

ПОЛЬШ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГА



Улаанбаатар хот
2021 он

ПОЛЬШ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГА

Англи хэлнээс орчуулсан: Г.ЦЭРЭНДУЛАМ

Орчуулсан бүтээл:

Copyright © Chapter 20: LOCAL GOVERNMENT IN POLAND Michał KULESZA Dawid SZEŚCİŁO in "LOCAL GOVERNMENT IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: A COMPARATIVE LEGAL PERSPECTIVE", Angel-Manuel Moreno (editor), NATIONAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION, SPAIN INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MADRID, 2012

Уг гарын авлалгыг Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн хамтран хэрэгжүүлж буй "МОНГОЛ УЛСЫН ТӨЛӨӨЛЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ" төслийн дэмжлэгтэйгээр орчуулан бэлтгэж, хэвлэв.

Энэ бүтээлийн бүх эрх хамгаалагдсан болно. Бүтээлийг аливаа хэлбэрээр ашиглахдаа эх сурвалжийг заавал дурдахыг хүсье.

АГУУЛГА:

1. Түүхэн хөгжлийн товчоо	4
2. Үндсэн тоо, баримт	8
3. Нутгийн өөрийн удирдлагын эрх зүйн орчин	9
3.1. Нутгийн өөрөө удирдлагын тухай Европын Харт	9
3.2. Өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн үндэс	10
3.3. Суурь хууль тогтоомж	11
3.4. Нийслэл хот Варшав	12
4. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын эрх хэмжээ, бүрэн эрх, үйлчилгээ	13
5. Үндсэн байгууллагууд	15
5.1. Зөвлөл	15
5.2. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллага	16
5.3. Муниципалын-хоорондын хамтын ажиллагаа	16
6. Хүний нөөц	17
7. Орон нутгийн засаг захиргааны санхүү	18
7.1. Муниципалын орлого	18
7.2. Татаас	18
7.3. Буцалтгүй тусламж	19
7.4. Европын холбооны санхүүжилт (сангууд)	19
8. Өмч хөрөнгө	20
9. Орон нутгийн эрх барих байгууллагад тавих хяналт ба хийгдэх хяналт шалгалт	20
10. Нутгийн өөрийн удирдлагыг хамгаалах	21
11. Орон нутгийн засаг захиргаа ба Европын холбоо	22
12. Ашигласан материалын жагсаалт	23

20 дугаар бүлэг:

Польш улсын орон нутгийн удирдлага

Михал КУЛЕСЗА
Давид СЗЕШИЛО



Аймгуудын ИТХ-ын дарга нарын төлөөлөл Польш улсын нутгийн удирдлагын туршлагыг судалж, Ниджица повиатын удирдлагатай уулзаж буй нь. 2018 он, Эх үүсвэр: SRBM project

1. ТҮҮХЭН ХӨГЖЛИЙН ТОВЧОО

Польш¹ Улсын нутаг дэвсгэрийн засаглалын түүх нь тус улсад сүүлийн зуу гаруй жилийн хугацаанд өрнөсөн улс төрийн өөрчлөлтийн хөгжлийг багтаадаг. 1918 оноос өмнө Польш Улс нь өөрөө удирдах тогтолцоог оролцуулаад өөр хоорондоо ялгаатай засаг захиргааны тогтолцоотой хөрш гурван улс (Орос, Прусси, Австри)-д хуваагдсан үндэстэн байв. **Дэлхийн III тойргоос*** хойш 120 гаруй жилийн дараа Польшийн төрийг дахин байгуулжээ. Ингэснээр

Польш Улс нь нутгийн удирдлагын нэг маягийн бүтцийг бий болгож эхэлсэн. 1921 оны Үндсэн хуульд орон нутгийн болон бүсийн өөрөө удирдах ёсны үндэс суурийг тавьсан боловч нутаг дэвсгэрийн засаглалын бүтэц (**territorial government structure**) төдийлөн хөгжөөгүй байв. Муниципалитет нь энэ үйл явцын үр дүнд бий болсон нутаг дэвсгэрийн нэгжийн гол төлөөлөл болж, тухайн улсын өнцөг булан бүрт байгуулагдаж байсан.

¹ Польш Улсын өөрийн удирдлагын тогтолцоо нь зөвхөн орон нутгийн төдийгүй бүсийн эрх барих байгууллагыг (local, regional authority) хамардаг. Тиймээс шаардлагатай газар нь бүсийн түвшний нутаг дэвсгэрийн засаг захиргаа буюу «воевод»-г иш татан дурдсан.

Дэлхийн II дайны дараа коммунист дэглэм нь өөрийн засаглалыг авторитар засгийн газраас хараат бус хүч гэж харуулаагүй. 1950 онд орон нутгийн засаг захиргааг татан буулгаж, хөрөнгийг нь нийгэмчилсэн.

Энэ үед тухайн этгээдийн оронд ард түмний зөвлөлийг (*radynarodowe, soviets*) байгуулсан энэ нь хожим нь төр засгийн нутаг дэвсгэрийн салбарууд болон хувирсан. Ийм зөвлөлүүдэд сонгуулийн ардчилал, хараат бус эрх мэдэл, хараат бус төсөв байхгүйгээс хүндрэл үүсч байсан. Эдгээр зөвлөл нь иргэдийн өөрсдийн хэргийг удирдах эрх бүхий нутгийн хамтын коммуны үүднээс авч үзэх юм бол орон нутгийн засаг захиргаагаар ямар ч холбоогүй байв.

Орон нутгийн засаг захиргааны шинэчлэл нь 1989 онд Польшид болсон улс төрийн өөрчлөлтийн хамгийн анхны ба чухал тулгуур болсон. Энэ нь анхны алхам болохын хувьд Үндсэн хуульд оруулсан зарчмын өөрчлөлтийг 1989 оны 12-р сард баталсан бөгөөд

“эдгээр нь Польш Улсад уламжлал болж тогтсон байсан ард түмний зөвлөлүүдийн нэгдсэн тогтолцоог өөрийн засаглалын институцээр сольсон юм.”

Хоёрдугаарт, 1990 оны 3-р сард Орон нутгийн өөрийн засаглалын Нутаг дэвсгэрийн өөрийн засаг захиргааны тухай хууль батлагдсанаар муниципалитет эсвэл “коммун” (*гмина/gmina*)-ын өөрийн удирдлагыг эрх зүйн хувьд сэргээж байгуулсан. Эцэст нь 1990 оны 5-р сард дайнаас хойшхи Польшийн түүхэнд анх удаа бүрэн ардчилсан сонгуулиар 2500 орчим нутгийн зөвлөлийг сонгосон. Энэхүү үйл явдал нь төрийн удирдлагын тогтолцооны төвлөрлийг үлэмж хэмжээгээр сааруулахад чиглэсэн засаг захиргааны шинэчлэлийн эхний үе шатыг дуусгавар болгосон.

80-аад оны эхээр ардчилсан сөрөг хүчинтэй холбоотой хараат бус шинжээчдийн баг өөрийн удирдлагын стратегийн үзэл баримтлалыг боловсруулсан бөгөөд улмаар коммунист тогтолцоо гэнэт нуран унасан нь тэдний төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх үүдийг нээсэн тул орон нутгийн өөрийн удирдлагыг нэн яаралтай хэрэгжүүлэх боломж бүрдсэн.²

Төвлөрлийг сааруулах шинэчлэлийн хоёр дахь үе шатыг 1998-1999 онд хэрэгжүүлсэн. Холбогдох багц хууль тогтоомжийг 1998 оны 6-р сард баталж, 1999 оны 1-р сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн ба энэ нь хоёр үндсэн хэсгээс бүрдэж байсан. Үүнд:

I. Польшид уламжлал болон тогтсон байсан орон нутгийн засаг захиргааны хоёр дахь, дээд түвшний шат болох повят (муж)-ийг сэргээн байгуулсан. Энэхүү хууль тогтоомжийн дагуу 1999 оны 1-р сарын 1-ний өдрөөс хойш 314 муж байгуулагдсан.

II. Бүсийн түвшинд өөрийн засаглалыг бий болгож, 16 воевод (бүс нутаг, аймаг) -ийг байгуулснаар төвлөрсөн захиргаанаас удирддаг 49 хуучин жижиг воеводыг сольсон.

² Илүү их мэдээллийг дараах эх сурвалжаас авна уу: Jerzy Regulski, Michał Kulesza: Droga do samorządu, Wolters Kluwer 2009.

Мужууд болон воеводын зөвлөлийн сонгуулийг 1998 оны намар зохион байгуулж, түүний үр дүнд Төр, нийтийн удирдлагын тогтолцоо гайхалтай бөгөөд огцом өөрчлөгдсөн юм. Эцсийн үр дүн нь Европ дахь илүү боловсронгуй бөгөөд өвөрмөц засаг захиргааны тогтолцооны нэгийг бий болгосон явдал ба үүнд дараах зүйлс багтсан:

Гурван түвшинт нутаг дэвсгэрийн тогтолцоо буюу энд орон нутгийн засаг захиргааны чиг үүргийг муниципалитет болон мужууд гүйцэтгэх ба бүсийн түвшинд воевод үйл ажиллагаа явуулна. Европын бусад томоохон орнуудаас (Герман, Испани, Итали) ялгаатай нь Польш Улсын бүсийн засаг захиргаа нь улс төрийн хараат бус байдал, эсвэл холбооны нэгжид суурилаагүй, харин **ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ ЗАСАГЛАЛ** /administrative government/ дээр үндэслэсэн гэдгийг онцлох нь зүйтэй. Бүс нутгийн түвшинд воевод нь төр засгийн /central government/ ерөнхий төлөөлөл бөгөөд тэдгээрийн эрх хэмжээ, бүрэн эрхийн хүрээнд орон нутгийн эрх барих байгууллагын хяналтыг хэрэгжүүлэх болон ерөнхий аюулгүй байдал, бусад дэг журам, хямралын менежмент, байгалийн гамшгаас урьдчилан сэргийлэхэд хамаарах зорилтын хэрэгжилт багтдаг.

Төвлөрсөн төр засгийн тодорхой хөтөлбөрүүдийг бүсийн болон орон нутгийн түвшинд аль алинд нь хэрэгжүүлдэг бөгөөд тэдгээрийн бүрэн эрхэд аюулгүй байдлын үйлчилгээ (цагдаа, гал команд, барилгын хяналт)-г повиат захиргаа, түүнчлэн төрийн захиргааны төв байгууллагын хүрээнд нэгтгэгддэг төрийн хяналтын байгууллагууд холбоотой албан тушаалтнуудын гүйцэтгэдэг татварын хяналт шалгалтыг оролцуулаад бусад төрийн хяналт шалгалт багтдаг.



1997 онд шинэ Үндсэн хууль орон нутгийн засаг захиргааг бэхжүүлсэн. Төр ба түүний улс төрийн тогтолцооны суурь журмын дунд Үндсэн хуульд төвлөрлийг сааруулах (15-р зүйл) ба «төрийн ажил үүргийн үлэмж хэсгийг өөрсдийн нэрийн өмнөөс болон өөрсдөө хариуцлага хүлээж» гүйцэтгэхийг орон нутгийн болон бүсийн коммунд (өөрөө удирдах байгууллагуудаар төлөөлүүлсэн) эрх шилжүүлэх (16-р зүйл) хоёрыг онцлож заасан байдаг. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт орон нутгийн болон бүсийн өөрөө удирдах ёсны номлолын үндэс болсон субсидиарностиин зарчмыг танилцуулсан.

Өөрийн удирдлагын /засаглал/ хууль журмыг тусдаа бүлэгт зохицуулсан.

Эдгээр шинэчлэл нь Польш Улсад ард түмний зүгээс сайшаан батлах боломжтой нутаг дэвсгэрийн засаглал /засаг захиргааны/-ын тогтолцоог бий болгох боломжийг олгосон бөгөөд хорин жил хэрэгжүүлсний дараа ч энэхүү загвар, түүний үүрэг зорилт, эсвэл үндсэн хуулийнхаа суурь зарчимд томоохон өөрчлөлт гараагүй. Польш Улсын орон нутгийн болон бүсийн засаг захиргаа одоо байгаа бүтцийг тогтворжуулан, бэхжүүлэх цаг үед орсон.

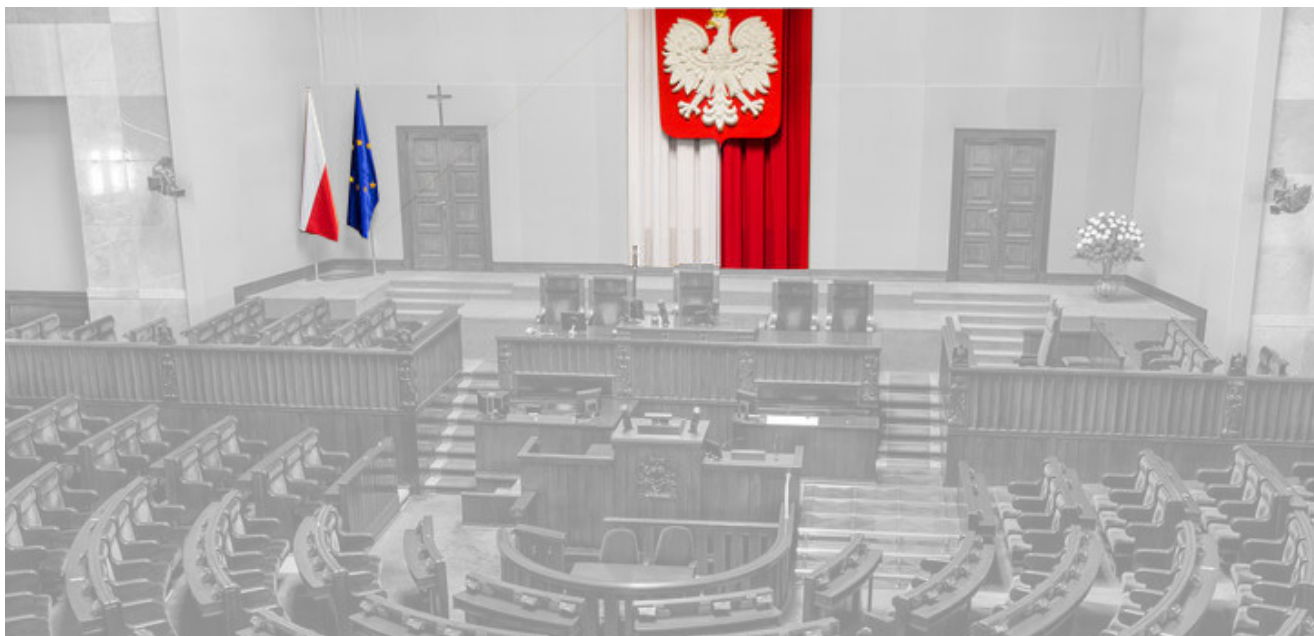
Гэвч орон нутгийн болон бүсийн засаг захиргааны шинэчлэлийн гурав дахь давалгаа «зөөлөн» мөн чанартай бөгөөд зохион байгуулалтын аливаа өөрчлөлтөөс ангид байх хүлээлттэй байна. Ийм шинэчлэлд дараах зүйлс хамрагдана. Үүнд:

орон нутгийн болон бүсийн түвшинд шийдвэр гаргах ба төрийн үйл хэргийг гүйцэтгэхэд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх арга замыг боловсруулж, бэхжүүлэх. Энэ нь орон нутгийн болон бүсийн түвшинд хамтын болон оролцоотой засаглалын загварыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх нөхцөлийг хангах ёстой;

засгийн газрын дотоод дахь хамтын ажиллагааны бүтэц (олон түвшний засаглалын бүтэц) -ийг хэрэгжүүлэх арга зам, санаачлагыг боловсруулж, бэхжүүлэх. Орон нутгийн удирдлагын шатлал бүр нь бие даасан статустай байдаг бөгөөд тэдгээрийн хооронд шатлан захирагдах харилцаа холбоо байдаггүй тул энэ нь онцгой ач холбогдолтой. Иймээс хууль тогтоомж нь тодорхой хамтын ажиллагаа, зохицуулалт, мэдээлэл солилцох замаар орон нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах ёстой;

хорь гаруй жил өнгөрч, муниципалитет болон мужийн газрын зургийг өөрчилсөн хил хязгаарын хэдэн зуун өөрчлөлт хийгдсэний дараах нутаг дэвсгэрийн тогтвортой байдал. Эдгээр өөрчлөлтийг зохицуулах процедурт нэмэлт өөрчлөлт оруулах төлөвлөгөө хэрэгжмэгц энэхүү үйл явц цаашид хөшүүрэг байхаа болино. Шинэ хууль тогтоомж нь засаглалын оролцооны механизмыг дэмжих замаар орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдийн нутаг дэвсгэрийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх болно гэж найдаж байна.

Польш Улсын өөрөө удирдах ёсонд учирч байгаа бас нэг бэрхшээл бол улам бүр нэмэгдэж буй өрийг бууруулах чухал шаардлага юм. Засгийн газар орон нутгийн засаг захиргааг төсвийн сахилга батыг чандлан сахихыг уриалж байгаа боловч орон нутгийн засаг захиргааны үзэж байгаагаар өр төлбөрөө хурдан бууруулахыг шаардаж байгаа нь орон нутгийн хөгжил, хөрөнгө оруулалтын бодлогыг эрс алдагдуулах болно.



2. ҮНДСЭН ТОО, БАРИМТ

Польш Улсын орон нутгийн удирдлагыг нь хоёр түвшинд хэрэгжүүлдэг: муниципалитет (гмина/ *gmina*) ба муж (повиат/ *powiat*). Гэхдээ эдгээр түвшин тус бүрт өөр өөр хэлбэр болон байгууллага хамрагдаж болно. Тиймээс муниципалитетын гурван хэлбэр байна. Үүнд:

Муниципалитет

(*хотын коммун, гмина миеска/ gmina miejska*).

Энэ төрлийн орон нутгийн байгууллагад 300-гаас хэтрэхгүй хот /*town*/ багтдаг. Энэ бүлэгт багтсан хотууд хэмжээний хувьд эрс ялгаатай байна. Тухайлбал, 1.000 оршин суугчтайгаас 1.7 сая оршин суугчтай хот (Варшав хот) аль аль нь үүнд хамрагддаг.

Хөдөөгийн коммун

(*гмина виеска/ gmina wiejska*):

Энэ төрөлд зөвхөн хот суурин бүс газрыг багтаадаг. Үүнд 1500 орчим нэгж хамрагддаг.

Хот- хөдөөгийн коммун

(*гмина миеска-виеска/ gmina miejsko-wiejska*).

Энэ төрөл нь хот, суурин, тэдгээртэй хөрш зэргэлдээ тосгонуудын бүс нутгийг хамарсан холимог буюу нэгтгэсэн хэлбэр бөгөөд эдгээр тосгон өмнө нь бие даасан хөдөө орон нутгийн коммун хэлбэртэй ажиллаж байсан (600 орчим).

Хөдөөгийн коммунууд хувьд сүм хийдүүд (*sołectwo-
npruxod*) нь тосгонууд дахь хөдөөгийн коммунууд хөрш зэрэгцэн орших өөрийн зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэрийг төлөөлдөг. Одоогийн байдлаар 40,000 гаруй сүм хийд байдаг бөгөөд эдгээр нь ерөнхийдөө маш жижиг ба ихэвчлэн нэг тосгоны бүс нутгийг хамардаг. Сүм хийдүүд нь аливаа коммунд багтсан тосгоны ашиг сонирхлыг төлөөлдөг. Сүм хийдүүд нь орон нутгийн засаг захиргааны бие даасан эрх барих байгууллага биш боловч харин тэдэнд итгэл хүлээлгэн тодорхой үйл хэргийг гүйцэтгүүлэхийн тулд муниципалитетын зүгээс бий болгосон туслах нэгжүүд гэдгийг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Ийнхүү гүйцэтгэх үйл хэргийн жишээг дурдвал соёлын болон спортын арга хэмжээ, олон нийтийг хамарсан үйл ажиллагаа, орон нутгийн авто замын тохижилт, тосгоны усан хангамж, ариутгал цэвэрлэгээний тогтолцоо, үерийн хамгаалалт гэх мэт арга хэмжээг зохион байгуулах, удирдах үйл хамрагдана. Аливаа тосгоны зөвлөлийн сонгогдсон дарга (*sołtys*) нь орон нутгийн зарим татвар, хураамжийг шууд хураан авах эрх мэдэлтэй байдаг.

Хотын муниципалитетын хувьд дээрхтэй адил төстэй туслах нэгж нь дүүрэг (*dzielnica*) эсвэл орон сууцны хороолол (*osiedle*) юм. Энэ томъёолол нь Польш Улсад түгээмэл тааралддаггүй бөгөөд нийслэл Варшав хот гэх мэт томоохон ба хүн ам шигүү суурьшсан хотуудтай холбоотой байдаг.

Сүм хийд ба дүүрэг (орон сууцны хороолол)-ийг муниципалын зөвлөлийн шийдвэрээр байгуулдаг.

1998-1999 оноос хойш бүх нийслэл хотын “воевод”-д багтаасан хамгийн том 65 хотын бүлэгт **МУЖИЙН ЭРХТЭЙ ХОТ** гэсэн статусыг олгосон. Энэ томъёоллын дагуу эдгээр хотуудын эрх барих байгууллагууд нь коммун болон мужтай (*county*) холбоотой ажил үүрэг, бүрэн эрхийг нэгэн зэрэг хэрэгжүүлдэг.

Мужийн эрх бүхий хотуудаас гадна 314 муж (*nowam/ powiat*) байдаг ба түүний дотор хэд хэдэн муниципалын нутаг дэвсгэр багтдаг. Мужид дунджаар 85,000 орчим оршин суугч ба 8 орчим муниципалитет харъяалагддаг. Хүн амын тоогоороо хамгийн том муж нь Повиат Познански/ *Powiat Poznański* (290,000 оршин суугчтай), хамгийн жижиг нь Повиат Сежненски/ *Powiat Sejneński* (21,000 оршин суугчтай) юм. «Воевод» (бүс нутаг) ч мөн хэмжээний хувьд хоорондоо эрс ялгаатай байдаг. Хамгийн том воевод болох Мазовецкие/ *Mazowieckie* (Масовийн бүс) нь 35,000 км² талбайг хамарсан бөгөөд 5.2 сая оршин суугчтай бол харин Шлаские/ *Śląskie* (Силезия) харьцангуй жижиг байдаг. Хамгийн жижиг дөрвөн воевод нь 1 сая орчим оршин суугчтай. Талбайн хувьд хамгийн жижиг воевод бол Опольски/ *Opolskie* юм (9,000 км²).³

³ Статистикийн төв газрын тоо мэдээ, www.stat.gov.pl.

3. НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

3.1. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Харти

Польш Улс нь Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Хартийг 1993 оны 4-р сарын 26-ны өдөр соёрхон баталж, үүнийгээ 1994 оны 11-р сарын 25-ны өдөр Албан Ёсны Сонин/ Official Gazette -д албан ёсоор нийтэлсэн. Энэхүү шийдвэр нь уг Хартийг Польш Улсын эрх зүйн тогтолцоонд багтаан оруулж байгаагийн илэрхийлэл юм. Польш Улс нь уг Хартийг бүхэлд нь, ямар ч эсэргүүцэл, нэмэлт тунхаглал гаргалгүйгээр баталсан. Польш Улсын хуулийн дагуу уг Харти нь ач холбогдлын хувьд Үндсэн хууль ба парламентаас баталсан хуульчилсан актын хоорондын байр суурийг эзэлнэ. Хэрэв ямар нэгэн хууль уг Хартитай зөрчилдвөл Үндсэн хуулийн зарчмаар Харти нь хууль тогтоомжоос давуу хүчин чадалтай байна. Түүнчлэн Польш Улсын аливаа хуулийн заалт нь уг Хартийн заалттай зөрчилдвөл онолын хувьд шүүхийн зүгээс тухайн хууль тогтоомжийн заалтыг хэрэгжүүлэхээс татгалзаж болно.

Гэвч Польш Улсын зарим шүүхийн үзэж байгаагаар уг Харти нь улсын дагаж мөрдөх зорилго, ерөнхий стандартыг санал болгодог бөгөөд тодорхой нэг хэргийн хувьд эдгээрийг маш хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэглэж болно. Варшав дахь воеводын захиргааны хэргийн шүүхийн дүгнэлтээр: «(...) Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын Харти нь Удиртгал хэсэгт заасан зорилгоор гарын үсэг зурсан этгээдүүдийн хүссэн үйлдлийг илэрхийлсэн ерөнхий шинж чанартай багц дүрэм тул энэхүү баримт бичгийн аль ч заалт нь өөрөө гүйцэтгэгдэх хэм хэмжээ болохгүй.»⁴

Энэ мэт эсрэг тэсрэг үзэл бодол байгаа хэдий ч парламентаас гаргасан хууль тогтоомжоос уг Дүрмийг дээгүүр тавьж байгаа нь Үндсэн хуулийн шүүх Польш Улсын хууль уг Хартийн заалтуудтай нийцэж байгаа эсэхийг шалгах шалтгаан болж байна. Энэхүү шүүхийн байгууллага нь Польш Улсын хуулийн заалт Үндсэн хууль болон олон улсын гэрээний заалттай нийцэж байгаа байдлыг хянадаг. Үндсэн хуулийн шүүх уг Хартийг иш татсан хорь орчим шийдвэр гаргасан байдаг. Үүний гурван тохиолдолд нь Польш Улсын хуулийн заалт уг Хартийн холбогдох заалттай зөрчилдөж байгааг тухайн шүүхийн зүгээс тунхагласан. Эдгээр хэрэг бүрт уг Хартийг эрх зүйн үндэс суурийн хувьд туслах чанартай үйлчилнэ гэж үзсэн бөгөөд Польш Улсын үндсэн хуулийг үндэслэн харгалзах хуулийн заалтыг хүчингүй болгосон байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн шүүх нь захиргааны хэргийн шүүхийн зүгээс өмнө нь гаргаж байсан шийдвэрийг иш татаж, уг Хартийн заалтууд шууд үйлчилж байгаа болон үнэхээр мөрдөгдөх эсэхийг шалгасан. Тус шүүхээс гаргасан нэгэн шийдвэрт дурдсанаар «Уг Хартийн заалтууд нь ерөнхий шинж чанараасаа шалтгаалан зөвхөн хязгаарлагдмал хүрээнд л уг Хартид дотоодын хуулийн заалт нийцэж байгаа эсэхийг шалган тогтоох үндэслэл болж болзошгүй юм.»⁵



⁴ Варшав дахь воевод (бүс нутаг)-ын захиргааны хэргийн шүүхийн 2006 оны 10-р сарын 26-ны өдрийн шийдвэр, хэргийн дугаар III SA/Wa 2459/06.

⁵ Үндсэн хуулийн шүүхийн 2003 оны 2-р сарын 18-ны өдрийн шийдвэр, хэргийн дугаар K 24/02.

3.2. Өөрийн удирдлагын үндсэн хуулийн үндэс

Дээр дурдсанчлан Польш Улс дахь нутгийн өөрийн удирдлагын хууль ёсны байдалд үндсэн хуулийн зүгээс хүчтэй дэмжлэг үзүүлдэг. Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт «иргэд болон тэдний нийтлэг нэгдлийн /communities/ эрх ашгийг бэхжүүлэхэд» субсидиар зарчмыг баримтлах талаар тунхагласан. Түүнчлэн орон нутгийн болон бүс нутгийн оршин суугчдын нийтлэг нэгдлийн өөрийн удирдлага нь Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлэгт жагсаасан улс төрийн тогтолцооны зарчимд багтсан. Үндсэн хуулийн 15 дугаар зүйлд заасны дагуу: «Польш Улсын нутаг дэвсгэрийн тогтолцоо нь төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулахад чиглэх ёстой. Улсын нутаг дэвсгэрийн үндсэн хуваарилалтыг хуулиар тогтоох бөгөөд энэхүү хууль нь нутаг дэвсгэрийн нэгж өөрийн төрийн үүргээ гүйцэтгэх чадамжийг хангах нийгэм, эдийн засаг, соёлын харилцааг зохицуулна.» Нөгөө талаар Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд зааснаар: «Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлага

нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцоно. Хуульд заасны дагуу нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад эрх мэдэл олгосон төрийн үүргийн нэлээд хэсгийг өөрийн нэрийн өмнөөс хариуцлагыг өөрөө хүлээж хэрэгжүүлнэ.» Энэхүү зарчим нь төрийн засаглалын чухал хүрээг орон нутгийн болон бүсийн оршин суугчдын нийтлэг нэгдлүүд хараат бусаар удирдах баталгаа болж байна. Иймээс төр засгаас даалгасан үүргийг гүйцэтгэгч этгээд-нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд багасгаж чадахгүй, харин уг өөрөө удирдах байгууллагууд нь хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулж, төрийг төлөөлөн шийдвэр гаргах чадвартай байх ёстой.

Орон нутгийн засаг захиргааны зохион байгуулалт, чиг үүргийн талаарх нарийвчилсан журмыг Үндсэн хуулийн VII бүлэгт «Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлага» гарчигтайгаар тайлбарлан оруулсан. Үндсэн хууль хамгийн чухал зарчмыг тунхагласан байна. Үүнд:

1 нутгийн өөрийн удирдлагын бусад нэгжид олгоогүй өөрийн удирдлагын бүх зорилтыг гүйцэтгэдэг орон нутгийн эрх барих үндсэн байгууллага болох муниципалитетыг байгуулсан;

2 орон нутгийн эрх барих бүх байгууллага (зөвхөн муниципалитет бус)-ын хувьд төрөөс ялгаатай, төрийн эрх зүйн статус олгож, тэдгээрийн шүүхээр хамгаалсан автономит байдлыг хүлээн зөвшөөрчээ. Энэхүү хамгаалалтыг үндсэндээ захиргааны хэргийн шүүх хэрэгжүүлэх бөгөөд илүү өргөн утгаар авч үзвэл үндсэн хуулийн шүүх хэрэгжүүлнэ. Муниципалитет болон орон нутгийн эрх барих бусад байгууллага нь тэдний статус, бүрэн эрхэд нөлөөлж буй төр засгийн төв байгууллагын бүхий л үйлдлийг захиргааны хэргийн шүүхэд давж заалдах эрхтэй. Жишээлбэл, тэд орон нутгийн тогтоол, захирамжийг хүчингүй болгосон воеводын хянан шалгагчийн тогтоолыг шүүхэд мэдүүлж болно. Түүнчлэн захиргааны хэргийн шүүх нь орон нутгийн, бүсийн эрх барих байгууллага болон төр засгийн төв байгууллагын хооронд үүссэн эрх зүйн бүх маргааныг шийдвэрлэнэ. Мөн орон нутгийн эрх барих байгууллага нь Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ хэлэлцээр, түүний дотор Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Үндсэн хууль болон Европын Хартид заасан орон нутгийн эрх барих байгууллагын статус, бүрэн эрх зөрчигдвөл парламент болон засгийн газраас гаргасан хууль тогтоомжийн талаар Үндсэн хуулийн шүүхэд давж заалдаж болно;

3 орон нутгийн засаг захиргаа нь үүргээ гүйцэтгэхэд хангалттай төрийн санхүүжилтээр хангаж байхыг баталгаажуулдаг (хүрэлцэхүйц /зохистой байх зарчим). Үндсэн хуульд дурдсанчлан орон нутгийн засаг захиргааны орлогын эх үүсвэрт орон нутгийн байгууллагуудын өөрийн орлого, улсын төсвөөс олгох ерөнхий татаас, хуваарилсан тодорхой буцалтгүй тусламж багтана. Мөн орон нутгийн засаг захиргааны өөрийн орлого нь орон нутгийн татвар болон өмчийн орлогоос бүрдэх боломжтой гэдгийг Үндсэн хуульд тусгайлан заажээ. Муниципалитет нь татвар ногдуулах эрхтэй боловч зөвхөн үндэсний хууль тогтоомжинд заасан хязгаарлалтыг баримтлана;

4 орон нутгийн засаг захиргаа нь зөвхөн түүний үйл ажиллагаа хууль ёсны эсэх асуудлаар хяналт шалгалтад хамрагдана. Санхүүгийн асуудалтай холбоотой хяналт шалгалтыг Ерөнхий сайд, воевод (захирагч), бүс нутгийн аудитын /хяналтын/ газар хариуцан гүйцэтгэнэ. Засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд орон нутгийн эрх бүхий байгууллагаас тодорхой үйл ажиллагаа явуулахыг шаардсан хууль үйлчлэхгүй үед орон нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг засгийн газрын бодлоготой зөрчилдөж байгаа гэсэн үндэслэлээр цуцлах боломжгүй гэдгийг энэхүү хязгаарлагдмал хяналт шалгалт харуулж байгаа юм.



Польшийн бүжигчид Ловиц хотод тоглолтоо хийж байна. Эх сурвалж: <https://www.worldatlas.com/> Michal Ludwiczak / Shutterstock.com

Үүнээс гадна орон нутгийн болон бүсийн эрх барих байгууллагуудыг бусад төрийн байгууллагуудын нэгэн адил Аудитын дээд танхим (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) буюу АДТ хэмээн нэрлэдэг үндэсний аудитор хянан шалгадаг. АДТ нь хуулийн хэрэгжилт, эдийн засгийн хэмнэлттэй байдал, хичээнгүй байдлын үүднээс орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд, тэдгээрийн харьяа нэгжүүдийн үйл ажиллагаанд аудит хийж болно.

Эцэст нь хэлэхэд нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдэд хязгаарлагдмал хэмжээнд өөрсдийн дүрэм, журмыг батлах боломжийг Үндсэн хууль олгодог. Муниципалитет, муж, воеводын батласан дүрэм журам нь тухайн нэгжийн нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагдан мөрдөгддөг. Мөн эдгээр эрх зүйн актын үндэслэл, тэдгээрт тавих хязгаарлалтыг төр засгийн төв байгууллагын хууль тогтоомжоор тодорхойлох ёстой.

3.3. Суурь хууль тогтоомж

Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг нутгийн өөрийн удирдлагын үе шат бүрт -ердийн, тусгай хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулна. Муниципалын засаг захиргааны тухай хууль, Мужийн засаг захиргааны тухай хууль аль аль нь орон нутгийн өөрөө удирдах нэгжүүдийн эрх зүйн бүтцийн гол элементийг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

- Тэдгээрийн үйл ажиллагааны хүрээ, гүйцэтгэх ажил үүргийн жагсаалт;
- Хууль тогтоох ба гүйцэтгэх байгууллагуудын бүтэц, үйл ажиллагаа;
- Төсөв болон хөрөнгийн удирдлагатай холбоотой зарчим;
- Муниципалитет ба мужид хяналт тавих нарийвчилсан дүрэм;
- Зохицуулах бүрэн эрх; ба
- Орон нутгийн засаг захиргааны бусад нэгжтэй хамтран ажиллах боломж, хэлбэр.

Түүнээс гадна хэд хэдэн орон нутгийн эрх барих байгууллагын үйл ажиллагааны арга замыг зохицуулдаг багц журам байдаг. Энэ утгаараа Муниципалын эдийн засгийн тухай хууль нь орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын эдийн засгийн үйл ажиллагааны ерөнхий хүрээг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Юуны өмнө энэ нь аливаа нэг муниципалитет нь бусад орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдтэй нэгдэж болох нөхцөл байдлыг тодорхойлдог. Төрийн сангийн тухай хууль гэх мэт өөр нэг багц хууль тогтоомж нь хөрөнгийн удирдлага болон төрийн худалдан авалттай холбоотой байдаг. Төрийн мэдээллийн хүртээмжтэй байдлын тухай хууль нь бас нэг чухал хууль тогтоомж юм. Муниципалитет, мужууд нь өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа олон нийтийн боловсрол, нийгмийн эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, орон зайн төлөвлөлт зэргийг зохицуулдаг хууль тогтоомж гэх зэрэг үүрэг хариуцлагад хамаарах хэд хэдэн салбарын хууль тогтоомжийг дагаж мөрддөг.

3.4. Нийслэл хот Варшав

Нийслэл хот Варшав нь тусгай зохицуулалтын объект бөгөөд хотын бүтцийг зохицуулсан хуульд зааснаар⁶ Варшав одоогоор мужийн эрх бүхий хотын статустай байна. 1994-2002 онд Варшав хотыг хэд хэдэн бие даасан муниципалитетад хуваасан боловч уг загвар үр нөлөөгүй болсон тул нэгдсэн хотын муниципалитетыг хэд хэдэн туслах нэгжүүдийн дүүргүүдэд хуваах томъёоллыг баталсан. Варшав, түүний дүүргүүдийн хооронд ажил үүргийн хуваарилалтыг хуулийн түвшинд тусгайлан тодорхойлоогүй тул Варшав хотын зөвлөл аль дүүргүүдэд ямар ажил үүрэг өгөхийг шийдвэрлэнэ.

Гэхдээ Нийслэл хот Варшавын тухай хуулиар дүүргүүд дараах ажлуудыг гүйцэтгэхэд оролцох ёстой гэж заасан:

- хотын хөрөнгийн засвар үйлчилгээ, ашиглалт;
- боловсрол, соёл, нийгмийн халамж, амралт, спорт, аялал жуулчлалд зориулсан барилга байгууламжийн засвар үйлчилгээ;
- эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээтэй холбоотой ажил үүрэг; ба
- ногоон байгууламж ба орон нутгийн замын засвар үйлчилгээ.

Дүүргүүд эдгээр ажлуудыг гүйцэтгэх боломжийг олгосон төсвийг Варшав хотын зөвлөл баталдаг. Хотын зөвлөлийн нэгэн адил хугацаанд сонгогддог дүүргийн зөвлөл нь дүүргүүдийг удирддаг. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагыг дүүргийн зөвлөл томилдог.



Польш улс, Варшав хот. Эх сурвалж: <https://www.telegraph.co.uk/> istock

⁶ Илүү их мэдээллийг дараах эх сурвалжаас авна уу: Magdalena Niziołek: Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy, Wolters Kluwer 2008.

4. ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, БҮРЭН ЭРХ, ҮЙЛЧИЛГЭЭ

Үндсэн хуулийн заалтын дагуу нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны байгууллагууд «төрийн ажил үүргийн үлэмж хэсгийг өөрсдийн нэрийн өмнөөс, хариуцлагыг өөрөө хүлээж гүйцэтгэнэ». Төрийн ажил үүргийн нилээд өргөн хүрээтэй хэсэг нь муниципалитетад хадгалагдах бөгөөд үүнд «орон нутгийн ач холбогдолтой, бусад байгууллагад хуваарилагдаагүй төрийн бүх асуудал» мөн «оршин суугчдын нийтлэг нэгдлийн хамтын хэрэгцээг хангах» зэрэг багтдаг.

Эдгээр ерөнхий шинж чанараас гадна Муниципалын засаг захиргааны тухай хуульд орон зайн төлөвлөлт, өмч хөрөнгийн удирдлага, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, байгаль хамгаалал, усны менежмент зэрэг чиглэлээр муниципалын захиргааны гүйцэтгэх тодорхой ажлуудыг тусгасан. Үүнд:

- хотын зам, гудамж, гүүр, талбайг удирдан, зохион байгуулах;
- усан хангамж ба ариутгал цэвэрлэгээ хийх;
- хог хаягдлыг зайлуулах үйлчилгээ;
- цахилгаан ба хийн хангамж;
- нийтийн тээвэр;
- эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ;
- олон нийтийн боловсрол;
- соёлын үйл ажиллагааг зохион байгуулах.

Муниципалитет нь хуулийн хүрээнд ажиллах ёстой, гэхдээ оршин суугчдын нийтлэг нэгдлийн хамтын хэрэгцээг хангахын тулд дарга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх эрх чөлөөтэй байдаг. Энэхүү эрх хэмжээний өргөн алсын хараа нь муниципалитет болон засаг төрийн байгууллагуудын хооронд үргэлжилсэн маргааныг бий болгодог. Муниципалитет нь оршин суугчдын нийтлэг нэгдлийн хамтын хэрэгцээнд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж байсан ч, Муниципалитетын тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжид тусгайлан заагаагүй муниципалитетын эрхэд төв засгийн газрын зүгээс сөргөөр хандах нь түгээмэл байдаг. Үүний нэгэн адил муниципалитет чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хэрэглэсэн эрх зүйн хэрэгслийг сонгох үед хотын удирдлагуудад олгосон бодит эрх чөлөөнд ч эргэлзээ төрдөг.

Энэхүү маргааны цөм нь иргэний эрх зүйн (гэрээний) харилцаанд оролцож байгаа муниипалитетэд байгаа юм. Харамсалтай нь, төр засгийн төв байгууллагууд ихэвчлэн Веберийн хүнд сурталын засаглалын үзэл санааг дэмжигчид байдаг бөгөөд энэ үзлийн дагуу үйл ажиллагаа бүрийг хуульд нарийвчлан тодорхойлсон байх ёстой.⁷

Мужийн засаг захиргааны тухай хуульд мужийн үүрэг хариуцлага болон бүрэн эрхийн дэлгэрэнгүй жагсаалтыг тодорхойлсон байдаг тул мужийн ажил үүрэгтэй холбоотой маргаан цөөн гардаг. Муниципалитетаас ялгаатай нь муж зөвхөн өөрт харъяалуулсан салбарт л үйл ажиллагаа явуулах боломжтой байдаг. Уг үйл ажиллагааны жагсаалтад дараах зүйлс багтана. Үүнд:

- нийтийн боловсрол,
- эрүүл мэндийг дэмжих ба хамгаалах,
- нийгмийн туслалцаа,
- гэр бүлийн бодлого,
- хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг дэмжих,
- нийтийн тээвэр, нийтийн эзэмшлийн зам,
- соёл ба соёлын өвийг хамгаалах,
- спорт, аялал жуулчлал,
- геодези, зураг зүй, кадастр,
- үл хөдлөх хөрөнгийн менежмент,
- архитектур ба барилгын удирдлага,
- усан хангамж,
- байгаль, хүрээлэн орчноо хамгаалах,
- газар тариалан, ойн аж ахуй, дотоодын загасчлал,
- нийтийн хэв журам, иргэдийн аюулгүй байдал,
- үерээс хамгаалах, гал түймрээс хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх,
- хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх онцгой аюул,
- ажилгүйдэлтэй тэмцэх, орон нутгийн хөдөлмөрийн зах зээлийг идэвхижүүлэх, ба
- хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах.

⁷ Илүү их мэдээллийг дараах эх сурвалжаас авна уу: Michał Kulesza: O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, Samorząd Terytorialny 2009, no. 12.

Эдгээр ажил үүргийн зарим нь муниципалитетын ажил үүрэгтэй давхцаж байгаа боловч энэ нь муниципалитетад хуваарилагдсан үүрэг хариуцлагын хүрээ, мужуудад хуваарилагдсан үүрэг хариуцлагын хүрээ хооронд хуваарилалт муу хийгдсэн гэсэн утгыг илэрхийлэхгүй. Муж нь зөвхөн муниципалын хувьд чухал ач холбогдолтой, бусад арга хэрэгслийг ашиглан гүйцэтгэх боломжгүй эсвэл үр нөлөөгүй ажлыг л гүйцэтгэдэг. Тухайлбал, нийтийн боловсролын хүрээний хувьд муниципалитет ба мужийн хоорондын ажил үүргийн хуваарилалт дараах байдлаар хийгддэг: эхнийх нь бага ба дунд сургуулийн боловсролыг хариуцдаг бол сүүлийнх нь ахлах сургуулийн боловсролыг хариуцдаг. Түүнчлэн муж нь тодорхой ажлуудыг гэрээгээр, муниципалитетад шилжүүлэх эрх зүйн боломжтой байдаг.

Воевод (бүс нутаг) нь бүс нутгийн хөгжлийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд голлон анхаардаг. Воеводын засаг захиргааны тухай хуульд заасны дагуу хөгжлийн бодлого нь дараах зүйлсийг хэрэгжүүлэх ёстой. Үүнд:

- эдийн засгийн хөгжил, түүний дотор хөдөлмөрийн зах зээлийг бий болгох нөхцлийг бүрдүүлэх;
- бүс нутгийн ач холбогдолтой нийгэм ба техникийн дэд бүтцийг бий болгох, ажиллуулах;
- төрийн үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд төр, хувийн санхүүжилтийг нэгтгэх;
- боловсролын түвшинг дээшлүүлэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх, дэмжлэг үзүүлэх; ба
- тогтвортой хөгжлийн зарчимд нийцүүлэн байгалийн баялгийг зохистой ашиглах, байгаль орчныг хамгаалахыг дэмжих.

Орон нутгийн бүх байгууллагууд өөрсдийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд ашиглах боломжтой өргөн хүрээний хууль эрх зүйн хэрэгсэлтэй байдаг.

Тэд, хуулийн байх эрх, үүнээс уламжлан хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжтэй гэрээний харилцаатай байх эрхийг эдэлдэг. Мөн эдгээр байгууллага компанид оролцож ажиллах боломжтой боловч үйл ажиллагааны энэ хэлбэр нь муниципалитетын оролцооны хүрээ, компанийн эрх зүйн хэлбэр гэх мэт хязгаарлалттай байдаг. Ийм хязгаарлалт нь орон нутгийн хөгжлийг хурдасгах эсвэл нийгэм, эдийн засгийн ноцтой бэрхшээлийг даван туулах зорилгоор муниципалын байгууллагын арилжааны үйл ажиллагааг хязгаарлахад чиглэгддэг.

Муниципалитетын болон мужууд зохицуулалтын хязгаарлагдмал бүрэн эрхтэй байдаг ба тэдгээрийн бүрэн эрх нь хууль тогтоомжид үндэсний хууль тогтоогчийн бүрэн эрхэд хамааруулсан асуудлаар хязгаарлагддаг. Тиймээс тэдгээр байгууллага тодорхой зорилгод хүрэхийг зорьсон үедээ орон нутгийн журмыг бий болгож чадахгүй. Түүнчлэн нутаг дэвсгэрийн байгууллагууд хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн эрх, үүрэгт саад (хориг тавих, захирамж гаргах, эсвэл бүрэн эрх ба үүрэг хариуцлага тогтоох). болохоос зайлсхийхийн тулд өөрсдийн хүлээсэн үүргээ маш хязгаарлагдмал хэрэгжүүлдэг Ийм үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд орон нутгийн эрх барих байгууллагуудад тодорхой хууль тогтоомжийн дэмжлэг байх ёстой.



5. ҮНДСЭН БАЙГУУЛЛАГУУД

Өөрийн удирдлагын байгууллагуудын зохион байгуулалт ба сонгуулийн журам нь 1990 онд орон нутгийн автономит байдлыг эргэн сэргээснээс хойш үлэмж хэмжээгээр өөрчлөгдсөн. Ялангуяа

зөвлөлийн гишүүдийн тоо, муниципалитет, муж, воевод дахь гүйцэтгэх засаглалыг сонгох арга, бүтцэд ихээхэн өөрчлөлт орсон байна.

5.1. Зөвлөл

Муниципалын зөвлөл нь журам/хэм хэмжээ тогтоох/ байгууллага юм. Муниципалын зөвлөлийг сонгох арга нь орон нутгийн эрх барих байгууллагын

хэмжээнээс хамаарна. 2011 оны 8-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа шинэ Сонгуулийн хуулийн дагуу дараах журам үйлчилнэ:

- Ихэнх муниципалын хувьд сонгуулийн тойрогт олонхийн санал авсан нэр дэвшигч зөвлөлийн гишүүн болдог олонхийн тогтолцоог ашиглана. Энэхүү тогтолцоо нь сонгуулийн нэг тойргоос нэг гишүүн гарах тогтолцоо бөгөөд сонгуулийн хорооны зүгээс сонгуулийн аливаа нэг тойрогт зөвхөн нэг нэр дэвшигч санал болгох боломжтой.

- Гэхдээ «мужийн эрх бүхий хотууд»-ын хувьд нэр дэвшигчдийн жагсаалтын дунд суудлыг хуваарилах нь пропорциональ системд суурилна. Мөн суудлын хуваарилалтад оролцохын тулд 5% -ийн босгыг хангасан байхыг шаардаж болно. Муниципалын зөвлөл хэр том байх нь харгалзах коммуны хэмжээнээс шалтгаалах тул 20,000 хүртэлх оршин суугчтай хот, суурийн газарт 15 зөвлөлийн гишүүн; 50,000 оршин суугчтай бол зөвлөлийн гишүүн 21; 100,000 хүртэлх оршин суугчтай бол зөвлөлийн гишүүн 23; 200,000 хүртэлх оршин суугчтай бол зөвлөлийн гишүүн 25 байна.

Хүн амын тоо нь 200,000-аас дээш оршин суугчтай муниципалитетын хувьд 100,000 оршин суугч тутамд зөвлөлийн гишүүний тоог 3-аар нэмдэг.

Харин Варшав хотын хувьд тогтмол тооны зөвлөлийн гишүүн (60 гишүүн) сонгохыг зөвшөөрсөн тусгай зохицуулалт байдаг.

Муниципалын зөвлөл нь уламжлалын дагуу зохицуулах ба бодлого боловсруулах байгууллагуудтай холбогдсон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү бүрэн эрхэд дараах зүйлс багтана: дүрэм журам батлах, муниципалын хууль, муниципалын төсөв, орон нутгийн орон зайн төлөвлөлт, стратегийг батлах, орон нутгийн татвар, хураамж, холбоотой тогтоол гаргах, муниципалын бонд гаргах, муниципалын компани байгуулах, зээл авах

муниципалын хөрөнгийг данснаас хасах үйл ажиллагааг зохицуулдаг дүрэм, журмыг багтаасан муниципалын хөрөнгөнд хамаарах гол асуудлыг шийдвэрлэх. Муниципалын зөвлөл нь мөн хотын дарга, засаг захиргааны нэгжүүд, орон нутгийн аж ахуйн нэгжид туслах байгууллагуудын үйл ажиллагааг томилогдсон аудитын хороогоор дамжуулан хянадаг.

Мөн муж, воеводын бодлого боловсруулагч байгууллага нь эдгээр дүрэм журмыг дагаж мөрдөх боловч зөвлөлүүдийг сонгуулийн 5 хувийн босго бүхий пропорциональ системийн дагуу бүх нийтийн саналаар сонгодог. Хотын зөвлөлөөс ялгаатай нь мужийн зөвлөл нь мужийн удирдлагыг огцруулах бүрэн эрхтэй.

5.2. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллага

2002 оноос хойш бүх нийтийн санал асуулгаар сонгогдсон муниципалитетын мэр гүйцэтгэх болон удирдах эрх мэдлийг хэрэгжүүлж ирсэн. Үүнээс өмнө орон эрх барих байгууллагыг хороо / board/ удирддаг байсан бөгөөд уг тэргүүлэгчдийг муниципалын зөвлөлөөс томилж, чөлөөлдөг байсан. Одоогоор муниципалын бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө түүнийг огцруулахын тулд орон нутгийн ард иргэдийн дунд бүх нийтийн санал асуулга явуулах шаардлагатай юм.

Муниципалитетын мэрийг шууд сонгох тогтолцоог нэвтрүүлсэн нь тэдний байр суурийг мэдэгдэхүйц хэмжээгээр бэхжүүлэхэд нөлөөлж, орон нутгийн засаг захиргаанд дутагдаж буй манлайллыг нөхөхөөр орон нутгийн манлайлагчдын бүлгийг байгуулах нөхцлийг бүрдүүлсэн. Нөгөөтэйгүүр, зөвлөл нь

мэрийг огцруулах боломжгүй байгаа нь зөвлөлийн гишүүдийн зүгээс орон нутгийн байгууллагын гүйцэтгэх засаглалд нөлөөлөх гол хэрэгслийг үгүй болгосон. Гэхдээ муниципалитетын зөвлөл нь одоо ч гэсэн зохицуулалтын чиг үүргээ хэрэгжүүлж, хотын даргын зорилго, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлдог бөгөөд төсвийн төслийг батлахаас татгалзах замаар хотын даргын зарим үйл ажиллагаанд хориг тавих боломжтой.

Муж ба воеводын хоорондох гол ялгааг тодорхойлбол мужийг country-аас томилогдсон гишүүд бүхий гүйцэтгэх хороо удирддаг бол харин воеводуыг зөвлөл удирддаг явдал юм. Тэдний бүрэн эрх, үүрэг хариуцлага нь мэрийнхтэй төстэй бөгөөд үүнд хууль тогтоомж, өдөр тутмын удирдлагыг хэрэгжүүлэх багтдаг.

5.3. Муниципалын-хоорондын хамтын ажиллагаа

Муниципалын өөрийн удирдлагын тухай хуульд зааснаар муниципалын хоорондын хамтын ажиллагааны гурван хэлбэр байдаг. Хамгийн оновчтой шийдэл бол төрийн үүргийг хамтран гүйцэтгэхийн тулд муниципалитетуудын үүсгэн байгуулсан муниципал-хоорондын холбоо юм. Энэхүү холбоо нь нийтийн эрх зүйн дагуу хараат бус статустай хуулийн этгээд бөгөөд орон нутгийн эрх барих байгууллагуудаас ялгаатай. Мөн энэ нь өөрийн нэрийн өмнөөс, өөртөө хариуцлагыг хүлээж ажилладаг.

Муниципалитетуудын холбоод хэд хэдэн муниципалитетын дунд хог хаягдлын менежментийн нэгдсэн систем, хүрээлэн буй орчныг хамтран хамгаалах, нийтийн тээврийн систем зэрэг төслүүдийг хэрэгжүүлдэг.

Хамтын ажиллагааны хоёрдахь хэлбэр нь муниципал хооронд хэлэлцээр хийх бөгөөд тусдаа хуулийн этгээд байгуулахыг шаарддаггүй. Энэхүү томъёоллын дагуу аль нэг коммунд төрийн тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэх эрх олгохоор муниципалитетууд зөвшөөрдөг. Үүний нэг жишээ бол муниципалитетуудын хооронд байгуулсан гэрээ хэлэлцээрийн дагуу аль нэг коммун нь хог хаягдлын нэг цэгийг ажиллуулан, бусад орон нутгийн хог хаягдлыг цуглуулах ажлыг зохион байгуулах явдал юм.

Энэхүү хамтын ажиллагааны нэг чухал элемент бол уг хамтын ажиллагаанд оролцогч талууд тухайн үйл ажиллагааг хамтран санхүүжүүлэх үүрэг хүлээдэг.

Хамтын ажиллагааны сүүлийн нэг хэлбэр нь орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын консорциум бөгөөд түүний зорилго нь муниципалитетуудын холбоо болон муниципал-хоорондын хэлэлцээрийн зорилгоос эрс ялгаатай юм. Орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын консорциум нь өөрийн удирдах байгууллагыг дэмжих, нийтлэг эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор байгуулагдана. Үүний оролцогчид нь орон нутгийн засаг захиргааны өөр өөр нэгжүүд, тухайлбал мужууд, воевод зэрэг байж болно. Муниципалитетуудын холбоо болон муниципал-хоорондын хэлэлцээрээс ялгаатай тал нь уг консорциум нь муниципалитетаас өгсөн төрийн үүргийг гүйцэтгэхгүй бөгөөд түүний зорилго нь туршлага солилцох, мэдээлэл авах, мэдээллээр хангах, орон нутгийн удирдлагын ашиг сонирхлыг хамгаалахад оршино. Муниципалитетын эдгээр ассоциатив бүтцийн зарим нь Засгийн газар ба өөрийн удирдлагын байгууллагын хамтарсан комисст төлөөлөлтэй байдаг.⁸

⁸ <http://kwrist.mswia.gov.pl>

6. ХҮНИЙ НӨӨЦ

Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын албан тушаалтнууд нь Польшийн төрийн албаны тогтолцоонд тусдаа байгууллагыг төлөөлдөг ба энэ нь төв засгийн газарт ажилладаг захиргааны албанаас ялгаатай байдаг. Орон нутгийн засаг захиргааны ажилтнуудад зориулсан дэглэм нь төв засгийн газрынхаас харьцангуй нарийвчлал багатай, хязгаарлагдмал бус байдаг бөгөөд харгалзах бусад

албан тушаалтантай харьцуулахад тусгай эрх зүйн статустай байдаггүй онцлогтой. Нөгөө талаар орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдэд ажиллахад эрх зүйн тусгай шаардлага тавигддаг. Тухайлбал, Орон нутгийн засаг захиргааны албан хаагчдын тухай хуульд зааснаар дараах шатанд хөдөлмөр эрхлэх тусгай дүрэм үйлчилнэ:

- **Боловсролын шаардлага**

Орон нутгийн эрх барих байгууллагад ажиллах албан тушаалтнууд үндсэн гурван шалгуурыг хангасан байх ёстой: (1) дор хаяж бүрэн дунд боловсролтой байх; (2) санаатайгаар үйлдсэн гэмт хэрэгт холбогдоогүй байх; (3) нэр хүнд сайтай байх. Удирдах албан тушаалын хувьд ижил төстэй албан тушаалд гурван жил ажилласан туршлагатай эсвэл тухайн арилжааны чиглэлийн албан тушаалд тавигдах шаардлагад нийцсэн бөгөөд дээд боловсролтой байхыг шаарддаг.

- **Ажлын байрны нөхцөл**

Орон нутгийн засаг захиргааны албан тушаалтнуудад хоёр жилд дор хаяж нэг удаа боловч 6 сар тутамд нэгээс хэтрэхгүй давтамжтайгаар үечилсэн үнэлэлтийг заавал хийнэ.

- **Ажилд авах**

Төрийн албан хаагчдын орон тоо нээлттэй, өрсөлдөх боломжийг олгосон байх ёстой бөгөөд албан тушаал (албан тушаалууд) -ыг нийтэд нээлттэй зарлахыг шаарддаг. Ажилд авах ажиллагааг удирдан чиглүүлэх үүрэг бүхий тусгай комиссын үйл ажиллагаа ил тод байх ба үр дүнг нь олон нийтэд зарлаж байх ёстой.

- **Хувийн үйл ажиллагаанд тавигдах хязгаарлалт**

Албан тушаалтнууд орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад эрхэлж буй ажилтайгаа ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж болзошгүй аливаа үйл ажиллагаанд оролцохгүй бөгөөд өөрсдийн бизнесийн үйл ажиллагааны талаар мэдэгдэл хийх үүрэгтэй.

7. ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ САНХҮҮ

Үндсэн хуулинд заасны дагуу орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын санхүүжилт нь олсон орлого, ерөнхий татаас, улсын төсвөөс хуваарилсан тусгай буцалтгүй тусламжаас бүрдэнэ. Практикт муниципалитетын гүйцэтгэж буй хамгийн чухал

үүрэг нь өөрийн орлогын төлөвлөгөөг гаргах бөгөөд энэ нь нийт орлогын талаас илүү хувийг эзэлнэ. Засгийн газрын татаас нь орлогын 25 орчим хувьтай тэнцэх бол 20 хувийг буцалтгүй тусламжаас авна.⁹

7.1. Муниципалын орлого

Муниципалитетын орлогын жагсаалт нь өргөн хүрээг хамарсан байдаг бөгөөд үүнд орон нутгийн татвар, захиргааны хураамж, муниципалын хөрөнгөөс олсон орлого (жишээлбэл, үл хөдлөх хөрөнгийн худалдаа), муниципалитетын салбар байгууллагууд (жишээлбэл, коммуны өмчийн компаниуд) -ын орлого, санхүүгийн үйл ажиллагааны орлого (зээлийн хүү гэх мэт) зэрэг багтдаг. Татварын орлогыг хөрөнгө, хөдөө аж ахуй, ой мод, тээвэр, өв залгамжлал, бэлэглэл, иргэний эрх зүйн хэлцлээс бүрдүүлдэг. Мөн улсын тэмдэгтийн хураамж, үзэсгэлэн худалдаа, нохойны хураамж зэрэг захиргааны хэд хэдэн төлбөр орон нутгийн төсөвт багтдаг. Орон нутгийн татвар, хураамжийн хэмжээг муниципалитет бүр тусгайлан тодорхойлдог бөгөөд энэ нь үндэсний хууль тогтоомжид заасан хүрээнд нийцэж байх ёстой.

Орон нутгийн орлогын тусдаа ангилал нь хувь хүний орлогын албан татвар (ХХОАТ), аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар (ААНОАТ)-ын муниципалитетад хувиарласан албан татварын орлогын тодорхой хэсгээс бүрддэг. Орон нутгийн

засаг захиргааны байгууллагуудын орлогын албан татварын орлогын мэдээллээс харахад тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа татвар төлөгч иргэдийн орлогын албан татварын орлогоос 39.34 хувийг, тухайн нутаг дэвсгэрт үүсгэн байгуулагдсан аж ахуйн нэгжийн орлогоос 6.71 хувийг орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага авдаг ажээ. 2009 онд ХХОАТ-ын хэмжээ буурсан болон аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ буурсан (27% -аас 19% болсон) -тай холбоотойгоор 2004 оноос хойш муниципалитетын орлогын эх үүсвэр огцом багассан. Түүнчлэн ХХОАТ-ыг төлөгчид төлж буй нийт татварынхаа 1 хувийг төрийн бус байгууллагуудаас сонгон шилжүүлдэг нь орон нутгийн засаг захиргааны албан татварын орлогыг бууруулсан.

Бүх нийтийн санал асуулга явуулж, сонгогчдын гуравны хоёроос доошгүй саналын дэмжлэг авч баталснаар хотын татварын бусад хэлбэрийг нэвтрүүлж болно. Энэ үйл явцын нарийн төвөгтэй байдлаас шалтгаалан нэмэлт татвар үүсгэх явдал дийлэнхдээ яригддаггүй.

7.2. Татаас

Татаас нь төвлөрсөн төсвийн хөрөнгөөр орон нутгийн эдийн засгийг тасралтгүй дэмжих цогц эрх зүй, санхүүгийн механизмыг бүрдүүлдэг. Муниципалитетад татаас олгох хамгийн гол зорилго бол нийтийн боловсрол, өөрөөр хэлбэл сургуулийг дэмжих, багш нарын цалин хөлсийг санхүүжүүлэхтэй холбоотой хотын үүргийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх явдал юм. Орон нутгийн засаг захиргааны орлогын тухай хуульд заасан цогц, олон бүрэлдэхүүн хэсэг бүхий алгоритмын дагуу татаасыг тооцоолдог.

Татаасын тогтолцооны хамгийн гол онцлог нь эмзэг бүлгийн иргэдэд туслахыг эрхэмлэдэг тул татварын орлого багатай муниципалитетад илүү татаас өгдөг. Энэхүү механизм нь эв нэгдлийн бодлогын нэг хэрэгсэл болж, хөгжил доогуур бүс нутгийг дэмжих тухайд чинээлэг бүс нутаг, муниципалитетын анхаарлыг татдаг.

⁹ Сангийн Яамнаас гаргасан тоо мэдээ (www.mf.gov.pl).

7.3. Буцалтгүй тусламж

Буцалтгүй тусламж нь муниципалтетын гүйцэтгэж буй тодорхой ажлуудыг дэмжих илүү уян хатан хэлбэр гэдгээрээ татаасаас ялгаатай юм. Буцалтгүй тусламжийн зарим жишээ дурдвал:

- үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу муниципалтетад хуваарилагдсан ажлыг санхүүжүүлэх;
- үндэсний засгийн газрын байгууллагуудтай байгуулсан хэлэлцээрийн дагуу орон нутгийн засаг захиргааны гүйцэтгэж буй ажлыг санхүүжүүлэх; ба
- аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журамд шууд аюул учрах, үер болон хөрсний нуралт, бусад байгалийн гамшгийн улмаас учирсан хохирлыг арилгах санхүүжилт.

Дээрх буцалтгүй тусламжийн өргөн цар хүрээг харгалзан үзэж, буцалтгүй тусламжийг хуваарилахдаа улсын төсвийн тогтвортой байдал,

тодорхой газар нутагт төр засгийн зүгээс яаралтай тусламж үзүүлэхийг шаардах онцгой үйл явдлын магадлалыг харгалзана.

7.4. Европын холбооны санхүүжилт (сангууд)

Сүүлийн жилүүдэд Европын холбооны санхүүжилт нь Польш Улсын засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын бодлогод гол үүрэг гүйцэтгэж байгаа бөгөөд үүнээс маш олон муниципалтет хүртэж байна. Санхүүжүүлэх гол эх үүсвэрийг воевод (бүс нутгийн засаг захиргаа) -ын удирдлагад буй Бүс нутгийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрүүд бүрдүүлдэг. Санхүүжилтийг нээлттэй тендерийн журмын дагуу хуваарилдаг бөгөөд үүнд ямар ч муниципалитет болон муж оролцох боломжтой байдаг. Одоогийн Европын холбооны санхүүгийн

байдлыг харгалзан үзвэл 2014 оноос хойш орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудад олгох санхүүжилтийн түвшин ямар байх нь тодорхойгүй байна. Бүс нутгийн хөгжлийн дэмжлэг багасгаж болзошгүй байгаа нь орон нутгийн засаг захиргааны хөрөнгө оруулалтын чадавхийг ноцтой бууруулж болзошгүй юм. Нөгөө талаар төр, хувийн хэвшлийн түншлэл гэх мэт санхүүжилтийн бусад арга замыг бий болгосноор энэхүү аюулыг багасгаж болно.



8. ӨМЧ ХӨРӨНГӨ

Орон нутгийн засаг захиргааны өмчилж буй хөрөнгө нь үндсэндээ үл хөдлөх хөрөнгө, нийтийн эзэмшлийн талбай буюу тухайлбал гудамж, цэцэрлэгт хүрээлэн, талбайгаас бүрддэг боловч илүү өргөн утгаараа нийтийн үйлчилгээ үзүүлэхэд ашиглагддаг хөрөнгүүдийг багтааж болно. Мөн орон нутгийн эрх барих байгууллагууд нь ашиг олох боломжтой арилжааны зориулалттай эд хөрөнгийг ашиглаж болно.

Өмч хөрөнгийн удирдлагын тухай хуульд багтсан тусгай хууль тогтоомжийг үндэслэн Орон нутгийн коммуны өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг удирдана. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд өөрсдийн эд хөрөнгийг захиран зарцуулахад ихээхэн хязгаарлалт тавигддаг. Юуны өмнө хөрөнгийн борлуулалтыг нээлттэй тендерээр гүйцэтгэх ёстой.

Зөвхөн онцгой, шууд тодорхойлсон тохиолдолд л өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтгүйгээр хөрөнгийг худалдах боломжтой байна. Ялангуяа нутгийн өөрийн удирдлагын нэгж болон төрийн хооронд хийгдэх хэлцэлд энэ заалт үйлчилнэ.

Нутгийн удирдлагын хөрөнгийн удирдлагын нэг чухал тал бол уг хөрөнгийг нийгмийн бодлогыг боловсруулахад ашиглах явдал юм. Ийм эд хөрөнгийн нэг хэсэг нь эдийн засгийн шалтгаанаар чөлөөт зах зээлээс орон сууц түрээслэх, худалдаж авах боломжгүй хүмүүст тааламжтай нөхцөлөөр түрээсэлж буй муниципалын өмчийн орон сууцнуудаас бүрдэнэ. Хоёрдугаарт, нутгийн засаг захиргааны өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг төрийн чухал үүргийг гүйцэтгэдэг төрийн бус байгууллагыг дэмжих гэх мэт тусгай зориулалтаар ашиглаж болно.

9. ОРОН НУТГИЙН ЭРХ БАРИХ БАЙГУУЛЛАГАД ТАВИХ ХЯНАЛТ БА ХИЙГДЭХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ

Хэд хэдэн агентлаг ба шүүхийн зүгээс орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг. Үндсэн хуулийн зарчмын дагуу орон нутгийн засаг захиргааны бүх нэгжийн үйл ажиллагаанд эрх зүйн тодорхой шалгуурын хязгаартайгаар хяналт шалгалт хийгддэг. Түүнчлэн хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллагууд хуульд заасан тохиолдолд муниципалын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох эрхтэй. Орон нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэг хүлээсэн эрх бүхий байгууллагууд нь Ерөнхий сайд, воевод (захирагч), бүс нутгийн аудитын газрууд (санхүүгийн асуудал эрхэлсэн) юм. Хянан шалгагчийн хувьд воевод нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргасан хууль тогтоомжийг зөрчсөн шийдвэрийг хүчингүй болгох бүрэн эрхтэй бөгөөд ийм үйлдлийг хянан шалгагчийн шийдвэр хэлбэрээр мэдээлэх болно. Орон нутгийн засаг захиргаа тус бүрийн гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд нь зөвлөлөөс баталсан тогтоол, арга хэмжээг батлагдсанаас хойш 7 хоногийн дотор хүргэх ёстой ба тэдгээрийн воевод нь нутгийн удирдлагын үйлдэл хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхийг үнэлэх ёстойг анхаарах хэрэгтэй.

Хэрэв тэд хүчингүй болгох үндэслэл олж тогтоовол орон нутгийн шийдвэрийг цуцалж, хүчингүй болгоно. Иймд орон эрх бүхий байгууллагад хоёр сонголт бий болж байна: маргаантай байгаа арга хэмжээнд шаардлагатай өөрчлөлтийг оруулах, эсвэл воеводын гаргасан шийдвэрийг захиргааны хэргийн шүүхэд мэдүүлэх. Энэ тохиолдолд шүүх гомдлыг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор шүүх хуралдааныг зарлан хуралдуулна. Шүүх нь захирагчийн гаргасан маргаантай тогтоолыг түдгэлзүүлж болно.

Иргэд мөн орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр, журмын талаар гомдол гаргах эрхтэй. Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуульд заасны дагуу орон нутгийн болон бүсийн засаг захиргааны байгууллагаас гаргасан тогтоол, шийдвэрийн улмаас хууль ёсны ашиг сонирхол, эрх нь зөрчигдсөн аль ч этгээд захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргаж болно. Үүний зэрэгцээ орон нутгийн болон бүсийн засаг захиргааны байгууллагуудын гаргасан захиргааны хувийн шинжтэй шийдвэрийг (жишээ нь барилга барих зөвшөөрөл) хоёр шаттай захиргааны процессийн журмаар эсэргүүцэж болно.

Эдгээр залруулах арга хэмжээг авсны дараа иргэн хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгохыг шаардан захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргаж болно.

Засгийн газрын хэд хэдэн агентлаг нь хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхээс гадна орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт

үнэлгээ хийх болон тодорхой асуудлаар наад захын мэдээлэл авах эрхтэй байдаг. Өмнө дурдсанчлан Аудитын дээд танхим (NIK/ АДТ) нь тэрчлэн омбудсмен төрийн эрх бүхий бүх байгууллагууд, тэр дундаа орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдээс мэдээлэл авах эрхтэй дээрх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой байдаг.

10. НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫГ ХАМГААЛАХ

Орон нутгийн автономит байдал нь эрх зүйн цогц хамгаалалтад байдаг. Орон нутгийн засаг захиргаа нь иргэний эрх зүйн субъект болохын хувьд компани болон бусад хуулийн байгууллагууд гэх мэт хувийн байгууллагатай нэгэн адил эрх зүйн хамгаалалт авах бөгөөд ердийн шүүхийн өмнө өмчийн эрхийн холбоотой нэхэмжлэл гаргах

эрхтэй. Муниципалитетын хувьд бусад төрийн байгууллагууд, ялангуяа төв засгийн газрын оролцоотой аливаа харилцаанд хууль эрх зүйн хамгаалалт үүсдэг. Үндсэн хууль болон ердийн хуульд заасны дагуу муниципалитет нь төв засгийн газрын хэт оролцооноос хамгаалах хоёр үндсэн аргыг ашиглах боломжтой. Үүнд:

Захиргааны хэргийн шүүхийн хэрэгжүүлсэн хуулийн хамгаалалт

Дээр дурдсанчлан захиргааны хэргийн шүүх нь төв засгийн газрын шийдвэр (жишээлбэл, муниципалитетын байгууллагаас авсан арга хэмжээг цуцлах) -ийг эсэргүүцэн орон нутгийн эрх барих байгууллагын зүгээс гаргасан гомдлыг шийдвэрлэнэ. Түүнчлэн захиргааны хэргийн шүүх нь орон нутгийн эрх барих байгууллага болон төрийн эрх бүхий бусад байгууллагын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэдэг.

Үндсэн хуулийн хамгаалалт (Үндсэн хуулийн шүүх)

Муниципалитет болон орон нутгийн өөрийн удирдлагын бусад байгууллага нь өөрсдийн бүрэн эрхийг хөндсөн төрийн хууль болон төр засгийн тогтоолын эсрэг энэхүү шүүхэд мэдүүлэх эрхтэй. Энэ нь орон нутгийн засаг захиргаанд шинэ үүрэг хариуцлага хүлээлгэж буй хууль тогтоомжийг тэд эсэргүүцэх, эсвэл хэрхэн яаж хэрэгжүүлэхийг зохицуулах боломжийг олгодог. Ихэнх гомдол нь орон нутгийн засаг захиргаанд хүлээлгэсэн үүргийг хэрэгжүүлэхэд санхүүжилт хүрэлцэхгүй байгаатай холбоотой байдаг. Мөн сүүлийн жилүүдэд муниципалитетын байгууллагууд муниципалитетын хил хязгаарыг өөрчлөх тухай төр засгийн шийдвэрийг эсэргүүцэж хэд хэдэн гомдол гаргасан байна. Шүүхийн баримталдаг кейст суурилсан эрх зүйн дагуу орон нутгийн засаг захиргааны автономит байдал нь үнэмлэхүй үнэ цэнэ биш бөгөөд үүнтэй холбоотой хязгаарлалт үүсч байдаг тул төр засгийн эсрэг муниципалитетын гомдол гаргасан маргааныг шүүхийн зүгээс шийдвэрлэхдээ муниципалитетын талд шийдэж байсан нь ховор юм. Иймээс орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хангалттай хамгаалж байгаа эсэх талд эргэлзээ төрдөг.



11. ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГ ЗАХИРГАА БА ЕВРОПЫН ХОЛБОО

Польш Улс Европын холбооны Бүс нутгийн хороонд 21 суудалтай. Польш Улсын гишүүдийг¹⁰ сонгон шалгаруулах журам ба одоогийн бүрэлдэхүүн нь орон нутгийн засаг захиргааны ашиг сонирхлыг зохих ёсоор төлөөлдөг. Гишүүдийг сонгон шалгаруулах уг журмын дагуу томилгоог төв засгийн газар хийх боловч энэ нь хоёр хуулиар тогтоосон удирдамжийн дагуу явагдана: (а) Төв засгийн газар ба нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын хамтарсан комиссын тухай хууль; ба (б) Европын холбооны Бүс нутгийн хооронд ажиллах Польш Улсын төлөөлөгчийн тухай тогтоол. Энэхүү тогтоолд воевод болон муниципалитетын төлөөллөөс гадна орон нутгийн засаг захиргааны бүх ангиллыг төлөөлдөг үндэсний байгууллагуудаас томилсон хүмүүсийг Польш Улсын төлөөлөгчид багтаах ёстой гэж заасан.

Орон нутгийн оршин суугчдын нийтлэг нэгдлийн байр сууринаас үзвэл Польш Улс Европын Холбооны гишүүн байгаа нь илүү чухал үзүүлэлт болох ба үүний үр дүнд бүтцийн санхүүжилтээс авах боломжтой болж байгаа юм. Өмнө дурдсанчлан эдгээр санхүүжилт нь одоогоор орон нутгийн болон бүсийн хөгжлийн төслүүдийн санхүүжилтийн гол эх үүсвэр болж байна.

Орон нутгийн засаг захиргаа энэхүү тусламжийг авахаас гадна хөндлөнгийн оролцооны тэргүүлэх чиглэлийг тогтоох замаар Европын санхүүжилтын хуваарилалтанд нөлөө үзүүлдэг болсон. Үүнийг үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хүрээнд байгуулагдсан хяналт шинжилгээний хороод хэрэгжүүлдэг. Эдгээр хороодын гишүүд нь оролцогч талуудын янз бүрийн бүлгүүдийг төлөөлж, орон нутгийн засаг захиргааны төлөөлөгчдийг багтаасан байдаг.

Эцэст нь Европын холбооны санхүүжилтийг хуваарилахад воевод гол үүрэг гүйцэтгэдэг гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. 1998-1999 онд хийгдсэн шинэчлэлийн үр дүнд воевод нь бүс нутгийн хөгжлийн бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлэх үр нөлөөтэй арга хэрэгсэлтэй болсон ба энэхүү бодлогын хэрэгжилтийг дэмжсэн гол эх үүсвэр нь Европын холбооны санхүүжилт болсон тул үүний ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн юм.

¹⁰ Бүс нутгийн хороон дахь Польш Улсын гишүүдийн жагсаалтыг дараах эх сурвалжаас үзнэ үү:
<http://www.bruksela.eu.po-lemb.net/index.php?document=42>.

12. АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ: ИЛҮҮ ИХ МЭДЭЭЛЛИЙГ ДАРААХ ЭХ СУРВАЛЖААС АВНА УУ

12.1. Кейст суурилсан эрх зүй: Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр

- Шүүхийн 1998 оны 3-р сарын 24-ний өдрийн шийдвэр, Хэргийн дугаар No. К 40/97 [орон нутгийн засаг захиргааны санхүүгийн бие даасан байдал]
- Шүүхийн 2003 оны 2-р сарын 18-ны өдрийн шийдвэр, Хэргийн дугаар No. К 24/02 [нийслэл хотын өөрийн удирдлагын тогтолцооны шинэчлэл]
- Шүүхийн 2005 оны 2-р сарын 8-ны өдрийн шийдвэр, Хэргийн дугаар No. К 17/03 [Муниципалын зөвлөлийн сонгуулийн журам]
- Шүүхийн 2006 оны 9-р сарын 26-ны өдрийн шийдвэр, Хэргийн дугаар No. К 1/06 [муниципалын цэргийн зориулалттай өмч хөрөнгийг заавал худалдан авч байгаа нь Үндсэн хуульд нийцэхгүй байна]
- Шүүхийн 2007 оны 3-р сарын 12-ны өдрийн шийдвэр, Хэргийн дугаар No. К 54/05 [орон зайн төлөвлөлтийн бодлогод хамааралтай орон нутгийн засаг захиргааны бүрэн эрх]
- Шүүхийн 2009 оны 4-р сарын 8-ны өдрийн шийдвэр, Хэргийн дугаар No. К 37/06 [муниципалитетын хил хязгаарыг өөрчлөх журам]

12.2. Өөрийн удирдлагатай холбогдуулан ашигласан ном зүй:

(A) Ном

- Izdebski, Hubert & Kulesza, Michał: Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne [Төрийн удирдлага. Ерөнхий асуудлууд] Liber 2004.
- Michałowski, Stanisław & Pawłowska, Agnieszka (eds): Samorząd lokalny w
- Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania [Орон нутгийн өөрийн удирдлага Польш улсад: нийгэм, улс төрийн асуудал], Wydawnictwo UMCS 2004.
- Regulski, Jerzy: Samorządna Polska [Өөрийн удирдлага бүхий Польш улс], Rosner & Wspólnicy 2005.
- Miszczuk, Andrzej; Miszczuk, Magdalena & Żuk, Krzysztof: Gospodarka samorządu terytorialnego [Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын эдийн засаг], PWN 2007.
- Regulski, Jerzy & Kulesza, Michał: Droga do samorządu [Өөрийн засаглалд хүрэх зам], Wolters Kluwer 2009.

- Izdebski, Hubert: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności [Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлага. Суурь зарчмууд], LexisNexis 2010.
- Kulesza, Michał: Төв болон Зүүн Европын улсуудын Төвлөрлийг сааруулах шинэтгэлийн удирдлагын арга, техник:Төв болон Зүүн Европын орнууд дахь төвлөрлийг сааруулах болон төрийн удирдлагын шинэтгэл Польшийн туршлага [in:], ed. by Gabor Peteri, Open Society Institute. Local Government and Public Service Reform Initiative, LGI Studies, 2002

(B) Сэтгүүл

- Samorząd Terytorialny [Нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлага].
- Finanse Komunalne [Орон нутгийн эрх барих байгууллагын санхүү].
- Orzecznictwo w sprawach samorządowych [Өөрийн удирдлагын тухай Case law].
- Wspólnota [Оршин суугчдын нийтлэг нэгдэл].

12.3. Интернетийн эх сурвалж

- www.mswia.gov.pl – Дотоод хэрэг болон Төрийн удирдлагын яам.
<http://kwrist.mswia.gov.pl/> - Төв Засгийн газар болон Нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны хамтарсан комисс.
- <http://www.zmp.poznan.pl/> - Польшийн хотуудын холбоо.
- <http://www.gminyryp.pl/> - Хөдөөгийн коммуны холбоо.
- <http://www.selfgov.gov.pl/> - The Union of Polish Metropolises.
- <http://www.zpp.pl/> - Польшийн повиятуудын холбоо.
- <http://irm.krakow.pl/pl/> - Хотын хөгжлийн институт.
- <http://www.silesia.org.pl/> - Муниципалитет болон повиятын Силесийн Нэгдэл.
- <http://www.frdl.org.pl/> - Орон нутгийн ардчиллыг дэмжих сан.
- <http://www.wspolnota.org.pl/> - Information portal of Wspólnota journal.

