



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ



ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА

ЦУВРАЛ 18



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА

ЦУВРАЛ 18

Улаанбаатар, 2024

ННА 67
ДАА 340
Ш-978



ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА ЦУВРАЛ 18

СУДЛААЧИД:

Ө.Эрдэнэ-Очир
Ш.Алтангадас
М.Жавхлан
Б.Цэрэнлхам
Л.Амгаланбаатар
Х.Норовсүрэн
Б.Жавхлан

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 978-9919-529-01-7

Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа

ЦУВРАЛ 18



1

**ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ
ТУХАЙ ХУУЛИЙН 106 ДУГААР ЗҮЙЛИЙН 106.3.4-
ИЙН ДАГУУ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭСЭН ШҮҮХИЙН
ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

9

2

**ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР
ЗОХИСТОЙ БАЙХ ЗАРЧМЫГ ХЭРЭГЛЭСЭН ШҮҮХИЙН
ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

91

ӨМНӨХ ҮГ

Нээлттэй нийгэм форум 2018 оноос шүүхийн шийдвэрийн судалгаа хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд эхний шүүхийн шийдвэрийн судалгаануудыг МУИС-ийн ХЗС-ийн багш профессоруудын хийж гүйцэтгэн тус сургуулийн эрхлэн гаргадаг Эрх зүйн сэтгүүлд нийтлэн гаргаж байв.

Улмаар судлаачдыг зөвхөн их сургуулийн багш нараар хязгаарлахгүй, шинэ залуу судлаачдыг татан оролцуулах, шинэлэг сэдвээр судалгааг өргөжүүлэх үүднээс ННФ нээлттэй тэтгэлгийн уралдаан жил бүр зарлан шалгарсан судалгааны төслийг дэмжин тайланг эмхэтгэн гаргаж байлаа. 2021 онд шүүхийн шийдвэрийн судалгааны арга зүйг боловсронгуй болгож, судалгааны чанарыг дээшлүүлэх үүднээс Редакцын зөвлөл байгуулан 5 гишүүнтэй үйл ажиллагаа явуулж нийт 18 цуврал эмхэтгэл гаргаад байна.

Энэ удаагийн 18 дугаар цуврал нь захиргааны шүүхийн шийдвэрт хийсэн хоёр судалгааны тайланг багтаасан бөгөөд редактор Н.Отгончимэг эрхлэн хянан тохиолдууллаа. Тус дугаарт Онч шийдэл ТББ-ын судлаач хуульчид “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.4-ийн дагуу хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ” хийж захиргааны эс үйлдэлтэй холбоотой багц асуудлыг шүүхийн практикийн үүднээс шинжилж тодорхой санал дэвшүүлсэн бол Хүний эрхийг хамгаалах залуу хуульчдын клуб ТББ-ын залуу судлаачид “Захиргааны байгууллагын шийдвэр зохистой байх

зарчмыг хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ” сэдэвт судалгаагаар тулгамдсан чухал асуудлыг хөндөж өөрсдийн дүгнэлтийг танилцуулж байна. Эдгээр судалгаанд шүүмж өгч бидний ажлыг дэмжиж ажилласан Улсын Дээд шүүхийн захиргааны танхимын шүүгч П.Соёл-Эрдэнэ, Хууль зүйн доктор А.Бямбажаргал нарт талархал илэрхийлье.

ННФ-ын Шүүхийн шийдвэр судалгаа төсөл энэ хүрээд өндөрлөж байгаа ч бид эрх зүйн салбарын судалгаа шинжилгээний ажлыг тодорхой хүрээнд үргэлжлүүлэх болно. Өнгөрсөн хугацаанд бидэнтэй хамтран ажилласан Редакцын зөвлөлийн эрхэм гишүүд А.Бямбажаргал, С.Билгүүн, Д.Золжаргал, Н.Отгончимэг, Г.Оюунболд нартаа гүн талархал илэрхийлье.

Шүүхийн шийдвэр судалгааны идэвхтэй уншигч эрхэм шүүгч, хуульч та бүхэн судалгааны тайлангийн чанар, үр нөлөөний талаар санал шүүмжээ badmaa@forum.mn хаягаар ирүүлж бидний цаашдын судалгааг сайжруулахад үнэтэй хувь нэмэр оруулахыг хүсье.

*П.Эрдэнэжаргал
Гүйцэтгэх захирал*

РЕДАКТОРЫН ЗУРВАС

“Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ” төслийг Нээлттэй нийгэм форум 2021-2024 онд хэрэгжүүлсэн бөгөөд энэ удаагийн цуврал нь тус төслийн хаалтын эмхэтгэл юм. Энэ төсөл нь шүүхийн шийдвэрийг судалгааны эргэлтэд оруулах, тэр хэрээр эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, түүнчлэн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад тодорхой хэмжээнд түлхэц болж, асуудлыг авч үзэх олон талт байдалд өнгө нэмсэн чухал арга хэмжээ болсон гэж бодож байна.

Энэхүү эмхэтгэлд “Онч шийдэл” НҮТББ-ын “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.4-ийн дагуу хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ”, Хүний эрхийг хамгаалах залуу хуульчдын клубы НҮТББ-ын “Захиргааны байгууллагын шийдвэр зохистой байх зарчмыг хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ” судалгааг толилуулж байна. Судалгаанд дурдсан асуудлаарх захиргааны хэргийн шүүхийн хууль хэрэглээ төдийгүй тухайн асуудлын эрх зүйн онол, мөн чанар, зохицуулалтын ач холбогдол, алдаа, оноог судлаачид тус бүрийн өнцгөөс ажил хэрэгч авч үзсэн нь Та бүхний сонирхлыг татах нь гарцаагүй.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчмыг шүүхүүд хэлбэрэлтгүй сахих зорилгоор хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чухал нөлөөтэй тэрхүү үндэслэл, бодит дүгнэлтийг чухалчлан авч үзэх нь эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх, иргэд хууль, шүүхэд итгэх итгэлийг дээшлүүлэхэд ач холбогдолтой.

Энэ утгаар авч үзвэл судлаачдын эдгээр судалгаа, дүн шинжилгээ нь шүүгч, судлаач, багш, өмгөөлөгч, бусад практик хуульчдын дата мэдээллийг нэгтгэх ажлыг хөнгөвчлөх, үйл баримтыг цэгцлэх цагийг хэмнэх, цаашлаад асуудалд олон талаас хандахад тодорхой хувь нэмэр болно гэдэгт итгэж байна.

*Дугаар эрхэлсэн редактор
Н.Отгончимэг*

1

ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ШҮҮХЭД ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН 106 ДУГААР ЗҮЙЛИЙН 106.3.4-ИЙН ДАГУУ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭСЭН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгаа хийсэн: “Онч шийдэл” НҮТББ



ӨЛЗИЙГИЙН ЭРДЭНЭ-ОЧИР (LL.M)

Судалгааны багийн ахлагч

Өмгөөллийн “Онч нүүдэл” ХХН-ийн үүсгэн байгуулагч, партнер өмгөөлөгч. 2010 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйн бакалавр, 2024 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд магистрын (LL.M) зэрэг хамгаалсан.

2012 оноос одоог хүртэл Өмгөөллийн “Онч нүүдэл” ХХН-д партнер өмгөөлөгч, “Онч шийдэл” НҮТББ-ын гүйцэтгэх захирлаар тус тус ажиллаж байна.

Судлаачид

Ахлагч:
Ө.Эрдэнэ-Очир

Багийн гишүүн:
Ш.Алтангадас
М.Жавхлан
Б.Цэрэнлхам



ШАГДАРСҮРЭНГИЙН АЛТАНГАДАС (LL.M)

Судлаач

Өмгөөллийн “Онч нүүдэл” ХХН-ийн үүсгэн байгуулагч, партнер өмгөөлөгч.

2010 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйн бакалавр, 2016-2017 онд Англи улс, Лондон хот, Лондонгийн өмнөд эргийн их сургууль (London South Bank University) Хууль зүйн магистрын (LL.M) зэрэг хамгаалсан.

2012 оноос одоог хүртэл Өмгөөллийн “Онч нүүдэл” ХХН-д партнер өмгөөлөгч, “Онч шийдэл” НҮТББ-ын Удирдах зөвлөлийн даргаар тус тус ажиллаж байна.



МИЖИДДОРЖИЙН ЖАВХЛАН

Судлаач, Хуульч, өмгөөлөгч.

2018 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр, 2024 онд МУИС-ийн Бизнесийн сургуулийг бизнес удирдлага мэргэжлээр төгссөн. М.Жавхлан нь 2021 оноос хойш хуульч, 2022 оноос өмгөөлөгчөөр ажиллаж байна.



БАТ-ЭРДЭНИЙН ЦЭРЭНЛХАМ

Судлаач

Өмгөөллийн “Онч нүүдэл” ХХН-ийн хуульч, өмгөөлөгч.

2020 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. 2020 оноос одоог хүртэл Өмгөөллийн “Онч нүүдэл” ХХН-д хуульч, өмгөөлөгчөөр; “Онч шийдэл” НҮТББ-ын судлаачаар ажиллаж байна.

ГАРЧИГ

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ.....	12
УДИРТГАЛ.....	13
НЭГ. ДААЛГАХ НЭХЭМЖЛЭЛИЙН ТӨРӨЛ, ТҮҮНИЙ УРЬДЧИЛСАН НӨХЦӨЛ.....	20
1.1. Эс үйлдэхүй, татгалзлын тухай ойлголт.....	20
1.2. Даалгах нэхэмжлэлийн зүйл, түүний урьдчилсан нөхцөл.....	24
ХОЁР. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ	28
2.1. Эс үйлдэхүй, татгалзлыг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ	28
2.2. Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж буй шүүгчийн захирамжийн дүн шинжилгээ	61
· Хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрүүлсэн үндэслэлээр татгалзсан захирамжууд.....	63
· Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн үндэслэлээр татгалзсан захирамжууд.....	70
ДҮГНЭЛТ, САНАЛ.....	76
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ.....	87

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

БЗД	Баянзүрх дүүрэг
ЗДТГ	Засаг даргын тамгын газар
ЗЕХ	Захиргааны ерөнхий хууль
ЗХАШШ	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх
ЗХШ	Захиргааны хэргийн шүүх
ЗХШХШТХ	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ИБАТОГГТШТХ	Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх тухай хууль
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн газар
НЗД	Нийслэлийн Засаг дарга
ТЕГ	Татварын ерөнхий газар
УДШ	Улсын Дээд шүүх
УИХ	Улсын Их хурал
УША	Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХУД	Хан-Уул дүүрэг

УДИРТГАЛ

Захиргааны ерөнхий хууль (ЗЕХ)-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.3-д “эс үйлдэхүй гэж иргэн хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй, эсхүл шийдвэрлэхгүй орхигдуулсныг ойлгоно” гэж тодорхойлсон. Захиргааны байгууллагын тус хууль бус эс үйлдэхүйн улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол удаан хугацаанд зөрчигдөх, цаг хугацаагаараа хохирох зэрэг сөрөг үр дагаврыг үүсгэдэг.

Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, татгалзсан шийдвэртэй холбоотой нэхэмжлэлийг шүүхэд гаргах, шүүхээс хянан шийдвэрлэхэд дараах асуудлууд хөндөгдөж байгаа тул энэхүү судалгаагаар эдгээр асуудлын шалтгаан нөхцөлийг судлахыг зорилоо. Үүнд:



Захиргааны байгууллагын татгалзсан шийдвэрийн эсрэг гаргах даалгах нэхэмжлэл болон эс үйлдэхүйн эсрэг гаргах даалгах нэхэмжлэлийн хувьд хөөн хэлэлцэх хугацаа адилхан тоологдох эсэх нь эргэлзээтэй байсаар байна. Учир нь татгалзсан шийдвэрийн эсрэг гаргаж буй даалгах нэхэмжлэлийн хувьд хуульд заасан 30 хоногийн хугацааг баримтлах боломжтой бол харин эс үйлдэхүйн хувьд удаан хугацаанд үргэлжилдэг тул ямар цаг хугацаанаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж үзэх, шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг аль үеэс эхлэн тооцоолох нь тодорхойгүй байна. Бодит байдал дээр төрийн захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдийн өргөдөл, хүсэлтийг олон сар, жилээр шийдвэрлэхгүй эс үйлдэхүйг гаргадаг тул энэ тохиолдолд ЗЕХ-ийн 14 дүгээр зүйлд заасан нэхэмжлэл гаргах ерөнхий 30 хоногийн хугацаа үйлчилбэл хуульд заасан хугацааны дотор нэхэмжлэлээ гаргах боломжгүй юм. Энэ зөрчилдөөнт нөхцөл байдал нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ЗХШХШтХ)-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.8-д заасны дагуу нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл болж, шүүхэд эрхээ сэргээлгэхээр хандаж буй иргэн, хуулийн этгээдийн шүүхэд хандах эрхийг хязгаарлах үр дагаврыг үүсгэж байна.

Эс үйлдэхүйн эсрэг гаргах даалгах нэхэмжлэлийн хувьд захиргааны зүгээс ямар нэгэн хариу үйлдэл буюу шийдвэр гаргаагүй байдгаараа татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэлээс ялгаатай байдаг. Учир нь огт гараагүй захиргааны актад гомдол гаргаж урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахыг шаардах нь утгагүй бөгөөд гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа эхлэх хугацааг хэзээнээс яаж тооцох нь ч тодорхойгүй. Нөгөө талаар өргөдөл гаргагчийн хүсэлтийг шийдвэрлэхгүй байгаа захиргаанд дахин гомдол гаргах нь ач холбогдолгүй гэж Улсын Дээд шүүх (УДШ)-ийн шүүгч Г.Банзрагч “Захиргааны процессын эрх зүй¹” бүтээлдээ онолын хувьд авч үзсэн байна. Гэвч энэ нь эс үйлдэхүйн өөрийнх

¹ Дээр дурдсан бүтээлийн 192 дах тал

нь онцлогтой холбоотой байна уу, эсхүл Монгол Улсад захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа үр дүн муутай байгаа бодит нөхцөлтэй холбоотой байна уу гэдгийг тодорхой дүгнээгүй байна.

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус эс үйлдэхүйн эсрэг, өөрөөр хэлбэл, тэдний хууль бус идэвхгүй байдлын эсрэг чиглэгддэг нэхэмжлэлийн нэгэн төрөл нь даалгах нэхэмжлэл байдаг. Эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, шаардагдах захиргааны акт гаргахыг даалгах шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг шүүх хянан шийдвэрлэхдээ зарим тохиолдолд “шууд даалгах”, эсхүл “зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг үүрэг болгох” гэсэн шүүхийн шийдвэрийн 2 ялгаатай төрөл шүүхийн практикт тогтсон байгаа нь ажиглагддаг. Ямар тохиолдолд нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг хүссэн захиргааны актыг гаргахыг захиргааны байгууллагад шууд даалгаж, ямар тохиолдолд шууд даалгахгүйгээр зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг үүрэг болгож буй судлах шаардлага үүсжээ.

ЗХШХШТХ-ийн 106 дугаар 106.3.4-д захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох шийдвэрийг шүүх гаргахаар хуульчилсан. Хуулийн энэ заалтаар шүүх зөвхөн захиргааны акт гаргахгүй байгаа эс үйлдлийг шийдвэрлэх, захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргахгүй байгаа эс үйлдлийг шүүх шийдвэрлэх боломжтой эсэх эрх зүйн зохицуулалтын асуудал хөндөгдөж байна.

Эдгээр нөхцөл байдал нь шүүхээр эрхээ сэргээлгэхээр хандаж буй иргэн, хуулийн этгээдэд ойлгомжгүй байдал үүсгэх, адил шатны шүүхүүд ижил тохиолдлыг өөр өөрөөр шийдвэрлэснээр хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал алдагдах зэрэг асуудал үүсгэж байгаа тул энэ төрлийн маргааныг шийдвэрлэсэн шүүхийн практикийг судалж, нэгдсэн ойлголтод хүрэх шаардлагатай гэж үзлээ.

Бид энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, татгалзлын эсрэг даалгах нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн практикийг судлах замаар шүүх тухайн төрлийн нэхэмжлэлийг хүлээн авах, маргааныг эцэслэн шийдвэрлэхдээ хуулийг нэг мөр, адил хэрэглэж буй эсэх, шүүхийн харилцан адилгүй практик нь иргэн, хуулийн этгээдэд хэрхэн нөлөөлж буй байдлыг судлах, асуудлын цаад шалтгаан нөхцөлийг олж тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох түүнчлэн уг судалгааг судлаач, шүүгчдийн анхааралд оруулах замаар практик асуудлуудыг шийдвэрлэхэд хувь нэмэр оруулахыг зорилоо. Ингэхдээ дараах зорилтыг тавьсан болно. Үүнд:

- Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, татгалзал хууль бус болохыг тогтоолгох, захиргааны акт гаргуулахыг даалгах шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан шүүгчийн захирамж, эцэслэн шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдийг цуглуулж дүн шинжилгээ хийх;
- Шүүхээс ЗХШХШтХ-ийн 106.3.4-д “захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох” гэх заалтыг хэрхэн хэрэглэж, шийдвэр гаргаж буй байдлыг харьцуулан судалж дүгнэлт гаргах;
- Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, татгалзлын улмаас зөрчигдсөн эрхээ шүүхээр сэргээлгэхэд иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэж буй саад бэрхшээлийг тодорхойлох;
- Эрх зүйн зохицуулалт болон бодит үйл баримт хоорондын уялдаа холбоог гаргах;
- Асуудлыг илрүүлж дүгнэлт, зөвлөмж гаргах зэрэг хамаарна.

Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, хууль бус татгалзлын уршгаар иргэдэд учирч байгаа бэрхшээлийг шийдвэрлэж буй шүүхийн практик судалгаа хийгдсэн эсэхийг нийтэд нээлттэй байрших цахим бүтээлийн сангуудаас шүүн үзэхэд хайлтын илэрцгүй байна. Энэ утгаараа сэдвийн ач холбогдол өндөр, шинэлэг гэж үзлээ.

Харин дараах нэр бүхий судлаачдын өгүүлэл, номд даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, татгалзлын талаарх ойлголтыг онолын түвшинд авч үзжээ. Үүнд:

- А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2014.
- П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги сурах бичиг, 2016.
- Г. Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, 2019.
- Г. Банзрагч, Захиргааны хэргийн шүүхэд гаргах нэхэмжлэлийн төрөл, шаардлага, тэдгээрт тавигдах тусгай урьдчилсан нөхцөлүүд өгүүлэл², 2019.
- Г.Банзрагч, Герман-Монголын захиргааны процессын эрх зүйн харьцуулалт өгүүлэл³, 2007.
- Ц.Цогт, Захиргааны хэргийн шүүх, 2019 зэрэг орно.

Бид энэхүү судалгаагаа Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан (www.shuukh.mn)-д байршуулсан 2021 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс 2022 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй, татгалзлын эсрэг даалгах нэхэмжлэлийг нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх (ЗХАШШ)-ээр эцэслэн шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоол болон 2021-2022 онд нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан захирамжийн хүрээнд хийлээ.

² <https://legaldata.mn/b/525> (2023 оны 12 сарын 27-ны өдөр үзсэн)

³ <https://legaldata.mn/b/250> (2023 оны 12 сарын 25-ны өдөр үзсэн)

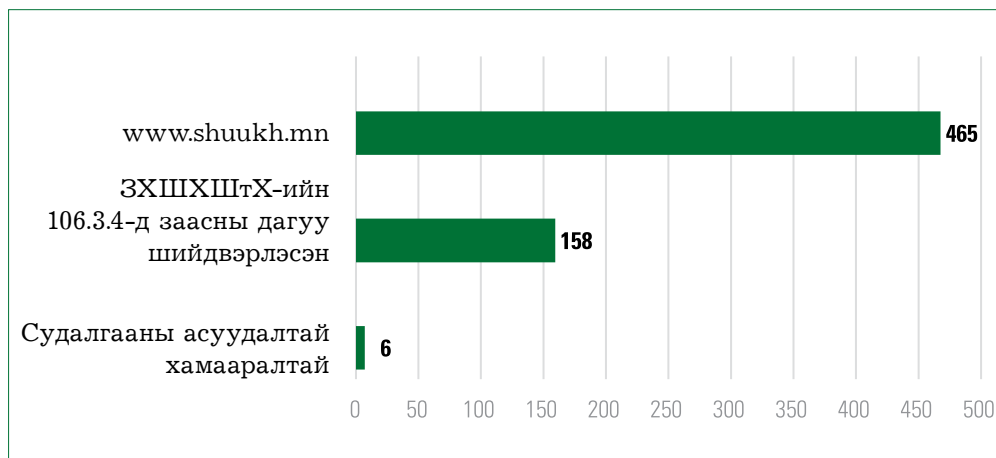
ЗХАШШ-ээр 2021 онд нийт 1764 хэрэг хянан шийдвэрлэгдсэн ба үүнээс 984 хэрэг нь Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээр шийдвэрлэгдсэн нь нийт шийдвэрлэсэн хэргийн 55.8 хувийг эзэлж байгаа нь хамгийн өндөр дүнтэй байна. Харин 2022 оны эхний хагас жилд Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээр нийт 1582 хэрэг хянан шийдвэрлэгджээ⁴. ЗХАШШ-үүд дотроос Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээр хянан шийдвэрлэгдсэн маргааны тоо 50 хувь ба түүнээс дээш хувийг эзэлж байгаа тул бид судалгааны хүрээг Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээр шийдвэрлэгдсэн шүүхийн шийдвэр, шүүгчийн захирамжаар тодорхойлсон болно. Тодруулбал, www.shuukh.mn цахим хуудаснаас “эс үйлдэхүй” гэсэн түлхүүр үгээр хайлт хийхэд 2021/01/01-2022/12/31-ний өдрийг хүртэл нийт 465 шүүхийн шийдвэрийн илэрц гарч ирсэн. Илэрцийн дагуу шүүхийн шийдвэрийг судлахад, өөр төрлийн нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий хэрэг хянан шийдвэрлэсэн тохиолдлууд холилдож байршсан бөгөөд үүнээс эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, захиргааны акт гаргуулахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий хэргийг шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр нийт 158⁵ (2021-2022 онд) байв.

Дээрх 158 шүүхийн шийдвэрээс ЗХШХШтХ-ийн 106.3.4-д заасныг өөр өөр тохиолдолд хэрэглэсэн байдлаар нь төлөөлүүлж 6 шийдвэр сонгон авч шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх аргачлалын дагуу иж бүрэн дүн шинжилгээ хийлээ.

⁴ Монгол Улсын шүүхийн тайлан 2021, Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны хагас жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан

⁵ www.shuukh.mn (2023 оны 01 сарын 27-ны өдөр үзсэн)

График 1. Судалгааны хүрээг тодорхойлсон байдал



Харин шүүгчийн захирамжийн хувьд нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн архивд буй 2021-2022 онд гаргасан шүүгчийн нийт захирамжаас эс үйлдэхүй, эсхүл татгалзал хууль бус болохыг тогтоож, захиргааны акт гаргахыг даалгах “нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах тухай” нийт 88 захирамжийг ялган авч, биечлэн танилцах замаар практикийн судалгаа хийлээ. Ингэхдээ нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэлд анхаарал хандуулж, ялангуяа нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрүүлсэн, урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан шүүгчийн захирамжуудыг сонгон авч дүн шинжилгээ хийсэн болно. Судалгааг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс 2015 онд баталсан Шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх аргачлалын дагуу боловсруулав.

НЭГ. ДААЛГАХ НЭХЭМЖЛЭЛИЙН ТӨРӨЛ, ТҮҮНИЙ УРЬДЧИЛСАН НӨХЦӨЛ

1.1. ЭС ҮЙЛДЭХҮЙ, ТАТГАЛЗЛЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ

Захиргааны хэргийн шүүхэд гаргаж буй нэхэмжлэлийн шаардлага өөр хоорондоо харилцан адилгүй байх бөгөөд түүний агуулга нь нэхэмжлэлийн аль төрөлд хамаарахыг тогтоох төдийгүй цаашилбал нэхэмжлэлийн шинэ төрлийг ч бий болгох боломжийг өөртөө агуулж байдгаараа онцлог, ач холбогдолтой⁶ гэжээ. Энэ нь ЗХШХШтХ-ийн 106.3.4-д зааснаар гаргах шийдвэрийг ч дотор нь дахин төрөлжүүлэх боломжтой болохыг харуулж байна.

ЗХШХШтХ-ийн 52.5-д заасан нэхэмжлэлийн шаардлагуудын хүрээнд захиргааны шүүхэд гаргах нэхэмжлэлийн үндсэн төрлийг өөрчлөх, үүрэг хүлээлгэх, тогтоох гэж ангилж болох ба даалгах нэхэмжлэлийн хувьд, үүрэг хүлээлгэх нэхэмжлэлийн төрөлд хамаарах бөгөөд энэ нь хариуцагчид тодорхой зүйл хийхийг, эсхүл хийхгүй байхыг үүрэг болгоход чиглэсэн нэхэмжлэлийн шаардлага юм.

Харьцуулалт: Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)-ын хувьд ч мөн нэхэмжлэлийн төрлийн нэгэн хэлбэр нь үүргийг гүйцэтгүүлэх тухай нэхэмжлэл (тодорхой үйлдэл хийхийг хариуцагчид даалгах тухай нэхэмжлэл) байдаг ба энэ нь үйлдэл, эс үйлдэхүйн шаардлагыг биелүүлэхэд чиглэгддэг байна⁷.

⁶ А.Эрдэнэцогт., Монгол улсын захиргааны процессын эрх зүй., 2022., 246 дах тал

⁷ Ж.Сүхбаатар., Өрнөдийн орнуудын захиргааны эрх зүйн тойм., 2015., 71 дэх тал (ISBN 978-99962-968-7-1)

Энэ талаар ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 42 (1)-т “Захиргааны актыг хүчингүй болгох болон захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эс үйлдэхүй гаргасан тохиолдолд захиргааны акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэл гаргаж болно, (2) Хуульд өөрөөр заагаагүй бол гагцхүү захиргааны акт гаргахаас татгалзсан, эс үйлдэхүй гаргасан нь нэхэмжлэгчийн эрхийг зөрчсөн тохиолдолд ийм нэхэмжлэлийг гаргах боломжтой⁸ гэж зохицуулжээ. Мөн Японы Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 5-д “эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл гэдэг нь хуулийн дагуух хүсэлтэд захиргааны байгууллага боломжит хугацаанд ямар нэгэн шийдвэр болон захирамжийг гаргах ёстой боловч гаргахгүй байгаа тохиолдолд энэ төрлийн нэхэмжлэлийг гаргаж болно⁹” гэж тус тус заасан байна.

Хууль тогтоомж дах зохицуулалтыг авч үзвэл иргэн, хуулийн этгээдийн захиргааны акт гаргуулах тухай хүсэлтэд захиргааны байгууллага, албан тушаалтан татгалзсан хариу өгсөн болон уг хүсэлтэд хуульд заасан хугацаанд огт хариу өгөөгүй эс үйлдэхүй байгаа бол эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, шаардагдах захиргааны акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэл гаргаж болохоор ЗХШХШТХ-ийн 52.5.1, мөн хуулийн 106.3.4-д хуульчилжээ.

Тодруулбал, ЗХШХШТХ-ийн 52.5.1-д эрх нь зөрчигдсөн иргэн, хуулийн этгээдийн зүгээс захиргааны хууль бус эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэл, эсхүл татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэл гаргах боломжийг “захиргааны ...эс үйлдэхүй нь хууль бус болохыг тогтоолгох, захиргааны захиргааны акт гаргуулахыг даалгах...” гэж тодорхойлжээ. Хүн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус татгалзал болох эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэл, эсхүл татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийг гаргах боломжтой юм.

⁸ <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292#75> (2023 оны 02 сарын 14-ний өдөр үзсэн)

⁹ https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=337AC0000000139&fbclid=IwAR2ZoTxf7-jwMzq8rMrPOomnZqsCck_f774jDS-SiKo9RcVhdLrcA0nRKVvk (2023 оны 01 сарын 10-ны өдөр үзсэн)

Эс үйлдэхүй гэдэг нь захиргааны байгууллагын идэвхгүй үйлдэл бөгөөд хууль зүйн талаас нь авч үзвэл, өмнө нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.1.6-д “эс үйлдэхүй” гэж иргэн, хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан *гомдлыг* хянан шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй буюу шийдвэрлэхгүй орхигдуулсныг хэлнэ” хэмээн тодорхойлжээ.

Харин одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.3-д “эс үйлдэхүй гэж иргэн хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан *өргөдөл, гомдлыг* шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй, эсхүл шийдвэрлэхгүй орхигдуулсныг ойлгоно” гэж өргөдөл гэсэн нэр томъёог давхар хэрэглэх байдлаар өөрчилсөн байна. Мөн хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.2-т “Захирамжилсан үйл ажиллагаа” гэж хориглосон, зөвшөөрсөн, журамласан, тогтоосон, эсхүл **татгалзсан үйлдэл, эс үйлдэхүйг** ойлгоно” гэж зааснаас үзвэл захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй нь захирамжилсан үйл ажиллагааны нэг төрөл болох бөгөөд захиргааны акт эс үйлдэхүйгээр илрэхээр байна.

Ерөнхий утгаараа “үйл ажиллагаа” гэдэг нь үйлдэл болон эс үйлдэхүйг хамруулсан ойлголт юм. Хуулиар хэрэгжүүлэх ёстой үүргээ захиргааны байгууллагаас гүйцэтгээгүй орхигдуулсан нь тухайн захиргааны байгууллагаас тус үйлчилгээг авах иргэний эрхийг зөрчиж эрх зүйн үр дагавар үүсгэж байдаг бөгөөд тухайн үр дагаварт захиргааны байгууллага шууд санаатай эс үйлдэхүйгээр хүрч буй тул захирамжилсан шинжтэй гэж үзнэ.

Захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдийн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх хуулийг үндсэн 30 хоногийн хугацаа өнгөрсөн, зарим тохиолдолд хугацааг сунгасан иргэнд мэдэгдээгүй бөгөөд ямар нэгэн байдлаар асуудлыг шийдвэрлээгүй чимээгүй

байсан тохиолдолд эс үйлдэхүй бий болно¹⁰. Эс үйлдэхүйн талаарх ойлголт нь захиргааны байгууллагын идэвхгүй үйлдлийг илэрхийлж байна. Харин татгалзлын тухайд ЗЕХ-ийн 37.5-д “Сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт гэж эрх зүйн үйлчлэл чиглэсэн этгээдэд үүрэг бий болгосон, эсхүл түүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хязгаарласан захиргааны актыг ойлгоно” гэж заасан сөрөг нөлөөлөл бүхий захиргааны актад хамаарна. Дээрх хуулийн болон онолын тайлбаруудаас авч үзвэл эс үйлдэхүй дараах үндсэн хоёр төрөлтэй байна.

- a. Тухайн байгууллага хуулиар хүлээсэн зайлшгүй гүйцэтгэх ёстой байсан захиргааны үйл ажиллагааг явуулаагүй (шийдвэр гаргаагүй) эс үйлдэл
- b. Иргэн, хуулийн этгээдийн зүгээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх үүргээ орхигдуулсан эс, үйлдэл

Үг зүйн талаасаа толь бичигт эс үйлдэхүй гэж “хувь хүн, олон нийтийн өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй эсвэл хуульд заасан үйлдлийг хийхгүй байх¹¹-ыг ойлгоно, татгалзал гэж “үл зөвшөөрөх; зөвшөөрөхгүй татгалзах; татгалзах саналтай байх¹²”-ыг ойлгоно гэж тодорхойлжээ. Эрүүгийн эрх зүйд эс үйлдэхүй гэдэгт “гэмт хэрэг (гэмт эс үйлдэхүй) тэрчлэн захиргааны эрх зүйн зөрчлийн нэгэн зүйл. Тухайн этгээд түүнд хүлээлгэсэн эрх зүйн үүргийн дагуу хийх ба үйлдэх ёстой байсан үйлдлийг үйлдээгүй байдлаар илэрхийлэгдсэн, нийгэмд гэм хортой, хууль зөрчсөн буюу гэм буруутай, нийгэмд аюултай идэвхгүй зан үйл¹³” гэж академич С.Нарангэрэл тодорхойлсон байна.

Иргэний хуулийн 6.2-д “Эдийн болон эдийн бус эрх, үйлдэл, эс үйлдэхүй, мэдээлэл иргэний эрх зүйн харилцааны объект байж

¹⁰ П.Одгэрэл. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги., 2016., 168 дах тал (ISBN 978-99929-0-543-3)

¹¹ <https://dictionary.law.com/>

¹² Монгол хэлний товч тайлбар толь, <https://toli.query.mn/>

¹³ С.Нарангэрэл “Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг”, УБ 2015 он, дөрөв дэх хэвлэлт

болно” гэж зааснаар “эс үйлдэхүй”-г иргэний эрх зүйн объект байхаар зохицуулсан байна. 2023 оны 01 сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөгдсөн Зөвшөөрлийн тухай хуулийн 5.3 дугаар зүйлийн 5-д “Эрх бүхий этгээд хуульд заасан хугацаанд энгийн зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийн хариуг өгөөгүй бол зөвшөөрөл олгосонд тооцно” гэх шинэ зохицуулалт нэмэгдсэн. Энэхүү зохицуулалтаас үзэхэд захиргааны байгууллага идэвхгүй үйлдэл гаргасан боловч тухайн үйлдлийг хуулиар эерэг үйлчлэлтэй захиргааны акт гаргаснаар тооцохоор тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, энгийн зөвшөөрөлтэй холбогдуулж гаргасан эс үйлдэхүй нь шууд эерэг нөлөөлөл бүхий захиргааны акт болохоор зохицуулсан байна. Энэ тохиолдолд тус эс үйлдэхүйтэй урьдчилан шийдвэрлэх болон шүүхийн журмаар маргах шаардлагагүй бөгөөд ЗЕХ болон ЗХШХШТХ-д заасантай нийцэхээргүй байна.

Захиргааны байгууллагын дээрх эс үйлдэхүй, хууль бус татгалзлын улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн тохиолдолд шүүхэд мэдүүлэх эрхээ хэрэгжүүлэх замаар зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх, хамгаалуулах боломжийг хуулиар олгосон ба энэ талаар судалгааны дараагийн хэсэгт авч үзье.

1.2. ДААЛГАХ НЭХЭМЖЛЭЛИЙН ЗҮЙЛ, ТҮҮНИЙ УРЬДЧИЛСАН НӨХЦӨЛ

Даалгах нэхэмжлэл нь ямагт захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус эс үйлдэхүйн эсрэг өөрөөр хэлбэл тэдний хууль бус идэвхгүй байдлын эсрэг чиглэгддэг бөгөөд гол зорилго нь захиргааны акт гаргуулахад оршино¹⁴. Энэ зорилгоороо захиргааны акт хүчингүй болгох нэхэмжлэлээс ялгаатай бөгөөд гаргуулахыг зорьж буй акт нь дийлэнх тохиолдолд эерэг үйлчлэл бүхий захиргааны акт байдаг. Захиргааны акт гаргахыг даалгах

¹⁴ Friedhelm Hufen., Verwaltungsprozessrecht., 7., Auflage., C.H.Beck., Munchen., 2008., 282 дах тал., Г.Банзрагч., Захиргааны процессын эрх зүй бүтээлээс дам ишлэв.

нэхэмжлэлийн зүйл нь зөвхөн эс үйлдэхүйгээр хязгаарлагдахгүй буюу захиргааны хууль бус татгалзсан шийдвэр ч мөн даалгах нэхэмжлэлийн зүйл болж буйг ЗХШХШТХ-ийн 106.3.4-д “захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд...шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах...” гэснээс харж болохоор байна.

Даалгах нэхэмжлэл нь захиргааны акт гаргахаас татгалзсан болон эс үйлдэхүй хууль бус болох нь тогтоогдсон, үүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд үндэслэлтэй байна. Даалгах нэхэмжлэл нь эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэл болон татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэл гэсэн төрөлтэй байх бөгөөд энэ төрлийн нэхэмжлэлийг шүүхэд гаргахад тавигдах тусгайлсан урьдчилсан нөхцөлд дараах нөхцөлүүд хамаарах юм.

А. Эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн урьдчилсан нөхцөлд дараах нөхцөлүүд хамаарна¹⁵. Үүнд:

- Захиргааны байгууллага нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авсан боловч хуульд заасан хугацааны дотор ямар нэгэн хариу өгч шийдвэрлээгүй эс үйлдэхүй байна. Эсхүл хуулиар заавал гүйцэтгэх ёстой захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлээгүй эс үйлдэл байна.
- Нэхэмжлэгчийн нийтийн эрх зүйн субъектив эрх зөрчигдсөн байх: Захиргааны байгууллагын захиргааны акт гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь түүний нийтийн эрх зүйн субъектив эрхийг зөрчсөн гэдгийг тодорхой заах ёстой.
- Нэхэмжлэлээр шаардаж буй захиргааны акт нь объектив байна. Өөрөөр хэлбэл, хэрэв нэхэмжлэгчийн хүсэж буй акт нь гарсан байсан бол түүний эрх зүйн үйлчлэл нь дуусаагүй байхаар байна.

¹⁵ Г.Банзрагч., Захиргааны процессын эрх зүй., 2019.,192 дах тал (ISBN 978-9919-22-620-6)

Б. Татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн урьдчилсан нөхцөлд дараах нөхцөлүүд хамаарна. Үүнд:

- Захиргааны байгууллагаас акт гаргахаас үндэслэлгүйгээр татгалзсан байх: Гэхдээ үүнийг захиргааны акт гарсан гэдгээр хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэж төөрөгдөж болохгүй бөгөөд харин шууд татгалзсан шийдвэрийн эсрэг үүрэг хүлээлгэх нэхэмжлэл гаргавал сая нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхолд нийцэх юм. Учир нь үүрэг хүлээлгэх нэхэмжлэлийн зорилго нь үндэслэлгүйгээр татгалзсан шийдвэрийг огт гараагүй мэт үзэж, захиргааны зүгээс гаргах ёстой байсан захиргааны актыг гаргуулах болон бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг¹⁶.
- Нэхэмжлэгч нь тухайн татгалзсан актыг хүчингүй болгуулахаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар хандсан боловч амжилт олоогүй байна.
- Нэхэмжлэгч нь захиргааны байгууллагын татгалзсан шийдвэр нь түүний нийтийн эрх зүйн субъектив эрхийг зөрчсөн болохыг буюу захиргааны акт гаргуулахыг шаардах эрхийн үндэслэл нь материаллаг хэм хэмжээнээс үүссэн байх ёстой бөгөөд үүнийгээ нэхэмжлэлд тодорхой заасан байх ёстой¹⁷.
- Нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг баримтлах зэрэг хамаарна.

¹⁶ Т.Мөнх-Эрдэнэ., Монгол улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дах нэхэмжлэлийн төрлүүд, тэдгээрт тавигдах урьдчилсан нөхцөлийг ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн жишээн дээр харьцуулах нь., 2011, бакалаврын судалгааны ажил

¹⁷ Г.Банзрагч., Захиргааны процессын эрх зүй., 2019.,194 дэх тал (ISBN 978-9919-22-620-6)

Татгалзсан шийдвэрийн эсрэг гаргах даалгах нэхэмжлэлд тавигдаж буй урьдчилсан нөхцөлүүдийг харахад захиргааны актыг хүчингүй болгох нэхэмжлэлийн урьдчилсан нөхцөлтэй адилхан байна. Учир нь захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэр нь өөрөө захиргааны акт болдог тул энд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа, урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журам нэгэн адил үйлчилнэ. Харин эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрхэн үйлчлэх нь онолын хувьд болон шүүхийн практикт ойлгомжгүй хэвээр байгаа юм.

ХОЁР. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

2.1. ЭС ҮЙЛДЭХҮЙ, ТАТГАЛЗЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭСЭН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгааны багийн зүгээс энэхүү судалгааны хүрээнд 2021-2022 оны хооронд даалгах нэхэмжлэлийн хүрээнд шийдвэрлэгдсэн нийт 158 шийдвэр, магадлал, тогтоолыг сонгон судалсан бөгөөд үүнээс судлаачдын дэвшүүлсэн асуудалтай холбоотой 6 шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээг хийлээ. Ингэхдээ шүүхийн шийдвэрийн хуулийн хүчин төгөлдөр байдал, маргааны төрөл ойролцоо боловч шийдвэрийн үндэслэл, дүгнэлт ялгаатай түүнчлэн шүүхийн практикт шинэлэг, ач холбогдол бүхий эсэхийг харгалзан үзэж, энэ төрлийн хэргийг түүвэрлэн дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон болно.

Дүн шинжилгээ 1: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны 10 сарын 10-ны өдрийн 128/ПШ2022/0741 тоот шийдвэр¹⁸

Хэргийн цйл баримт:

Нэхэмжлэгч Ж.А нь Хотын стандарт, хяналтын газарт холбогдуулан “Баянзүрх дүүрэг (БЗД)-ийн 5 дугаар хороо Маахуур толгойд баригдсан 81 айлын орон сууцны барилгыг байнгыг ашиглалтад оруулах комиссыг Хотын стандарт, хяналтын газраас ажиллуулахгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, барилгын байнгын ашиглалтад оруулах комисс ажиллуулахыг

¹⁸ https://shuukh.mn/single_case/11605?daterange=2021-01-01%20-%202024-01-31&id=1&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 12 сарын 25-нд үзсэн)

Хотын стандарт, хяналтын газарт даалгах” нэхэмжлэл гаргажээ. Шүүх хуралдааны явцад нэхэмжлэгчээс нэхэмжлэлийн шаардлагаа “... комисс ажиллуулахаас татгалзсан хариуг хууль бус болохыг тогтоолгох” гэж тодруулсан байна.

Нэхэмжлэгч нь 2021 оны 9 дүгээр сараас барилгаа ашиглалтад оруулах хүсэлтээ цахимаар өгч эхэлсэн бөгөөд борлуулалтын менежер М.Б-ын зүгээс e-mongolia системд нийт 4 удаа илгээхэд эхний 3 удаагийн хүсэлт буюу 9 дүгээр сар, 10 дугаар сар, 12 дугаар сарын хүсэлтэд татгалзсан хариу цахим төлвөөр өгчээ. Хариуцагч байгууллагад гомдол гаргахад тэрээр “Тус орон сууцны барилгад айл оруулж ашигласан тул Монгол Улсын Засгийн газар (МУЗГ)-ын 2021 оны 212 дугаар тогтоолоор батлагдсан Барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах дүрмийн 10 дугаар зүйлийн 10.3 дах заалтын дагуу шүүхээр шийдвэрлүүлж ирүүлнэ үү” хэмээн хариуг авснаар 2022 оны 04 дүгээр сарын 28-ны өдөр тус шүүхэд ханджээ.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Шүүхээс барилгыг байнгын ашиглалтад оруулах комиссыг Хотын стандарт, хяналтын газраас ажиллуулахгүй байгаа хууль бус эс үйлдэхүй” тогтоогдохгүй байна гэж үзэж, нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн энэ хэсэгт хамаарах шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож, барилгын байнгын ашиглалтад оруулах комисс ажиллуулахыг Хотын стандарт, хяналтын газарт даалгах шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн байна.

Шүүх эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгохдоо “цахимаар хандсан хүсэлтэд цахимаар татгалзсан хариу өгч, уг хариу нь татгалзсан төлөвтэйгөөр мэдээлэл нь орсон, үүнийг нэхэмжлэгч нь хүлээн зөвшөөрч шүүх хуралдаан дээр няцаахгүй байгаа нь хариуцагчийн хууль бус эс үйлдэхүй байхгүй болохыг харуулж байна”, мөн шүүх хуралдаан дээр нэхэмжлэгч талаас тодруулсан “... комисс ажиллуулахаас татгалзсан хариуг хууль бус болохыг тогтоолгох” гэсэн шаардлагыг мөн хангах үндэслэлгүй байна. Учир нь Барилгын тухай хуулийн

35 дугаар зүйлийн 35.1.1-д “нутаг дэвсгэртээ барилгын салбарт баримтлах бодлого, хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулж хяналт тавих” бүрэн эрх нь хариуцагч нарын тухайд Засгийн газрын 212 дугаар тогтоолын хэрэгжилтийг хангуулах, өөрөөр хэлбэл, “ашигласан нь тогтоогдсон барилгад комисс ажиллуулахыг хориглох” талаарх хатуу зохицуулалтыг зөрчих эрхгүй байна гэж үзжээ.

Харин “даалгах” шаардлагын хувьд шүүх уг нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах гэхээсээ илүүтэй үүссэн нөхцөл байдал, хүндэтгэн үзэх шалтгаан юу байв гэдэгт дүгнэлт өгч, шүүхийн шийдвэр биелэгдэхүйц байх шаардлагад нийцүүлж, зөвхөн нэхэмжлэгч, хариуцагчийн эрхээс гадна гуравдагч этгээд болох нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс сэргийлж барилгыг байнгын ашиглалтад оруулах комисс ажиллуулахыг хариуцагч нарт даалгах байдлаар шийдвэрлэн, улмаар тус шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон байна.

Дүн шинжилгээ:

Уг шийдвэр нь захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэрийг хууль бус болохыг тогтоолгох, холбогдох захиргааны акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг салгаж шийдвэрлэсэн гэдгээрээ онцлогтой. Нэхэмжлэгч нэхэмжлэлийн шаардлагаа “комисс ажиллуулахаас татгалзсан хариуг хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож, харин барилгыг байнгын ашиглалтад оруулах комисс ажиллуулахыг хариуцагч нарт даалгах” гэж тодорхойлсныг шүүх шийдвэрлэхдээ татгалзсан хариуг хууль бус болохыг тогтоолгох шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож, харин шаардагдах захиргааны акт гаргуулахыг даалгах шаардлагыг хангаж шийдвэрлэжээ.

ЗХШХШТХ-ийн 52.5.1-д “захиргааны...эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох, захиргааны акт гаргуулахыг даалгах...” гэж даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагын төрлийг тодорхойлсон бөгөөд даалгах нэхэмжлэлийн зүйл нь захиргааны хууль бус татгалзал

байх, энэ нь эс үйлдэхүй, эсвэл татгалзсан шийдвэрийн хэлбэртэй байхаар ЗХШХШТХ-ийн 106.3.4-д тусгагдсан байна.

Хуулийн дээрх зохицуулалтууд нь даалгах нэхэмжлэлийн агуулгыг илэрхийлж байгаа тул захиргааны эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох болон захиргааны акт гаргуулахыг даалгах гэдгийг салгах боломжгүй, өөрөөр хэлбэл, эдгээрийг тус тусдаа нэхэмжлэлийн шаардлага гэж үзэх боломжгүй юм. Учир нь даалгах нэхэмжлэл нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус идэвхгүй байдлын эсрэг чиглэгддэг бөгөөд зорилго нь захиргааны акт гаргуулахад оршино¹⁹. Дан ганц эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоосноор нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол сэргэхгүй тул захиргааны хэргийн шүүхийн зорилго болох хүн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, сэргээн эдлүүлэх хүрээнд сонгох боломжгүй үүргийн хувьд шууд даалгах шийдвэрийг гаргадаг.

Захиргааны байгууллага хууль бус эс үйлдэхүй гаргаагүй түүний улмаас иргэн хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөөгүй бол эс үйлдэхүйн үр дагаврыг арилгахыг хариуцагчаас шаардах боломжгүй билээ. Учир нь даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэхийн тулд хариуцагчийн эс үйлдэхүй байх, уг эс үйлдэхүй нь хууль бус байх, нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн болох нь нотлох баримтаар тогтоогдсон байх ёстой. Гэвч шүүх хариуцагчийн “... комисс ажиллуулахаас татгалзсан хариуг” хууль бус гэж үзээгүй атлаа тус татгалзлын улмаас үүсэх үр дагаврыг шаардсан нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн нь ЗХШХШТХ-ийн 106.3.4-д заасан шүүхээс гарах шийдвэрийн төрөлтэй нийцээгүй байна.

Учир нь даалгах нэхэмжлэл нь эс үйлдэхүй болон татгалзсан шийдвэрийг хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн төрөлтэй харьцуулахад субсидиар буюу хоёрдогч шинжтэй нэхэмжлэлд

¹⁹ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 7. Хэв., х.282 дам ишлэв.

багтдаг. Иймээс захиргааны үйл ажиллагааг хууль бус болохыг тогтоогоогүй тохиолдолд даалгах нэхэмжлэлийг хэрэгжүүлэх боломжгүй юм.

Дүн шинжилгээ 2: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 11 сарын 18-ны өдрийн 128/ШШ2021/0775 тоот шийдвэр²⁰, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2022 оны 02 сарын 11-ний өдрийн 221/МА2022/0117 тоот магадлал²¹, УДШ-ийн 2022 оны 05 сарын 23-ны өдрийн 0032 тоот тогтоол²².

Хэргийн үйл баримт:

Монгол Улсын Их Хурал (УИХ)-ын 2018 оны 06 дугаар сарын 29-ний өдрийн “Тавантолгойн нүүрсний ордын үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” 73 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх зорилгоор МУЗГ-ын 2019 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдрийн “Төмөр замын шугамын чигийг тогтоох тухай” 232 дугаар тогтоолын 1 дэх хэсгээр Өмнөговь аймгийн Цогтцэций сумын нутаг дах Тавантолгой уурхайгаас Дорноговь аймгийн Сайншанд сумын Зүүнбаян баг хүртэл барих төмөр замын шугамын чигийг хавсралт ёсоор баталж, мөн МУЗГ-ын 2020 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдрийн 170 дугаар тогтоолоор Газрын тухай хууль (ГтХ)-ийн 16.1.13, 18.1.2-т заасныг үндэслэн Өмнөговь аймгийн Цогтцэций, Манлай, Дорноговь аймгийн Мандах, Сайхандулаан, Улаанбадрах, Сайншанд сумдын нутаг дэвсгэрийг дамнан баригдах Тавантолгой-Зүүнбаян чиглэлийн 416.2 километр төмөр замын зурвас газар болох 5802 га газрыг үндэсний хэмжээний томоохон бүтээн байгуулалт, дэд бүтцийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зориулалтаар улсын тусгай хэрэгцээнд авч, тогтоолын хавсралтаар газрын хилийн заагийн эргэлтийн цэгийг тогтоожээ.

²⁰ https://shuukh.mn/single_case/8708?daterange=2021-01-01%20-%202024-01-31&id=1&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 01 сарын 15-нд үзсэн)

²¹ https://shuukh.mn/single_case/4785?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 01 сарын 15-нд үзсэн)

²² https://shuukh.mn/single_case/2847?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 01 сарын 15-нд үзсэн)

Үүний дотор нэхэмжлэгч М ХХК-ийн эзэмшиж байсан ашигт малтмалын хайгуулын XV-021700 дугаар тусгай зөвшөөрөл нь Дорноговь аймгийн Улаанбадрах сумын “Шувуун уул” гэдэг газарт 6838.27 га, XV-018243 дугаар тусгай зөвшөөрөл нь мөн газарт 14078.24 га буюу 245 солбилцолтой давхцаж байгаа болох нь тогтоогдсон байна.

Улмаар Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14.4-д зааснаар улсын тусгай хэрэгцээнд авсны нөхөх олговрыг олгохгүй байгаа эс үйлдэхүйтэй маргаж, М ХХК-иас Монгол улсын Засгийн газар болон Ашигт малтмал, Газрын тосны газрын Кадастрын хэлтэст холбогдуулж, “...М ХХК-ийн эзэмшиж байсан ХҮ021700, ХҮ018243 дугаар хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн талбайг улсын тусгай хамгаалалтад авсны дагуу Ашигт малтмалын хуульд заасан нөхөн олговор олгох асуудлыг зохих журмын дагуу шийдвэрлээгүй МУЗГ, Ашигт малтмал газрын тосны газрын эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.13-д ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх томоохон хэмжээний төслийг хэрэгжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэхдээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй хэлэлцэн тохирсны үндсэн дээр улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн геологийн судалгааны ажлын явцад тогтоогдсон эрдсийн хуримтлал бүхий талбай болон энэ хуулийн, 26.9-д заасан талбайгаас тусгай зөвшөөрөл олгож болно гэж заасны дагуу тогтоогдсон эрсдэлийн хуримтлал бүхий талбайд М ХХК-ийн ХҮ021700, ХҮ018243 тоот хайгуулын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайн хэмжээнд 2 тусгай зөвшөөрөл олгохыг МУЗГ, Ашигт малтмал, газрын тосны газарт даалгах...” нэхэмжлэлийн шаардлага²³ гаргасан.

²³ Тухайн маргаан нь хэд хэдэн нэхэмжлэлийн шаардлагатай бөгөөд бид зөвхөн дүн шинжилгээнд хамааралтай хэсгээс хэсэгчлэн авсан болохыг анхаарна уу.

Хариуцагчаас “...нөхөх олговрын асуудлыг хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэх гэж холбогдох судалгааг хийж санал дүгнэлт боловсруулах ажиллагаа хийгдэж байгаа бөгөөд нэхэмжлэгч компани нь нөхөх олговортой холбоотой асуудлыг эрх бүхий байгууллагад гаргаж шийдвэрлүүлэхээр хандаагүй байж Засгийн газрын тогтоолыг хүчингүй болгуулахаар нэхэмжлэл гаргаж байгаа нь хууль зүйн үндэслэлгүй байна. Иймд нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлага нь хууль зүйн үндэслэлгүй байх тул Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.14-д заасны дагуу бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэж өгнө үү” гэжээ.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхээс МУЗГ-ын 2020 оны 12 дугаар сарын 04-ний өдрийн Газрыг тусгай хэрэгцээнд авах тухай 170 дугаар тогтоол болон Засгийн газрын 2019 оны 6 дугаар сарын 12-ны өдрийн Төмөр замын чигийг тогтоох тухай 232 тогтоолын М ХХК-д холбогдох хэсэг нь хууль бусаар, хууль зөрчиж гарсны улмаас учирсан хохирол болох 3,873,049,698 төгрөгийг МУЗГ-аас гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож, үлдэх нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэжээ.

Хариуцагч нарын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, холбогдох захиргааны акт гаргуулахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг “нэгэнт захиргааны байгууллагын хууль бус эс үйлдэхүйн улмаас нэхэмжлэгч нь тусгай зөвшөөрлийн нөхөх олговрыг авч чадаагүй байх тул Ашигт малтмалын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.13-д заасны дагуу тухайн тусгай зөвшөөрлийн талбайтай дүйцэх талбай олгох шийдвэр гаргахыг МУЗГ-т, МУЗГ-ын шийдвэрийн дагуу Ашигт малтмалын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.19-д заасны дагуу М ХХК-д тусгай зөвшөөрөл олгохыг Ашигт малтмал газрын тосны газарт даалгах хууль зүйн үндэслэлтэй” гэж дүгнэсэн байна.

Давж заалдах шатны шүүх “Анхан шатны шүүхээс “...тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайг тусгай хэрэгцээний зориулалтаар төрийн мэдэлд шилжүүлэн авсан бол Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4-д заасан нөхөх олговор олгох үүргийг биелүүлэхдээ зөвхөн мөнгөн хэлбэрээр биш, улсын төсвийн хөрөнгөөр хуримтлал тогтоогдсон талбайгаас “олгож болно” гэж сонгох боломжийг Засгийн газарт олгосон...” гэж зөв дүгнэлт хийсэн атлаа “... тухайн тусгай зөвшөөрлийн талбайтай дүйцэх талбай олгох шийдвэр гаргахыг ...Засгийн газарт, ... тусгай зөвшөөрөл олгохыг Ашигт малтмал газрын тосны газар даалгах хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзлээ...” гэсэн нь үндэслэлгүй байна.

Учир нь хариуцагч нарын эс үйлдэхүйн улмаас нэхэмжлэгчийн Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан “хүчин төгөлдөр хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн тусгай хэрэгцээнд авснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах боломжгүй болсон бол тухайн шийдвэр гаргасан байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нөхөх олговрыг нэг жилийн дотор төлнө” гэсэн хуульд заасан эрх зөрчигдсөн байх энэ тохиолдолд Ашигт малтмал, газрын тосны газар нөхөх олговор олгох хүсэлтийг хүлээн авч судлан үзэж МУЗГ-т уламжлах байдлаар шийдвэрлэхээр байна.

Тодруулбал, хариуцагч нараас нэхэмжлэгчийн ашигт малтмалын хайгуулын ХҮ*****018243, ХҮ*****021700 тусгай зөвшөөрлийн нөхөх олговрыг мөнгөн хэлбэрээр олгох, түүнийг хэрэгжүүлээгүй эс үйлдэхүй нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4-д заасныг зөрчсөн хууль бус захиргааны акт болох нь тогтоогдож байх бөгөөд үүний улмаас нэхэмжлэгчийн нөхөх олговор авах эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн байх тул “*нөхөх олговор*”-ыг *хуульд заасан зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг хариуцагч нарт даалгах* нь зүйтэй.” гэж дүгнэжээ.

Хяналтын шатны шүүх нь “Анхан шатны шүүх “... тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайг тусгай хэрэгцээний зориулалтаар төрийн мэдэлд шилжүүлэн авсан бол Ашигт малтмалын тухай хуулийн

14 дүгээр зүйлийн 14.4-д заасан нөхөх олговор олгох үүргийг биелүүлэхдээ зөвхөн мөнгөн хэлбэрээр биш, улсын төсвийн хөрөнгөөр хуримтлал тогтоогдсон талбайгаас олгож болно гэж сонгох боломжийг Засгийн газарт олгосон байна” гэж захиргааны сонгох боломжийн талаар хуулийг зөв тайлбарласан атлаа “... захиргааны байгууллагын хууль бус эс үйлдэхүйн улмаас нэхэмжлэгч нь тусгай зөвшөөрлийн нөхөх олговрыг авч чадаагүй ...” гэсэн дүгнэлт хийж, энэхүү нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн нь буруу болжээ.

Энэ шаардлагын хүрээнд давж заалдах шатны шүүх “... хариуцагч нараас нэхэмжлэгчийн ашигт малтмалын хайгуулын XV-018243, XV-021700 тусгай зөвшөөрлийн нөхөх олговрыг мөнгөн хэлбэрээр олгох, түүнийг хэрэгжүүлээгүй эс үйлдэхүй нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4-д заасныг зөрчсөн хууль бус захиргааны акт болох нь тогтоогдож байх бөгөөд үүний улмаас нэхэмжлэгчийн нөхөх олговор авах эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн ...” гэсэн дүгнэлт хийж, нөхөх олговрыг хуульд заасан зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг хариуцагч нарт даалгаж шийдвэрлэсэн нь зөв, нөхөх олговрыг нэхэмжлэгчтэй харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр дүйцэх талбай олгох замаар шийдвэрлэх эрх нь Засгийн газарт хэвээр хадгалагдаж байна” гэж үзжээ.

Дүн шинжилгээ:

Даалгах нэхэмжлэл нь 1) Захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл эс үйлдэхүй хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн нь тогтоогдсон, 2) Нэхэмжлэлээр шаардаж буй захиргааны акт гаргах хангалттай үндэслэл байгаа бол үндэслэлтэй гэж үздэг²⁴ байна. Даалгах нэхэмжлэл үндэслэлтэй эсэхийг тогтооход хангалттай үндэслэл байгаа эсэх нь чухал ач холбогдолтой бөгөөд үүнд шүүх

²⁴ Hemmer/Wbst/Kresser., die 44 wichtigsten Fdlle zum Verwaltungsrecht., 3.Хэв.:, х.95, Г.Банзрагч., Захиргааны процессын эрх зүй бүтээлээс дам ишлэв.

нэхэмжлэлийн шаардлагыг эцэслэн шийдвэрлэхэд (нэхэмжлэлээр шаардаж буй захиргааны акт гаргахыг хариуцагчид даалгахад) эрх зүйн болон бодит нөхцөл байдал нь бүгд тодорхой байхыг хэлнэ²⁵ гэжээ.

Эндээс даалгах нэхэмжлэлийн хувьд эрх зүйн болон бодит нөхцөл байдал нь хангалттай тодорхой тохиолдолд шүүхээс ямар төрлийн шийдвэр гаргах вэ?, хангалттай тодорхой бус буюу хариуцагч сонгох боломжийнхоо хүрээнд шийдвэрлэх эрхтэй бол шүүх ямар төрлийн шийдвэр гаргах вэ? гэдэг зааг ялгаа бүхий асуудал урган гарч байна. Шүүхийн практикт энэ төрлийн нэхэмжлэлийн шаардлага бүхий хэрэг хэрхэн шийдвэрлэгдэж буйг судлах зорилгоор Тохиолдол 2-ыг энд авч үзсэн болно.

Дээрх тохиолдолд захиргааны акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг шийдвэрлэхдээ анхан шатны шүүхээс хариуцагч байгууллагад шууд даалгах байдлаар буюу М ХХК-д тусгай зөвшөөрөл олгохыг Ашигт малтмал, газрын тосны газарт даалгахаар шийдвэрлэсэн байна. Харин давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхээс Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4-д зааснаар нөхөх олговор олгох үүргийг биелүүлэхдээ зөвхөн мөнгөн хэлбэрээр биш, улсын төсвийн хөрөнгөөр хуримтлал тогтоогдсон талбайгаас олгож болно гэж Засгийн газарт сонгох боломжийг олгосон тул талууд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр нөхөн олговрыг мөнгөөр, эсхүл дүйцэх талбай олгох эсэх нь шийдвэрлэгдэнэ гэж үзэн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулсан байна.

Үүнээс дүгнэхэд, захиргааны байгууллагын сонгох боломж түүний хүрээг тодруулсны үндсэн дээр нэхэмжлэгчийн хүсэж буй захиргааны актыг гаргахыг хариуцагчид шууд даалгах боломжтой эсэх нь тодорхойлогдоно гэж ойлгогдохоор байна.

²⁵ Г.Банзрагч., Захиргааны процессын эрх зүй., 2019., 195 дах тал (ISBN 978-9919-22-620-6)

ЗЕХ-ийн 42 дугаар зүйлийн 42.1-д “Захиргааны байгууллагаас тодорхой асуудлыг шийдвэрлэхдээ хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар зөвшөөрөгдсөн боломжит хувилбаруудаас аль нэгийг хэрэглэх, эсхүл хэрэглэхгүй байхыг сонгох боломж гэнэ”, мөн хуулийн 42.2-т “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хуульд заасан шаардлагад үндэслэн зорилгодоо нийцүүлэн сонгох боломжийг хэрэглэнэ”, ЗХШХШТХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.7-д “Шүүх захиргааны байгууллага сонгох боломжийг хэрэглэхдээ хуулийн хязгаарыг хэтрүүлсэн, буруу хэрэглэсэн, эсхүл өөрт олгосон эрх хэмжээг зорилгодоо нийцээгүй байдлаар ашигласны улмаас түүний гаргасан захиргааны акт, эсхүл татгалзсан үйлдэл, эс үйлдэхүй хууль зөрчсөн эсэхийг шалгана” гэж тус тус заасныг нэхэмжлэлийн шаардлагатай уялдуулж шийдвэрлэхдээ захиргааны байгууллагын татгалзал, эс үйлдэхүй нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн боломжит хувилбарын хүрээнд байна уу, эсхүл хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй, зохих шийдвэр гаргахгүй байна уу? гэсэн нөхцөл байдалд дүгнэлт өгөх учиртай гэсэн дүгнэлтийг УДШ хийжээ.

Үүнээс үзвэл нэхэмжлэлээр шаардаж буй захиргааны актыг захиргааны байгууллага өөрийн сонгох боломжийн хүрээнд шийдвэрлэх эрх хуулиар олгогдсон бол шүүх тухайн акт гаргахыг хариуцагчид шууд даалгах боломжгүй, учир нь захиргааны байгууллагын сонгох боломж нь тэдгээрийн эрх хэмжээний хүрээний асуудалд хамаарна гэж шүүхээс үзэж байна. Улмаар ийм тохиолдолд шүүхээс хариуцагчид асуудлыг зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг үүрэг болгох шийдвэр гаргаж байна гэж үзэхээр байна.

Шүүхээс хариуцагчид асуудлыг зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг үүрэг болгож шийдвэрлэж байгаа нь ЗХШХШТХ-ийн 106.3.4-д заасан “захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн

захиргааны байгууллагад даалгах; эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох” тухай зохицуулалтыг “даалгах” болон “үүрэг болгох” гэсэн хоёр агуулгаар хэрэглэж буйн илрэл юм.

Тухайн тохиолдолд хариуцагч байгууллага тус компанийн хүсэлтийг хэлэлцэж ямар нэгэн шийдвэр гаргаагүй орхигдуулсан тул нэхэмжлэгчийн ямар эрх зөрчигдсөн бэ гэдгийг юун түрүүнд дүгнэж тогтох ёстой. Тус эс үйлдлийн улмаас нэхэмжлэгчийн төрийн байгууллага албан тушаалтнаар өргөдөл, хүсэлт, гомдлоо шийдвэрлүүлэх эрх зөрчигдсөн үү?, эсвэл төрөөс нөхөн төлбөр авах эрх зөрчигдсөн үү?

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 14.5-д зааснаар “газрыг тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэр гаргасан байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй зөвшилцөх”-өөр зохицуулжээ. Тус тохиолдолд шийдвэр гаргасан байгууллага болох МУЗГ-аас тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй зөвшилцөөгүй буюу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн гаргасан хүсэлтийг Засгийн газар хэлэлцэн шийдвэрлээгүй байна.

Иймд, энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн хувьд эрх бүхий төрийн захиргааны байгууллагаар хүсэлтээ шийдвэрлүүлэх, нөхөн төлбөрийн хэлбэр болон хэмжээний талаар зөвшилцөх эрх зөрчигдсөн байна гэж үзэж болно. Хэдийгээр шүүх сонгох боломж гэж тайлбарлаж шийдвэрлэсэн боловч хариуцагч байгууллагын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй зөвшилцөөгүй эс үйлдэл гаргасан болохыг тогтоож, хуульд зааснаар зөвшилцөл хийж хүсэлтийг шийдвэрлэхийг хариуцагчид даалган шийдвэрлэсэн байна.

Анхан шатны шүүхийн шийдвэр “тусгай зөвшөөрөл олгохыг хариуцагчид” даалгаж шийдвэрлэсэн нь захиргааны хэргийн шүүх болон захиргааны байгууллага хоёрын харилцааны асуудлыг бий болгож байгаа юм. Тус тохиолдолд захиргааны байгууллагын хүсэлт шийдвэрлээгүй орхигдуулсныг хууль бус болохыг тогтоож шийдвэрлэхийн хамт хүсэлтийг хэрхэн шийдвэрлэхийг хариуцагч захиргааны байгууллагад шууд даалгах нь захиргааны хэргийн шүүхийг шүүх бус харин захиргааны байгууллага болгон

хувиргаж буй хэлбэр юм. Учир нь захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа явагдаагүй байхад захиргааны хэргийн шүүх хяналтын объектгүйгээр шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх шийдвэр гаргах ажиллагаа процессын дагуу явагдсан эсэх, сонгох боломжийг зохистой хэрэгжүүлсэн эсэхийг шалган тогтоох боломжгүй юм.

Дүн шинжилгээ 3: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 08 дугаар сарын 02-ны өдрийн 505 дугаар шийдвэр²⁶, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021 оны 09 сарын 02 -ны өдрийн 221/МА2021/0471 дүгээр магадлал²⁷

Хэргийн цйл баримт:

Нэхэмжлэгч нь 2020 оны 08 дугаар сарын 07-ны өдөр К ХХК-д хандан “... явган хүний болон унадаг дугуйн зам байх хэсгийг худалдааны төвийн автомашины зогсоол болгон ашиглаж байгаа нь бидний болон бусад хүмүүсийн хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг алдагдуулж, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчиж байна. Мөн явган хүний болон унадаг дугуйн зам байх шаардлагатай тус хэсэг танай компанийн эзэмших эрх бүхий газарт хамаарахгүй байгаа аж. Иймд та бүхэн тус газрыг хууль бусаар эзэмшиж байна ... Иймд явган хүний болон унадаг дугуйн зам бүхий хэсгийг чөлөөлөх, автомашины зогсоолыг зөвхөн компанийн газар эзэмших эрх бүхий газарт багтаах, стандартын дагуу явган хүний болон унадаг дугуйн зам барьж гүйцэтгэхийг шаардаж байна ...” гэх агуулга бүхий шаардлагыг хүргүүлж байсан.

Нэхэмжлэгч Нийслэлийн Засаг дарга (НЗД)-д хандан “...Зохих зөвшөөрөлгүйгээр газар дээр барилга, байгууламж барьсан, эсхүл бусад хэлбэрээр түүнийг дур мэдэн эзэмшсэн бол аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга уг газрыг чөлөөлөх тухай хугацаатай мэдэгдэл өгнө, хэрэв мэдэгдлийн дагуу арга хэмжээ авахгүй бол нийслэл, дүүргийн Засаг дарга уг газрыг албадан чөлөөлөх арга

²⁶ https://shuukh.mn/single_case/8831?daterange=2021-01-01%20-%202024-01-31&id=1&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 12 сарын 15-нд үзсэн)

²⁷ https://shuukh.mn/single_case/4415?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 12 сарын 15-нд үзсэн)

хэмжээ авч, холбогдох зардлыг гэм буруутай этгээдээс гаргуулна” гэж хууль бусаар газар эзэмшигчээс газрыг албадан чөлөөлүүлэх тухай заасан. Иймд К ХХК ... эзэмших эрх бүхий газарт хамааралгүй, нийтийн эдэлбэрийн явган хүний болон дугуйн зам бүхий газрыг чөлөөлөх тухай хугацаатай мэдэгдлийг тус компанид хүргүүлэх, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд албадан чөлөөлүүлэх шийдвэр гаргаж, арга хэмжээ авахыг хүсэж байна ...” гэх агуулга бүхий хүсэлтийг гаргасан.

К ХХК компанид олгосон газрын эзэмших эрхийн зөвшөөрөлтэй талбайгаас тус компанийн хэтрүүлэн ашиглаж байгаа талбай нь 584 м.кв байгаа болох нь харагдана.

Дээрх хэтрүүлэн ашиглаж байгаа 584 м.кв талбайг зориулалтын бусаар буюу автомашины зогсоол барьж ашиглаж байгаагаас (зүй нь явган хүний болон дугуйн зам байх ёстой) тухайн замаар дайран өнгөрөхөд нэхэмжлэгчид, бусад явган болон унадаг дугуйтай хүмүүст байнгын эрсдэл учирч, хөдөлгөөний аюулгүй байдал, аюулгүй орчинд амьдрах эрх зөрчигдөж байгаа тул зөвшөөрөлгүй ашиглаж байгаа газрыг НЗД хуулиар хүлээсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд чөлөөлүүлэх мэдэгдэл гаргаж, чөлөөлүүлэх ёстой гэж нэхэмжлэгч маргаж байна.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүх ГтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.2, 57 дугаар зүйлийн 57.3, 57.4, 59 дүгээр зүйлийн 59.1, 59.1.1, Захиргааны ерөнхий хууль (ЗЕХ)-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1, 37 дугаар зүйлийн 37.3-ыг тус тус баримтлан нэхэмжлэгч А.Б-ын гаргасан “БЗД-ийн 26 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт, Их Монгол Улсын гудамж, Э хотхонд үйл ажиллагаа явуулдаг О худалдааны төвийн автомашины зогсоолоос К ХХК-ийн эзэмших эрх бүхий газарт хамааралгүй 584 метр квадрат газрыг чөлөөлүүлэх тухай мэдэгдэл өгөөгүй эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох, газар чөлөөлүүлэх хугацаатай мэдэгдэл гаргахыг даалгах, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд хууль бусаар ашиглаж буй 584 метр квадрат газрыг

албадан чөлөөлүүлэх, тус шийдвэрийн биелэлтийг цагдаагийн байгууллагаар хангуулах тухай шийдвэр гаргахыг даалгах” тухай нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн байна.

Давж заалдах шатны шүүх нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 08 дугаар сарын 02-ны өдрийн 505 дугаар шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, шийдвэрийн Тогтоох нь хэсгийн 1 дэх заалтыг “ТтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.2, 57 дугаар зүйлийн 57.3, 57.4, Захиргааны ерөнхий хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1, 37 дугаар зүйлийн 37.3-д заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэгч А.Б-аас гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж, БЗД-ийн 26 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт, Их Монгол Улсын гудамж, Э хотхонд үйл ажиллагаа явуулдаг О худалдааны төвийн автомашины зогсоолоос К ХХК-ийн эзэмших эрх бүхий газарт хамааралгүй 584 м.кв газрыг чөлөөлүүлэх талаар гаргасан А.Б-ын хүсэлтийг хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэж, зохих хариу өгөхийг хариуцагч НЗД-д даалгаж, үлдэх “газар чөлөөлүүлэх хугацаатай мэдэгдэл гаргахыг даалгах, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд хууль бусаар ашиглаж буй 584 м.кв газрыг албадан чөлөөлүүлэх, тус шийдвэрийн биелэлтийг цагдаагийн байгууллагаар хангуулах тухай шийдвэр гаргахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг тус тус хэрэгсэхгүй болгож, хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч болон гуравдагч этгээдийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч нарын давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисон байна.

Дүн шинжилгээ:

Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 08 дугаар сарын 02-ны өдрийн 505 дугаар шийдвэрээр нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн. Харин давж заалдах шатны шүүх анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хянаад шүүхийн шийдвэрт дараах байдлаар өөрчлөлт оруулсан. Ингэхдээ БЗД-ийн 26 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт, Их Монгол Улсын гудамж, Э хотхонд үйл ажиллагаа явуулдаг О худалдааны төвийн автомашины зогсоолоос К ХХК-ийн эзэмших эрх бүхий газарт

хамааралгүй 584 м.кв газрыг чөлөөлүүлэх талаар гаргасан А.Б-ын хүсэлтийг хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэж, зохих хариу өгөхийг хариуцагч НЗД-д даалгаж, үлдэх “газар чөлөөлүүлэх хугацаатай мэдэгдэл гаргахыг даалгах, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд хууль бусаар ашиглаж буй 584 м.кв газрыг албадан чөлөөлүүлэх, тус шийдвэрийн биелэлтийг цагдаагийн байгууллагаар хангуулах тухай шийдвэр гаргахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг тус тус хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Нэхэмжлэгч нь 2020 оны 09 дүгээр сарын 29-ний өдөр НЗД-д хандан хууль бусаар эзэмшиж байгаа нийтийн эдэлбэрийн явган хүний болон дугуйн зам бүхий газрыг чөлөөлөх тухай хугацаатай мэдэгдлийг тус компанид хүргүүлэх, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд албадан чөлөөлүүлэх шийдвэр гаргаж, арга хэмжээ авхуулах тухай хүсэлтийг гаргасныг хүлээн авч шийдвэрлээгүй байна.

Ийнхүү НЗД нэхэмжлэгчээс гаргасан дээрх хүсэлтэд хуульд заасан хугацааны дотор ямар нэг байдлаар хариу ирүүлээгүй тул нэхэмжлэгч захиргааны хэргийн шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргасан. Ингэхдээ нэхэмжлэлийн шаардлагыг БЗД-ийн 26 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт, Их Монгол Улсын гудамж, Э хотхонд үйл ажиллагаа явуулдаг О худалдааны төвийн автомашины зогсоолоос К ХХК-ийн эзэмших эрх бүхий газарт хамааралгүй 584 метр квадрат газрыг чөлөөлүүлэх тухай мэдэгдэл өгөөгүй эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох, газар чөлөөлүүлэх хугацаатай мэдэгдэл гаргахыг даалгах, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд хууль бусаар ашиглаж буй 584 метр квадрат газрыг албадан чөлөөлүүлэх, тус шийдвэрийн биелэлтийг цагдаагийн байгууллагаар хангуулах тухай шийдвэр гаргахыг даалгах” гэдэг байдлаар тодорхойлжээ.

Анхан шатны шүүх Нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаны албан бичгийн хавсралтаар ирүүлсэн К ХХК-ийн эзэмшлийн газрын кадастрын өнгөт зургаар уг компанид олгосон

газрын эзэмших эрхийн зөвшөөрөлтэй талбайгаас компанийн хэтрүүлэн ашиглаж байгаа талбай нь 584 м.кв байгаа болохыг тогтоож нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүрэн хангаж шийдвэрлэжээ.

Харин давж заалдах шатны шүүх дээрх шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, КХХК-ийн эзэмших эрх бүхий газарт хамааралгүй 584 м.кв газрыг чөлөөлүүлэх талаар гаргасан А.Б-ын хүсэлтийг хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэж, зохих хариу өгөхийг хариуцагч НЗД-д даалгаж, үлдэх “газар чөлөөлүүлэх хугацаатай мэдэгдэл гаргахыг даалгах, мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд хууль бусаар ашиглаж буй 584 м.кв газрыг албадан чөлөөлүүлэх, тус шийдвэрийн биелэлтийг цагдаагийн байгууллагаар хангуулах тухай шийдвэр гаргахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг тус тус хэрэгсэхгүй болгожээ.

Магадлалын хянавал хэсэгт:

1. Нэхэмжлэлийн шаардлага тус бүрд дүгнэлт хийлгүйгээр, өөрөөр хэлбэл нэхэмжлэлийн шаардлагуудын уялдаа холбоог бүрэн дүүрэн тодруулахгүйгээр бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн нь эргэлзээ төрүүлж байна.
2. МУЗГ-ын 2019 оны 100 дугаар тогтоолоор НЗД-ын эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлэгч агентлагууд ажиллуулахаар тогтоосон байх бөгөөд НЗД өөрийн хэрэгжүүлэгч агентлаг болох нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаар дамжуулан гуравдагч этгээд К ХХК-д “зөвшөөрөгдсөн хэмжээнээс илүү талбайг эзэмшиж байна. ...иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг ханган газар ашиглалтыг сайжруулах, явган хүний зам талбайн хүрэлцээ хангамжийг нэмэгдүүлэх, авто замын түгжрэлийг бууруулах ажлын хүрээнд танай компани гаргасан зөрчлөө арилгахыг үүгээр мэдэгдэж байна” хэмээн мэдэгдэл хүргүүлснийг НЗД хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлсэн гэж үзэхээр байна.
3. Нэхэмжлэгчийн гаргасан “хүсэлт”-ийг захиргааны байгууллага

нь шийдвэрлэлгүй орхигдуулсан “эс үйлдэхүй” гаргасан эсэх, эсхүл шийдвэрлэхдээ нэхэмжлэгчийн хүссэн шийдвэрийг гаргахаас татгалзсаны аль нь болох, шийдвэрлэгдсэн гэж үзвэл тухайн баримтыг шүүх хэрэгт авч, дүгнэлт өгч шийдвэрлэх ба энэ тохиолдолд нэхэмжлэлийн үндэслэл, шаардлагыг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.7-д “шүүх захиргааны байгууллага сонгох боломжийг хэрэглэхдээ хуулийн хязгаарыг хэтрүүлсэн, буруу хэрэглэсэн, эсхүл өөрт олгосон эрх хэмжээг зорилгодоо нийцээгүй байдлаар ашигласны улмаас түүний гаргасан захиргааны акт, эсхүл татгалзсан үйлдэл, эс үйлдэхүй хууль зөрчсөн эсэхийг шалгах”-аар заасан хүрээнд хянана, харин “эс үйлдэхүй”-г хууль бус болохыг тогтоовол, шаардагдах захиргааны акт гаргахыг даалгаж шийдвэрлэх учиртай.

4. Харин нэхэмжлэгч А.Б-аас хариуцагч НЗД-д гаргасан хүсэлтэд газрыг чөлөөлөөгүй нөхцөлд шийдвэрийн биелэлтийг цагдаагийн байгууллагаар хангуулах талаар дурдаагүй, мөн энэхүү нэхэмжлэлийн шаардлага, түүний үндэслэл нь ирээдүйд бий болж болзошгүй байдлаар гарсан байх тул анхан шатны шүүх уг нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж, даалгаж шийдвэрлэсэн нь үндэслэлгүй, нөгөөтээгүүр Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.1-д зааснаар шүүхийн шийдвэрийг хүн, хуулийн этгээд заавал биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд шүүхийн шийдвэр заавал биелэгдэх тул нэхэмжлэгчээс гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагаар “чөлөөлөөгүй бол албадан чөлөөлүүлнэ, цагдаагийн байгууллагаар хангуулна” гэх шийдвэр гаргах үндэслэлгүй болохыг дурдаж байна гэжээ. Магадлал хуулийн хүчин төгөлдөр болсон байна.

Энэ тохиолдолд захиргааны байгууллага ямар “эс үйлдэхүй” гаргасан бэ гэдгийг зөв тодорхойлох нь хэргийг шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой байсан бөгөөд шат шатны шүүхийн “эс үйлдэл”-ийг тодорхойлж байгаа нь ялгаатай байна.

Анхан шатны шүүх НЗД-ыг ГтХ-ийн 57.3-д заасны дагуу “газар

чөлөөлөх талаар хугацаатай мэдэгдэл өгөх үүргээ биелүүлээгүй” эс үйлдэхүй болон мөн хуулийн 57.4-д зааснаар “хэрэв мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй бол албадан чөлөөлөх арга хэмжээг авах” үүргээ биелүүлээгүй эс үйлдэхүйг тус тус гаргасан байна гэж үзэж тэдгээрийг даалгаж шийдвэрлэсэн.

Харин давж заалдах шатны шүүхээс “иргэний гаргасан өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэж хариу өгөөгүй эс үйлдэл гаргасан”, харьяа байгууллагаараа дамжуулан мэдэгдэл хүргүүлж үүргээ биелүүлж байсан байна. Ирээдүйд бий болох нөхцөлийг шүүх урьдчилан тогтоож шийдвэр гаргаж болохгүй тул “албадан гүйцэтгэх” шаардлагын тухайд шийдвэрлэх боломжгүй гэж дүгнэжээ.

Онолын талаасаа, “эс үйлдэхүй” бүр иргэний өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэж хариу өгөх үүргээ хэрэгжүүлээгүй шинжийг агуулж байдаг бөгөөд харин тус өргөдөл, хүсэлтэд дурдсан асуудлаар шийдвэр гаргахад захиргааны байгууллага шийдвэр гаргах ажиллагааг явуулсны үр дүнд сонгох боломжийг хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхээс шалтгаалан хариуцагчид “даалгуулах” шаардлагын үр дүн ялгаатай байна.

Түүнчлэн нэхэмжлэгч нь захиргааны байгууллагад тодорхой асуудлаар захиргааны акт гаргуулахаар өргөдөл/хүсэлт гаргасан боловч түүнийг нь шийдвэрлээгүй эс үйлдэхүй байсан нь хариуцагч байгууллагаас иргэн А.Б-ийн өргөдөлд хариу өгөөгүй хэлбэрээр илэрч байна. Тухайн тохиолдолд жинхэнэ “эс үйлдэхүй” нь юу байсан бэ гэдгийг зөв тогтоох шаардлагатай. Давж заалдах шатны шүүхийн магадлалаас үзвэл НЗД харьяа байгууллага болох Нийслэлийн газрын албаар дамжуулан ГтХ-ийн 57.3-д заасан хугацаатай мэдэгдлийг хүргүүлсэн гэж дүгнэсэн.

Зохих зөвшөөрөлгүйгээр газар эзэмшсэн этгээд нь тус мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй бол ГтХ-ийн 57.4-д зааснаар НЗД нь уг газрыг албадан чөлөөлөх арга хэмжээг авах үүрэгтэй байна. Гэтэл тус үүргээ биелүүлээгүй тул тухайн тохиолдолд НЗД нь ГТХ-ын 57.4-д заасан эс үйлдэхүйг гаргасан гэж үзэхээр байна. Нэхэмжлэгч иргэн дээрх 2 шат дараалал бүхий үүргийг

хэрэгжүүлээгүй хууль бус эс үйлдэл гаргасныг тогтоолгож, тус хуулиар заагдсан арга хэмжээ авахыг хариуцагчид даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан. Харин өөрийн гаргасан өргөдөлд хариу өгөхийг даалгуулах тухай нэхэмжлэлийн шаардлага гаргаагүй байна. Тус тохиолдолд нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн шаардлагаар тодорхойлогдож буй шаардагдах захиргааны акт нь “хугацаатай мэдэгдэл өгөх”, “сайн дураар чөлөөлөөгүй бол албадан чөлөөлөх арга хэмжээ авахуулах” акт байна.

Мөн хариуцагчид сонгох боломж байсан эсэхийн хувьд ГтХ-ийн 57.3-д “мэдэгдэл хүргүүлэх” гэж тодорхой заасан тул сонгох боломжгүй байжээ. Давж заалдах шатны шүүх хариуцагчид тус асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар сонгох, хэрэгжүүлэх боломж олгох ёстой гэх үндэслэл гаргасан байна. Ийнхүү “мэдэгдэл хүргүүлэх байдлаар”, эсхүл “албадан чөлөөлөх байдлаар” тус асуудлыг шийдвэрлэх талаар сонгох боломж хариуцагчид эдлүүлэх гэсэн үндэслэлээр шүүхийн шийдвэрийн холбогдох заалтад өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэжээ. Гэтэл “мэдэгдэл хүргүүлэх” захиргааны акт гаргасан байна гэж давж заалдах шатны шүүх үзсэн буюу дахин мэдэгдэл хүргүүлэх талаар хариуцагчид сонгох боломж олгож байгаа нь ерөөсгөл юм. Учир нь хариуцагчид 2 удаа мэдэгдэл өгөх боломж хуулиар олгогдоогүй.

Давж заалдах шүүхийн “ирээдүйд бий болж болзошгүй байдлаар нэхэмжлэл гаргах боломжгүй” гэж дүгнэж “албадан чөлөөлөх” шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож буй хууль зүйн дүгнэлт үндэслэлгүй. Тухайн тохиолдолд давж заалдах шатны шүүх 2019 онд мэдэгдэл өгсөн гэж дүгнэж байгаа бол 2020 онд маргааныг шийдвэрлэх үед “мэдэгдэл авсан этгээд” тус мэдэгдлийг биелүүлэх үүргээ биелүүлээгүй үйл баримт тодорхой байгаа тул “ирээдүйд бий болзошгүй” бус харин тухайн нөхцөлд тодорхой тохиолдол бий болсон тул ГтХ-ийн 57.4-д заасныг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээнэ. Өөрөөр хэлбэл, энэ тохиолдолд “албадан чөлөөлөх” үүргээ хэрэгжүүлээгүй хууль бус эс үйлдэл гаргасан болохыг тогтоож, шууд даалгаж шийдвэрлэх хууль зүйн боломж байсан.

Дээр дурдсанчлан Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал нь нэхэмжлэгчийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлээгүй эс үйлдэхүйтэй холбоотой дүгнэлтийг хийсэн боловч хэргийн үйл баримтын дагуу нэхэмжлэгчийн хүссэн шаардлага, мэдэгдлийг хариуцагч нь нэгэнт гуравдагч этгээдэд гаргасан байгаа нөхцөл байдлыг огт дүгнээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, давж заалдах шатны магадлалд захиргааны байгууллага нэхэмжлэгчийн өргөдөл гомдлын дагуу сонголт хийх боломж байсан гэж дүгнэсэн бололтой. Гэтэл хэргийн үйл баримтаас үзэхэд хариуцагч нэгэнт хуульд заасны дагуу арга хэмжээ авсан тул цаашид тухайн байгууллагад сонгох боломж байхгүй гагцхүү захиргааны шийдвэрийн биелэлтийг хангуулах арга хэмжээ авах ёстой байжээ.

ГтХ-ийн 57.4-д заасныг хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцагчид байсан бөгөөд “албадан чөлөөлөх” үүргээ хэрэгжүүлээгүй хууль бус эс үйлдэл гаргасан болохыг тогтоож болох байсан тул нэхэмжлэлийн шаардлагаас зарим хэсгийг үндэслэлгүйгээр хэрэгсэхгүй болгосон. Харин “газар чөлөөлүүлэх хугацаатай мэдэгдэл гаргахыг даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагын тухайд нэгэнт гуравдагч этгээдэд хариуцагчийн зүгээс мэдэгдэл хүргүүлсэн үйл баримт нь холбогдох нотлох баримтаар тогтоогдож байгаа тул дахин мэдэгдэл хүргүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагагүй тул нэхэмжлэлийн шаардлагын тус хэсгийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн нь зохимжтой байна.

Тухайн шийдвэр, магадлалаар захиргааны байгууллагын сонгох эрхийг хэдийд хэрэгжүүлэх боломжийг олгох талаар дүгнэсэн нь онол, практикийн хувьд чухал ач холбогдолтой байна. Дээрх магадлалд захиргааны байгууллагад сонгох боломж олгох эрх зүйн үндэслэлтэй гэж шийдвэрлэсэн нь учир дутагдалтай. Учир нь нэгэнт захиргааны байгууллагад хуульд заасан арга хэмжээг авсан учир цаашид хууль, захиргааны хэм хэмжээний актаар зөвшөөрөгдсөн боломжит хувилбаруудаас сонгох боломжгүй. Зөвхөн хуульд заасан захиргааны байгууллагын шийдвэрийг гүйцэтгэж ажиллах үүрэг хүлээлгэсэн байна. Иймд энэ хүрээнд хэргийг хянан шийдвэрлэх,

нэхэмжлэлийн шаардлагын уг хэсгийг хангаж шийдвэрлэх бүрэн боломжтой.

Энэхүү тохиолдлоос захиргааны байгууллагын “сонгох боломж”-ийг зөв тодорхойлох практик ач холбогдол байна гэж үзлээ. Энэ шийдвэрийн хүрээнд захиргааны байгууллага ГтХ-ийн 57 дугаар зүйлийн 57.3-д заасан мэдэгдэл холбогдох байгууллагад хүргүүлэх, уг мэдэгдлийн дагуу арга хэмжээ аваагүй бол хуулийн 57.4-д заасан арга хэмжээг шууд хэрэгжүүлэх буюу чөлөөлөх арга хэмжээг авна. Тодруулбал, хууль бусаар ашиглаж буй газрыг албадан чөлөөлүүлэх шийдвэрийг хэрэгжүүлж, албадан чөлөөлүүлэхэд “мэдэгдэл хүргүүлэх” урьдчилсан нөхцөл тавигдана. Харин “мэдэгдэл хүргүүлэх”, эсхүл “албадан чөлөөлүүлэх” сонголт хийх боломж захиргааны байгууллагад байхгүй.

Шүүхээс хариуцагчийн гаргасан эс үйлдэхүйг зөв олж тогтоох шаардлагатай бөгөөд эс үйлдэхүйг зөв тогтоосонтой холбогдуулан ямар үүргийг биелүүлэхээр даалгуулах вэ гэдэг асуудал тодорхой болох учиртай. Мөн захиргааны байгууллагын “сонгох боломж”-ийг тодруулахад захиргааны байгууллагад сонголт хийх боломж олгох, эсхүл тухайн захиргааны байгууллага шууд шийдвэр гаргах үүрэг үүссэн эсэхийг зайлшгүй тодруулах шаардлагатай. Үйлдлийн сонгох боломж гэдэгт хуулиар захиргааны байгууллагад үйлдэл хийх, эсхүл эс үйлдэх эрх олгосон тохиолдлыг ойлгоно. Нэгэнт захиргааны байгууллагын үүрэг, хийх ёстой үйлдэл нь тодорхой байхад хууль бусаар эс үйлдэхүй гаргаж байгаа тохиолдолд тухайн тохиолдлыг захиргааны байгууллагад сонголт хийх боломжтой гэх байдлаар тайлбарлах нь хуульд нийцэхгүй.

Дүн шинжилгээ 4: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 02 сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2021/0117 тоот шийдвэр²⁸.

Хэргийн цйл баримт:

Х ХХК нь Хан-Уул дүүрэг (ХУД)-ийн Засаг даргад холбогдуулан

²⁸ https://shuukh.mn/single_case/10997?daterange=2021-01-01%20-%202024-01-31&id=1&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 01 сарын 18-нд үзсэн)

Дархан цаазат Богд хан уулын Арцатын амны хязгаарлалтын бүсэд аялал жуулчлалын зориулалтаар ашиглуулахаар эрх олгосон 2 га газрын ашиглах эрхийн гэрээг байгуулахгүй байгаа хариуцагчийн эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, газар ашиглах гэрээ байгуулахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан байна. Нэхэмжлэгчид Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2016 оны 03 дугаар сарын 01-ны өдрийн А/53 дугаар тушаалаар ХУД-ийн нутагт орших Богд хан уулын дархан цаазат газрын тусгай хамгаалалттай, Богинын ам нэртэй газарт 2 га газрыг ашиглах эрхийг олгож, 2017 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн 0160754 дугаартай улсын тусгай хамгаалалттай нутаг дэвсгэрт газар ашиглах гэрчилгээг олгосон байна.

Улмаар 2019 оны 03 дугаар сарын 20-ны өдрийн 2019/75 дугаар Богд хан уулын дархан цаазат газрын хязгаарлалтын бүсэд газар ашиглах тухай гэрээг 2016 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэл байгуулахаар тохиролцож, гэрээнд нэхэмжлэгч болон Богд хан уулын дархан цаазат газрын хамгаалалтын захиргааны төлөөлөл гарын үсэг зурсан. Нэхэмжлэгчээс 2019 оны 06 дугаар сарын 03-ны өдрийн 01, 2019 оны 10 дугаар сарын 20-ны өдрийн 07, 2019 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 11 тоот албан бичгүүдээр тус тус гурвалсан гэрээ байгуулах хүсэлтээ ХУД-ийн Засаг даргад хүргүүлсэн байна. Нэхэмжлэгчээс гэрээ байгуулахгүй байгаа эс үйлдэхгүй хууль бус гэж, хариуцагчаас нэхэмжлэгчийн гэрээ байгуулах хүсэлт Засаг даргад уламжлагдаагүй, танилцаагүй учир эс үйлдэхгүй гаргаагүй гэж тус тус маргажээ.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, Дархан цаазат Богд хан уулын Арцатын амны хязгаарлалтын бүсэд аялал жуулчлалын зориулалтаар ашиглуулахаар эрх олгосон 2 га газрын ашиглах эрхийн гэрээг байгуулахгүй байгаа хариуцагчийн эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, газар ашиглах гэрээ байгуулахыг хариуцагчид даалгаж шийдвэрлэж,

шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон байна.

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэгт “Нэхэмжлэгчид Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2016 оны 03 дугаар сарын 01-ны өдрийн А/53 дугаар тушаалаар ХУД-ийн нутагт орших Богд хан уулын дархан цаазат газрын тусгай хамгаалалттай, Богинын ам нэртэй газарт 2 га газрыг ашиглах эрхийг олгож, 2017 оны 05 дугаар сарын 25-ны өдрийн 0160754 дугаартай улсын тусгай хамгаалалттай нутаг дэвсгэрт газар ашиглах гэрчилгээг олгосон. Нэхэмжлэгчээс гурвалсан гэрээ байгуулах хүсэлтээ ХУД-ийн Засаг даргад 3 удаа гаргасан байна. Хариуцагч нь нэхэмжлэгчийн гэрээ байгуулах хүсэлт Засаг даргад уламжлагдаагүй, танилцаагүй учир эс үйлдэхгүй гаргаагүй гэж маргадаг ч ХУД-ийн ЗДТГ-ын 2020 оны 04 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 11/758 дугаар албан бичгийн хавсралтаар ирүүлсэн ирсэн бичгийн бүртгэл хяналтын картуудаар нэхэмжлэгчийн 2019 оны 06 дугаар сарын 03-ны өдрийн 01 тоот албан бичгийг 2019 оны 06 дугаар сарын 04-ны өдөр, 2019 оны 10 дугаар сарын 20-ны өдрийн 07 албан бичгийг 2019 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдөр, 2019 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 11 тоот албан бичгийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдөр хариуцагчид тус тус танилцуулж, хариуцагчаас холбогдох албан тушаалтнуудад шилжүүлсэн байна. Иймд хариуцагчийн татгалзал үндэслэлгүй, нэхэмжлэгчтэй гурвалсан гэрээ байгуулаагүй эс үйлдэхүй гаргасан” гэж дүгнэн ГтХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.1, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1, Газрын төлбөрийн тухай хуулийн (1997 оны) 9 дүгээр зүйлийн 1-д заасныг тус тус баримтлан нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангажээ.

Дүн шинжилгээ:

Энэхүү маргааны хувьд шүүхээс нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг зорьж буй захиргааны актыг гаргахыг хариуцагчид шууд даалган шийдвэрлэсэн байна. Нэхэмжлэгчид Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар газар ашиглуулах шийдвэрийг эрх бүхий байгууллагаас олгосон

байх ба уг шийдвэрийг үндэслэн Сум, дүүргийн Засаг дарга нь газар ашиглагч иргэн, аж ахуйн нэгж болон хамгаалалтын захиргаатай гурвалсан гэрээг байгуулах үүргийг хуулиар хүлээлгэжээ. Тодруулбал, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д Сум, дүүргийн Засаг дарга энэ хуулийн 36 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан шийдвэрийг үндэслэн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагатай газар ашиглах тухай гэрээг өөрөө буюу хамгаалалтын захиргаатай хамтран байгуулснаар тусгай хамгаалалттай газар нутагт газар ашиглах тухай олгож, гэрчилгээг улсын бүртгэлд бүртгэнэ гэж заасан байна.

Нэхэмжлэгч компаниас гурвалсан гэрээ байгуулах хүсэлтээ удаа дараа ХУД-ийн Засаг даргад гаргасан ч гэрээг байгуулахгүй эс үйлдэхүй гаргасан, нөгөө талаас гэрээ байгуулах хүсэлт танилцуулаагүй гэж маргадаг боловч холбогдох баримтаар үгүйсгэгдсэн үйл баримт тогтоогджээ. Даалгах нэхэмжлэлийн хувьд эрх зүйн болон бодит нөхцөл байдал нь хангалттай тодорхой бөгөөд хариуцагчийн зүгээс шийдвэр гаргах ажиллагаа явуулах шаардлагагүйгээр шууд гүйцэтгэх ёстой байсан үүргийн хувьд шүүхээс захиргааны байгууллагад захиргааны актаа (нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг зорьж буй) гаргахыг шууд даалгах боломжтой юм. Дээрх тохиолдолд Сум, дүүргийн Засаг дарга нь газар ашиглах гурвалсан гэрээ байгуулахгүй байх эрхийг Засаг даргад хуулиар олгоогүй тул газар ашиглах шийдвэртэй иргэн, аж ахуйн нэгжтэй гэрээ байгуулахаас үндэслэлгүйгээр татгалзах эрхгүй.

Харин захиргааны байгууллага захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа явуулж нөхцөл байдлыг тодруулсны үндсэн дээр зөвшөөрөх эсвэл татгалзах эрхтэй байх, гаргах шийдвэрүүдийн хувьд өөр сонгох боломжууд байгаа тохиолдолд шүүхээс аль нэг шийдвэрийг гаргахыг даалгаж шийдвэрлэх боломжгүй юм. Учир нь захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааг эрх бүхий захиргааны байгууллага дээр биш, шүүх хэрэгжүүлж буй үр дагаварт хүрэхээр байна.

Сум, дүүргийн Засаг дарга шаардлага хангасан бүх газар ашиглагч иргэн, аж ахуйн нэгжтэй газар ашиглах гурвалсан гэрээ байгуулах чиг үүрэгтэй тул тус шаардагдах захиргааны акт гаргахыг шууд даалгах боломжтой юм. Харин газар ашиглах гурвалсан гэрээг байгуулах эсэх нь захиргааны эрх хэмжээний хүрээний асуудал байхаар хуульд тусгасан бол шүүхээс нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг зорьж буй захиргааны актыг гаргахыг хариуцагчид шууд даалгах боломжгүй. Энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг зорьж буй захиргааны акт гаргахыг хариуцагчид даалгах эрх зүйн болон бодит нөхцөл байдал нь хангалттай тодорхой гэж үзэх хууль зүйн үндэслэлтэй байгаа тул шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн нь үндэслэл бүхий болжээ.

Дүн шинжилгээ 5: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 01 сарын 14-ний өдрийн 128/ШШ2021/0038 тоот шийдвэр²⁹.

Хэргийн цйл баримт:

С ХХК-иас Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам болон Хөдөө аж ахуйг дэмжих сангийн ажлын албанд тус тус холбогдуулан “2016 оны буудайн урамшуулал 34,405,000 төгрөгийг С ХХК-д олгохгүй байгаа Хөдөө аж ахуйг дэмжих сангийн ажлын албаны эс үйлдэхгүйг хууль бус болохыг тогтоох, урамшууллын 34,405,000 төгрөгийг С ХХК-д олгох шийдвэр гаргахыг хариуцагч нарт даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг гаргажээ.

Хэргийн товч агуулгыг дурдвал, нэхэмжлэгч С ХХК нь 2016 оны ургацаас Тариалан эрхлэлтийг дэмжих санд 32.2 тн, дотоодын Милл хаус гурилын үйлдвэрт 655.9 тн, нийт 688.1 тонн 2-4 дүгээр ангиллын улаан буудай нийлүүлж, Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын 2017 оны 02 дугаар сарын 22-ны өдрийн Мөнгөн урамшуулал олгох тухай А-26 дугаартай тушаалаар тус компанид улаан буудайн урамшуулалд 34,405,000 төгрөг олгохоор шийдвэрлэсэн байна. Гэвч тус урамшууллыг Хөдөө аж ахуйг

²⁹ https://shuukh.mn/single_case/10997?daterange=2021-01-01%20-%202024-01-31&id=1&court_cat=3&bb=1 (2023 оны 12 сарын 27-ны өдөр үзсэн)

дэмжих сангийн ажлын алба олгоогүй, энэ талаар тус компани удаа дараа хандсан ч дараах хариуг өгч байсан байна. Үүнд:

- 2017 оны 4 дүгээр сарын 18-ны өдөр 04/16 тоот албан бичгээр урамшууллын 34,405,000 төгрөгийг олгуулах хүсэлт гаргахад 2017 оны 05 сарын 02-ны өдрийн 01/336 тоот бичгээр...Агротрак-150 маркийн тракторыг 98,940,000 төгрөгийн зээлээр авч төлж барагдуулаагүй, урамшууллын гүйлгээг түр зогсоосон гэх хариу;
- 2020 оны 01 сарын 31-ний өдрийн ... буудайн урамшуулал олгохгүй байгаа хууль зүйн үндэслэлийг тайлбарлуулах хүсэлт гаргахад 2020 оны 04 сарын 10-ны өдөр 01/164 тоотоор талуудын хооронд үүссэн маргааныг шүүхээс шийдвэрлэх хүртэл хүсэлтийг шийдвэрлэх боломжгүй гэх хариу;
- 2020 оны 04 сарын 13-ны өдрийн шүүхийн маргаан нь буудайн урамшуулал олгохтой хамааралгүй, урамшууллыг олгох хүсэлт гаргахад 2020 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдрийн 01/351 тоотоор өмнөхтэй адил агуулгаар хариу өгчээ.

Хариуцагчаас нэхэмжлэгч талд урамшуулал олгох сайдын тушаал хүчинтэй байгаа тул дахин тушаал гаргах шаардлагагүй. Мөнгөн урамшууллаас авлага суутгах үйл ажиллагааг зохих хууль, журмын дагуу явуулсан гэж үзэж байна. Мөн нэхэмжлэгч нь ЗХШХШтХ-ийн 14.1-д заасан нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг хэтрүүлсэн, хариуцагч Хөдөө аж ахуйг дэмжих сан нь захиргааны байгууллага биш гэсэн агуулгаар маргажээ.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Шүүхээс Хүнс хөдөө, аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яаманд холбогдох урамшууллын 34,405,000 төгрөгийг С ХХК-д олгох шийдвэр гаргах нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож, 2016 оны буудайн урамшууллын 34,405,000 төгрөгийг С ХХК-д олгохгүй байгаа Хөдөө аж ахуйг дэмжих сангийн ажлын албаны эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, урамшууллын 34,405,000 төгрөгийг олгохыг даалгаж шийдвэрлэж, шийдвэр хуулийн дагуу

хүчин төгөлдөр болсон байна.

Нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааны талаар дүгнэхдээ, 2017 онд сайдын тушаалаар олгохоор шийдвэрлэсэн урамшууллын мөнгийг олгохыг хүсэж нэхэмжлэгч компани удаа дараа хандсан, тухай бүр өр барагдуулаагүй тул гүйлгээг зогсоосон, шүүхээр маргаан шийдвэрлэгдэх хүртэл олгох боломжгүй гэж хариу өгч, мөнгийг олгохгүй байгаа эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгохоор нэхэмжлэгч маргаж байгаа энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн эрх зөрчигдсөөр байгаа гэж үзэх тул нэхэмжлэл гаргахад хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдохгүй гэж үзжээ.

Дүн шинжилгээ:

Шүүхээс хариуцагч Хөдөө аж ахуйг дэмжих сангийн ажлын албыг эс үйлдэхүй гаргасан гэж дүгнэсэн байна. Хэргийн үйл баримтыг харвал нэхэмжлэгч байгууллага нь маргаж буй асуудлаараа 2017 оны 04 сарын 18-ны өдрөөс хойш хариуцагч байгууллагад хүсэлт гаргасан боловч хүсэлтийг шийдвэрлэх боломжгүй утга бүхий хариуг өгч байжээ.

Хариуцагч Хөдөө аж ахуйг дэмжих сангийн алба нь нэхэмжлэгчийн хүсэлтэд огт хариу өгөлгүй орхигдуулсан тохиолдолд сая үүнийг эс үйлдэхүй гэж үзэх юм. Гэтэл нэхэмжлэгчийн гаргасан удаа дараагийн хүсэлтэд Хөдөө аж ахуйг дэмжих сангийн албанаас тракторын зээлийг төлж барагдуулаагүй, шүүхээс шийдвэрлэх хүртэл хүсэлтийг шийдвэрлэх боломжгүй зэрэг хариуг албан тоотоор өгсөн нь урамшууллыг олгохоос татгалзаж буйн илрэл байна.

Нэхэмжлэгчийн гаргасан нэхэмжлэлийн төрөл нь захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэл үү?, эсхүл татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэл үү? гэдгээс шалтгаалан нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааны асуудал ялгаатай дүгнэгдэнэ. Учир нь захиргааны байгууллагын татгалзал нь захиргааны акт болдог тул энд ЗХШХШтХ-ийн 14 дүгээр зүйлд заасан нэхэмжлэл гаргах хугацаа тоологдсоноор нэхэмжлэгчийн

шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх нь 2017 оны 05 дугаар сарын 02-ны өдрийн 01/336 тоот хариу албан бичгийг хүлээн авснаар үүсжээ.

Гэтэл анхан шатны шүүх хариуцагчийн татгалзсан шийдвэр байсаар байхад эс үйлдэхүй гаргасан гэж үзэн, нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг тоологдохгүй хэмээн дүгнэсэн нь татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн төрлийг эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн төрөлтэй адилтган буруу дүгнэсэн байна.

Хэдийгээр шүүхээс дээрх байдлаар даалгах нэхэмжлэлийн 2 төрлийг андууран буруу дүгнэсэн ч “2017 онд сайдын тушаалаар олгохоор шийдвэрлэсэн урамшууллын мөнгийг олгохыг хүсэж нэхэмжлэгч компани удаа дараа хандсан, тухай бүр өр барагдуулаагүй тул гүйлгээг зогсоосон, шүүхээр маргаан шийдвэрлэгдэх хүртэл олгох боломжгүй мөнгийг олгохгүй байгаа эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгохоор нэхэмжлэгч маргаж байгаа энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн эрх зөрчигдсөөр байгаа гэж үзэх тул нэхэмжлэл гаргахад хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдохгүй” гэх эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа үл хамаарах тухай хууль зүйн дүгнэлттэй санал нэг байна. Учир нь, захиргааны байгууллагаас иргэн, аж ахуйн нэгжийн гаргасан өргөдөл, хүсэлтэд хариу өгөлгүй хэчнээн ч жил, сарыг өнгөрөөх боломжтой, нэхэмжлэгчийг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хүртэл захиргааны байгууллагаас ямар нэгэн хариу өгөөгүй тохиолдолд хууль бус эс үйлдэхүй үргэлжилсэн хэвээр, үүнийг дагаад нэхэмжлэгчийн эрх ч мөн зөрчигдсөн хэвээр гэж үзэх боломжтой юм. Энэ талаар бид судалгааны дараагийн хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн болно.

Цаашид шүүхийн практикт эс үйлдэхүйн эсрэг гаргасан нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацааг бусад нэхэмжлэлийн төрлөөс ялгаатай байдлаар авч үзсэнээр захиргааны байгууллага хууль болон холбогдох дүрэм журам, тушаалаар хэрэгжүүлэх үүргээ тодорхой үндэслэлгүйгээр хэрэгжүүлээгүй эс үйлдэхүй гаргасан тохиолдолд тухайн эс үйлдэхүйтэй холбогдуулан эрх нь

зөрчигдсөн этгээд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаагаар хязгаарлагдахгүйгээр, шүүхэд мэдүүлэх эрхээ хэрэгжүүлэх боломж бүрдэх юм.

Дүн шинжилгээ 6: Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019.06.24-ны өдрийн 09 тоот шийдвэр

Хэргийн цйл баримт:

Н ХХК-иас МУЗГ-т холбогдуулан дараах шаардлагыг гаргажээ. Үүнд:

1. МУЗГ-ын 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрийн “Нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж тогтооход баримтлах сарын хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг тогтоох тухай” 251 дүгээр тогтоолын 1 дэх хэсэгт *“Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 1.5-д заасан хувь хэмжээгээр ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх сарын хөдөлмөрийн хөлсний сан, түүнтэй адилтгах орлогын дээд хэмжээг тухайн ажил олгогчийн сарын нийт хөдөлмөрийн хөлсний сан, түүнтэй адилтгах орлогоор тогтоосугай”* гэж заасан нь хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох,
2. Хариуцагч МУЗГ-ын Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 7-д заасныг биелүүлэн ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөд баримтлах хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг Засгийн газрын 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрийн 251 дүгээр тогтоолын 2 дах хэсэгт тогтоосонтой тэнцүү байхаар тогтоохгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг, 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрөөс хойш үүссэн үр дагаврыг ЗЕХ-ийн 67 дугаар зүйлийн 67.4-д заасны дагуу хариуцахгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тус тус тогтоолгох,
3. МУЗГ-т ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх сарын хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг МУЗГ-ын 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрийн “Нийгмийн даатгалын

шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж тогтооход баримтлах сарын хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг тогтоох тухай” 251 дүгээр тогтоолын 2 дах хэсэгт тогтоосонтой тэнцүү байхаар тогтоохыг, 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрөөс хойш үүссэн үр дагаврыг хариуцахыг тус тус даалгах зэрэг орно.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Анхан шатны шүүхээс Засгийн газрын 2017.09.13-ны 251 тоот тогтоолын 1 дэх хэсгийг хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг нэхэмжлэгчийн субъектив эрхийг хөндөөгүй гэх үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгож, ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэлийн дээд хэмжээг Засгийн газрын 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрийн 251 дүгээр тогтоолын 2 дах хэсэгт тогтоосонтой тэнцүү байхаар тогтоохгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг, МУЗГ-т ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх сарын хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг МУЗГ-ын 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрийн 251 дүгээр “Нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх, тэтгэвэр, тэтгэмж тогтооход баримтлах сарын хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг тогтоох тухай” тогтоолын 2 дах хэсэгт тогтоосонтой тэнцүү байхаар тогтоохыг, 2017 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдрөөс хойш үүссэн үр дагаврыг хариуцахыг тус тус даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлагыг ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.6, 54.2-т зааснаар хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн.

УДШ-ийн 2019.10.16-ны өдрийн 318 тоот тогтоолоор тус шийдвэрийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэсэн.

Дүн шинжилгээ:

Шүүхээс хэм хэмжээний акт батлан гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзахдаа захиргааны байгууллагад урьдчилан тус асуудлаар хандаж шийдвэрлээгүй тул захиргааны эс үйлдэхүй гаргаагүй байна гэж дүгнэсэн.

Тус хэсэгт УДШ-ийн 2019.10.16-ны өдрийн 318 тоот тогтоолд “Нэхэмжлэгч нь МУЗГ-т холбогдуулан, “ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх сарын хөдөлмөрийн хөлсний дээд хэмжээг тус тогтоолын 2 дах хэсэгт тогтоосонтой тэнцүү байхаар тогтоохыг хариуцагчид даалгах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасныг шүүгчийн 2019 оны 02 дугаар сарын 18-ны өдрийн 287 дугаар захирамжаар “...тус компани МУЗГ-т ... хандаж байгаагүй байх бөгөөд МУЗГ-аас ямар нэгэн эс үйлдэхүй, захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэр гаргаагүй” гэсэн үндэслэлээр ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-д зааснаар хүлээн авахаас татгалзсан, уг шүүгчийн захирамж хүчин төгөлдөр байна. Үүний дараа нэхэмжлэгч нь шүүгчийн захирамжид заасан шалтгааныг арилгаж, улмаар шүүхэд дахин нэхэмжлэл гаргасан, хэргийг шалган шийдвэрлэхэд хариуцагчийн гаргасан хууль бус эс үйлдэхүй тогтоогдоогүй тул шүүх нэхэмжлэлийн эдгээр шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэх байтал ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.6-д заасныг үндэслэн хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн нь хуульд нийцээгүй, гэвч нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зарчмын үнднээс шүүхийн шийдлийг хэвээр үлдээх үндэслэлтэй гэж үзлээ” гэж дүгнэсэн.

Шүүхээс даалгах нэхэмжлэлийн хувьд мөн хуулийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.8-д зааснаар “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” шийдвэрийг гаргахаар зохицуулсан байна. Үүнээс үзвэл, нэхэмжлэгчийн маргаж байгаачлан захиргааны байгууллагад хэм хэмжээний актыг тодорхой агуулгаар гаргахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах, шүүхээс тодорхой агуулгаар хэм хэмжээний акт гаргахыг захиргааны байгууллагад даалгах шийдвэр гаргах боломжгүй байх бөгөөд дээрх захирамжаар “... шүүхээс хэм хэмжээний актыг хэрхэн, яаж гаргах талаар захиргаанд заах буюу

даалгах боломжгүйг дурдах нь зүйтэй” гэж дүгнэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзжээ.

Үүнээс харахад юун түрүүнд захиргааны байгууллага захиргааны хэмжээний акт гаргуулахаар даалгах нэхэмжлэлийн шаардлага гаргах боломжтой эсэх асуудал хөндөгдөж байна. ЗХШХШТХ-ын 106.3.4-д “Захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох” гэж заасан.

Харин ЗХШХШТХ-ийн 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 заасан. Гэтэл аль аль зохицуулалтад захиргааны акт батлан гаргах үүргээ биелүүлээгүй захиргааны эс үйлдэл гаргасан тохиолдолд тийнхүү захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргахыг даалгахаар шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөл байхгүй байна.

ЗЕХ-ийн 11.1-д “Захиргааны үйл ажиллагаа дараах хэлбэртэй байна: 11.1.1. захиргааны акт; 11.1.2. захиргааны гэрээ; 11.1.3. захиргааны хэм хэмжээний акт” гэж заасны дагуу захиргааны хэм хэмжээний акт нь захиргааны үйл ажиллагааны нэг төрөл мөн. Хуулиар захиргааны байгууллагад захиргааны хэм хэмжээ батлан гаргах үүргийг ногдуулсан байхад тухайн захиргааны байгууллага тус үйл ажиллагааг хэрэгжүүлээгүй бол тус заавал гүйцэтгэх ёстой чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй эс үйлдлийг хууль бус болохыг тогтоож шаардагдах хэм хэмжээний акт батлан гаргахыг даалгуулах байдлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулах ашиг сонирхол иргэн, хуулийн этгээдэд байгаа. Гэтэл захиргааны хэргийн шүүх ЗХШХШТХ-ийн 13.1-д “Захиргааны хэргийн шүүх Үндсэн хуулийн цэц болон өөр шүүхэд харьяалуулснаас бусад

нийтийн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэнэ” гэж заасан атлаа тухайн тохиолдолд хэм хэмжээний акт батлан гаргаагүй эс үйлдэхүйг шийдвэрлэх боломжгүй болоод байна.

Харин шүүхийн дүгнэсэнчлэн “ямар агуулгаар хэм хэмжээний акт” батлан гаргахыг шүүхээр даалгуулах боломжгүй гэх үндэслэлтэй санал нэг байгаа бөгөөд хүсэлтийг шийдвэрлээгүй эс үйлдэхүйд ямар агуулгаар шийдвэр гаргахыг шүүхээс захиргааны байгууллагад даалгах боломжгүйтэй адил агуулгад нь орж шийдвэр гаргах боломжгүй. Харин тийнхүү батлан гаргасан захиргааны хэм хэмжээний акттай агуулга, зохицуулалт хуульд нийцээгүй гэж үзвэл түүний хүчингүй болгуулахаар ЗХШТХШтХ-ийн 106.3.8-д зааснаар маргах эрх хүн хуулийн этгээдэд үүснэ.

2.2. НЭХЭМЖЛЭЛИЙГ ХҮЛЭЭН АВАХААС ТАТГАЛЗАЖ БУЙ ШҮҮГЧИЙН ЗАХИРАМЖИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгааны 1.2 дэд бүлэгт захиргааны байгууллагын татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэл болон эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлд тавигдах урьдчилсан нөхцөлийн талаар авч үзсэн. Даалгах нэхэмжлэлийн тус 2 төрөлд тавигдах урьдчилсан нөхцөл нь харилцан адилгүй буюу нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа, урьдчилсан шийдвэрлэх ажиллагааны журмын шаардлага зэргээрээ ялгаатай талаар дурдсан билээ. Харин энэхүү хэсэгт шүүхээс энэ төрлийн нэхэмжлэлийг хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрүүлсэн болон урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг зөрчсөн үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэлд дүн шинжилгээ зорьсон болно.

Шүүхэд мэдүүлэх эрхээ хэрэгжүүлэхээр иргэн, хуулийн этгээд, нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд, хуульд тусгайлан заасан бол захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй шүүхэд гаргасан нэхэмжлэл, гомдлыг

ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлд заасан³⁰ үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзана.

Нийслэл дэх ЗХАШШ-ээс 2021-2022 онд гаргасан эс үйлдэхүйтэй холбоотой нэхэмжлэл хүлээн авахаас татгалзах тухай 88 шүүгчийн захирамжуудын үндэслэлийг харьцуулж (График 2) үзвэл нэхэмжлэл хүлээн авахаас татгалзсан нийт захирамжийн 30 хувийг ЗХШХШТХ-ийн 54.1.1-д заасан захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус үндэслэлээр, 22 хувийг ЗХШХШТХ-ийн 54.1.5-д заасан нэхэмжлэгчийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй болон нэхэмжлэл гаргах эрхгүй этгээд нэхэмжлэл гаргасан үндэслэлээр, 19 хувийг ЗХШХШТХ-ийн 54.1.8-д заасан хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрүүлсэн үндэслэлээр, 15 хувийг ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасан УША-ны журам зөрчсөн үндэслэлээр, үлдэх 14 хувийг ЗХШХШТХ-ийн 54.1.6-д заасан нэхэмжлэлд заасан үйл баримт, захиргааны үйл ажиллагааны талаар хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр болон шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол байгаа үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзжээ.

³⁰ ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйл. Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл.

54.1.1.захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус;

54.1.2.тухайн захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус;

54.1.3.Захиргааны ерөнхий хуулийн 92-94 дүгээр зүйлд заасан гомдол гаргах журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлээгүй ба энэ журмыг хэрэглэх боломжтой;

54.1.4.нэхэмжлэгч нь эрх зүйн бүрэн чадамжгүй бөгөөд түүнийг төлөөлсөн этгээд байхгүй;

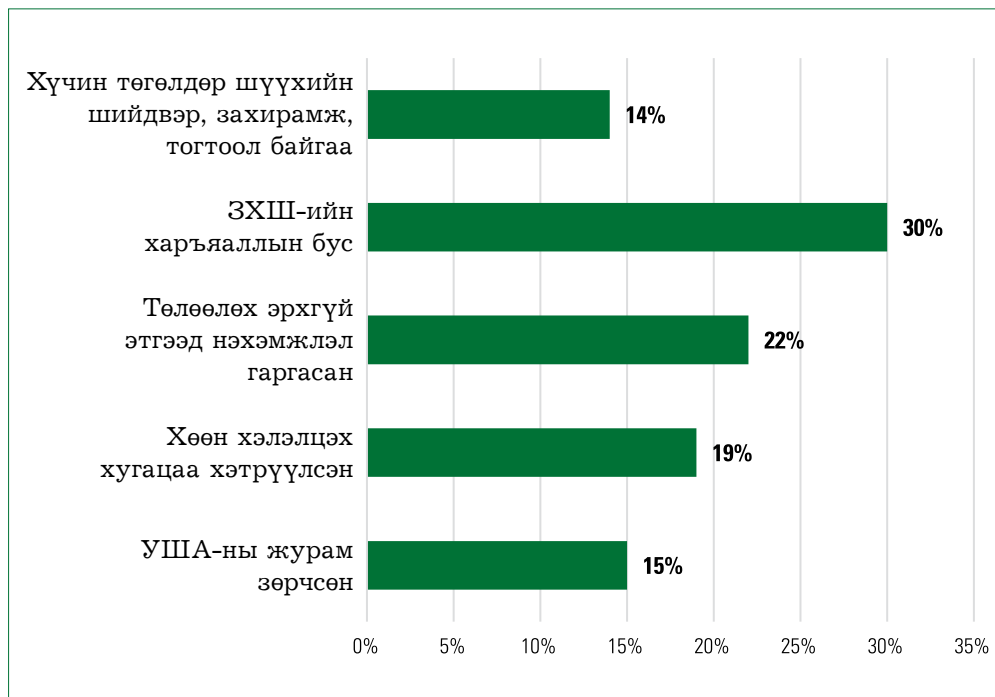
54.1.5.нэхэмжлэгчийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй болон нэхэмжлэл гаргах эрхгүй этгээд нэхэмжлэл гаргасан;

54.1.6.нэхэмжлэлд заасан үйл баримт, захиргааны үйл ажиллагааны талаар, эсхүл уг нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан, түүнчлэн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр болон шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол байгаа;

54.1.7.нэхэмжлэгч болох хүн нас барсан, хуулийн этгээд татан буугдсан боловч эрх, үүрэг нь эрх залгамжлагчид шилжээгүй;

54.1.8.энэ хуулийн 14.1-14.4-т заасан хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлсэн

График 2. Нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан захирамжуудын үндэслэл



- **Хөөн хэлэлцэх хугацаа хэтрүүлсэн үндэслэлээр татгалзсан захирамжууд**

Дүн шинжилгээ 7: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны 07 дугаар сарын 18-ны өдрийн 5988 тоот захирамж. (Захиргааны байгууллагын татгалзлын эсрэг гаргасан даалгах нэхэмжлэлийн хувьд)

Хэргийн цйл баримт:

Нэхэмжлэл гаргагч А.Х ХХК нь А.Х ХХК-ийн 2009-2014 оны ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг 2017 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдөр Татварын ерөнхий газар (ТЕГ)-ын хянан баталгаажуулсан татварын тооцоо нийлсэн актад заасан үнийн

дүн болох 33,434,678,432.50 төгрөгийн дүнгээр тооцож, залруулга хийхээс татгалзсан үйлдэл нь хууль бус болохыг тогтоолгох, татварын бүртгэл мэдээллийн нэгдсэн санд бүртгэгдсэн А.Х ХХК-ийн 2009-2014 оны ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс 22,382,701,431.10 төгрөгийг хасаж, залруулга хийсэн үнийн дүнгээр тооцсон тайланг баталгаажуулан бүртгэхийг ЗХШХШтХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3.4-д заасны дагуу ТЕГ-тдаалгах тухай нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ.

Шүүх шийдвэрлэсэн байдал:

Нэхэмжлэл гаргагчаас ТЕГ-ын 2022 оны 04 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 09/922 дугаар албан бичгээр хариу өгсөн тул шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан гэж нэхэмжлэлийн шаардлагаа тодруулсан. Дээрх албан бичгийн агуулгыг үзэхэд өмнө ТЕГ-аас 2020 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/607 дугаар албан тоотоор татгалзсан хариу өгсөн болохоо мэдэгдсэн мэдэгдэл байна. Учир нь ТЕГ-аас 2020 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/607 дугаар албан тоотоор нэхэмжлэлд дурдсан маргааны үйл баримттай холбогдох асуудлаар нэхэмжлэгч А.Х ХХК-иас гаргасан гомдлыг шийдвэрлэсэн хариуцагчийн татгалзал бүхий шийдвэр байна.

Дээрхээс үзэхэд нэхэмжлэл гаргагч 2020 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/607 дугаар албан бичгийг хүлээн авснаас хойш ЗХШХШтХ-д заасны дагуу тухайн захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотойгоор шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх үүссэн байхад нэхэмжлэл гаргах эрхээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлэн даруй 2 жилийн хугацаа өнгөрсний дараагаар дахин ТЕГ-тхандаж, хариу болох ТЕГ-ын 2022 оны 04 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 09/922 дугаар албан бичгээс хөөн хэлэлцэх хугацааг тооцон, шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж байгаа нь ЗХШХШтХ-д 14 дүгээр зүйлийн 14.1.1-д заасан шаардлагад нийцэхгүй байна.

Иймд ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.8-д заасан үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах нь зүйтэй гэж үзжээ.

Дүн шинжилгээ:

Шүүхээс нэхэмжлэгчийг ТЕГ-ын 2020 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/607 дугаар албан тоотыг хүлээн авснаас хойш уг асуудлаараа шууд шүүхэд нэхэмжлэл гарган шийдвэрлүүлэх боломжтой гэж үзэн энэ хугацаанаас хойш нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолсон байна.

Захиргааны акт гаргахаас татгалзсан шийдвэр нь захиргааны акт тул татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн хувьд захиргааны актыг хүчингүй болгох нэхэмжлэлд тавигдах урьдчилсан нөхцөл нэгэн адил хэрэглэгддэг. Энэ тохиолдолд татгалзсан шийдвэрийн эсрэг гаргасан даалгах нэхэмжлэлд ЗХШХШТХ-ийн 14.1.1-д дээд шатны захиргааны байгууллага, эсхүл гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн бол шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдох юм.

Нэхэмжлэл гаргагчийн маргаж буй асуудалд ТЕГ-аас 2020 оны 02 дугаар сарын 27-ны өдрийн 06/607 дугаар албан бичгээр хариу өгсөн байх бөгөөд энэ үеэс шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх үүссэн байхад нэхэмжлэл гаргах эрхээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлэн даруй 2 жилийн хугацаа өнгөрсний дараагаар дахин ТЕГ-тхандаж, хариу болох ТЕГ-ын 2022 оны 04 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 09/922 дугаар албан бичгээс хөөн хэлэлцэх хугацааг тооцон, шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан нь хуульд тусгайлан заасан хөөн хэлэлцэх хугацааг хэтрүүлсэн гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Өөрөөр хэлбэл нэгэнт тухайн асуудлаар татгалзсан шийдвэр гарсан байхад тус асуудлаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол, шүүхэд нэхэмжлэл гаргаагүй байхдаа дахин тус асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр хүсэлт гаргаж түүнд татгалзсан хариунаас хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолох боломжгүй гэх утгаар дүгнэлт хийжээ. Энэ тохиолдолд 2020.02.27-ны татгалзлыг мэдсэн цагаас хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолж хэтрүүлсэн байна гэх дүгнэлт хийсэн байгааг үндэслэлтэй гэж үзэхээр байна.

Учир нь тус асуудлаар нэгэнт шийдвэрлэж татгалзсан хариу гаргасан тул тодорхой хугацааны дараа захиргааны байгууллагад тухайн асуудлаар дахин хандахад захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаа хоёр удаа явагдах нөхцөл байдалд хүрнэ. Гэтэл захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааг дахин явуулах боломжийг зөвхөн ЗЕХ-ийн 50-р зүйлд 50.1.1-д “захиргааны актын үндэслэж байгаа бодит эсхүл эрх зүйн нөхцөл байдал нь хаяглагдсан этгээдийн талд хожим эергээр өөрчлөгдсөн”, 50.1.2-т “хаяглагдсан этгээдийн хувьд ашигтай нотлох баримт бий болсон” гэж заасан үндэслэлээр захиргааны акт гаргах ажиллагааг дахин явуулж болохоор байна.

Иймд дээрх нөхцөл байдал үүсээгүй байхад захиргааны байгууллагад шийдвэрлэсэн асуудлаар нь дахин хүсэлт гаргаж улмаар ТЕГ-аас нэхэмжлэгчид өгсөн 2022 оны 04 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 09/922 тоот хариу албан бичгээс нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолохгүй гэж шийдвэрлэсэн нь үндэслэлтэй байна.

Дүн шинжилгээ 8: Шүүгчийн захирамж II. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2022 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн 5685 тоот захирамж. (Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн хувьд)

Хэргийн цйл баримт:

Х ХХК нь шүүхэд хандан гаргасан нэхэмжлэлдээ Х ХХК-ийн 2022 оны 04 дүгээр сарын 01-ний өдрийн 02 дугаар албан бичгээр гаргасан газар ашиглах эрх авах тухай хүсэлтийг шийдвэрлэхгүй байгаа Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоолгож, хүсэлтийг хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэхийг хариуцагчид даалгах” гэжээ.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Х ХХК-ийн гаргасан гомдлыг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам 30 хоногийн дотор хариу өгөх үүрэгтэй ба уг хугацаанд хариу өгөөгүй бол 30 хоногийн дотор шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байна. Иймд Х ХХК нь 2020 оны 04 дүгээр сарын 01-ний өдөр

гаргасан гомдолд нь тус яам 05 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор хариу өгөөгүй бол уг хугацаанаас хойш 30 хоногийн дотор буюу 2022 оны 06 дугаар сарын 01-ний өдрийн дотор шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байхад нэхэмжлэлээ хуульд заасан хугацаанд гаргаагүй, уг хугацааг 16 хоногоор хэтрүүлсэн байгаа тул шүүх ЗХШХШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 14.2, 54.1.8-д заасан үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлтэй байна.

Дүн шинжилгээ:

Шүүхээс нэхэмжлэгчийг ЗХШХШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 14.2-т заасан 30 хоногийн хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлсэн гэж дүгнэжээ.

ЗХШХШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлд нэхэмжлэл гаргах 30 хоногийн хугацааг тоолохдоо дараах байдлаар, а) дээд шатны захиргааны байгууллага, эсхүл гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн бол шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор; б) холбогдох захиргааны байгууллага нь дээд шатны захиргааны байгууллага, эсхүл гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг биелүүлээгүй бол шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор; в) дээд шатны захиргааны байгууллага, эсхүл гомдлыг ЗЕХ-д заасан хугацаанд хянан шийдвэрлээгүй бол хугацаа өнгөрснөөс хойш 30 хоногийн дотор; г) шүүхэд шууд хандахаар хуульд заасан бол тухайн хуульд заасан хугацаанд, хугацаа заагаагүй бол шийдвэр мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор д) дээд шатны захиргааны байгууллага, эсхүл гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллага байхгүй бол шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор тус тус гаргахаар хуульчилсан.

Түүнчлэн захиргааны акт, гэрээ илт хууль бус болох, эрх зүйн харилцаа байгаа эсэхийг тогтоох болон захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой нэхэмжлэлд дээрх хугацаа хамаарахгүй гэж зааснаас үзвэл захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй хууль

бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргахад дээрх хөөн хэлэлцэх хугацаа нэгэн адил хамаарахаар байна. Онолын хувьд захиргааны байгууллагын татгалзсан шийдвэр нь захиргааны акт тул үүний эсрэг даалгах нэхэмжлэлд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдох боломжтой бол эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацаа нэгэн адил тоологдох боломжгүй гэж үздэг³¹.

Учир нь эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн хувьд захиргааны зүгээс ямар ч хариу үйлдэл үзүүлэлгүй, хүсэлт гаргагчийн асуудлыг шийдвэрлэлгүй орхигдуулдгаараа татгалзсан шийдвэрийн эсрэг даалгах нэхэмжлэлээс ялгаатай. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан хүсэлтэд хэдэн сар жилээр хариу өгөхгүйгээр эс үйлдэхүй гаргах боломжтой тул ямар цаг хугацаанаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж үзэх, шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг аль үеэс эхлэн тооцоолох нь ойлгомжгүй юм. Нэхэмжлэгчийг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хүртэл захиргааны байгууллагаас ямар нэгэн хариу өгөөгүй тохиолдолд хууль бус эс үйлдэхүй үргэлжилсэн хэвээр, үүнийг дагаад нэхэмжлэгчийн эрх ч мөн зөрчигдсөн хэвээр гэж үзэх боломжтой.

Гэвч шүүхийн практикт эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлд хуульд заасан 30 хугацааг баримтлах ёстой гэж үзэх хандлага давамгайлж байх бөгөөд уг үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсаар байгаа юм. Дээрх тохиолдлын хувьд хариуцагч захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй хүсэлт гаргаснаас хойш шүүхэд хандах хүртэл 2 сар гарантаа үргэлжилсэн байх ба энэ хугацаанд нэхэмжлэгчийн эрх зөрчигдсөөр байгаа гэж үзэх үндэслэл байхад шүүхээс эс үйлдэхүйн болон нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн эрхийн үргэлжилж буй байдалд дүгнэлт өгөөгүй байна.

³¹ Г.Банзрагч., "УДШ-ийн Монголын төр эрх зүй сэтгүүл", 2006/дугаар 2., 64-65 дах тал., уг судлаачийн "Захиргааны процессын эрх зүй" бүтээлээс дам эшлэв.

Дээрх байдлаар нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсанаар нэг талаас нэхэмжлэгчийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 12-т “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй” гэж заасан баталгаатай эдлэх үндсэн эрх зөрчигдөж нөгөө талаас мөн хуулиар хүлээсэн “Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй” гэж заасан үүрэг зөрчигдөхөд хүрч байна.

Иргэнээс төрийн байгууллага албан тушаалтанд хандаж гаргасан өргөдөл, хүсэлтийг шийдвэрлээгүй орхигдуулсан эс үйлдлийг хууль бус болохыг тогтоож, хүсэлтийг хуульд заасны дагуу шийдвэрлэхийг даалгуулах нэхэмжлэл нь шууд утгаараа газар ашиглах эрхийг зөрчиж байгаа талаар нэхэмжлэл биш харин иргэн, хуулийн этгээдээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 12-т заасан “өргөдөл гомдол гарган шийдвэрлүүлэх” үндсэн эрх зөрчигдсөн тул түүнийг сэргээн эдлүүлэхээр гаргасан нэхэмжлэл байдаг.

Гэтэл тус эрхийг зөрчиж буй эс үйлдлийг таслан зогсоож сэргээн эдлүүлэхээр гаргаж буй нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолж нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэснээр тус иргэн, хуулийн этгээдийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.12-т заасан эрх бодитоор хэрэгжих боломжгүй үр дагаврыг үүсгэж байна. Энэ нь цаашлаад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 14-д “Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах” гэж заасан шүүхэд мэдүүлэх мэдүүлэх эрхийг ч мөн хөндөх юм.

- **Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журам зөрчсөн үндэслэлээр татгалзсан захирамжууд**

Дүн шинжилгээ 9: Нийслэл дэх ЗХАППШ-ийн 2021 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдрийн 128/ШЗ2021/1092 тоот захирамж

Хэргийн цйл баримт:

Нэхэмжлэгч А ХХК, Н ХХК, С ХХК, Л ХХК нар нь Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яаманд холбогдуулан “Баянхонгор аймгийн агнуурын бүс нутгуудад тусгай зориулалтаар агнуулах угалзын тоо толгойг тогтоохоос эрх зүйн үндэслэлгүйгээр татгалзаж буй Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, тухайн бүс нутгуудад тусгай зориулалтаар агнуулах угалзын тоо толгойг тогтоохыг даалгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ.

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д зааснаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны журмыг биелүүлээгүй гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан. Тодруулбал, ЗЕХ-ийн 93 дугаар зүйлийн 93.2-т “Энэ хуулийн 93.1-д заасан байгууллага байхгүй бол тухайн актыг гаргасан байгууллагад гомдол гаргаж болно” гэж заасны дагуу нэхэмжлэгч нар нь...эс үйлдэхүйд захиргааны журмаар гомдол гаргаж, шийдвэрлүүлэх эрх нь нээлттэй байна гэж үзжээ.

Дүн шинжилгээ:

Эс үйлдэхүйн эсрэг даалгах нэхэмжлэлийн хувьд урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахыг заавал шаардлагагүй гэж онолын хувьд үздэг. Учир нь огт гараагүй захиргааны актад гомдол гаргаж урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахыг шаардах нь утгагүй, мөн гомдол гаргах хугацаа дуусгавар болсноор эс үйлдэхүй хүчин төгөлдөр болно гэсэн ойлголт байхгүй юм³². Гэтэл ЗЕХ-ийн

³² Г.Банзрагч., “Захиргааны хэргийн шүүхэд гаргах нэхэмжлэлийн төрөл, шаардлага, тэдгээрт тавигдах тусгай урьдчилсан нөхцөлүүд”, (2019), 8 дах тал., <https://legaldata.mn/b/525>-аас унших боломжтой.

“98 дугаар зүйл. Гомдлыг хянан үзээд гаргах захиргааны акт”, “98.1.3. захиргааны байгууллагын татгалзсан шийдвэр, эс үйлдэхүй нь иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн бол захиргааны зохих акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах,” гэж зааснаас үзвэл урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдахаар хуульд заажээ.

Онол болон хуулийн зөрчилдөөнтэй энэ тохиолдолд хэрэв нэхэмжлэгч нь ЗЕХ-ийн 98.1.3-д зааснаар эс үйлдэхүйн эсрэг нэхэмжлэл шүүхэд гаргахаас өмнө урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар дээд шатны байгууллагад хандсан бол ЗХШХШтХ-ийн 54.1.8-ын дагуу нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдож, харин урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол гаргаагүй тохиолдолд нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах эсэх асуудал хөндөгдөж байна. Энэ талаар Г.Банзрагч, “Захиргааны процессын эрх зүй” бүтээлдээ “эс үйлдэхүйн эсрэг нэхэмжлэл шүүхэд гаргахаас өмнө урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар дээд шатны байгууллагад хандсан бол ЗХШХШтХ-ийн 54.1.8-ын дагуу нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдоно. Харин нэхэмжлэгч нь эс үйлдэхүйн эсрэг урьдчилан шийдвэрлэх журмаар гомдол гаргалгүйгээр шууд шүүхэд хандсан тохиолдолд шүүхийн зүгээс ЗХШХШтХ-ийн 54.1.3-ыг уян хатан байдлаар хэрэглэх буюу уг журмыг хэрэглэх боломжгүй, шаардлагагүй гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахад онолын хувьд зөрчилдөх зүйлгүй³³” гэжээ.

Дээрх тохиолдолд Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын эс үйлдэхүйн эсрэг нэхэмжлэл гаргахаас өмнө урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол гаргаж асуудлаа шийдвэрлүүлэх эрх нь нээлттэй байна гэж шүүх үзжээ. Ингэхдээ ЗЕХ-ийн 93.2-т “Энэ хуулийн 93.1-д заасан байгууллага байхгүй бол тухайн актыг гаргасан байгууллагад гомдол гаргаж болно” гэх заалтыг үндэслэсэн нь үндэслэл бүхий биш байна. Учир нь

³³ Г.Банзрагч., “Захиргааны процессын эрх зүй”, (2019), 193 дах тал, (ISBN 978-9919-22-620-6)

нэхэмжлэгчийн гаргасан хүсэлтийг огт шийдвэрлэж, хариу өгөхгүй байгаа захиргааны байгууллагад дахин гомдол гаргах нь өөрөө ямар ч ач холбогдолгүйн зэрэгцээ ЗЕХ-ийн 93.2 нь нэхэмжлэгчид сонгох боломжийг олгосон буюу заавал биелэгдэх шинжийг агуулаагүй заалт юм. Гэтэл шүүхээс ач холбогдолгүй урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг шаардаж, ЗХШХШтХ-ийн 54.1.3-ыг уян хатан байдлаар хэрэглэн нэхэмжлэлийг хүлээн авах боломжтой байхад нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн нь шүүхэд мэдүүлэх эрхээ хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдэд хүндрэл учруулах нөхцөлийг бий болгожээ.

ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 75 дугаар зүйлд захиргааны акт гаргуулах тухай хүсэлтийг боломжит хугацаанд шийдвэрлээгүй бол урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаагүйгээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжийг заасан байна³⁴.

Дүн шинжилгээ 10: Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2021 оны 03 дугаар сарын 26-ны өдрийн 128/ШЗ2021/2380 дугаартай захирамж

Хэргийн цйл баримт:

Нэхэмжлэгч “Оюу толгой” ХХК-ийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Б хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэхэмжлэлийн шаардлагаа “Монгол улсын Засгийн газрын 2015 оны 05 дугаар сарын 15-ны өдрийн 27-р шийдвэр, ТЕГ-ын 2015 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 1/995 дугаартай хүчин төгөлдөр шийдвэрийг дэмжихгүй байгаа, үгүйсгэж байгаа захиргааны акт (үйлдэл, эс үйлдэхүй)-ыг эс үйлдэхүйг илт хууль бус болохыг тогтоолгох, тус шийдвэрийг биелүүлж ажиллахыг хариуцагч улсын байцаагч нарт үүрэг болгохыг ТЕГ-ын даргад даалгах шаардлагыг хүлээн авч, хариуцагч нарт гардуулж, тайлбар авч өгнө үү.” гэж нэмэгдүүлжээ.

³⁴ <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292#75> (2023 оны 02 сарын 14-ний өдөр үзсэн)

Шүүхийн шийдвэрлэсэн байдал:

Шүүгчийн захирамжаар нэхэмжлэгчийн нэмэгдүүлсэн нэхэмжлэлийн шаардлага нь ЗХШХШтХ-ийн 54.1.1-д зааснаар нэхэмжлэгчийн нэмэгдүүлсэн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлтэй гэж үзсэн байна. Тодруулбал, Монгол улсын Засгийн газрын 2015 оны 05 дугаар сарын 15-ны өдрийн хуралдааны 27-р тэмдэглэлээр (1-хх 46х) Оюу толгой төслийн хөрөнгө оруулагч талтай хийж байгаа хэлэлцээний явц, үр дүнгийн талаар хэлэлцэж, “...Оюу толгой ордыг ашиглах хөрөнгө оруулалтын гэрээгээр тогтворжуулсан татварын хуульд нийцүүлэх хариу өгөх, ...Оюу толгой ХХК-ийн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг ... хөрөнгө оруулалтын гэрээ, болон далд уурхайн бүтээн байгуулалтын санхүүжилтийн төлөвлөгөөнд заасны дагуу тооцон төлүүлэх арга хэмжээ авахыг ТЕГ-түүрэг болгосон байна. ТЕГ-ын 2015 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 1/995 дугаартай албан бичгээр Оюу толгой ХХК-ийн гүйцэтгэх захиралд Татварын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх талаар ТЕГ-ын байр суурийг илэрхийлжээ.

Дээр дурдсан МУ-ын Засгийн газрын 2015 оны 05 дугаар сарын 15-ны өдрийн 27-р тэмдэглэл, ТЕГ-ын 2015 оны 04 дүгээр сарын 1/995 дугаартай албан бичиг нь ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.1-д заасан захиргааны актын шинжийг агуулаагүй, өөрөөр хэлбэл захиргааны актын гадагшаа чиглэсэн шинжийг агуулаагүй байна. Түүнчлэн ЗХШХШтХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3 дугаар зүйлд заасан шүүхээс гарах шүүхийн шийдвэрийн төрлүүдийг заасны дотор 106.3.2-т “захиргааны акт, захиргааны гэрээ илт хууль бус болохыг тогтоох, 106.3.4-т “Захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох” гэж заасан бөгөөд уг хуульд эс үйлдэхүйг илт хууль бусад тооцуулах шийдвэрийн төрөл тусгагдаагүй” гэж үзээд нэмэгдүүлсэн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзсан.

Дүн шинжилгээ:

Дээрх тохиолдолд нэхэмжлэгч этгээдийн хувьд нэхэмжлэлийн шаардлагыг нэмэгдүүлсэн нь ЗХШХШТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.1-д заасны дагуу түүний эрхэд хамаарах асуудал тул шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авч шийдвэрлэх нь зүйтэй байсан. Түүнчлэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзсан үндэслэлээ тайлбарлахдаа шүүгч дараах тайлбарыг хийжээ. Үүнд:

1. Нэхэмжлэгчийн нэмэгдүүлсэн шаардлага нь ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлд заасан актын шинжийг агуулаагүй буюу захиргааны актын гадагш чиглэсэн шинжийг хангаагүй;
2. Захиргааны хэргийн шүүхээс ЗХШХШТХ-ийн 106.3-д заасан шийдвэрийг гаргах бөгөөд эдгээр шийдвэрт “захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйг илт хууль бусад тооцох шийдвэрийн төрөл тусгагдаагүй байна. Иймд нэхэмжлэлийг хүлээн авч шийдвэрлэх боломжгүй.

Эхний үндэслэлийн тухайд, Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйд захиргааны актын заавал байх шинжийн талаар шүүгч дурдсан байна. Эс үйлдэхүй нь захирамжилсан үйл ажиллагааны нэг төрөл боловч үйлдэл биш. ЗЕХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.3-д зааснаар “Эс үйлдэхүй гэж иргэн, хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй, эсхүл шийдвэрлэхгүй орхигдуулсныг ойлгоно.” гэж тодорхойлж өгсөн. Эндээс үзвэл захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй нь захиргааны байгууллагын зохицуулалт гэх шинжээс бусад шинжийг хангахаар байна. Гэтэл шүүхээс ТЕГ-ын 2015 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 1/995 дугаартай албан бичгээр Оюу толгой ХХК-ийн гүйцэтгэх захиралд Татварын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх талаар ТЕГ-ын байр суурийг илэрхийлсэн нь гадагш чиглэсэн үйл ажиллагаа бус гэж үзсэн нь үндэслэлгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, ТЕГ-аас Оюу толгой ХХК-д

хандаж байгаа нь иргэн, хуулийн этгээдтэй харилцах харилцаанд захиргааны шийдвэрийг хэлбэржүүлж байгаа онцлог үйлдэл болохын хувьд гадагш чиглэгдэнэ. Нөгөө талаар ТЕГ-аасирүүлсэн албан бичгийн хүрээнд Оюу толгой ХХК-д итгэл үнэмшил төрүүлж, үйл ажиллагаагаа эрхэлснийг буруутгах боломжгүй юм. Иймд захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй нь захиргааны актын шинжийг агуулаагүй буюу гадагш чиглэсэн шинж агуулаагүй гэж үзсэн нь учир дутагдалтай байна.

Хоёрдугаар үндэслэлийн тухайд, шүүгчийн зүгээс захиргааны хэргийн шүүхээс гарах шүүхийн шийдвэрт эс үйлдэхүйг илт хууль бус болохыг тогтоох шийдвэр гаргах боломжгүй гэж дүгнэсэн нь мөн үндэслэлгүй байна. Тодруулж хэлбэл, захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй нь захиргааны актын захирамжилсан үйл ажиллагааны нэг хэлбэр болохын хувьд тухайн тохиолдолд эс үйлдэхүй нь ЗЕХ-ийн 47 дугаар зүйлд заасан илт хууль бус актын шинжийг агуулж болно. Шүүхээс ЗХШХШтХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3-д заасан шийдвэрийг гаргах боломжтой энэ хүрээнд эс үйлдэхүйг илт хууль бус гэж тогтоож, даалгах агуулга бүхий шийдвэрийг ЗХШХШтХ-ийн 106.3.2, 106.3.4-ийг хамт хэрэглэх байдлаар захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйг илт хууль бусад тооцож шийдвэрлэх боломжтой байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Дээрх судалгааны үр дүнг дараах байдлаар нэгтгэн дүгнэх боломжтой байна. Үүнд:

1. Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд:

- **Эс үйлдэхүйд хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй талаар зохицуулалт шаардлагатай.**

“Эс үйлдэхүй”-н илрэх хэлбэр нь тухайн байгууллага хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй орхигдуулсан шинжтэй байдаг ба уг үүрэг нь хугацаа харгалзахгүйгээр хэвээр хадгалагдаж байдаг онцлогтой. Гэтэл эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, захиргааны байгууллагын хуулиар хүлээсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийг даалгуулах нэхэмжлэлийн шаардлагыг дээрх байдлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хугацаа хэтрүүлсэн гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэж буй нь төрийн байгууллагыг хүсэлтэд хариу өгөх хугацааг өнгөрүүлснээр үүргээс чөлөөлөгдөх мэт үр дагаварт хүргэж байна.

Өөрөөр хэлбэл, энэ нь нэг талаас нэхэмжлэгчийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван зургаадугаар зүйлийн 12-д “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй” гэж заасан баталгаатай эдлэх үндсэн эрхийг зөрчих, нөгөө талаас төрийн байгууллагын хуулиар хүлээсэн “Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй” гэж заасан үүрэг зөрчигдөх эрсдэлийг бий болгож буй хэрэг юм.

Гэтэл тус эрхийг зөрчиж буй эс үйлдлийг таслан зогсоож сэргээн эдлүүлэхээр гаргаж буй нэхэмжлэлд хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолж, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэснээр иргэн, хуулийн этгээдийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.12-т заасан эрх бодитоор хэрэгжих боломжгүй болж байна. Энэ нь цаашлаад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван зургаадугаар зүйлийн 14-д “Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах” тухай шүүхэд мэдүүлэх эрхийг ч хөндөж байна.

Шүүхийн практикт захиргааны байгууллагын хууль бус татгалзал болон эс үйлдэхүйг ялгаатай авч үзээгүй буюу татгалзсан шийдвэрийг эс үйлдэхүй гэж авч үзэх тохиолдол цөөнгүй байна. Тийнхүү ялгамжтай авч үзээгүйгээс шалтгаалан гомдол, нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг зөв тоолж хэрэглэхдээ тодорхойгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж байгааг нь ажиглагдлаа. Тодруулбал, ЗЕХ-ийн 94.1-д “Захиргааны актыг энэ хуульд заасан журмын дагуу мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор гомдлыг хянан шийдвэрлэх захиргааны байгууллагад гаргана”, ЗХШХШТХ-ийн 14.1-д “Хуульд өөрөөр заагаагүй, захиргааны үйл ажиллагаанд гомдол гаргах ажиллагаа ЗЕХ-д заасан журмын дагуу явагдсан бол дараахь тохиолдолд шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш захиргааны хэргийн шүүхэд 30 хоногийн дотор нэхэмжлэл гаргана” гэж тус тус зохицуулсан. Гэтэл “эс үйлдэхүй”-н хувьд хуульд заасны дагуу мэдэгдэнэ гэх ойлголт байхгүй тул эс үйлдэхүйд урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол болон шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хуулийн хугацааг тоолох “мэдэгдсэн” гэх цаг хугацааг хэрхэн тогтоох вэ? гэдэг нь тодорхойгүй.

Шүүхийн практикт эс үйлдэхүйн эсрэг нэхэмжлэл гаргах хугацааг иргэн, хуулийн этгээдээс анх төрийн байгууллагад хандан өргөдөл, хүсэлтийг гаргаснаас хойш захиргааны байгууллага түүнийг шийдвэрлэх хуульд заасан хугацаа болох 30 хоногийн хугацаа өнгөрмөгц тоолж тус хугацаанаас хойш 30 хоногт дээд шатны байгууллагад цаашлаад урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны гомдол гаргаснаас хойш гомдлыг хянан шийдвэрлэх хуульд заасан хугацаа өнгөрмөгц шүүхэд нэхэмжлэл гаргах хугацааг тоолж байна. Энэ тохиолдолд “мэдэгдсэн” гэх цаг хугацааг шийдвэрлэж хариу өгөх ёстой эцсийн хугацаагаар буюу “мэдэгдэх ёстой” байсан цаг хугацаагаар тооцож байгаа нь зарим талаараа өрөөсгөл юм.

Учир нь ЗЕХ-ийн 33-р зүйлд “Захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны хугацааг” хатуу тогтоож өгөөгүй буюу гаргаж буй шийдвэр, түүний цар хүрээ, оролцогчийн тоо, нөхцөл байдлыг тогтоох ажиллагаа, нотлох баримт цуглуулах, сонсох ажиллагааг явуулах зэрэг нөхцөлүүдээс хамааруулан захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны хугацааг шийдвэр гаргах ажиллагааг эхлүүлэхдээ тогтоож болохоор зохицуулжээ. Энэ тохиолдолд захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйн хувьд гомдлын шаардлага болон шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн хугацааг тоолох өдрийг өргөдөл, хүсэлт гаргаснаас хойш 30 хоног өнгөрмөгц тогтоох боломжгүй юм. Мөн шүүх иргэдээс төрийн байгууллага албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд заасан өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх үндсэн 30 хоногийн хугацааг авч үзэж байгаа бөгөөд тус хууль болон ЗЕХ-д заасан хугацаа сунгахтай холбоотой зохицуулалтыг харгалзан үздэггүй.

Гэтэл эс үйлдэхүй хэзээ гарсан талаар авч үзвэл тухайн өргөдөл, хүсэлтийг шийдвэрлэх ёстой байсан хугацаа өнгөрсөн өдрөөс хойш өдөр бүр давтагдан гарсаар байдаг. Холбогдох захиргааны байгууллагаас төрийн үйлчилгээг авахыг хүссэн өргөдөл хүсэлт гаргагчийн тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэх ашиг сонирхлыг идэвхгүй байдлаар зөрчиж захиргааны халдлага бий болгож байдаг бөгөөд ийнхүү эрхэд үзүүлж буй сөрөг нөлөөлөл

иргэн, хуулийн этгээдийг энэ асуудлаар урьдчилан шийдвэрлэх болон шүүхийн журмаар маргаж явахад ч хэвээр үргэлжилж байдаг. Тус эс үйлдэхүй зөвхөн түүнийг хууль бус болохыг тогтоож, холбогдох захиргааны акт гаргуулах тухай шүүхийн шийдвэрийг биелүүлснээр таслан зогсоогддог онцлогтой.

Иймд ЗХАШШ-ийн 2021 оны 01 сарын 14-ний өдрийн 128/ШШ2021/0038 тоот шийдвэрээр “2017 онд сайдын тушаалаар олгохоор шийдвэрлэсэн урамшууллын мөнгийг олгохыг хүсэж нэхэмжлэгч компани удаа дараа хандсан, тухай бүр өр барагдуулаагүй тул гүйлгээг зогсоосон, шүүхээр маргаан шийдвэрлэгдэх хүртэл олгох боломжгүй мөнгийг олгохгүй байгаа эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгохоор нэхэмжлэгч маргаж байгаа энэ тохиолдолд нэхэмжлэгчийн эрх зөрчигдсөөр байгаа гэж үзэх тул нэхэмжлэл гаргахад хөөн хэлэлцэх хугацаа тоологдохгүй” гэх дүгнэлтийг онол, практикийн зөв шийдэл гэж үзэхээр байна.

“Эс үйлдэхүйн” дээрх онцлог шинжээс шалтгаалан “эс үйлдэхүй”-тэй холбогдуулан нэхэмжлэл гаргахад хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүй гэх хуулийн зохицуулалт шаардлагатай байна.

Хуульд энэ төрлийн зохицуулалт байхгүйгээс үүдэн шүүх дээрх байдлаар эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, шаардагдах захиргааны акт гаргахыг даалгах нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолж, ЗХШХШТХ-ийн 54.1.8-д заасан үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзах тохиолдол түгээмэл байна.

• **Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйн тухай хуулийн тодорхойлолтыг эргэн авч үзэх**

Захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүй нь хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлээгүй идэвхгүй үйлдлийг хэлнэ. Үүний нэг илрэн гарах хэлбэр нь иргэн, хуулийн этгээдээс гаргасан өргөдөл, гомдлыг Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх тухай хууль (ИТБАТӨГГТШТХ)-д зааснаар шийдвэрлэх үүргээ хэрэгжүүлээгүй орхигдуулсан эс

үйлдэл юм. Үүнээс гадна бусад хуулиар шууд хэрэгжүүлэхээр заасан үйлдлийг хийж гүйцэтгээгүй эс үйлдэхүй байна. Тухайлбал: Газрын тухай хуулиар газар эзэмшүүлэх захирамж гаргасан атлаа газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ олгоогүй_ газар эзэмшигчтэй гэрээ байгуулаагүй эс үйлдэл, Газрыг хууль бусаар эзэмшиж буй этгээдэд түүнийг чөлөөлөх хугацаатай мэдэгдэл өгсөн атлаа ГТХ-ийн 57.4-д зааснаар албадан чөлөөлөх үйлдэл хийгээгүй эс үйлдэл гэх мэтийг дурдаж болно. Гэтэл ЗЕХ-ийн 37.3-д “Эс үйлдэхүй гэж иргэн, хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй, эсхүл шийдвэрлэхгүй орхигдуулсныг ойлгоно” хэмээн зөвхөн иргэн, хуулийн этгээдийн өргөдөл гомдолтой холбогдуулсан зохицуулалт хийсэн нь захиргааны байгууллагын эс үйлдэхүйг хэт явцууруулсан зохицуулалт болсон байна. Энэ нь практикт дээрхээс бусад төрлийн эс үйлдэлийг шийдвэрлэхэд төвөгтэй нөхцөл байдлыг үүсгэж байна.

Иймд ЗЕХ-ийн 37.3-д заасан эс үйлдэхүй нь зохицуулалтыг өргөтгөж зөвхөн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлээгүй эс үйлдлээс гадна бусад хуулиар заавал гүйцэтгэх ёстой үүргээ хэрэгжүүлээгүй орхигдуулсан эс үйлдэхүйг тус тодорхойлолтод багтаах. Тухайлбал “Эс үйлдэхүй гэж захиргаан байгууллагаас хуулиар хүлээсэн үүргээ хуульд заасан журмаар хэрэгжүүлээгүй орхигдуулсныг ойлгоно” гэж тодорхойлбол дээрх агуулгыг бүгдийг багтаах боломжтой байна.

- **Зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг үүрэг болгох зохицуулалт шаардлагатай.**

Хууль зүйн дүн шинжилгээ хийж судалсан 158 шүүхийн шийдвэр үүн дотроо нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрээс хариуцагчийн эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, шаардагдах захиргааны акт гаргахыг шууд даалгасан 45, хариуцагчийн эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, зохих журмын дагуу асуудлыг шийдвэрлэхийг даалгасан

23 шийдвэр байв. Даалгах нэхэмжлэлийн хувьд нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг зорьж буй захиргааны актыг гаргуулахыг хариуцагчид даалгах эрх зүйн болон бодит нөхцөл байдал нь хангалттай тодорхой тохиолдолд шүүхээс шаардагдах захиргааны актыг гаргахыг шууд даалгаж шийдвэрлэж байгаа бол эсрэг тохиолдолд нэхэмжлэгчийн гаргуулахыг хүсэж буй захиргааны актыг гаргах эсэх нь захиргааны байгууллагын сонгох боломж, эрх хэмжээний асуудалд хамаарахаар бол асуудлыг зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг үүрэг болгох байдлаар шийдвэрлэдэг шүүхийн практик нэгэнт тогтжээ.

Иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан хүсэлтийн дагуу захиргааны шийдвэр гаргаж хариу өгөөгүй эс үйлдэл гаргасан байхад шүүхээс хэргийн нөхцөл байдал, баримтыг харгалзан шаардагдах захиргааны акт гаргахыг даалгаж шийдвэрлэж буй нь төдийлөн зөв практик биш гэж үзэж байна. Учир нь захиргааны шийдвэрийг хянан чиг үүрэг бүхий захиргааны хэргийн шүүх захиргааны байгууллагын гаргаагүй шийдвэрийг өмнөөс нь гаргаж тийнхүү гаргахыг даалгаж шийдвэрлэснээрээ бодит байдал дээр шүүхийн биш захиргааны байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлж гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх эрх мэдлийн зааг ялгаа эрх мэдэл хуваарилах зарчим алдагдахад хүрэхээр байна. Иймд цаашид ЗХШХШтХ-ийн 106.3.4-ийг “захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, иргэн, хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй, эсхүл шийдвэрлэхгүй орхигдуулсан бол зохих журмын дагуу шийдвэрлэхийг даалгах” гэсэн агуулгаар өөрчилбөл илүү тодорхой болох юм.

- **Хуулиар зөвхөн захиргааны акт гаргаагүй эс үйлдэхүйг авч**

даалгахаар шийдвэрлэсэн нь хэт явцуу байна.

Захиргааны хэргийг шүүх захиргааны үйл ажиллагааг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй. Гэтэл ЗХШХШтХ-ийн 106.3.4-д **“захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй** нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох” гэж зохицуулсан нь захиргааны үйл ажиллагааны хэлбэрээс зөвхөн захиргааны акт батлан гаргахаас татгалзсан татгалзал, эсхүл эс үйлдэхүйн хүрээнд шүүх шийдвэрлэхээр зохицуулалт хийжээ. Гэтэл практикт захиргааны байгууллага хуулиар чиг үүрэг болгосон захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээс татгалзсан эсхүл орхигдуулсан, захиргааны гэрээ байгуулах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээс татгалзсан, эсхүл орхигдуулсан үйл баримт багагүй гардаг. Шүүхээс тухайн тохиолдлуудад хянан шийдвэрлэх үед хэм хэмжээний акт батлаагүй болон захиргааны гэрээ байгуулаагүй эс даалгах эрх хэмжээ байхгүй гэх дүгнэлтэд хүрэх түүний улмаас тухайн төрлийн захиргааны эс үйлдэл шүүхийн хяналтаас гадуур гарч иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөж үлдэх нөхцөл байдал бодитоор байна. Иймд ЗХШХШтХ-ийн 106.3.4-ийг **“захиргааны үйл ажиллагаа явуулахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй** нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шаардагдах төрлийн захиргааны үйл ажиллагаа явуулахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох,” гэж нэмж тодруулах шаардлагатай байна.

2. Хууль хэрэглээний хувьд:

- **Татгалзал хууль бус болохыг тогтоолгож, шаардагдах захиргааны акт гаргуулахыг даалгах нэхэмжлэлийн шаардлагыг тусад нь авч үзсэн.**

Дүншинжилгээхийгдсэн шүүхийн шийдвэрүүд дотор захиргааны байгууллагын татгалзлыг хууль бус болохыг тогтоож, шаардагдах захиргааны акт гаргуулахыг даалгах нэхэмжлэлийг шийдвэрлэхдээ “татгалзлыг хууль бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн атлаа “шаардагдах захиргааны акт” гаргахыг хариуцагчид даалгаж шийдвэрлэсэн онцлогтой хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр авагдсан. “Шаардагдах захиргааны акт” гаргахыг даалгах шийдвэрийг нэгдүгээрт, тус актыг гаргахаас татгалзсан хариуцагчийн үйлдэл хууль бус байх; хоёрдугаарт, үүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд гаргах боломжтой байдаг. Гэтэл тус шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болох “шүүх уг нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах гэхээсээ илүүтэй үүссэн нөхцөл байдал”, “хүндэтгэн үзэх шалтгаан юу байв гэдэгт дүгнэлт өгч” “шүүхийн шийдвэр биелэгдэхүйц байх шаардлагад нийцүүлж”, “зөвхөн нэхэмжлэгч, хариуцагчийн эрхээс гадна гуравдагч этгээд болох нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс сэргийлж” даалгаж шийдвэрлэсэн нь ЗХШХШТХ-ийн 1.1-д заасан шүүхийн “нэхэмжлэгчийн зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах” үндсэн зорилготой төдийлөн нийцэхгүй байна. Мөн уг тохиолдолд гуравдагч этгээд оролцоогүй тул хэргийн оролцогч бус этгээдийн эрх ашиг сонирхлыг шүүх хамгаалах талаар шийдвэр гаргах хууль зүйн боломж байхгүй.

Цаашлаад энэ нь нэхэмжлэгч өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах нэхэмжлэл гаргасан субъектив эрхийн маргаан байх тул “нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах” буюу объектив эрхийн асуудал байхгүй болно. Дан ганц эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоосноор нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол сэргэхгүй тул Захиргааны хэргийн

шүүхийн зорилго болох хүн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, сэргээн эдлүүлэх хүрээнд сонгох боломжгүй үүргийн хувьд шууд даалгах шийдвэрийг гаргадаг. Гэвч шүүх салгах боломжгүй, харилцан хамааралтай нэхэмжлэлийн шаардлагыг тусад нь салган хэрэглэснээр хууль хэрэглээний буруу жишиг тогтоох эрсдэлийг бий болгосон гэж дүгнэж байна.

• **Эс үйлдэхүйг илт хууль бус болохыг тогтоож болох эсэх:**

Хууль зүйн дүн шинжилгээ хийж судалсан нэхэмжлэлийг хүлээж авахаас татгалзсан шүүгчийн захирамжийн үндэслэлд “ЗХШХШТХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3 дугаар зүйлд заасан шүүхээс гарах шүүхийн шийдвэрийн төрлүүдийг заасны дотор 106.3.2-т “захиргааны акт, захиргааны гэрээ илт хууль бус болохыг тогтоох, 106.3.4-д “Захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох” гэж заасан бөгөөд уг хуульд эс үйлдэхүйг илт хууль бусад тооцуулах шийдвэрийн төрөл тусгагдаагүй” гэж үзсэн тохиолдол байв.

ЗЕХ-ийн 11.1-д “Захиргааны үйл ажиллагаа дараах хэлбэртэй байна: 11.1.1. захиргааны акт; 11.1.2. захиргааны гэрээ; 11.1.3. захиргааны хэм хэмжээний акт”, мөн хуулийн 37.1-д “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”, 37.2-т “Захирамжилсан үйл ажиллагаа гэж хориглосон, зөвшөөрсөн, журамласан, тогтоосон, эсхүл татгалзсан үйлдэл, эс үйлдэхүйг ойлгоно”, 37.3-д “Эс үйлдэхүй гэж иргэн, хуулийн этгээдээс эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалуулахаар гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх үүргээ захиргааны байгууллага хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй, эсхүл шийдвэрлэхгүй орхигдуулсныг ойлгоно” гэж тус тус заасан. Үүнээс үзвэл “эс

үйлдэхүй” нь захиргааны актын нэг төрөл юм. Захиргааны акт учир энд ЗЕХ-ийн 47.1-д заасан илт хууль бус захиргааны актын шинж хамаарах эсэх асуудал хөндөгддөг. Учир нь ЗЕХ-ийн 47.1-т заасан илт хууль бус захиргааны актын тухай зохицуулалт нь захиргааны актын шийдвэр, үйл ажиллагаа, эс үйлдэл зэрэгт ялгамжтай зохицуулагдаагүй тул захиргааны актын нэг төрөл болох “эс үйлдэхүй”-д ЗЕХ-ийн 47.1.6 “47.1.6.захиргааны акт гаргах эрх зүйн үндэслэл байгаагүй”-гэж заасан үндэслэлээр маргах хууль зүйн боломж байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Уг үндэслэлээр маргаж буй иргэн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлийг шүүхээс шийдвэрлэхдээ ЗХШХШТХ-ийн 106.3.2-т зааснаар “эс үйлдэл”-ийг илт хууль бусад тооцож, мөн хуулийн 106.3.4-д зааснаар “шаардагдах захиргааны акт гаргахыг даалгах” байдлаар 106.3.2, 106.3.4-ийг хамтатган хэрэглэх байдлаар шийдвэр гаргах боломжтой гэж үзэж байна. Үүнийг дагаад нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааны асуудал энд хөндөгдөх ба ЗЕХ-ийн 47.4-д “Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд захиргааны актыг илт хууль бус болохыг тогтоолгохоор захиргааны байгууллагад хэдийд ч хандаж болно” гэж заасны дагуу хөөн хэлэлцэх хугацаа хамаарахгүйгээр эс үйлдэхүйтэй маргаж, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэх боломжтой юм.

- **Эс үйлдэхүйн улмаас зөрчигдсөн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг оновчтой тодорхойлж чадахгүй байна.**

Эс үйлдэхүй нь иргэний төрийн байгууллага албан тушаалтанд өргөдөл гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийг зөрчиж байдаг. Харин тус өргөдлийг шийдвэрлэлгүй орхигдуулах нь төрийн үйлчилгээг (эрх, зөвшөөрөл авах) авах эрхийг давхар зөрчиж байна уу гэдэгт анхаарал хандуулах ёстой байна. Тухайн тохиолдолд нэхэмжлэгчийн өргөдөл, хүсэлт болон хариуцагчийн эс үйлдэхүй гаргасан нөхцөл байдлаас хамаарч аль эрх нь хөндөгдсөн байна гэдэгт дүгнэлт өгч болно. Тодруулбал, захиргааны байгууллага тус өргөдлийг хүлээн авч шийдвэрлэсэн тохиолдолд захиргааны байгууллагын “сонгох боломж” байсан эсэхээс шалтгаалан “өргөдөл

гомдлоо шийдвэрлүүлж хариу авах эрх” дангаар зөрчигдсөн эсвэл “тухайн хүссэн эрх, үйлчилгээг хүлээн авах эрх” (газар эзэмших эрх) давхар зөрчигдсөн эсэхэд дүгнэлт өгч шийдвэрлэхээр байна. Үүнээс шууд хамаарч шүүхээс “өргөдөл, гомдлыг хуульд заасны дагуу шийдвэрлэх хариу өгөхийг даалгах, эсхүл өргөдөлд дурдсан шийдвэрийг гаргахыг шууд даалгах байдлаар ялгаатай үр дагаврыг бий болгохоор байна. Харин Зөвшөөрлийн тухай хуулийн 5.3.5-д “Эрх бүхий этгээд хуульд заасан хугацаанд энгийн зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийн хариуг өгөөгүй бол зөвшөөрөл олгосонд тооцно”.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

А. Эрх зүйн баримт бичиг

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Захиргааны ерөнхий хууль, 2016.
3. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016.
4. Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль, 1994.

Б. Ном, товхимол, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл

1. Гочоогийн Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, 2019.
2. Жамъянхорлоогийн Сүхбаатар, Өрнөдийн орнуудын захиргааны эрх зүйн тойм, 2015.
3. Тэрбишийн Мөнх-Эрдэнэ, Монгол улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дах нэхэмжлэлийн төрлүүд, тэдгээрт тавигдах урьдчилсан нөхцөлийг ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн жишээн дээр харьцуулах нь, 2011, бакалаврын судалгааны ажил.
4. Hemmer/Wbst/Kresser, die 44 wichtigsten Fдlle zum Verwaltungsrecht, 3.Хэв.
5. Адилбишийн Эрдэнэцогт, Монгол улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2012.
6. Гочоогийн Банзрагч, “УДШ-ийн Монголын төр эрх зүй сэтгүүл”, 2006/дугаар 2.

7. Гочоогийн Банзрагч, “Захиргааны хэргийн шүүхэд гаргах нэхэмжлэлийн төрөл, шаардлага, тэдгээрт тавигдах тусгай урьдчилсан нөхцөлүүд”, 2019.
8. Монгол улсын шүүхийн тайлан 2021, Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны хагас жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан.

В. Цахим эх сурвалж

1. www.shuukh.mn
2. www.legalinfo.mn
3. www.legaldata.mn
4. www.judcouncil.mn
5. <https://www.law.go.kr/eng/engLsSc.do?menuId=2&query=#liBgcolor9>
6. <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292#75>
7. https://elaws.egov.go.jp/document?lawid=337AC0000000139&fbclid=IwAR2ZoTxf7-jwMzq8rMrPOomnZqsCck_f774jDS-SiKo9RcVhdLrcA0nRKVvk

Г. Шүүхийн шийдвэр, шүүгчийн захирамжууд

1. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны 10 сарын 10-ны өдрийн 128/ШШ2022/0741 тоот шийдвэр,
2. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 11 сарын 18-ны өдрийн 128/ШШ2021/0775 тоот шийдвэр,
3. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2022 оны 02 сарын 11-ний өдрийн 221/МА2022/0117 тоот магадлал,
4. УДШ-ийн 2022 оны 05 сарын 23-ны өдрийн 0032 тоот тогтоол,

5. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 08 сарын 02 өдөр 128/ШШ2021/0505 тоот шийдвэр,
6. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021 оны 12 сарын 30 өдөр 221/МА2021/0471 тоот магадлал,
7. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 02 сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2021/0117 тоот шийдвэр,
8. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 02 сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2021/0117 тоот шийдвэр,
9. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 01 сарын 14-ний өдрийн 128/ШШ2021/0038 тоот шийдвэр,
10. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны 07 дугаар сарын 18-ны өдрийн 5988 тоот захирамж,
11. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2022 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн 5685 тоот захирамж,
12. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2021 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдрийн 128/ШЗ2021/1092 тоот захирамж,
13. Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2021 оны 03 дугаар сарын 26-ны өдрийн 128/ШЗ2021/2380 дугаартай захирамж.
14. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019.06.24-ны өдрийн 09 тоот шийдвэр.

2

ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ЗОХИСТОЙ БАЙХ ЗАРЧМЫГ ХЭРЭГЛЭСЭН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгаа хийсэн:

Хүний эрхийг хамгаалах залуу хуульчдын клуб НҮТББ



ЛХАГВАСҮРЭНГИЙН АМГАЛАНБААТАР (LL.M)

Судалгааны багийн ахлагч

Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч Л.Амгаланбаатар нь 2018 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр төгсөж, Япон Улсын Нагояагийн их сургуульд Хууль зүйн магистрын зэргийг 2020 онд хамгаалсан бөгөөд 2020-2021 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан, 2021 оноос хойш хуульч, өмгөөлөгчөөр тус тус ажиллаж байна.

Судлаачид

Ахлагч:

Л.Амгаланбаатар

Багийн гишүүн:

Х.Норовсүрэн

Б.Жавхлан



ХҮРЭЛИЙН НОРОВСҮРЭН (LL.B)

Судлаач

Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч Х.Норовсүрэн нь 2021 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. 2021-2022 онд Таван Богд Солюшнс ХХК-ийн хуулийн зөвлөх, 2022-2024 онд Хүний эрхийг хангах үндэсний хорооны ажлын албаны ажилтан, 2024 оноос Улсын Их Хурлын Тамгын газарт ажиллаж байна.



БАЯРБАТЫН ЖАВХЛАН (LL.B)

Судлаач

Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч Б.Жавхлан нь 2021 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн бөгөөд 2021-2022 онд Өмгөөллийн Ананд Адвокатс ХХН-д хуульчийн туслах, 2022 оноос Хүний эрхийг хамгаалах залуу хуульчдын клуб НҮТББ-ийн судлаачаар ажиллаж байна.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	94
НЭГ. ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ЗОХИСТОЙ БАЙХ ЗАРЧИМ БА МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	98
1.1 Захиргааны байгууллагын шийдвэр зохистой байх зарчмын онцлог	103
Харьцангуй байх зарчим	103
1.2 Монгол Улс дах захиргааны байгууллагын шийдвэр зохистой байх зарчмын эрх зүйн зохицуулалт	107
ХОЁР. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ	109
2.1 Зарчмын хэрэглээ.....	109
2.2. Зарчмын хэрэглээнд тулгарч буй зарим асуудал	111
ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	137
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ.....	140

УДИРТГАЛ

Захиргааны байгууллага нь төрийн нэрийн өмнөөс хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг тул хууль тогтоомж, эрх зүйн актаар тусгайлан заасан шийдвэр гаргах журмыг баримтлах, зохих зарчмуудыг мөрдөх үүрэг хүлээнэ.

Аливаа эрх зүйд тухайн эрх зүйн зарчим чухал үүрэг гүйцэх бөгөөд захиргааны эрх зүйн зарчмын хувьд захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоох, захиргааны эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын үйл ажиллагааг зохицуулах, эрх үүргийг хэрэгжүүлэхэд мөрдлөг болгох үзэл баримтлал буюу үндсэн чиглэмж юм. 2002 онд баталсан Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль (ЗХХШХ)-д шүүхээс захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд баримтлах зарчмыг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (ИХШХШТХ)-ийн 4-11 дүгээр заасан зарчмын хүрээнд байхаар заасан боловч энэ нь зөвхөн процессын эрх зүйн зарчмаар хязгаарлагдсан сул талтай байв.

Тухайн үеийн захиргааны эрх зүйн талаарх ном сурах бичигт тодорхойлсноор захиргааны эрх зүйн зарчмыг тусгай болон үндсэн гэж хоёр хуваах ба үндсэн зарчимд нийтийн эрх зүйн зарчмууд болох ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш эрх, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх, үндэсний онцлогийг харгалзан үзэх зэрэг зарчмууд багтдаг. Харин тусгай зарчмыг захиргааны эрх зүйн институт, дэд салбар тус бүрийн онцлогоор тодорхойлогдоно гээд, тухайлбал төрийн албанд захирах, захирагдах ёс, ил тод байх, ард түмэнд үйлчлэх, мэргэшсэн тогтвортой байх зэрэг зарчим үйлчилнэ зэргээр тайлбарлаж байв.

Харин 2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль (ЗЕХ) батлагдаж тус хуульд захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн болон тусгай зарчмуудыг хоёрдмол утгагүйгээр ялгаж хуульчилжээ. Тодруулбал, тус хуулийн 4.1-д “Захиргааны үйл ажиллагаанд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дах хэсэгт заасан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим үйлчилнэ.” гэж заасан ба хуулийн 4.2-т захиргааны үйл ажиллагаанд баримтлах тусгай зарчмуудыг заасан. Энэ нь 2002 оны ЗХШХШтХ болон өмнөх үеийн ном сурах бичгүүдэд дурдсанаас өөр буюу захиргааны эрх зүйн харилцааны аль нэг институт, дэд салбарыг бус нийтэд нь мөрдлөг болгох зарчмуудыг тогтоож өгснөөрөө шинэлэг байв. Хэдийгээр тус хууль батлагдсанаас хойш багагүй хугацаа өнгөрсөн боловч 2015 оны хуулиар шинээр хуульчилсан зарим зарчмуудыг өөр өөрөөр ойлгох, хэрэг маргаанд ялгаатай байдлаар хэрэглэх, шүүхийн практик болон судлаачдын байр суурь зөрүүтэй байх зэрэг нөхцөл байдал үүсээд байна.

Тухайлбал, хуулийн 4.2.5-д заасан “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчмын талаар судлах явцад “харьцангуй байх” зарчим гэдэг ойлголт нэлээдгүй гарч ирэх бөгөөд эдгээр зарчмууд нь ижил зарчим уу, эсхүл тус тусдаа бие даасан зарчим уу гэдэг нь тодорхойгүй байна.

Мөн 2018 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ)-гээс хийсэн “ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”-нд зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр үндэслэл бүхий байх зарчим нь захиргааны хэргийн шүүхийн практикт хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ уг зарчмыг хэрэглэж буй байдал нь албан бус онолын тайлбараас зөрсөн, шүүгчид өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж байгааг нэг мөр болгож, хэрэглээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж дурдсан¹ бол судлаач Д.Ренчиндорж “...шүүхээс хэрэг хянан шийдвэрлэхэд уг зарчмыг хэрэглэж буй байдал нь албан бус онолын тайлбараас зөрсөн, шүүхүүд өөр өөрөөр тайлбарласан зэрэг нөхцөл байдал

¹ ХЗҮХ, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, (2018), 6 дах тал.

ажиглагдсангүй”² хэмээн дүгнэсэн байх бөгөөд эдгээр нь судлаач нарын хувьд энэхүү зарчмын хэрэглээтэй холбоотойгоор ялгаатай байр суурь байгааг илэрхийлж байна.

Иймд энэхүү шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ (цаашид “судалгаа” гэх)-ний хүрээнд захиргааны эрх зүйн тусгай зарчмуудын нэг болох хуулийн 4.2.5-д заасан “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчмыг судлаачдын зүгээс хэрхэн тайлбарлаж байгаа, энэхүү зарчмын хүрээ хязгаар, бусад тусгай зарчмуудаас ялгарах онцлог, шүүхийн практикт хэрхэн хэрэглэгдэж байгаа, уг зарчмын практик хэрэглээ нь иргэдийн амьдралд хэрхэн нөлөөлж байгаа болохыг шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх замаар дэлгэрүүлэн судалж, цаашид уг зарчмыг хэрхэн ойлгож хэрэглэх талаар санал, дүгнэлт өгөхийг зорилоо.

Энэхүү судалгааны хүрээнд “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчим манай улсад хэзээ нэвтэрсэн, эдгээр нь тус тусдаа зарчмууд уу эсхүл нэг зарчмын бүрдэл хэсгүүд үү гэх зэргээр уг зарчмыг хэрхэн тайлбарласан талаар ном, сурах бичиг, бусад судалгаа шинжилгээний хүрээнд хайж үзсэн бөгөөд ингэхдээ нийт 20 орчим монгол эх сурвалж олсон боловч үүнээс дээрх зарчмын талаар дэлгэрэнгүй авч үзсэн, тайлбарласан эх сурвалж 5 орчим байв.

Шүүхийн шийдвэрийн албан ёсны нээлттэй цахим сан болох www.shuukh.mn сайтын 2016 оноос 2023 оны 06 дугаар сарын 23 хүртэлх хугацаанд хамаарах захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрүүдээс “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” гэсэн түлхүүр үгээр хайлт хийхэд, захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүхийн 77 илэрц гарч ирсэн бөгөөд уг зарчмыг онолын хувьд илүү

² Д.Ренчиндорж “Захиргааны ерөнхий хуулийн “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал”, Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл (2018), 6-7 дах тал. Legaldata-aac унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/357>

дэлгэрэнгүй тайлбарласан байх боломжтой, мөн анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхүүд энэхүү зарчмыг нэг мөр ойлгож хэрэглэж байна уу, эсхүл ялгаатай байдлаар хэрэглэж байна уу гэдгийг харьцуулан дүгнэх зорилгоор хяналтын шатны шүүхээр хэлэлцсэн маргаануудыг сонгож хайлт хийсэн болно. Улмаар дээрх 77 шийдвэрийг нэг бүрчлэн шалгаж, тус зарчмыг илүү дэлгэрэнгүй авч үзэж, тайлбарласан байх боломжтой бөгөөд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн маргааны төрлүүдийг төлөөлөх 7 өөр төрлийн шүүхийн шийдвэрийг сонгон авч, дүн шинжилгээ хийлээ.



НЭГ. ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ЗОХИСТОЙ БАЙХ ЗАРЧИМ БА МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Манай улсын захиргааны эрх зүйн хөгжлийг ерөнхийдөө 1990-ээд оноос өмнөх үе, 1990-2015 он, түүнээс хойших гэж ангилж³ болох юм. Учир нь 1990 оноос өмнө манай улс социалист төрийн удирдлагатай байсан учир төр, төрийн байгууллагын талаарх ойлголт, үзэл хандлага нь харьцангуй өөр байв. Харин 1990-2015 оны хооронд шилжилтийн шинжтэй байсан нь ном сурах бичгүүдээс харагддаг. Тодруулбал, социалист төрийн онолуудаас ардчилсан нийгмийн төр гэсэн ойлголт руу тодорхой хэмжээгээр шилжсэн боловч өнөөгийн онолын ойлголт, эрх зүйн зохицуулалт хараахан бий болоогүй байв. Харин 2015, 2016 оноос хойш манай улс захиргааны эрх зүйн материаллаг болон процессын эрх зүйг тусад нь зохицуулсан хуультай болсон бөгөөд ингэхдээ Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн болон тусгай зарчмуудыг тодорхой хуульчилсан нь онцлогтой. Дээрх захиргааны эрх зүйн хөгжлийн үечлэл, ангиллын талаар дараах хэсэгт авч үзье.

• 1990-ЭЭД ОНООС ӨМНӨХ ҮЕ

1990-ээд оноос өмнө захиргааны эрх зүйн зарчмыг “социалист төрийн удирдлагын зарчим” гэж нэрлэж, дараах байдлаар үзэж, ойлгож байв. Өөрөөр хэлбэл, тухайн үед төрийн удирдлагын зарчим гэх ойлголт байсан ба үүнд социалист төрийн удирдлагыг

³ Тус ангилал нь зөвхөн энэхүү дүн шинжилгээний хүрээнд авч үзсэн байр суурь болно

зохион байгуулж хэрэгжүүлэхэд баримтлах гол онол үзэл, түүнийг бэхжүүлэн тогтоосон журмуудыг ойлгож байв. Эдгээр зарчмууд нь нийгэм, төрийн хөгжлийн зүй тогтол, мөн чанар, нийгмийн амьдралын материаллаг үндсээр нөхцөлдсөн бодит шинж чанартай. Жишээ нь, төрийн удирдлагын төлөвлөгөөт зарчим нь улс ардын аж ахуйг төлөвлөгөөтэй, тэнцүүхэн харьцаатай хөгжүүлэх социализмын эдийн засгийн хуулиар нөхцөлдөж, социалист өмч, аж ахуйн социалист системд үндэслэж байв.

Социалист төрийн удирдлага нь харилцан шүтэлцээ бүхий олон зарчимд үндэслэх бөгөөд тэдгээрийг хэрэгжих хүрээ, ач холбогдлоор нь үндсэн, тусгай, зохион байгуулалт-техникийн гэж тус тус ангилна.

а) Үндсэн зарчим

Төрийн удирдлагын бүх салбар, хүрээ, түүний зохион байгуулалт, үйл ажиллагаанд түгээмэл ач холбогдолтой, нийтлэгээр баримтлах зарчмыг үндсэн зарчим гэж үзэж байв. Үндсэн зарчмыг агуулгаар нь зохион байгуулалт-улс төрийн буюу нийгэм улс төрийн зарчим гэж нэрлэдэг. Тэр үндсэн зарчим нь социалист төрийн нийгэм, улс төрийн агуулга, ангийн мөн чанарыг гүн гүнзгий илэрхийлдэг. Социалист төрийн удирдлагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаанд доорх үндсэн зарчмуудыг баримталж байв. Үүнд:

- 1) ардчилсан төвлөн удирдах ёс;
- 2) төрийн удирдлагад хөдөлмөрчдийг өргөнөөр оролцуулах;
- 3) үндэстэн ястны тэгш эрхийг хангах;
- 4) социалист хууль ёс;
- 5) төлөвлөгөө, тоо бүртгэлийн зарчим эдгээр болно.

б) Тусгай зарчим

Аж ахуй, нийгэм-соёл, захиргаа-улс төрийн байгуулалтын тодорхой салбарын онцлогоор нөхцөлдсөн, зөвхөн тэр салбарт баримтлах зарчмыг **тусгай зарчим** гэнэ. Жишээ нь, аж ахуйг удирдахад материаллаг урамшлын зарчим, аж ахуйн тооцоо,

өөрийгөө санхүүжүүлэх, зэвсэгт хүчийг удирдахад хатуу төвлөрсөн нэгдмэл захирамжийн гэх мэт удирдах объектынхоо онцлогт тохирсон зарчим байв.

в) Зохион байгуулалт-техникийн зарчим

Төрийн удирдлагын систем, бүтцийг тогтооход баримталдаг бөгөөд тэдгээрийг зохион байгуулалт-техникийн зарчим гэнэ. Зохион байгуулалт-техникийн зарчимд үйлдвэрлэл, нутаг дэвсгэрийн, үйлдвэрлэл-салбарын, чиг үүргийн зарчим, хөдөлмөрийг тодорхой хуваарилах зэрэг төрийн захиргааны байгууллагын систем, аппаратын бүтцийг тогтооход баримталдаг үндэснүүд хамаарагдаж байсан. Удирдлагын бүхий л зарчим хоорондоо нягт холбоо, хамааралтай байх тул төрийн удирдлагын үйл ажиллагаанд иж бүрнээр баримтлахыг шаарддаг. Төрийн удирдлагын зарчмуудын системд үндсэн зарчим нь бусдыгаа тодорхойлох үүрэгтэй, төрийн бүхий л үйл ажиллагааны үндэс болох түгээмэл ач холбогдолтой. Социалист төрийн удирдлагын зарчим, түүний хэрэгжиж механизм, ямагт нэг байрандаа байдаггүй, харин хөгжин гүнзгийрдэг.”⁴

Дээрхээс гадна захиргааны процессын хувьд дараах зарчмууд үйлчилнэ гэж үзэж байв. Үүнд:

- Хууль ёсны байх,
- Шуурхай байх,
- Төрийн болон бие хүний ашиг сонирхлыг хамгаалах,
- Ил тод байх,
- Бодит үнэн байх,
- Талууд адил тэгш байх,
- Шийдвэрээ бие дааж гаргах болон хариуцах,
- Давж гомдох эрхээр хангах,
- Хэлний зарчим зэрэг хамаарна.⁵

⁴ Б.Чимид “Бүгд найрамдах монгол ард улсын захиргааны эрх зүй” 35-р тал (1973, 1988, 2021)

⁵ Б.Чимид “Бүгд найрамдах монгол ард улсын захиргааны эрх зүй” (1973, 1988, 2021) 251-р тал

- 1990-2015 ОНЫ ҮЕ

2002 онд Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг баталж, энэ үед материаллаг болон процессын эрх зүйн харилцааг хамтад нь нэг хуулиар зохицуулж байв. Тус хууль нь анхны ардчилсан үндсэн хуульд нийцүүлэн гаргасан захиргааны эрх зүйн анхны хэм хэмжээ байсан бөгөөд өмнөх тогтолцооны үеийн нам, улс төрийг захиргааны эрх зүйгээс зааглаж чадсан боловч хуульд зөвхөн шүүхээс захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зарчмыг тодорхойлсон⁶ буюу материаллаг эрх зүйн зарчмыг тодорхойлоогүй сул талтай байв.

Тухайн үед судлаачид захиргааны эрх зүйн зарчмыг хэд хэдэн янзаар тайлбарлаж байв. Тухайлбал, хууль зүйн ухааны доктор П.Одгэрэл өөрийн бүтээлдээ “Захиргааны үйл ажиллагаа эрх зүйтэй дараах байдлаар холбогддог. а) Захиргаа үйл ажиллагаандаа хууль дээдлэх зарчмыг баримтална, б) Захиргаа үйл ажиллагаандаа хуульд үндэслэх зарчмыг баримтална. Хууль дээдлэх зарчим нь Үндсэн хуульд ердийн хууль нийцэж байх, ердийн хуульд бусад эрх зүйн актууд нийцэж байх, өөрөөр хэлбэл дээд эрэмбийн эрх зүйн актыг доод эрэмбийн эрх зүйн акт зөрчиж болохгүй гэсэн агуулгыг илэрхийлж байдаг. Иймд захиргааны аливаа үйл ажиллагаа хуульд нийцэж байх ёстой бөгөөд ямар нэгэн хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа явуулж болохгүй гэсэн шаардлага тавигддаг. Харин хуульд үндэслэх зарчмын агуулга нь захиргаа хуулиар эрх олгогдсон тохиолдолд л үйл ажиллагаа явуулж болно гэсэн санааг илэрхийлдэг.”⁷ гэжээ.

Харин хууль зүйн ухааны магистр, судлаач Ж.Сүхбаатар “Захиргааны эрх зүйн зарчмыг нь тусгай болон үндсэн зарчим гэж хоёр хуваах ба үндсэн зарчимд нийтийн эрх зүйн зарчмууд болох ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш эрх, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх, үндэсний онцлогийг харгалзан үзэх

⁶ Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002) 13-р зүйл

⁷ П.Одгэрэл. “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги”, 2 дах хэвлэлт (2008) 93-р тал

зэрэг зарчмууд багтдаг. Харин тусгай зарчим нь захиргааны эрх зүйн институт, дэд салбар тус бүрийн онцлогоор тодорхойлогдоно. Тухайлбал төрийн албанд захирах, захирагдах ёс, ил тод байх, ард түмэнд үйлчлэх, мэргэшсэн тогтвортой байх зэрэг зарчим үйлчилдэг бол Захиргааны процесст хуулийн өмнө талууд тэгш байх, процесс шуурхай байх, процессын хэлний зэрэг зарчим үйлчилж байх жишээтэй” гэж үзэж байв⁸.

- 2015 ОНООС ХОЙШИХ ҮЕ

2015 онд ЗЕХ батлагдаж, тус хуульд захиргааны үйл ажиллагааны үндсэн болон тусгай зарчмуудыг дээр дурдсанчлан хоёрдмол утгагүйгээр хуульчилсан байдаг. Тухайлбал, тус хуулийн 4.1-д “Захиргааны үйл ажиллагаанд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дах хэсэгт заасан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим үйлчилнэ.”, 4.2-т “Захиргааны үйл ажиллагаанд дараах тусгай зарчмыг баримтална: 1. Хуульд үндэслэх; 2. Шуурхай, тасралтгүй байх; 3. Хуульд заасан төрийн болон албаны нууцад хамаарахаас бусад үйл ажиллагаанд ил тод, нээлттэй байх; 4. Үр нөлөөтэй байх; 5. Зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх; 6. Бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах; 7. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй захиргааны үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах, татгалзан гаргах боломжийг хангах; 8. Хууль ёсны итгэлийг хамгаалах.” гэж заасан.

Дээрхээс үзвэл, захиргааны эрх зүйн зарчим нь тухайн үеийн нийгэм, засаглал, улс төрийн үзэл баримтлалыг шингээсэн харилцан адилгүй онцлогтой байна. Нөгөө талаас захиргааны материаллаг болон процессын эрх зүйг ялгаж салгаж зохицуулаагүй, захиргааны үйл ажиллагаанд нэг мөр баримтлах тусгай зарчим гэх ойлголтгүй байсан зэрэг захиргааны эрх зүйн хөгжлийн үе шатыг харж

⁸ Ж.Сүхбаатар “Монгол Улсын захиргааны эрх зүй” (2000) 29-р тал

болохоор байна. Харин 2015 оноос захиргааны эрх зүйн харилцааны суурь материаллаг хэм хэмжээ бий болж, захиргааны бүхий л үйл ажиллагаанд баримтлах, мөрдлөг болгох үзэл баримтлал, зарчмуудын үндэс тавигджээ.

1.1 ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ЗОХИСТОЙ БАЙХ ЗАРЧМЫН ОНЦЛОГ

Харьцангуй байх зарчим

ЗЕХ-ийн бичвэрт тусгай зарчмын хүрээнд “харьцангуй байх” зарчмыг шууд үгчлэн тусгаагүй ч, агуулгын хувьд тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д тодорхой хэмжээгээр тусгагдсан гэж үздэг.

“Харьцангуй байх” зарчим нь анх 19 дүгээр зууны үед Prussian Higher Administrative Court (*Пруссын захиргааны хэргийн дээд шатны шүүх*)-ийн шийдвэрээс эхлэлтэй⁹ бөгөөд захиргааны эрх зүйд захиргааны байгууллага иргэний эрхэд шаардлагатайгаас илүү хэмжээгээр халдахыг хориглох агуулгаар тайлбарлагддаг. Тус зарчмыг англи хэлнээ “Proportionality”, Япон хэлнээ 比例原則 гэж нэрлэх бөгөөд манайд нэр томьёоны хувьд “харьцангуй байх”, “тэнцвэрт байдлыг хангах”, “тэнцвэрт байдлыг харгалзан дэнслэх” зэргээр харилцан адилгүйгээр байдлаар нэршиж байна.

Харьцангуй байх зарчмын агуулгын талаар ЗЕХ-ийн албан бус тайлбарт 1. Захиргаанаас тухайн шийдвэрийг зөвхөн шаардлагатай үед л гаргах ёстой, 2. Зорилгод тохирсон буюу тухайн арга замын шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжсэн байх, 3. Бодит нөхцөл байдалд тохирсон буюу хэмжээнээс хэтрээгүй байх гэсэн гурван агуулгын (элемент, дэд зарчим гэж нэрлэх ч

⁹ Уг зарчмын гарал үүслийн талаарх дэлгэрэнгүйг Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжинням, “Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх харьцангуй байх зарчим” эрдэм шинжилгээний өгүүллээс уншина уу.

боломжтой) хүрээнд тайлбарлажээ¹⁰.

Дээрх гурван агуулгаас “Шаардлагатай байх” гэдэг нь нэгдүгээрт хүрэх зорилго нь хууль ёсных байх, мөн өөр арга зам, өөр шийдвэрийн хувилбар сонгон тухайн зорилгод хүрэх боломжгүй байхыг ойлгоно. “Зорилгод тохирсон байх” гэдэг нь тухайн арга зам, шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжсэн, зорилгод хүрэхэд тохирсон байхыг ойлгоно. Ингэхдээ ямар ч аргаар зорилгодоо хүрэх бус, бусдад хамгийн бага сөрөг үр дагавар үүсгэхээр хувилбарыг сонгож зорилгодоо хүрэх тухай агуулгыг ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл, аль болох л иргэдэд хамгийн саад болохооргүй хор уршиггүй шийдлийг захиргаа сонгох үүрэгтэй гэсэн утгаар тайлбарлагдана. Харин “Бодит нөхцөлд тохирсон буюу хэмжээнээс хэтрээгүй байх” гэдэг нь эрх нь зөрчигдөж буй этгээдэд үүсэх сөрөг үр дагавар болон зорьсон зорилго хооронд харьцуулж жигнэж үзэхэд тэнцвэртэй байх тухай асуудал бөгөөд тухайн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухам энэ сонгож авсан арга хэрэгсэл нь үнэхээр нийцэж буй эсэхийг нягтална.

Ингэснээр захиргааны байгууллагаас гаргаж буй шийдвэрийн улмаас бусдад үүсэх эрх зүйн үр дагаврыг харьцангуй нэг талд нь хэлбийлгэж хэт ихэсгэж буюу хэт багасгаж хэрэглэхийг хориглох ач холбогдолтой¹¹. Өөрөөр хэлбэл, нэг талд захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа, шийдвэр нөгөө талд уг шийдвэрийн улмаас хөндөгдөж болох хувь хүний эрх, ашиг сонирхол, үүсэх эрх зүйн үр дагаврыг хооронд нь харьцуулж тус шийдвэр нь тухайн нөхцөл байдалд үнэхээр нийцсэн эсэхийг тогтооно.

Иймд захиргааны байгууллагаас эрх хэмжээнийхээ хүрээнд сонголт хийж, шийдвэр гаргахдаа хууль ёсны шийдвэр гаргасан эсэхийг харьцангуй байх зарчмын дээр дурдсан агуулгын хүрээнд

¹⁰ ХБНГУ-ын Ханнс Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар” (судалгаа, хэрэглээний), 2017 он, 54-62 дах тал, Д.Сүнжид, “Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ”, (2017), 116 дах тал.

¹¹ Д.Сүнжид, Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2014), 6-9 дэх тал. Legaldata-аас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/106>

шалгах ёстой бөгөөд хэрэв аль нэг бүрдэл хэсгийг зөрчсөн бол захиргааны байгууллага эрх хэмжээний хүрээ хязгаараа хэтрүүлсэн гэж үзэх үр дагавартай.

Харьцангуй байх зарчим болон зохистой байх зарчмын харилцан хамаарал

“Зохистой байх” зарчим нь дээр дурдсан харьцангуй байх зарчмын агуулгыг бүхэлд нь илэрхийлэх буюу “харьцангуй=зохистой” байх гэж ойлгох эсэх эсхүл харьцангуй байх зарчмыг бүрдүүлж буй гурван дэд агуулгын аль нэгэнд нь хамаарах эсэхийг энд авч үзье.

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч, Хууль зүйн магистр, судлаач Т.Мөнх-Эрдэнэ харьцангуй байх зарчмыг онолын хувьд зайлшгүй шаардлагатай байх (Necessity, Erforderlichkeit), зохистой байх (Suitability, Geeignetheit), харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх (Proportionality stricto sensu, Verhältnismäßigkeit) гэсэн гурван дэд зарчим буюу элементийн хүрээнд тайлбарлах талаар өөрийн өгүүлэлдээ дурджээ. Эдгээр дэд зарчмуудыг тус бүрд нь тайлбарлавал зохистой байх зарчмын хувьд захиргааны байгууллагаас гарч буй арга хэмжээ нь өөрийн хүрэх гэж буй зорилгодоо нийцсэн байх, зайлшгүй шаардлагатай байх зарчмын хувьд захиргааны байгууллага нь өөрийн зорилгодоо хүрэхийн тулд тохиромжтой бүхий л арга хэмжээнээс тухайн үед хамгийн хязгаарлагдмал хүрээнд бусдын эрхийг хязгаарласан арга хэмжээг сонгон хэрэглэх болон тухайн зорилгодоо хүрэхэд өөр арга хэмжээ байхгүй, харин харьцангуй байх зарчмын хувьд тухайн захиргааны байгууллагын авч буй арга хэмжээнд өртөгдөж буй хувийн эрх ашиг нь тухайн арга хэмжээг авах болсон шалтгаан болох нийтийн эрх ашигтай тэнцвэрт байдалд буюу аль нэг нь илүү хохирч байгаа эсэхийг шалгадаг¹².

Ингэхдээ “ихэнх эрх зүйн системд зохистой байх элементийн агуулга нь захиргааны байгууллага тус арга хэмжээг авснаар өөрийн

¹² Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжинням, “Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх харьцангуй байх зарчим”, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2019), 7 дах тал.

зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг шалгадаг байна” гэж тэмдэглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, зохистой байх зарчмыг захиргааны байгууллагын авч буй арга хэмжээ болон түүний нийтийн эрх ашгийн төлөөх хууль ёсны зорилгын нийцлийн хүрээнд авч үзнэ гэж дурдсан болно. Харин Улсын Дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхимын шүүгч Г.Банзрагч харьцангуй байх зарчмыг тохиромжтой, зайлшгүй шаардлагатай, зохистой байх ёстой гэсэн гурван агуулгаар тайлбарлаж, “зохистой” гэдгийг тухайн арга хэмжээ нь хүрэх гэж буй зорилготойгоо нийцсэн байхыг ойлгоно гэж тайлбарласан¹³.

Дээрхээс үзвэл судлаачид зохистой байх зарчмыг харьцангуй байх зарчмын агуулгыг бүрдүүлж буй гурван дэд зарчмын нэг нь гэж ойлгох тал дээр ижил байр суурьтай байна.

LRA (Less Restrictive Alternative) зарчмаас ялгагдах шинж

АНУ-ын эрх зүйд хөгжсөн LRA зарчмыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд авч үздэг ба тус зарчмаар хуулийн зорилго болон түүнд хүрэх арга замыг хооронд нь нийцэж буй эсэхийг хянахдаа тухайн арга хэмжээ буюу хязгаарлалт нь “зайлшгүй шаардлагатай хамгийн бага хүрээнд байх”, “хязгаарлалт агуулаагүй өөр боломжит арга замыг сонгосон эсэх” гэсэн хоёр шалгуурын хүрээнд тайлбарлана. Харин харьцангуй байх зарчим нь хуулийн зорилго болон түүнд хүрэх арга замын харилцан хамаарлын хүрээгээр тайлбарлагдана. Япон Улсын зарим ном, сурах бичиг, өгүүлэлд тэмдэглэснээр харьцангуй байх зарчмыг онолын хувьд дараах гурван дэд зарчмаар тайлбарлана гэж үзсэн байдаг. Үүнд:

- Зорилгодоо нийцсэн байх
- Зайлшгүй шаардлагатай байх
- Зорилго болон арга хэрэгсэл нь харилцан тэнцвэртэй байх¹⁴ гэжээ.

¹³ Энэ талаар шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ хэсэгт дэлгэрэнгүй тайлбарлана.

¹⁴ 青柳幸一「基本権の侵害と比例原則」芦部信喜先生還暦記念『憲法訴訟と人権の理論』(有斐閣, 1985年)所収604頁以下, 松本和彦『基本権保障の憲法理論』(大阪大学出版会, 2001年)参照

Тэгвэл захиргааны байгууллагын хувьд захиргааны үйл ажиллагаа буюу шийдвэрийг түүнийг үндэслэх хуулиар олгосон зорилгоос гадуур гаргаж болохгүй ба хэрэв хуульд заасан зорилгоос гадуур гарсан тохиолдолд хууль бус гэж үзнэ. Гэхдээ захиргааны актыг хянахдаа зөвхөн захиргааны актын зорилгыг авч үзэх бус, тухайн зорилгод хүрэх арга хэрэгсэл хоорондын харилцан хамаарлыг ч бас чухалчлан авч үздэг¹⁵.

1.2 МОНГОЛ УЛС ДАХ ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ШИЙДВЭР ЗОХИСТОЙ БАЙХ ЗАРЧМЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх зарчмыг захиргааны байгууллага үйл ажиллагаандаа баримтална" гэж тусгасан байдаг. Хуулийн дээрх зохицуулалт нь агуулгын хувьд бүхэлдээ харьцангуй байх зарчмыг илэрхийлэх эсэх талаар судлаач Т.Мөнх-Эрдэнэ "эхний 2 буюу "зорилгодоо нийцсэн", "бодит нөхцөлд тохирсон" гэх агуулга нь харьцангуй байх зарчмын агуулгыг гаргах гэж оролдсон, харин шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх агуулга нь харьцангуй байх зарчмаас агуулгын хувьд ялгаатай" гэж тэмдэглэжээ¹⁶.

Зарим ном, сурах бичигт захиргааны шийдвэр "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх" зарчмын талаар авч үзэхдээ захиргааны шийдвэр "үндэслэлтэй гарах" зарчим хоорондын ялгааг тодорхой тайлбарлаагүй байдаг. Ийнхүү эдгээр зарчмуудын хоорондын холбоо хамаарал хангалттай тодорхой бус, "харьцангуй байх зарчмын ойлголт болон хэрэглээ нь Монгол Улсын захиргааны

¹⁵ 須藤陽子「比例原則と違憲審査基準—比例原則の機能と限界—」(立命館法学 2008 年 5・6 号(321・322号))267269

¹⁶ Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжиням, "Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх харьцангуй байх зарчим", эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2019), 7 дах тал.

эрх зүйд зүй зохистойгоор байр сууриа олоогүй” гэж зарим судлаачид дүгнэсэн байдаг¹⁷.

Нэр томьёо болоод онолын хувьд захиргааны эрх зүй дэх “proportionality principle” буюу харьцангуй байх зарчим нь гурван агуулга буюу элементээс бүрдэж, эдгээр нь өөр хоорондоо холбоо хамааралтай ч, тус бүр харилцан адилгүй байдаг. Гэвч ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заасан томьёолол нь онолын ойлголтыг бүрэн илэрхийлээгүй тул үүнээс үүдэн тус зарчмын хэрэглээтэй холбоотой тодорхой бус байдал үүсэх эрсдэлтэй. Энэ талаар Судлаач Т.Мөнх-Эрдэнэ өөрийн өгүүллийн дүгнэлт хэсэгт “..... хуульд заасан байдлын хувьд хууль зүйн техникийн асуудалтай буюу харьцангуй байх зарчмыг хуульд илэрхийлсэн байдал нь зохистой биш. Өөрөөр хэлбэл, тухайн "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон" гэдэг нь харьцангуй байх зарчмын агуулгыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй байхаас гадна нэг дор хоёр өөр агуулга бүхий зарчмыг хамтад нь оруулсан нь уг зарчмыг хэрэглэхэд алдаатай эсхүл бэрхшээлтэй болгох магадлалтай. Нөгөө талаас албан бус тайлбарт тусгагдсан агуулга нь бүрэн бус болоод эргэлзээтэй байна”¹⁸ гэжээ.

¹⁷ Мөн тэнд, 8 дах тал

¹⁸ Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжинням, “Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх харьцангуй байх зарчим”, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2019), 8 дах тал.

ХОЁР. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

2.1 ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЛЭЭ

Улсын Дээд шүүхийн цахим хуудсанд байршуулснаар 2014 оноос хойш тус шүүхийн шүүгч нар нийт 17 хэрэг маргаан дээр тусгай санал гаргасан байх бөгөөд үүнээс 11 нь захиргааны хэргийн маргаан байна. Эдгээр маргаанаас Н ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яаманд холбогдох захиргааны хэрэгт Монгол Улсын Дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхимын шүүгч Г.Банзрагч харьцангуй байх зарчмын хэрэглээтэй холбоотой асуудлаар дараах тусгай санал гаргасан.

“Захиргааны үйл ажиллагааны зорилго болон түүнд хүрэх арга хэрэгсэл нь хууль ёсны байхаас гадна зорилгод хүрэх арга хэрэгсэл нь харьцангуй буюу тохиромжтой, зайлиггүй шаардлагатай, зохистой байх ёстой. Үүнээс тохиромжтой гэдгийг тухайн арга хэрэгслээр тавьсан зорилгодоо хүрч чадахуйц байхыг, зайлиггүй гэдгийг тухайн арга хэрэгслээс өөр тавьсан зорилгодоо хүрэх аядуу арга байхгүй байхыг, харин зохистой гэдгийг тухайн арга хэмжээ нь хүрэх гэж буй зорилготойгоо нийцсэн байхыг ойлгоно.

Уг маргааны хувьд нэхэмжлэгч нь өмнө авсан холбогдох зөвшөөрлийн дагуу барагшун түүж бэлтгэсэн байх ба нэгэнт түүж бэлтгэсэн барагшууныг гадаадад гаргахаас татгалзаж байгаа нь захиргааны үйл ажиллагаа буюу шийдвэр зорилгодоо нийцээгүй. Тодруулбал, нэгэнт түүчихсэн, агуулахад байгаа барагшууныг гадаадад гаргахыг хориглосноор журмын зорилго

хангагдахгүй буюу барагшуны тархац, нөөц нэмэгдэхгүй тул зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан шийдвэр нь “тохиромжгүй”, энэ нь нөөцийг хамгаалах зорилгоор “зайлиггүй” авч хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл гэж үзэхээргүй, мөн тухайн арга хэмжээ нь хүрэх гэж буй зорилготойгоо нийцээгүй тул “зохисгүй” байна” гэж тайлбарласан¹⁹.

Харин өөр нэг маргааны хувьд шүүх захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ захиргааны эрх зүйн харьцангуй байх зарчмыг тайлбарласан байна. Тодруулбал, нэр бүхий нэхэмжлэгч нараас Х эрүүл мэндийн төвд Хот байгуулалт, хөгжлийн газраас олгосон архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг шүүхэд гаргасан.

Тус хүсэлтийг шийдвэрлэсэн 2022 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдрийн дугаар 128/ШЗ2022/9056 шүүгчийн захирамжаар захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй тухай зохицуулалт нь “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх зарчим” буюу “харьцангуй тэнцвэртэй байх зарчим”-тай холбогдоно, “аливаа захиргааны байгууллагын шийдвэр нь эрх олгох, эсхүл эрхийг хязгаарлах тохиолдолд тодорхой зорилготой байх, бодит нөхцөлд тохирсон зохистой хэмжээ хязгаартай байх ёстой бөгөөд энэ зарчмын үүднээс хуулиар хамгаалсан үнэт зүйл, эрх ашгуудын хооронд харилцан өрсөлдсөн шинжтэй зөрчилдөөн үүсвэл шүүх жинлэж, улмаар аль эрх, ашиг сонирхлыг эн тэргүүнд авч үзэж хамгаалах нь зүйтэйг тогтооно” гэж дүгнээд, эмнэлгийн зориулалт бүхий барилгад олгогдсон архитектур төлөвлөлтийн даалгаврын

¹⁹ Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны шүүх хуралдааны шүүгчийн тусгай санал, Дугаар 88, 2020.02.19 <https://www.supremecourt.mn/mn/printa?id=14014&tp=2&s=57>

биелэлтийг түдгэлзүүлснээр нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учрахаар байх тул хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ²⁰.

2.2. ЗАРЧМЫН ХЭРЭГЛЭЭНД ТУЛГАРЧ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Өмнөх хэсэгт захиргааны хэргийн шүүх хэрэгтэй холбоотой хүсэлтийг шийдвэрлэхдээ болон хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ тусгай санал гаргах замаар зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх зарчмыг хэрхэн хэрэглэснийг товч авч үзсэн бол энэ хэсэгт зарчмын хэрэглээтэй холбоотойгоор судлаачид ямар дүгнэлт хийсэн талаар авч үзье.

2018 онд ХЗҮХ-гээс хийсэн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”-нд зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр үндэслэл бүхий байх зарчим нь захиргааны хэргийн шүүхийн практикт хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ уг зарчмыг хэрэглэж буй байдал нь албан бус онолын тайлбараас зөрсөн, шүүгчид өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж байгааг нэг мөр болгож, хэрэглээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж дурджээ²¹. Мөн захиргааны хэргийн шүүхээс хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрүүдээс үзэхэд манай дийлэнх захиргааны байгууллага, албан тушаалтнуудын гаргасан захиргааны акт, шийдвэрүүд нь ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заасан "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчимд тулгуурладаггүй болох нь харагдаж байна²² гэж дүгнэжээ. Иймээс захиргааны хэргийн шүүх, шүүгч ЗЕХ-ийн тусгай зарчмын хэрэглээг нэмэгдүүлэх; захиргааны хэргийн шүүхээс хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д

²⁰ 2022 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдрийн дугаар 128/ШЗ2022/9056 шүүгчийн захирамж, Линк: <https://admincourt.gov.mn/cat03/490-shh-zahirgaany-aktyn-bieleltiyg-tgelzleh-hseltiyg-shiydverlehdee-zahirgaany-erh-zyn-harcanguy-tencvertey-bayh-zarchmyg-anhaarna.html>

²¹ ХЗҮХ, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, (2018), 6 дах тал.

²² Мөн тэнд 28 дах тал.

заасан "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" тусгай зарчмыг чанд баримтлах²³ гэсэн хоёр зөвлөмжийг өгсөн байна.

Харин судлаач Д.Ренчиндорж "Захиргааны ерөнхий хуулийн "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал" өгүүллийн дүгнэлт хэсэгтээ "эдгээр зарчмыг цаашид тунхаглал төдий биш, нэг талаас шүүх, шүүгч бодит байдлаар хэрэглэдэг, нөгөө талаас хуульч, өмгөөлөгчид нэхэмжлэлийн шаардлагаа эдгээр зарчимд үндэслэж гаргах байдлыг хэвшүүлэх нь ач холбогдолтой" болохыг тэмдэглэсэн байна²⁴.

Мөн судлаач Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжинням нарын хувьд дээрх зарчмын хэрэглээний асуудал нь захиргааны байгууллагатай холбоотой бус харин шүүх тус зарчмыг хэрхэн хэрэглэж байгаатай холбоотой ба ингэж авч үзэхдээ харьцангуй байх зарчмыг хэрэглэж буй шүүхийн шийдвэр нь өөрөө аливаа захиргааны байгууллага болон шүүгч удиртгал болгохуйц тодорхой тайлбарыг өгсөн байх нь зүйтэй²⁵. Түүнчлэн шүүхэд захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болзошгүй этгээдэд мэдэгдээгүй, эсхүл сонсох ажиллагаа явуулаагүй "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчимд нийцээгүй гэж үзэх хандлага байгаа ч формал эрх зүйн шаардлага болох захиргааны байгууллага шийдвэр гаргах ажиллагааны журам зөрчсөн нь дээрх зарчмыг зөрчсөн гэж үзэх шууд үндэслэл болохгүй юм²⁶ гэжээ.

²³ Мөн тэнд 30 дах тал.

²⁴ Д.Ренчиндорж "Захиргааны ерөнхий хуулийн "зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх" зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэсэн байдал", Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл (2018), 6-7 дах тал. Legaldata-aac унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/357>

²⁵ Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжинням, "Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх харьцангуй байх зарчим", эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2019), 11 дэх тал.

²⁶ Хууль тогтоомжийн хэрэглээ гарын авлага, (2012), 65-66 дах тал.

Дараах хэсэгт Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны шүүхэд ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д “заасан зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” зарчмыг хэрхэн тайлбарлаж хэрэглэсэн талаар шүүхийн тогтоолд дүн шинжилгээ хийе.

Шүүхийн шийдвэр 1: Ажлаас чөлөөлсөн маргаан

Г.О-ийн нэхэмжлэлтэй захиргааны хэргийг 2017 оны 12 сарын 11-ний УДШ-ийн шийдвэр

Хэргийн цйл баримт:

Монгол-Солонгосын политехникийн коллежийн захирал Г.О-г “Төсвийн тухай хууль зөрчиж төсвийн хөрөнгийг үргүй зарцуулж багш ажилчдын цалинг доод жишгээс илүү хэмжээгээр тогтоон өгч, санхүүгийн зөрчил удаа дараа гаргаж, байгууллагад хохирол учруулж, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулсан” гэсэн үндэслэлээр Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.4-г үндэслэн ажлаас халсан.

Нэхэмжлэгчийн хувьд “... захирлаар ажиллах хугацаанд ямар нэгэн байдлаар сахилгын зөрчил гаргаж, арга хэмжээ авахуулж байгаагүй тиймээс удаа дараа зөрчил гаргасан гэдэг нь үндэслэлгүй” гэж маргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

- Анхан шатны шүүх: Нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, ажлаас чөлөөлсөн тушаалыг хүчингүй болгон, нэхэмжлэгчийг ажил, албан тушаалд эгүүлэн тогтоож, ажилгүй байсан хугацааны цалин хөлстэй тэнцэх олговроос эрүүл мэнд, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг суутган тооцож олгохыг хариуцагчид даалгасан.
- Давж заалдах шатны шүүх: Хариуцагчийн давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисон.

- Хяналтын шатны шүүх: Хариуцагчийн давж заалдах гомдлыг хангалгүй орхив.

Дүн шинжилгээ:

Уг шүүхийн шийдвэрийн хувьд шүүх “ Гагцхүү энэхүү маргааны хувьд хариуцагч Төсвийн тухай хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.3-ыг буруу хэрэглэсэн, өөрөөр хэлбэл нэхэмжлэгчийн гаргасан гэх зөрчил нь уг зүйлд заасан төрийн албанд 10 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах хэмжээний ноцтой зөрчил биш байна. Хариуцагч нь нэхэмжлэгчтэй хөдөлмөрийн гэрээ байгуулаагүй атлаа Хөдөлмөрийн тухай хуулийг үндэслэн ажлаас халсан нь үндэслэлгүй. Иймээс маргаан бүхий акт нь ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заасан захиргааны үйл ажиллагаа “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” шаардлагыг хангаагүй байна.” гэж үзжээ.

Дээрх шүүхийн шийдвэрийг харьцангуй байх зарчмын гурван элемент болох зайлшгүй шаардлагатай байх, зохистой байх, харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шаардлагуудаар нэг бүрчлэн шалгая.

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

Зайлшгүй байх шаардлагын хүрээнд захиргааны байгууллага нь өөрийн зорилгодоо хүрэхийн тулд тохиромжтой бүхий л арга хэмжээнээс тухайн үед хамгийн хязгаарлагдмал хүрээнд бусдын эрхийг хязгаарласан арга хэмжээг сонгон хэрэглэх болон тухайн зорилгодоо хүрэх өөр арга хэмжээ байсан эсэх болон шүүх энэ шалгуурыг шалгасан эсэхийг авч үзнэ.

Шүүхийн шийдвэрт дурдагдсан үйл баримтаас үзвэл нэхэмжлэгч нь сахилгын зөрчил гаргасан боловч анх удаа сахилгын зөрчил гаргасан байна. Тиймээс анх удаа сахилгын зөрчил гаргасан хүнд хариуцлага тооцох нь зайлшгүй боловч заавал ажлаас халж төрийн албанд эргэж орох эрхгүйгээр халах шаардлага байгаагүй гэж үзэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, сахилгын шийтгэл ногдуулахдаа

ажлаас халахаас өөр төрлийн шийтгэл ногдуулах боломжтой байхад ажлаас халах шийдвэр гаргасан нь энэхүү шийдвэр нь зайлшгүй шаардлагатай байгаагүйг харуулж байна.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

ЗЕХ-ийн 4.2.5-д заасан зарчмын хүрээнд аливаа захиргааны шийдвэр зохистой буюу тухайн шийдвэрийн зорилго, түүнд хүрэх арга зам хоорондоо тохирсон буюу зохистой түвшинд байх ёстой.

Гэтэл шүүхээс маргаан бүхий захиргааны актын хууль ёсны зорилго юу болохыг дурдаагүй байна. Угтаа энэ зарчмын хүрээнд аливаа захиргааны актын зорилго, түүнд хүрэхийн тулд авсан арга хэмжээ хоорондоо зохистой харьцаатай байна уу гэдгийг шалгах ёстой ч ямар зорилгод хүрэх гэж байгааг нь тодруулалгүйгээр дүгнэлт хийсэн байна.

Мөн шүүхийн шийдвэрт дурдагдсан үйл баримтаас үзвэл Нийслэлийн Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчийн “Зөрчлийг арилгуулах тухай” албаншаардлагаар тусполитехникийн коллежийн захирал зөрчил гаргасан нь тогтоогдсон байх боловч ямар хэмжээний хохирол учирсан талаар шүүхүүд авч үзээгүй байна.

Харин УДШ “... төрийн албанд 10 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах хэмжээний ноцтой зөрчил биш байна.” гэж зохистой байх шалгуурыг агуулгын хувьд хангаагүй болохыг дүгнэсэн боловч ямар учраас, ямар үндэслэлээр төрийн албанд 10 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах хэмжээний ноцтой зөрчил биш гэж үзсэн нь тодорхойгүй байна.

Өөрөөр хэлбэл нэхэмжлэгч анхны удаа сахилгын зөрчил гаргасан учраас уу эсхүл түүний гаргасан зөрчлийн учруулсан хохирлын хэмжээ буюу түүний гэм буруугийн хэмжээ бага байсан уу гэдгийг шүүх дүгнэлгүйгээр захиргааны авсан арга хэмжээг зөрчлийн хэмжээтэй тохирохгүй байна гэдгийг дүгнэсэн байна.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг
хангасан эсэх

Харьцангуй байх зарчмын хувьд тухайн захиргааны байгууллагын авч буй арга хэмжээнд өртөгдөж буй хувийн эрх ашиг нь тухайн арга хэмжээг авах болсон шалтгаан болох нийтийн эрх ашигтай тэнцвэрт байдалд буюу аль нэг нь илүү хохирч байгаа эсэхийг шалгадаг. Энэхүү шүүхийн шийдвэрийн хувьд хариуцагчийн гаргасан төрийн албанд 10 жилийн хугацаанд эргэж орох эрхгүйгээр халах шийдвэр болон нэхэмжлэгчийн хөндөгдөж буй эрх ашгийг харьцуулж үзэх юм.

Энэхүү маргааны хувьд нэхэмжлэгчийн Үндсэн хуулиар олгогдсон хөдөлмөрлөх эрхэд халдаж байх бөгөөд дээр дурдсанчлан өөр төрлийн сахилгын шийтгэл ногдуулах замаар түүнд хариуцлага тооцох боломжтой байхад түүний үйлдсэн зөрчилд хүндэдсэн шийтгэл ногдуулсан нь түүний хувийн эрх ашигт хэт халдсан буюу захиргааны авсан арга хэмжээ нь харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байж чадахгүй байна.

Шүүхийн шийдвэр 2: Сахилгын зөрчил ногдуулсан маргаан

Засаг даргын тамгын газар (ЗДТГ)-ын дарга Н.П-гийн нэхэмжлэлтэй, Хөвсгөл Аймгийн Цэцэрлэг сумын засаг даргад холбогдох захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2019 оны 4 сарын 22-ны өдрийн 114 дүгээр тогтоол

Хэргийн цйл баримт:

Хөвсгөл аймгийн Цэцэрлэг сумын Засаг даргын 2018 оны 07 сарын 27-ны өдрийн Б/01 дугаар “ЗДТГ-ын дарга Н.П-д сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай” захирамжаар “2016, 2017 оны үйл ажиллагааны үнэлгээгээр ЗДТГ-ын ажил 2 жил дараалан хангалтгүй дүгнэгдсэн, удирдлагаас өгсөн даалгавруудыг удаа дараа биелүүлээгүй, ажил сайжруулах тал дээр ямар нэгэн санал санаачилга гарган ажилладаггүй” гэх үндэслэлээр сумын ЗДТГ-ын дарга Н.П-г гурван сарын цалинг тус бүр 20 хувиар бууруулах сахилгын шийтгэлийг ногдуулжээ.

ЗДТГ-ын дарга албан тушаалтай, Н.П нь ТЗ-7-5 зэрэглэлээр цалинжиж, хавсран ажилласны 40, удаан жилийн 15, нууц хадгалалтын 15 хувийн нэмэгдлийг тус тус авч бөгөөд түүнд сахилгын шийтгэл ногдуулж төрийн алба хаасан хугацааны нэмэгдлийг 10 хувь, нууц хадгалалтын нэмэгдлийг 10 хувь, ажил хавсран гүйцэтгэсний нэмэгдлийг 20 хувь болгон тус тус бууруулсан байна.

Улмаар Хөвсгөл аймгийн Цэцэрлэг сумын Засаг даргад холбогдуулан “Цэцэрлэг сумын Засаг даргын 2018 оны 07 сарын 27-ны өдрийн Б/01 дугаар “ЗДТГ-ын дарга Н.П-д сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай”, 2018 оны 07 сарын 30-ны өдрийн Б/02 дугаар “ЗДТГ-ын дарга Н.П-д цалингийн нэмэгдэл бууруулах тухай” захирамжуудыг хүчингүй болгуулах” шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг нэхэмжлэгч Н.П тус шүүхэд гаргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Хөвсгөл аймаг дах Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 13 дугаар шийдвэрээр: нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, сахилгын шийтгэл ногдуулах тухай, цалингийн нэмэгдэл бууруулах тухай захирамжуудыг тус тус хүчингүй болгож шийдвэрлэжээ.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 221/МА2019/0046 дугаар магадлалаар: Хөвсгөл аймаг дах Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож, хариуцагчийн гаргасан давж заалдах гомдлыг хангаж шийдвэрлэжээ.

Хяналтын шатны шүүх: ““Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль”, “Авилгын эсрэг хууль”-иудыг үндэслэн холбогдох нэмэгдлүүдийг төрийн захиргааны албан хаагчдад Засгийн газраас тогтоосон журмын дагуу албан тушаалын үндсэн цалин хөлснөөс нь гадна хуулиар тусгайлан нэмэлт чиг үүрэг хариуцсанах нь төлөө олгож байгаа юм. Иймд, сүүлд батлагдсан хуулийг

хэрэгжүүлж, эрх бүхий этгээдийн шийдвэрээр нэхэмжлэгчид олгосон нэмэгдлийг өмнөх дээр дурдсан Засгийн газрын 1995 оны 96 дугаар тогтоолоор хязгаарлаж нэхэмжлэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан нь буруу.” гэж үзэн Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалд өөрчлөлт оруулж Хөвсгөл аймгийн Цэцэрлэг сумын Засаг даргын маргаан бүхий 2018 оны 07 дугаар сарын 30-ны өдрийн Б/02 буюу нэмэгдэл бууруулах захирамжийг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийн зарим буюу мөн Засаг даргын 2018 оны 07 дугаар сарын 27-ны өдрийн Б/01 буюу сахилгын шийтгэл ногдуулсан захирамжийг хүчингүй болгуулах тухай шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгов.

Дүн шинжилгээ:

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

Үйл баримтын хувьд нэхэмжлэгч 2016, 2017 оны үйл ажиллагааны үнэлгээгээр ЗДТГ-ын ажил 2 жил дараалан хангалтгүй дүгнэгдсэн, 2018 оны эхний хагас жилийн үр дүнгийн гэрээгээр “С” үнэлгээ авсан, ийнхүү “С” үнэлгээтэй атлаа “2018 оны 2 дугаар улирлын ажлын үр дүнгээр А, В үнэлгээтэй дүгнэгдсэн ажилтнуудад урамшуулал олгох тухай” 2018 оны 06 дугаар сарын 22-ны өдрийн Б/07 дугаар тушаалаар өөртөө 1 сарын 40 хувийн урамшуулал олгохоор шийдвэрлэсэн нь хэд хэдэн сахилгын зөрчилд тооцогдоно.

Иймд хэд хэдэн сахилгын зөрчил гаргасан нэхэмжлэгчид түүний гаргасан сахилгын зөрчлийн шинж байдал, хэр хэмжээг харгалзан үзэж, түүний 3 сарын цалинг тус бүр 20 хувиар бууруулж шийдвэрлэсэн нь зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан байна.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

Зайлшгүй байх шаардлагын хүрээнд захиргааны байгууллага нь өөрийн зорилгодоо хүрэхийн тулд тохиромжтой бүхий л арга хэмжээнээс тухайн үед хамгийн хязгаарлагдмал хүрээнд бусдын эрхийг хязгаарласан арга хэмжээг сонгон хэрэглэх болон тухайн

зорилгодоо хүрэх өөр арга хэмжээ байсан эсэх болон шүүх энэ шалгуурыг шалгасан эсэхийг авч үзнэ.

Төрийн албан хаагчийн сахилгын шийтгэл нь хуульд зааснаар хэд хэдэн үндсэн хэлбэрүүдтэй байх бөгөөд зөрчлийн шинж чанарт нь тохируулан ногдуулдаг. Дээрх маргааны хувьд сумын ЗДТГ-ын дарга Н.П-г 2 жил дараалан хангалтгүй үнэлгээ авсан, хууль бусаар өөртөө нэмэгдэл олгосон үйлдэлд нь гурван сарын цалинг тус бүр 20 хувиар бууруулах сахилгын шийтгэлийг ногдуулсан нь төрийн албан хаагчид хэт хүнд шийтгэл ногдуулаагүй байх бөгөөд зохистой буюу зорилгодоо нийцсэн байна гэж үзэж болохоор байна.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг хангасан эсэх

Хөвсгөл аймгийн Цэцэрлэг сумын Засаг даргын Б/02 дугаар “ЗДТГ-ын дарга Н.П-д цалингийн нэмэгдэл бууруулах тухай” захирамжаар сумын ЗДТГ-ын дарга Н.П-ийн төрийн алба хаасан хугацааны нэмэгдлийг 10 хувь, нууц хадгалалтын нэмэгдлийг 10 хувь, ажил хавсран гүйцэтгэсний нэмэгдлийг 20 хувь болгон тус тус бууруулсан нь нэхэмжлэгчийн ажлын үр дүнгийн гүйцэтгэлээс хамааралгүй буюу түүний хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу заасан хэмжээгээр авч байгаа нэмэгдлийг засаг даргын захирамжаар бууруулж буюу хуулиас давсан үр дагавар бүхий захирамж гаргасан байгаа нь нэхэмжлэгчийн эрх ашгийг илүү хохироосон байх тул харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг хангаагүй байна.

Шүүхийн шийдвэр 3: Шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлсэн маргаан

П.Д-ийн нэхэмжлэлтэй, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (ШЕЗ)-д холбогдох захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2019 оны 12 сарын 18-ны өдрийн 430 дугаар тогтоол

Хэргийн цйл баримт:

Нийслэлийн Прокурорын газрын 2018 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 201701000004 дүгээр прокурорын тогтоолоор шүүгч

П.Д-д холбогдуулан эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татсан байх бөгөөд П.Д-аас энэхүү тогтоолыг эс зөвшөөрч, дээд шатны прокурорт гомдол гаргасан. Харин дээд шатны прокуророос яллагдагчаар татах эсэх эцсийн шийдвэр гараагүй байхад ШЕЗ-ийн 2019 оны 3 дугаар сарын 07-ны өдрийн 30 дугаар тогтоолоор шүүгч П.Д-ийн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж, улмаар 2019 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 44 дүгээр зарлиг гарч миний бүрэн эрх түдгэлзүүлсэн.

Улмаар Нэхэмжлэгч П.Д-аас ШЕЗ-ийн 2019 оны 3 дугаар сарын 07-ны өдрийн 30 дугаар тогтоолыг хууль бус байсан болохыг тогтоолгох нэхэмжлэл гаргаж, нэхэмжлэлийн үндэслэлээ “хариуцагч зорилгодоо нийцээгүй шийдвэр гаргасан, тогтоол гаргахдаа хүчин төгөлдөр болоогүй прокурорын тогтоолд үндэслэсэн, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг зөрчсөн, шийдвэр гаргах ажиллагааны журам зөрчсөн” гэж маргасан.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019 оны 09 дүгээр сарын 04-ний өдрийн 120/ШШ2019/0541 дүгээр шийдвэрээр Монгол Улсын ШЕЗ-д холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэгч П.Д-ийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэжээ.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 221/МА2019/0565 дугаар магадлалаар Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019 оны 09 дүгээр сарын 04-ний өдрийн 128/ШШ2019/0541 дүгээр шийдвэрийг хэвээр үлдээж, давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэжээ.

Хяналтын шатны шүүх “Нэхэмжлэгчийн “яллагдагчаар татсан тогтоолыг эс зөвшөөрч, дээд шатны прокурорт гомдол гаргаж байсан тул эцсийн шийдвэр гараагүй байхад хуралдсан” тухай гомдол

үндэслэлтэй байна. Гэвч маргаан бүхий 30 дугаар тогтоол хууль зөрчсөн болох нь тогтоогдож байх боловч түүний улмаас нэхэмжлэгч эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөөгүй гэж үзлээ. Учир нь нэхэмжлэгчийн тайлбарласнаар Улсын Ерөнхий прокурорын 2019 оны 04 дүгээр сарын 02-ны өдрийн “Хариу мэдэгдэх хуудас”-аар эцсийн шийдвэр гарсан буюу нэхэмжлэгчид эрүүгийн хэрэг үүсгэж, яллагдагчаар татсан тогтоолыг хүчингүй болгоогүй тул бодит нөхцөл байдал өөрчлөгдөхгүй, нэхэмжлэгчийн эрх сэргэхгүй юм.” гэж үзэж анхан болон давж заалдах шүүхүүдийн дүгнэлтийг өөрчилж, нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон шийдлийг хэвээр үлдээв.

Дүн шинжилгээ:

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

ШЕЗ дээд шатны прокурорын яллагдагчаар татах эсэх шийдвэр эцэслэгдэн гарахаас өмнө нэхэмжлэгчийн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг гаргасан нь бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй гэж дүгнэх боломжтой. Учир нь нэхэмжлэгчийг яллагдагчаар татсан эсэх нь тодорхой болоогүй байсан төдийгүй онолын хувьд зайлшгүй түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх шаардлагагүй байсан гэж үзэх боломжтой.

Хэдийгээр прокуророос яллагдагчаар татах тогтоолоо цуцлаагүй боловч захиргааны акт гарах үед тухайн захиргааны актыг гаргах зайлшгүй шаардлага үүсээгүй байсан тул зайлшгүй байх шаардлагыг хангаагүй байна.

Түүнчлэн шүүхийн тогтоолын үндэслэх хэсэгт *“ШЕЗ-ийн тус шийдвэр жишиг болбол Монгол Улсын шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд Прокурорын байгууллага халдаж болох маш том орон зайг үүсгэсэн байна. Үүнийг шүүх Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.5 болон Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулсан гэж үзэх үндэслэлгүй.”* гэсэн нь ач холбогдолтой дүгнэлт болсон байна.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

Захиргааны байгууллага нь шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг хамгаалах, шүүхийн нэр төрийг сэвтүүлэхгүй байхыг зорьсон байж болох юм. Гэсэн хэдий ч яллагдагчаар албан ёсоор татагдаагүй шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх нь тухайн арга зам нь зорилгодоо нийцээгүй төдийгүй шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлсөн байна. Мөн шүүхийн тогтоолын хувьд ШЕЗ-ийн үйл ажиллагаа нь тухайн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаа, зорилгод нийцээгүй байна гэдгийг тодорхой дүгнэсэн нь ач холбогдолтой байна.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг хангасан эсэх

ШЕЗ-ийн энэхүү шийдвэрийг гаргасан нь тухайн маргаан бүхий нөхцөл байдлыг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд шүүгчээс хуульд заасан бүрэн эрхээ эдлэн шүүн таслах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх явдлыг түр зогсоох замаар хэн бүхэн хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хангаж, шүүх болон шүүгчдэд итгэх олон нийтийн итгэлийг хамгаалахыг зорьсон бөгөөд энэхүү зорилгодоо хүрэхээр нэхэмжлэгчийн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх санал гаргасан байна.

Гэсэн хэдий ч прокурорын яллагдагчаар татсан тогтоол эцэслэн гарахаас өмнө ШЕЗ санал хүргүүлсэн нь түүний яллагдагчаар татагдах хүртэлх хугацааны цалин хөлсөө авах, хөдөлмөрлөх эрх нь зөрчигдөх төдийгүй, түүний хариуцсан хэрэг маргаанууд ч хойшлох, шийдвэрлэгдэхгүй удах зэрэг шүүхээр үйлчлүүлж буй иргэдэд хүндрэлтэй нөхцөл байдлыг үүсгэх үр дагавартай. Өөрөөр хэлбэл, тухайн шүүгч бодитоор яллагдагчаар татагдаагүй байхад дээрх актыг гаргасан нь бодитоор нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн асуудал үүсээгүй байхад тухайн шүүгчийн хувийн эрх ашигт халдсан байна.

Шүүхийн шийдвэр 4: Газрын маргаан

ТТК ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй, Говь-Алтай аймгийн Засаг даргад холбогдох захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2020 оны 2 сарын 10-ны өдрийн 72 дугаар тогтоол

Хэргийн цйл баримт:

Аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор Алтай хотын инженерийн шугам, сүлжээ бүхий бүсийн “Газар зохион байгуулалтын 2018 оны төлөвлөгөө”-г баталж, тогтоолын хавсралтаар 420,000м² газрыг орон сууцны зориулалтаар эзэмшүүлэхээр газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг баталж, ТТК ХХК шалгарч Солонго хороололд 20,524 м² газрыг хаус барих зориулалтаар 15 жилийн хугацаатай эзэмшүүлж, газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ олгож, газар эзэмшүүлэх гэрээ байгуулсан.

ТТК ХХК-нд эзэмшүүлсэн 16 айлын хаус барих газартаа 5 айлын хаус барих явцад аймгийн Засаг даргын захирамжаар Барилгын тухай хуульд заасны дагуу барилгын ажил эхлэх зөвшөөрөл аваагүй, барилга угсралтын ажил эхлүүлсэн, барилгын ажлыг зураг төсөлгүйгээр гүйцэтгэсэн болон газар эзэмших гэрээний нөхцлийг ноцтой зөрчсөнү гэх үндэслэлээр ТТК ХХК-ийн газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгосон байна. Ингэхдээ гэрээ дүгнэх 1 жилийн хугацаа болоогүй байхад буюу гэрээ байгуулагдсанаас хойш 10 сарын дараа маргаан бүхий актыг гаргасан байна.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Говь-Алтай аймаг дах Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019 оны 08 дугаар сарын 30-ны өдрийн 112/ШШ2019/0023 дугаар шийдвэрээр: нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019 оны 11 дүгээр сарын 06-ны өдрийн 570 дугаар магадлалаар: Говь-Алтай аймаг дах Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 112/

ШШ2019/0023 дугаар шийдвэрийг хүчингүй болгож, “Товь-Алтай аймгийн Засаг даргын 2019 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн А/173 дугаартай “Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох тухай” захирамжийн “ТТК” ХХК-д холбогдох хэсгийг хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгон, нэхэмжлэгчийн төлөөлөгчийн гаргасан давж заалдах гомдлыг хангажээ.

Хяналтын шатны шүүх: “Хариуцагч нь нэхэмжлэгч “ТТК” ХХК-ийн газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгохдоо ГтХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1.1-д заасан хуулийн урьдчилсан нөхцөл бодит байдалд бий болоогүй буюу бүрэн тогтоогдоогүй байхад маргаан бүхий акт болох А/173 дугаар захирамжийг гаргасан нь хууль бус байна. Мөн нэхэмжлэгч нь гэрээний 3.9.2-т заасан цүргийг зөрчсөн гэх үндэслэлийн тухайд, газар эзэмшүүлэгч буюу хариуцагч захиргааны байгууллагын цүгээс энэхүү гэрээний цүргийн хэрэгжилтэд хэрхэн хяналт тавьсан, гэрээний цүргийн зөрчлийг арилгах талаар ямар шаардлага тавьсан, түүнийг нь газар эзэмшигчийн цүгээс хэрхэн яаж удаа дараа буюу ноцтойгоор зөрчсөн зэрэг нь тодорхойгүй, гэрээг дүгнээгүй, гэрээ дүгнэх 1 жилийн хугацаа болоогүй байхад буюу гэрээ байгуулагдсанаас хойш 10 сарын дараа маргаан бүхий актыг гаргасан нь захиргааны акт “бодит нөхцөлд тохироогүй”, нэг цүгээр хэлбэл, хариуцагч өөрөө гэрээгээр хүлээсэн цүргээ бүрэн биелүүлээгүй атлаа нэхэмжлэгчийг буруутгасан нь хуульд нийцээгүй байна.” гэж үзэн магадлалыг хэвээр үлдээж, хариуцагчийн хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хангахгүй орхив.

Дүн шинжилгээ:

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

Улсын Дээд шүүх энэхүү хэргийн тухайд “нэхэмжлэгчийн цүгээс маргаан бүхий газар дээрээ шалгарсан төслийнхөө дагуу хөрөнгө оруулалт хийж, хэд хэдэн амины орон сууц барьсан, газрыг зориулалтын дагуу ашиглаж эхэлсэн буюу гэрээнд заасан эрх, цүргээ бодитойгоор хэрэгжүүлж эхэлсэн байхад хариуцагчийн

зүгээс газар эзэмшигчид сануулж, мэдэгдэлгүйгээр түүний эрхэд шууд халдаж байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5. “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх” гэсэн захиргааны үйл ажиллагааны зарчмыг зөрчсөн” гэж үзжээ.

УДШ-ийн тогтоолын дээрх хэсгээс үзвэл захиргааны байгууллагын зорилго юу байсан, түүндээ нийцэх тохиромжтой арга хэрэглэсэн эсэхийг тухайлан авч үзээгүй ч агуулгын хувьд ИТХ-ын шийдвэрийн дагуу орон сууц барих ажлыг зохион байгуулах нь Засаг даргын үүрэг, зорилго байтал түүний дагуу ажилласан ажил гүйцэтгэгчийн эрхэд халдсан гэдэг агуулгыг тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, Засаг дарга нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 60.1.2-т заасны аймгийн ИТХ-аас гаргасан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг хариуцан зохион байгуулж, үр дүнг хариуцах бүрэн эрхийнхээ хүрээнд холбогдох хууль тогтоомж болон гэрээний дагуу ИТХ-ын шийдвэрийг биелүүлж орон сууц бариулах байтал тухайн зорилгыг биелүүлэхэд шаардлагатай тохиромжтой арга хэмжээ аваагүй байна. Мэдээж хэрэг захиалагчийн зүгээс холбогдох шаардлагыг тавих нь зүйтэй ч гэрээнд заасан хугацаанд гэрээг дүгнэх ёстой атал гэрээг дүгнэх хугацаанаас өмнө гэрээг дүгнэж, нэхэмжлэгчид олгосон эрхийг цуцалсан нь гэрээний эрх зүйн *pacta sunt servanda* буюу гэрээг заавал дагаж мөрдөх зарчмыг захиргааны байгууллага өөрөө зөрчсөн байгаа юм. Иймд захиргааны эрх цуцалсан үйл ажиллагааг зайлшгүй шаардлагатай байсан гэж үзэхгүй.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

Захиргааны байгууллагын зорилго нь дээр дурдсанчлан хууль тогтоомжийн дагуу ИТХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх байсан. Энэхүү зорилгодоо хүрэхийн тулд гүйцэтгэгч талтай байгуулсан гэрээг дүгнэсэн нь арга замын хувьд зохистой боловч энэхүү арга хэмжээг зохистой цаг хугацаанд нь аваагүй байна. Тиймээс

зохистой байх шалгуурыг хангасан гэж үзэх боломжгүй.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг
хангасан эсэх

Захиргааны байгууллага нь дээрх арга хэмжээг зөв авснаар ИТХ-ын шийдвэрийн дагуу орон сууц баригдах буюу нийтийн эрх ашиг хангагдах үр дагавартай боловч энэхүү арга хэмжээг буруу цаг үед авснаар нэг талдаа орон сууц баригдах ажлын явц сунжирч нийтийн эрх ашигт хохиролтой, нөгөө талдаа гүйцэтгэгч компани зүй ёсоор үйл ажиллагаагаа явуулах боломжгүй болох үр дагавартай байна. Иймд харилцан тэнцвэртэй байх шалгуур хангагдаагүй төдийгүй нийтийн болон хувийн эрх ашиг аль аль нь зөрчигдсөн байна гэж үзэх үндэслэлтэй.

Шүүхийн шийдвэр 5: 36 сарын тэтгэмжтэй холбоотой маргаан

Ж.Ж-ын нэхэмжлэлтэй, Монгол Улсын засгийн газарт холбогдох захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2023 оны 05 сарын 15-ны 35 дугаар тогтоол

Хэргийн цйл баримт:

Төрийн албаны тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-д “Төрийн улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгох үндэслэлээр чөлөөлөгдсөн бол үндсэн цалингийн дунджаас ажилласан хугацааг нь үндэслэн тооцож нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийг олгоно. Нэг удаагийн буцалтгүй тусламжийн дээд хэмжээ нь 36 сарын үндсэн цалингийн дунджаас хэтрэхгүй байна. Нэг удаагийн буцалтгүй тусламж тооцох цалингийн дундаж хэмжээ болон олгох шалгуур нөхцөлийг тодорхойлсон журмыг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн засгийн газар тогтооно.” гэж заасны дагуу МУЗГ-ын 2019 оны 07 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Төрийн албан хаагчид өндөр насны тэтгэвэрт гаргахад нэг удаагийн буцалтгүй тусламж олгох журам”-ыг баталсан.

Уг журмын 1.2-т “Эрүүл мэндийн болон боловсролын салбарын

хуульд заасан шалгуур, нөхцөлд хамаарах төрийн үйлчилгээний албан хаагч болон төрийн тусгай албан хаагчаас бусад энэ журмын үйлчлэлд хамаарах төрийн албан хаагч нийтдээ 5 жил, үүнээс сүүлийн 3 жил төрийн албанд тасралтгүй ажилласан тохиолдолд нэг удаагийн буцаалтгүй тусламж авах эрх үүснэ.”, 2.1-д “Нэг удаагийн буцаалтгүй тусламж тооцох үндсэн цалингийн хэмжээг тогтоохдоо тухайн албан тушаалын үндсэн цалингийн сүүлийн 3 жилийн дунджаар тооцно.” гэж тус тус заажээ.

Нэхэмжлэгч Ж.Ж нь 1983-2019 он хүртэл төрийн албанд ажилласан бөгөөд 2019 онд төрийн албанаас чөлөөлөгдсөн. 2021 оны 4 дүгээр сарын 13-ны өдрөөс дахин төрийн албаны гүйцэтгэх албан тушаалд 22 сар ажилласан. Нийтдээ төрийн албанд 39 жил, 5 сар ажилласан. Дээрх Засгийн газраас баталсан журмын дагуу нэг удаагийн буцаалтгүй тусламж авахын тулд дахин нэг жил ажиллах шаардлага үүссэн бөгөөд нэхэмжлэгч нь энэхүү хугацааг хүлээх боломжгүй гэж тайлбарласан байна.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн анхан шатны журмаар 2023 оны 03 дугаар сарын 20-ны өдрийн ШШ2023/0001 дугаартай шийдвэр “нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн”

Хяналтын шатны шүүх “Төрийн албаны тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-ээр хууль тогтоогчоос Засгийн газарт журам батлах эрх олгосон ба уг зүйлийн “Төрийн улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгох үндэслэлээр чөлөөлөгдсөн бол үндсэн цалингийн дунджаас ажилласан хугацааг нь үндэслэн тооцож нэг удаагийн буцаалтгүй тусламжийг олгоно. Нэг удаагийн буцаалтгүй тусламжийн дээд хэмжээ нь 36 сарын үндсэн цалингийн дунджаас хэтрэхгүй байна.” гэсэн эхний хоёр өгүүлбэр нь эрх олгосон хуулийн буюу Засгийн газрын батлах журмын агуулга, зорилго, хүрээг тодорхойлж байна. Тухайлбал, уг хуулийн зорилго нь төрийн албан хаагчид өндөр насны тэтгэвэрт гарахад нь буцаалтгүй тусламж олгоход чиглэгдэх

бөгөөд хамрах хүрээ нь “улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч байна”, тусламжийг “үндсэн цалингийн дунджаас ажилласан хугацааг нь үндэслэн тооцох” ба дээд хэмжээ нь “36 сарын үндсэн цалингийн дунджаас хэтрэхгүй” бөгөөд зөвхөн нэг удаа олгох хязгаарыг заажээ. Мөн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-ийн удаах буюу сүүлийн өгүүлбэрээр нэг удаагийн буцалтгүй тусламж тооцох “цалингийн дундаж хэмжээ” болон “олгох шалгуур нөхцөл”-ийг тодорхойлсон журмыг Засгийн газар батлахаар заасан. Гэвч журмын 1.2-т “... энэ журмын үйлчлэлд хамаарах төрийн албан хаагч нийтдээ 5 жил, үүнээс сүүлийн 3 жил төрийн албанд тасралтгүй ажилласан тохиолдолд нэг удаагийн буцалтгүй тусламж авах эрх үүснэ” гэсэн нь ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5. “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон байх” зарчмыг зөрчсөн гэж үзэж нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Дүн шинжилгээ:

Хяналтын шатны шүүхээс үндэслэх хэсэгтээ “Төрийн албаны тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-д заасан нэг удаагийн буцалтгүй тусламж нь мөн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1.1-д заасан төрийн албан хаагчид төрөөс үзүүлэх нийтлэг баталгааны нэг бөгөөд зорилго нь төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмыг хангах үүднээс тус албанд тасралтгүй, олон жил ажилласан иргэнийг урамшуулах зорилгоор өндөр насны тэтгэвэрт гарахад нь төрөөс нэг удаа дэмжлэг үзүүлэх явдал юм.” гэж маргаан бүхий актын зорилгыг тогтоож, “Зорилгодоо нийцсэн гэдэг нь төрийн/захиргааны хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь тавьсан зорилгодоо хүрэхүйц тохиромжтой байхыг ойлгох ба хэрэв хэд хэдэн арга хэмжээ зорилгодоо нийцсэн бол тэдгээрээс нийтэд хамгийн бага дарамт учруулахуйцыг нь сонгохыг зайлшгүй буюу “бодит нөхцөлд тохирсон” гэж үзнэ.” гэж тодорхойлсон нь шүүхээс энэхүү ойлголтыг хэрхэн ойлгож хэрэглэх талаар жишиг болохуйц байдлаар авч үзсэн ач холбогдолтой байна.

Түүнчлэн шүүхээс “Журмын 1.2 дах хэсэгт “төрийн албан хаагч нийтдээ 5 жил, үүнээс сүүлийн 3 жил төрийн албанд тасралтгүй ажилласан” тохиолдолд нэг удаагийн буцалтгүй тусламж авахаар хязгаарлан заасан нь сүүлийн 3 жил төрийн албанд тасралтгүй ажиллаагүй боловч нийт 5-аас дээш, тухайлбал 10-30 жил ажилласан иргэн тусламж авах боломжгүй байгаа нь уг арга хэмжээний зорилгод нийцээгүй, бодит нөхцөлд тохироогүй ... гэж үзэхээр байна.” гэж үзжээ.

Судлаачдын зүгээс Улсын Дээд шүүхийн дүгнэлтийг маш ач холбогдол бүхий чухал дүгнэлт болсон гэж үзэж байгаа бөгөөд шүүхийн зүгээс ЗЕХ-ийн 4.2.5-д заасан зарчимтай холбон тэдгээрийг хэрхэн ойлгохтой холбон тайлбарласан нь сайшаалтай байна. Харин энэхүү судалгааны хувьд онолын хувьд холбогдох элементүүдийг хангасан эсэхийг шалгая.

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

Захиргааны зүгээс захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах нь зайлшгүй байсан боловч тухайн хэм хэмжээний зохицуулалтыг заавал сүүлийн 3 жил ажиллаж байж буцалтгүй тусламж авах эрхтэй байхаар зохицуулах зайлшгүй шаардлага байгаагүй гэж харж байна. Учир нь Төрийн албаны тухай хуулиар буцалтгүй тусламжийн ерөнхий зохицуулалтыг хийж, Боловсролын ерөнхий хууль, Шинжлэх ухаан технологийн тухай хууль, Төмөр замын тээврийн тухай хууль зэргээр нийт хэдэн жил ажилласан төрийн албан хаагчид энэхүү буцалтгүй тусламжийг олгох талаар зохицуулсан атал дээрх журмаар нэмэлт шалгуур тогтоосон байгаа юм.

Иймд хуулиар нэгэнт тусгайлсан шалгуур тавигдсан төрийн албан хаагчдад нэмэлтээр журмаар дахин шалгуур тавьсан нь захиргааны байгууллага иргэний эрхийг боломжит бага түвшинд хязгаарласан гэж үзэхээргүй буюу дээрх зохицуулалт нь зайлшгүй шаардлагатай биш байна гэж үзлээ.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

Төрийн албан хаагч буцалтгүй тусламж авахад тавигдах шаардлагыг зохицуулах шаардлагатай боловч энэхүү харилцааг зохицуулах зорилгодоо хүрэхийн тулд “сүүлийн 3 жил ажилласан” гэх шалгуур нь зарим тохиолдолд зохистой байх шалгуурыг хангахгүй байж болно. Тодруулбал, нэхэмжлэгчийн нэгэн адил 20, 30 жил ажилласан төрийн албан хаагчид нэмэлтээр дахин шалгуур тавих нь зохисгүй юм. Мэдээж хуулиар тусгайлсан шалгуур тавигдаагүй төрийн албан хаагчийн хувьд нийт хэдэн жил ажилласан байх зэрэг шалгуурыг нэгдсэн байдлаар тусгах шаардлага байгааг үгүйсгэх аргагүй.

Иймд энэхүү журмын зохицуулалт зохистой байх шалгуурыг хангахын тулд төрийн албан хаагчийн төрд ажилласан жилийг түүнд олгох буцалтгүй тусламжтай нь харилцан хамааралтай байх байдлаар зохицуулах нь зүйтэй гэж судлаачдын баг үзлээ.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг хангасан эсэх

Харьцангуй байх зарчмын хувьд тухайн захиргааны байгууллагын авч буй арга хэмжээнд өртөгдөж буй хувийн эрх ашиг нь тухайн арга хэмжээг авах болсон шалтгаан болох нийтийн эрх ашигтай тэнцвэрт байдалд буюу аль нэг нь илүү хохирч байгаа эсэхийг шалгадаг.

Дээрх хэм хэмжээний актын хувьд нэгэнт хуулиар тусгайлан тавьсан шалгуурыг хангасан төрийн албан хаагчдын хувьд нэмэлт шалгуур тавигдах замаар буцалтгүй тусламжаа авахад илүү хүндрэлтэй болгож байна. Улмаар төрийн албан хаагчийн нийгмийн баталгааг хангах замаар нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үндсэн зорилгодоо хүрэх бус харин зорилгоосоо хазайсан зохицуулалт болжээ.

Шүүхийн шийдвэр 6: Захиргааны хэм хэмжээний акттай холбоотой маргаан

Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төв ТББ-ын нэхэмжлэлтэй Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Сангийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдад холбогдох захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2020 оны 07 сарын 27-ны 318 дугаар тогтоол

Хэргийн цйл баримт:

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Сангийн сайдын 2017 оны А/115, А/176, 142 дугаар тушаалаар Шүүх эмнэлгийн төлбөрт үйлчилгээний журмыг баталж, 2 дах хавсралтаар Шүүх эмнэлгийн үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг “Амбулаторийн үзлэг, оношилгоо, шинжилгээ” гэсэн хэсгийн 2-д бэлгийн гэмт хэргийн үзлэгт 10000 төгрөг, 4-д гэмтлийн зэрэг тогтоох үзлэгт 8000 төгрөг төлүүлэхээр тогтоожээ.

Нэхэмжлэгчээс “...хүчирхийлэлд өртсөн хохирогч эмзэг байдалд орсон байдаг, тухайлбал халдлагад өртсөн, мөнгө, утас гэх мэт зайлшгүй хэрэгцээтэй зүйлээ алдсан, орхиж зугтсан, эдийн засгийн хувьд хүчирхийлэл үйлдэгчээс шууд хараат, мөнгөгүй байдагтай холбоотойгоор ихэнх нь төлбөр төлөх боломжгүй нөхцөлд байдаг. Хүчирхийлэл, бэлгийн гэмт хэргийн онцлог нь гэрчгүй үйлдэгддэг, хэргийн ул мөр нь богино хугацаанд арилдаг учир нэн даруй үзлэг хийхгүй бол нотлох боломжгүй болдог...” гэсэн үндэслэлээр маргасан.

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Сангийн сайдын 2017 оны А/115, А/176, 142 дугаар тушаалаар Шүүх эмнэлгийн төлбөрт үйлчилгээний журмыг баталж, 2 дах хавсралтаар Шүүх эмнэлгийн үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээг “Амбулаторийн үзлэг, оношилгоо, шинжилгээ” гэсэн хэсгийн 2-т бэлгийн гэмт хэргийн үзлэгт 10,000 төгрөг төлүүлэхээр тогтоожээ.

Нэхэмжлэгчээс “...хүчирхийлэлд өртсөн хохирогч эмзэг байдалд орсон байдаг, тухайлбал халдлагад өртсөн, мөнгө, утас гэх мэт зайлшгүй хэрэгцээтэй зүйлээ алдсан, орхиж зугтсан, эдийн засгийн

хувьд хүчирхийлэл үйлдэгчээс шууд хараат, мөнгөгүй байдагтай холбоотойгоор ихэнх нь төлбөр төлөх боломжгүй нөхцөлд байдаг. Хүчирхийлэл, бэлгийн гэмт хэргийн онцлог нь гэрчгүй үйлдэгддэг, хэргийн ул мөр нь богино хугацаанд арилдаг учир нэн даруй үзлэг хийхгүй бол нотлох боломжгүй болдог...” гэсэн үндэслэлээр уг заалтыг хүчингүй болгуулахаар маргасан байна.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх анхан шатны журмаар нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хяналтын шатны шүүх “шүүхийн шинжилгээ” нь эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад тусгай мэдлэг шаардсан асуудлыг шийдвэрлэж, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй дүгнэлт гаргах зорилготой ажиллагаа байхад түүнийг “бэлгийн гэмт хэргийн үзлэг”-тэй шууд адилтган төлбөр тогтоож байгаа нь үндэслэлгүй. Түүнчлэн, нэхэмжлэгчээс гаргасан дээрх үндэслэлийн зэрэгцээ Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд хандсан хүсэлтэд дурдсан “... хүчингийн гэмт хэргийн хохирогчид цаг хугацаа, хувийн нууцлал, аюулгүй байдал, аль ч талаас нь харсан тодорхойлолт, материал бүрдүүлж явах боломж байдаггүйгээрээ онцлогтой ...” гэсэн нь үндэслэлтэй байх тул дээрх байдлаар “бэлгийн гэмт хэргийн үзлэг”-ийг “шүүхийн шинжилгээ” гэж үзэж хөлс тогтоосон нь Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.3-д заасан “ард түмэнд үйлчлэх”, Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.9-д заасан “хүний эрхийг хангах эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх арга хэмжээ авах” талаарх яамны эрхлэх асуудлын хүрээнд эрхлэх нийтлэг чиг үүрэгтэй зөрчилдөж байна гэсэн давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлтийг үгүйсгэх үндэслэлгүй байхын зэрэгцээ энэ нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2-т “Захиргааны үйл ажиллагаанд дараах тусгай зарчмыг баримтална” гээд 4.2.5-д “зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх зарчимд”

нийцэхгүй гэж үзэн нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Дүн шинжилгээ:

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

“Шүүхийн шинжилгээний байгууллага нь өөрөө төрийн байгууллага бөгөөд ажилтнууд нь улсын төсвөөс цалинждаг атал ийнхүү үйлчилгээ үзүүлснийхээ төлөөд нэмэлт төлбөр авахыг зөвшөөрөн журамласан нь Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан яамны эрхлэх асуудлын хүрээнд эрхлэх нийтлэг чиг үүрэгтэй зөрчилдөж байна” гэж давж заалдах шатны шүүх дүгнэж, хяналтын шатны шүүх тус дүгнэлттэй санал нэгдсэн. Гэсэн хэдий ч шүүхүүд ЗЕХ-ийн 4.2.5-д дурдсан урьдчилсан нөхцөлийг яагаад хангахгүй байгаа гэдэг талаар дүгнэлт өгөлгүйгээр тус зарчимд нийцэхгүй гэж дүгнэсэн байна.

Шүүх шинжилгээ нь дээр дурдсанчлан хэрэг шалган шийдвэрлэх эрх бүхий этгээдийн хүсэлтээр шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах ажиллагаа байх бөгөөд бэлгийн гэмт хэргийн үзлэг нь мөн адил хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хийгдэх ажиллагаа байтал түүнд төлбөр ногдуулсан нь зайлшгүй байх шалгуурыг хангахгүй байна.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

ЗЕХ-ийн 4.2.5-д заасан зарчмын хүрээнд аливаа захиргааны шийдвэр зохистой буюу тухайн шийдвэрийн зорилго, түүнд хүрэх арга зам хоорондоо тохирсон буюу зохистой түвшинд байх ёстой.

Дээрх захиргааны шийдвэрийн хувьд шүүх шинжилгээнээс бусад шинжилгээ, үзлэгт төлбөр тооцохоор зохицуулсан нь зохистой боловч тус журмын 2 дах хэсэгт заасан үзлэгийн хувьд зохистой байх шалгуур хангагдахгүй байна.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг
хангасан эсэх

Дээрх журмын тухайд нэг талд төлбөр төлсөн этгээд холбогдох үзлэг, дүгнэлтээ хийлгэх бөгөөд нөгөө талдаа байгууллага үйлчилгээ үзүүлснийхээ хариуд холбогдох төлбөрөө авах байдлаар харилцан тэнцвэртэй байна. Гэхдээ журмын 2 дах хэсэгт заасан үзлэгийн хувьд гэмт хэргийн хохирогч болоод нэмэлтээр төлбөр төлөх нь харьцангуй байх шалгуурыг хангахгүй юм. Энэ хэсэгт тухайн хэм хэмжээний аль нэг хэсэг нь зарчмын дэд элементүүдийг хангахгүй байх нь тухайн хэм хэмжээг бүхэлдээ харьцангуй байх зарчимд нийцээгүй гэж дүгнэхгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Шүүхийн шийдвэр 7: Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан

В ХХК-ийн нэхэмжлэлтэй Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтсийн даргад холбогдох захиргааны хэргийг шийдвэрлэсэн УДШ-ийн 2022 оны 10 сарын 24-ний 63 дугаар тогтоол

Хэргийн цйл баримт:

Ашигт малтмал, газрын тосны газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтсийн дарга 2022 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн 95 дугаар шийдвэрийн холбогдох хэсгээр “ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг хуульд заасан хугацаанд төлөөгүй” үндэслэлээр В ХХК-ийн ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан.

Нэхэмжлэгчээс “ ... бүх хувьцаа эзэмшигчид эмх замбараагүй байдалд бий болсон К Улсад байсан, онц байдал зарласны улмаас төлбөрийг төлж чадаагүй ч 2022 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдөр төлбөрийг алдангийн хамт төлсөн байтал 02 дугаар сарын 17-ны өдөр цуцалсан шийдвэр гаргасан нь хууль бус” гэж, хариуцагчаас “ ... тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг 2021 оны 12 дугаар сарын 17-ны өдрөөс өмнө, харин төлбөрийг алдангийн хамт 2022 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдрөөс өмнө төлөөгүй тул тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан нь хууль зөрчөөгүй” гэж тус тус маргажээ.

Шийдвэрлэсэн байдал:

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх: нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж шийдвэрлэсэн бол Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх: нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгожээ.

Хяналтын шатны шүүх “... В ХХК ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн ээлжит жилийн төлбөр, алдангийг хуулийн хугацаанд нь буюу 2022 оны 01 сарын 16-ны өдрөөс өмнө төлөөгүй, хугацаа хэтрүүлж 2022 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдөр төлсөн. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.7-д заасан хугацаанд тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг төлөөгүй тохиолдолд мөн хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.2-т заасны дагуу В ХХК-ийн ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг цуцлах эрх үүссэн боловч тухайн үед нь хэрэгжүүлэлгүй, тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг төлснөөс хойш буюу 2022 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдөр “...заасан хугацаанд тусгай зөвшөөрлийн ээлжит жилийн төлбөрийг алдангийн хамт бүрэн төлөөгүй” үндэслэлээр цуцалсан нь захиргааны байгууллагыг тухайн дурдагдсан зөрчил арилсны дараа буюу шийдвэр гаргахаас өмнөх бодит нөхцөл байдлыг тогтоолгүй, өөрөөр хэлбэл, Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д тусгагдсан захиргааны үйл ажиллагаанд баримтлах зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх тусгай зарчмыг зөрчиж захиргааны акт гаргасан.” гэж үзэн 2022 оны 10 дугаар сарын 24-ны өдрийн ХТ2022/0063 дугаартай тогтоолоор магадлалыг хүчингүй болгож, нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрт өөрчлөлт оруулж, нэхэмжлэгчийн гомдлыг хангасан.

Дүн шинжилгээ:

Зайлшгүй шаардлагатай байх шалгуурыг хангасан эсэх

Дээрх маргааны хувьд захиргааны байгууллага нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг хугацаанд нь төлбөрийг нь төлүүлэх, төлөөгүй тохиолдолд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх зорилготой байна. Улмаар нэхэмжлэгч тусгай зөвшөөрлийн

төлбөрөө төлөлгүй хугацааг 30 хоногоор хэтрүүлснээр захиргааны байгууллага түүний эрхийг цуцлах эрх үүссэн ч захиргааны байгууллага тухайн эрхээ хэрэгжүүлээгүй бөгөөд нэхэмжлэгч төлбөрөө төлснөөс 16 хоногийн дараа зөвшөөрлийг нь цуцалсан байна. Өөрөөр хэлбэл захиргааны шийдвэр нь нэхэмжлэгч тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөө төлөлгүй хугацааг 30 хоногоор хэтрүүлсэн үеэс зайлшгүй байх шинжийг хангасан байсан ч энэхүү нөхцөл байдал арилсан үед захиргааны шийдвэр гаргасан байна. Тиймээс захиргааны шийдвэрийг зайлшгүй байсан гэж үзэх боломжгүй.

Зохистой байх шалгуурыг хангасан эсэх

Тусгай зөвшөөрөл цуцлах шийдвэр нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хууль тогтоомж болон гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүйн үр дүнд түүнд хариуцлага хүлээлгэх зорилготой. Харин тэрхүү төлбөр төлүүлэх, хариуцлага ногдуулах зорилго нь биелсний дараа тусгай зөвшөөрөл цуцлах нь зорилгодоо нийцээгүй арга зам мөн гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Харьцангуй буюу харилцан тэнцвэртэй байх шалгуурыг хангасан эсэх

Харьцангуй байх зарчмын хувьд тухайн захиргааны байгууллагын авч буй арга хэмжээнд өртөгдөж буй хувийн эрх ашиг нь тухайн арга хэмжээг авах болсон шалтгаан болох нийтийн эрх ашигтай тэнцвэрт байдалд буюу аль нэг нь илүү хохирч байгаа эсэхийг шалгадаг.

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь зохих төлбөрөө төлөхгүй байснаар улсад төвлөрөх орлого буурах буюу нийтийн эрх ашигт сөрөг нөлөөтэй. Харин энэхүү сөрөг нөлөөлөл арилсны дараа тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн зөвшөөрлийг цуцлах нь тухайн хуулийн этгээдийн эрх ашигт сөрөг нөлөөтэй. Энэхүү маргааны хувьд тэнцвэртэй байгаа эсэхийг нь шалгах ёстой нийтийн эрх ашиг зөрчигдсөн нөхцөл байдал нэгэнт үгүй болсон тул тэнцвэрт байдлыг хангаагүй гэж үзлээ.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээний хүрээнд зохистой байх зарчмын талаар дараах дүгнэлтийг хийлээ. 2015 онд ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2-т анх удаа захиргааны үйл ажиллагаанд баримтлах тусгай зарчмууд тусгалаа олсон нь сайшаалтай юм. Гэвч захиргааны байгууллагын шийдвэр гаргалтын шат болон шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тус тусгай зарчмуудын хэрэглээ ямар байгаа нь төдийлөн тодорхой бус, энэ талаар дагнан судалсан судалгаа, дүн шинжилгээ хомс байв.

Зохистой байх зарчим нь онолын хувьд “proportionality principle” буюу харьцангуй байх зарчмыг бүрдүүлэх гурван элементийн нэг гэдэг дээр захиргааны эрх зүйн нөлөө бүхий судлаачид санал нэгдсэн байх бөгөөд энэ нь захиргааны үйл ажиллагаа буюу тухайн арга зам, шийдвэрийн хувилбар нь хүрэхээр зорьж буй зорилгыг дэмжсэн, зорилгод нийцсэн байх агуулгыг илэрхийлнэ. Цаашлаад энэ нь ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заасан “зорилгодоо нийцсэн байх” зарчмын агуулгад илүү нийцэхээр байна. Гэвч тус хуулийн 4.2.5 нь онолын хувьд харьцангуй байх зарчмын агуулгыг бүрэн илэрхийлээгүй, харилцан адилгүй зарчмуудыг нэг дор, хамтад нь тусгасан байгаа тул уг зарчмын хэрэглэхэд бэрхшээл учруулж байгаа талаар зарим судлаачид дүгнэсэнтэй судалгааны баг санал нийлж байна.

ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д заасан зарчим нь материаллаг хуульд заасан бусад тусгай зарчмаас шүүхийн хяналтын хэмжүүр болдог буюу шүүхээс уг зарчим, хуулийн заалтыг баримтлан хэрэг, маргааныг шийдвэрлэдгээрээ онцлогтой гэж үздэг. Гэвч шүүхийн

шатан дах тус зарчмын хэрэглээ нь нэг мөр болоогүй, агуулгыг хэрхэн ойлгож, тайлбарлаж байгаа нь тодорхой бус, холбогдох заалтыг хэлбэр төдий үндэслэж байна. Харин тус зарчмыг тайлбарласан байж болох шүүхийн шийдвэрүүдэд дараах хоёр хандлага ажиглагдлаа. Үүнд:

1. Тус зарчмыг шийдвэр гаргах ажиллагааны журамтай уялдаа хамааралтайгаар тайлбарлаж, мэдэгдэх, сонсох, нөхцөл байдлыг тогтоох ажиллагааг явуулаагүй нь тус зарчмыг зөрчих үндэслэл болохоор тайлбарлах хандлага,
2. Захиргааны байгууллага хуульд үндэслэсэн боловч тухайн хуулийн зохицуулалтад заасан урьдчилсан нөхцөл, шаардлагыг хангаагүй нь тус зарчмыг зөрчсөн гэж үзэх хандлага болно.

Түүнчлэн зарим шийдвэрүүдийн хувьд жишиг болохуйц ач холбогдолтой шийдвэрүүд байсныг дурдах нь зүйтэй. Тухайлбал захиргааны байгууллагаас тусгай зөвшөөрлийг цуцлахдаа зөвшөөрлийг цуцлах нөхцөл бүрдсэн даруйд биш, зөвшөөрлийг цуцлах нөхцөл байдал үүсээд арилсны дараа зөвшөөрлийг цуцлах захиргааны акт гаргах тохиолдлууд цөөнгүй байв. Энэ тохиолдолд шүүхээс тухайн захиргааны актыг гаргах хэрэгцээ шаардлага нэгэнт арилсан бол захиргааны байгууллага тухайн захиргааны актыг гаргах шаардлагагүй гэж үзэж байв.

Мөн шүүхийн зүгээс аливаа маргааныг шийдвэрлэхдээ зөвхөн ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-ыг баримталж шийдсэн тохиолдол бараг байхгүй бөгөөд дийлэнхдээ өөр бусад зарчим, зохицуулалтыг хамтад нь баримталж байна.

Судлаачдын зүгээс “зохистой байх” зарчмын ойлголт, хэрэглээг ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-ын хүрээнд хэрхэн уялдуулан авч үзэх талаар дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-ыг харьцангуй байх зарчмын агуулгаар буюу “Зайлшгүй шаардлагатай, зорилгодоо хүрэх арга зам нь зохистой, хөндөгдөж буй эрх ашгууд нь харилцан

тэнцвэртэй байх” зэргээр тодорхой томъёолж, өөрчлөх;

- ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-ыг зөв зохистой хэрэглэх талаар хуульч, өмгөөлөгч, шүүгч нарт зориулсан сургалт оруулж, тус зарчмыг хэрэглээг дэлгэрүүлж, тайлбарлан таниулах;
- Захиргааны шийдвэр, үйл ажиллагаа нь энэхүү зарчимд хэр зэрэг нийцэж байгаа талаар нарийвчилсан судалгаа хийх;
- Захиргааны байгууллагууд аливаа шийдвэрийг гаргахдаа ЗЕХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.5-д нийцүүлэн гаргах талаар Төрийн албаны зөвлөлтэй хамтран сургалт хийх;
- Шүүхийн зүгээс ямар шалтгаанаар тухайн зарчимд нийцсэн эсхүл нийцээгүй гэдгийг дэлгэрэнгүй тайлбарлаж, тухайн зарчмын урьдчилсан нөхцөлийг шалгах замаар шүүхийн шийдвэрт тусгах;

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

1. Б.Чимид “Бүгд найрамдах монгол ард улсын захиргааны эрх зүй” 35-р тал 1973, 1988, 2021.
2. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2002.
3. П.Одгэрэл. “Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги”, 2 дах хэвлэлт 2008.
4. Ж.Сүхбаатар “Монгол улсын захиргааны эрх зүй” 2000.
5. ХБНГУ-ын Ханнс Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар” (судалгаа, хэрэглээний), 2017.
6. Д.Сүнжид, “Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ”, 2017.
7. Д.Сүнжид, Захиргааны үйл ажиллагааны зарим онцлог зарчим, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл 2014.
8. Т.Мөнх-Эрдэнэ, И.Балжиням, “Монгол Улсын захиргааны эрх зүй дэх харьцангуй байх зарчим”, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, 2019.
9. 青柳幸一「基本権の侵害と比例原則」芦部信喜先生還暦記念『憲法訴訟と人権の理論』(有斐閣, 1985年)所収604頁以下,
10. 松本和彦『基本権保障の憲法理論』(大阪大学出版会, 2001年)参照 [1] 須藤陽子「比例原則と違憲審査基準—比例原則の機能と限界—」(立命館法学 2008 年 5・6 号(321・322号)) 267269

11. Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны шүүх хуралдааны шүүгчийн тусгай санал, Дугаар 88, 2020.02.19
12. 2022 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдрийн дугаар 128/ШЗ2022/9056 шүүгчийн захирамж, Линк: <https://admincourt.gov.mn/cat03/490-shh-zahirgaany-aktyn-bieleltiyg-tdgelzleh-hseltiyg-shiydverlehdee-zahirgaany-erh-zyn-harcanguy-tencvertay-bayh-zarchmyg-anhaarna>



ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН СУДАЛГАА ХАРИУЦСАН РЕДАКЦЫН ЗӨВЛӨЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

ГАНЧУЛУУНЫ ОЮУНБОЛД (LL.M)

МОНГОЛЫН ХУУЛЬЧДЫН ХОЛБООНЫ ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХОРООНЫ ТЭРГҮҮН.



Криминологи, эрүүгийн эрх зүй болон эрүүгийн процессын чиглэлээр мэргэшин судалдаг ба практик болон судалгааны байгууллагад 20 жил ажилласан туршлагатай. Цагдаагийн академийг эрх зүйч, Хүмүүнлэгийн ухааны их сургуулийг англи хэл-менежерийн бакалавр зэрэгтэй төгсөж, 2007 онд “Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны хугацаа” сэдвээр хууль зүйн ухааны магистрын зэрэг хамгаалсан. Тэрчлэн академик болон бодлогын судалгааны чиглэлээр дангаар, бусадтай хамтран 40 орчим судалгааны ажил, 20 гаран сурах бичиг, гарын авлага боловсруулж нийтийн хүртээл болгосон. Хуульч болон хууль сахиулагчийг чадавхжуулах хүрээнд 10 орчим жил сургагч багшаар ажиллаж байна.

ДАШНЯМЫН ЗОЛЖАРГАЛ (LL.M, MBA)

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨХ



Монголын санхүү, банк, хөрөнгийн зах зээлийн чадварлаг мэргэжилтний нэг бөгөөд компанийн эрх зүй, эрчим хүч, эрдэс баялгийн салбараар мэргэшсэн хуульч юм. Хувийн хуулийн зөвлөх үйлчилгээний салбарт 20 шахам жил ажилласан туршлагатай. Түүнээс өмнө Монголын томоохон арилжааны банканд хуульчаар ажиллахын зэрэгцээ МУИС-ийн ХЗС, Билиг Дээд Сургуульд хичээл зааж байсан туршлагатай. МУИС-ийн ХЗС-ийг Олон улсын эрх зүйн бакалавр, АНУ-ын Оклахомагийн Их сургуулийг Бизнесийн удирдлагын магистр, АНУ-ын Харвардын Их сургуулийн Хуулийн сургуулийг хууль зүйн магистр зэрэгтэй тус тус дүүргэсэн. Chambers & Partners, Legal500, IFLR зэрэг олон улсын хуульчдын зэрэглэл тогтоодог байгууллагаас Д.Золжаргал, түүний удирдаж ирсэн хуулийн фирмийг олон жилийн туршид өндрөөр үнэлсэн байдаг

СҮХЭЭГИЙН БИЛГҮҮН (LL.M.)

ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН НҮТББ-ЫН ХУУЛЬЧ, СУДЛААЧ.



Хууль зүйн судалгаа, сургалт, шүүхийн захиргааны чиглэлээр ажилладаг.

МУИС-ийн ХЗС-д 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.)

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨХ



Захиргааны эрх зүйн чиглэлээр мэргэшсэн судлаач бөгөөд УДШ-ийн Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгийн захирал, УИХ-ын Тамгын газар, олон улсын хөгжлийн хөтөлбөрүүдэд зөвлөх зэргээр мэргэжлээрээ 23 жил ажилласан туршлагатай хуульч юм. 2021 оны 11 дүгээр сараас Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнээр ажиллаж байна. МУИС-ийн ХЗС-ийг эрх зүйч мэргэжлээр, магистрын зэрэгтэй, Лондоны Kings college-ийг хууль зүйн магистр зэрэгтэй төгссөн.

Тэрээр 2020 оноос хойш УДШ-ийн Тамгын газрын зөвлөх, Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн төвийн захирал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнээр ажилласан туршлагатай хуульч юм.

АЛТАНГЭРЭЛИЙН БЯМБАЖАРГАЛ (S.J.D.)

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛИЙН НАРИЙН БИЧГИЙН ДАРГА



МУИС-ийн ХЗС-д төрийн захиргаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, харьцуулсан эрх зүйн хичээл заадаг. ХЗС-ийн эрдэмтэн нарийн бичгийн даргын хувиар эрдэм шинжилгээний ажил, бүтээл түүрвил, улирал тутмын "Эрх зүй" сэтгүүлийг эрхлэн гаргах ажил хариуцан ажиллаж байв. Тэрээр МУИС-ийн ХЗС-ийг дүүргэж, БНСУ-ын Күүкмений Их сургуульд хууль зүйн докторын зэрэг хамгаалжээ.

2021-2023 оноос Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Хууль зүйн бодлогын зөвлөхөөр томилогдон ажиллаж байв.

