

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT  
KHOA LUẬT HÀNH CHÍNH**



**HỘI THẢO**

**LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH – NHỮNG VƯỚNG MẮC  
VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN**

**THỪA THIÊN HUẾ 12/2021**

## MỤC LỤC

<b>QUYỀN HẠN CỦA TOÀ ÁN KHI PHÁT HIỆN QUY PHẠM TRÁI PHÁP LUẬT TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH.....</b>	<b>1</b>
---	----------

*TS. Đặng Công Cường*

<b>CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ NGUYÊN TẮC BÌNH ĐẲNG VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH-MỘT SỐ HẠN CHẾ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN .....</b>	<b>11</b>
--	-----------

*TS. Lý Nam Hải*

<b>MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐỔI THOẠI TRONG GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH.....</b>	<b>19</b>
--	-----------

*ThS. Nguyễn Thị Nữ*

<b>BÌNH LUẬN ÁN: XÁC ĐỊNH ĐỐI TƯỢNG KHỞI KIẾN TRONG VỤ ÁN HÀNH CHÍNH .....</b>	<b>30</b>
--	-----------

*ThS. Đặng Thị Hà*

<b>HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH BẢO ĐẢM VAI TRÒ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC HÀNH PHÁP TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY .....</b>	<b>38</b>
--	-----------

*ThS. Bùi Thị Thuận Ánh*

<b>MỘT SỐ BẤT CẬP, VƯỚNG MẮC TRONG THỰC TIỄN ÁP DỤNG LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015 .....</b>	<b>50</b>
---	-----------

*ThS. Nguyễn Thị Phi Yến*

# **QUYỀN HẠN CỦA TOÀ ÁN KHI PHÁT HIỆN QUY PHẠM TRÁI PHÁP LUẬT TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH**

*TS. Đặng Công Cường*

*Khoa luật Hành chính, Trường đại học Luật, Đại học Huế*

Tóm tắt:

Theo Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, Toà án có quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên. Tuy nhiên, do chưa trao cho Toà án quyền từ chối áp dụng quy phạm/ văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp, luật nên việc thực hiện quyền này trong thực tiễn phát sinh nhiều bất cập cần được tiếp tục hoàn thiện.

Từ khoá: Tổ tụng hành chính/ Xử lý văn bản quy phạm pháp luật/ Xét xử hành chính

## **1. Cơ sở xác định quyền hạn của Toà án khi phát hiện văn bản trái pháp luật**

Hệ thống pháp luật là tổng thể các quy phạm pháp luật được Nhà nước ban hành, thừa nhận và được bảo đảm thực hiện bằng quyền lực nhà nước. Trong đó, quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. (Khoản 1 Điều 3)<sup>1</sup>. Như vậy, quy phạm pháp luật được Nhà nước ban hành dưới dạng văn bản thì phải nằm trong văn bản quy phạm pháp luật và phải được thể hiện theo các loại văn bản được quy định tại Điều 4 về hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, gồm: 1. Hiến pháp. 2. Bộ luật,

---

<sup>1</sup> Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015

luật (sau đây gọi chung là luật), nghị quyết của Quốc hội. 3. Pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; nghị quyết liên tịch giữa Ủy ban thường vụ Quốc hội với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. 4. Lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. 5. Nghị định của Chính phủ; nghị quyết liên tịch giữa Chính phủ với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. 6. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. 7. Nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. 8. Thông tư của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; thông tư của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; thông tư liên tịch giữa Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; thông tư liên tịch giữa Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyết định của Tổng Kiểm toán nhà nước. 9. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh). 10. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. 11. Văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. 12. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện). 13. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp huyện. 14. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã). 15. Quyết định của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Do hệ thống quy phạm pháp luật do nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành và tồn tại dưới tên gọi, hình thức khác nhau nên phải xác định rõ các tiêu chí cần phải có của văn bản quy phạm pháp luật, để phòng ngừa lạm dụng quyền lực, bảo đảm tính đồng bộ và giảm thiểu mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy phạm pháp luật. Việc minh bạch hoá các tiêu chí và sử dụng nó như là căn cứ để xác định tính hợp pháp của văn bản quy phạm là cần thiết và đã

được luật hoá trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020. Theo Luật này, văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này. Văn bản có chứa quy phạm pháp luật nhưng được ban hành không đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này thì không phải là văn bản quy phạm pháp luật (Điều 2 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015).

Từ các quy định trên có thể rút ra quan điểm, việc xét xử chỉ tuân theo pháp luật/ áp dụng pháp luật trong xét xử là Toà án, Hội đồng xét xử, chỉ căn cứ trên cơ sở quy phạm pháp luật hoặc do Nhà nước thừa nhận hoặc phải được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật, không được căn cứ vào những quy phạm trong các văn bản không phải văn bản quy phạm pháp luật. Điều này đặt ra yêu cầu, Toà án, Hội đồng xét xử phải xác định được văn bản chứa đựng quy phạm phải là văn bản quy phạm pháp luật khi sử dụng nó làm cơ sở phán quyết vụ việc, trong trường hợp, có cơ sở pháp lý để khẳng định văn bản chứa quy phạm không là văn bản quy phạm pháp luật thì Toà án, Hội đồng xét xử không sử dụng quy phạm trong văn bản đó làm cơ sở phán quyết vụ việc.

Cơ sở xác định văn bản không là văn bản quy phạm pháp luật được minh bạch trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, gồm: Văn bản không đúng với tên gọi đã được quy định tại Điều 4 của Luật này; văn bản được ban hành không tuân thủ các nguyên tắc được quy định tại Điều 5; văn bản vi phạm các trường hợp bị cấm được quy định tại Điều 14 của Luật này.

Kết hợp những quy định trên với quy định về sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật tại khoản 1 Điều 12, “Văn bản quy phạm pháp luật chỉ được sửa đổi, bổ sung, thay thế

hoặc bãi bỏ bằng văn bản quy phạm pháp luật của chính cơ quan nhà nước đã ban hành văn bản đó hoặc bị đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ bằng văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên có thẩm quyền.” và các quy định về trách nhiệm giám sát, kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật tại Chương XV của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 có thể khẳng định: Toà án không được trao trách nhiệm giám sát, xử lý văn bản quy phạm pháp luật không do Toà án ban hành, đồng thời không có quyền hạn bãi bỏ, đình chỉ việc thi hành văn bản không thuộc thẩm quyền ban hành của Toà án. Quyền hạn xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật được trao cho Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Toà án, trong quá trình xét xử nếu phát hiện dấu hiệu vi phạm Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cấp trên thì chỉ có quyền kiến nghị cơ quan có thẩm quyền đình chỉ, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung.

## **2. Quy định về quyền hạn của Toà án đối với kiến nghị bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung văn bản trái pháp luật trong tổ tụng hành chính và giải pháp khắc phục bất cập trong thực tiễn**

Theo quy định của Hiến pháp 2013, Toà án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp (Khoản 1, Điều 102 Hiến pháp 2013); việc xét xử phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật (Khoản 2 Điều 103 Hiến pháp 2013); và có trách nhiệm bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật (khoản 8 Điều 2)<sup>2</sup>.

Với những quy định trên, cùng với những quy định đã được đề cập đến trong mục 1 thì Toà án không có trách nhiệm trong việc bảo đảm tính thống nhất của pháp luật, mà chỉ có trách nhiệm áp dụng thống nhất pháp luật. Điều này đặt ra câu hỏi. Nếu pháp luật thiếu thống nhất thì Toà án có thể áp dụng

---

<sup>2</sup> Luật Tổ chức Toà án nhân dân năm 2014;

thống nhất pháp luật được không? Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, pháp luật mâu thuẫn, chồng chéo thì tất yếu áp dụng pháp luật sẽ không thống nhất, hậu quả, cùng một vụ việc nhưng mỗi cấp xét xử có phán quyết khác nhau, thậm chí đối lập nhau, khiến cho nhiều vụ việc phải xét xử nhiều lần, kéo dài, gây bức xúc xã hội và tổn hại quyền lợi của đương sự<sup>3</sup>. Thực tiễn này đặt ra yêu cầu, Tòa án phải có quyền hạn trong việc xác định, xem xét những quy phạm thiếu thống nhất trong hệ thống pháp luật trước khi sử dụng làm căn cứ ra phán quyết. Quyền hạn này được quy định tại khoản 7 Điều 2 Luật Tổ chức TAND 2014, “Trong quá trình xét xử vụ án, Tòa án phát hiện và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức; cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án.” Trên cơ sở đó, Luật Tổ tụng hành chính 2015 quy định cụ thể: “*Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án*”.

Để thực hiện tốt nguyên tắc này, bảo đảm cho việc giải quyết vụ án hành chính được nhanh chóng, kịp thời, Luật tổ tụng hành chính năm 2015 đã bổ sung Chương VIII gồm 4 điều (từ Điều 111 đến Điều 114) quy định về việc phát hiện và thẩm quyền, trình tự, thủ tục kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính; trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc thực hiện

---

<sup>3</sup> <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-phap-luat/tu-van-phap-luat/giai-quyet-vu-an-dan-su-sao-van-dai-le-the-128721.html>;

kiến nghị của Tòa án. Theo đó, khi phát hiện văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên thì Tòa án thực hiện việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có vi phạm theo trình tự thủ tục sau đây (Điều 111): (1) Trường hợp chưa có quyết định đưa vụ án ra xét xử thì Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó thực hiện việc kiến nghị theo thẩm quyền hoặc đề nghị người có thẩm quyền thực hiện việc kiến nghị; (2) Trường hợp đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử hoặc vụ án đang được xem xét theo trình tự giám đốc thẩm, tái thẩm thì Hội đồng xét xử đề nghị Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó thực hiện việc kiến nghị hoặc đề nghị người có thẩm quyền thực hiện việc kiến nghị.

Về thẩm quyền kiến nghị được quy định cụ thể tại Điều 112 Luật tổ tụng hành chính năm 2015, cụ thể: (1) Chánh án Tòa án nhân dân cấp huyện có quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước từ cấp huyện trở xuống; (2) Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao có quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước từ cấp tỉnh trở xuống; (3) Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương.

Đối sánh những quy định này với Luật Ban hành văn bản pháp luật 2015, quyền hạn này của Tòa án có sự thống nhất với quy định tại Điều 170 về rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật<sup>4</sup>. Theo Điều luật này, “*Cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm rà soát, hệ thống hoá các văn bản quy phạm pháp luật; nếu phát*

---

<sup>4</sup> Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015;



*hiện có quy định trái pháp luật, mâu thuẫn, chồng chéo, hết hiệu lực hoặc không còn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội thì tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật.*

*Cơ quan, tổ chức và công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đình chỉ việc thi hành, bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật.”* Nếu đây là cơ sở, là nội dung kết nối giữa quy định của Luật Tổ chức Tòa án, Luật Tổ tụng hành chính với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì kiến nghị của Tòa án được cơ quan có thẩm quyền nhìn nhận là hoạt động hỗ trợ cơ quan có thẩm quyền rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật. Nếu nhìn nhận theo hướng này, kiến nghị của Tòa án chỉ là chứng cứ, cơ sở, ý kiến phục vụ cho việc rà soát, hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật, còn trách nhiệm phải trả lời kiến nghị của Tòa án, thực hiện các hành vi bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung theo kiến nghị hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí, quyền của cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản. Việc nhìn nhận nội dung theo hướng này dẫn đến mâu thuẫn với mục đích kiến nghị là để không phải áp dụng văn bản có dấu hiệu trái pháp luật.

Để loại trừ cách tiếp cận trên của cơ quan có thẩm quyền giải quyết kiến nghị của Tòa án, Luật Tổ tụng hành chính đã giới hạn thời gian phải trả lời cho Tòa án và hậu quả pháp lý nếu không trả lời đúng thời hạn luật định, “Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản kiến nghị của Chánh án Tòa án quy định tại Điều 112 Luật tổ tụng hành chính như nêu trên, đối với văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên thì cơ quan đã ban hành văn bản đó phải xem xét và trả lời bằng văn bản cho Tòa án đã

kiến nghị. Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án. Trường hợp kiến nghị xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì thực hiện theo quy định của pháp luật.”

Quy định này, ở mức độ nhất định, đã buộc các cơ quan tiếp nhận kiến nghị phải trả lời kiến nghị của Tòa án, tuy nhiên, thực tiễn áp dụng sẽ nảy sinh một số tình huống khiến cho ý nghĩa của quyên hạn này bị giảm thiểu, thời gian giải quyết vụ án kéo dài.

Thứ nhất, nếu cơ quan có thẩm quyền không bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản mới hoặc thay thế văn bản quy phạm pháp luật đã được kiến nghị mà vẫn bảo lưu hiệu lực của văn bản thì Tòa án sẽ giải quyết như thế nào?

Toà án có thể tiếp tục gửi kiến nghị đến cơ quan có thẩm quyền cao hơn (cơ quan có thẩm quyền xử lý văn bản quy phạm pháp luật được quy định tại Chương XV của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật) đề nghị xem xét bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung văn bản đó. Nếu Tòa án thực hiện theo hướng này thì vụ việc xét xử tiếp tục kéo dài thêm 30 ngày và có thể sẽ nhận được kết quả tương tự như lần kiến nghị đầu.

Nếu các cơ quan có thẩm quyền xử lý văn bản đều bảo lưu quan điểm giữ nguyên hiệu lực của văn bản và không bãi bỏ, sửa đổi, bổ sung thì Tòa án có quyền không áp dụng quy phạm/ văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật không, hay là Tòa án phải áp dụng quy phạm/ văn bản mà Tòa cho rằng có dấu hiệu trái pháp luật trong khi cơ quan có thẩm quyền ban hành, xử lý không đồng ý với nhận định của Tòa án. Việc thiếu quy định về cách thức giải quyết tình huống này khiến cho nhiều Tòa án không thực hiện

quyền hạn này trong thực tế, bởi nó tiềm ẩn gây ra thêm rắc rối cho hoạt động xét xử, kéo dài thời hạn xét xử.

Thứ hai, nếu cơ quan có thẩm quyền đồng ký với kiến nghị của Toà án, thì mục đích kiến nghị của Toà án đạt được. Toà án không phải sử dụng những quy phạm pháp luật/ văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật làm căn cứ giải quyết vụ việc. Việc này có ý nghĩa lớn đối với các bên đương sự, tính công bằng, hợp pháp của bản án và cả tính thống nhất của hoạt động áp dụng pháp luật của Toà án. Tuy nhiên, tình huống này sẽ dẫn đến hậu quả thời gian giải quyết vụ án sẽ kéo dài, bởi việc sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Quốc hội, Chủ tịch nước có trình tự, thủ tục ban hành phức tạp, trải qua nhiều khâu, nhiều công đoạn và mất rất nhiều thời gian (có thể kéo dài cả năm). Ngoài ra, khả năng không sửa đổi, bổ sung quy phạm/ văn bản theo kiến nghị của Toà án cũng có thể xảy ra nếu các ý kiến góp ý và thẩm định theo hướng ngược lại.

Những tình huống thực tiễn trên đều khiến việc giải quyết vụ án bị kéo dài và gặp nhiều khó khăn.

Từ những khía cạnh đã được nêu ra, thiết nghĩ việc quy định Toà án có quyền kiến nghị bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật là cần thiết để bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật, nhưng cần được thiết kế lại nội dung theo hướng:

Toà án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền bãi bỏ quy phạm pháp luật/ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện quy phạm/văn bản đó có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Đồng thời cần quy định rõ, trong trường hợp cơ quan/ cá nhân có thẩm quyền xử lý văn bản quy phạm pháp luật không bãi bỏ/ không trả lời kiến nghị thì Toà án có quyền không áp dụng các quy phạm/ văn bản có dấu hiệu pháp luật đó trong quá trình xét xử.

Việc trao cho Toà án có thẩm quyền từ chối áp dụng quy phạm/ văn bản có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên vừa bảo đảm Toà án giải quyết vụ việc đúng thời hạn xét xử, vừa bảo đảm nguyên tắc chỉ tuân theo pháp luật, bởi, pháp luật (trong văn bản/ thành văn ) là hệ thống các quy phạm pháp luật chứa đựng trong các văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản chứa đựng quy phạm phù hợp với Hiến pháp, luật, văn bản quy pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Những văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên Toà án không áp dụng các văn bản này là thống nhất với quy định của pháp luật về mặt hình thức cũng như nội dung.

### **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Ngô Cường (2019) Quyền hạn của Toà án khi phát hiện văn bản trái pháp luật, truy cập tại <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/nghien-cuu/quyen-han-cua-toa-an-khi-phat-hien-van-ban-trai-phap-luat>, ngày 13/12/2021;
2. Tapchitaichinh.vn (2017) Giải quyết vụ án dân sự: Sao vẫn dài lê thê?, truy cập tại <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-phap-luat/tu-van-phap-luat/giai-quiet-vu-an-dan-su-sao-van-dai-le-the-128721.html>, ngày 13/12/2021;
3. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013) Hiến pháp năm 2013;
4. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014) Luật Tổ chức Toà án nhân dân
5. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
6. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015) Luật Tổ tụng hành chính

# **CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ NGUYÊN TẮC BÌNH ĐẲNG VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH-MỘT SỐ HẠN CHẾ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN**

*TS. Lý Nam Hải*

*Khoa Luật Hành chính*

## ***Tóm tắt***

Nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tổ tụng hành chính (TTHC) đã được pháp luật ghi nhận ngay từ khi có Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ra đời, trải qua thời gian thực hiện, nhiều lần sửa đổi, bổ sung pháp luật về TTHC, nguyên tắc này ngày càng được coi trọng và cụ thể hơn trong Luật tổ tụng hành chính. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện, vẫn còn xuất hiện nhiều hạn chế, xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ hạn chế trong quy định của pháp luật về nguyên tắc bình đẳng quyền và nghĩa vụ trong TTHC

Bài viết này, tác giả sẽ phân tích một số hạn chế trong quy định của pháp luật về nguyên tắc bình đẳng quyền và nghĩa vụ trong TTHC qua đó đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật trong thời gian tới.

**Từ khóa:** *Hạn chế, bình đẳng, quyền, nghĩa vụ, tổ tụng, hành chính.*

The equality principle on equality of administrative rights and obligations has been recognized by law since the Ordinance on Procedures for the Settlement of Administrative Cases. This principle is increasingly respected and more specific throughout the practical implementation. However, in the process of implementation, there are still many obstacles, derived from many reasons, including shortcomings in law's provisions on the principle on equality of rights and obligations in administrative proceedings.

In this article, the author shall analyze some shortcomings in the law on the equality principle of rights and obligations in administrative proceedings, thereby suggesting some solutions to improve the law in the coming time.

**Keywords:** shortcoming, equality, right, obligation, administrative proceedings

## **1. Những hạn chế trong quy định của pháp luật về nguyên tắc bình đẳng quyền và nghĩa vụ trong tố tụng hành chính**

**Thứ nhất**, quy định về người khởi kiện phải kí vào đơn kiện (khoản 2, điều 117, Luật TTHC năm 2015). Tuy nhiên khi thực hiện quyền kháng cáo thì “đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự đều có quyền kháng cáo bản án, quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ, việc giải quyết vụ việc của Tòa án”<sup>5</sup> (Điều 204, Luật TTHC năm 2015).

Theo quy định của pháp luật, trong thời hạn kháng cáo, người kháng cáo có thể là người khởi kiện, người bị kiện và người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan và người đại diện hợp pháp của họ. Người đại diện hợp pháp của đương sự có thể ký tên vào đơn kháng cáo với vai trò là người kháng cáo của mình, thay mặt cho đương sự bao gồm người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan tiếp tục thực hiện quyền kháng cáo. Như vậy khi thực hiện quyền kháng cáo của mình, người bị kiện có thể ủy quyền cho người khác thực hiện thay và ký tên vào đơn kháng cáo nhưng trong giai đoạn khởi kiện, khi mà người khởi kiện không bao gồm người bị kiện (bên cơ quan công quyền) thì người khởi kiện không thể ủy quyền cho người khác ký tên vào đơn khởi kiện. Nói cách khác thì khi mà chủ thể kháng cáo bao gồm chủ thể thuộc cơ quan công quyền thì pháp luật quy định cho người đại diện hợp pháp của họ có quyền kháng cáo và ký vào đơn kháng cáo còn khi chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính chỉ là người khởi kiện (thường không phải

---

<sup>5</sup> Quốc hội (2015), *Luật tố tụng hành chính*, Điều 204.

là bên cơ quan công quyền, là bên chủ thể yếu thế hơn trong quan hệ pháp luật TTHC) thì pháp luật quy định cho những người đại diện hợp pháp của người khởi kiện này thì chỉ có thể viết đơn thay cho người khởi kiện đó là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi ( khoản 3 điều 117).

**Thứ hai**, về việc kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án. Khoản 1 Điều 124 Luật TTHC năm 2015 quy định “Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện, người khởi kiện có quyền khiếu nại, Viện kiểm sát có quyền kiến nghị với Tòa án đã trả lại đơn khởi kiện”<sup>6</sup>. Tuy nhiên, theo quy định của Luật thì Tòa án chỉ phải gửi văn bản trả lại đơn khởi kiện cho Viện kiểm sát (VKS) thực hiện quyền kiến nghị trong trường hợp này, đặc biệt là thời hạn kiến nghị của VKS lại chỉ có trong thời hạn 07 ngày. Bên cạnh đó, VKS cũng chỉ có thể kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án không gửi thông báo thì VKS không thể thực hiện chức năng kiểm sát vì luật TTHC năm 2015 không có điều khoản nào quy định (tức là không quy định) VKS được quyền kiểm sát trực tiếp tại Tòa án về việc xem xét và thụ lý đơn khởi kiện, điều này sẽ ảnh hưởng đến quyền khởi kiện của người khởi kiện. Đây là vướng mắc trong quá trình thi hành Luật TTHC năm 2010 đã gặp phải dẫn đến hiệu quả kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án chưa cao, đến khi Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực thì vấn đề này vẫn chưa được sửa đổi<sup>7</sup>

**Thứ ba**, theo quy định Luật TTHC năm 2015 đương sự phải chịu án phí sơ thẩm nếu yêu cầu của họ không được tòa án chấp nhận (điều 348), đương sự kháng cáo phải chịu án phí phúc thẩm, nếu Tòa án cấp phúc thẩm giữ

---

<sup>6</sup> Quốc hội (2015), *Luật tố tụng hành chính*, Khoản 1, Điều 124.

<sup>7</sup> <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/nghien-cuu/nhung-vuong-mac-bat-cap-cua-luat-to-tung-hanh-chinh-va-huong-de-xuat-hoan-thien> , truy cập ngày 20/12/2021.

nguyên bản án, quyết định sơ thẩm (điều 349). Tuy nhiên theo quy định tại Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về mức thu, miễn giảm, thu nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án thì người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu kiện phải chịu án phí trong trường hợp Tòa án tuyên chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện<sup>8</sup>. Như vậy nếu người khởi kiện từng quyết định hành vi hành chính thì với những vụ việc mà quyết định hành chính, hành vi hành chính của người bị kiện đúng, người khởi kiện sẽ phải chịu án phí. Với vụ việc mà quyết định hành chính, hành vi hành chính của người bị kiện sai, người bị kiện sẽ phải chịu án phí. Tuy nhiên, trong trường hợp người khởi kiện đồng thời hai hay nhiều quyết định hành chính, hành vi hành chính, và chỉ được Tòa án chấp nhận một yêu cầu thì hiển nhiên án phí về phần những quyết định hành chính, hành vi hành chính đúng còn lại của người bị kiện vẫn phải do người bị kiện chịu trách nhiệm.

**Thứ tư**, việc pháp luật quy định về những quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính chất nội bộ của cơ quan, tổ chức không được Tòa án thụ lý giải quyết (điểm c, khoản 1, điều 30) cũng là một quy định có phần “ưu ái” hơn dành cho phía cơ quan công quyền. Bởi lẽ, việc thiết kế ra các quy định cản trở cá nhân, tổ chức khởi kiện vụ án hành chính là không công bằng đối với cá nhân, tổ chức trước chủ thể quản lý hành chính nhà nước<sup>9</sup>. Trong thực tế việc các lãnh đạo, các chủ thể quản lý hành chính nhà nước hoàn toàn có thể vì vụ lợi, vì động cơ cá nhân mà có những mệnh lệnh vượt hoàn toàn ra khỏi quyền hạn được pháp luật cho phép hay nói cách khác, những chủ thể này hoàn toàn có thể lạm quyền trong việc sử dụng công chức,

---

<sup>8</sup> Ủy ban thường vụ Quốc hội(2016), *Nghị quyết 326/2016 về mức thu, miễn giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án ngày 30/12/2016*, Khoản 2, Điều 32

<sup>9</sup> Nguyễn Thị Thủy (2019), *Bảo đảm nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường Đại học Luật Hà Nội năm 2019, Hà Nội.



nhân viên dưới quyền của mình. Những quyết định, hành vi lạm quyền đó thường được “che chở” dưới danh nghĩa là những mệnh lệnh mang tính chất nội bộ.

Bên cạnh đó, việc khiếu kiện quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng cũng cần được pháp luật TTHC ghi nhận (theo quy định khoản 1, điều 30 thì không được khiếu kiện). Bởi chính các cơ quan Tòa án cũng có những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn ra các quyết định hành chính, hành vi hành chính như những cơ quan hành chính nhà nước khác và chính Tòa án cũng có thể có những sai lầm trong việc ban hành các quyết định, có những hành vi áp dụng xử biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng trái pháp luật. Những sai phạm này của Tòa cần được đối xử bình đẳng với những sai phạm của các cơ quan, tổ chức, các nhân khác. Trong bất kỳ trường hợp nào, nếu những quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan khác có thể bị khiếu kiện còn của riêng Tòa án thì không được thực hiện, điều này dẫn tới những hạn chế về quyền của các cá nhân, tổ chức.

## **2. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng hành chính.**

**Thứ nhất**, bổ sung thêm quyền của người khởi kiện tại Khoản 2, Điều 117, Luật TTHC năm 2015, trong đó bao gồm người khởi kiện có thể ủy quyền cho người khác ký tên vào đơn khởi kiện trong giai đoạn khởi kiện, đảm bảo bình đẳng về quyền khởi kiện cho người khởi kiện, đặc biệt khi người khởi kiện không phải là bên cơ quan công quyền, chủ thể có nhiều yếu tố hơn trong quan hệ pháp luật TTHC.

**Thứ hai**, xem xét việc kiến nghị trả lại đơn khởi kiện của Tòa án. Đây là một việc bất khả thi đối với VKS để kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện khi mà những chứng cứ, tài liệu cần thiết để xem xét lại quá ít. Do vậy, để đảm bảo

việc kiến nghị của VKS đối với việc trả lại đơn khởi kiện pháp luật TTHC cần quy định ngoài văn bản trả lại đơn khởi kiện thì đơn khởi kiện và những tài liệu, chứng cứ khác liên quan cũng cần phải được gửi cho VKS cung cấp để xem xét, kiến nghị (sửa đổi quy định khoản 2, điều 123, Luật TTHC 2015).

**Thứ ba**, cần tách bạch rõ ràng trách nhiệm về án phí trong trường hợp xét xử nhiều quyết định hành chính, hành vi hành chính cùng lúc. Để đảm bảo nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong TTHC cần xem xét Sửa đổi quy định về người phải chịu án phí sơ thẩm tại điều 32 của Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH 14 ngày 30/12.2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về mức thu, miễn giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án theo hướng tách bạch rõ ràng nghĩa vụ chịu án phí đối với từng quyết định hành chính, hành vi hành chính bị Tòa án tuyên là sai phạm. Trường hợp người bị kiện có một phần sai phạm việc ban hành quyết định hành chính hay sai phạm trong hành vi hành chính của mình thì chỉ phải chịu án phí trong phạm vi những sai phạm đó. Những phần yêu cầu của người khởi kiện không được Tòa án chấp nhận phải do người khởi kiện chịu trách nhiệm án phí. Tuy nhiên, số tiền án phí trong việc giải quyết, xét xử một vụ án hành chính thường không cao, đồng thời việc thay đổi có thể làm phức tạp hơn về mặt xét xử và hồ sơ lưu trữ do vậy việc sửa đổi quy định này theo tác giả dù đảm bảo hơn về sự bình đẳng giữa các chủ thể nhưng chưa thực sự cần thiết ở thời điểm hiện tại.

**Thứ tư**, mở rộng phạm vi quyền khởi kiện, chủ thể có quyền khởi kiện, hiện nay luật TTHC 2015 đang giới hạn phạm vi quyền khởi kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính chất nội bộ của cơ quan, tổ chức đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính chất nội bộ của cơ quan, tổ chức và quyết định, hành vi của tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành

vi cản trở việc tố tụng. Đây là những quy định bình đẳng, mang tính áp đặt cần được sửa đổi. Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao tuy rằng việc hạn chế quyền khởi kiện cũng là thiếu bình đẳng nhưng đây là các quyết định hành chính, hành vi hành chính nếu bị khởi kiện có thể ảnh hưởng đến của cả quốc gia, ảnh hưởng đến lợi ích chung của toàn xã hội. Vì vậy chỉ nên sửa đổi quy định tại khoản 1 điều 30 và điểm c khoản 1 điều 30 để cho phép cá nhân cơ quan, tổ chức có thể khởi kiện ngay cả những quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức và quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở việc tố tụng.

Bên cạnh đó, pháp luật TTHC cũng cần mở rộng thêm phạm vi về chủ thể khởi kiện, cần bảo đảm nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong TTHC theo hướng có thể cho phép cá nhân, tổ chức có thể ủy quyền khởi kiện cho bất kỳ ai có năng lực hành vi tố tụng hành chính, cho phép người đại diện theo pháp luật có thể ký thay đơn khởi kiện trong mọi trường hợp. (Sửa đổi quy định về khoản 2, điều 117, Luật TTCH 2015)

## **DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Bộ Chính trị (2015), Nghị quyết số 49 ngày 02/06/2015 về “*Chiến lược cải cách Tư pháp đến năm 2020*”, Hà Nội
2. Chính phủ (2016), Nghị định số 71/2016-NĐ-CP ngày 01/07/2016, *Nghị định quy định thời hạn, trình tự, thủ tục thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của Tòa án*, Hà Nội.

3. Nguyễn Thị Thủy (2019), *Bảo đảm nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường Đại học Luật Hà Nội năm 2019, Hà Nội
4. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2013), *Hiến pháp 2013*, Hà Nội
5. Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2015), *Luật tổ tụng hành chính, điều 204*, Hà Nội.
6. Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/08/2016 *quy định việc phối hợp giữa viện kiểm sát nhân dân và tòa án nhân dân trong việc thi hành án một số quy định của luật tổ tụng hành chính*.
7. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2016), *Nghị quyết 326/2016 về mức thu, miễn giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án ngày 30/12/2016, Khoản 2, Điều 32*, Hà Nội.
8. Ủy ban thường vụ Quốc hội(2016), *Nghị quyết 326/2016 về mức thu, miễn giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án ngày 30/12/2016, Khoản 2, Điều 32*, Hà Nội.
9. <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/nghien-cuu/nhung-vuong-mac-bat-cap-cua-luat-to-tung-hanh-chinh-va-huong-de-xuat-hoan-thien>, truy cập ngày 20/12/2021.

# MỘT SỐ BẤT CẬP TRONG QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐỐI THOẠI TRONG GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

*ThS. Nguyễn Thị Nữ*

*Khoa Luật Hành chính-Đại học Luật*

Tóm tắt: Đối thoại là một thủ tục trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, việc thực hiện thủ tục đối thoại giúp cho giải quyết vụ án được nhanh chóng, tiết kiệm được thời gian, chi phí và công sức, góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động xét xử. Bài viết tập trung phân tích những quy định của pháp luật về đối thoại và những điểm bất cập, chưa hợp lý trong quy định của pháp luật cũng như trong thực tiễn thực hiện, nguyên nhân của những bất cập, từ đó đưa ra một số kiến nghị đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả công tác đối thoại.

Từ khóa: Đối thoại; Vụ án hành chính

## **I. Đặt vấn đề**

Điều 20 Luật Tố tụng hành chính (LTTHC) năm 2015 quy định: “Tòa án có trách nhiệm tiến hành đối thoại và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án” và khoản 1 Điều 134 LTTHC quy định “Trong thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, Tòa án tiến hành đối thoại để các đương sự thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án”. Như vậy, đối thoại là thủ tục bắt buộc, trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được hoặc khiếu nại danh sách cử tri, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn, tuy nhiên trong thực tiễn thực hiện hoạt động này gặp phải vướng mắc, bất cập cần có giải pháp khắc phục.

## **II. Nội dung**

### ***1. Quy định của pháp luật về đối thoại trong vụ án hành chính***

#### ***1.1. Về căn cứ tổ chức đối thoại***

Theo quy định tại Điều 20 và khoản 1 điều 134 LTTHC quy định trong thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, Tòa án tiến hành đối thoại để các đương sự thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án, trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được, vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn được quy định tại các điều 135, 198 và 246 Luật TTHC năm 2015<sup>10</sup>.

Như vậy, trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, những vụ án hành chính (VAHC) không tiến hành đối thoại được bao gồm: 1. Người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đã được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt; 2. Đương sự không thể tham gia đối thoại được vì có lý do chính đáng; 3. Các bên đương sự thống nhất đề nghị không tiến hành đối thoại<sup>11</sup>. Đối với hai trường hợp người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đã được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt và đương sự không thể tham gia đối thoại được vì có lý do chính đáng, bản chất của thủ tục đối thoại là các đương sự phải gặp gỡ nhau, cùng trực tiếp thảo luận, trao đổi các vấn đề phát sinh và còn mâu thuẫn trong tranh chấp hành chính. Do đó, nếu một hoặc các bên vắng mặt vì lý do khách quan lẫn chủ quan thì Tòa án không thể tiến hành đối thoại được. Đối với trường hợp các bên đương sự thống nhất đề nghị không tiến hành đối thoại thì Tòa án phải tôn trọng ý chí và quyền tự định đoạt của các bên trong VAHC.

Đối với những vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri được quy định tại Điều 198, LTTHC năm 2015 quy định không phải tổ chức đối thoại là phù hợp, xuất phát từ yêu cầu giải quyết khiếu kiện này phải được thực hiện nhanh chóng, kịp thời. Nếu như việc giải quyết VAHC đối với những khiếu kiện về danh sách cử tri bắt buộc phải trải qua thủ tục đối thoại sẽ làm kéo dài

---

<sup>10</sup> Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, NXB chính trị quốc gia-sự thật, Hà nội, 2015

<sup>11</sup> Xem 1

thêm thời gian giải quyết VAHC, ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả của việc giải quyết VAHC.

Đối với thủ tục xét xử rút gọn được quy định tại Điều 246 thì không cần phải thực hiện thủ tục đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử cũng là quy định hợp lý, vì thủ tục rút gọn trong tổ tụng hành chính là thủ tục nhằm rút ngắn về thời gian và thủ tục so với thủ tục giải quyết VAHC thông thường, do đó nếu thực hiện thủ tục đối thoại đối với các vụ việc được quy định tại các điều luật trên sẽ không đảm bảo tính chất “rút gọn” của thủ tục xét xử rút gọn.

Từ những trường hợp vừa phân tích ở trên có thể thấy rằng trong quá trình giải quyết VAHC Tòa án phải có trách nhiệm tiến hành đối thoại. Việc quy định theo phương pháp loại trừ về căn cứ tổ chức đối thoại cho thấy vai trò của đối thoại trong tổ tụng hành chính và quan điểm luôn đảm bảo và ưu tiên hoạt động này của các nhà lập pháp trong việc giải quyết VAHC.

## **1.2. Về thành phần tham gia đối thoại**

Khoản 1 Điều 137 LTTHC năm 2015 quy định thành phần tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại gồm có: Thẩm phán chủ trì phiên họp; Thư ký phiên họp ghi biên bản; đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự; người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự (nếu có), người phiên dịch (nếu có). Đây là những chủ thể phải có mặt tại phiên họp đối thoại. Đối với đương sự hoặc người đại diện thì chỉ cần một trong hai có mặt. Trường hợp vụ án hành chính có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp thì họ có quyền đến tham dự phiên đối thoại, người phiên dịch bắt buộc phải có mặt tại phiên họp đối thoại nếu như trong vụ án hành chính có đương sự là người nước ngoài, người dân tộc thiểu số hoặc đương sự bị khuyết tật nghe, khuyết tật nói, khuyết tật nhìn theo quy định tại Điều 21 LTTHC năm 2015. Ngoài ra, theo khoản 2 Điều 137 LTTHC năm 2015 thì trường hợp cần thiết, Thẩm phán có quyền yêu cầu cơ quan, tổ

chức, cá nhân có liên quan tham gia phiên họp. Đây là những cá nhân, cơ quan và tổ chức có thể không có quyền và nghĩa vụ liên quan đến vụ án nhưng được Thẩm phán mời đến phiên họp để hỗ trợ Thẩm phán, các bên đương sự trong việc thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án. Bên cạnh đó, trong vụ án có nhiều đương sự, mà có đương sự vắng mặt, nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành phiên họp và việc tiến hành phiên họp đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành phiên họp giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên họp để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì thẩm phán phải hoãn phiên họp.

### **1.3. Về trình tự tiến hành phiên họp đối thoại**

Trình tự phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận công khai chứng cứ và đối thoại được quy định tại khoản 4 Điều 138 LTTTC năm 2015, theo đó Thẩm phán tiến hành thủ tục đối thoại như sau: (1) Thẩm phán phổ biến cho đương sự biết các quy định của pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án để các bên liên hệ đến quyền, nghĩa vụ của mình, phân tích hậu quả pháp lý của việc đối thoại để họ tự nguyện thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án; (2) Người khởi kiện trình bày bổ sung về yêu cầu khởi kiện, những căn cứ để bảo vệ yêu cầu khởi kiện và đề xuất quan điểm của người khởi kiện về hướng giải quyết vụ án (nếu có); (3) Người bị kiện trình bày bổ sung ý kiến về yêu cầu của người khởi kiện, những căn cứ ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện và đề xuất hướng giải quyết vụ án (nếu có); (4) Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án trình bày bổ sung và đề xuất ý kiến giải quyết phần liên quan đến họ (nếu có); (5) Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự hoặc người khác tham gia phiên họp đối thoại (nếu có) phát biểu ý kiến; (6) Tùy từng trường hợp, Thẩm phán yêu cầu đương sự nêu văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành



chính có liên quan để đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện, đồng thời kiểm tra hiệu lực pháp luật của văn bản đó. Thẩm phán có thể phân tích để các đương sự nhận thức đúng về nội dung văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính có liên quan để họ có sự lựa chọn và quyết định việc giải quyết vụ án; (7) Sau khi các đương sự trình bày hết ý kiến của mình, Thẩm phán xác định những vấn đề các bên đã thống nhất, những vấn đề chưa thống nhất và yêu cầu các bên đương sự trình bày bổ sung về những nội dung chưa rõ, chưa thống nhất; (8) Thẩm phán kết luận về những vấn đề các bên đương sự đã thống nhất và những vấn đề chưa thống nhất.

LTTTC quy định rất chi tiết về thủ tục phiên họp đối thoại, trong đó Thẩm phán có vai trò rất lớn. Theo quy định trên thì tại phiên họp đối thoại Thẩm phán với tư cách là người tiến hành tổ tụng và là chủ thể tiến hành đối thoại sẽ cung cấp cho các đương sự biết về các văn bản pháp luật có liên quan đến việc đánh giá tính hợp pháp của đối tượng khiếu kiện để họ tự xác định xem khiếu kiện Tòa án đang giải quyết có hợp pháp hay không, đồng thời Thẩm phán có thể phân tích cho các đương sự hiểu đúng về nội dung của quy phạm pháp luật để họ có thể quyết định việc lựa chọn việc giải quyết tranh chấp đang phát sinh giữa các bên.

#### **1.4. Về kết quả của đối thoại và xử lý kết quả đối thoại**

Theo khoản 2 Điều 139 Luật TTTTC năm 2015 quy định biên bản đối thoại phải có các nội dung sau: Ngày, tháng, năm tiến hành phiên họp; địa điểm tiến hành phiên họp; thành phần tham gia phiên họp; ý kiến của các đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự; nội dung đã được đương sự thống nhất, không thống nhất. Biên bản phải có đầy đủ chữ ký hoặc điểm chỉ của những người tham gia phiên họp, chữ ký của Thư ký phiên họp ghi biên bản và của Thẩm

phán chủ trì phiên họp. Những người tham gia phiên họp có quyền được xem biên bản phiên họp ngay sau khi kết thúc phiên họp, yêu cầu ghi những sửa đổi, bổ sung vào biên bản phiên họp và ký tên hoặc điểm chỉ xác nhận.

Như vậy, Luật TTHC năm 2015 có quy định cụ thể về biên bản đối thoại, trong đó đáng chú ý là biên bản đối thoại phải có nội dung đã được đương sự thống nhất hoặc không thống nhất. Trên cơ sở ghi nhận ý kiến của các bên đương sự trong quá trình đối thoại, các nội dung mà đương sự đã thống nhất được với nhau cũng như nội dung mà các bên chưa thống nhất được để làm cơ sở cho Thẩm phán tiến hành đối thoại có hướng xử lý tiếp theo của việc giải quyết VAHC là tiếp tục xét xử hay đình chỉ giải quyết VAHC.

## **2. Những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện đối thoại vụ án hành chính**

Trong thực tiễn thực hiện quá trình đối thoại vụ án hành chính phát sinh những khó khăn, vướng mắc sau:

Thứ nhất: Thành phần tham gia tố tụng trong VAHC tương đối khác biệt so với các vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh, thương mại,... bởi lẽ, một bên trong VAHC là cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó thi hành quyền lực hành chính công; họ là những người có chức vụ, quyền hạn, có ảnh hưởng, uy tín tại địa phương nên đã ảnh hưởng đến tâm lý của Thẩm phán khi giải quyết vụ án.

LTTHC quy định Tòa án tổ chức cho các bên đương sự đối thoại với nhau, tạo điều kiện cho người có thẩm quyền của cơ quan quản lý hành chính được trực tiếp đối thoại với người khởi kiện để điều hòa, giải quyết những khiếu kiện phát sinh liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện. Trong các vụ án hành chính thì người bị kiện chủ yếu là Ủy ban nhân

dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Theo quy định tại khoản 3 Điều 60 LTTHC thì người tham gia tố tụng phải là Chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc chỉ được ủy quyền cho cấp phó là Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân, trong khi những người này luôn phải chịu áp lực lớn trong công việc quản lý hành chính nhà nước. Do đó, trong quá trình giải quyết tại Tòa án thì hầu hết người bị kiện không tham gia, rất nhiều trường hợp người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện xin vắng mặt và cử cán bộ chuyên môn hoặc thuê luật sư để tham gia tố tụng với tư cách là người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, dẫn tới quá trình giải quyết gặp nhiều khó khăn và thời gian giải quyết vụ án bị kéo dài.

Trong VAHC thì người bị kiện là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thường không cung cấp kịp thời tài liệu, chứng cứ theo quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ của Tòa án. Sự thiếu hợp tác của người bị kiện đã ảnh hưởng đến thời hạn giải quyết vụ án và gây khó khăn cho việc tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại.

Sau khi Tòa án tiến hành thủ tục đối thoại theo quy định của LTTHC thì đương sự mới cung cấp tài liệu, chứng cứ mới và người khởi kiện yêu cầu Tòa án tổ chức lại phiên đối thoại. Vấn đề này cũng gây không ít khó khăn, cản trở khi tiến hành đối thoại.

Thứ hai: Khoản 2 Điều 136 LTTHC quy định: “Trường hợp VAHC không tiến hành đối thoại được theo quy định tại Điều 135 của Luật TTHC thì Thẩm phán tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ mà không tiến hành việc đối thoại” nhưng không quy định rõ trường hợp đương sự không có mặt tại phiên đối thoại thì trong thời gian bao lâu Tòa án phải mở lại phiên đối thoại tiếp theo? Số lần tổ chức đối thoại tối đa là bao nhiêu?

Khoản 3 Điều 137 LTTHC quy định: “Trong vụ án có nhiều đương sự, mà có đương sự vắng mặt, nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành phiên họp và việc tiến hành phiên họp đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành phiên họp giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên họp để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên họp và thông báo bằng văn bản việc hoãn phiên họp, mở lại phiên họp cho các đương sự”. Tuy nhiên, điều luật không quy định cụ thể về số lần tối đa đương sự được vắng mặt có lý do chính đáng và không quy định cụ thể số lần các đương sự được quyền đề nghị hoãn phiên họp để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án. Không ít trường hợp, các đương sự lạm dụng sự vắng mặt, lạm dụng quyền đề nghị hoãn phiên họp để trì hoãn việc giải quyết vụ án dẫn đến vụ án bị kéo dài, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các bên.

Thứ ba: Về xử lý kết quả đối thoại

Khoản 3 Điều 140 LTTHC quy định: Trường hợp qua đối thoại mà người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn khởi kiện thì Tòa án lập biên bản về việc cam kết của đương sự. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày lập biên bản, người bị kiện phải gửi cho Tòa án quyết định hành chính mới hoặc thông báo về việc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện phải gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện... Trường hợp nhận được quyết định hành chính mới hoặc văn bản rút đơn khởi kiện thì Tòa án phải thông báo cho các đương sự khác biết. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án, nếu các đương sự không có ý kiến phản đối thì Thẩm phán ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ việc giải quyết vụ án và gửi ngay cho đương sự, Viện kiểm sát ... Vấn đề đặt ra là trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày lập

biên bản mà một trong các bên đương sự đã thực hiện cam kết và chỉ có một bên gửi Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện hoặc quyết định hành chính mới, thì Tòa án xử lý như thế nào? Vấn đề này là một vướng mắc chưa có nhận thức thống nhất.

### **3. Kiến nghị và đề xuất**

- Theo quy định của Luật TTHC hiện hành, hoạt động đối thoại có thể được tổ chức trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, giai đoạn xét xử sơ thẩm và sau khi mở phiên tòa trong việc giải quyết theo thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, một trong những nguyên tắc mà Luật TTHC quy định trong giải quyết VAHC là Tòa án tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án theo quy định pháp luật. Như vậy, để bảo đảm nguyên tắc này được thực hiện trên thực tế, cần mở rộng hơn nữa các trường hợp tiến hành đối thoại, cụ thể trong giai đoạn phúc thẩm. Xét xử phúc thẩm là việc Tòa án cấp trên thực hiện việc xét xử lại mà bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo hoặc kháng nghị. Có thể thấy đối với trường hợp bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo, những mâu thuẫn tranh chấp trong vụ án giữa các bên đương sự vẫn chưa được giải quyết một cách thấu đáo, do đó họ mới thực hiện quyền kháng cáo của mình lên cấp cao hơn. Tương tự như vai trò của đối thoại trong việc giải quyết VAHC trong giai đoạn xét xử sơ thẩm, đối thoại trong giai đoạn xét xử phúc thẩm sẽ giúp cho Thẩm phán được phân công giải quyết vụ việc nắm rõ hơn yêu cầu của các bên cũng như tình tiết của vụ việc, các bên cũng có quyền trình bày các tài liệu, chứng cứ chứng minh cho quan điểm của mình về sự việc và đưa ra hướng giải quyết vụ việc sau khi đã có bản án của Tòa án cấp sơ thẩm. Từ đó, đối thoại tạo cơ hội cho các bên có thể đưa ra một thỏa thuận chung nhằm giải quyết vụ án đúng quy định pháp luật mà không cần phải tiến hành đưa vụ án ra xét xử

phúc thẩm. Tuy nhiên, việc quy định về thủ tục đối thoại trong giai đoạn phúc thẩm cũng cần được xem xét cẩn trọng, kỹ lưỡng, vì giai đoạn phúc thẩm có những đặc thù nhất định so với giai đoạn sơ thẩm, nhằm đảm bảo việc tiến hành đối thoại diễn ra hiệu quả, thực chất, hướng tới việc giải quyết VAHC một cách hợp tình hợp lý cho cả hai bên đương sự.

- Pháp luật cần phân biệt và quy định một cách cụ thể các trường hợp không được tiến hành đối thoại. Khác với các trường hợp không tiến hành đối thoại được, các trường hợp không được tiến hành đối thoại là các trường hợp mà nếu Tòa án tổ chức đối thoại giữa các bên sẽ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quá trình tố tụng, lợi ích của các bên đương sự cũng như lợi ích của toàn xã hội. Một số trường hợp không tiến hành đối thoại được có thể kể đến như các trường hợp có liên quan đến tài sản quốc gia, bí mật quốc gia, hoặc trong trường hợp hai bên đề nghị không tiến hành đối thoại...

- Pháp luật tổ tụng hành chính hiện hành mặc dù đã quy định về thành phần tham gia đối thoại tương đối cụ thể và hợp lý, song vẫn còn mang tính khái quát cao, đối với một số trường hợp đặc thù cần có những quy định pháp luật riêng. Cụ thể trên thực tế, trong một số trường hợp đặc biệt như vụ án có nhiều người khởi kiện, hoặc đối với những vụ án phức tạp cần có sự tham gia của các chuyên gia trong lĩnh vực đất đai, thuế,... hoạt động đối thoại cần được tiến hành mà có thể không bao gồm đầy đủ các thành phần tham gia như quy định hiện hành, hoặc một số trường hợp cần phải quy định bắt buộc đối với một số chủ thể nhất định. Pháp luật cần dự liệu các trường hợp cụ thể này và nên quy định bổ sung trong các văn bản hướng dẫn thi hành luật nhằm đảm bảo hoạt động đối thoại được tiến hành một cách hiệu quả trên thực tế.

- Đối với chủ thể là cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, việc tham gia phiên họp cần được pháp luật tổ tụng hành chính quy định cụ thể hơn. Pháp luật hiện hành chỉ quy định trong “trường hợp cần thiết”, Thẩm phán có

quyền yêu cầu những chủ thể này tham gia phiên họp đối thoại mà không xác định rõ trường hợp cần thiết này là trường hợp nào. Việc quy định cụ thể các trường hợp này đảm bảo cho Thẩm phán có cơ sở pháp lý trong việc yêu cầu cơ quan, tổ chức cá nhân có liên quan tham gia phiên họp, đồng thời giúp các bên đương sự có cơ sở để xem xét việc tham gia của các chủ thể này trong phiên họp đối thoại hợp pháp hay không.

### **III. Kết luận**

Thủ tục đối thoại xét trong toàn bộ quá trình tố tụng đóng vai trò rất lớn, góp phần làm VAHC được giải quyết một cách nhanh chóng, tiết kiệm được thời gian, chi phí và công sức, nâng cao hiệu quả của hoạt động xét xử. Vì vậy, để thủ tục đối thoại đạt được hiệu quả như mong muốn, các vấn đề liên quan đến đối thoại cần phải được tiếp tục nghiên cứu để hoàn thiện trong những lần sửa đổi, bổ sung LTTHC sau này.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Luật Tố tụng hành chính năm 2015, NXB Chính trị quốc gia-sự thật, Hà Nội-2015
2. Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, trường Đại học Luật, Đại học Huế, NXB Tư pháp, Hà Nội năm 2020
3. Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, NXB Hồng Đức.
4. [Http://:tks.edu.vn/thongtinkhoahoc/chitiet/118/883](http://:tks.edu.vn/thongtinkhoahoc/chitiet/118/883): Thực trạng quy định pháp luật về đối thoại trong giải quyết vụ án hành chính và một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung

# **BÌNH LUẬN ÁN: XÁC ĐỊNH ĐỐI TƯỢNG KHỞI KIẾN TRONG VỤ ÁN HÀNH CHÍNH**

*ThS. Đặng Thị Hà*

*Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật Huế*

Tóm tắt: Tạp chí Nghề luật số 8 năm 2020 có bài bình luận án: Xác định đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính của tác giả Lê Thu Thảo đối với vụ việc tranh chấp đất đai (nội dung sự việc được trình bày ở phần nội dung). Trên cơ sở các quy định về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, nhằm củng cố các luận cứ trên cơ sở pháp luật, tác giả đưa ra những phân tích, bình luận thể hiện rõ quan điểm của mình đối với vụ việc.

## **1. Nội dung vụ việc**

Năm 1991, gia đình anh Hoàng Văn O được Ủy ban nhân dân (UBND) xã L cho sử dụng phần đất giáp đường liên xã thuộc thôn Hà X1 2, xã L, huyện H1, tỉnh Thái Bình, gia đình anh O đã xây dựng nhà cấp 4 để làm máy xay xát. Tháng 12/2006, UBND xã L tổ chức thực hiện đấu giá 18 lô đất tại khu vực sau Trường tiểu học giáp mặt đường liên xã thuộc địa bàn thôn Hà X1 2, xã L và có chủ trương cho các gia đình đang sử dụng đất được mua đất đang sử dụng theo giá khởi điểm do UBND huyện H1 ấn định, không phải thông qua đấu giá. Phần đất gia đình anh O đang sử dụng là 02 lô đất số 17 và 18, nhưng do vợ chồng anh O và chị M1 chỉ có điều kiện mua 01 lô đất nên đã để cho vợ chồng ông H và bà M (là bố mẹ chị M1) tham gia mua 01 lô thuộc tiêu chuẩn của mình. Gia đình ông H mua 01 lô đất số 17 có diện tích 100m<sup>2</sup> và ông H đã nộp 70.000.000 đồng tiền đấu giá đất, gia đình anh O mua 01 lô đất số 18 có diện tích 100m<sup>2</sup> và đã nộp 80.000.000 đồng tiền đấu giá (Lô đất số 18 của anh O ở ngoài cùng giáp 2 mặt đường nên xã thu thêm 10.000.000 đồng). Việc đấu giá đất đã được UBND huyện H1 ra Quyết định



công nhận kết quả trúng đấu giá quyền sử dụng đất ngày 29/12/2006. UBND xã L đã giao đất trúng đấu giá cho gia đình ông H và gia đình anh O tại thực địa, người trực tiếp giao đất trúng đấu giá là ông Hà Khắc Kết khi đó là cán bộ địa chính xã L, khi giao đất ông Kết không lập biên bản giao mốc giới. Bên cạnh lô 18 còn có mảnh đất hẹp không có mặt tiền, gia đình anh O đã đề nghị UBND xã L chuyển nhượng lại cho gia đình anh O sử dụng và được UBND xã L đồng ý. Ngày 01/12/2007, ông Hà Khắc K đã xuống đo và giao cho gia đình anh O sử dụng phần diện tích đất nêu trên nhưng không lập thành biên bản gì. Sau đó, gia đình ông H và gia đình anh O đã xây tường bao xung quanh phần diện tích đất được giao, đến năm 2010 gia đình anh O xây dựng 3 gian nhà mái bằng 1 tầng, 1 nhà xưởng hàn xì trên lô số 18 và diện tích đất tiếp giáp lô 18. UBND huyện H1 đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSD đất) số BA 225159 ngày 05/11/2010, người sử dụng đất là ông Trần Khắc H, diện tích đất là 100m<sup>2</sup> tại thửa đất số 299 tờ bản đồ số 11 thuộc thôn Hà Tân, xã L (thửa đất số 17); GCNQSD đất số BA 225158 ngày 05/11/2010, người sử dụng đất là anh Hoàng Văn O, diện tích đất là 100m<sup>2</sup> tại thửa đất số 299 tờ bản đồ số 11 thuộc thôn Hà Tân, xã L (thửa đất số 18). Đến ngày 04/11/2015, UBND huyện H1 ban hành Thông báo số 160/TB-UBND với nội dung: Kết luận số 169/KL-TTR của Thanh tra huyện H1 kết luận GCNQSD đất số BA225158 cấp ngày 05/11/2010 cho anh Hoàng Văn O đối với thửa đất số 298 diện tích 100m<sup>2</sup> và GCNQSD đất số BA225159 cấp ngày 05/11/2010 cho ông Trần Khắc H tại thửa số 299 diện tích 100m<sup>2</sup> thuộc tờ bản đồ số 11 thôn Hà Tân, xã L là không đúng vị trí đất các hộ gia đình đã được UBND xã L giao sử dụng từ năm 2008, không đúng đối tượng sử dụng đất. Sau 30 ngày kể từ ngày gửi thông báo mà ông H, anh O không có khiếu nại thì UBND huyện H1 quyết định thu hồi và cấp lại GCNQSD đất theo quy định của Luật đất đai. Sau khi nhận được Thông báo

số 160/TBUBND ngày 04/11/2015, ngày 11/11/2015 ông H và anh O đã có đơn khiếu nại. Đến ngày 20/10/2017, Chủ tịch UBND huyện H đã ban hành Quyết định số 5726/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại (lần đầu) của ông Trần Khắc H, anh Hoàng Văn O với nội dung: Không công nhận nội dung khiếu nại của ông Trần Khắc H, anh Hoàng Văn O khiếu nại Thông báo số 160/TB-UBND ngày 04/11/2015 của UBND huyện H1. Ngày 30/11/2017, ông Trần Khắc H, bà Bùi Thị M, anh Hoàng Văn O và chị Trần Thị M1 nộp đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết:

- Hủy Thông báo kết luận của Thanh tra huyện H1 về thẩm tra GCNQSD đất đã cấp số 160/TB-UBND ngày 04/11/2015 của UBND huyện H1, tỉnh Thái Bình (Thông báo số 160/TB-UBND).

- Hủy Quyết định số 5726/QĐ-UBND ngày 20/10/2017 của Chủ tịch UBND huyện H1 về việc giải quyết khiếu nại của ông Trần Khắc H, anh Hoàng Văn O, thôn Hà T, xã L (lần đầu) (Quyết định số 5726/QĐ-UBND).

## **2. Các quan điểm về xác định đối tượng khởi kiện vụ án hành chính trong vụ việc**

**Quan điểm 1:** Thông báo số 160/TB-UBND và Quyết định số 5726/QĐUBND không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, bởi Thông báo số 160/TB-UBND chưa đảm bảo các dấu hiệu của đối tượng khởi kiện theo Khoản 1, 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 và vì vậy, Quyết định số 5726/QĐ-UBND cũng không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Theo luồng quan điểm này, Nội dung của Thông báo số 160/TBUBND không chứa đựng nội dung của QĐHC được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính<sup>12</sup>. Nội dung của quyết định hành chính cần phải mang tính mệnh lệnh,

---

<sup>12</sup> Khoản 1 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, Khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán, Tòa án nhân dân tối cao ban hành hướng dẫn thi hành Luật TTHC năm 2010

bắt buộc áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể và bản thân quyết định hành chính phải được đảm bảo thực hiện bằng nhà nước. Vì vậy, phải khi UBND huyện H đã ban hành Quyết định thu hồi đất đối với ông H, bà M, anh O và chị M1 thì quyết định đó mới là đối tượng thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa hành chính.

**Quan điểm 2:** Đối tượng khởi kiện trong vụ án mà ông H, bà M, anh O và chị M1 xác định là đúng. Thông báo kết luận của Thanh tra huyện H1 về thẩm tra GCNQSD đất đã cấp số 160/TB-UBND ngày 04/11/2015 của UBND huyện H1, tỉnh Thái Bình là đối tượng khởi kiện.

### **3. Quan điểm của tác giả**

Để trở thành đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, quyết định hành chính (QĐHC) phải đảm bảo đầy đủ các dấu hiệu theo quy định tại Khoản 1, 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, cụ thể: *“Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể”*. Nó chỉ trở thành đối tượng khởi kiện khi thỏa mãn điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính là *“làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”*. Như vậy, để xác định Thông báo số 160/TB-UBND và Quyết định số 5726/QĐUBND có phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính hay không, cần xác định xem 2 văn bản này có thỏa mãn các dấu hiệu trên hay không.

*Thứ nhất*, Quyết định hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa hành chính không nhất thiết phải được lập thành văn bản là quyết định. Theo

quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (được sửa đổi, bổ sung năm 2006): “*Quyết định hành chính là quyết định bằng văn bản của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính*”. Nghĩa là tòa án hành chính chỉ thụ lý giải quyết đơn khởi kiện các quyết định hành chính cá biệt có tên là quyết định. Tuy nhiên, để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về đất đai các cơ quan nhà nước ban hành rất nhiều loại hình văn bản khác nhau để giải quyết các vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý, các văn bản này cũng chứa đựng các nội dung điều chỉnh quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Vì vậy, nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tại khoản 1 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015 quy định: “*Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể*.” Quy định này được hiểu rằng hình thức văn bản có thể được coi là quyết định hành chính không nhất thiết phải là quyết định mà có thể được biểu hiện bằng hình thức khác như: Thông báo, kết luận, công văn v.v... do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành, có chứa đựng nội dung của quyết định hành chính, được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính mà người khởi kiện cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm (trừ những văn bản thông báo của cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền của cơ quan, tổ chức trong việc yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức bổ sung, cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan đến việc

giải quyết, xử lý vụ việc cụ thể theo yêu cầu của cá nhân, cơ quan, tổ chức đó).

*Thứ hai, nội dung trong quyết định hành chính phải áp dụng đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể*

Tại Thông báo số 160/TB-UBND của UBND huyện H ban hành có nội dung: “*Kết luận số 169/KL-TTR của Thanh tra huyện H kết luận GCNQSD đất số BA225158 cấp ngày 05/11/2010 cho anh Hoàng Văn O đối với thửa đất số 298 diện tích 100m<sup>2</sup> và GCNQSD đất số BA225159 cấp ngày 05/11/2010 cho ông Trần Khắc H tại thửa số 299 diện tích 100m<sup>2</sup> thuộc tờ bản đồ số 11 thôn Hà Tân, xã L là không đúng vị trí đất các hộ gia đình đã được UBND xã L giao sử dụng từ năm 2008, không đúng đối tượng sử dụng đất. Sau 30 ngày kể từ ngày gửi thông báo mà ông H, anh O không có khiếu nại thì UBND huyện H1 quyết định thu hồi và cấp lại GCNQSD đất theo quy định của Luật đất đai.*” Đây là thông báo chưa đựng nội dung của quản lý nhà nước và được áp dụng để điều chỉnh đối tượng cụ thể là GCNQSD đất số BA225158 cấp ngày 05/11/2010 cho anh Hoàng Văn O đối với thửa đất số 298 diện tích 100m<sup>2</sup> và GCNQSD đất số BA225159 cấp ngày 05/11/2010 cho ông Trần Khắc H tại thửa số 299 diện tích 100m<sup>2</sup> thuộc tờ bản đồ số 11 thôn Hà Tân, xã L là không đúng vị trí đất các hộ gia đình đã được UBND xã L giao sử dụng từ năm 2008. Điều này phù hợp với quy định tại Khoản 1, Điều 1, Nghị quyết số 02/2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao quyết định hành chính có thể được thể hiện dưới dạng thông báo đồng thời chứa đựng nội dung của quyết định hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính mà người khởi kiện cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm.

*Thứ ba, quyết định hành chính phải làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.* Thông báo số 160/TB-UBND cũng quy định quyền khiếu nại trong vòng 30 ngày, quá thời hạn trên mà ông H, anh O không có khiếu nại thì UBND huyện H quyết định thu hồi và cấp lại GCNQSD đất theo quy định của Luật đất đai. Như vậy, kể từ thời điểm nhận được thông báo ông H và anh O có 30 ngày để thể hiện ý chí của mình thông qua quyền khiếu nại, ở đây được hiểu là đồng ý hoặc không đồng ý. Nếu ông H và anh O không khiếu nại có nghĩa là ông H và anh O đã đồng ý với Kết luận số 169/KL-TTR của Thanh tra huyện H và đồng ý để UBND huyện H tiến hành thu hồi đất. Rõ ràng rằng, Thông báo số 160/TB-UBND chứa đầy đủ các nội dung làm phát sinh, thay đổi quyền và lợi ích hợp pháp của ông H và anh O.

Từ 3 luận cứ trên, tác giả đồng tình với quan điểm thứ hai, có thể xác định rằng, Thông báo số 160/TB-UBND của Chủ tịch UBND huyện H1 thỏa mãn các điều kiện của một quyết định hành chính cá biệt và là đối tượng thuộc thẩm quyền thụ lý của tòa án hành chính và vì thế, ông H và anh O có quyền khiếu nại đối với Thông báo số 160/TB-UBND của Chủ tịch UBND huyện H1.

Việc Chủ tịch UBND huyện H1 đã ban hành Quyết định số 5726/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại (lần đầu) của ông Trần Khắc H, anh Hoàng Văn O với nội dung: Không công nhận nội dung khiếu nại của ông Trần Khắc H, anh Hoàng Văn O khiếu nại Thông báo số 160/TB-UBND ngày 04/11/2015 của UBND huyện H1 là trái quy định.

Theo quan điểm này, Tòa án hoàn toàn có đủ cơ sở tiến hành thụ lý đơn khởi kiện của ông H và anh O và tiến hành các thủ tục pháp lý khác nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Thu Thảo, *Bình luận án: Xác định đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Nghề luật, số 8 năm 2020.
2. *Tổng hợp các bản án người dân thắng kiện khi khởi kiện vụ án hành chính*, link: <https://thuvienphapluat.vn/banan/tin-tuc/tong-hop-cac-ban-an-nguoi-dan-thang-kien-khi-khoi-kien-quyet-dinh-hanh-chinh-2507>. Truy cập 07/4/2020

**HOÀN THIỆN HOẠT ĐỘNG TÀI PHÁN HÀNH CHÍNH  
BẢO ĐẢM VAI TRÒ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC HÀNH PHÁP  
TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY**

*ThS. Bùi Thị Thuận Ánh*

**Tóm tắt:** Trong bài viết này tác giả đưa ra quan điểm về vai trò của hoạt động tài phán hành chính đối với việc kiểm soát hoạt động hành pháp, phân tích, đánh giá một số hạn chế trong qui định của Luật Tố tụng hành chính hiện hành trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật để tăng tính hiệu quả kiểm soát hoạt động hành pháp ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Tài phán/hành chính/quyền lực hành pháp/bảo đảm.

**Đặt vấn đề**

“Một nhà nước mạnh luôn gắn với ngành hành pháp mạnh, hành pháp mạnh có thể dễ dẫn đến sự chuyên chế, độc tài và tham nhũng nên việc kiểm soát quyền lực hành pháp là rất quan trọng”<sup>13</sup>. Thực tiễn đã cho thấy cần phải có sự kiểm soát hoạt động hành pháp đặc biệt là kiểm soát của tư pháp đối với hành pháp. Kiểm soát đối với hoạt động hành pháp hay còn gọi là hoạt động quản lý hành chính nhà nước là hoạt động đặc biệt nhằm đảm bảo tính hợp pháp, tính hợp lý và hiệu quả của hoạt động quản lý. Hoạt động này bao gồm tổng thể những phương tiện có tính chất pháp lý được các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân thông qua các phương thức như giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm toán với mục đích thiết lập một trật tự quản lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Ngoài các phương thức kể trên tài phán hành chính là một cơ chế kiểm soát ngoài hữu hiệu của tư pháp đối với hành pháp.

---

<sup>13</sup> Trịnh Thị Xuyên (2008), Kiểm soát quyền lực nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay, tr.157, NXB Chính trị Quốc gia, Hà nội.



## **1. Tài phán hành chính – Cơ chế kiểm soát hoạt động hành pháp**

Tài phán hành chính được hiểu theo nghĩa rộng là hoạt động giải quyết tất cả các tranh chấp hành chính phát sinh giữa công quyền và công dân, giữa một bên là cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân được nhà nước trao quyền với một bên là công dân và tổ chức của họ trong quản lý hành chính nhà nước<sup>14</sup>. Tài phán hành chính là hoạt động gắn liền với quản lý nhà nước và sự xuất hiện của nó cũng gắn liền với sự ra đời và phát triển của nhà nước và pháp luật Việt Nam. Ngay từ các triều đại phong kiến đã xuất hiện nhiều hoạt động mang tính chất tài phán ở đời nhà Lý, nhà Trần, Lê sơ, Lê -Trịnh, nhà Nguyễn, tuy nhiên các hoạt động mang tính tài phán này vẫn còn những biểu hiện thiên vị khi xử lý quan lại sai phạm, vẫn chú trọng đến lợi ích của giai cấp phong kiến. Ngay sau khi nước Việt Nam dân chủ công hòa ra đời 1945, Chính phủ mới cũng đã ban hành một số văn bản mang tính chất tài phán. Cho đến năm 1996 tòa hành chính trong tòa án nhân dân được thành lập để chuyên xét xử vụ kiện hành chính đánh dấu bước phát triển mới của Việt Nam trong việc hoàn thiện pháp luật liên quan đến lĩnh vực tài phán.

Ở Việt Nam hiện nay tài phán hành chính được hiểu theo nghĩa hẹp là hoạt động xét xử các tranh chấp hành chính phát sinh giữa công quyền và công dân được thực hiện bởi cơ quan tài phán hành chính độc lập, tài phán hành chính có các đặc điểm như: Đây là hoạt động phát sinh khi có đơn khởi kiện vụ án hành chính giữa công dân, tổ chức của họ với cơ quan, cá nhân công quyền. Cơ quan tài phán hành chính là tòa án, đối tượng của tài phán hành chính là quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc của công chức, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri. Tài phán hành chính được

---

<sup>14</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội (2014), Giáo trình Luật Tố tụng hành chính, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.

thực hiện theo trình tự, thủ tục tư pháp do pháp luật Tố tụng hành chính hiện hành qui định.

1.1. *Tài phán hành chính là cơ chế kiểm soát ngoài hữu hiệu đối với hoạt động hành pháp khắc phục những hạn chế của phương thức khiếu nại hành chính*

Đặc trưng của của hoạt động quản lý hành chính nhà nước là tính chấp hành, điều hành và để điều hành tốt mọi mặt hoạt động của đời sống xã hội các chủ thể quản lý được giao những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định theo qui định của pháp luật. Trên cơ sở đó chủ thể quản lý có thẩm quyền ban hành các quyết định hành chính cá biệt hoặc thực hiện các hành vi hành chính mang tính chất mệnh lệnh đơn phương yêu cầu các đối tượng của quản lý phải phục tùng mệnh lệnh đó. Chính điều này dẫn đến việc có không ít quyết định, hành vi hành chính được ban hành không hợp pháp như việc ban hành ra các quyết định hành chính lạm quyền, vượt quyền, không đúng trình tự thủ tục. Để hạn chế vấn đề này pháp luật hành chính đã qui định qui định về hoạt động kiểm tra, gồm kiểm tra chức năng do các cơ quan ngành hay lĩnh vực thực hiện và hoạt động kiểm tra nội bộ của cơ quan quản lý do thủ trưởng hay cấp trên của đơn vị tổ chức, kiểm tra bao quát mọi nhiệm vụ, hoạt động của cấp dưới, của nhân viên. Tuy nhiên việc kiểm tra mang tính kiểm soát này sẽ trở nên vô nghĩa nếu thủ trưởng cấp trên là người thiếu công tâm, ngại va chạm, nể nang, vì vậy việc phát hiện và khắc phục vi phạm của cơ quan nhà nước trở nên khó khăn, phức tạp. Pháp luật qui định khi có căn cứ cho rằng các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì họ có quyền khiếu nại hành chính đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nếu trong thời hạn pháp luật qui định mà khiếu nại không được giải quyết hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khiếu nại lần hai đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại

lần hai. Tuy nhiên việc giải quyết khiếu nại hành chính bằng con đường hành chính có ưu điểm là xử lý nhanh và chi phí thấp nhưng tâm lý người khiếu nại họ không tin tưởng vào chủ thể có thẩm quyền ban hành các quyết định, thực hiện hành vi hành chính lại có thể là người giải quyết khiếu nại. Chính tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” này khó đảm bảo tính khách quan, sự công bằng, dân chủ và nhiều lúc tỏ ra không hiệu quả, vì vậy đơn thư khiếu nại thường bị đùn đẩy, tồn đọng, khiếu nại vượt cấp, kéo dài.

Tòa hành chính được thành lập năm 1996 là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện cơ chế kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở nước ta, góp phần kiểm soát hoạt động của cơ quan hành chính. Bước tiến này xuất phát từ nhu cầu mở rộng dân chủ, đảm bảo khách quan công bằng trong việc giải quyết tranh chấp hành chính. Được xác định trên cơ sở nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước là thống nhất và trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo đảm thượng tôn của pháp luật. Bản chất của tranh chấp hành chính là một loại đụng độ pháp lý giữa nhà nước với người dân, như vậy nếu nhà nước đụng đến người dân (việc ban hành các quyết định, hành vi sai trái ảnh hưởng đến quyền lợi ích của người dân) họ có quyền kiện nhà nước. Khi họ khởi kiện thì không cơ quan nào khác là tòa án phải thực hiện chức năng xét xử, khi xét xử tòa án chỉ tuân theo pháp luật, tòa án có quyền phán quyết về tranh chấp để bảo vệ quyền và lợi ích của tổ chức và công dân.

Như vậy hoạt động tài phán hành chính của tòa án là một cơ chế hữu hiệu kiểm soát quyền lực của cơ quan hành pháp, khắc phục tình trạng chỉ có một cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục hành chính.

*1.2. Thông qua thẩm quyền phán quyết về tranh chấp của tòa án góp phần khắc phục tình trạng áp dụng tùy tiện quyền hành pháp và kịp thời khắc phục hậu quả từ phía cơ quan công quyền*

Theo qui định tại Điều 30, Luật Tố tụng hành chính 2015 thì đối tượng xét xử hành chính bao gồm quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh và danh sách cử tri. Đây là một thẩm quyền riêng biệt của tòa án khi giải quyết các vụ án hành chính. Chỉ thông qua tố tụng hành chính tòa án mới có quyền phán quyết một quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc án bộ, công chức, hành vi hành chính do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền là hợp pháp hay không hợp pháp, là đúng thẩm quyền hay không đúng thẩm quyền. Trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính, các cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng hành chính thực hiện thẩm quyền theo qui định của Luật tố tụng hành chính. Như vậy nhiệm vụ chính của tòa án khi xét xử là phải tìm và đối chiếu những qui định về thẩm quyền, thủ tục, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước trong các đạo luật cụ thể liên quan. Tòa án sẽ thực hiện quyền phán quyết về tính hợp pháp của quyết định, hành vi bị kiện. Nếu quyết định, hành vi bị kiện là trái pháp luật (tức không hợp pháp) thì chủ thể có thẩm quyền sẽ phải sửa đổi, hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo qui định của pháp luật. Thông qua hoạt động tài phán năng lực, trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức được thể hiện rõ ràng hơn góp phần tích cực vào việc củng cố pháp chế, trật tự pháp luật, kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước. Đồng thời nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức, hạn chế tình trạng quan liêu, lạm quyền.

## **2. Một số hạn chế của hoạt động tài phán hành chính ở nước ta hiện nay**

Sau hơn 20 năm thành lập kể từ năm 1996, cơ quan tài phán hành chính đã thể hiện rõ vai trò của mình thông qua thẩm quyền phán quyết các loại việc cụ thể. Tuy nhiên trên thực tế án hành chính không nhiều nhưng khiếu nại

hành chính thì lại không ít. Điều này chứng tỏ hoạt động tài phán hành chính không có sức hấp dẫn đối với người dân, hay cơ chế kiểm soát này chưa đủ mạnh để bảo vệ quyền lợi của họ.

*Một là, sự độc lập của thẩm phán trước cơ quan hành chính nhà nước chưa được đảm bảo*

Theo qui định của Hiến pháp, Luật tổ chức tổ chức tòa án nhân dân nói chung, Luật Tố tụng hành chính nói riêng đều qui định nguyên tắc “*Khi xét xử, thẩm phán, hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”. Tuy nhiên nguyên tắc này thực tế chưa được bảo đảm trên thực tế dẫn đến vi phạm nguyên tắc. Cụ thể ở nước ta tòa án chia thành 4 cấp là tòa án cấp huyện, tòa án cấp tỉnh, tòa án cấp cao và tòa án tối cao được phân chia theo đơn vị hành chính lãnh thổ. Ngoại trừ một số vụ việc thì việc xét xử vụ án hành chính vẫn chủ yếu phân theo địa dưới hành chính nên chưa đảm bảo được tính độc lập của hoạt động tài phán. Người bị kiện thường là cơ quan có thẩm quyền hay cá nhân là người giữ các chức vụ, quyền hạn ở địa phương nơi thẩm phán công tác. Thực tế cho thấy phía bị kiện thường có mối quan hệ thân hữu với người đứng đầu chính quyền địa phương tạo ra một thực trạng nê nang, né tránh, ngại va chạm dẫn đến những phán quyết thiếu khách quan hay nói cách khác chính quyền rất dễ có cơ hội gia tăng ảnh hưởng đối với thẩm phán khi họ được bổ nhiệm tại địa phương và thực hiện hoạt động xét xử ngay tại địa phương mình quản lý. Việc các thẩm phán, đặc biệt chánh án tòa án nhân dân các cấp phải là huyện ủy viên, tỉnh ủy viên hay trung ương có thể có tác dụng trong việc phát huy vai trò của tòa án trong việc bảo vệ quan điểm của mình tại các tổ chức đảng, bảo vệ tính nghiêm minh của pháp luật. Tuy nhiên, thực tế này cũng hoàn toàn có ảnh hưởng đến sự độc lập của thẩm phán, của tòa án nếu những lãnh đạo của Tòa án trong các cấp ủy Đảng thiếu trình độ, thiếu

bản lĩnh và sẵn sàng chấp nhận cả những chỉ đạo của cá nhân bí thư tổ chức Đảng. Ở đây, nền tư pháp phải đối mặt với những mâu thuẫn nội tại rất phổ biến<sup>15</sup>.

*Hai là, hoạt động tài phán hành chính nhìn chung còn mang tính thụ động, phạm vi tài phán còn hẹp, một số quy định về xác định đối tượng của tài phán còn chưa hợp lý*

Ở nước ta, kiểm tra của tòa hành chính đối với quyền lực hành pháp chỉ là kiểm tra khi có tranh chấp hành chính, trong lĩnh vực quản lý hành chính giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan, công chức nhà nước khi có khiếu kiện của người dân. Vì thế sự kiểm soát này còn mang tính thụ động, nếu không có khiếu kiện của công dân, tổ chức thì không thể hình thành hoạt động kiểm soát này. Các quy định về xác định đối tượng khởi kiện theo Điều 30 còn nhiều điểm hạn chế, ví dụ: việc xác định dấu hiệu HVHC là đối tượng khởi kiện là hợp lý, tuy nhiên việc quy định yếu tố ảnh hưởng từ hành vi đến việc thực hiện quyền lợi ích của cá nhân, tổ chức nhưng không thể hiện mức độ liên quan, ảnh hưởng như thế nào sẽ dễ gây khó khăn trong quá trình áp dụng. Trên thực tế việc xác định quyết định là đối tượng khởi kiện VAHC cũng rất phức tạp dễ nhầm lẫn và dẫn đến trường hợp bị hủy án vì xác định sai đối tượng khởi kiện như trường hợp vụ án hành chính về “Khiếu kiện quyết định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất” tại tỉnh Vĩnh Long giữa người khởi kiện là bà Võ Thị Lựu (ấp Rạch Cốc, xã Tân An Luông, huyện Vũng Liêm, tỉnh Vĩnh Long) với người bị kiện là UBND tỉnh Vĩnh Long. Vụ việc này sau đó được phát triển thành Án lệ số 10/2016/AL từ Quyết định giám đốc thẩm số 08/2014/HCGĐT của Hội đồng Thẩm phán (HĐTP) TANDTC.

---

<sup>15</sup> Lê Hồng Hạnh (2015), “Làm thế nào để thẩm phán và Tòa án độc lập trong thực thi công lý”, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, 01 (1), tr.23.

Về phạm vi tài phán, tòa án chỉ có thẩm quyền phán quyết tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính nào xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Tòa án không có thẩm quyền xem xét tính hợp lý của quyết định hành chính, sự phù hợp của hành vi bị kiện bởi lý do làm như vậy tòa án sẽ can thiệp quá sâu vào công việc nội bộ của cơ quan hành chính. Và phía tòa án thẩm phán xét xử vụ án hành chính cũng không có đủ nguồn thông tin cũng như kiến thức quản lý hành chính để phán xét tính hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện. Vì thế tính hợp lý của của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện gần như ngày càng bị xem nhẹ và mờ nhạt đi trong thực tế.

*Ba là, chất lượng xét xử còn thấp và chưa có chế tài đủ mạnh để thực hiện các phán quyết của tòa án*

Khi các quyết định hành chính sai trái bị hủy, quyền và lợi ích của người khởi kiện có thực sự được khôi phục hay không lại phụ thuộc vào cơ quan hành chính, quyền tư pháp không thể lấn sân sang quyền hành pháp nên tòa án không thể can thiệp sâu vào công việc của cơ quan hành chính. Chất lượng xét xử còn thấp, việc đánh giá chứng cứ và ra các phán quyết có vẻ như còn phiến diện. Theo thống kê trên phạm vi cả nước trong thời gian gần đây số lượng án hành chính có xu hướng tăng lên, tuy nhiên tỉ lệ phán quyết giữa nguyên chiếm trên 90%. Cụ thể :

Giai đoạn 2016-2020 các tòa án đã thụ lý 36.354 vụ, đã giải quyết, xét xử được 32.466 vụ 18, đạt tỷ lệ 89,3%. Trong đó, năm 2020, các Tòa án nhân dân đã thụ lý 12.470 vụ; đã giải quyết, xét xử được 8.582 vụ, đạt tỷ lệ 68,8% (so với năm 2019, thụ lý giảm 332 vụ, xét xử tăng 1.027 vụ). Tỷ lệ bản án, quyết định bị hủy là 3,26% (do nguyên nhân chủ quan là 2,62%); bị sửa là 2,92% (do nguyên nhân chủ quan là 2,54%). Tỷ lệ bản án sơ thẩm có kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm là 28,5%; tỷ lệ bản án sơ thẩm, phúc

thẩm có kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm là 1,13%. Các Tòa án nhân dân đã giải thích hoặc kháng nghị đối với 02 bản án, quyết định do tuyên không rõ ràng, gây khó khăn cho công tác thi hành án; ban hành 124 quyết định buộc thi hành án hành chính<sup>16</sup>.

Cuối cùng, là sự hạn chế của người dân trong việc thiếu kiến thức, thiếu hiểu biết về tài phán hành chính, thủ tục khởi kiện vụ án hành chính, bởi trên thực tế việc lựa chọn theo phương thức khiếu nại hành chính thuận tiện hơn, đơn giản hơn và không mất một khoản phí nào đáng kể như việc nộp án phí tại tòa án. Tư tưởng dân kiện quan - “con kiến kiện củ khoai” vẫn còn đâu đó rất nặng trong nhân dân vì vậy họ e ngại việc khởi kiện ra tòa khi phát sinh tranh chấp hành chính.

### **3. Một số giải pháp hoàn thiện hoạt động tài phán hành chính để kiểm soát hiệu quả quyền lực hành pháp trong giai đoạn hiện nay.**

Vai trò của hoạt động tài phán hành chính có tác động quan trọng đối với nền hành chính quốc gia là cơ chế kiểm soát quyền lực của nhánh hành pháp góp phần tích cực vào việc củng cố pháp chế, kỷ luật trong quản lý hành chính. Để việc kiểm soát này có hiệu quả cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

*Thứ nhất, cần bảo đảm tính độc lập của tòa án với cơ quan hành pháp đặc biệt là sự độc lập của thẩm phán*

Một đất nước muốn phát triển nhất định phải có tòa án, xã hội muốn phát triển phải có tòa án và xét xử là cách giải quyết mâu thuẫn bằng con đường hòa bình. Tuy nhiên tòa án đó phải độc lập không phụ thuộc vào bất kỳ cơ quan nào, quyền lực nào. Ở nước ta việc qui định thẩm quyền xét xử vụ án hành chính theo lãnh thổ như hiện nay còn tồn tại một số hạn chế như đã nêu ở trên nên khó thực hiện được việc tòa hành chính kiểm soát quyền lực của cơ

---

<sup>16</sup> Tòa án nhân dân tối cao (2021), Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 – 2020, phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của các tòa án



quan hành pháp cùng cấp. Thẩm phán phải độc lập thực sự, về không gian, thời gian, về kinh tế, về tư tưởng tránh sự nể nang, né tránh, ngại va chạm trong xét xử. Thẩm phán phải có chế độ lương bổng phù hợp, nhiệm kỳ vững chắc, lâu dài và không chịu trách nhiệm về phán quyết của mình.

*Thứ hai, cần mở rộng phạm vi xét xử hành chính và tăng tính chủ động trong hoạt động kiểm soát hành pháp*

Để tăng thẩm quyền và tính chủ động của tòa cần trao cho tòa án quyền giải quyết thực chất các vụ việc mà cụ thể đó là có quyền sửa đổi quyết định hành chính sai trái, quyết định mức bồi thường thiệt hại. Luật Tố tụng hành chính hiện hành đã qui định thời hạn thi hành bản án, quyết định của tòa tuy nhiên chỉ qui định nếu hết thời hạn mà người phải thi hành án không thi hành thì người được thi hành án có quyền gửi đơn đến Tòa án đã xét xử sơ thẩm ra quyết định buộc thi hành bản án, quyết định của Tòa án theo. Mặt khác Luật Tố tụng hành chính hiện hành vẫn còn qui định thủ tục tiền tố tụng đối với khiếu kiện về danh sách cử tri, vì vậy để mở rộng quyền khởi kiện của công dân cần qui định theo hướng loại bỏ thủ tục tiền tố tụng đối với tất cả các loại việc kể cả danh sách cử tri.

*Ba là, nâng cao chất lượng xét xử của tòa án và hiểu biết của người dân về hoạt động tài phán hành chính*

Cần nâng cao năng lực của thẩm phán thông qua các chương trình đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu, chỉ những thẩm phán có năng lực, có kinh nghiệm và phẩm chất đạo đức tốt mới làm việc tại tòa hành chính. Kèm theo đó là các chế độ đãi ngộ phù hợp để thẩm phán yên tâm thực hiện nhiệm vụ của mình.

Cần nâng cao nhận thức của người dân về vai trò của tài phán hành chính thông qua các hoạt động thiết thực như tư vấn tuyên truyền, phổ biến pháp luật. Thông qua đó người dân biết và nắm rõ các qui định của pháp luật về thủ

tục khởi kiện tranh chấp hành chính, khắc phục tư tưởng dân kiện quan, “vô phúc đáo tụng đình”, ngại kiện tụng góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

### **Kết luận**

Nếu quyền lập pháp chủ yếu là sự biểu quyết của các dân biểu thì quyền tư pháp là quyền phán quyết dành riêng cho quan tòa, quyền còn lại là quyền hành pháp, tài phán hành chính liên quan trực tiếp đến việc thực thi quyền hành pháp. Tài phán hành chính không chỉ là phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính để bảo đảm quyền khiếu kiện của công dân mà thông qua hoạt động tài phán hành chính, trình độ, năng lực quản lý, điều hành của các cơ quan, công chức hành chính được nâng cao. Tuy nhiên trên thực tế việc thực hiện quyền tài phán còn tồn tại một số bất cập như đã nêu ở trên, vì vậy cần thực hiện triệt để các giải pháp để góp phần hoàn thiện hoạt động tài phán hành chính để tài phán hành chính thực sự là công cụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân, là cơ chế hữu hiệu kiểm soát quyền lực hành pháp trong giai đoạn hiện nay.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Lê Hồng Hạnh (2015), “Làm thế nào để thẩm phán và Tòa án độc lập trong thực thi công lý”, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, 01 (1), tr.23.
2. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), Luật Khiếu nại, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Tố tụng hành chính 2015, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Tòa án nhân dân tối cao (2015), Báo cáo số 04/BC-TANDTC ngày 29/01/2015 về tổng kết thi hành Luật Tố tụng hành chính 2010, Hà Nội.
5. Tòa án nhân dân tối cao (2021), Báo cáo tổng kết công tác năm 2020

và nhiệm kỳ 2016 – 2020, phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của các tòa án. Truy cập ngày 19/12/2021 tại <https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/tatc/chi-tiet-chi-dao-dieu-hanh?dDocName=TAND155594>

6. Trịnh Thị Xuyên (2008), *Kiểm soát quyền lực nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, tr.157, NXB Chính trị Quốc gia, Hà nội.

7. Trường Đại học Luật Hà Nội (2004), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.

# MỘT SỐ BẤT CẬP, VƯỚNG MẮC TRONG THỰC TIỄN ÁP DỤNG LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015

*ThS. Nguyễn Thị Phi Yên<sup>17</sup>*

*TÓM TẮT: Bài viết phân tích, làm rõ một số bất cập, vướng mắc trong thực tiễn áp dụng Luật tổ tụng hành chính năm 2015 như: vấn đề xác định người bị kiện; vấn đề áp dụng thời hiệu; vấn đề xác định đối tượng khiếu kiện thuộc thẩm quyền của tòa án; vấn đề xác định và triệu tập người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan trong giải quyết các vụ án hành chính.*

**Từ khóa:** bất cập, vướng mắc, người bị kiện, thời hiệu khởi kiện, đối tượng khiếu kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan.

## **1. Về xác định người bị kiện trong tổ tụng hành chính**

Hiện nay trên thực tế, việc xác định người bị kiện trong tổ tụng hành chính có một số trường hợp vẫn còn bị vướng mắc.

### ***1.1. Trường hợp hành vi hành chính do cơ quan tham mưu thực hiện chức năng của cơ quan hành chính thẩm quyền chung***

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, đối với trường hợp cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân thì thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Tuy nhiên, trong quy trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trước khi hồ sơ của người sử dụng đất chuyển đến Ủy ban nhân dân cấp huyện thì Phòng Tài nguyên và Môi trường sẽ có chức năng nghiên cứu hồ sơ và tham mưu, trình Ủy ban nhân dân huyện cấp giấy chứng nhận. Trong trường hợp này, nếu Phòng Tài nguyên và Môi trường cho rằng hồ sơ của người sử dụng đất không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận và ra văn bản trả hồ sơ cho người sử dụng đất. Và nếu người sử dụng đất cho rằng việc trả hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của

---

<sup>17</sup> Giảng viên Khoa Luật Hành Chính, trường Đại học Luật Huế. Điện thoại: 0985854155. Email: yenntp@hul.edu.vn

phòng Tài nguyên và Môi trường là trái quy định của pháp luật và khởi kiện hành vi hành chính này thì cần xác định người bị kiện là Phòng Tài nguyên và Môi trường trường hay Ủy ban nhân cấp huyện? Thực tế hiện nay còn có hai xu hướng áp dụng và do đó không thống nhất với nhau.

Xu hướng thứ nhất xác định phòng Tài nguyên và Môi trường là người bị kiện. Quan điểm này cho rằng đây là hành vi hành chính của Phòng Tài nguyên và Môi trường, do đó, người bị kiện là phòng Tài nguyên và Môi trường. Chính vì vậy, thực tế nhiều tòa cấp huyện xác định vụ án hành chính thuộc thẩm quyền của tòa án nhân dân cấp huyện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Xu hướng thứ hai xác định Ủy ban nhân dân cấp huyện là người bị kiện. Bởi lẽ, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Khoản 2 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 thuộc về Ủy ban nhân dân cấp huyện, do vậy, việc không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải được xác định là hành vi của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Phòng Tài nguyên và Môi trường chỉ là cơ quan tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp huyện và nội dung tham mưu, hành vi hành chính của cơ quan này thực chất là để thực hiện quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, một chức năng, thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Chính vì vậy, việc khiếu kiện hành vi này thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án nhân dân cấp tỉnh theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Tác giả cho rằng, xu hướng thứ hai là xu hướng xử lý hợp lý hơn. Bởi lẽ, việc từ chối không trình hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất vì cho rằng không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận chỉ là một quy trình nhỏ nhằm thực hiện thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Do đó, cần phải xác định đây là

hành vi không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện mới đúng quy định của Luật Đất đai năm 2013.

Tương tự, nếu trường hợp phòng tài nguyên và môi trường chấp thuận, trình hồ sơ và đề nghị Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đó được coi là quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

### ***1.2. Trường hợp người có hành vi hành chính bị khiếu kiện là đơn vị sự nghiệp không có tư cách pháp nhân***

Ngày 17/1/2019, anh D có nộp hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà gửi đến Trung tâm hành chính công huyện K để đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu đối với diện tích 542m<sup>2</sup>, thửa số 3201, tờ bản đồ số 5 tại xã TH, huyện K, tỉnh HD, có giấy tiếp nhận hồ sơ và hẹn trả kết quả giải quyết ngày 21/2/2019. Tuy nhiên anh D không được trả kết quả giải quyết theo như giấy hẹn, anh D nhiều lần liên hệ nhưng chỉ được giải thích bằng miệng.

Tháng 8/2019, anh D làm đơn khiếu nại thì nhận được Văn bản số 111/VP-BPMC ngày 5/9/2019 của Trung tâm hành chính huyện K về việc trả lời đơn khiếu nại, với lý do “Theo Công văn số 01/VPĐKQSĐĐ ngày 5/9/2019 của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai thì thửa đất đang có tranh chấp nên Văn phòng đăng ký đất đai tạm dừng thực hiện thủ tục cho anh D vì cho rằng đất đang tranh chấp và đề nghị anh D nhận lại hồ sơ”. Không đồng ý với nội dung trả lời của Trung tâm hành chính huyện K, Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện K nên anh D làm đơn khởi kiện hành vi hành chính không thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và gửi đến Tòa án tỉnh HD<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Dẫn theo: Bùi Ngọc Khuyến, xác định thẩm quyền của tòa án đối với trường hợp khiếu kiện hành vi hành chính, Tạp chí tòa án nhân dân, số 5/2021.

Đối với vụ việc trên đã cho thấy, có 03 quan điểm về xác định người bị kiện, nếu anh D thực hiện quyền khiếu kiện hành vi hành chính thể hiện không đăng ký biến động đất đai.

Quan điểm thứ nhất, xác định đối tượng bị kiện là Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai huyện K. Bởi lẽ trong thực tế, việc ngưng đăng ký biến động do tổ chức này thực hiện. Trung tâm hành chính công huyện K không có thẩm quyền quyết định việc đăng ký biến động hay không và đã trả hồ sơ theo văn bản của Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai huyện K. Trong vụ việc này, Tòa án tỉnh HD cũng đã thể hiện theo quan điểm này, cho rằng người bị kiện là Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai huyện K. Do vậy, khiếu kiện của anh D thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án huyện K theo quy định tại khoản 1 Điều 30, khoản 1 Điều 31 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, nên đã chuyển đơn cho Tòa án huyện K để giải quyết theo thẩm quyền.

Quan điểm thứ hai cho rằng, người bị kiện là Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh HD. Theo quan điểm này, “*Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là đơn vị hạch toán phụ thuộc của Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh*”<sup>19</sup>. Dựa trên cơ sở này, quan điểm này xác định người bị kiện là Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh HD trong vụ việc trên. Khi xác định người bị kiện theo quan điểm này thì tòa án có thẩm quyền giải quyết là tòa án nhân dân tỉnh HD.

Quan điểm thứ ba cho rằng trong vụ việc này, người bị kiện phải là Ủy ban nhân dân huyện K. Bởi lẽ, thẩm quyền cấp giấy chứng nhận trong trường hợp này thuộc về Ủy ban nhân dân huyện K theo quy định của Điều 105 Luật

---

<sup>19</sup> Điểm e Khoản 2 Điều 3 Thông tư liên tịch số 5/2015/TTLT-BTNMT- BNV-BTC ngày 04 tháng 04 năm 2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính về hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc sở tài nguyên và môi trường.

Đất đai. Do vậy, trong trường hợp này cần xác định người bị kiện là Ủy ban nhân dân huyện K.

Theo tác giả, quan điểm thứ ba hợp lý nhất. Bởi lẽ, chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai tuy thuộc Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh, nhưng khi tiếp nhận và giải quyết yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu thì cần phải xác định các hành vi hành chính trong trường hợp này là nhằm thực hiện thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Nói cách khác, chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện K chỉ là một khâu, một đầu mối để thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục nộp và giải quyết thủ tục hành chính chỉ có tính chất hướng dẫn các địa phương để thực hiện thống nhất trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Còn quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Ủy ban nhân dân cấp huyện đã được xác lập theo khoản 2 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013. Và nếu so với các quy định của pháp luật có tính chất chỉ dẫn về mặt thủ tục thì Khoản 2 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 có tính chất như một nguyên tắc căn bản để trên cơ sở đó định hướng quy trình, thủ tục tiếp nhận và giải quyết hồ sơ của công dân. Do vậy, quan điểm thứ ba theo tác giả đã vận dụng đúng các quy định của pháp luật để xác định đối tượng bị kiện.

Về mối quan hệ giữa Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện và Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh, là mối quan hệ về mặt nhân sự, cơ cấu tổ chức cũng như quan hệ về tài chính. Mối quan hệ này đương nhiên sẽ dẫn tới việc Văn phòng đăng ký đất đai có những quyền nhất định trong việc chỉ đạo, lãnh đạo về mặt nhân sự, cơ cấu tổ chức và tài chính đối với chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện. Nhưng nếu viện dẫn Thông tư liên tịch số 5/2015/TTLT-BTNMT- BNV-BTC để cho rằng người bị kiện là Văn phòng



đăng ký đất đai tỉnh HD thì vẫn tồn tại những điểm chưa hợp lý. Bởi lẽ trong trường hợp này, cơ quan có thẩm quyền cấp giấy là Ủy ban nhân dân cấp huyện đã được xác lập bởi Khoản 2 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 lại không bị khiếu kiện; còn cơ quan bị khiếu kiện (Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh) lại là người không có mối quan hệ gì trong các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu.

Thực tế cũng như theo các quy định của pháp luật, chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện tuy là bộ phận phụ thuộc Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh nhưng lại đang đóng vai trò như một cơ quan của cấp huyện, có nhiệm vụ thực hiện một số khâu, một số thủ tục trong việc đăng ký đất đai nói chung, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu nói riêng trong địa hạt quản lý của cấp huyện. Trong mối quan hệ thực hiện các nhiệm vụ được giao thì Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai cấp huyện có mối gần gũi với Ủy ban nhân dân cấp huyện hơn rất nhiều so với quan hệ với Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh. Hơn nữa, theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì Ủy ban nhân dân cấp huyện là cơ quan hành chính thẩm quyền chung, phải chịu trách nhiệm cao nhất đối với những hoạt động quản lý đất đai thuộc thẩm quyền, trong đó có việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

## ***2. Việc áp dụng thời hiệu khởi kiện***

Thực tế hiện nay có những trường hợp áp dụng thời hiệu không đúng tinh thần mà pháp luật quy định. Chẳng hạn vụ việc sau đây: Ông Dương Ngô Huy và Bà Phạm Thị Loan khởi kiện UBND và Chủ tịch UBND huyện Đạ Huoai (Lâm Đồng) đối với 3 quyết định của UBND và Chủ tịch UBND huyện Đạ Huoai là quyết định công nhận quyền sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyết định tách thửa và quyết định giải quyết khiếu nại. Tòa án cấp sơ thẩm (Tòa án nhân dân tỉnh Lâm Đồng) đã đình chỉ giải quyết

yêu cầu của ông Huy, bà Loan đối với yêu cầu hủy quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; chỉ giải quyết yêu cầu hủy hai quyết định còn lại. Theo quan điểm của tòa án tỉnh Lâm Đồng thì yêu cầu của ông Huy, bà Loan đối với việc hủy quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã hết thời hiệu nên không thụ lý giải quyết.

Tác giả cho rằng, việc đình chỉ yêu cầu đối với việc hủy quyết định công nhận quyền sử dụng đất trong vụ việc trên là không đúng với tinh thần của pháp luật. Bởi lẽ, quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là cơ sở quan trọng để xem xét toàn diện vụ việc. Theo lập luận của ông Huy, bà Loan thì quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của UBND huyện Đa Huoai là không đúng quy định của pháp luật, vì diện tích đất này do ông Huy, bà Loan khai hoang và sử dụng nhưng UBND huyện Đa Huoai đã công nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình ông Dương Ngô Nham; sau đó lại ban hành quyết định tách thửa đối với diện tích đất này cho các thành viên trong hộ gia đình của ông Dương Ngô Nham. Khi biết điều này, ông Huy, bà Loan đã khiếu nại và đã được UBND huyện Đa Huoai ra quyết định giải quyết khiếu nại.

Như vậy, chỉ khi ông Huy, bà Loan chỉ yêu cầu hủy quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì tòa án đình chỉ giải quyết yêu cầu này là có cơ sở. Tuy nhiên, trong trường hợp này, ông Huy, bà Loan đã yêu cầu hủy Quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định tách thửa và quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì cần phải xem xét tính hợp pháp của quyết định công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, để trên cơ sở đó, đánh giá việc giải quyết khiếu nại của UBND huyện Đa Huoai có đúng quy định của pháp luật hay không.

Do vậy, theo tác giả, cần phải có những hướng dẫn từ Tòa án nhân dân tối cao đối với những vấn đề nêu trên để bảo đảm việc giải quyết đúng quy định của pháp luật.

### ***3. Về xác định đối tượng khiếu kiện hành chính***

Hiện nay, trong một số trường hợp, tòa án vẫn thụ lý giải quyết khiếu kiện khi đối tượng khiếu kiện không thuộc quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 mà trường hợp sau đây là một điển hình:

Ông Hiền là Chi cục trưởng chi cục Thuế thuộc tỉnh X. Theo giấy khai sinh và các giấy tờ tùy thân của ông Hiền thì ngày tháng năm sinh của ông Hiền là 08/08/1958. Riêng ngày tháng năm sinh trong hồ sơ công chức và bảo hiểm xã hội thì lại ghi ngày 27/03/1958. Ông Hiền đã nhiều lần đề nghị Cục thuế tỉnh X và Bảo hiểm xã hội điều chỉnh lại ngày tháng năm sinh của ông trong hồ sơ công chức và sổ Bảo hiểm xã hội theo Giấy khai sinh nhưng cả 2 cơ quan này đều không thực hiện.

Ngày 05/01/2018. Cục trưởng cục thuế căn cứ vào hồ sơ công chức của ông Hiền tại cục thuế thì ông Hiền sinh ngày 27/03/1958; căn cứ Luật bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13; Nghị định số 46/2010/NĐ-CP ngày 27/04/2010 về thôi việc và thủ tục nghỉ hưu đối với công chức, cục trưởng cục thuế đã ban hành quyết định số 15/QĐ-CT ngày 05/10/2018 cho ông Hiền nghỉ hưu và hưởng chế độ bảo hiểm xã hội từ ngày 01/04/2018.

Ngày 29/01/2018, ông Hiền làm đơn khiếu nại Quyết định số 15/QĐ-CT ngày 05/01/2018 của cục trưởng cục thuế về việc cho ông nghỉ hưu để hưởng chế độ bảo hiểm xã hội; ngày 13/03/2018, Cục trưởng cục thuế ban hành Quyết định số 292/QĐ-CT về việc giải quyết khiếu nại. Không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại này, ngày 02/04/2018, ông Hiền đã khiếu kiện đến Tòa án nhân dân tỉnh yêu cầu hủy quyết định Quyết định số 15/QĐ-CT và Quyết định số 292/QĐ-CT.

Tòa án nhân dân tỉnh X (cấp sơ thẩm) đã áp dụng khoản 3 Điều 32; điểm b Khoản 2 Điều 193; Điều 204; Khoản 1 Điều 206 Luật tổ tụng hành chính; khoản 1, 2 Điều 6 và các điều 24, 25, 26 Nghị định 123/2015/NĐ-CP; khoản 2 Điều 76 Luật Hộ tịch số 60/2014/QH13; khoản 2 Điều 45 Luật cán bộ công chức số 22/2008/QH12; điểm c khoản 1 Điều 2, điểm a khoản 1 Điều 54 Luật Bảo hiểm xã hội số 58/2014/QH13; Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 về án phí lệ phí tòa án: Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Hiền tuyên hủy 2 quyết định của cục trưởng cục thuế tỉnh X; buộc cục thuế khôi phục lại mọi quyền lợi cho ông Hiền như trước ngày 01/04/2018<sup>20</sup>.

Ở đây, chúng ta thấy đối tượng khiếu kiện trong vụ việc này không thuộc đối tượng khiếu kiện mà Luật Tố tụng hành chính quy định. Cụ thể, tại Điểm c Khoản 1 Điều 30 Luật Tố tụng hành chính quy định về các trường hợp khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án, trừ “*quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức*”.

Theo Khoản 6 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính thì “Quyết định hành chính và hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan tổ chức được hiểu là những quyết định hành chính, hành vi hành chính trong việc quản lý, chỉ đạo, điều hành việc triển khai thực hiện kế hoạch công tác theo chức năng, nhiệm vụ được giao; các quyết định trong công tác tổ chức cán bộ; công tác quản lý kinh phí, tài sản được nhà nước giao; hoặc trong công tác kiểm tra, thanh tra việc thực hiện nhiệm vụ, công tác đối với cán bộ, công chức và chỉ đạo, điều hành đối với các đơn vị thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan, tổ chức (trừ quyết định buộc thôi việc).

Như vậy, thực tế vẫn có trường hợp chưa nhận thức đúng đắn và phân biệt rõ quyết định về công tác cán bộ vốn là quyết định mang tính chất nội bộ của cơ quan, tổ chức và quyết định buộc thôi việc. Trong vụ việc trên, theo

---

<sup>20</sup> Bản án sơ thẩm hành chính số 69/2018/HC-ST ngày 25/07/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh X.

chúng tôi quyết định của cục trưởng cục thuế phải được coi là quyết định về công tác cán bộ và do đó, nó không phải là đối tượng khiếu kiện thuộc thẩm quyền của tòa án nhân dân.

Theo chúng tôi, cơ quan có thẩm quyền cần có những hướng dẫn cụ thể để các tòa án có căn cứ và phân biệt đúng giữa 2 loại văn bản nêu trên, tránh việc áp dụng không đúng dẫn như trường hợp trên.

#### ***4. Về xác định và triệu tập người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến vụ án hành chính***

Theo quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự số 01/2016/QĐST-DS ngày 21/07/2016 của Tòa án nhân dân huyện NT thì ông Vũ Thanh Hóa và Phạm Thị Hải phải trả cho bà Nguyễn Thị Thắm số tiền là 112.500.000 đồng (cả gốc và lãi). Quyết định này có hiệu lực thi hành ngay nhưng ông Hóa và bà Hải không tự nguyện thi hành nên bà Thắm có đơn yêu cầu thi hành án đến Chi cục Thi hành án huyện NT. Sau khi thụ lý, Chi cục đã ra quyết định thi hành án và tiến hành xác minh điều kiện thi hành án, xác định ông Hóa, bà Hải có tài sản là quyền sử dụng 200m<sup>2</sup> đất ở thuộc tờ bản đồ số 24 thửa đất số 326, tại tổ 2, thị trấn NG, huyện NT, tỉnh ND.

Ngày 18/09/2017, chi cục THADS có công văn số 50/CV-CCTHA đề nghị chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai huyện NT cung cấp thông tin về giao dịch đối với thửa đất số 326. Cùng ngày 18/09/2017, Văn phòng đăng ký đất đai đã có công văn số 437/CNVPĐKĐĐ phúc đáp công văn của chi cục thi hành án dân sự huyện NT có nội dung: Tại sổ đăng ký đăng ký biến động đất đai từ tháng 01/2014 đến 18/09/2017, thì quyền sử dụng đất số 326 là của ông Vũ Thanh Hóa và vợ là bà Phạm Thị Hải chưa thực hiện giao dịch bảo đảm hay giao dịch khác.

Ngày 27/10/2017, ông Hóa và bà Hải đã lập thủ tục tặng cho toàn bộ quyền sử dụng đất cho con trai là Vũ Văn Dương và con dâu bà Trần Thị Lộc

tại Văn phòng công chứng TN công chứng cùng ngày. Ngày 10/11/2017, chi cục thi hành án dân sự có thông báo số 10/TB-THADS về việc cưỡng chế thi hành án đối với ông Hoám, bà Hải bằng biện pháp cưỡng chế kê biên quyền sử dụng đất số 326. Ngày 13/12/2017, anh Dương nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đã được Sở Tài Nguyên và Môi trường tỉnh ND cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Biết được điều này, bà Thắm đã khởi kiện ra Tòa án yêu cầu tuyên bố hành vi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho anh Dương, chị Lộc là trái pháp luật và yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Tòa án nhân dân tỉnh ND giải quyết sơ thẩm đã bác yêu cầu của bà Thắm<sup>21</sup>.

Tuy nhiên, trong vụ việc nêu trên, tòa án nhân dân tỉnh ND đã không triệu tập chi cục thi hành án dân sự huyện NT theo tác giả là không đúng với quy định của pháp luật. Không thể có cơ sở để khẳng định là việc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho anh Dương là trái pháp luật. Chi cục thi hành án dân sự huyện NT là cơ quan có trách nhiệm tổ chức thi hành án, cho nên việc có lỗi của cơ quan này trong thực hiện các nhiệm vụ luật định hay không để cho bên bị thi hành án tẩu tán tài sản thi hành án cần phải triệu tập chi cục thi hành án dân sự tham gia vụ án với tư cách là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.

Chính vì trong vụ việc này, tòa án đã không triệu tập người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan nên sẽ không có cơ sở xác định việc sở Tài nguyên và Môi trường cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Dương có thực sự đúng pháp luật hay không.

---

<sup>21</sup> Bản án hành chính số 04/2019/HCST ngày 28/08/2019 của tòa án nhân dân tỉnh ND.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tổ tụng hành chính năm 2015
2. Luật Đất đai năm 2013
3. Luật Tổ chức chính phương năm 2015
4. Thông tư liên tịch số 5/2015/TTLT-BTNMT- BNV-BTC ngày 04 tháng 04 năm 2015 về hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của văn phòng đăng ký đất đai trực thuộc sở tài nguyên và môi trường.
5. Bản án sơ thẩm hành chính số 69/2018/HC-ST ngày 25/07/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh X.
6. Bản án hành chính số 04/2019/HCST ngày 28/08/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh ND.
7. Bùi Ngọc Khuyến, Xác định thẩm quyền của tòa án đối với trường hợp khiếu kiện hành vi hành chính, Tạp chí tòa án nhân dân, số 5/2021.