ны өдрийн 001/ХТ2022/0006

Нэхэмжлэгч: иргэн Б

Хариуцагч: ШӨХТГ-ын улсын байцаагч Э

Маргааны төрөл: зөрчил

Гомдлын шаардлага: Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын улсын байцаагчийн 2021.06.29-ний өдрийн 0005671 дүгээр шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Зөрчлийн тухай хуулийн 10.7 дугаар зүйлийн 4.7-д заасныг баримтлан гомдлыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэв.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, гомдол гаргагчийн өмгөөлөгчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэв.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хяналтын тогтоолын тодорхойлох хэсэгт дурдсанаар, гомдол гаргагчийн өмгөөлөгч ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлээр магадлалыг эс зөвшөөрч гомдол гаргасан ба үндэслэлээ дараах байдлаар тодорхойлсон боловч, “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээ тодорхой тайлбарлаагүй байна.

- Гомдол гаргагчид биш, тээврийн хэрэгсэлд холбогдуулан зөрчлийн хэрэг нээсэн нь зөрчил шалган шийдвэрлэх явцад холбогдогчийг тогтоогоогүй бөгөөд Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.5-д заасныг ноцтой зөрчсөн;

- Холбогдсон зөрчлийн хэрэгт хохирогч тогтоогдоогүй;

- Тээврийн үйлчилгээний төлбөрт олсон орлогыг бүхэлд нь хууль бусаар олсон орлого гэж үзэх үндэслэлгүй

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Хяналтын шатны шүүхээс шийдвэр магадлалыг хэвээр үлдээхдээ, Өрсөлдөөний тухай хууль, Зөрчлийн тухай хуулийг маргааны үйл баримтад холбогдуулан дараах байдлаар тайлбарлан хэрэглэж, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдлийг зөвтгөсөн байна. Үүнд:

- Гомдол гаргагчид биш, тээврийн хэрэгсэлд холбогдуулан зөрчлийн хэрэг нээсэн гэх гомдлын тухайд: ЗШШТХ-ийн 3.1.1-д зааснаар зөрчил үйлдсэн гэж буруутгагдаж байгаа хүн, хуулийн этгээдийг холбогдогч гэж ойлгох тул ХХХХ УАК улсын дугаартай тээврийн хэрэгслээр нарийн ногоо, жимс жимсгэнийг 26,000,000 төгрөгөөр тээвэрлэсэн гэх зөрчлийг шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд Б-г холбогдогчоор тогтоож, мэдүүлэг аван шийтгэл ногдуулсан нь холбогдох хууль тогтоомжийг зөрчөөгүй байна.



- Хохирогч тогтоогдоогүй гэх гомдлын тухайд: Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн 3.1.1-д ““хэрэглэгч” гэж бараа, ажил, үйлчилгээг үйлдвэрлэл, аж ахуйн үйл ажиллагааны бус, зөвхөн хувийн болон гэр бүл, ахуйн хэрэгцээгээ хангахад зориулан захиалж, худалдан авч, үйлчлүүлж байгаа, эсхүл хэрэглэж байгаа хувь хүнийг” ойлгохоор заасан байх бөгөөд энэ тохиолдолд Б-ийн тээвэрлэсэн бараа бүтээгдэхүүнийг түүний тээвэрлэлтийн өртөг шингэсэн өндөр үнээр худалдан авч үйлчлүүлэхээр хандсан хувь хүн бүрийг хэрэглэгч гэж үзэхээр байна.

- Үйлчилгээний төлбөрт олсон орлогыг бүхэлд нь хууль бусаар олсон орлого гэж үзсэн гэх гомдлын тухайд: Зөрчлийн тухай хуулийн 4.1-д заасны дагуу маргаан бүхий шийтгэлийн хуудсаар төлүүлэхээр тогтоосон 26,000,000 төгрөг нь хэрэглэгчээс бүхэлдээ төлөгдсөн байх тул гомдол гаргагчийн “ачаа тээвэрлэхэд гарсан зардлыг хасалгүйгээр нөхөн төлүүлэх хохирлын хэмжээг тогтоосон нь буруу” гэх гомдол үндэслэлгүй байна гэсэн дүгнэлтийг тус тус хийсэн.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Анханболон давж заалдах шатны шүүхүүд энэхүү хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Өрсөлдөөний тухай хууль, Зөрчлийн тухай хуулийг ойлголтын болон агуулгын зөрүүгүй тайлбарлаж хэрэглэсэн /гэж дүгнэсэн/ байх боловч УДШ-ийн ЗХТ-аас тус хэргийг ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийн зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэсэн үндэслэлээр хүлээн авч, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

Хэдийгээр, зөвхөн энэ маргааны хувьд анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүгүй тайлбарлаж хэрэглэсэн байх боловч үүнтэй төстэй маргааныг анхан шатны шүүхүүд ялгаатайгаар шийдвэрлэж байсан тохиолдлууд өмнө нь хэд хэдэн удаа гарч байжээ. Тухайлбал, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.09.10-ны өдрийн 579

дүгээр шийдвэрээр Өрсөлдөөний тухай болон Зөрчлийн тухай хуулиудыг дээр дурдсан УДШ-ийн тогтоолоос дараах байдлаар зөрүүтэй тайлбарлан хэрэглэж, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн байна. Үүнд:

- Зөрчил шалган шийдвэрлэх явцад холбогдогчийг тогтоогоогүй тухайд: ЗШШТХ-ийн 3.1.1-д зааснаар зөрчил үйлдсэн гэж буруутгагдаж байгаа хүнийг холбогдогч гэх бөгөөд холбогдогч зөрчил үйлдсэн нь нотлох баримтаар тогтоогдсон тохиолдолд шийтгэл оногдуулахаар байхад *** ДГО улсын дугаартай тээврийн хэрэгслийн эзэмшигч Р.Б-ыг хуульд заасан ямар үндэслэлээр хууль ёсны төлөөлөгчөөр тогтоосон нь тодорхойгүй, түүнийг холбогдогчоор тогтоогоогүй атлаа холбогдогчоор мэдүүлэг авч торгох шийтгэл оногдуулсан нь хуулийг буруу хэрэглэсэн гэж үзэх үндэслэлтэй.

- Үйлчилгээний төлбөрт олсон орлогыг бүхэлд нь хууль бусаар олсон орлого гэж үзсэн тухайд: үйлчилгээний төлбөрт олсон орлого болох 25 сая төгрөгийг яагаад бүгдийг нь хууль бус орлого гэж үзсэн, үүнээс тээвэр гүйцэтгэхэд бодитоор гарсан 2,9 сая төгрөгийг тээврийн зардалд тооцож хасах эсэх нь тодорхой бус байх бөгөөд үүнийг ШӨХТГ-аас нотлох үүргээ биелүүлээгүй гэж үзсэн.

Дээрхээс дүгнэхэд, УДШ-д гаргасан гомдлын хувьд тухайн хэргийг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шийдвэр нь адил шатны өөр шүүхийн, эсхүл өөр шүүх бүрэлдэхүүний гаргасан шийдвэрээс зөрүүтэй буюу адил шатны өөр өөр шүүх /шүүх бүрэлдэхүүн/ хуулийг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн тохиолдолд УДШ-ээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд хамааруулж, гомдлыг хянан шийдвэрлэж байна гэж ойлгохоор байна. Мөн энэ нь Дээд шүүхийн чиг үүрэг хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгын дагуу хэрэгжиж байгаа гэж үзэж болно.

Дээрх тогтоолоос дүгнэхэд, УДШ-ээс ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлийн хувьд, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээ ба шийдлийн зөрүүтэй байдлыг зөвхөн тухайн хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд явцууруулан тайлбарлаагүй, харин ижил төстэй өөр хэрэг маргааныг анхан ба давж заалдах шатны шүүхүүд (дээрх маргааны хувьд адил шатлалын шүүхүүд) шийдвэрлэхдээ хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн эсэхийг хамруулах байдлаар “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” зорилгодоо нийцүүлэн өргөн хүрээнд хэрэглэж байна гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

Тогтоол 6. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.09.21-ний өдрийн 001/ХТ2021/0126

Нэхэмжлэгч: “ХЧ” ХХК

Хариуцагч: Сангийн яам, Зам тээвэр, хөгжлийн яам

Маргааны төрөл: тендер

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Сангийн яамны 2020.10.16-ны өдрийн 6-1/6660 дугаартай албан бичгээр гаргасан дүгнэлтийн 5 дахь хэсэг, ЗТХЯ-ны тендер шалгаруулалттай холбогдсон шийдвэрийг хүчингүй болгож дахин нээлттэй тендер шалгаруулахыг мэдэгдсэн шийдвэрийг хүчингүй болгуулах; (ii) ЗТХЯ-ны 2021.02.03-ны өдрийн ... тендерийг нээлттэй зарласан шийдвэрийг хууль бус болохыг тогтоож хүчингүй болгуулах; (iii) Тендерийн ялагч “ХЧ” ХХК-тай гэрээ байгуулахыг даалгах.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 6.1, 30.4.3, 34.1.1-д заасныг баримтлан, “... Тендер шалгаруулалтын өгөгдлийн хүснэгтийн ТООЗ 3.1 в-д ... дээрх тоног төхөөрөмжийн хүчин чадлыг /тодорхой заагаагүй байхад/ ... нотлох баримт ирүүлээгүй гэсэн нь үндэслэлгүй, ... Хариуцагч Сангийн яам “МК” ХХК-ийн гомдлыг хянахдаа гомдлын хүрээнээс хэтэрсэн шийдвэр гаргасан нь “Тендер оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журам”-ын 6.1-д “Сангийн яам нь ... гомдлын хүрээнд хянан үзэж, дараах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана” гэж заасанд нийцээгүй, ... хуулийн 30.4.3-д заасан нөхцөл байдал захиалагчид үүссэн тул мөн хуулийн 31.1.3-д заасан гэрээ шууд байгуулах аргыг сонгож, тендер шалгаруулалтын онцгой журмыг хэрэглэсэн захиалагчийг шууд буруутгах үндэслэлгүй ...” гэсэнд дүгнэлт хийж, нэхэмжлэгчийн (i) ба (ii) дахь шаардлагыг хангаж, шүүхээс гэрээ байгуулах мэдэгдлийг хүчинтэй байхаар шийдвэрлэсэнээр хариуцагч ЗТХЯ-ны маргаан бүхий тендер шалгаруулалттай холбоотой шийдвэр хүчинтэй үлдсэн тул нэхэмжлэлийн (iii) шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: “... тендер оролцогч гэрээг гүйцэтгэхэд зайлшгүй шаардлагатай үндсэн тоног төхөөрөмжийн хүчин чадал ямар байхыг тусгаагүй /тул/ ... “шаардлага хангаагүй” гэж дүгнэж нэхэмжлэгчийг буруутгах боломжгүй, ... маргаан бүхий албан бичгээр захиалагчийн тендер шалгаруулалттай холбогдуулан гаргасан шийдвэрийг бүхэлд нь хүчингүй болгосон нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 30.4.1-д заасантай нийцэхгүй. ... ЗХШХШтХ-ийн 52.5.1-д зааснаас үзвэл ЗТХЯ-ны хууль бус үйл ажиллагаа тогтоогдохгүй байгаа тул даалгах шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгосон анхан шатны шүүхийн шийдвэр үндэслэл бүхий байна...” гэх дүгнэлтүүд хийж, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, хариуцагч СЯ-ны итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэжээ.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1 болон 123.2.2 УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагч Сангийн яамны итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч хяналтын гомдлын үндэслэлээ дараах агуулгаар гаргажээ. Үүнд:

- Захиргааны хэргийн шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэж байгаа тухайд: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 55.3 дахь хэсэгт зааснаар Сангийн яам тендер шалгаруулалттай холбоотой гомдлыг авч хэлэлцээд тус “хуулийг зөрчсөн” гэж үзвэл тодорхой шийдвэр гаргахаар заасан. Сангийн яам гомдол шийдвэрлэхэд “хууль дээдлэх зарчим” баримтлах нь зүйтэй талаар мөн л ЗХДЗШШ-ийн 2020.10.27-ны өдрийн 597 дугаар магадлалын 2 дахь талд “... Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу Сангийн яам гомдол хүлээн авч хянан шийдвэрлэхдээ захиргааны байгууллагыг “хууль зөрчсөн” эсэхийг хянах үүрэгтэй. Хууль зөрчиж боловсруулсан тендерийн баримт бичигт үндэслэн тендер шалгаруулалт явуулах нь мөн хууль зөрчсөн үр дагаврыг үүсгэх ба энэ тохиолдолд тодорхой нэг тендерт оролцогчийн “хууль ёсны итгэлийг хамгаалах” гэсэн үндэслэлээр хууль зөрчсөн тендер шалгаруулалтыг зөвтгөх боломжгүй. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “хууль дээдлэх” төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг илүү харгалзан үзэх учиртай” гэж дүгнэж байсан.

- Захиргааны хэргийн шүүх болон Эрүүгийн хэргийн шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэж байгаа тухайд: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд заасан нөхцөл, шаардлагыг хангаагүй үнэлгээний хороо байгуулсан болон гэрээ шууд байгуулах аргыг хуулийн 30-д нийцүүлэн хэрэгжүүлээгүй нь Авлигатай тэмцэх газар, прокурорын байгууллагын зүгээс албан тушаалтныг Эрүүгийн хуульд заасан албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгах, ял оноох үндэслэл болдог байхад захиргааны хэргийн шүүх хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэхдээ албан тушаалтан түүнийг заавал дагаж мөрдөх ёсгүй мэт, төсөөтэйгөөр хэрэглэж болох мэтээр дүгнэж байгаа нь эрүүгийн болон захиргааны хэргийн шүүхийн анхан, давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэйгээр хэрэглэх нөхцөлд хөтөлж байна.

- Гэрээ шууд байгуулах аргыг хэрэглэх журмыг ноцтой зөрчсөн тухайд: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд нээлттэй тендер шалгаруулалтыг хэдэн удаа, ямар журмаар зохион байгуулсны үндсэн дээр ямар нөхцөлд гэрээ шууд байгуулах аргыг хэрэглэж болох тухай тодорхой заасан. Гэтэл энэ тендер шалгаруулалтын хувьд гэрээ шууд байгуулах аргыг хэрэглэх нөхцөл, шаардлагыг хангаагүй байхад гэрээ шууд байгуулах журмаар 7 хоногийн хугацаанд тендер хүлээн авахаар урилга нийтэлсэн.

- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан тухайд: Анхан шатны шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэхдээ нэхэмжлэгч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад Сангийн яамтай холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагаа өөрчлөөгүй байхад шүүх бичгээр гарсан шийдвэртээ зөрүүтэйгээр өөрчлөн бичсэн.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Хяналтын шатны шүүхээс Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 30.4, 34.1.1, 52.1.5, 55.3-т заасныг тус тус баримтлан дараах үндэслэлээр шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн. Ингэхдээ дараах дүгнэлтийг хийсэн.

- Захиргааны хэргийн шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэж байгаа тухайд - Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны

төв байгууллага нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд оролцохдоо “хяналтын чиг үүрэг”-ийг хэрэгжүүлнэ, энэ хүрээнд, нээлттэй тендер шалгаруулалт явуулахгүйгээр, “шууд гэрээ байгуулах”-аар гаргасан захиалагчийн “хууль бус” шийдвэрийг хүчингүй болгосон маргаан бүхий акт, уг актыг гаргасан, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагыг “гомдолд дурдаагүй үндэслэл тул хянах эрхгүй байсан” гэж дүгнэх боломжгүй, энэ талаар хоёр шатны шүүх буруу дүгнэлт хийсэн байна.

- Захиргааны хэргийн шүүх болон Эрүүгийн хэргийн шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэж байгаа тухайд, /дүгнэлт хийгээгүй/

- Гэрээ шууд байгуулах аргыг хэрэглэх журмыг ноцтой зөрчсөн тухайд - Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 30.4, 34.1.1-д заасан зохицуулалтыг тухайн тохиолдолд холбогдуулан буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн. Шүүхүүд, тендер шалгаруулалт амжилтгүй болсон шалтгаан нөхцөл, үндэслэлийг үл харгалзан, “удаа дараа тендер шалгаруулалт амжилтгүй болсон тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах аргыг хэрэглэнэ” гэх агуулгаар дүгнэлт хийсэн нь “бүх тендерээс хуульд заасан үндэслэлээр татгалзсан” тохиолдолд л хэрэгжих онцгой нөхцөлийг маргааны үйл баримтуудад холбогдуулж буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн гэж үзнэ.

- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан тухайд (дүгнэлт хийгээгүй)

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч хяналтын гомдол гаргахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.2-т заасан үндэслэлийг тодорхойлсон боловч хяналтын шатны шүүхээс зөвхөн “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр

хүлээн авсан. Харин гомдолд дурдсан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчилд холбогдох гомдлын талаар УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны болон хяналтын шатны шүүх хуралдааны тогтоолд дүгнэлт хийгээгүй нь анхаарал татаж байна.

Энэ маргааны онцлохуйц асуудал нь хяналтын гомдол гаргагч ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 дэх заалтыг Дээд шүүхийн “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” чиг үүрэгт нийцүүлж дараах байдлаар тайлбарласан байна. Үүнд:

- Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх ижил төрлийн хоёр маргааныг шийдвэрлэхдээ хуулийг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн (Тохиолдол 5-ын дүн шинжилгээнд дурдсанаар хяналтын шатны шүүх ийм зөрүүтэй байдлыг ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д хамааруулан хүлээн авч байна).

- Захиргааны хэргийн шүүх болон Эрүүгийн хэргийн шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн

- Хяналтын шатны шүүх гомдлын энэ үндэслэлд тогтоолоороо тухайлсан тайлбар өгөөгүй боловч маргааныг “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр хянан хэлэлцсэн тул хэргийн харьяаллаас үл хамааран шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн тохиолдлыг ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д хамруулж байна хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, түүнтэй уялдуулан ЗХШХШТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болсон хэрэгцээ шаардлагын талаар хуулийн хувийн хэрэгт тэмдэглэгдсэн болон ажлын дэд хэсэгт ажилласан хуульч, судлаачдын өгсөн ярилцлагад тайлбарласан үзэл баримтлалыг хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоохтой холбоотой зохицуулалтыг УДШ-ээс тайлбарлан хэрэглэж буй УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны болон хяналтын

шатны шүүх хуралдааны тогтоолуудтай харьцуулан авч үзвэл, ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх зохицуулалтыг үгчлэн тайлбарлаж, явцуу хүрээнд хэрэглэх бус, агуулга ба зорилгод нь нийцүүлэн өргөн хүрээнд хэрэглэхээр хуулийн үзэл баримтлалыг тодорхойлж, УДШ ч түүнд нийцүүлэн хуульд заасан зорилгын хүрээнд хэрэгжүүлж байна гэж дүгнэж болно.

Энэ судалгааны 1.2.1 хэсэг дэх “Хуулийн төслийн үзэл баримтлалын судалгаа” болон 2.3.1 хэсэг дэх “Тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ” хүрээнд судалгаанд хамаарах нийт тогтоолыг шинжлэхэд ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дараах нөхцөлийг хамааруулжээ. Үүнд:

- Шүүхийн тогтолцооны шатлал хоорондын зөрүүтэй байдал буюу анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн байдал;
- Адил шатны шүүхүүдийн хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдал буюу анхан, эсхүл давж заалдах шатны шүүх, эсхүл шүүх бүрэлдэхүүн хоорондын хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн байдал;
- Хэргийн харьяаллаас үл хамааран шүүхийн тогтолцоон дахь шүүх хоорондын хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдал буюу эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн дагнасан шүүх хоорондын хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн байдал;
- Хуулийг УДШ-ээс өмнө нь гаргасан хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоолд тайлбарласнаас зөрүүтэй хэрэглэсэн байдал (зарим тохиолдолд);

Энэ агуулгаас үзэхэд, “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэл нь Дээд шүүхийн “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” чиг үүргийг тодорхойлсон олон улсын нийтлэг жишигт нийцсэн байдлаар

хэрэгжиж, шүүхийн практикт хэвшиж байна хэмээн дүгнэж болно.

2.3.2. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн

УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын журмаар хүлээн авч шийдвэрлэсэн 48 гомдлоос нийт 5 гомдлыг “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлээр хүлээн авсан бол үүнээс нэг гомдлыг “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлтэй хамтатган хүлээн авч шийдвэрлэсэн. Харин эдгээр 5 гомдлын хувьд, 3 тохиолдолд нь гомдол гаргагчаас ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 ба 123.2.2, эсхүл ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 ба 123.2.3-т заасан үндэслэлийг хамтатган гаргасан байхад хоёр тохиолдолд нь УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлын үндэслэлийг хасч, өөрчлөх зэргээр ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэлээр хүлээн авсан бол, гомдол гаргагчаас ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэлийг тодорхойлсон хоёр тохиолдолд тухайн үндэслэлээр гомдлыг хүлээн авсан байна.

Энэ 5 гомдлын хувьд, бүх тохиолдолд анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хэргийн талаар эсрэг шийдэл гаргасан буюу давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, эсхүл хүчингүй болгосон. Мөн эдгээрийн 2 тохиолдолд нь УДШ-ээс магадлалыг хэвээр үлдээсэн бол бусад 3 тохиолдолд магадлалыг хүчингүй болгосон ба зөвхөн нэг тохиолдолд хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцаажээ.

Дээрх үзүүлэлтийн хүрээнд, дүн шинжилгээ хийсэн зарим тогтоолыг онцлоход:

Тогтоол 7. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.11.01-ний өдрийн 001/ХТ2021/0135

Нэхэмжлэгч: Б ХХК

Хариуцагч: Зэвсэгт хүчний жанжин штаб, Тендерийн үнэлгээний хороо

Маргааны төрөл: тендер

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Тендерт М ХХК-г шалгаруулсан Үнэлгээний хорооны дүгнэлт, (ii) захиалагчийн гэрээ байгуулах тухай мэдэгдэл, (iii) захиалагч Зэвсэгт хүчний жанжин штабаас М ХХК-тай байгуулсан гэрээг тус тус хүчингүй болгуулах, (iv) нэхэмжлэгч Б ХХК-н тендерийг шалгаруулж, гэрээ байгуулахыг захиалагчид даалгах
Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 29.2, 47.8, 55.3.3, Захиргааны ерөнхий хуулийн 24.1, 25.1, 48.1 дэх хэсгийг баримтлан Б ХХК-ийн гаргасан (i), (ii), (iii)-т заасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж, үлдэх (iv)-т заасан нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 14.1.2, 27.3, 27.4, 28.7.4, 29.1, 29.2 дахь хэсгийг баримтлан Б ХХК-ийн гаргасан нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчилсөн.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нь “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлд дараах агуулгыг тодорхойлжээ:

- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэхэмжлэгчээс маргаж буй шаардлагын үндэслэлд холбогдуулан өөрийн цахим тендерийн материал болон тендерт оролцогчдод өгөх зааварчилгаа зэрэг 158 хуудас баримтыг PDF өргөтгөлтэйгээр шүүхийн цахим шуудангаар хүргүүлсэн байхад анхан шатны шүүх үүнийг хэрэгт хавсаргаагүй, шүүх хуралдаанд шинжлэн судлаагүй, мөн давж заалдах шатны шүүхэд хүргүүлээгүй нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил болно.

- Гуравдагч этгээд М ХХК өөрийн цахим тендерийн материалыг шүүхийн цахим шуудангаар хүргүүлснийг шүүх хэвлэж, хэргийн материалд хавсаргасан атлаа нэхэмжлэгчийн гаргаж өгсөн баримтыг хэрэгт хавсаргаагүй нь ЗХШХШТХ-ийн 6.4, 20.1.3-т заасан нэхэмжлэгчийн эрх, мэтгэлцэх зарчмыг алдагдуулсан.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: УДШ нь нэхэмжлэгчийн хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангаж, шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд буцаахдаа дараах эрх зүйн дүгнэлт хийсэн:

- Шүүх нотлох зарчмыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй боловч энэ нь нотлох баримт цуглуулах хүсэлт гаргах, нотлох баримт гаргаж өгөх хэргийн оролцогчийн эрхийг хязгаарлах нөхцөл болохгүй

тул нэхэмжлэгчээс шүүхэд /цахим шуудангаар/ хүргүүлсэн гэх баримтыг хэрэгт нотлох баримтаар авах, эсхүл нотлох баримтаас хасах эсэхийг анхан шатны шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 32.6-д заасны дагуу шийдвэрлэх шаардлагатай байсан, энэ талаарх баримт хэрэгт байхгүй.

- Анхан шатны шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ, шүүхийн цахим шуудангаар хүргүүлсэн гэх нотлох баримтыг үнэлсэн эсэх нь тодорхойгүй /шүүхийн шийдвэр, шүүх хуралдааны тэмдэглэлд тодорхой тусгаагүй/ учир хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил мөн, энэ нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Гомдол гаргагчийн тодорхойлсон “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх дээрх үндэслэлд УДШ-ээс бүрэн дүгнэлт өгчээ. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүх үе шатанд хэрэгжүүлбэл зохих мэтгэлцэх зарчмыг алдагдуулсан, хэргийн оролцогчийн эрхийг зөрчсөн, шүүх нотлох зарчмыг хуульд заасан журмын дагуу хэрэгжүүлээгүй тохиолдлыг УДШ-ээс шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхүйц хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гэж дүгнэсэн нь ажиглагдана.

Энэ үндэслэл нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг тогтоох УДШ-ийн зорилготой шууд уялдахгүй боловч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчлийг арилгах, хэргийн оролцогчийн эрхийг тухайлсан тохиолдолд хангах чиг үүрэгтэй нь ямагт холбогдоно.

Нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн хувьд, анхан шатны шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн гэх үндэслэлийг давж заалдах журмаар гомдол гаргахдаа дурдаагүй, зөвхөн хяналтын гомдолдоо л дээрх байдлаар тодорхойлсон.

Харин энэ хэргийн хувьд, анхан шатны шүүхийн шийдвэрт 2 оролцогч гомдол гаргасан гэх үндэслэлээр, давж заалдах шатны шүүхээс хэргийг бүхэлд нь хянасан боловч анхан шатны шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн гэх энэ асуудалд эрх зүйн дүгнэлт өгөөгүй, өөрөөр хэлбэл энэ тохиолдолд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны алдааг залруулах давж заалдах шатны шүүхийн чиг үүрэг хэрэгжээгүй байна. Энэ нь УДШ-ээс хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хүлээн авч, хянах замаар давж заалдах шатны шүүхээс залруулаагүй, анхан шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гаргасан алдааг зөвтгөх үндэслэл болсон ба энэ нь Дээд шүүхийн “хэргийн оролцогчдод чиглэсэн буюу хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил арилгах” чиг үүрэгт хамаарна.

Тогтоол 8. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.06.21-ний өдрийн 001/ХТ2021/0118

Нэхэмжлэгч: Х.Ө.Х ХХК

Хариуцагч: Арьсны өвчин судлалын Үндэсний төвийн түрээслэгчийг сонгон шалгаруулах ажлын хэсэг

Маргааны төрөл: тендер

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Арьсны өвчин судлалын Үндэсний төвийн түрээслэгчийг сонгон шалгаруулах ажлын хэсгийн 2020.03.27-ны өдрийн сонгон шалгаруулалтын дүнгийн нэгтгэлийг хүчингүй болгуулах тухай

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 28.2, Захиргааны ерөнхий хуулийн 24.1, 24.2 дахь хэсгийг баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Шийдвэрийн тогтоох хэсгийн “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 28.2, Захиргааны ерөнхий хуулийн 24.1, 24.2” гэснийг “Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.5, 37.1, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 28.1” гэж /хууль хэрэглээний/ өөрчлөлт оруулсан.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.2 УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.2

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл:

- Хариуцагчийн өмгөөлөгчөөс, анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хэргийг шийдвэрлэхдээ Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн өөр өөр зүйл заалтыг сонгож хэрэглэсэн нь маргаанд хамааралгүй, хэрэглэх ёсгүй хуулийг хэрэглэсэн, хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн гэдэгт хамаарна.

- Харин хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дараах ноцтой зөрчил нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн. Үүнд а/ Ажлын хэсгийг захиргааны байгууллага, түүний гаргасан дүнгийн нэгтгэлийг захиргааны акт гэж үзэж, эрх зүйн харилцааг буруу тодорхойлж, хэргийн харьяалал зөрчсөн, б/ анхан шатны шүүх хуралдааныг дарааллын дагуу явуулаагүй, нотлох баримт шинжлэн судалсны дараа тайлбар хэлж, мэтгэлцэх зарчмыг хангаагүй гэж, хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэлийг тодорхойлно.

- Гуравдагч этгээдийн өмгөөлөгчөөс хяналтын гомдлын үндэслэлээ, анхан болон давж заалдах шатны шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнээс хэтэрсэн асуудалд дүгнэлт хийж, хэргийг шийдвэрлэсэн нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гэж тус тус тайлбарласан.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Магадлалыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэхдээ дараах агуулгаар дүгнэжээ:

- Арьсны өвчин судлалын Үндэсний төвийн түрээслэгчийг сонгон шалгаруулах ажлын хэсэг нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.2-т заасан байнгын бус ажиллагаатай захиргааны байгууллага бөгөөд гаргасан дүнгийн нэгтгэл нь тус хуулийн 37.1-д заасан захиргааны актын шинжийг агуулах тул захиргааны хэргийн маргаан биш гэх гомдол үндэслэлгүй.

- Анхан болон давж заалдах шатны шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд хэргийг шийдвэрлэсэн ба давж заалдах шатны шүүх маргаанд хэрэглэвэл зохих хуулийн заалтыг сонгож, зөв тайлбарлаж хэрэглэсэн тул хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн гэж үзэхгүй.

- Харин анхан шатны шүүх хуралдаанд тайлбар хэлэх боломжоор хангаагүй, мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлээгүй гэх үндэслэлд давж заалдах шатны шүүхээс үндэслэл бүхий дүгнэлт хийсэн ба энэ тохиолдолд шүүхийн шийдвэр нөлөөлөх ноцтой алдаа болохгүй.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Уг хэргийн хувьд, давж заалдах шатны шүүх нь хариуцагч, гуравдагч этгээдийн өмгөөлөгчийн гаргасан давж заалдах гомдлын дагуу хэргийг бүхэлд нь хянасан ба гомдол гаргагч нарын хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл өмнө нь давж заалдах журмаар гаргасан гомдлоос өөрчлөгдөөгүй байна.

Тухайлбал, гуравдагч этгээдийн өмгөөлөгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гэх дээрх үндэслэлийг давж заалдах журмаар гаргасан гомдолдоо тодорхойлсон бол, давж заалдах шатны шүүхээс шүүх хуралдаанд нотлох баримт шинжлэн судалсны дараа тайлбар хэлэх боломжоор хангаагүй, мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлээгүй нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил боловч шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхгүй, учир нь тухайн оролцогч шүүхэд бичгээр тайлбар гаргаж, шүүх хуралдаанд оролцсон, хэргийн материалтай танилцаж, нотлох баримт шинжлэн судлахад оролцсон зэргээр хуульд заасан эрхээ эдэлсэн байх тул хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил болохгүй гэж дүгнэсэн.

УДШ нь хариуцагч, гуравдагч этгээдийн өмгөөлөгчийн гаргасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх гомдлын үндэслэлд холбогдох эрх зүйн дүгнэлтийг тодорхой байдлаар хийсэн бол “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлийн тухайд энэ талаар давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэл бүхий гэдэг байдлаар дурджээ.

ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2-т заасан “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх гомдлын үндэслэл хангагдсан тохиолдолд анхан, эсхүл давж заалдах шатны шүүх хэргийг дахин хянан шийдвэрлэх эрх зүйн үр дагавар үүснэ.

Гэтэл гомдол гаргагч /өмгөөлөгч нар/ нь дээрх үндэслэлийг гомдолдоо тодорхойлсон атлаа, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгох, эсхүл нэхэмжлэлийг хангах зэргээр хэргийг хяналтын шатны шүүхээр эцэслэн шийдвэрлүүлэхээр гомдлын шаардлага гаргаж байгаа нь өөрөө зөрчилтэй юм. Энэ талаар буюу гомдлын хоёр дахь үндэслэлд УДШ дүгнэлт хийгээгүй байна.

Тогтоол 9. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.12.07-ны өдрийн 001/ХТ2021/0142



Нэхэмжлэгч: М ХХК

Хариуцагч: Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд, тус яамны Тусгай хамгаалалттай нутгийн удирдлагын газрын дарга

Маргааны төрөл: газар

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2018.03.14-ний өдрийн А/60 дугаар тушаалын нэг дэх заалтын Ч ХХК-д холбогдох хэсгийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох, (ii) Тусгай хамгаалалттай нутгийн удирдлагын газрын даргын “Ч ХХК-д олгосон газрын давхцалыг арилгаж, гэрчилгээний хугацааг 2017.11.07-ны өдрийг хүртэл сунгасан” захиргааны үйл ажиллагааг илт хууль бус болохыг тогтоолгох, (iii) М ХХК-ийн 2015.08.06-ны өдрийн 2015/560 дугаар газар ашиглах гэрчилгээний дагуу эзэмшиж байсан 5.2 га талбай бүхий газрын ашиглах эрхийг сэргээхийг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдад даалгах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 9, Захиргааны ерөнхий хуулийн 47.1.3-д заасныг баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангасан.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: шийдвэрт нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангасан өөрчлөлт оруулж, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 1, 9, Захиргааны ерөнхий хуулийн 47.1.3-д заасныг баримтлан нэхэмжлэлийн (i), (ii) дахь шаардлагыг хангаж, ЗХШХШТХ-ийн 54.1.1, 109.2-т заасныг баримтлан (iii) дахь нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, холбогдох хэсгийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3 УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Гуравдагч этгээд Ч ХХК-ийн өмгөөлөгч нь “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дараах агуулгыг тодорхойлжээ:

- Нэхэмжлэлийн (ii) дахь шаардлагын улмаас нэхэмжлэгчийн ямар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн талаар анхан шатны шүүх дүгнэлт хийгээгүй. Энэ талаар давж заалдах гомдолдоо дурдахад, давж заалдах шатны шүүхээс энэ талаар дүгнэлт хийхдээ Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.5 дахь заалтыг үндэслэл болгосон нь тухайн асуудлаар анхан шатны шүүхээс зөрүүтэй дүгнэлт хийсэн гэж үзэх үндэслэл болно.

- Анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг шийдвэрлэхтэй холбогдуулан, ЗХШХШТХ-ийн 54.1.1, 109.2-т заасныг зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн.

Харин “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дараах агуулгыг тодорхойлно:

- Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон үйл баримт бүхий нэхэмжлэлийг дахин хүлээн авч, захиргааны хэрэг үүсгэн, хянан шийдвэрлэсэн нь “Шүүхийн шийдвэрийн тухай” УДШ-ийн 2006 оны 21 дүгээр тогтоолын 2.2.3-ын Б заалтыг зөрчсөн.

- Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон үйл баримтыг дахин нотлохгүй байх талаарх ЗХШХШТХ-ийн 34.4 дэх хэсгийг тайлбарласан УДШ-ийн 2006 оны 21 дүгээр тогтоолоос өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: ЗХШХШТХ-ийн 54.1.6, 109.2-т заасныг баримтлан шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, М ХХК-ийн нэхэмжлэлээр үүсгэсэн захиргааны хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлт хийсэн:

- Нэхэмжлэгч М ХХК-ийн нэхэмжлэлийн шаардлагад тодорхойлсон буюу Ч ХХК хоорондын газрын давхцалын маргааныг өмнө нь Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2017.09.13-ны өдрийн 665 дугаар магадлал, УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2017.12.06-ны өдрийн 509 дүгээр тогтоолоор эцэслэн шийдвэрлэсэн тул хэргийн оролцогч нь хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй, харин уг асуудлаар захиргааны хэргийн шүүхэд маргах эрхгүй.

- Гэтэл М ХХК-иас дахин уг асуудлаар маргаж, нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасныг шүүх хүлээн авч захиргааны хэрэг үүсгэж, хэргийг шийдвэрлэсэн нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил мөн.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Гуравдагч этгээдийн өмгөөлөгчөөс, 1/ анхан болон давж заалдах шатны шүүх “хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон үйл баримт бүхий нэхэмжлэлийг дахин хүлээн авч хэрэг үүсгэн, хянан шийдвэрлэсэн” гэх асуудалд процессын хуулийн холбогдох зохицуулалтыг анхан болон давж заалдах шатны шүүх зөрүүтэй хэрэглэсэн, мөн 2/ ЗХШХШТХ-ийн холбогдох зохицуулалтыг УДШ-ийн 2006 оны 21 дүгээр тогтоолоор гаргасан албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн гэж дурдан, ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3-т заасан үндэслэлээр хяналтын журмаар гомдол гаргасан.

Харин УДШ 1/-д дурдсан гомдлын үндэслэлийг хэрэг хянан

шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчилд хамаарна гэж үзээд, ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэлээр гомдлыг хүлээн авч, улмаар хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэн, уг үндэслэлд холбогдох эрх зүйн дүгнэлт хийж, хэргийг шийдвэрлэсэн.

Энэ тохиолдолд, гомдол гаргагчийн тодорхойлсон болон УДШ-ийн хүлээн авч, шийдвэрлэсэн үндэслэлүүд хоорондоо зөрүүтэй байхаас гадна, “хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон үйл баримт бүхий нэхэмжлэлийг дахин хүлээн авч захиргааны хэрэг үүсгэн, хянан шийдвэрлэсэн” нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гэж УДШ-ээс тодорхойлсныг онцлохоор байна.

Гомдол гаргагчийн 2/ дахь үндэслэлд тухайлан дүгнэлт хийгээгүй, харин ЗХШХШТХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэл болгон өөрчилж хүлээж авсан нь УИХ-аас хуулийн төслийг хэлэлцэх явцад зарим хууль тогтоогчийн хэлсэнчлэн “гомдол хүлээн авах үндэслэлд хууль хэрэглээний зөрүүг арилгах талаар заасан, энэ хүрээндээ Дээд шүүх ач холбогдолтой гэж үзсэн тухайн асуудлаа хүлээж аваад, шийдвэрлэх боломжтой” гэх агуулга нь Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн үзэл баримтлалд хамаарч, УДШ энэ зарчмын дагуу гомдлыг үндэслэлийг өөрөө сонгож тодорхойлсон гэж үзэхээр байна.

Гомдолд дурдсан ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-т заасан үндэслэлийн талаар тэмдэглэхэд, анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн гэх УДШ-ийн “Шүүхийн шийдвэрийн тухай” 2006 оны 21 дүгээр тогтоол нь хуулийг нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх талаар гаргасан УДШ-ийн албан ёсны тайлбар биш, харин Шүүхийн тухай хууль /2002 он/-ийн 15.6.3-д заасан нийт шүүхийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах хүрээнд Дээд шүүхээс гаргасан тогтоол байжээ. Мөн уг тогтоолыг УДШ-ийн Нийт шүүгчийн хуралдааны 2021.09.20-ны өдрийн 29 дүгээр тогтоолоор хүчингүй болсонд тооцсон.

Гомдол гаргагч нь УИХ-аас 2016 онд баталсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд, УДШ-ээс 2006 онд гаргасан тогтоолд /хүчингүй болсон/ заасан тайлбарыг зөрчсөн гэх агуулгыг ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-т заасан гомдлын үндэслэлд хамаатуулсан бол, энэ талаар УДШ ямарваа тайлбар, дүгнэлт өгөөгүй.

Энэ нь нэг талаас ЗХШХШТХ-ийн 123-124 дүгээр зүйлд гомдлыг хүлээн авахаас татгалзсан, эсхүл гомдолд дурдсанаас өөр үндэслэлээр хүлээн авсан шалтгаан нөхцөл буюу үндэслэлийг тайлбарлах шаардлагыг хуульчлаагүйтэй холбоотой, нөгөө талаас гомдлын үндэслэлийг УДШ өөрөө тодорхойлох буюу зарчмын ач холбогдолтой маргааныг харгалзах үндэслэлээр хүлээн авч, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэгтэй холбоотой гэж үзэхээр байна.

“Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэл нь хяналтын журмаар гаргах бусад үндэслэлтэй харьцуулахад, УДШ-ийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгод шууд чиглээгүй, харин хэргийн оролцогчдын зөрчигдсэн эрхийг сэргээх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гарсан зөрчлийг арилгах чиг үүрэгт хамаарна. Хяналтын шатны шүүхийн тогтоол нь тухайн хэргийн оролцогчдод төдийгүй анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс эрхлэн явуулж буй бусад хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд (төсөөтэй тохиолдолд) хэргийн оролцогчийн эрхийг зөрчихөөс сэргийлэх ач холбогдолтой.

Судалгааны хүрээнд хамаарах хяналтын журмаар гаргасан 413 гомдол, УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны болон хяналтын шатны шүүх хуралдааны тус бүр 48 тогтоолоос үзэхэд:

Хүснэгт 5: ЗХШХШтХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэлээр хүлээн авч, шийдвэрлэсэн гомдолд “шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн ноцтой зөрчил”-ийг тодорхойлсон байдал



Ноцтой зөрчилд тооцсон	Ноцтой зөрчилд тооцоогүй
<p>- Хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон үйл баримт бүхий нэхэмжлэлийг шүүх дахин хүлээн авч захиргааны хэрэг үүсгэн, хянан шийдвэрлэсэн;</p> <p>- Анхан шатны шүүх хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ, хэргийн оролцогчоос шүүхийн цахим шуудангаар хүргүүлсэн гэх материалыг хэрэгт нотлох баримтаар авах, эсхүл нотлох баримтаас хасах эсэхийг ЗХШХШтХ-ийн 32.6-д заасны дагуу шийдвэрлээгүй, нотлох баримтаар үнэлсэн эсэх нь тодорхойгүй (шүүхийн шийдвэр, шүүх хуралдааны тэмдэглэлд энэ талаар тусгаагүй буюу хэрэгт баримт байхгүй);</p>	<p>- Анхан шатны шүүх хуралдаанд тайлбар хэлэх боломжоор хангаагүй, мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлээгүй нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил боловч тухайн оролцогч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хэргийн материалтай танилцаж, бичгээр тайлбар хүсэлт гаргах зэргээр оролцогчийн эрхээ хэрэгжүүлсэн тул уг зөрчил нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхөөр ноцтой биш;</p> <p>- Зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааг эрхлэн явуулсан эрх бүхий албан тушаалтнаас холбогдогчийн эрхийг хангаагүй зөрчил нь захиргааны хэргийн хувьд нотлох баримтын үнэлгээтэй холбоотой маргаан болохоос бус шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил болохгүй;</p> <p>- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүхээс гэрч асуух ажиллагаанд хэргийн оролцогчийг оролцуулаагүй;</p> <p>- Шүүх нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэлээс хальсан асуудлаар дүгнэлт хийсэн;</p> <p>- Газрын давхацлыг шинжээчийн дүгнэлт гаргуулах замаар нарийвчлан тодорхойлоогүй (давхцалтай эсэх үйл баримтын талаар хэргийн оролцогч маргаагүй);</p>

2.3.3. Шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн

Энэ үндэслэлийн томъёоллыг үгчлэн тайлбарлавал, тухайн маргаантай эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хуулийн зүйл заалтыг УДШ-ээс албан ёсоор тайлбарласан байх урьдчилсан нөхцөл хангагдсан тохиолдолд уг үндэслэлээр гомдол гаргах, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээн авна гэж ойлгох ч хуулийн үзэл баримтлалд тодорхойлсон хандлага, УДШ-ээс тайлбарлан хэрэглэж буй практик зэргээс үзэхэд хэм хэмжээний агуулга ба зорилгоор нь тайлбарлан өргөжүүлэн хэрэглэж буй талаар өмнөх хэсэгт дурдсан.

Монгол Улсын Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болсон үеэс Үндсэн хуулиас бусад хуульд албан ёсны тайлбар хийх эрх бүхий субъект зөвхөн УДШ ба 1973-2008 оны хооронд хууль

тайлбарласан нийт 272 тогтоол, 2008-2009 онд 35 тогтоол³⁹ нийтдээ 300 гаруй тогтоол гаргасан байдаг. Хуулийн абстракт (хэм хэмжээний) тайлбар гаргаж ирсэн энэ практик 2010 оныг хүртэл оршсоор байсан⁴⁰ бол Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль (2012 он)-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.3.1-ийн “... Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар гаргах...” хэсгийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрийн 07 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосноос үүдэн УДШ-ээс өнгөрсөн хугацаанд гаргах абстракт тайлбарын тоо цөөрсөн. Нийгмийн хөгжлийн явцад өрнөх эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд батлагдаж буй хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, шинэчилсэн найруулга, анхдагч хуульд холбогдуулан өмнө нь гарсан абстракт тайлбарыг ашиглах боломж хязгаарлагдмал, эрх зүйн зохицуулалт нь зарчим, агуулгын хувьд ч өөрчлөгдсөн байх боломжтой.

Монгол Улсын хувьд, УДШ-ээс хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар албан ёсны тайлбар гаргах эрхтэй юу гэдэг асуудал үндсэн хуулийн эрх зүйн маргааны нэг сэдэв болж байсныг тэмдэглэх нь зүйтэй. Тодруулбал, 2015 онд ҮХЦ-ээс “Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Дээд шүүхийн шийдвэр ба Улсын Дээд шүүхийн тайлбар хэмээх ойлголтыг томъёолж, улмаар Улсын Дээд шүүхээс хэргийн болон хэм хэмжээний тайлбар гаргах тухай үзэл санааг илэрхийлсэн байна. Иймд ... Улсын Дээд шүүхээс зөвхөн хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлээд гаргасан шийдвэр шууд хуулийн албан ёсны тайлбар болохоор зохицуулсан нь энэ талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал хийгээд зохицуулалтад үл нийцсэн гэж үзэх үндэслэлтэй байна”⁴¹

39 Монгол Улсын Дээд шүүх, “Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл” Тав дахь удаагийн хэвлэл УБ., 2010, 3 дахь тал

40 О.Мөнхнасан, “Улсын дээд шүүх Үндсэн хуулиас бусад хууль тайлбарлах эрх зүйн зохицуулалт, түүний тулгамдсан асуудал” 2019, 1 дэх тал, <https://legaldata.mn/b/405>

41 Монгол Улсын ҮХЦ-ийн тогтоол №7: Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 17 зүйлийн 17.3.1 дэх заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх тухай /2015.10.30/, <https://www.legalinfo.mn/law/details/11397>

гэж шийдвэрлэж байсан билээ.

2021 оноос өмнөх хугацаанд УДШ-ээс Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгогдсон “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар (абстракт) гаргах” бүрэн эрхээ нийт шүүгчдийн хуралдааны зохион байгуулалтаар абстракт тайлбар гаргах замаар хэрэгжүүлж ирсэн.

Харин УИХ-аас 2021 онд баталсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.8-д Улсын дээд шүүх шүүн таслах ажиллагаанаас бусад асуудлаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: гэсний дотор 25.8.4-д “шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн Монгол Улсын Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг танхимын саналыг үндэслэн гаргах” гэж зохицуулсан.

Уг зохицуулалтаас үзэхэд, УДШ-ийн албан ёсны тайлбарт абстракт (эрх зүйн маргаан шийдвэрлэхээс ангид гаргах) болон хэрэг маргааныг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэж гаргасан тогтоолд тусгасан казуаль тайлбарыг аль алийг нь энэ агуулгад хамааруулж тусгахаар хууль тогтоогчоос хуулийн үзэл баримтлалыг тодорхойлсон байна. Энэ нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах Дээд шүүхийн зорилго бүрэн хэрэгжихэд зүй ёсоор үйлчлэх ба онолын дэвшилтэт хандлагад нийцнэ гэж дүгнэж байна.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуульд заасан хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх эрхийг хангах хөшүүрэг болгож “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд Дээд шүүхийн абстракт болон казуаль тайлбарыг хамааруулж ойлгох нь хуулийн үзэл баримтлал хийгээд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах Дээд шүүхийн зорилгыг хэрэгжүүлэх цөм болно.

УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын журмаар хүлээн авч шийдвэрлэсэн нийт 48 гомдлын ердөө нэг гомдол нь ЗХШХШТХ-

ийн 123.2.3-д заасан “Шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр хэрэглэсэн” үндэслэлд хамаарч байсан бөгөөд түүнээс гадна нийт 10 гомдлыг уг үндэслэл дээр нэмэх нь ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан “Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэсэн үндэслэлтэй хамтатган хүлээн авч, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэсэн байна. Тэдгээрт хамаарах дүн шинжилгээг дор харуулав.

Тогтоол 10. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2022.03.01-ний өдрийн 001/ХТ2022/0011

Нэхэмжлэгч: Ц.Х ХХК, Ц.М.Э.Э ХХК, Б.Т ХХК

Хариуцагч: Төв аймгийн Баян, Баянжаргалан сумын Засаг дарга нар

Маргааны төрөл: ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн газар ашиглах эрх

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Ц.М.Э.Э ХХК-иас Баян сумын Засаг даргад холбогдуулж, сумын Засаг даргын 2020.04.05-ны өдрийн Хариу хүргүүлэх тухай албан бичгээр өгсөн “ашиглагдаагүй талбай дээрх газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгох боломжгүй” гэсэн хариуг ЗХШХШТХ-ийн 106.3.1-д заасны дагуу хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах (ii) Ц.Х ХХК, Б.Т ХХК-иудаас Баян, Баянжаргалан сумын Засаг дарга нарт холбогдуулан, сумын Засаг даргын 2020.04.05-ны өдрийн Хариу хүргүүлэх тухай албан бичгээр өгсөн “ашиглагдаагүй талбай дээрх газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгох боломжгүй” гэсэн хариуг ЗХШХШТХ-ийн 106.3.1-д заасны дагуу хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах, (iii) Баянжаргалан сумын Засаг даргад газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгохоор хандсан 2020.02.21-ний өдрийн 03/20 дугаартай хүсэлт гаргах тухай албан бичигт хариу өгөөгүй эс үйлдэхүйг ЗХШХШТХ-ийн 106.3.4-д заасны дагуу хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг тус тус гаргасан.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Захиргааны ерөнхий хуулийн 37.3, Газрын тухай хуулийн 31.1.4, 39.1.1, Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 15.6 дахь хэсэгт заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэгч нарын гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: (УДШ-ийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны болон хяналтын шалтны шүүх хуралдааны тогтоолоос үзэхэд) ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан аль үндэслэлээр гомдол гаргасан нь тодорхой бус УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: (УДШ-ийн тогтоолд тусгагдсанаас үзэхэд) Нэхэмжлэгч нар нь хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэлийг дараах агуулгаар тодорхойлсон:

- анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд нь Төв аймгийн Баян сумын Засаг даргын 2020.04.05-ны өдрийн Хариу хүргүүлэх тухай албан бичгийг, ашигт малтмалын ашиглагдаагүй талбай дээрх газар эзэмших эрхийг дуусгавар болгох боломжгүй гэж

мэдэгдсэн бус харин ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь Газрын төлбөрийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар газрын төлбөр төлөгч учраас хүлээсэн үүргийн дагуу гэрээ байгуулж, газрын төлбөр төлөхийг мэдэгдсэн ... агуулгатай гэж дүгнэсэн нь үндэслэлгүй.

- хариуцагч нь нэхэмжлэгчийн бичгээр гаргасан хүсэлтэд амаар хариу өгсөн нь захиргааны актын үндэслэлийг нөхөж тайлбарлах үндэслэл болохгүй /уг хэргийг шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт гаргасан давж заалдах гомдолдоо ч уг үндэслэлийг тодорхойлж байжээ/.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: УДШ-ээс шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.7, 4.1.16, 4.1.19, 27.1.11, 35.3.7, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /2006 он/-ийн 31.1.4-д заасныг баримтлан нэхэмжлэгч нарын гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлт хийнэ:

- Анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд маргааны үйл баримтад холбогдох эрх зүйн харилцааг буруу тодорхойлж, хэрэглэвэл зохих хуулийг хэрэглээгүй. Ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон газарт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч этгээдийн газар ашиглах эрхийн агуулгыг буруу тодорхойлж, тухайн харилцааг нарийвчлан зохицуулсан Ашигт малтмалын тухай хуулийг бус Газрын тухай хуулийг хэрэглэж хэргийг шийдвэрлэсэн нь үндэслэлгүй. Газрын тухай хуульд заасан нөхцөл шаардлагууд нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон эрх, түүнтэй холбоотой харилцаанд хамааралгүй.

- Хариуцагч сумын Засаг дарга нарын гаргасан газар эзэмшүүлэх тухай захирамжуудаар тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон уурхайн талбайг Газрын тухай хуулийг баримтлан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид эзэмшүүлэхээр шийдвэрлэж, уг талбайн хэмжээгээр газрын төлбөр төлөхийг даалгаж захирамжилсан нь Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан газар ашиглах гэрээ байгуулах, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан

уурхайн эдэлбэр газар олгох зохицуулалттай нийцээгүй.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Нэхэмжлэгч нар хяналтын журмаар гомдол гаргахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээс сонгож тодорхойлоогүй ба агуулгын хувьд давж заалдах журмаар гаргасан гомдлоос төдийлөн өөрчлөгдөөгүй байна.

Харин тухайн гомдлыг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон 6 шүүгчээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-д заасан үндэслэлийг хангаж байгаа талаар санал гаргаж, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

Энэ тохиолдолд, анхан болон давж заалдах шатны шүүх тухайн харилцааг, эсхүл нарийвчлан зохицуулсан хуулийг буруу сонгож, тайлбарлаж хэрэглэсэн гэж УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас үзээд, гомдлыг “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр хүлээн авсан байна.

Гэвч УДШ-ээс хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд дурдсан эрх зүйн дүгнэлтийг авч үзвэл, ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх /гомдлыг хүлээн авсан/ үндэслэлийн талаар дүгнээгүй, зөвхөн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дүгнэлт хийж, маргааны үйл баримтад холбогдох хуулийг тайлбарлажээ. Өөрөөр хэлбэл, энэ тохиолдолд УДШ-ээс гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэхдээ хийсэн эрх зүйн дүгнэлт нь уг гомдлыг тийнхүү хэлэлцүүлэхээр анх хүлээн авсан үндэслэлээс зөрүүтэй.

Шат шатны шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ хийсэн эрх зүйн дүгнэлтийг харьцуулж үзвэл, маргааны үйл баримтад хамаарах эрх зүйн харилцааг анхан шатны шүүх буруу тодорхойлж, хэрэглэх ёсгүй хуулийг хэрэглэсэн буюу хуулийг

зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн, давж заалдах шатны шүүх өөрийн чиг үүргийн хүрээнд уг алдааг залруулаагүй нөхцөлд, хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэлийг хэрхэн тодорхойлсноос үл хамааран, УДШ гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцсэн нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгодоо нийцүүлэн чиг үүргээ хэрэгжүүлсэн гэж үзэхээр байна.

Дүн шинжилгээ хийсэн дээрх тогтоолын хувьд, УДШ-ийн ЗХТ-аас Монгол Улсын шүүхийн туухай хуулийн шинэчилсэн найруулга үйлчилж эхэлсэн эхний нэг жилийн хугацаанд танхимын нийт шүүгчийн хамгийн олон буюу 6 шүүгчийн саналаар ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр хүлээн авч шийдвэрлэсэн цор ганц тохиолдол байна.

Гэвч дээр харуулсанчлан хяналтын шатны шүүхийн уг тогтоолд УДШ-ийн албан ёсны тайлбар (абстракт, эсхүл казуаль)-ыг ямар нэг байдлаар эшлээгүй болох нь анхаарал татна. Тус маргааныг танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны дийлэнх олонхын саналаар хүлээн авсан явдал нь хяналтын шатны шүүхээс уг маргааныг шийдвэрлэх нь эрх зүйн хөгжилд хувь нэмэр оруулж, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад онцгой ач холбогдолтой гэж үзсэн болох нь тодорхой боловч гомдлыг хүлээн авсан ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-д заасан тэрхүү үндэслэл нь маргааны нөхцөл байдал, эсхүл маргааныг шийдвэрлэсэн тогтоолын агуулгатай яв цав нийцэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ тохиолдлын хувьд ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан үндэслэлүүдээс өөр хяналтын гомдол зөвшөөрөгдөх үндэслэлийг нэмж тусгах шаардлагатай эсэх гэх дараагийн асуудал зүй ёсоор урган гарна.

Тогтоол 11. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.05.17-ны өдрийн 00/ХТ2021/0107

Нэхэмжлэгч: иргэн Э, Б нар

Хариуцагч: Нийслэлийн хот байгуулалт, хөгжлийн газар, Барилгын хөгжлийн төв
Маргааны төрөл: барилга

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Нийслэлийн Ерөнхий төлөвлөгөөний газраас 2012.07.16-ны өдөр баталсан № а/457-1,29 дугаар “Архитектур төлөвлөлтийн даалгавар”, барилгын эскиз зураг баталсан үйлдлийг, (ii) Хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газрын Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах комиссын 2017.01.19-ний өдрийн 2017/30 дугаар акт, (iii) Барилгын хөгжлийн төвийн 2014.05.16-ны 513/2014 дугаар Магадлалын ерөнхий дүгнэлтээр ажлын зураг баталсан үйлдлийг тус тус хууль бус байсан болохыг тогтоолгох

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: нэхэмжлэлийн (i)-д заасан шаардлагыг хангаж, харин Комисс нь тухайн үед үйлчилж байсан Засгийн газрын 2012.12.01-ний 151 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Барилгын ажлыг эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх, ашиглалтад оруулах дүрэм”-ийг зөрчөөгүй гэх дүгнэлтийг хийж, (ii) болон (iii)-д заасан шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Барилгын тухай хууль болон Засгийн газрын 2012 оны 151 дүгээр тогтоолоор баталсан “Барилгын ажлыг эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх, ашиглалтад оруулах дүрэм”, Засгийн газрын 2018 оны 317 дугаар тогтоолоор баталсан “Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах дүрэм”-ийн зохицуулалтыг үндэслэн Барилга байгууламж ашиглалтад оруулах комиссын актыг хууль бус байсан болохыг тогтоолохтой холбоотой хэсэгт үндэслэлтэй зөв дүгнэлт хийгээгүй гэж дүгнэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн зарим хэсгийг өөрчлөн, бусад заалтыг хэвээр үлдээж, нэхэмжлэгчийн давж заалдах гомдлын зарим хэсгийг хангаж, гуравдагч этгээд нарын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисон.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1 болон 123.2.2

Дээд шүүх хяналтын журмаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1 болон 123.2.3

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Гуравдагч этгээд нь “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлүүдэд дараах агуулгыг тодорхойлно:

- Нэхэмжлэгч нь ЗХШХШТХ-ийн 14.1, 94.1-д заасныг зөрчиж, маргаан бүхий акт гарсан гэдгийг мэдсэн атлаа гомдол гаргах хугацааг 3 сараар хэтрүүлэн нийслэлийн Засаг даргад гомдол гаргасан. Анхан шатны шүүх нэхэмжлэгч нар нь дээд шатны шатны захиргааны байгууллагад гомдол гаргах хугацааг хэтрүүлсэн боловч дээд шатны байгууллага түүнийг нь хүлээн авч шийдвэрлэсэн ба улмаар нэхэмжлэгч нар нь ЗХШХШТХ-ийн 14.1.1-д заасан хугацааны дотор дээд шатны захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан тул шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг хэтрүүлсэн гэж үзэх үндэслэл тогтоогдохгүй гэж дүгнэснийг давж заалдах шатны шүүх буруутгах үндэслэлгүй гэж тайлбар хийсэн.

- Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах комиссоос 2017.01.19-ний өдрийн 2017/30 дугаар акт гаргасан байхад давж заалдах шатны шүүх түүнээс хойш батлагдсан Засгийн газрын 2018 оны 317 дугаар тогтоол “Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах дүрэм”-ийн зохицуулалтыг үндэслэсэн нь буруу.

- Анхан шатны шүүх эргэлзээтэй шинжээчийн дүгнэлтүүдийг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болгосон нь ЗХШХШТХ-ийн 34.2-г зөрчсөн ба хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил болсон.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг

хангахгүй орхиж, давж заалдах шатны шүүхийн магадлалд өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлтийг хийв:

- Гомдол гаргах хугацааг хэтрүүлсэн талаар. ЗХШХШТХ-ийн 14.1-д ... 30 хоногийн дотор гомдлыг хянан шийдвэрлэх дээд шатны захиргааны байгууллагад гаргах ба 3 сар хэтрүүлж гомдол гаргасан нэхэмжлэлийг шүүх хүлээн авахаас татгалзах ёстой гэж заасан хэдий ч уг хугацааг хэтрүүлсэн гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэсэн дээд шатны захиргааны байгууллагын шийдвэрийг эс зөвшөөрч, 30 хоногийн дотор шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан үйл баримтыг үгүйсгэхгүй, шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг хязгаарлах үндэслэл болохгүй.

- Анхан шатны шүүх (ii)-т заасан шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгоходоо ЗХШХШТХ-ийн 107.4-д заасан хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ "... захиргааны актын хууль зүйн үндэслэл ..." -д дүгнэлт өгөх үүргээ бүрэн гүйцэтгээгүйн зэрэгцээ, барилгын архитектур төлөвлөгөө, уг төлөвлөгөөг үндэслэн батлагдсан барилгын аксиз зэргийг хууль бус байсан болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн атлаа эдгээр актаар зөвшөөрөгдөж баригдсан уг барилгыг ашиглалтад оруулсан, улсын комиссын актыг "хууль зөрчөөгүй" гэх үндэслэлгүй дүгнэлт хийсэн нь буруу.

- Давж заалдах шатны шүүх Засгийн газрын 2018 оны 317 дугаар тогтоолоор батлагдсан дүрмийг баримталсан нь зөрчилтэй.

- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчлийн тухайд. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгч 15 орчим удаа захирамж гаргаж, хэд хэдэн байгууллага, эрх бүхий этгээдийг шинжээчээр томилсон байх ба тэдгээрийн дүгнэлтээр "цонхоор тусах нарны тусгалын үргэлжлэх хугацаа нь барилгын норм ба дүрмээр тогтоосон заавал хангуулах хэмжээнд хүрэхгүй байна" гэж адилхан дүгнэсэн тул шинжээчдийн дүгнэлтийг ЗХШХШТХ-ийн 34.2-т зааснаар тухайн хэрэгт хамааралтай, ач холбогдолтой, үнэн зөв, эргэлзээгүй талаас нь үнэлсэн гэж үзнэ,

иймд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил биш гэх дүгнэлтийг хийсэн байна.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Гуравдагч этгээдээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн магадлалын тодорхой хэсэгт гомдол гаргаагүй тул эдгээр шаардлагад холбогдуулан хяналтын шатны шүүх дүгнэлт хийхгүй болохыг тэмдэглэснээрээ эрх зүйн дүгнэлт гомдлын хүрээнд хязгаарлагдах зарчмыг баримталсан байна.

Гуравдагч этгээдээс хяналтын журмаар гомдол гаргасан: Анхан шатны шүүх эргэлзээтэй шинжээчийн дүгнэлтүүдийг шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болгосон нь ЗХШХШТХ-ийн 34.2-г зөрчсөн ба шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил” гэх гомдлын хүрээнд хяналтын шатны шүүхээс “... шүүгч 15 орчим удаа захирамж гаргаж, хэд хэдэн байгууллага, эрх бүхий этгээдийг шинжээчээр томилсон байх ба бүгд адилхан дүгнэсэн тул” хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил биш гэх тайлбарыг хийсэн байна.

Харин хяналтын шатны шүүхээс гомдлыг хүлээн авсан: “Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” үндэслэлийн хүрээнд анхан шатны шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлага (i)-г хангаж, (ii)-г хангахгүй орхисон бол давж заалдах шатны шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлага (i) болон (ii)-г тус тус хангахгүй орхиж шийдвэрлэсэн. Хяналтын шатны шүүхээс анхан шатны шүүх нэхэмжлэлийн шаардлага (i) буюу барилгын архитектур төлөвлөгөө, барилгын эскиз зэргийг хууль бус байсан болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн атлаа эдгээр актаар зөвшөөрөгдөж баригдсан барилгыг ашиглалтад оруулсан (ii) улсын комиссын актыг “хууль зөрчөөгүй” гэх үндэслэлгүй дүгнэлт хийсэн нь буруу гэж шүүхүүдийн зөрүүтэй хууль хэрэглээний хувьд анхан шатны шүүхийн алдааг залруулсан. Харин давж заалдах шатны шүүхийн Комиссын акт гарснаас

хойш батлагдсан Засгийн газрын тогтоолын зохицуулалтыг үндэслэсэн алдааг залруулсан. Гэвч хяналтын шатны шүүх гомдол хүлээн авсан өөр нэгэн үндэслэл болох “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” үндэслэлийн хүрээнд хамаарах тайлбарыг хийгээгүй байна.

Уг тогтоолоос үзэхэд хяналтын шатны шүүх хяналтын журмаар гомдол гаргагчийн гомдлын үндэслэл тус бүрд зохих хариулт, тайлбарыг өгсөн байх боловч өөрийн гомдол хүлээн авсан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр хэрэглэсэн” үндэслэлийн хүрээнд ямарваа нэг тайлбар хийгээгүй болох нь анхаарал татаж байна.

Иймд, уг үндэслэлийн хүрээнд “УДШ-ийн албан ёсны тайлбар”-ыг хэрхэн ойлгож, хэрэглэж байгааг тодруулахад хүндрэлтэй байх ба УДШ-ээс уг үндэслэлд хамааруулан гомдол хүлээн авахдаа дэлгэрэнгүй тайлбар өгөхгүй байгаа нийтлэг практикийн нэг жишээ нь энэхүү тогтоол юм. Хяналтын шатны шүүхээс “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр хэрэглэсэн” үндэслэлд шууд хамаарахгүй боловч хууль хэрэглээ болоод зарчмын ач холбогдолтой, шинэ төрлийн эрх зүйн маргааныг уг үндэслэлд уусгаж авч буй байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ тохиолдолд гомдол хүлээн авсан үндэслэлийн талаар дэлгэрэнгүй тайлбарлахгүй байх хандлагатай байна.

Тогтоол 12. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.05.20-ны өдрийн 001/ХТ2021/0110

Нэхэмжлэгч: Э.Г, Э.Б, Л.Г нар

Хариуцагч: Нийслэлийн Засаг дарга, Хан-Уул дүүргийн засаг дарга

Маргааны төрөл: газар

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) Э.Г-оос Нийслэлийн Засаг даргын 2018.12.07-ны өдрийн А/1177 дугаар захирамжийн Н.Н, Д.Г, З.Ү, Д.Г-О нарт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгох, (ii) Хан-Уул дүүргийн Засаг дарга болон нийслэлийн Засаг дарга нэхэмжлэгчид газар олгохоос татгалзах эс үйлдэхгүйг хууль бус болохыг тогтоож, (iii) Э.Г-д Вайлд Хорс ХХК-ийн 2009.07.20-ны өдөр үйлдсэн зургийн дагуу 700 м.кв газрыг эзэмшүүлэхийг хариуцагч нарт даалгах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Газрын тухай хуулийн 21.2.3, 21.5.3, 31.3-д заасныг тус тус баримтлан НЗД-ын захирамжийн зарим давхцал бүхий хэсгийг 3 сарын хугацаатайгаар түдгэлзүүлж, ЗХШХШТХ-ийн 107.5-д заасныг баримтлан шалгавал зохих нөхцөл байдлуудыг шалган тогтоосны үндсэн дээр захиргааны шинэ акт гаргах замаар шүүхийн шийдвэрийг биелүүлж, ЗХШХШТХ-ийн 107.6-д зааснаар тогтоосон хугацаанд шинэ акт гаргаагүй бол захирамжийн давхцал бүхий хэсгийг хүчингүй болсонд тооцож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Газрын тухай хуулийн 21.2.3, 21.5.3, 31.3, 32.2, 35.1.4, 38.2, 38.3-д заасныг тус тус баримтлан анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн зарим заалтыг өөрчлөн, нэхэмжлэгч ЭГ-ийн давж заалдах гомдлыг хангаж, хариуцагч болон гуравдагч этгээдийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нарын давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисон.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1 болон 123.2.2
Дээд шүүх хяналтын журмаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчид “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийн агуулгыг, анхан болон давж заалдах шатны шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагын эс үйлдэхүй байсан эсэхийг тогтоохдоо Захиргааны ерөнхий хуулийн 37.3 дахь хэсгийн зохицуулалтыг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн гэж тодорхойлсон.

Гуравдагч этгээд нь “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлийн хүрээнд, миний эзэмшиж буй газар нь нэхэмжлэгч нарын маргаж буй газартай давхцаагүй байхад миний газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгож байгаа нь хууль бус гэж гомдлын агуулгыг тодорхойлжээ.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: УДШ нь давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэхдээ дараах асуудалд хариулт өгөх замаар эрх зүйн дүгнэлтийг хийв:

- Нэхэмжлэгч болон гуравдагч этгээд нарын газрууд хэсэгчлэн давхцалтай болох нь тогтоогдсон.

- Засаг дарга нь Газрын тухай хуулийн 31.2-т зааснаар хүсэлт гаргасан газар нь бусдын эзэмшиж, ашиглаж байгаа газартай давхцалтай эсэхийг шалган тогтоох үүрэгтэй бөгөөд түрүүлж эзэмших хүсэлт гаргасан этгээдэд татгалзаж шийдвэрлэсэн атлаа гуравдагч этгээдэд эзэмшүүлэхээр шийдвэрлэсэн нь ГтХ-ийн 31.3-ийн түрүүлж эзэмших хүсэлт гаргасан этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хангагдах ГтХ-ийн 4.1.3-д газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах

зарчимтай нийцээгүй талаар анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд зөв дүгнэсэн.

- Газрын тухай хуулийн 31.3-ийн хэрэглээний тухайд: Уг заалтын дагуу хүсэлт гаргасан газар нь бусдын газартай давхцаагүй байх шаардлагатай. Энэ нь гэрчилгээгээр газар эзэмшиж буй этгээдийн эрхийг хамгаалахаас гадна түрүүлж хүсэлтээ гаргасан этгээдийн эрхэд хамгаалалт үүсгэнэ. Хүсэлт гаргасан газартаа оршин сууж байсан нь эзэмших эрх үүсгэхгүй боловч эзэмших хүсэлт гаргасан нэхэмжлэгчид хууль ёсны ашиг сонирхол үүссэн болохыг илтгэнэ. Учир нь Газрын тухай хуулийн 32.4-д хүсэлтийг хүлээн авмагц газрын алба хүлээн авсан огноог бүртгэж, уг хугацааг баталгаажуулсан тодорхойлолтыг өгнө. Энэ нь гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар эзэмшүүлж болох газрын хувьд хүсэлт гаргасан этгээдийн хүсэл зоригийг хамгаалж буй хэлбэр, хууль ёсны ашиг сонирхол үүссэн болохыг баталгаажуулж буй хэрэг юм.

- Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн хэрэглээний тухайд: Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх зохицуулалт нь тодорхой нэгж талбарын газрыг нэг этгээдээс нөгөө этгээдэд шилжүүлэхийг ойлгоно. Харин нэгж талбарын газрыг шилжүүлж байгаа нэрээр өөр нэгж талбарын газрыг эзэмших эрх бусдад үүсгэх боломжгүй, хууль зүйн хувьд зөвшөөрөгдөхгүй.

- Маргаан бүхий газрыг эзэмших хүсэлтээ гаргаж, оршин сууж байсан нэхэмжлэгч болон огт өөр байршилтай газрыг бусдаас шилжүүлэн авсан гэдэг үндэслэлээр маргаан бүхий газрыг эзэмших эрхтэй болсон гэх гуравдагч этгээдүүдийн эрх зүйн байдлын тухайд Газрын тухай хуулийн 4.1.3-д заасан шударга, тэгш байдлыг хангах зарчмыг үндэслэн дүгнэлт хийвэл нэхэмжлэгчийн шаардлага хууль ёсны байна.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: УДШ-ээс энэхүү эрх зүйн маргааны хүрээнд холбогдох хуулийн заалт тус

бүрд хууль хэрэглээний тайлбар өгсөн байх ба ингэхдээ Газрын тухай хуулийн “түрүүлж хүсэлт гаргасан этгээдийн эрхэд хамгаалалт үүсэх тухай” болон “тухайн газар оршин сууж байсан нь эзэмших эрх үүсгэхгүй боловч, хууль ёсны ашиг сонирхол үүссэн болохыг илтгэх” ерөнхий зарчмыг тайлбарлах замаар тогтоолынхоо үндэслэл болгосон. Иймд газрын эрх зүй, газар эзэмших харилцааны суурь зарчмуудыг тайлбарласнаараа ижил төсөөтэй эрх зүйн маргаанд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах ач холбогдолтой байна.

Гуравдагч этгээдийн гаргасан “миний эзэмшиж буй газар нь нэхэмжлэгч нарын маргаж буй газартай давхцаагүй байхад газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгосон нь хууль бус бөгөөд шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил” гэх тайлбарын хүрээнд хяналтын шатны шүүхээс нэхэмжлэгч болон гуравдагч этгээд нарын газрууд хэсэгчлэн давхцалтай болох нь тогтоогдсон гэсэн тайлбарыг өгсөн байна. Харин уг гомдлыг хүлээн авсан (i) “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” үндэслэлийн хүрээнд анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн зарим заалтыг өөрчилж шийдвэрлэсэн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг хяналтын шатны шүүх хэвээр үлдээсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү тохиолдлын хүрээнд анхан болон давж заалдах шатны хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдлыг онцлон хяналтын шатны шүүхээс залруулсан зүйл байхгүй байх ба мөн хяналтын шатны шүүхээс тус маргааныг хамтатган хүлээн авсан (ii) “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” үндэслэлийн хүрээнд ч УДШ-ийн албан ёсны тайлбарыг эшлэж хэрэглээгүй байна.

Уг маргааны хувьд анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхүүд хууль хэрэглээний онцлох зөрүүтэй байдал гаргаагүй ба хяналтын шатны ямарваа нэг албан ёсны тайлбар дурдаагүй болох нь анхаарал татна. Иймд, уг маргааны хүрээнд нэгдүгээрт, анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй

хэрэглэсэн үндэслэлд тухайн маргааны хувьд хуулийн зөрүүтэй хэрэглээг ойлгохгүй бөгөөд шүүхүүд ижил төрлийн маргааныг шийдвэрлэхдээ холбогдох хуулиудыг зөрүүтэй хэрэглэж буй тохиолдлыг ч хамруулж байна. Хоёрдугаарт, УДШ-ийн албан ёсны тайлбарын тухайд абстракт тайлбараас гадна шүүхийн тогтолцоонд хэвшсэн, хуулийн хүчин төгөлдөр тогтоолд агуулж буй хууль хэрэглээний казуаль тайлбар, нийтлэг жишгээс хазайсан тохиолдлуудыг хамааруулж байгаа ба энэхүү гомдлыг “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” жишиг бүхий шийдвэр гаргах зорилгоор хүлээн авч шийдвэрлэсэн гэж дүгнэхээр байна.

Тогтоол 13. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэрийн шүүх хуралдааны 2021.05.25-ны өдрийн 001/ХТ2021/0112

Нэхэмжлэгч: САПКЛ ХХК

Хариуцагч: Үндэсний Аудитын газар

Маргааны төрөл: төрийн аудит

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Үндэсний аудитын газрын 2018.06.28-ны өдрийн 01/1477 болон 01/1478 тоот “Хязгаарлагдмал баталгаажуулалтын дүгнэлт”-үүдийн 2015, 2016 оны нийт 3,880,454 ам.долларын зардлыг өртөг нөхөгдөх зардлаас хассан хэсгийг хүчингүй болгуулах, 2015, 2016 оны өртөг нөхөгдөх зардлыг тайлагнасан хэмжээгээр нийт 14,636,117 ам.доллароор бүхэлд нь баталгаажуулахыг даалгах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Төрийн аудитын тухай хууль (2003)-ийн 15.1.21, Газрын тосны тухай хуулийн 4.1.27, 11.2.6, 32.2, 32.7, 36.2, 37.1, 37.2-т заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Газрын тосны тухай хууль (2014)-ийн 32.2, 32.6, 32.7, 37.1, 37.2 болон ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11, 107.6-д заасныг тус тус баримтлан анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн зарим заалтыг өөрчилж, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисон.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1 болон 123.2.2

Дээд шүүх хяналтын журмаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ 123.2.1 болон 123.2.3

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нараас “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дараах агуулгыг тодорхойлжээ:

- Газрын тосны тухай хуулийн 4.1.14-д зааснаар Ашигт малтмал, газрын тосны газар нь бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний нэг тал бөгөөд АМГТГ-ын хэрэгжүүлэх санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх хэмжээг Газрын тосны тухай хуулийн 9.1.8-д “тухайн жилийн хөрөнгө оруулалт, зардал, нөөц ашигласны төлбөр олборлосон болон борлуулсан газрын тосны тайланг хянаж, нэгтгэх”, Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн 10.1-д “аж ахуй нөгж, байгууллагын санхүүгийн тайлангийн жил тухайн оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхэлж, 12 дугаар сарын 31-ний өдрөөр дуусгавар болно” гэж заасан тул АМГТГ

нь Газрын тосны тухай хуулийн 9.1.8-д заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлсэн байх ёстой. Газрын тосны тухай хуулийн 37.1-д “Төрийн аудитын байгууллагатай хамтран ...” гэснийг АМГТГ гэж тайлбарлах, хяналт шалгалтыг хамтран явуулах ёстой гэж тайлбарлах нь гэрээний нэг тал АМГТГ-тай Төрийн аудитын байгууллага хөндлөнгийн хяналтыг хамт хэрэгжүүлэх учир дутагдалтай бөгөөд Төрийн аудитаас хөндлөнгийн, хараат бус аудитыг хэрэгжүүлэх боломжгүй болно.

Нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгчөөс “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд дараах агуулгыг тодорхойлжээ:

- Өртөг нөхөгдөх зардлаас хассан 3,880,454 ам.долларт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгох нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбогдуулан анхан шатны шүүхээс хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад аудитыг гүйцэтгэсэн аудиторуудыг гэрчээр дуудаж мэдүүлэг авсан бөгөөд гэрчүүд “3,880,454 ам.доллар нь гадаадын банкаар хийсэн ба өөр компанийн данснаас гарсан гүйлгээ байсан учраас хассан” гэж тайлбарласан нь баримтаар үгүйсгэгдэг ба гадаадын банкаар хийсэн гүйлгээ нь өртөг нөхөгдөх зардлаас хасах хуулийн үндэслэл болохгүй тул анхан шатны шүүх актын холбогдох хэсгийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн. Харин давж заалдах шатны шүүх 3,880,454 ам.долларт холбогдох зардал нь ямар санхүүгийн баримтаар нотлогдож байгаа талаар холбогдох баримтыг цуглуулах нь хэргийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой гэж үзэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг тодруулахаар анхан шатны шүүх рүү буцаасан.

- Улмаар нэхэмжлэгч 3,880,454 ам.долларт холбогдох зардлын баримтыг бүхэлд нь хэрэгт гаргаж өгсөн бөгөөд 3,880,454 ам.долларын зардлыг нэмж баталгаажуулахыг даалгах агуулгаар нэхэмжлэлийн шаардлагаа тодруулсан ба анхны шатны шүүх эдгээр баримтыг шинжлэн судлаад нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн. Харин давж заалдах шатны шүүх хоёр дахь удаагаа хэргийг хянахдаа ийнхүү нотлох баримтыг шинжлэн судалсан болон гэрчийг дуудаж мэдүүлэг авсан нь буруу зөрчилтэй гэх дүгнэлт хийсэн. Өөрөөр хэлбэл, давж заалдах шатны шүүх нотлох баримтыг нэмж бүрдүүлүүлж, шинжлэн судлуулахаар хэргийг буцаасны дараа анхан шатны шүүх хэрэгт авагдсан баримтыг ЗХШХШТХ-ийн 101.1-д заасны дагуу судалсан байхад давж заалдах шатны шүүх дээрх нотлох баримтыг шинжлэн судлах нь шүүхийн шинжлэн судлах боломжоос хэтэрсэн гэж давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхээс болон өөрийн өмнөх шийдвэрээсээ тус тус хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн.

Нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгчөөс “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлд, ЗХШХШТХ-ийн 118.3-д “давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах гомдлын хүрээнд хянана” гэж заасан ба хариуцагчаас аудитыг гүйцэтгэсэн аудиторуудаас гэрчээр мэдүүлэг авсан нь буруу талаар маргаагүй, мэтгэлцээгүй байтал давж заалдах шатны шүүх талуудын маргаагүй үйл баримтад дүгнэлт өгч аудитыг гэрчээр асуусан нь буруу гэсэн дүгнэлт хийх замаар 3,880,454 ам.долларт холбогдох баримтыг хүлээж авсан, шалгасан гэх үйл баримт нотлогдоогүй гэж магадлалаа гаргасан. Ийнхүү давж заалдах шатны шүүх гомдлын хүрээнд хэргийг хянаагүй, мэтгэлцэх зарчмыг хангаагүй ноцтой алдаа нь анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг өөрчлөх үндэслэл болсон бөгөөд уг алдаа нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн зэргээр гомдлын агуулгыг тодорхойлжээ.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгч болон хариуцагчийн гаргасан гомдлыг тус тус хангахгүй орхиж, давж заалдах магадлалыг хэвээр үлдээж шийдвэрлэхдээ дараах эрх зүйн дүгнэлтийг хийв:

- Нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгчийн үндэслэлүүдийн хувьд,

ЗХШХШТХ-ийн 118.4-д хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн бол давж заалдах шатны шүүхээс шийдвэрийг хянахдаа гомдлоор хязгаарлахгүй байхаар заасан. Тухайн дүгнэлт хийсэн аудиторууд нь хамтран хариуцагч, хэргийн оролцогч биш болох нь тэднийг гэрч (хараат бус байдлын үүднээс захиргааны байгууллагын талд хамаарах этгээдүүд тул) гэж үзэх үндэслэл болохгүй. Иймд ЗХШХШТХ-ийн 37.10.1-д заасан “үүргээ гүйцэтгэх замаар хэргийн нөхцөл байдлыг мэдэх болсон” этгээдийг гэрчээр дуудан мэдүүлэг авч болохгүй хуулийн зохицуулалтад нийцэхгүй. Иймд давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11-д заасан “шүүх хэргийн нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд нэмж тодруулах зүйлийн цах хүрээ шүүхийн шинжлэн судлах боломжоос хэтэрсэн гэж үзвэл захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл захиргааны актыг зургаан сар хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлэх”-ээр заасанд нийцсэн гэж дүгнэсэн.

- Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн үндэслэлийн хувьд, Газрын тосны тухай хуулийн 37.1-д төрийн аудитын байгууллага нь ... хяналт шалгалт хийнэ, 37.2-т ... өртөг нөхөх зардлын хэмжээг хянан баталгаажуулна, 37.3-д хараат бус хөндлөнгийн аудитаар ... ажлыг гүйцэтгүүлж болно гэсэн нь Төрийн аудитын байгууллага, газрын тосны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагатай хамтран хяналт шалгалт хийх агуулгыг илэрхийлэхгүй. Ийнхүү хамтран хяналт шалгалт хийх нь ялгаатай чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хуулиар тогтоосон эрх хэмжээнд нийцэхгүйгээр зогсохгүй төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчийн ашиглалт зарцуулалтад хараат бусаар, бие даан хяналт шалгалт хийдэг төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны зарчимд нийцэхгүй. Төрийн аудитын тухай хууль, Газрын тосны тухай хуулиудаар тусгайлан зохицуулсан эрх зүйн харилцааны онцлог, захиргааны байгууллагуудын хуулиар

тогтоосон чиг үүрэг, үйл ажиллагааны суурь зарчмуудыг харгалзан үзээгүй нь шүүхүүдийн алдаа болсон гэсэн дүгнэлтийг хийсэн.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Дээрх тогтоолын хүрээнд төрийн байгууллагын чиг үүргийн онцлог, хамрах хүрээг заагласан ба ялангуяа төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны “аливаа этгээдээс хараат бусаар”, “бие даан хяналт шалгалт хийх” болон “бусад байгууллагатай хамтран хяналт шалгалт хийхгүй байх” үндсэн зарчим, онцлогийг тайлбарлах замаар доод шатны шүүхүүдийн хууль хэрэглээний алдааг залруулснаараа ач холбогдолтой байна.

Нэхэмжлэгчийн тодорхойлсон, “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” болон “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” үндэслэл тус бүрд холбогдох гомдолд хяналтын шатны шүүхээс нэгдсэн байдлаар дүгнэлт, тайлбар өгсөн ба хяналтын журмаар гомдол хүлээн авсан үндэслэлд “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэл багтаагүй байна.

Хариуцагчийн тодорхойлсон, “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх гомдлын хүрээд Газрын тосны тухай хуулийн 37.1-д заасныг шүүхүүд тайлбарлахдаа төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны суурь зарчим болох хараат бус, бие даасан байдлыг алдагдуулахуйц байдлаар дүгнэсэн нь буруу гэсэн дүгнэлтийг хийсэн.

Түүнчлэн энэхүү маргааныг “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр хүлээн авсан боловч УДШ-ээс хууль тайлбарлаж гаргасан ямар нэг тогтоол эшлэж хэрэглээгүй байна. Тиймээс хяналтын шатны шүүхээс уг маргааныг хууль хэрэглээний болоод тайлбарын хувьд зарчмын ач холбогдолтой гэсэн агуулгаар

хүлээн авч, цаашид жишиг тогтоох зорилгоор дэлгэрэнгүй онолын тайлбар тусган шийдвэрлэсэн байж болох юм.

Тогтоол 14. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.05.17-ны өдрийн 001/ХТ2021/0109



<p><i>Гомдол гаргагч:</i> “БТ” ОНӨААТҮГ <i>Хариуцагч:</i> дүүргийн Татварын хэлтсийн татварын улсын байцаагч нар <i>Маргааны төрөл:</i> татварын зөрчил Нэхэмжлэлийн шаардлага: татварын улсын байцаагчийн 2018.01.02-ны өдрийн 271720016 дугаар шийтгэлийн хуудасны 6 дахь заалт буюу 184,746,661 төгрөгийн шийтгэл ногдуулсан хэсгийг илт хууль бус болохыг тогтоолгох</p> <p><i>Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр:</i> Маргаан бүхий актын 6 дахь заалтыг “...төсөвт байгууллагаас үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээ мөн эсэхийг тодруулаагүй” гэсэн үндэслэлээр дахин захиргааны шинэ акт гаргах хүртэл 3 сарын хугацаагаар түдгэлзүүлж, шийдвэрлэв.</p> <p><i>Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар:</i> Төсвийн тухай хуулийн 14.1.16, 16.5.5, Захиргааны ерөнхий хуулийн 47.1.6-д заасныг тус тус баримтлан маргаан бүхий актын 6 дахь заалтыг “НӨАТ ногдохгүй үйл ажиллагаанд шийтгэл оногдуулсан нь анхнаасаа эрх зүйн үндэслэлгүй” гэсэн үндэслэлээр илт хууль бус болохыг тогтоож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн “дахин захиргааны шинэ акт гаргах хүртэл маргаан бүхий актыг түдгэлзүүлсүгэй” гэсэн хэсгийг “илт хууль бус болохыг тогтоосугай” болгон өөрчилж, хариуцагч нарын давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэв.</p> <p><i>Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл:</i> ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 Дээд шүүх хяналтын журмаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3</p> <p><i>Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл:</i> Хариуцагч нараас ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлээр магадлалыг эс зөвшөөрч гомдол гаргажээ. Гомдлын үндэслэлийг тайлбарлахдаа: - 2016 оноос өмнө төсвийн санхүүжилт, татаасанд НӨАТ ногдуулна, ногдуулахгүй гэдэг маргаан үүсдэг байсан тул хууль тогтоогчид Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 7.2.15-д “төрөөс олгож байгаа төсвийн санхүүжилт, татаас, урамшуулал НӨАТ ногдуулна” гэж, мөн “Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр санхүүжилт авч, төрийн гүйцэтгэх тодорхой чиг үүргийг Засгийн газрын бус байгууллага бүрэн буюу хэсэгчлэн гүйцэтгэж байгаа үйлчилгээ хүртэл нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөгдөхгүй” гэж тодорхой зааж өгснийг шүүх анхаараагүй, буруу жишиг тогтоох гэж байна. - Уг маргааныг УДШ-ийн хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэн, эцэслэн шийдвэрлэх нь цэвэр хууль хэрэглээний болоод практик ач холбогдолтой бөгөөд цаашид зөв жишиг тогтоох нөхцөлийг бүрдүүлэх юм гэжээ.</p>
--

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Хяналтын шатны шүүхээс шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, “БТ” ОНӨААТҮГ-ын гомдлын шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож, хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангаж шийдвэрлэхдээ дараах дүгнэлтийг хийжээ. Үүнд:

- Давж заалдах шатны шүүх Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 13.5.12-т заасныг буруу тайлбарласан, анхан шатны шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11 дэх хэсгийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн.

- Гомдол гаргагч хуулийн этгээд нь хэдийгээр төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа боловч төсвийн байгууллага биш буюу Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 15.2-т зааснаар ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар байна. Төсвийн тухай хуулийн 4.1.34-д зааснаар “төсвийн байгууллага” гэдэгт баталсан төсвийн дагуу төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг хэрэгжүүлдэг, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд заасны дагуу улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад бүртгүүлсэн төрийн болон орон нутгийн өмчит, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг хамааруулсан байна. Иймээс гомдол гаргагч хуулийн этгээдийн “нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөгдөх эрхтэй” гэх тайлбар хууль зүйн үндэслэлгүй.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Хяналтын журмаар гомдол гаргагч нь гомдлын үндэслэлээ ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д зааснаар тодорхойлсон байхад, УДШ-ийн ЗХТ гомдлыг ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3-д заасан үндэслэлээр хүлээж авсан. Хэдийгээр “шүүх хуулийг УДШ-ийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр хүлээн авсан боловч УДШ-ийн ямар албан ёсны тайлбараас зөрүүтэй хэрэглэсэн талаар дүгнэлт хийгээгүй нь анхаарал татаж байна.

ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлийн тухайд: Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 13.5.12-т төрийн байгууллагаас үзүүлж байгаа үйлчилгээ буюу Засгийн газар, түүний агентлагууд, төсөвт байгууллагуудаас үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээг НӨАТ-аас чөлөөлнө гэж заасан бөгөөд

давж заалдах шатны шүүх гомдол гаргагч ОНӨААТҮГ-ыг төсөвт байгууллага гэж үзсэн. Харин УДШ-ээс гомдол гаргагч хуулийн этгээд нь хэдийгээр төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа боловч төсвийн байгууллага биш буюу Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 15.2-т зааснаар ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар байх тул Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 13.5.12 дахь заалт энэхүү маргаанд хэрэглэгдэхгүй. Харин Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 7.1-д “хуульд өөрөөр заагаагүй бол доор дурдсан бараа, ажил, үйлчилгээнд албан татвар ногдуулна”; 7.2.15-д “төрөөс олгож байгаа төсвийн санхүүжилт, татаас урамшуулал” гэх заалтууд хэрэглэгдэхээр байна хэмээн дүгнэжээ.

ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-д заасан үндэслэлийн тухайд: Маргааны үйл баримтыг авч үзвэл, Б дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас 1,400,366,900 төгрөгийн санхүүжилтийг гомдол гаргагч хуулийн этгээдэд олгосон. Татварын улсын байцаагч нараас “орон нутгийн санхүүжилтийн орлогод НӨАТ төлөөгүй, татвар ногдох орлогыг бууруулсан, төсвийн байгууллага биш учир татвараас чөлөөлөгдөхгүй” гэсэн үндэслэлээр шийтгэлийн хуудас оногдуулсан бөгөөд гомдол гаргагчаас “төрийн чиг үүрэг хэрэгжүүлж байгаа тул НӨАТ тооцохгүй, төсвийн зарлага тул татвар тооцогдох орлого биш” гэж тус тус маргасан байдаг. Гомдол гаргагчийн гомдлын үндэслэлийн тайлбар болон маргааны үйл баримтыг авч үзвэл энэ маргаан нь 500 гаруй⁴² төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь НӨАТ төлөгч мөн эсэхийг шийдвэрлэх чухал ач холбогдол бүхий маргаан байх

42 Удирдлагын академи, “Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийн шинжилгээ” судалгааны тайлан дугаар 026, УБ, 2020, 28 дахь тал. 2020 оны байдлаар Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрын тоон мэдээгээр 537, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар болон Үндэсний статистикын хорооны мэдээллээр 677 төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд байна. <http://catalog.naog.gov.mn/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=f12595d1931b454d90c8e76e556769b2>

тул энэхүү судалгааны Харьцуулсан судалгаа хэсэгт дурдсанаар “суурь ач холбогдол бүхий маргаан”-ыг ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3 дахь үндэслэлд хамааруулан авсан гэж үзэх үндэслэлтэй.

Тогтоол 15. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.09.06-ны өдрийн 001/ХТ2021/0123

Гомдол гаргагч: ЭАБ ХХК

Хариуцагч: Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газрын улсын байцаагч нар

Маргааны төрөл: төрийн хяналт шалгалт

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газрын улсын байцаагч нарын 2019.08.15-ны өдрийн ТҮЧГ/А-0004/02 тоот улсын байцаагчийн актыг хүчингүй болгуулах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн 17.3.4-д заасныг баримтлан маргаан бүхий захиргааны актыг дахин шинэ акт гарах хүртэл дөрвөн сарын хугацаагаар түдгэлзүүлж шийдвэрлэв.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Захиргааны ерөнхий хуулийн 24.1, 24.2, Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн 17.3.3-д заасныг тус тус баримтлан анхан шатны шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, маргаан бүхий актыг хүчингүй болгож шийдвэрлэв.

Хяналтын журмаар гомдол гаргасан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1

Дээд шүүх хяналтын журмаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11 нь шүүх нөхцөл байдлыг тодруулах үүргийг захиргаа буюу ЭМДЕГ-ын эрүүл мэндийн даатгалын улсын байцаагч нарт хүлээлтэй нь илүү үр дүнтэй бөгөөд боломжтой, ач холбогдолтой гэж үзсэн тохиолдолд хэрэглэх зохицуулалт гэж ойлгогдож байна. Уг зохицуулалтын гол агуулгын хувьд, нэхэмжлэгч, хариуцагч, тэдгээрийн өмгөөлөгч нарын тайлбар болон хэрэгт авагдсан бусад нотлох баримт, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зэрэг өөр бусад үндэслэлээр тухайн акт нь хууль ёсны байж болохуйц бөгөөд тэрхүү бусад үндэслэлийг шүүхээс тогтооход хүндрэлтэй байх, шүүхийн шинжлэн судлах боломжоос хэтэрсэн байх ёстой.

Гэтэл ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11-ийг анхан шатны шүүх “... Magpurix 12A гэх тоног төхөөрөмж нь бүрэн, хагас автомат тоног төхөөрөмж аль нь болоход дүгнэлт хийх боломжгүй бөгөөд тус тоног төхөөрөмж нь ямар ажиллагаатайгаас шалтгаалан маргаан бүхий захиргааны актад өөрчлөлт орохыг үгүйсгэхээргүй байна ...” гэж дүгнэн хэрэглэсэн байхад, давж заалдах шатны шүүх “... Товчхондоо, Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар ... гэж заасны дагуу тус компанийг “Хепатит В, С вирусийн ачаалал тоолох” сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн буюу уг үйлчилгээг үзүүлэхэд тавигдах шаардлагуудыг хангасан гэж үзэн дээрх гэрээг байгуулжээ гэж үзэхээр байна ...” гэсэн дүгнэлт нь ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11-ийн талаар хууль зүйн хувьд дүгнэлт өгөөгүй, хэрэглээгүй эс үйлдэхүйгээрээ хууль хэрэглээний зөрүү үүсгэж байна.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: Хяналтын шатны шүүхээс магадлалыг хүчингүй болгож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, маргаан бүхий актыг дахин шинэ акт гарах хүртэл

дөрвөн сарын хугацаагаар түдгэлзүүлж шийдвэрлэжээ. Маргаан бүхий актаар нэхэмжлэгч нь 9 сарын хугацаанд нийт 4384 хүний элэгний В, С вирусийн идэвхжил тодорхойлох шинжилгээг хийхдээ (i) лабораторийн мэргэжлийн эмчийн хяналтгүй, (ii) шинжилгээний мэдрэг чанар хангалтгүй тоног төхөөрөмж, технологиор үйлдвэрлэгчийн зааврыг зөрчиж шинжилгээг хийсэн, (iii) шинжилгээний чанарын хяналтыг стандартын дагуу тогтмол хийж, баримтжуулаагүй, (iv) В, С вирусийн нуклейн хүчил ялгах болон полимеразын гинжин урвал хийсэн тоног төхөөрөмж дээрх цахим бүртгэл байхгүй, (v) шалгалтын явцад хяналтын дээжид хийсэн шинжилгээ алдаатай гарсан гэсэн 5 үндсэн зөрчил гаргасан хэмээн үзэж, энэ нь даатгуулагчийн эрүүл мэнд, нийтийн ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах үр дагавар үүсгэж байх тул эрүүл мэндийн даатгалын сангаас авсан 526.080.000.0 төгрөгийн зардлыг нэхэмжлэгчээр нөхөн төлүүлэхээр шийдвэрлэсэн. Хавтаст хэрэгт авагдсан баримтаас үзэхэд тус 5 зөрчлөөс зарим зөрчил нь тогтоогдсон бол зарим нь үгүйсгэгдэж, харин үлдсэн зөрчлийн хувьд бүрэн нотлогдоогүй бөгөөд ийнхүү нотлох нь шүүхийн шинжлэн судлах хүрээнээс хэтэрсэн байна хэмээн УДШ дүгнэжээ.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: УДШ-ийн дээрх дүгнэлтээс үзвэл, шүүхүүд ЗХШХШТХ-ийн 106.3.11-д заасныг зөрүүтэй тайлбарлан хэрэглэсэн гэх нэхэмжлэгчийн гаргасан гомдлын үндэслэлийн дагуу дүгнэлт хийжээ. Харин хяналтын гомдол гаргагчийн зүгээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлээр гомдол гаргасан байхад УДШ-ээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д зааснаас гадна 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэсэн үндэслэлээр өргөжүүлэн хүлээн авсан боловч тогтоолдоо УДШ-ийн албан ёсны тайлбар огт дурдаагүй энэ талаар дүгнэлт хийгээгүй байгаа нь анхаарал татаж байна.

Маргааны үйл баримт болон шийдвэрийн үр нөлөөний хувьд уг маргаан нь бусдын эрүүл мэнд буюу нийтийн нэн чухал ашиг сонирхолтой холбоотойгоос гадна эрүүл мэндийн шинжилгээтэй

холбоотой нарийвчилсан журмууд, тэдгээрийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар жишиг тогтоох чухал үр нөлөөтэй маргаан байгаа юм. Иймд, суурь ач холбогдол бүхий маргааныг УДШ-ээс ЗХШХШтХ-ийн 123.2.3-д заасан үндэслэлд хамааруулан хүлээн авсан гэж үзэх үндэслэлтэй.

Түүнчлэн, УДШ-ийн ЗХТ-ийн хяналтын гомдлыг хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн тогтоолд ЗХШХШтХ-ийн 123.2.2-т заасан үндэслэлийг огт дурдаагүй боловч УДШ тогтоолдоо анхан шатны шүүх хэрэгт авагдсан нотлох баримтыг тал бүрээс бодитой харьцуулан үзэх үүргээ биелүүлээгүй, хэрэгт хамааралтай, ач холбогдолтой, үнэн зөв, эргэлзээгүй талаас нь үнэлэх үүргээ биелүүлээгүй тохиолдлыг УДШ хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчилд хамааруулж тайлбарлажээ.

ЗХШХШтХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1 болон 123.2.3-д заасан хоёр үндэслэлээр хамтатган хүлээн авч, хяналтын шатны шүүхээр хэлэлцэн шийдвэрлэсэн нийт 10 тогтоол нь дурдсан хугацаанд УДШ-д хүлээн авч, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн 48 гомдлын хувьд 20 орчим хувийг эзэлж байна. Тэдгээр тогтоолуудыг дүгнэн шинжилж үзэхэд:

- Хяналтын шатны шүүхээс зарим тохиолдолд уг маргааныг анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд УДШ-ийн албан ёсны ямар тайлбараас зөрүүтэй хэрэглэсэн тухайд хариулт өгөөгүй буюу албан ёсны тайлбараас зөрүүтэй хэрэглэсэн гэх талаар аливаа эшлэл, харьцуулалт хийгээгүй нь анхаарал татаж байна.
- Зарим тохиолдолд хяналтын шатны шүүх “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг УДШ-ийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд шүүхийн тогтолцоонд нэгэнт хэвшсэн хууль хэрэглээний практик жишгээс илэрхий хазайсан шийдэл бүхий анхан ба давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрт гаргасан гомдлыг хүлээн авсан хандлага илэрч байх боловч тийнхүү өмнө нь

гарсан албан ёсны тайлбарыг дурдахгүй байгаа нь учир дутагдалтай.

- Үлдсэн зарим тохиолдлуудад УДШ-ээс харьцангуй шинэ төрлийн, шүүхээр өмнө нь шийдвэрлэгдэж байгаагүй, хууль хэрэглээний тайлбар хомс эрх зүйн маргааныг дээрх үндэслэлд харьяалуулан хүлээн авах замаар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг анхлан тогтоож буй төлөв ажиглагдаж байна. Энэ тохиолдолд УДШ-ээс өмнө нь ийм төрлийн маргааны тайлбарыг гаргаж байгаагүй тул ямар нэг албан ёсны тайлбараас зөрүүтэй хэрэглэсэн гэж тогтоолдоо бичих боломжгүй нь илэрхий юм.

Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалт хэрэгжиж эхэлсэн эхний нэг жилийн хугацаанд, УДШ-ийн өмнө гарч байсан абстракт тайлбар болон хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн тогтоолд агуулагдах казуаль тайлбараас анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй тайлбарлан хэрэглэсэн нөхцөл байдал; шүүхийн тогтолцоонд нэгэнт хэвшсэн практик жишгээс хазайсан шийдэл түүнд харгалзах хууль хэрэглээний, тайлбар хийх нөхцөл байдал; шинэ төрлийн эрх зүйн маргааныг анхлан шийдвэрлэж буй нөхцөл байдал; зэрэгт хяналтын шатны шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3-д заасан хоёр үндэслэлийг хамтатган хэрэглэж гомдол, маргааныг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлж буй нийтлэг үзэгдэл ажиглагдаж байна.

Өмнөх харилцааг зохицуулж байсан эрх зүйн хэм хэмжээ, түүний зориулалт, ойлголт, агуулга, зарчим цаг хугацааны явцад хувьсан өөрчлөгдөж шинэчлэгдсэн, мөн тухайн төрлийн харилцааг эрх зүйн шинэ хандлага зарчмаар зохицуулж эхэлсэн зэрэг нөхцөл байдлаас үүдэн шүүхийн практикт шинэ төрлийн эрх зүйн маргаан гарах үр дагавар бүхий нөхцөл байдал манай улсын хувьд сүүлийн жилүүдэд элбэг⁴³ тохиолдох болсон.

43 Тодруулбал, 2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэхээр УИХ-аас 2020 оны 02 дугаар тогтоолыг баталж, үүнд анхдагч хуулийн төсөл, шинэчилсэн найруулга, хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нийт 31 хуулийн төслийг тусгасан байдаг. Түүнчлэн УИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол

Онолын үүднээс, хууль хэрэглээний практикийг анхлан тогтоох, зөв голдрилд оруулах, хуулийг тайлбарлан хэрэглээнд хэвшүүлэх чиг үүргийг Дээд шүүх хэрэгжүүлдэг болохыг нэгэнт хүлээн зөвшөөрсөн юм.

Иймд манай УДШ-ээс ийм шинэ төрлийн маргааныг хүлээн авч шийдвэрлэх, хууль хэрэглээний тайлбарыг үндэслэлтэйгээр хийхээр зорьж буй нь сайшаалтай боловч Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль, ЗХШХШТХ-д тусгасан хяналтын журмаар гомдол гаргах үндэслэлд нэрлэн заагаагүй гомдлыг шингээн авч буй нь олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэл, шүүхийн хууль дээдлэх ёст сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэй тул цаашид хууль хэрэглээ, эрх зүйн хөгжилд ач холбогдол бүхий шинэ төрлийн эрх зүйн маргааныг УДШ-д хянан хэлэлцэх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд хөшүүрэг болох хяналтын гомдол гаргах үндэслэлийг нэмж хуульчлах хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна.

Зарим улсад, Дээд шүүх нь эрх зүйн хөгжилд ач холбогдолтой маргааныг цаг хугацаа алдалгүй хянахын тулд “алгасуулах хяналт”⁴⁴ гэж нэрлэгдэх давж заалдах шатны шүүхийг “алгасаж” анхан шатны шүүхийн шийдвэрт шууд хяналтын журмаар гомдол гаргах боломжийг тодорхой үндэслэл (үүнд суурь ач холбогдолтой, нэн чухал хуулийн асуудал, жишгийн эрх зүйг бүтээхүйц зэрэг үндэслэлд хамаарах маргааныг багтаана)-ийн хүрээнд олгосон байдаг⁴⁵.

Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д нийт 153 орчим хуулийн төслийг батлахаар тусгасны 45 нь анхдагч хуулийн төсөл, 55 нь хуулийн шинэчилсэн найруулга, 44 нь хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай байна. Мөн УИХ-ын нэг удаагийн ээлжит чуулганаар хэлэлцэх хууль тогтоомжийн тоо дараах үзүүлэлттэй байна: 2021 оны Намрын чуулган 73 /МУИХ 2021 оны 75 дугаар тогтоол/, 2022 оны Намрын чуулган 64 /МУИХ 2022 оны 52 дугаар тогтоол/, 2023 оны Хаврын чуулганаар /МУИХ 2023 оны 11 дүгээр тогтоол/ 58 хууль, тогтоолын төслийг тус тус хэлэлцэн батлахаар УИХ-ын ээлжит чуулганы тов дараалалд багтаасан байна.

44 Leapfrog appeals /Анг./

45 LexisNexis, “Civil appeals - Leapfrog appeals procedure”, Available at: <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/civil-appeals-leapfrog-appeals-procedure>, The Supreme Court of the United Kingdom, “A guide to bringing a case to the Supreme Court”, Available at: <https://www.supremecourt.uk/files/A-guide-to-bringing-a-case-to-The-Supreme-Court.pdf>

2.3.4. Ерөнхий үндэслэл (ЗХШХШТХ-ийн 123.2)-ээр хүлээн авсан гомдолд хамаарах тогтоол

УДШ-ийн ЗХТ-аас хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн нийт 48 гомдлоос зургаад нь ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан гурван үндэслэлээс сонгож дурдаагүй, үндэслэлийг ерөнхий байдлаар тодорхойлж хүлээн авсан байна. Энэ 6 тохиолдлын хувьд, давж заалдах шатны шүүхээс тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэсэн анхан шатны шүүхийн 3 шийдвэрийг хүчингүй болгож, 2 шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, 1 шийдвэрийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн бол УДШ-ээс 4 магадлалыг хэвээр үлдээж, 1 магадлалд хууль хэрэглээний өөрчлөлт оруулж, (шийдвэрийг хүчингүй болгосон) 1 магадлалыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн үзүүлэлттэй.

Энэ ангилалд хамаарах 6 гомдлын үндэслэлийг авч үзвэл, хяналтын журмаар гаргасан гомдол хийгээд УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хүлээн авахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан ерөнхий үндэслэл дурдсан; гомдол гаргагчаас ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан нэг ба түүнээс дээш үндэслэлийг сонгож тодорхойлсон байхад УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хүлээн авахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлийг хангаж байна гэж ерөнхий байдлаар дурдсан; эсхүл гомдол гаргагчаас ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан аль нэг үндэслэлийг сонгож гомдолд дурдаагүй байхад УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хүлээн авахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1, эсхүл 123.2.1-д заасан үндэслэлийг хангаж байна гэж сонгож тодорхойлсон; тус бүр 2 тохиолдол байна. Тэдгээрт хамаарах дүн шинжилгээг дор харуулав.

Тогтоол 16. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.10.04-ний өдрийн 001/ХТ2021/0130

Нэхэмжлэгч: У ХХК

Хариуцагч: Чингэлтэй дүүргийн Татварын хэлтсийн татварын улсын байцаагч нар

Маргааны төрөл: татварын зөрчил

Нэхэмжлэлийн шаардлага: татварын улсын байцаагч нарын үйлдсэн 2018.12.18-ны өдрийн 0294848 дугаар шийтгэлийн хуудасны үлдсэн хэсэг болох 2,650,543,074.0 төгрөгийн зөрчилд ногдох 203,736,119.8 төгрөгийн нөхөн татвар, 121,907,154.9 төгрөгийн торгууль, 73,487,657.7 төгрөгийн алданги, нийт 399,130,932.4 төгрөгийн шийтгэл ногдуулсныг тус тус хүчингүй болгуулах тухай

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 7.2.5, 16.1.2, Зөрчлийн тухай хуулийн 11.19 дүгээр зүйлийн 1.1, 1.2-т заасныг баримтлан У ХХК-ийн гаргасан гомдлыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: гомдлыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгосон анхан шатны шүүхийн шийдлийг хэвээр үлдээж, шийдвэрт хууль хэрэглээний өөрчлөлт оруулсан.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээс сонгож, гомдолд нарийвчлан тодорхойлоогүй.

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан /ерөнхий/ үндэслэлийг хангаж байгаа талаар 4 шүүгч санал гаргасан.

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нар хяналтын журмаар гаргасан гомдлын агуулгыг тодорхойлохдоо:

- У ХХК нь кино театрын үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд БНСУ-ын хуулийн этгээд болох Б компанитай хамтран ажиллах гэрээ байгуулсан. Орлогыг 50/50 хувиар хуваан авахаар тохиролцсон ба худалдан борлуулж олсон тасалбар нэг бүрийн орлогоос НӨАТ-т 10 хувийг төлсөн. Гэтэл гадаадын хуулийн этгээд болох Б компанийн төлөх ёстой байсан 10 хувийн татварыг У ХХК-аас авах нь зүйтэй гэж шүүхээс дүгнэж, ногдуулсан шийтгэлийг хэвээр үлдээсэн нь үндэслэлгүй.

- Татварын улсын байцаагч нар Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.1 дүгээр зүйлийн 1, 4.15 дугаар зүйлийн 1-д заасныг зөрчиж, холбогдогчийн хууль ёсны төлөөлөгчид эрх үүрэг тайлбарлаж өгөөгүй, зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад тайлбар хүсэлт гаргах, өмгөөлөгч авах боломж олгоогүй.

- ТЕГ-ын даргын 2017.1.02-ны өдрийн А/03 дугаар тушаалын 1-р хавсралтаар баталсан Татварын албаны татварын хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны журмын 6.3.1-д заасныг зөрчиж, хяналт шалгалт хийх талаар татвар төлөгчид 10-аас доошгүй хоногийн өмнө урьдчилж мэдэгдэнэ гэснийг хэрэгжүүлээгүй, энэ процессын зөрчлийн талаар давж заалдах шатны шүүх үндэслэлгүй дүгнэлт хийсэн.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: УДШ-ээс магадлалыг хэвээр үлдээж, гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэхдээ дараах дүгнэлтийг хийсэн байна. Үүнд:

- Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн 7.1-д бараа, ажил, үйлчилгээнд НӨАТ ногдох 3 тохиолдлыг нэрлэн заасны нэг нь бараа, ажил, үйлчилгээг гадаад улсаас Монгол Улсад импортоор оруулсан бол НӨАТ ногдуулахаар хуульчилсан тул татварын байцаагч нар нэг шат дамжлага нэмж, борлуулалт, худалдан авалтын зохиомлоор үүсгэн НӨАТ нөхөн ногдуулж, торгууль алданги тооцсон нь хууль зөрчсөн гэх гомдол үндэслэлгүй.

- 2 хуулийн этгээд орлогыг 50/50 хувиар хуваан авахаар

тохиролцсон байх тул энэ нь гадаадын Б компанийн хувьд Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр бараа борлуулсны орлого, үлдэх 50 хувь нь У ХХК-ийн хувьд Б ХХК-д үйлчилгээ үзүүлсний орлого гэж үзнэ. Тийм учраас У ХХК нь Б ХХК-д борлуулалтын орлого шилжүүлэхдээ НӨАТ-ыг тухай бүр суутган авч, төсөвт төлөөгүй учраас татварын улсын байцаагчийн ногдуулсан шийтгэлийн хуудас үндэслэлтэй.

- У ХХК нь НӨАТ-ын хасалт, буцаалттай холбоотой асуудлаар маргаагүй, энэ нь шийтгэлийн хуудасны үндэслэлд хамааралгүй тул шүүх дүгнэлт хийхгүй.

- зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд холбогдогчийн хууль ёсны төлөөлөгчид эрх үүрэг тайлбарлаж өгөөгүй, тайлбар хүсэлт гаргах, өмгөөлөгч авах боломж олгоогүй, хууль журмын дагуу татварын хяналт шалгалтыг хийгээгүй зэрэг нотлох баримтын үнэлгээнд холбогдох гомдол, маргааныг давж заалдах шатны шүүх эцэслэн шийдвэрлэсэн учраас хяналтын шатны шүүх давтаж дүгнэлт хийхгүй.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Нэхэмжлэгч нь хяналтын журмаар гомдол гаргахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээс сонгож гомдолд тодорхойлоогүй боловч а/ анхан болон давж заалдах шатны шүүх Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн, б/ зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчийн эрхийг хангаагүй нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил гэх зэргээр гомдлыг агуулгыг тодорхойлсон бол, тухайн гомдлыг УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон 4 шүүгчээс мөн ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан /ерөнхий/ үндэслэлийг хангаж байгаа талаар санал гаргаж, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн.

УДШ-ээс хяналтын шатны шүүхийн тогтоолд дурдсан эрх зүйн дүгнэлтийг авч үзвэл, ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан

болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийн хүрээнд, анхан шатны шүүх Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн, харин давж заалдах шатны шүүх уг алдааг залруулж, хуулийг агуулга зорилгын хувьд зөв тайлбарлаж, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргасан талаар дүгнэжээ.

3 шатны шүүхээс хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ хийсэн эрх зүйн дүгнэлтийг харьцуулж үзвэл, анхан болон давж заалдах шатны шүүх маргааны үйл баримтад хамаарах эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хуулийг буруу, эсхүл зөрүүтэй тайлбарлаж хэрэглэсэн тохиолдолд, хяналтын журмаар гомдол гаргагчаас гомдлын үндэслэлээ хэрхэн тодорхойлсныг үл хамааран УДШ нь гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцсэн нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэг хэрэгжиж байгаагийн илрэл, нөгөө талаар хяналтын журмаар гаргахаар хуульд заасан гомдлын үндэслэл дутмаг байна гэж үзэхэд хүргэж байна.

Харин зөрчил шалган шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогчийн эрхийг хангаагүй гэх гомдлын үндэслэлүүд нь нотлох баримтын үнэлгээнд хамаарахаас бус, захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчил болохгүй гэж дүгнэсэн нь энэ тохиолдолд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн ач холбогдолтой эрх зүйн дүгнэлт болжээ.

Тогтоол 17. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2021.11.29-ний өдрийн 001/ХТ2021/0141

Нэхэмжлэгч: С.Х.К ХХН

Хариуцагч: Сүхбаатар дүүргийн Нийгмийн даатгалын хэлтэс

Маргааны төрөл: нийгмийн даатгал

Нэхэмжлэлийн шаардлага: (i) С.Х.К ХХН-д ажиллаж байгаа 38 ажиллагсад буюу даатгуулагчийг Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас дэмжлэг үзүүлэх тухай хуульд заасны дагуу НДШ төлөлтийн чөлөөлөлт, хөнгөлөлтөд хамруулахаас татгалзсан дүүргийн НДХ-ийн шийдвэр хууль бус болохыг тогтоож, (ii) 38 ажиллагсад буюу даатгуулагчийг 2020 оны 8, 9 дүгээр сарын

даатгуулагчийн хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогод ногдуулсан даатгуулагчийн төлөх тэтгэвэр, тэтгэмжийг, ажилгүйдлийн даатгалын шимтгэлийн чөлөөлөлтөд нөхөн хамруулах, (iii) мөн 2020 оны 10-12 дугаар саруудад тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг 5 хувиар төлж, 2021 оны 1-6 дугаар саруудад тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг 8.5 хувиар тус тус төлж, 2020 оны 10-12, 2021 оны 1-6 дугаар сард тэтгэвэр, ажилгүйдлийн даатгалын шимтгэл чөлөөлөлтөд үргэлжлүүлэн хамруулахыг дүүргийн НДХ-т даалгуулах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийг баримтлан нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн 1, 5 дугаар зүйлийг баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангасан.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: гомдолд ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээс сонгож, нарийвчлан тодорхойлоогүй.

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлийг хангаж байгаа талаар 5 шүүгч санал гаргасан.

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөс магадлалыг эс зөвшөөрч, дараах үндэслэлээр гомдсон:

- Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаар 2020.03.25-ны өдрөөс 2021.01.01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд нийгмийн даатгалын байгууллагад шимтгэл төлөгчөөр бүртгүүлсэн хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж байгууллага, сайн дураар даатгуулагч энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй.
- С.Х.К ХХН нь 2020.07.02-ны өдөр шинээр үүсгэн байгуулагдаж, 2020.08.12-ны өдрөөс НДШ төлөгчөөр бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгж байгууллага гэдэгтэй нэхэмжлэгч өөрөө маргаагүй тул энэ хуулийн үйлчлэлд багтаж, НДШ-ээс чөлөөлөгдөхгүй байхад давж заалдах шатны шүүх хуулийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: УДШ дараах үндэслэлээр магадлалыг хэвээр үлдээж, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдлыг хангахгүй орхисон:

- Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд тодорхойлсон хуулийн зорилт нь даатгуулагчийн хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогод ногдуулсан а/ ажил олгогчийн

болон б/ даатгуулагчийн 2020.04.01-2020.10.01 хүртэлх хугацаанд төлөх тэтгэвэр тэтгэмж, ажилгүйдлийн болон үйлдвэрлэлийн осол, мэргэжлээс шалтгаалсан өвчний даатгалын шимтгэлийг чөлөөлөх нөхцөлийг заасан.

- Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 1-д НДШ төлөх хувь хэмжээг ажил олгогч болон даатгуулагчийн хувьд ялгаатай хуульчилсан бөгөөд энэ нь НДШ-ээс 2020.03.25-ны өдрөөс 2021.01.01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд нийгмийн даатгалын байгууллагад шимтгэл төлөгчөөр бүртгүүлсэн хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж, байгууллага буюу ажил олгогч чөлөөлөгдөхгүй. Харин уг хязгаарлалтад орсон аж ахуйн нэгж, байгууллага буюу ажил олгогчид ажиллаж байгаа эсэхээс үл хамаарч даатгуулагчийн төлөх НДШ чөлөөлөгдөхөөр байна. Учир нь хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй этгээдийг тодорхойлохдоо даатгуулагчийг нэрлэн заагаагүй. Давж заалдах шатны шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж шийдвэрлэхдээ энэ талаар хийсэн дүгнэлт үндэслэлтэй байна.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Хариуцагчийн төлөөлөгч нь хяналтын журмаар гомдол гаргахдаа ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлээс сонгож гомдолд тодорхойлоогүй боловч анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн зэргээр гомдлын агуулгыг тодорхойлсон; анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд тухайн хэргийг шийдвэрлэхдээ Нийгмийн даатгалын шимтгэлээс чөлөөлөх, ажилгүйдлийн даатгалын сангаас дэмжлэг үзүүлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг зөрүүтэй тайлбарлан хэрэглэж, хэргийн талаар эсрэг шийдэл гаргасан; зэрэг нь УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанд оролцсон 5 шүүгчээс тухайн гомдол ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлийг хангаж байгаа талаар санал гаргаж, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх нөхцөл болжээ.

Тухайн маргаантай харилцааг зохицуулсан хуулийн хэм

хэмжээг анхан шатны шүүхээс шууд үгчлэн тайлбарлах бус, тус зохицуулалтын агуулга, зорилгод нийцүүлэн тайлбарлах нь зохистой буюу хууль тайлбарлах аргыг зөв сонгож хэрэглэхийн ач холбогдлыг энэ тогтоол илэрхийлсэн.

Тогтоол 18. УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2022.03.01-ний өдрийн 001/ХТ2022/0012

Нэхэмжлэгч: Ю.Э.Э.К ХХК

Хариуцагч: Сүхбаатар дүүргийн Татварын хэлтсийн татварын улсын байцаагч нар

Маргааны төрөл: татварын зөрчил

Нэхэмжлэлийн шаардлага: Татварын улсын байцаагч нарын үйлдсэн 2019.10.15-ны өдрийн 0298742 дугаар шийтгэлийн хуудсаар оногдуулсан төлбөрөөс 37,537,009 төгрөгийн торгууль, алдангийг хүчингүй болгуулах

Анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр: Хууль тогтоогчоос Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван долдугаар зүйлийн 3-д зааснаар хуулиар ногдуулсан албан татвар төлөх үндсэн үүргийг тогтвортой мөрдүүлэхийн тулд Татварын ерөнхий хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуульд тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан хуулийн дагуу эрх бүхий этгээдээс шалгаж тогтоосон шийтгэлийг хэвээр үлдээсэн хүсэл зоригийг агуулсан, Татварын ерөнхий хуульд гомдол гаргагчийн маргаж байгаа харилцааг буюу 2020.01.01-ний өдрөөс өмнө тогтоосон татварын зөрчилд татвар төлөгчийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлсэн хуулийн заалтыг дагаж мөрдөхөөр зохицуулсан зохицуулалт тусгаагүй гэсэн үндэслэлээр гомдлын шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаар: Зөрчлийн тухай хуулийн 11.19 дүгээр зүйлд оруулсан өөрчлөлтөөр алдангийн талаар зохицуулаагүй, татварын хугацаа хэтрүүлж төлсөн тохиолдолд хүлээлгэх шийтгэл нь зөвхөн торгууль хэлбэртэй байхаар, мөн торгуулийн дээд хэмжээг тогтоосон байх бөгөөд энэ нь 2020.01.01-ний өдрөөс дагаж мөрдөгдсөн. Татвар төлөгчийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлсэн хуулийг хэрэглэх боломжтой, шүүх маргааныг шийдвэрлэх үед шийтгэлийн хуудсыг албадан гүйцэтгээгүй, төлбөрийг бүрэн болон хэсэгчилсэн байдлаар, бодитоор төлсөн тохиолдолд тухайн шийдвэрийг гүйцэтгэсэн гэж үзнэ гэсэн үндэслэлээр анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, гомдлын шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн.

Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1

УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээж авсан үндэслэл: ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан (ерөнхий) үндэслэлийг хангаж байгаа талаар 4 шүүгч санал гаргасан.

Гомдол гаргагчийн хяналтын гомдлын үндэслэл: Хариуцагч магадлалыг эс зөвшөөрч, дараах үндэслэлээр гомдсон:

- Анхан шатны шүүхээс хуулийг зөв тайлбарлан хэрэглэсэн байхад, давж заалдах шатны шүүх нь албан ёсоор мөрдөгдөж эхлээгүй хуулийг буцаан хэрэглэж, анхан шатны шүүхийн шийдвэрээс зөрүүтэй, илт хууль бус шийдвэр гаргасан.
- Хууль хүчин төгөлдөр болохоос өмнө шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийг гүйцэтгэсэн бол хуулийг буцаан хэрэглэхгүй гэсэн утгыг илэрхийлж байна.
- Татвар төлөгчийн эрх ашгийг дээрдүүлэх гэдэг нь тухайн хариуцлагыг хүлээлгэхэд хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хэрэглэгдэх болохоос хэрэгжиж эхлээгүй хуулийг хэрэглэж шийдвэрлэх ойлголт огт биш.

Хяналтын шатны шүүхээс гомдлын үндэслэлд хийсэн дүгнэлт, шийдэл: УДШ дараах үндэслэлээр магадлалыг хүчингүй болгож, анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвээр үлдээж, хариуцагчийн гомдлыг хангасан. Ингэхдээ дараах агуулга бүхий эрх зүйн дүгнэлт хийнэ:

- Татварын ерөнхий хуулийн 3.1, Зөрчлийн тухай хуулийн 1.4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн зохицуулалтаас үзэхэд, татварын зөрчилд хариуцлага хүлээлгэхдээ аль хуулийг хэрэглэх талаар маргаж буй энэ тохиолдолд, татварыг хуулийн хугацаанд төлөөгүйтэй холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулсан хууль нь Татварын ерөнхий хууль байна.

- Татварын улсын байцаагч нараас хариуцлага тооцохдоо Татварын ерөнхий хууль /2008 он/-ийн 74 дүгээр зүйлд 2015.12.04-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан буюу 74.1-д ... хугацаанд нь төлөөгүй татварт алданги тооцох бөгөөд уг алдангийн хэмжээ нь нөхөн төлүүлэх татварын үнийн дүнгийн 20 хувиас хэтрэхээргүй байна гэж заасныг үндэслэл болгож, Татварын ерөнхий хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд 2020.01.01-ний өдрөөс өмнө татварын хууль тогтоомж зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд оногдуулсан шийтгэл хэвээр үйлчилнэ гэж зааснаар Зөрчлийн тухай хуулийн 10 хувийн алданги тооцох зохицуулалтыг хэрэглээгүй нь нарийвчилсан зохицуулалттай хуулийг хэрэглэх зарчимд нийнэ.

- шийтгэлийн хуудас үйлдсэн 2019 онд Зөрчлийн тухай хууль (2019.03.22-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт орж, 2020.01.01-ний өдрөөс дагаж мөрдсөн)-ийн 11.19 дүгээр зүйл хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлээгүй тул Татварын ерөнхий хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай тухай хууль уг маргаанд хэрэглэгдэхгүй.

- Давж заалдах шатны шүүх ... Зөрчлийн тухай хуулийн 11.19 дүгээр зүйлд оруулсан өөрчлөлтөөр алдангийн талаар

зохицуулаагүй, татварыг хугацаа хэтрүүлж төлсөн тохиолдолд хүлээлгэх шийтгэл нь зөвхөн торгууль хэлбэртэй байхаар тогтоосон гэж дүгнэж, гомдлыг хангаж шийдвэрлэсэн нь татварыг зөвхөн татварын хуулиар тогтоох зарчимд нийцээгүй, нарийвчилсан зохицуулалттай хуулийг буруу тайлбарлаж хэрэглэсэн байна. Харин татварын хуулиар нэгэнт хариуцлага хүлээлгэсэн бол татвар төлөх үүрэг хэвээр үргэлжлэхээр, түүнд оногдуулсан хариуцлагыг өөрчлөхгүй байхаар хууль тогтоосон тухай анхан шатны шүүхийн дүгнэлт хууль зүйн үндэслэлтэй болжээ.

Гомдлын үндэслэлд холбогдох дүн шинжилгээ: Хариуцагч хяналтын журмаар гаргасан гомдлын үндэслэлээ ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д зааснаар тодорхойлсон байхад, УДШ түүнийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх үндэслэлийг танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоолд тодорхой дурдаагүй. Гэвч хяналтын шатны шүүхийн тогтоолоос үзэхэд, зөвхөн гомдолд тодорхойлсон “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийг хянаж, дүгнэлт хийсэн байна.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс хуулийн тодорхой зүйл заалтыг зөрүүтэй тайлбарлан хэрэглэж, хэргийн хувьд эсрэг шийдэл гаргасан тохиолдолд, хяналтын гомдолд тодорхойлсон үндэслэлээр үл хязгаарлагдан, уг гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн энэ тохиолдол нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилго, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх үндэслэлээ УДШ өөрөө тодорхойлож байгаагийн илрэл, нөгөө талаар хяналтын журмаар гаргахаар хуульд заасан гомдлын үндэслэл дутмаг байна гэж үзэж болно.

Анхан, давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлалыг эс зөвшөөрч хяналтын журмаар гомдол гаргаж буй этгээдээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2-т заасан гурван үндэслэлээс гомдолд

сонгож дурдахгүй байх, эсхүл гомдлын үндэслэлийг сонгож тодорхойлсон байхад УДШ-ийн ЗХТ-аас ЗХШХШтХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлийг хангаж байна гэж ерөнхий байдлаар хүлээн авах, эсхүл хяналтын журмаар гаргасан гомдол хийгээд УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хүлээн авсан тогтоолын аль алинд нь гомдлын үндэслэлийг сонгож тодорхойлоогүй дээрх тохиолдлуудад хэргийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэж байгаа нь хуульд заасан зорилгын хүрээнд УДШ-ээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэг хэрэгжиж буй хэлбэр мөн боловч хяналтын журмаар гомдол гаргахаар хуульд заасан гомдлын үндэслэл дутмаг байгаагийн илрэл гэж дүгнэхээр байна.

2.4. ХЯНАЛТЫН ЖУРМААР ГОМДОЛ ГАРГАХ ЗОХИЦУУЛАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ БУСАД АСУУДАЛ

УДШ-ээс хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэслэлийг хэрэгжүүлэх хүрээнд, 2022 оны 04 сарын 18-нд Шүүгчдийн зөвлөгөөний 2 дугаар тогтоол⁴⁶-ын хавсралтаар “Монгол Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчдийн хуралдааны журам”, “Хяналтын журмаар гаргасан гомдлын бүртгэл”, “Эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хуульд заасан бүрдлийн шаардлага хангасан эсэхийг шалгах “Хяналтын хуудас”-ны загвар” болон “Хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэх асуудлын жагсаалт” зэргийг тус тус баталжээ.

Журамд заасан зохицуулалтаас онцолбол, журмын 2.5-д танхимын тэргүүний туслах-ахлах шинжээч мэргэжилтэн нь “хяналтын шатны шүүхийн өгөгдлийн сан” болон “shuukh.mn цахим сан”-д үндэслэн хэлэлцэх гомдолтой төсөөтэй хэргийн шийдвэрлэлтийн талаар түүвэр хийж, холбогдох судалгааг бэлтгэн шүүгч нарт тараасан байна, 3.3-д Танхимын шүүгчид

⁴⁶ Монгол Улсын дээд шүүхийн Шүүгчдийн зөвлөгөөний тогтоол, №2, 2022.04.18

хуралдаанаар хэлэлцэх гомдол, холбогдох шийдвэр, магадлал, судалгаа зэрэгтэй бүрэн танилцаж, бэлтгэж оролцоно гэж зохицуулжээ.

Энэ нь өмнө нь төсөөтэй асуудлуудын хүрээнд гарч байсан шийдвэрүүд, тэдгээрийн үндэслэлийн талаар шүүгч нарт лавлагаа гаргаж өгөх ажиллагааг мэргэжлийн түвшинд зохион байгуулж, хэрэгжүүлэх, нөгөө талаар УДШ-ээс шийдвэр хооронд авцалдаа сайтай, уялдаа холбоотой, зөрчилгүй байхын дээр УДШ өмнө нь гаргаж байсан хууль хэрэглээний тайлбар үндэслэлээ, хожим гаргах шийдвэртээ улам бүр баяжуулж, үндэслэл бүхий болгох боломж бүрдсэн гэж үзэж болох юм. Энэ нь эцсийн үр дүндээ Дээд шүүхийн эрх зүйн байр суурь нэгдмэл байх, шүүхийн шийдвэр чанартай, үр нөлөөтэй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх урьдач нөхцөл болсон гэж үзнэ.

Нөгөө талаар хяналтын шатны шүүгчдийн шийдвэрлэж буй хэрэг маргааны тоо 2021 оны шинэ хууль хэрэгжиж эхлэхээс өмнө үетэй харьцуулбал арав дахин буурсан боловч энэхүү тоон үзүүлэлтэд тулгуурлан шүүгчдийн ажлын ачаалал буурсан гэх дүгнэлт хийх нь өрөөсгөл юм. Учир нь дээрх журмын зохицуулалтуудаас үзэхэд хяналтын шатны шүүхийн шүүгчид тухайн гомдолтой төстэй эрх зүйн маргааныг УДШ өмнө нь шийдэж байсан эсэхийг судлах, эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэхдээ хууль хэрэглээний тайлбарыг дэлгэрэнгүй тусгах болж, шүүхийн шийдвэрийн чанар үр нөлөө сайжрах эерэг үзүүлэлтүүд ажиглагдаж байна.

Энэхүү бүлэгт авч үзсэн тохиолдлууд, тэдгээрт хийсэн дүн шинжилгээнд үндэслэн дараах дүгнэлтийг хийлээ. Үүнд:

1. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” үндэслэлд хяналтын шатны шүүх (i) шүүхийн шатлал хоорондын (анхан болон давж заалдах шатны

шүүхүүд) болон (ii) адил шатны шүүхүүдийн хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдал, (iii) хэргийн харьяаллаас үл хамааран дагнасан (эрүү, иргэн, захиргаа) шүүх хоорондын болон (iv) хуулийг УДШ-ийн өмнөх тогтоолд тайлбарласнаас зөрүүтэй хэрэглэсэн тохиолдлыг тус тус хамруулж байна. Үүнээс үзэхэд, “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэл нь Дээд шүүхийн “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” чиг үүргийг тодорхойлсон олон улсын нийтлэг жишигт нийцсэн байдлаар хэрэгжиж, шүүхийн практикт хэвшин тогтсон. Хэдий тийм боловч уг үндэслэлийг ҮХЦ-ийн 2023 оны 5 дугаар сарын 03-ны өдрийн 02 дугаар дүгнэлтээр, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг алдагдуулсан бусад тохиолдлыг УДШ хянах боломжгүй болгож, явцууруулж хуульчилсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14-д заасан “шударга шүүхээр шүүлгэх” эрхийг хөндсөн хэмээн дүгнэж, тус заалтыг 2023 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрөөс эхлэн түдгэлзүүлсэн. Тиймээс хууль тогтоогчийн зүгээс ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийг дахин томъёолох шаардлага зүй ёсоор үүсч байна.

2. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.2-т заасан “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэх үндэслэлийн тухайд хяналтын журмаар гомдол гаргах бусад үндэслэлүүдтэй харьцуулахад хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгод шууд чиглээгүй ба хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад гарсан зөрчлийг арилгах буюу хэргийн оролцогчийн эрхийг хангуулах зорилготой тул Дээд шүүхийн гурван талт чиг үргийн нэг бие даасан бүрдэл болдог. Тус үндэслэлийг тайлбарлан хэрэгжүүлж буй хяналтын шатны шүүхийн практикаас үзэхэд “хуулийн

хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон үйл баримт бүхий нэхэмжлэлийг шүүх дахин хүлээн авч, хянан шийдвэрлэсэн”, “цахимаар ирүүлсэн баримтыг нотлох баримтаар хүлээн авч үнэлсэн эсэх нь тодорхойгүй, баримтжуулаагүй” зөрчлийг шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн ноцтой зөрчил гэж тооцсон нь төсөөтэй хэрэг маргааны хүрээнд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зөрчлийг арилгахад жишиг болох, хэргийн оролцогчийн эрхийг хамгаалахад ач холбогдолтой байна.

3. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр дангаар хүлээн авч шийдвэрлэсэн нэг гомдол байгаа бөгөөд харин уг үндэслэлийг ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан үндэслэлтэй хамтатган хүлээн авч шийдвэрлэсэн арав гаруй гомдол байна. Эдгээр үндэслэлээр хамтатган хүлээн авсан маргааныг шийдвэрлэхдээ Хяналтын шатны шүүхээс зарим тохиолдолд анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд УДШ-ийн албан ёсны ямар тайлбараас зөрүүтэй хэрэглэсэн тухайд хариулт өгөөгүй буюу албан ёсны тайлбараас зөрүүтэй хэрэглэсэн гэх талаар аливаа эшлэл, харьцуулалт хийгээгүй байна. Түүнчлэн, зарим тохиолдолд хяналтын шатны шүүх “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг УДШ-ийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх үндэслэлд шүүхийн тогтолцоонд нэгэнт хэвшсэн хууль хэрэглээний практик жишгээс илэрхий хазайсан шийдэл бүхий анхан ба давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрт гаргасан гомдол, мөн УДШ-ээс харьцангуй шинэ төрлийн, шүүхээр өмнө нь шийдвэрлэгдэж байгаагүй /хууль хэрэглээний тайлбар хомс/ эрх зүйн маргааныг дээрх үндэслэлд харьяалуулан хүлээн авах замаар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг анхлан тогтоож буй төлөв ажиглагдаж байна. Гэвч дээрх

аль ч тохиолдолд өмнө нь гарсан албан ёсны тайлбар (абстракт эсхүл казуаль)-ыг дурдахгүй байгаа нь учир дутагдалтай бөгөөд тухайн үндэслэлүүдэд яв цав нийцэхгүй байгаа гомдлыг шингээн авч буй нь олон нийтэд хардлага төрүүлэх, шүүхэд итгэх итгэлийг сулруулах хүчин зүйл болохыг үгүйсгэхгүй.

4. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан гурван үндэслэлээс гомдолд сонгож дурдахгүй байх, эсхүл гомдол гаргагчаас үндэслэлийг сонгож тодорхойлсон байхад УДШ-ийн ЗХТ-аас ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан үндэслэлийг хангаж байна гэж ерөнхий байдлаар хүлээн авах, эсхүл хяналтын журмаар гаргасан гомдол хийгээд УДШ-ийн ЗХТ-аас гомдлыг хүлээн авсан тогтоолын аль алинд нь гомдлын үндэслэлийг сонгож тодорхойлоогүй тохиолдлуудад хэргийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэж байгаа нь хуульд заасан зорилгын хүрээнд УДШ-ээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэг хэрэгжиж буй хэлбэр мөн боловч хяналтын журмаар гаргахаар хуульд заасан гомдлын үндэслэл дутмаг байгаагийн илрэл юм. Түүнчлэн хяналтын шатны шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2-т заасан ерөнхий үндэслэлээр гомдол хүлээн авахаас татгалзаж, хууль хэрэглээний нэгдмэл бус байдалд хамрах үндэслэлийг хууль тогтоогчоос нэмж хуульчилсан тохиолдолд 123.2-т дурдсан үндэслэлүүдээс яг аль үндэслэлд хамааруулан гомдол хүлээн авч буй талаар тодорхой дурдах нь зүйтэй байна. Энэ нь олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэх ажиллагааг төгөлдөржүүлэх, шүүх, шүүгч, хуульчид, шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн дунд нэг мөр ойлголт, хэрэглээг бүрдүүлэх ач холбогдолтой.

III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

2021 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/, түүнийг дагаж Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгасан хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалт нь 2021 оны 3 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2 жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. Гэвч тус зохицуулалтын ойлголт, үзэл баримтлал, практик хэрэглээний талаар өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг өрнөсөн хэвээр байх явцад ҮХЦ-ийн 2023 оны 5 дугаар сарын 03-ны өдрийн дунд суудлын хуралдаанаас “хяналтын гомдолд үндэслэл тогтоосон зарим зохицуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан иргэний эрхийг хөндсөн, эрх зүйн хийдэлтэй” гэсэн агуулга бүхий дүгнэлт гарсан.

2023 оны 3 дугаар сарын 02-ны өдрөөс эхлэн 3 сарын хугацаанд гүйцэтгэсэн энэхүү судалгаагаар, хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалт хэрэгжиж эхэлсэн эхний нэг жилийн хугацаанд хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эсэхийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдааны 452 тогтоол; хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцсэн 48 тогтоол; хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан 52 гомдолд хамаарах анхан шатны шүүхийн шийдвэр, давж заалдах шатны шүүхийн магадлал; зэрэг 600 гаруй эрх зүйн актыг www.shuukh.mn цахим сан болон УДШ-ийн архиваас хуулбарлан авч, шинжлэн судлах замаар захиргааны хэрэг маргааны жишээн дээр “хяналтын журмаар

гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтын хэрэглээ”-нд дүн шинжилгээ хийж, дараах дүгнэлтүүдэд хүрэв. Үүнд:

1. Дээд шүүх нь Үндсэн хуульд тусгагдсан “хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх”, “шүүхэд шударгаар шүүлгэх” эрхийг хангахын тулд шүүхийн тогтолцоонд “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, эрх зүйг хөгжүүлэх, хэргийг хянан шийдвэрлэх замаар зөрчигдсөн эрхийг сэргээх буюу эрхийн зөрчлийг арилгах” гурван талт чиг үүргийг улс орнууд эрх зүйн тогтолцоо, шүүхийн загварчлалаас үл хамааран хэрэгжүүлэх хандлагатай байна. Тухайлбал, харьцуулсан судалгааны хүрээнд авч үзсэн БНАУ, БНСУ, ХБНГУ зэрэг улсууд хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэслэлийг хуульчлахдаа Дээд шүүхээс гурван талт чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрэн бүрдүүлсэн байна.
2. Улсын Их Хурлаас 2021 онд Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулахдаа тус хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.5-д Дээд шүүхийн зорилгыг “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” гэж тодорхойлсон ба тус зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд УДШ хяналтын журмаар гаргасан гомдол бүрийг бус, зөвхөн “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн”, “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” болон “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн” гэх 3 тохиолдолд гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэдэг байхаар зохицуулсан. Уг материаллаг зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах үүднээс “Хяналтын шатны шүүх гомдлыг хүлээн авснаас хойш 21 хоногийн дотор танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэж, дөрөв, түүнээс дээш шүүгч хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх талаар санал гаргавал энэ тухай тогтоол гаргана” гэж процессын зохицуулалтыг мөн тусгасан. Эдгээр зохицуулалт нь бүхэлдээ шүүхийн

тогтолцоонд УДШ-ийн зорилго, чиг үүргийг тодорхой болгож, УДШ-ийн зорилгыг онолын үндэстэй орчин үеийн түгээмэл чиг хандлагад нийцүүлэхэд чухал зохицуулалт болжээ.

3. Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх асуудлыг шийдвэрлэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдааны дүгнэлтээр хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтыг хүлээн зөвшөөрсөн боловч хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг алдагдуулсан бусад тохиолдлыг нэмж хуульчлах замаар эрх зүйн хийдлийг арилгах боломжийг УИХ-д олгосон гэж дүгнэхээр байна.
4. УДШ-ийн ЗХТ-ын Нийт шүүгчийн хуралдаанаар хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг бүрэн дүүрэн судалж байж, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргаж, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зарчим бодитоор хэрэгжих нөхцлийг хангахын тулд гомдол хэлэлцэх ажиллагааны хугацааг сунгах үндэслэлийг тодорхойлж журамлах шаардлага үүсч байна.
5. Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоохтой холбоотой Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль болон ЗХШХШТХ-ийн холбогдох зохицуулалт, үзэл баримтлалаас үзэхэд, УДШ-ийн ЗХТ-ын нийт шүүгчийн хуралдаанаас гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан тохиолдолд шийдвэрийн үндэслэлийг тайлбарлах шаардлагыг хуульчлаагүйн улмаас хэргийн оролцогч болон мэргэжлийн этгээдүүдэд тодорхой бус байдлыг бий болгож байгааг үгүйсгэх аргагүй. Иймд гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан тохиолдолд үндэслэлийг тогтсон хэлбэрээр тайлбарлах боломжийг нээх, тодорхой нөхцөлийг хуульчлах шаардлага бий эсэхийг цаашид тухайлан судлах шаардлага байна.

6. Хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэсэн нийт гомдлын 54 орчим хувийг ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр УДШ-ийн ЗХТ хүлээн авахдаа уг зохицуулалтын агуулгыг “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” зорилгодоо нийцүүлэн тайлбарлаж, эрх зүйн хийдэлд нөхөн тохируулж хэрэглэж байна. Ингэхдээ ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлд (i) шүүхийн шатлал хоорондын (анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд) болон (ii) адил шатны шүүхүүдийн хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдал, (iii) хэргийн харьяаллаас үл хамааран дагнасан (эрүү, иргэн, захиргаа) шүүх хоорондын болон (iv) хуулийг УДШ-ийн өмнөх тогтоолд тайлбарласнаас зөрүүтэй хэрэглэсэн тохиолдлыг хамааруулж, гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэж байна.
7. “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн” гэдэг нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө болон процессын зарчмыг тусгасан хууль тогтоомжийг зөрчсөн буюу захиргааны хэргийн шүүхээс хэрэгжүүлэх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилго, чиг үүргийг алдагдуулсан алдаа, зөрчлийг илэрхийлнэ. ЗХШХШтХ-ийн 123.2.2-т заасан уг үндэслэл нь хэргийн оролцогчийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гарсан зөрчлийг арилгах, урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн, харин хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах Дээд шүүхийн чиг үүрэгтэй шууд хамааралгүй байна. УДШ зарим тохиолдолд ЗХШХШтХ-ийн 123.2.1, 123.2.3-д заасан үндэслэлээр гаргасан гомдлыг уг үндэслэлд хамааруулан авч үзэх, эсхүл гомдол гаргагчаас үндэслэлийг сонгож тодорхойлоогүй нөхцөлд энэ үндэслэлд хамаатуулах зэргээр гомдлыг хяналтын шатны шүүх

хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэх тохиолдол гарч байгаа нь УДШ-ийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилго нь хуульчлан заасан энэ 3 үндэслэлийн хүрээнд бүрэн хэрэгжих боломж хязгаарлагдмал болохыг харуулна.

8. ЗХШХШТХ-ийн 123.2.3-д заасан “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр хэрэглэсэн” гэх үндэслэлийн хүрээнд хүлээн авсан гомдлыг шийдвэрлэсэн тогтоолд УДШ-ийн албан ёсны тайлбар (абстракт, эсхүл казуаль)-ыг ямар нэг байдлаар эшлээгүй тохиолдол багагүй гарч байна. Энэхүү үндэслэлд УДШ-ийн өмнө гарч байсан абстракт тайлбар болон хэрэг, маргаан шийдвэрлэсэн тогтоолд агуулагдах казуаль тайлбараас анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй тайлбарлан хэрэглэсэн нөхцөл байдал; шүүхийн тогтолцоонд нэгэнт хэвшсэн практик жишгээс хазайсан нөхцөл байдал; шинэ төрлийн эрх зүйн маргааныг анхлан шийдвэрлэж буй байдал зэргийг тус тус хамааруулан ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1-д заасан үндэслэлтэй хамтатган авч үзэх хандлага ажиглагдаж байна. Гэвч хяналтын шатны шүүхээс эрх зүйн хөгжилд хувь нэмэр оруулж, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад онцгой ач холбогдолтой маргаан, эсхүл шүүхээр өмнө нь шийдвэрлэгдэж байгаагүй, хууль хэрэглээний тайлбар хомс, шинэ төрлийн эрх зүйн маргааныг Дээд шүүх хүлээн авч шийдвэрлэж байгаа нь сайшаалтай боловч хуульд заасан үндэслэлд нэрлэн заагаагүй гомдлыг ЗХШХШТХ-ийн 123.2.1 болон 123.2.3-д заасан үндэслэлд багтаах байдлаар хүлээн авч буй нь нэг талаас олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэлийг сулруулах, нөгөөтэйгүүр хуульд заасан үндэслэл нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгыг биелүүлэхэд бүрэн хүрэлцэхгүй байгааг илэрхийлж байна гэж дүгнэх үндэслэлтэй.

9. Судалгааны хамрах хугацаанд хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн нийт 48 гомдлын зарим тохиолдолд гомдол гаргагчаас УДШ-ийн ЗХТ-аас үндэслэлийг сонгож дурдаагүй буюу “ЗХШХШтХ-ийн 123.2-т заасан үндэслэлийг хангана” гэж ерөнхий байдлаар тодорхойлон хүлээн авч, хэргийг хянан шийдвэрлэсэн байна. Энэ нь хуульд заасан зорилгын хүрээнд УДШ-ээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүргээ хэрэгжүүлж байгаа хэлбэр мөн боловч хуульд заасан үндэслэл дутмаг байгаагийн илрэл гэж дүгнэж болохоор байна.
10. Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалт, түүний үзэл баримтлалтай уялдуулан, шүүхийн тогтолцоонд давж заалдах шатны шүүхийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, ач холбогдол нэмэгдэж байгааг харгалзан, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчим, хугацаа, шийдвэрийг хянах цар хүрээ, эрх хэмжээг тодорхой болгох, мадаггүй хэрэгжүүлэх замаар анхан шатны шүүхийн шийдвэрт гаргасан хэргийн оролцогчийн гомдлыг барагдуулах, гомдолд үндэслэл бүхий хариу өгөх, шүүхийн шийдвэр, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа “хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байх” шаардлагыг хангуулах, шүүхийн шийдвэрт ноцтой нөлөөлсөн, шүүхэд итгэх итгэлийг ноцтой алдагдуулсан алдааг залруулах, хэрэг хянан шийдвэрлэх тодорхой ажиллагааг хялбаршуулах чиглэлээр давж заалдах журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог боловсронгуй болгож хуульчлах шаардлагатай.
11. Хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоосон нь хэргийн оролцогч, тэдгээрийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгчдийн хувьд сорилт болж байна. Судалгааны өмнөх хэсгүүдэд дурдсанчлан, Улсын Дээд шүүх дийлэнх тохиолдолд гомдол гаргагчийн тодорхойлноос өөр бусад үндэслэлээр гомдлыг хяналтын журмаар хэлэлцэхээр хүлээж авсан байгаагаас үзвэл хяналтын журмаар гомдол

гаргагч этгээд үндэслэлээ оновчтой тодорхойлохгүй байна хэмээн дүгнэх үндэслэлтэй.

Эдгээр дүгнэлтэд үндэслэн судалгааны багийн зүгээс дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.5, ЗХШХШТХ-ийн 123.2 дахь хэсэгт заасан хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох зохицуулалтыг УДШ-ийн “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах, эрх зүйг хөгжүүлэх, хэргийг хянан шийдвэрлэх замаар зөрчигдсөн эрхийг сэргээх буюу эрхийн зөрчлийг арилгах” гэсэн гурван талт чиг үүрэгт бүрэн нийцүүлэн дахин томъёолох. Тухайлбал дараах байдлаар өөрчлөн найруулах боломжтой. Үүнд:
 - 1.1. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1 дэх заалтыг “Шүүхүүд хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх;
 - 1.2. ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.3 дахь заалтыг “Шүүх хуулийг Улсын Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбар болон хяналтын шатны шүүхийн захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоолд тайлбарласнаас зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх;
2. Шүүхээс эрх зүйн хөгжилд хувь нэмэр оруулж, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад онцгой ач холбогдолтой, эсхүл шүүхээр өмнө нь шийдвэрлэгдэж байгаагүй /хууль хэрэглээний тайлбар хомс/, шинэ төрлийн эрх зүйн маргаан бүхий асуудлыг хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэслэл болгон нэмж хуульчлах;
3. Гомдлыг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээс татгалзсан зарим тохиолдолд тухайлбал, ЗХШХШТХ-ийн 123 дугаар зүйлийн 123.2.1-д заасан “анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуулийг зөрүүтэй хэрэглэсэн” гэх үндэслэлээр татгалзсан бол үндэслэлийг тодорхой хэлбэрээр танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны



тогтоолд тусгах нөхцөлийг хуулиар бүрдүүлэх, эсхүл хяналтын журмаар гаргах гомдолд үндэслэл тогтоох, УДШ-д гомдлыг хүлээн авах, хэлэлцэн шийдвэрлэхтэй холбоотой ЗХШХШтХ-ийн зарим зохицуулалтын талаар Улсын дээд шүүхээс албан ёсны тайлбар гаргах;

4. Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хүлээн авснаас хойш Улсын Дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэх 21 хоногийн хугацааг гомдлыг бүрэн дүүрэн судлах, үндэслэл бүхий шийдвэр гаргах зорилгоор сунгах үндэслэлийг хуулиар тодорхойлж, нарийвчлан журамлах шаардлагыг харгалзан судалгааны багийн зүгээс дараах хувилбарыг санал болгож байна. Үүнд:
 - 4.1. Хэлэлцэх гомдолтой төсөөтэй хэргийн шийдвэрлэлтийн талаар нэмж түүвэр хийх, судалгаа бэлтгэх зайлшгүй шаардлага үүссэн;
 - 4.2. Хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас танхимын бүрэлдэхүүний дийлэнх олонх бүрдээгүй (мэргэшсэн шүүгчид хамтын зарчмаар, үндэслэл бүхий шийдвэрлэх зарчмыг хадгалах агуулгаар).
5. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар хяналтын шатны шүүхийн чиг үүрэг нь “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” явдал болохыг тодруулан заасантай уялдуулан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилт, хүний эрхийг сэргээн эдлүүлэх тогтолцооны үр нөлөөг хангахын тулд шүүхийн тогтолцоонд давж заалдах шатны шүүхийн чиг үүргийг тодотгох, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх, давж заалдах журмаар хэрэг хянан хэлэлцэх ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудлыг үргэлжлүүлэн, илүү нарийвчлан судлах.

ЭХ СУРВАЛЖ

Эрх зүйн баримт бичиг

1. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль /2016 он/.
2. Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /2021 он/.
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 17 зүйлийн 17.3.1 дэх заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх тухай” 2015 оны 10 сарын 30-ны өдрийн 7 дугаар тогтоол, <https://www.legalinfo.mn/law/details/11397>
4. Монгол Улсын дээд шүүхийн Шүүгчдийн зөвлөгөөн “Монгол Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчийн хуралдааны журам” 2022, №2, http://www.supremecourt.mn/files/20223/0_1650445522.pdf
5. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, “Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” 2023 оны 05 сарын 03-ны өдрийн 2 дугаар дүгнэлт <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759139714881>

6. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан Нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 2020 оны 02 дугаар тогтоол, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14950>
7. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны намрын ээлжит чуулганы Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 01 дүгээр сарын 05-ны өдөр /мягмар гараг/-ийн Хуралдааны тэмдэглэл, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд /Засгийн газар 2020.04.10-ны өдөр өргөн мэдүүлсэн, анхны хэлэлцүүлэг/”, <http://parliament.mn/files/122837>
8. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл” 2021 оны 12 дугаар тогтоол, <https://old.legalinfo.mn/law/details/16009>
9. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны Намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай” 2021 оны 75 дугаар тогтоол, <https://old.legalinfo.mn/law/details/16807>
10. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны Намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай”, 2022 оны 52 дугаар тогтоол, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530825973761>
11. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны Хаврын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай”, 2023 оны 11 дүгээр тогтоол, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16532690035601>

Гадаад улсын хууль тогтоомж

1. Germany: Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html
2. Korea: Act on special concerning procedure for trial by the Supreme court, Available at: <https://www.law.go.kr/>
3. Хэвлэмэл ном товхимол, баримт бичиг
4. Монгол Улсын Дээд шүүх, “Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл” Тав дахь удаагийн хэвлэл, УБ, 2010.
5. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хувийн хэрэг, УБ, 2022.

Цахим эх сурвалж

1. О.Мөнхнасан, “Улсын дээд шүүх Үндсэн хуулиас бусад хууль тайлбарлах эрх зүйн зохицуулалт, түүний тулгамдсан асуудал” 2019, <https://legaldata.mn/b/405>
2. Р.Оюундэлгэр, “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 123.2 дахь заалтын хэрэгжих боломж ба хүндрэл (Улсын дээд шүүхээс хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангуулах тухай)”, 2021, <https://legaldata.mn/b/1201>
3. С.Цэрэндолгор, “Хяналтын журмаар гомдол гаргах шалгуурын үзэл баримтлал ба Улсын дээд шүүхийн чиг үүрэг: Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах арга хэрэгсэл болох нь”, 2021, <https://legaldata.mn/b/1146>
4. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь Судалгааны үндсэн тайлан”, УБ, 2016
5. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, “Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2018 он”, 2019, <https://www.judcouncil.mn/site/>

- news_full/8704
6. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, “Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2019 он”, 2020, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/10084
 7. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, “Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2020 он”, 2021, 195-196 дахь тал, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/11129
 8. Удирдлагын академи, “Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эдийн засагт гүйцэтгэх үүргийн шинжилгээ” судалгааны тайлан дугаар 026, 2020, <http://catalog.naog.gov.mn/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=f12595d1931b454d90c8e76e556769b2>
 9. Chiara Besso, “Access to the Supreme Court – The Italian Approach” (University of Torino) (ORCID: 0000-0002-1857-8770) 2019, http://wuw.pl/data/include/cms/Studia_Iuridica_81_2019.pdf
 10. Aleš Galič, “A Civil Law Perspective on The Supreme Court and Its Functions” (University of Ljubljana) 2019, 79 дэх тал, http://wuw.pl/data/include/cms/Studia_Iuridica_81_2019.pdf
 11. Rimvydas Norkus (President of the Supreme Court of Lithuania), “The Filtering of Appeal to the Supreme Court” (Network of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin Conference) 2015, <https://www.lat.lt/data/public/uploads/2018/01/introductory-report-the-filtering-of-appeals-to-supreme-courts-president-rimvydas-norkus.pdf>
 12. Nikolina Katic, Matea Basic and Morana Briski, “Right of Access to Supreme Courts in Light of the Guarantees under Article 6.1 of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (civil aspect)” (Croatian International Relations Review-CIRP) 2018, <https://hrcak.srce.hr/file/294499>

13. Peter Gottwald (Professor of Law, Universität Regensburg), “Review Appeal to the German Federal Supreme Court after the Reform of 2001”, available at: <https://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/c4got.pdf>
14. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, “Tour of Europe Contribution of Austria”, 2015, available at: https://www.aca-europe.eu//en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf
15. Federal Office for Migration and Refugees of German, “Appeals against the Decision”, 2019, available at: <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Rechtsmittel/rechtsmittel-node.html>
16. LexisNexis, “Civil appeals - Leapfrog appeals procedure”, Available at: <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/civil-appeals-leapfrog-appeals-procedure>
17. The Supreme Court of the United Kingdom, “A guide to bringing a case to the Supreme Court”, Available at: <https://www.supremecourt.uk/files/A-guide-to-bringing-a-case-to-The-Supreme-Court.pdf>

ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА ХАРИУЦСАН РЕДАКЦЫН ЗӨВЛӨЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

ДАШНЯМЫН ЗОЛЖАРГАЛ (LL.M.)
GREEN CLIMATE FUND, АХЛАХ ХУУЛЬЧ



Д.Золжаргал нь Монголын санхүү, хөрөнгийн зах зээлийн чадварлаг мэргэжилтнүүдийн нэг бөгөөд компанийн эрх зүй, эрчим хүч, эрдэс баялгийн салбараар мэргэшсэн хуульч юм. ОУ-ын байгууллагад уригдан ажиллахаасаа өмнө Монголын томоохон арилжааны банк, бүс нутагт хүлээн зөвшөөрөгдсөн тэргүүлэх хуулийн фирм байгуулж ажилласан туршлагатай.

МУИС-ийн ХЗС-ийн Олон улсын эрх зүйн бакалавр, 2004 онд АНУ-ын Оклахомагийн их сургуулийг Бизнесийн удирдлагын магистр, Харвардын их сургуулийн Хуулийн сургуулийг Хууль зүйн магистр зэрэгтэй тус тус дүүргэсэн.

СҮХЭЭГИЙН БИЛГҮҮН (LL.M.)
ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭНГИЙН СУДЛААЧ



С.Билгүүн нь хууль зүйн судалгаа, сургалт, шүүхийн захиргааны чиглэлээр ажилладаг.

Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуульд суралцаж, “Монгол Улсад эрх зүйн зайлшгүй процессыг төлөвшүүлэх нь” сэдвээр, Япон улсын Кьюсюгийн их сургуульд суралцаж “Монгол Улс дахь нийтийн ашиг сонирхлыг шүүхэд төлөөлөн хамгаалах тогтолцоог бэхжүүлэх нь” сэдвээр хууль зүйн магистрын зэрэг тус тус хамгаалсан.

Харьцуулсан эрх зүй, хүний эрхийн чиглэлээр судалгаа хийдэг.

НАРАНЧУЛУУНЫ ОТГОНЧИМЭГ (LL.M.)
ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ГИШҮҮН



Н.Отгончимэг нь Захиргааны эрх зүйн чиглэлээр мэргэшсэн хуульч, судлаач бөгөөд УИХ-ын тамгын газар, Олон улсын хөгжлийн хөтөлбөрүүдэд зөвлөх хийх зэргээр мэргэжлээрээ 22 жил ажилласан туршлагатай хуульч юм. 2021 оноос УДШ-ийн дэргэд байгуулагдсан Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгийн захирлаар ажиллаж байна.

МУИС-ын ХЗС-ийг Магистрын зэрэгтэй, Лондоны Kings college-ийг Хууль зүйн Магистр зэрэгтэй төгссөн.

ГАНЧУЛУУНЫ ОЮУНБОЛД (LL.M.),
МХХ-НЫ ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХОРООНЫ ТЭРГҮҮН



Г.Оюунболд нь криминологи, эрүүгийн болон эрүүгийн байцаан шийтгэх эрх зүй, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх эрх зүйн чиглэлээр мэргэшиж судалдаг практикийн болон судалгааны байгууллагад 18 жил ажилласан туршлагатай.

Цагдаагийн академид эрх зүйн бакалаврын төгсөж "Эрүүгийн байцаан шийтгэх хугацаа" сэдвээр хууль зүйн ухааны магистр зэрэг хамгаалсан. Хүмүүнлэгийн ухааны их сургуульд Менежментийн бакалаврын зэрэгтэй мэргэжлийн англи хэлний ангид суралцан төгссөн.

АЛТАНГЭРЭЛИЙН БЯМБАЖАРГАЛ (S.J.D.),
МУ-ЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ХУУЛЬ ЗҮЙН БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨХ



МУИС-ийн ХЗС-д төрийн захиргаа, Монгол улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, ҮХ-ийн процессын эрх зүй, харьцуулсан эрх зүйн хичээл заадаг. ХЗС-ийн эрдэмтэн нарийн бичгийн даргын хувиар эрдэм шинжилгээний ажил, бүтээл туурвил, Эрх зүй улирал тутмын сэтгүүлийг эрхлэн гаргах ажлыг хариуцан ажиллаж байв. 2021 оноос МУ-ын Ерөнхийлөгчийн Хууль зүйн бодлогын зөвлөхөөр томилогдон ажиллаж байна.

МУИС-ийн ХЗС-ийг дүүргэж, БНСУ-ын Күүкмений сургуульд Хууль зүйн докторын зэрэг хамгаалсан.

