

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3 дахь заалтын хэрэгжилт: Газрын эрх зүйн маргааны жишээ дээр

Зоригтын МАРГАД*

-
- I. Удиртгал
 - II. Захиргааны УША-ны агуулга, мөн чанарын талаар товч өгүүлэх нь
 - III. ЗХШХШтХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3 дахь хэсгийн хууль хэрэглээ, шүүхийн практик
 - IV. Дүгнэлт
-



* Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн туслах, Хуульч, Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн магистрант.



Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3 дахь заалтын хэрэгжилт: Газрын эрх зүйн маргааны жишээ дээр

Зоригтын МАРГАД Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн туслах, Хуульч, Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн магистрант.

Хураангуй: Энэхүү судалгааны өгүүлэлд захиргааны хэргийн анхан болон давж заалдах шатны шүүхээс Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3 дахь "Захиргааны ерөнхий хуулийн 92–94 дүгээр зүйлд заасан гомдол гаргах журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлээгүй ба энэ журмыг хэрэглэх боломжтой" гэх заалтыг газрын эрх зүйн маргаанд хэрхэн тайлбарлан, хэрэглэж байгаа болохыг авч үзсэн. Улмаар анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн практикт гарч байгаа зөрүүтэй асуудлыг тодорхойлж, шаардлагатай гэж үзсэн зарим асуудлаар санал дэвшүүлсэн болно.

Түлхүүр үг

Захиргааны ерөнхий хууль, захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа, газрын эрх зүйн маргаан, газрын маргаан таслах зөвлөл, нэхэмжлэл

I. УДИРТГАЛ

1. Судалгааны үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 14-т Монгол Улсын иргэн "Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх..." үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ хэмээн заасан.

Үндсэн хуульд заасан энэхүү үндсэн эрхийг хэрэгжүүлэх хүрээнд тухайлан захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандан гомдол, нэхэмжлэл гаргахтай холбоотой харилцааг тус улсад Улсын Их Хурлаас /УИХ/ 2016 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдөр баталж, мөн оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж буй Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар /ЗХШХШТХ/ зохицуулж байна.

Тус хуулийн 54 дүгээр зүйлд хүн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны



ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар захиргааны хэргийн шүүхэд хандан гаргасан өргөдлийг шүүхээс хүлээн авч, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулахад тавигдах тодорхой шаардлагыг хууль тогтоогч хуульчилсан.

Үүний нэг нь нэхэмжлэл гаргагч этгээд тухайн асуудлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн, эсхүл зөрчиж болзошгүй шийдвэр гаргасан, үйлдэл хийсэн захиргааны байгууллага, түүний дээд шатны, эсхүл тухайн асуудлыг шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагад хандсан байх буюу хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3-т заасан "Захиргааны ерөнхий хуулийн 92–94 дүгээр зүйлд заасан гомдол гаргах журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлээгүй ба энэ журмыг хэрэглэх боломжтой" гэх зохицуулалт юм.

Саяхан буюу 2023 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр УИХ-аас Газрын тухай хуульд /ГТХ/ нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь 2024 оны 3 дугаар сарын 25-ны өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр хууль тогтоогч газрын эрх зүйн маргааныг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий шинэ институтийг бий болгосон нь эл төрлийн нэхэмжлэлийг захиргааны шүүхээс хүлээн авахад тавигдах шаардлага, нөхцөлд тодорхой хэмжээнд нөлөөлөх болсон тул шат шатны шүүхүүд хуулийн энэхүү шинэ зохицуулалтыг хэрхэн тайлбарлан хэрэглэж буйг тухайлан авч үзэх хэрэгцээ, шаардлагыг бий болгож байна.

2. Судлагдсан байдал

Судалгааны ажлын хүрээнд хамаарах асуудлыг тус улсын эрдэмтэн судлаачид хэрхэн судалсан байдлыг тоймлон авч үзвэл:

Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа /УША/ гэх агуулгаар нь үндсэн ойлголт, эрх зүйн зохицуулалтын талаар Д.Ганзориг нар "Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль" /Сургалтын гарын авлага/ 2016 он, Д.Сүнжид "Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ" 2017 он, Г.Банзрагч "Захиргааны процессын эрх зүй" 1 дэх хэвлэл 2019 он, 2 дахь хэвлэл 2023 он, А.Эрдэнэцогт "Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа" 2022 он, "Монгол Улсын Захиргааны процессын эрх зүй" 2022 он зэрэг, газрын эрх зүйн харилцааны үүднээс Т.Сэнгэдорж нар "Экологийн эрх зүй Газрын эрх зүй" 2015 он, Ө.Бямбагэрэл "Газар эзэмших эрхийн хэрэгжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтад тулгамдаж буй зарим асуудал" зэрэг бүтээлд товч авч үзсэн байдаг бол тухайлан ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1 дэх хэсгийн хууль хэрэглээний асуудлыг Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн академи 2023 онд хийсэн "Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1 дэх хэсгийн хууль хэрэглээ: Газар, төрийн албан, ашигт малтмал, улсын бүртгэлийн маргааны төрлөөр авч үзэх нь" сэдэвт судалгаандаа хөндсөн байдаг.

3. Судалгааны хүрээ, арга зүй

Тус судалгааны ажлыг гүйцэтгэхдээ захиргааны УША-ны агуулга, мөн чанарын асуудлыг товч хөндөн үзэж, тухайлан 2023 онд ГТХ-д нэмэлт өөрчлөлт орсонтой холбогдуулан захиргааны хэргийн анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд 2023.12.21–2025.10.01-ний хооронд ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3 дахь



заалтыг хэрхэн тайлбарлан хэрэглэж, нэхэмжлэлийг хүлээн авах эсэх асуудлыг шийдвэрлэж байгааг судалгааны бүтээлүүд болон шүүхийн статистик мэдээлэл цуглуулан, харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийх байдлаар хийсэн болно.

II. ЗАХИРГААНЫ УША-НЫ АГУУЛГА, МӨН ЧАНАРЫН ТАЛААР ТОВЧ ӨГҮҮЛЭХ НЬ

1. УША-ны зорилго

Эдүгээ хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй ЗЕХ нь 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр батлагдаж, 2016 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Тус хуулийн 92 дугаар зүйлийн 92.1-д "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол иргэн, хуулийн этгээдээс түүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэж үзвэл холбогдох захиргааны актыг хууль болон зорилгодоо нийцэж байгаа эсэх талаар хянуулахаар гомдол гаргах эрхтэй", 92.2-д "Энэ хуулийн 92.1-д заасан гомдол нь Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан байна" гэж заасан.

Үүнтэй уялдуулан 2016 онд батлагдсан ЗХШХШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1-д "Хуульд өөрөөр заагаагүй, захиргааны үйл ажиллагаанд гомдол гаргах ажиллагаа Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу явагдсан бол дараах тохиолдолд шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш захиргааны хэргийн шүүхэд 30 хоногийн дотор нэхэмжлэл гаргана" хэмээн тодорхойлсон.

Үүний дагуу захиргааны аливаа маргааны хувьд шүүхэд хандахаас өмнө /шууд шүүхэд хандахаар хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд/ заавал урьдчилан шийдвэрлүүлэх журмыг хэрэгжүүлсэн байх шаардлагатай бөгөөд энэхүү ажиллагааны ерөнхий журмыг ЗЕХ-д, тусгайлсан шинжтэй зохицуулалтыг маргааны төрөл тус бүрээр салбарын хууль тогтоомжид нь тусган зохицуулж байна.

ЗЕХ-ийн 9 дүгээр бүлгээр зохицуулсан "захиргааны актад гомдол гаргах" журмын үндэс нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 12 дахь хэсэгт "төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй" гэж заасан Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан иргэний эрхээс улбаатай.

Захиргааны хэргийн шүүхэд хандахын өмнө хүн, хуулийн этгээд хуульд заасны дагуу захиргааны актын талаарх гомдлоо шүүхийн өмнөх шатаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх нь захиргааны процессын эрх зүйн нэгэн онцлог шинж бөгөөд нөгөө талаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа нь захиргааны байгууллагын дотоод хяналтыг хэрэгжүүлэх, алдаа, дутагдлыг цаг алдалгүй илрүүлэх, улмаар залруулах боломжийг бий болгодог¹.

¹ Дугарын Сүнжид, *Захиргааны ерөнхий хууль: Үзэл баримтлал, хэрэглээ*, (Улаанбаатар: Мөнхийн Үсэг, 2017), 103 дахь тал.



Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг нарийвчилж ЗЕХ-ийн 92 дугаар зүйлийн 92.1 дэх хэсэгт "Хуульд өөрөөр заагаагүй бол иргэн, хуулийн этгээдээс түүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэж үзвэл холбогдох захиргааны актыг хууль болон зорилгодоо нийцэж байгаа эсэх талаар хянуулахаар гомдол гаргах эрхтэй", 93 дугаар зүйлийн 93.1 дэх хэсэгт "Иргэн, хуулийн этгээд гомдлоо тухайн захиргааны актыг гаргасан байгууллагын дээд шатны захиргааны байгууллагад, эсхүл гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллагад гаргана" гэж заасан нь урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны хамрах хүрээ, эрх зүйн зохицуулалтын онцлогийг агуулсан. Үүнээс үзвэл захиргааны актыг "хууль болон зорилгодоо нийцсэн" эсэхийг хянуулахаар дээд шатны захиргааны байгууллага, албан тушаалтан эсхүл гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллагад гомдлоо гаргаж, шүүхэд хандахаас өмнө хянуулах хууль зүйн боломжийг олгосон үндсэн зорилго бүхий "үйл ажиллагаа" юм.

2. УША-ны мөн чанар

ЗЕХ-ийн 9 дүгээр бүлэгт тусгагдсан УША-ны мөн чанарыг захиргааны эрх зүйн онолын үүднээс авч үзвэл:

- Захиргааны байгууллагуудын өөрийн дотоод хяналт буюу дээд шатны байгууллага, албан тушаалтнаас доод шатны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа хууль болон зорилгодоо нийцэж буй эсэхийг цаг алдалгүй илрүүлэх, улмаар залруулах;
- Шүүхийн ачааллыг багасгах болон;
- Хүн, хуулийн этгээдийн эрх зүйн хамгаалалтыг өргөжүүлэх² гэсэн үндсэн гурван зорилготой.

ЗЕХ-д заасан энэхүү гомдол гаргах эрх нь тодорхой захиргааны актын үйлчлэл, үр дагавар нь өөрийнх нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд халтай гэж үзсэн этгээдэд олгогдсон бөгөөд мөн чанартаа захиргааны актын хувьд дээд шатанд гомдол гаргах эрхэд тавигдах шаардлага нөхцөл нь захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад тавигдах шаардлагатай адил буюу "субъектив эрхийн шалгуурт" үндэслэгдсэн байх явдал³ бөгөөд тухайлан захиргааны акт хууль ёсны эсэх, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн эсэхийг хянадаг шүүхийн хяналтаас тухайн захиргааны акт мөн зорилгодоо нийцсэн эсэхийг хянадаг⁴ болохын хувьд илүү өргөн хүрээг хамарч хэрэгждэг эрх зүйн хяналтын нэг хэлбэр юм.

Энэхүү УША-г хэрэгжүүлсний дараа ЗХШХШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1-т заасны дагуу шүүхэд хандах зохицуулалт нь үр ашиггүй маргааныг зогсоох, шүүхийн ачааллыг багасгах ач холбогдолтой⁵.

Гэтэл бодит байдалд захиргааны байгууллагаас урьдчилан шийдвэрлүүлэх журмаар хандан гаргасан гомдлыг "хууль болон зорилгодоо нийцсэн" эсэхийг

² Пуделька Й. Административное право Германии. Т. 1 – М.: Infotropic Media, 2021. – 136 с

³ ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, "Эрх зүйн боловсрол" академи, *Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль (Сургалтын гарын авлага)*. 2016. 77 дахь тал.

⁴ Гочоогийн Банзрагч, *Захиргааны процессын эрх зүй (2 дахь хэвлэл)*, (Улаанбаатар: Мөнхийн Үсэг, 2023), 150 дахь тал.

⁵ Мөн тэнд.



хянах ажиллагааг хэлбэрийн төдий хэрэгжүүлэх явдал цөөнгүй байгааг захиргааны хэргийн шүүхийн бодит жишээ, хэргийн ачааллаас харж болохоор байна.

Жишээ 1:

Иргэн З Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын 2023 оны 1142 дугаартай иргэн П-д газар эзэмших эрх олгосон захирамжийг хүчингүй болгуулахаар захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж⁶, үндэслэлээ "...миний оршин сууж байсан, хүсэлт гаргасан газрыг (миний гаргасан хүсэлтийг шийдвэрлэлгүйгээр) П-д эзэмшүүлсэн нь хууль бус" гэх агуулгаар тайлбарлажээ. Иргэн З нь шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаас өмнө Нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албанд хандсан бөгөөд тус албаны 2024 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдрийн 01-03/3930 дугаар албан бичгээр "...таны гомдолд дурдсан Баянзүрх дүүргийн 27 дугаар хорооны нутаг дэвсгэрт байрлах газрыг иргэн Б.П-д Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын 2023 оны 1142 дугаар захирамжаар эзэмших эрх олгосон...", Газрын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3 дахь хэсэгт зааснаар таны хүсэлтийг шийдвэрлэх боломжгүй" хэмээн хариу өгчээ.

Энэ тохиолдолд иргэн З өөрийнх нь оршин сууж байгаа, эзэмших эрх олгуулахаар захиргааны байгууллагад хандсан газрын тухай өөрт нь шийдвэрлэж хариу өгөлгүйгээр П-д олгосон асуудал нь "хуульд нийцсэн" эсэхийг хянуулахаар хүсэлт гаргасан байхад захиргааны байгууллагаас иргэн З-д өөрт нь ямар үндэслэлээр газар эзэмших эрх олгохоос татгалзаж буйг тодорхой тайлбарлалгүйгээр зөвхөн "... таны хүсэлт гаргасан газрыг дүүргийн Засаг даргын захирамжаар өөр этгээдэд олгосон" гэх агуулгыг дурдсан нь учир дутагдалтай. Зүй нь иргэн П-д газар эзэмших эрхийг олгосон нь 3-ийн гаргасан хүсэлтээс цаг хугацааны хувьд ямар байсан, газар эзэмшүүлэх хуульд заасан нөхцөл шаардлагыг П хэрхэн 3-ээс илүүтэйгээр хангаж байсан болох зэргийг үндэслэл бүхий тайлбарлах замаар хариу өгөх байжээ.

Үүнээс үүдэн иргэн З шүүхэд хандах арга замыг сонгосон нь урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны ач холбогдлыг үр дүнгүй болгосон гэж үзэхээр байна.

ЗЕХ-ийн 92.1 дэх хэсгийн "хуульд өөрөөр заагаагүй бол" гэх нөхцөл нь тухайн маргааны төрлөөр гомдлыг хэрхэн урьдчилан шийдвэрлүүлэх журмыг материаллаг хуульд тусгайлан заагаагүй, зохицуулаагүй байхыг ойлгохоор байх бөгөөд энэ тохиолдолд ЗЕХ-д заасан ерөнхий зохицуулалтын дагуу урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлнэ.

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны УША нь процессын хэм хэмжээний хувьд "заавал биелүүлэх" шинжтэй бөгөөд энэ нь шүүхийн ачааллыг бууруулах (procedural economy) болон захиргааны өөрийн хяналтыг (self-correction) хэрэгжүүлэх давхар чиг үүрэгтэй бөгөөд ЗЕХ-ийн 92–94 дүгээр зүйлд ерөнхий журмыг зохицуулсан бол Газрын маргаан таслах зөвлөлд хандах зэрэг тухайлсан

⁶ НдЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2024 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдрийн 128/ШЗ30204/5843 захирамж. Захиргааны хэргийн бүртгэл, хяналтын нэгдсэн системээс эшлэсэн болно.



хуульд өөрөөр заасан зохицуулалт нь төрөлжсөн буюу нарийвчилсан журам хэрэглэгдэх болохыг тодорхойлж өгсөн агуулгатай.

Нарийвчилсан журмыг хууль тогтоомжид хэрхэн тусгасан байдлыг товч дурдвал:

Д/д	Хуулийн нэр	Хуулийн заалт
	Татварын ерөнхий хууль 46.1	Татварын албаны дэргэд татвар төлөгчөөс энэ хуулийн 6.1.26-д заасан татварын акттай холбогдуулан гаргасан гомдол, Захиргааны ерөнхий хуулийн 94.2-т заасан хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий Татварын маргаан таслах зөвлөл /цаашид "Маргаан таслах зөвлөл" гэх/ ажиллана
	Нийгмийн даатгалын ерөнхий хууль 37.8	Даатгуулагч, хүн, ажил олгогч, нийгмийн даатгалын байгууллагын хооронд гарсан саналын зөрөө, маргааныг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий Маргаан хянан шийдвэрлэх төв зөвлөл /цаашид "төв зөвлөл" гэх/-ийг нийгмийн даатгалын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын дэргэд, Маргаан хянан шийдвэрлэх салбар зөвлөл /цаашид "салбар зөвлөл" гэх/-ийг аймаг, нийслэл, дүүргийн нийгмийн даатгалын газрын дэргэд тус тус ажиллуулна
	Төрийн албаны тухай хууль 75.1	Томилох эрх бүхий этгээд болон төрийн албан хаагч, уг албанд нэр дэвшигчийн хооронд энэ хуулийн 25, 26, 27, 45, 46, 47, 48 дугаар зүйл, 52.2, 66.1.11-д заасан асуудлаар гарсан маргаан болон төрийн жинхэнэ албан хаагчаас цалин хөлс, ажиллах нөхцөл, баталгааны талаар гаргасан бусад маргааныг хууль тогтоомжид өөрөөр заагаагүй бол төрийн албаны төв байгууллага хянан шийдвэрлэнэ
	Ашигт малтмалын тухай хууль 64.1	Сонгон шалгаруулалтад оролцогч сонгон шалгаруулалтын үнэлгээтэй холбоотой гомдлыг энэ хуулийн 20.2.3-т заасан нэгтгэсэн дүнг нийтэд мэдээлснээс хойш ажлын таван өдрийн дотор геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад гаргана.
	Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль 28.1	Хорооны дэргэд Хорооноос гаргасан аливаа шийдвэртэй холбогдсон гомдлыг урьдчилан хянах, Хорооны үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөл /цаашид "Хяналтын зөвлөл" гэх/ ажиллана.
	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль	57.1. Захиалагч тендер шалгаруулалттай холбоотой хуульд заасан үүргээ зөрчсөн гэж үзвэл сонирхогч этгээд, оролцогч энэ тухай мэдсэнээс хойш ажлын таван өдрийн дотор захиалагчид бичгээр гомдол гаргаж болох бөгөөд гомдолд зөрчлийг нотлох баримтыг хавсаргана. 58.1. Өрсөлдөөний асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага тендер шалгаруулалтын баримт бичиг өрсөлдөөн хязгаарласан тухай сонирхогч этгээдийн үндэслэл бүхий гомдлыг тендерийн нээлтээс нээлттэй тендер шалгаруулалтын хувьд ажлын таваас доошгүй өдрийн өмнө, тендер шалгаруулалтын бусад аргын хувьд ажлын гурваас доошгүй өдрийн өмнө тус тус хүлээн авна. 59.1. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага захиалагчийн энэ хуулийн 28.1-д заасан шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн гомдлыг уг шийдвэр гарснаас хойш ажлын таван өдрийн дотор, захиалагчид гаргасан гомдлыг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлээгүй тухай гомдлыг энэ хуулийн 57.3-т заасан хугацаа өнгөрснөөс хойш ажлын таван өдрийн дотор тус тус хүлээн авна.



Газрын тухай хууль	60 ² .1. Газар өмчлүүлэх, эзэмших, ашиглах, чөлөөлөхтэй холбоотой энэ хуулийн 60 ¹ .1.3, 60 ¹ .3-т заасны дагуу гаргасан гомдол, Захиргааны ерөнхий хуулийн 94.2-т заасан хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий орон тооны бус Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөл /цаашид "Маргаан таслах зөвлөл" гэх/ ажиллана.
Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль	81.2. Сонгуулийн хороод энэ хуульд заасны дагуу шатлан захирагдах зарчмаар ажиллах бөгөөд сум, дүүргийн сонгуулийн хорооны шийдвэрт холбогдуулан аймаг, нийслэлийн сонгуулийн хороонд , аймаг, нийслэлийн сонгуулийн хорооны шийдвэрт холбогдуулан Сонгуулийн ерөнхий хороонд тус тус гомдол гаргана.
Оюуны өмчийн тухай хууль	11.3. Оюуны өмчийн байгууллагын дэргэд аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн хамгаалалтын талаарх өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх эрх бүхий аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөл /цаашид "Маргаан шийдвэрлэх зөвлөл" гэх/ ажиллана.

Жишээ болгон дурдсан дээрх хуулиудад маргааны төрөл тус бүрээр гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллагуудыг тусгайлан хуульчилсан тул урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг эдгээр байгууллагууд хэрэгжүүлэх, гарсан шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн тохиолдолд шүүхэд хандах зохицуулалттай байна.

Гэтэл шүүхийн практикт энэхүү нөхцөл байдал тохиолдол бүрд өөр өөрөөр шийдвэрлэгдэж буй хандлага ажиглагдав.

III. ЗХШХШТХ-ИЙН 54 ДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 54.1.3 ДАХЬ ХЭСГИЙН ХУУЛЬ ХЭРЭГЛЭЭ, ШҮҮХИЙН ПРАКТИК

Өмнө нэгэнтээ дурдсанчлан захиргааны хэргийн шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлүүдийг ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1-54.1.8 дахь хэсэгт нэг бүрчлэн нэрлэн зааж, эдгээр үндэслэлүүдийн аль нэг нь тогтоогдвол шүүх нэхэмжлэлийг хүлээн авахгүй, захиргааны хэрэг үүсгэхгүй байхаар хуульчилсан.

Эдгээр үндэслэлийн нэг нь хуулийн 54.1.3 дахь хэсэгт заасан "Захиргааны ерөнхий хуулийн 92–94 дүгээр зүйлд заасан гомдол гаргах журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлээгүй ба энэ журмыг хэрэглэх боломжтой" гэх зохицуулалт юм.

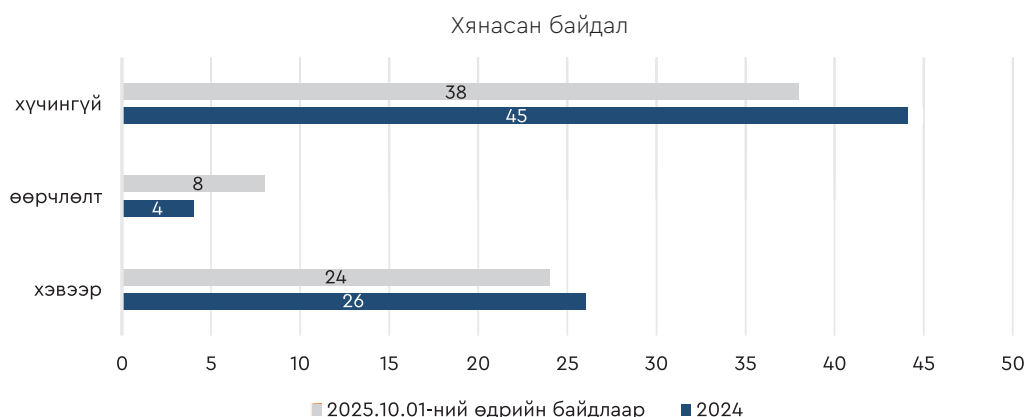
Хуулийн энэ заалт нь захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр нь хандсан этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэж үзвэл энэхүү өгүүллийн эхний хэсэгт дурдсанчлан тухайн шийдвэр гаргасан захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан, гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллагад хандах, дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан байхгүй тохиолдолд тухайн захиргаанд өөрт нь хандан шийдвэрлүүлэх хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлсний үндсэн дээр шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл шүүхэд хандана. Харин энэхүү шаардлагыг биелүүлэлгүйгээр шууд шүүхэд хандах тохиолдолд шүүх /шууд шүүхэд хандахаар зааснаас бусад тохиолдолд/ нэхэмжлэлийг хүлээн авах боломжгүй. Энэ тохиолдолд ЗХШХШТХ-ийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1.3-д зааснаар хүлээн авахаас татгалзана.

Судалгааны хүрээнд ГТХ-ийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлснээс хойших буюу 2024–2025 онд хамаарах захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүдийн ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-т заасан үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн нийт 145 захирамж, тогтоолд түүвэрлэн дүн шинжилгээ хийв.

Үүнээс, 2024 онд Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасан үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан анхан шатны шүүхийн шүүгчийн нийт 75 захирамжийг гомдлын дагуу хянан шийдвэрлэснээс 26 захирамжийг "үндэслэлтэй" гэж үзэж хэвээр үлдээсэн бол 45 захирамжийг "үндэслэлгүй" гэж үзэж хүчингүй болгон шийдвэрлэсэн байна.

Харин "анхан шатны шүүх баримтлах хуулийн заалтыг буруу баримталж нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан" үндэслэлээр 4 захирамжид өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэсэн байна.

2025 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрийн байдлаар анхан шатны шүүхийн шүүгчийн нийт 70 захирамжийг гомдлын дагуу хянан шийдвэрлэснээс 24 захирамжийг "үндэслэлтэй" гэж үзэж хэвээр үлдээсэн бол 38 захирамжийг "үндэслэлгүй" гэж үзэж хүчингүй болгож, 8 захирамжид өөрчлөлт оруулж шийдвэрлэжээ.⁷



Тухайлан, газрын эрх зүйн маргааны хувьд авч үзвэл, Захиргааны хэргийн шүүхүүдээр хянан хэлэлцэгдэж буй маргааны дийлэнх хувь уг маргаан байдаг бөгөөд 2024 оны жилийн эцсийн тайлан⁸ мэдээгээр Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн 2436 хэргийн 578 хэрэг буюу 23.7 хувийг, 2025 оны эхний хагас жилийн⁹ байдлаар нийт шийдвэрлэсэн хэргийн 231 буюу 21.5 хувийг тус тус газрын эрх зүйн маргаан эзэлж байна.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2023 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр баталж, 2024 оны 3 дугаар сарын 25-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдсөн Газрын тухай хуульд

⁷ Захиргааны хэргийн бүртгэл хяналтын нэгдсэн систем дэх шүүхийн тогтоол.

⁸ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Монгол Улсын шүүхийн 2024 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дүн мэдээ", 2024, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/14795.

⁹ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Монгол Улсын шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны 2025 оны эхний хагас жилийн мэдээ", 2025, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/15252.



нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 60¹.1 дүгээр зүйлд нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх харилцааг нарийвчлан зохицуулж, Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, гомдол шийдвэрлэх харилцааг тодорхойлсноос гадна холбогдох Засаг дарга, Газрын алба нь уг Зөвлөлийн гаргасан дүгнэлтийг үндэслэн өмнө гаргасан шийдвэрээ хүчингүй болгож, өөрчлөх боломжтой байхаар журамласан.

Уг зохицуулалтын хэрэглээ практикт төдийлөн нэг мөр тогтоогүй байдал Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн тогтоолуудыг судлахад ажиглагдаж байна. Тухайлбал, 2024 онд давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоолыг "хэвээр үлдээж" шийдвэрлэсэн 26 захирамж, тогтоолоос 10, хүчингүй болгон шийдвэрлэсэн 45 захирамж, тогтоолоос 8 нь ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасан үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн байна.

ГтХ-д:

Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөл нь "иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын нийслэлийн Засаг даргын шийдвэртэй холбоотой болон газар чөлөөлөх, газрын төлбөртэй холбоотой маргаан"-ыг хянан шийдвэрлэхээр,

Нийслэл, дүүргийн Газрын алба нь "газартай холбоотой иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хооронд үүссэн маргаан болон газрын төлөв байдал, чанар, түүнийг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах талаар үүссэн маргаан"-ыг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар хянан шийдвэрлэхээр тусгайлан заасан.

Өөрөөр хэлбэл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хяналтын хүрээг тодорхойлж өгсөн байна.

Бодит байдалд газартай холбогдон үүссэн маргаан нь өргөн хүрээг хамардаг бөгөөд ямар тохиолдолд харьяалах Газрын албанд хандах, ямар тохиолдолд Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандах нь хуульд тусгайлан зохицуулсан байх тул үүнээс бусад маргааны хувьд ЗЕХ болон ГтХ-д заасан гомдол гаргахтай холбоотой бусад зохицуулалтыг баримтлан урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

Гэтэл захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэл, түүнийг хүлээн авахаас татгалзсан захирамж, тогтоол, тэдгээрийг хянасан Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн тогтоолыг судлан үзэхэд газрын маргааны хувьд урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны зохицуулалтыг өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэсэн тохиолдол цөөнгүй байна.

Тухайлбал,

Жишээ 1-д иргэн 3 шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж, урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны журмыг биелүүлсэн болохоо нотолж, Нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаны 2024 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдрийн 01-03/3930 дугаар албан бичгийг нэхэмжлэлдээ хавсаргасан.

Анхан шатны шүүх ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3 дахь хэсэгт заасан үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж¹⁰ шийдвэрлэхдээ "...дүүргийн

¹⁰ НдЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2024 оны 07 дугаар сарын 16-ны өдрийн 128/ШЗ2024/5843 захирамж.



Засаг даргын 2023 оны 1142 дугаар захирамжийг эс зөвшөөрч гомдол гаргаж шийдвэрлүүлсэн байх боловч үүнийг Захиргааны ерөнхий хуульд заасан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг хангасан гэж үзэхгүй. Учир нь дээрх хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэхээр байна" хэмээн дүгнэжээ.

Нэхэмжлэл гаргагч 3 Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхэд захирамжийг хянуулахаар гомдол гаргасан бөгөөд давж заалдах шатны шүүхээс захирамжийг хэвээр үлдээж шийдвэрлэхдээ¹¹ "...дүүргийн Засаг даргын 2023 оны 1142 дугаар захирамжийг хүчингүй болгуулах гомдлоо Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандаж шийдвэрлүүлээгүй" хэмээн дүгнэсэн байна.

ГТХ-ийн зохицуулалтаар нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандан урьдчилан шийдвэрлүүлэх асуудал нь мөн хуулийн 60^{1.1.3}-д зааснаар "иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын нийслэлийн Засаг даргын шийдвэртэй холбоотой болон газар чөлөөлөх, газрын төлбөртэй холбоотой маргаан" гэж заасан нөхцөл байдал 3-ийн хувьд үүсээгүй гэж үзэхээр байна. Учир нь иргэн 3 нь 1-т дүүргийн Засаг даргын шийдвэртэй холбогдуулан маргасан, 2-т маргааны агуулгаас үзэхэд "хүсэлт гаргасан газрыг бусдад эзэмшүүлсэн" гэх агуулгатай маргаан байна. Энэ тохиолдолд:

- дүүргийн Засаг даргын шийдвэртэй холбоотой маргааныг иргэн, аж ахуй нэгж байгууллагын хоорондын маргаан гэж үзэх эсэх,
- дүүргийн Засаг даргын шийдвэрийг нийслэлийн Засаг даргын шийдвэртэй адилтган үзэх эсэх

асуудлыг шүүхүүд ялгаж, салгалгүйгээр нийслэлийн нутаг дэвсгэрт үүссэн газартай холбоотой маргаан бүр нь нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлөөр урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагатай гэж үзэх хандлага байна уу гэсэн асуудлыг эрхгүй тавихад хүргэж байна.

Иймээс иргэн 3-ийн тохиолдолд "...дүүргийн Засаг даргын шийдвэртэй холбоотой" маргааныг нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд урьдчилан шийдвэрлүүлэхээр заасан зохицуулалтыг хэрэглэн, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн нь учир дутагдалтай.

Тухайн тохиолдолд ГТХ-ийн 60^{1.1.1}-т заасан зохицуулалтыг хэрэглэж (3 нь энэхүү шаардлагыг хангаж, нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаны хариу албан бичгийг нэхэмжлэлдээ хавсаргасан тул), урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг хангасан гэж үзэх боломжтой.

Улмаар 3-ийн дахин гаргасан нэхэмжлэлийг шүүх хүлээн авч, захиргааны хэрэг үүсгэсэн бөгөөд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэж, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх шийдвэрийг хэвээр үлдээж, Улсын дээд шүүх (цаашид "УДШ" гэх) нэхэмжлэгчийн гаргасан хяналтын гомдлыг хэлэлцүүлэхээс татгалзаж¹² шийдвэрлэснээр энэхүү маргаан

¹¹ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2024 оны 08 дугаар сарын 06-ны өдрийн 221/ШТ2024/0624 тогтоол.

¹² УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын нийт шүүгчийн 2025 оны 5 дугаар сарын 06-ны өдрийн 001/ХТ2025/0214 тогтоол.



дууссан байна. Үүнээс үзвэл захиргааны байгууллагад урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны журмаар 3-ийн гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэж, цаашид маргасан ч амжилт олохгүй гэдгийг нь үндэслэл бүхий татгалзлаар гомдол гаргагчид ойлгуулсан байсан бол үр ашиггүй маргахгүйгээр тухайн асуудал шийдэгдэх, цаашлаад шүүхийн ачаалал энэ хэрээр багасах урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны ач холбогдол илрэх байжээ.

Мөн ГТХ-ийн 60 дугаар зүйлийн 60^{1.2}-д "Энэ хуулийн 60^{1.1.1}, 60^{1.1.2}-т заасны дагуу гаргасан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын гомдлыг нийслэл, дүүргийн газрын алба нь 30 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ" гэж,

60^{1.3}-д "Энэ хуулийн 60^{1.2}-т заасан хугацаанд нийслэл, дүүргийн газрын алба хариу өгөөгүй, хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй, нийслэл, дүүргийн газрын албаны шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага нь шийдвэрийг гардан авснаас хойш 14 хоногийн дотор энэ хуулийн 60² дугаар зүйлд заасны дагуу Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргаж болно" гэж зааснаас үзэхэд хэрэв нийслэл, дүүргийн Газрын албаны шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл тухайн гомдол гаргагч этгээд "зайлшгүй" Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандах **"хатуу"** шаардлага тавигдаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь иргэнд эрх олгосон заалт байх тул нийслэл, дүүргийн Газрын албаны шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандах эсхүл шүүхэд хандахын аль нэгийг тухайн иргэн **сонгох** боломжтой гэж үзэхээр байна.

Гэтэл энэхүү зохицуулалтыг ижил тохиолдолд Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх өөр өөрөөр тайлбарлан хэрэглэжээ.

Жишээ 2:

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх (цаашид "НДЗХАШШ" гэх)-ийн шүүгчийн 2024 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдрийн 8814 дүгээр захирамжаар иргэн Г-ийн "...дүүргийн Засаг даргын 2020 оны А/117 дугаар захирамжийн хавсралтаар батлагдсан газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлж байгаа иргэдийн жагсаалтын 27 дугаарт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах" нэхэмжлэлийн шаардлагыг ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3 дахь хэсэгт заасныг баримтлан хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэжээ. Ийнхүү шийдвэрлэхдээ "...Нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаны 2024 оны 10 дугаар сарын 10-ны өдрийн 01-05/6942 дугаар албан бичигт ... тус газрыг иргэн Г-д 2017 оны 08 дугаар сарын 16-ны өдөр газар эзэмших эрх шилжүүлэх тухай нотариатчаар гэрчлүүлсэн гэрээ, Баянзүрх дүүргийн Газар зохион байгуулалтын албанд 2017 оны 08 дугаар сарын 20-ны өдөр гаргасан хүсэлт, холбогдох бичиг баримтыг үндэслэн Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын 2020 оны 03 дугаар сарын 19-ний өдрийн А/117 дугаар захирамжаар иргэн Э-д шилжүүлэн шийдвэрлэсэн байна. Газрын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.2 дахь хэсэгт заагдсан бичиг баримтын бүрдлээр захиргааны байгууллага хуулийн дагуу газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлж шийдвэрлэсэн байх тул таны хүсэлтийг шийдвэрлэх боломжгүй байна" гэх хариуг өгчээ. Нэхэмжлэл гаргагч нь



дүүргийн Засаг даргын 2020 оны А/117 дугаар захирамжийн холбогдох хэсгийг эс зөвшөөрч гомдол гаргаж хариу авсан боловч хуульд нийцүүлэн захиргааны журмаар урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг хангасан гэж үзэхгүй. Учир нь дээрх хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэхээр байна" гэж дүгнэжээ.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2024 оны 859 дүгээр тогтоолоор анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамжийг **хүчингүй болгож** шийдвэрлэхдээ "...нэхэмжлэгчээс маргаан бүхий актыг эс зөвшөөрч Баянзүрх дүүргийн Засаг даргын дээд шатны албан тушаалтан болох Нийслэлийн Засаг даргад 2024 оны 09 дүгээр сарын 27-ны өдөр гомдол гаргасан байгаа энэ тохиолдолд урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг биелүүлсэн гэж үзэхээр байна" гэж дүгнэсэн байна.

Жишээ 3:

Иргэн Я, Э нараас "...дүүргийн Засаг даргын 2023 оны А/368 дугаар захирамжийн М, Х нарт холбогдох хэсгийг хүчингүй болгуулах, нийслэлийн Засаг даргын газар эзэмшүүлэх хүсэлтийг шийдвэрлэхээс татгалзсан нь хууль бус болохыг тогтоолгож, Я, Э нарын хүсэлт гаргасан газрыг эзэмшүүлэх захирамж гаргахыг даалгах"-аар нэхэмжлэл гаргасан. Ингэхдээ дүүргийн Засаг даргын захирамжтай холбогдуулан нийслэлийн Засаг даргад хандаж, нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албанаас зохих хариуг авсан боловч нэхэмжлэлийн 2 дахь шаардлага болох нийслэлийн Засаг даргын татгалзсан шийдвэртэй холбогдуулан урьдчилан шийдвэрлүүлэх журмаар хандаагүй байна.

НДЗХАШШ-ийн 2024 оны 6484 дүгээр захирамжаар ЗХШХШтХ-ийн 54.1.3-д зааснаар хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэхдээ "...Хэдийгээр нэхэмжлэл гаргагч нь дүүргийн Засаг даргын 2023 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн А/368 дугаар захирамжийг эс зөвшөөрч гомдол гаргаж, Нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албанаас хариу ирсэн байх боловч үүнийг Захиргааны ерөнхий хуульд заасан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг хангасан гэж үзэхгүй. Учир нь Газрын тухай хуулийн дээрх хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандан урьдчилан шийдвэрлүүлэх журмаар шийдвэрлүүлж, улмаар тус зөвлөлийн дүгнэлтийг эс зөвшөөрвөл шүүхэд хандахаар байна" гэж дүгнэсэн.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2024 оны 632 дугаар тогтоолоор анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамжийг **хэвээр үлдээж** шийдвэрлэхдээ "...нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой гомдлоо Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандаж шийдвэрлүүлээгүй" гэж дүгнэжээ.

Жишээ 2 болон 3 нь дүүргийн Засаг даргын захирамжтай холбогдуулан урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны журмыг биелүүлсэн байдлыг шүүхээс 2 өөр байдлаар дүгнэсэн байна. Учир нь аль аль тохиолдлын хувьд газар эзэмших эрхийг өөр этгээдэд олгосон (шилжүүлсэн) **дүүргийн Засаг даргын**



захирамж байх бөгөөд эхний тохиолдолд дүүргийн Засаг даргын дээд шатны албан тушаалтан болон нийслэлийн Засаг даргад хандсан байхад "зайлшгүй" Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандсан байхыг шаардахгүй гэх агуулгаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх журмыг биелүүлсэн гэж үзэн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн. Харин удаах тохиолдолд **дүүргийн Засаг даргын** дээд шатны албан тушаалтанд хандсаны дагуу харьяа нэгж болох нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албанаас хариуг өгсөн байхад гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд "зайлшгүй" хандан шийдвэрлүүлэх шаардлагатай гэж эхний тохиолдлоос зөрүүтэй дүгнэжээ.

Түүнчлэн УДШ-ийн захиргааны хэргийн танхимын 2006 оны "Газрын тухай хуулийг шүүхийн практикт нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх тухай" зөвлөмжид "Гомдол гаргах харьяалал. Газрын тухай хуулийн /Цаашид "хуулийн" гэх/ 60 дугаар зүйлийн 60.1.1-д заасан маргааныг дээд шатны Засаг дарга, 60.1.3-т заасан маргааныг мэргэжлийн байгууллагын хяналт хариуцсан /Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагч/ албан тушаалтан буюу тухайн шатны Засаг дарга заавал урьдчилан шийдвэрлэнэ. Харин мөн хуулийн 60.2 дах хэсэгт зааснаас үзэхэд гомдол гаргагч этгээд нь маргааныг дахин урьдчилан шийдвэрлүүлэх эсхүл шүүхэд шууд хандах эрхээ сонгох эрхтэй байна. Иймд урьд нь маргааныг нэг удаа урьдчилан шийдвэрлүүлсний дараа шүүхэд гомдлоо гаргасан тохиолдолд шүүх түүнийг нь хүлээн авахаас татгалзаж болохгүй. Мөн зүйлийн 60.1.1, 60.1.3-д заасан маргааны хувьд анхдагч актыг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга гаргасан эсхүл урьдчилан шийдвэрлэх журмаар доод шатны Засаг даргын шийдвэрийг хянаад гаргасан шийдвэрт гомдол гаргаж байгаа бол Захиргааны хэргийн шүүх шууд хүлээн авч шийдвэрлэж байх нь зүйтэй" хэмээн захиргааны хэргийн шүүхүүдэд зөвлөмж өгч байсныг шүүхүүд дурдсан тохиолдлуудад харгалзан үзээгүй байна.

ГтХ-ийн 40 дүгээр зүйлд "Газар эзэмших эрхийг хүчингүй болгох" үндэслэлүүдийг хуулийн 40.1.1–40.1.7-д зааж, мөн хуулийн 40.3 дахь хэсэгт энэхүү шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл хаана, ямар хугацаанд гомдол гаргах журмыг зохицуулсан. Энэхүү зохицуулалтыг УДШ-ийн захиргааны хэргийн танхимын 2006 оны дээрх зөвлөмжид "Хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.3-т зааснаар **газар ашиглах эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгосон** Засаг даргын захирамжийг зөвшөөрөөгүй эрхийн гэрчилгээ эзэмшигчийн гаргасан гомдлыг шүүх шууд хүлээн авч шийдвэрлэнэ" гэж газрын эрх зүйн маргааны хувьд тухайлан эзэмших эрхийг цуцалсан шийдвэртэй холбогдуулан шүүхэд маргах хуулийн заалтыг зөв тайлбарлан хэрэглэх талаар захиргааны хэргийн шүүхүүдэд зөвлөмж болгосон.

Гэтэл газрын эрх зүйн маргаан, тэр дундаа газар эзэмших эрхийг хуулийн 40.1.1–40.1.7-д заасан үндэслэлээр цуцалсан шийдвэртэй холбогдуулан гаргасан нэхэмжлэлийг захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхүүд хянахдаа ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3 дахь заалтыг өөрөөр тайлбарлан хэрэглэж нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж буй тохиолдлууд гарсаар байна.

Жишээ 4:

Дорнод аймгийн Булган сумын Засаг даргын 2025 оны 8 дугаар сарын 07-ны өдрийн А/73, А/74 дүгээр захирамжуудаар иргэн Х-ийн 2 газрын



эзэмших эрхийг Газрын тухай хуулийн 40.1.1, 40.1.6-д заасан үндэслэлээр хүчингүй болгон шийдвэрлэсэн байна.

Х 2025 оны 8 дугаар сарын 19-ний өдөр "мэдэгдэх хуудас"-ийн хамт захирамжийн хуулбарыг өгснөөр олж мэдсэн талаар тайлбарлан Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд 2025 оны 8 дугаар сарын 21-ний өдөр нэхэмжлэл гаргажээ.

Дорнод аймгийн Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 2025 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдрийн 141 дүгээр захирамжаар ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасныг үндэслэн "...Булган сумын Засаг даргын дээд шатны Засаг дарга болох Дорнод аймгийн Засаг даргад хандаж гомдол гаргаагүй" хэмээн хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2025 оны 789 дүгээр тогтоолоор "...Булган сумын Засаг даргын захирамжийг эс зөвшөөрч хүчингүй болгуулахаар Дорнод аймгийн Засаг даргад зайлшгүй хандсан байхыг шаардахгүй, шууд шүүхэд хандах эрхтэй" хэмээн дүгнэж, анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамжийг хүчингүй болгон шийдвэрлэжээ.

Жишээ 5:

Нийслэлийн Засаг даргын 2023 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдрийн А/611 дүгээр захирамжаар С ХХК-ийн эзэмших эрх бүхий газрыг Газрын тухай хуулийн 40.1.6-д заасан үндэслэлээр хүчингүй болгосон. С ХХК энэхүү шийдвэрийг 2024 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдөр цахим шуудангаар хүлээн авснаар мэдэж, нийслэлийн Засаг даргад хандан гомдол гаргасны дагуу нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын албаны 2024 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдрийн 01-05/5112 дугаар албан бичгээр "...хүсэлтийг шийдвэрлэх боломжгүй" тухай хариуг өгсөн.

С ХХК-иас 2024 оны 8 дугаар сарын 20-ны өдөр шүүхэд нэхэмжлэл гаргасныг НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн 2024 оны 8 дугаар сарын 27-ны өдрийн 7096 дугаар захирамжаар "...Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх бөгөөд маргаан таслах зөвлөлийн дүгнэлтийг эс зөвшөөрвөл шүүхэд хандахаар байна" хэмээн дүгнэж, ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасныг үндэслэн хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн байна.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2024 оны 743 дугаар тогтоолоор "...нийслэлийн Засаг даргын шийдвэртэй холбогдуулан Газрын тухай хуульд заасан журмын дагуу урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааны журмаар гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандах шаардлагатай" гэх агуулга бүхий дүгнэлт хийж, анхан шатны шүүхийн шүүгчийн захирамжийг **хэвээр үлдээж** шийдвэрлэжээ.

Дээрх тохиолдлуудаас үзэхэд захиргааны хэргийн шүүхүүд ГТХ-ийн 40.3 дахь хэсгийн зохицуулалтыг мөн л өөр өөрөөр хэрэглэж, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэж байгаа болох нь тодорхой харагдаж байна.

Тодруулбал, жишээ 4-т дурдагдсан тохиолдлын хувьд сумын Засаг даргын шийдвэр нь ГТХ-ийн 40.1-д заасан үндэслэлээр гарсан байхад ЗЕХ-ийн 92-94-т



заасан журмаар урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг дээд шатны Засаг даргад гаргаж, шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн тохиолдолд шүүхэд хандах шаардлагатай гэж дүгнэсэн нь газрын эрх зүйн маргааны хувьд урьдчилан шийдвэрлүүлэх болон шүүхэд хандах талаар **нарийвчилсан зохицуулалт бүхий ГТХ-ийг хэрэглээгүй.**

Харин жишээ 5-д буй тохиолдлын хувьд нийслэлийн Засаг даргын ГТХ-ийн 40.1.6-д заасан үндэслэлээр гарсан шийдвэртэй холбогдуулан мөн хуулийн гомдол хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалт болох хуулийн 60^{1.1}, 60^{1.1.3}-д заасны дагуу Нийслэлийн Газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлд хандан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг тавьж, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн нь мөн л ГТХ-ийн 40.3 дахь хэсгийн зохицуулалт, энэ талаарх УДШ-ийн 2006 оны зөвлөмжийг анхаараагүй буюу газрын эрх зүйн маргааны хувьд урьдчилан шийдвэрлүүлэх шаардлагыг ямар тохиолдолд тавих, ямар тохиолдолд шууд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах ёстой гэж үзэх талаар шүүхүүд нэг мөр ойлголтгүй, хууль хэрэглээний хувьд нэгдмэл бус байдлаар хуулийн заалтыг тайлбарлан хэрэглэж байгааг нь харагдаж байна.

IV. ДҮГНЭЛТ

Энэхүү товч судалгааны ажлын дүнд газрын эрх зүйн маргааны хувьд захиргааны шүүхүүд ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-д заасан үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзах асуудлыг шийдвэрлэхдээ Газрын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.3, 60 дугаар зүйлийн 60^{1.1}, 60^{1.2}, 60.1.1, Захиргааны ерөнхий хуулийн 93 дугаар зүйлийн 93.1 дэх хэсгийг ялгаж салгахгүй, зарим тохиолдолд зөрүүтэй хэрэглэх тохиолдол гарч байгаа тул ГТХ-д заасан урьдчилан шийдвэрлүүлэх болон шууд шүүхэд хандах зохицуулалтын агуулгыг анхаарч, ЗХШХШТХ-ийн 54.1.3-т заасан татгалзах үндэслэлийг хэрэглэхдээ ЗЕХ-ийн 92.1-т заасан "хуульд өөрөөр заагаагүй бол" гэх тайлбарыг ГТХ-ийн нарийвчилсан заалттай уялдуулан хэрэглэх шаардлагатай байна гэж дүгнэж байна.

Мөн, ямар тохиолдолд урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг заавал хийсний дараа шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргах ёстой талаар шүүхүүд нэг мөр ойлголттой болоогүй, тохиолдол тус бүрд харилцан адилгүй байдлаар хуулийн заалтыг тайлбарлан хэрэглэж байгаагаас хамаарч иргэд, **шууд** шүүхэд хандах агуулгатай ГТХ-ийн 40.3 дахь хэсэгт заасан тохиолдолд дээд шатны захиргаанд хандах, улмаар хариуг авснаас хойш шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргах зэргээр "нэхэмжлэл гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг хэтрүүлэх" зэрэг асуудлууд үүсэж байгааг судлан үзэж, хуулийн нэгдмэл хэрэглээг тогтоох шаардлагатай байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Эрх зүйн эх сурвалж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. Захиргааны ерөнхий хууль, 2015 он.
3. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016 он.
4. Газрын тухай хууль, 2002 он.
5. Татварын ерөнхий хууль, 2019 он.



6. Нийгмийн даатгалын ерөнхий хууль, 2023 он.
7. Төрийн албаны тухай хууль, 2017 он.
8. Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006 он.
9. Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль,
10. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 2023 он.
11. Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, 2019 он.
12. Оюуны өмчийн тухай хууль, 2020 он.
13. УДШ-ийн захиргааны хэргийн танхимын 2006 оны 4 дүгээр сарын 28-ны өдрийн "Газрын тухай хуулийг шүүхийн практикт нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх тухай" зөвлөмж

2. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Г.Банзрагч, *Захиргааны процессын эрх зүй*, 2 дахь хэвлэл, 2023 он.
2. ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан "Эрх зүйн боловсрол" академи, *Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль (Сургалтын гарын авлага)*, 2016 он.
3. Д.Сүнжид, *Захиргааны ерөнхий хууль, үзэл баримтлал, хэрэглээ*, 2017 он.
4. А.Эрдэнэцогт, *Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа*, 2022 он.
5. Монгол Улсын шүүхийн 2024 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн дүн мэдээ https://www.judcouncil.mn/site/news_full/14795
6. Монгол Улсын шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны 2025 оны эхний хагас жилийн мэдээ https://www.judcouncil.mn/site/news_full/15252
7. Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, "Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлийн 54.1 дэх хэсгийн хууль хэрэглээ: Газар, төрийн албан, ашигт малтмал, улсын бүртгэлийн маргааны төрлөөр авч үзэх нь", 2023 он.

3. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

1. Пуделька Й. Административное право Германии. Т. 1 – М.: Infotropic Media, 2021. – 136 с

4. Цахим эх сурвалж:

1. Монгол Улсын эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://legalinfo.mn/mn>
2. УДШ-ийн цахим хуудас: <http://old.supremecourt.mn/>
3. Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн цахим хуудас: <https://www.judcouncil.mn/>
4. Захиргааны хэргийн бүртгэл, хяналтын нэгдсэн систем. http://172.16.99.110/admincourt/faces/page?_adf.ctrl-state=e2pd5jxxo_4&_afLoop=1515867294997272
5. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх, Тогтоолын сан <https://www.togtool.court.gov.mn/login>

*Article*

The implementation of provision 54.1.3, article 54 of the law on administrative court procedure: an analysis based on land dispute case law

MARGAD Zorigt*

ᠮᠠᠷᠭᠠᠳ ᠵᠣᠷᠢᠭᠲᠤ
ᠰᠤᠷᠢᠭᠲᠤ ᠵᠣᠷᠢᠭᠲᠤ
ᠰᠤᠷᠢᠭᠲᠤ ᠵᠣᠷᠢᠭᠲᠤ
ᠰᠤᠷᠢᠭᠲᠤ ᠵᠣᠷᠢᠭᠲᠤ

Abstract: This research paper analyzes the judicial interpretation and application of Article 54.1.3 of the Law on Administrative Court Procedure in land law disputes. This specific provision concerns the failure to comply with mandatory pre-trial complaint procedures, as stipulated in Articles 92–94 of the General Administrative Law, in cases where such exhaustion of administrative remedies is applicable. By examining the current practices of primary and appellate courts of administrative cases, the study identifies prevailing judicial inconsistencies and puts forward specific recommendations to address these procedural challenges.

Keywords: General Administrative Law, administrative pre-trial procedure, land law disputes, Land Dispute Settlement Board, administrative claim.

* Judge's assistant of Administrative court of Appeal.