

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN

NGUYỄN ĐỨC TÂM*

Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (Luật TTHC năm 2015) quy định khá đầy đủ và cụ thể thẩm quyền của Tòa án nhân dân đối với việc giải quyết các khiếu kiện hành chính. Tuy nhiên, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính cho thấy, việc xác định thẩm quyền của Tòa án nhân dân đối với việc xét xử vụ án hành chính không phải lúc nào cũng dễ dàng. Vì vậy, việc nhận thức thống nhất quy định của pháp luật tổ tụng hành chính là cơ sở đảm bảo hiệu quả áp dụng pháp luật trong hoạt động giải quyết vụ án. Xác định thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính là căn cứ xác định Tòa án có trách nhiệm giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức khi quyền, lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm.

Từ khóa: Thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính, Tòa án nhân dân, Luật tổ tụng hành chính năm 2015, khiếu kiện hành chính.

Law on Administrative procedures in 2015 has prescribed quite fully and specifically on jurisdictions of the People's Court in resolving administrative complaints. However, in the process of dealing with administrative cases, the determination of jurisdictions of the People's Court in resolving them has not been always easy. Therefore, consistent perceptions on administrative procedure regulations are basis to ensure effective legal application in handling these cases. The determination of jurisdictions in resolving administrative cases are foundation to determine that the Court is responsible for resolving individuals, agencies and organizations' lawsuit claims in case their legitimate rights and interests are violated.

Keywords: Jurisdictions in resolving administrative cases, the People's Court, Law on Administrative procedures in 2015, administrative complaints.

Thẩm quyền là quyền xem xét để kết luận và định đoạt vấn đề theo pháp luật.¹ Thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của Tòa án nhân dân có thể hiểu là quyền xem xét và quyết định hoạt động giải quyết vụ án hành chính theo quy định của pháp luật. Thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính của

Tòa án nhân dân được Luật TTHC năm 2015 quy định tại các điều 30, 31, 32, 33; trong đó quy định thẩm quyền của Tòa án nhân dân theo loại việc; thẩm quyền theo các cấp Tòa án; thẩm quyền theo lãnh thổ và thẩm quyền trong trường hợp vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện. Trong thực tiễn hoạt động tố

¹ Viện ngôn ngữ học, Từ điển Tiếng Việt - NXB Đà Nẵng

* Giảng viên Khoa Pháp luật quốc tế, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội.

tụng hành chính, việc nhận thức và áp dụng các quy định về thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính của Tòa án còn chưa thống nhất, ảnh hưởng đến chất lượng công tác xét xử nói riêng, hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung, trong phạm vi bài viết, tác giả chỉ đề cập đến hai nội dung thường có nhận thức khác nhau như sau:

1. Nhận thức về quy định “sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án”

Sự việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án bằng một vụ án hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính là nội dung cần làm rõ từ giai đoạn xem xét đơn khởi kiện. Trong đó, nếu sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án thì Thẩm phán được phân công xem xét đơn khởi kiện phải ra quyết định trả lại đơn khởi kiện theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Trường hợp Tòa án đã thụ lý vụ án để giải quyết theo thủ tục chung mới phát hiện “sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án” thì Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án hành chính phải ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án theo quy định tại điểm h khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015. Vậy, “sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án” được hiểu như thế nào? Căn cứ nào để xác định sự việc có thuộc thẩm quyền của Tòa án hay không? Sau đây là một tình huống thực tiễn:

Ông Trần Văn A nhận được quyết định thu hồi đất số 25/QĐ - UBND của Ủy ban nhân dân huyện T, tỉnh N. Không đồng ý với quyết định thu hồi đất nói

trên, ông Trần Văn A đã gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án nhân dân huyện T, tỉnh N giải quyết để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Sau khi tiến hành xem xét đơn khởi kiện và các tài liệu kèm theo, Tòa án nhân dân huyện T, tỉnh N đã ra văn bản trả lại đơn khởi kiện cho ông Trần Văn A với lý do “sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án” theo quy định tại khoản điểm đ khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Trường hợp này, Tòa án nhân dân huyện T trả lại đơn khởi kiện cho ông Trần Văn A có đúng căn cứ pháp luật không? Về vấn đề này hiện có hai quan điểm khác nhau, cụ thể:

Quan điểm thứ nhất cho rằng, việc trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính của Tòa án nhân dân huyện T, tỉnh N là đúng căn cứ, bởi lẽ: đối tượng khởi kiện trong trường hợp này là quyết định thu hồi đất số 25/QĐ - UBND của Ủy ban nhân dân huyện T; theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật TTHC năm 2015, Tòa án nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm đối với “*khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện trên cùng phạm vi địa giới với Tòa án*”. Như vậy, đối với yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn A, Tòa án nhân dân huyện T không có thẩm quyền giải quyết, mà thuộc thẩm quyền của Tòa án nhân dân tỉnh N, nên Tòa án nhân dân huyện T, tỉnh N trả lại đơn khởi kiện cho ông Trần Văn A là đúng và có căn cứ pháp luật.

Quan điểm thứ hai cho rằng, việc trả lại đơn khởi kiện của Tòa án nhân dân huyện T là không đúng căn cứ pháp luật,

bởi lẽ: Tòa án nhân dân huyện T, tỉnh N đã áp dụng căn cứ pháp luật chưa chính xác, do nhận thức quy định của pháp luật chưa đúng. Trường hợp này, sự việc hoàn toàn thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án vì theo quy định tại Điều 30 Luật TTHC năm 2015, Tòa án có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện sau:

“1. Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính, trừ các quyết định, hành vi sau đây:

a) 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 theo quy định của pháp luật;

b) 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;

c) Quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức...”

Như vậy, căn cứ khoản 1 Điều 30 Luật TTHC năm 2015, đối tượng khởi kiện trong tình huống trên là quyết định hành chính, thỏa mãn quy định tại khoản 1, 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 và không thuộc các trường hợp tại điểm a, b, c khoản 1. Do đó, quyết định thu hồi đất số 25/QĐ - UBND thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, việc Tòa án huyện T trả lại đơn khởi kiện cho ông Trần Văn A là trái pháp luật, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông Trần Văn A.

Chúng tôi nhất trí với quan điểm thứ hai, “sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án” được hiểu là sự việc không thuộc thẩm quyền của Tòa án theo vụ việc, nghĩa là khi đối tượng

khởi kiện không thuộc các loại khiếu kiện được quy định tại Điều 30 của Luật TTHC năm 2015 (thẩm quyền theo loại việc) thì Tòa án sẽ trả lại đơn khởi kiện; trường hợp đối tượng khởi kiện đảm bảo các quy định tại Điều 30 nhưng không đảm bảo quy định tại Điều 31 và 32 Luật TTHC năm 2015 (thẩm quyền theo các cấp, thẩm quyền theo lãnh thổ) thì Tòa án cần chuyển đơn khởi kiện đến Tòa án nhân dân có thẩm quyền giải quyết theo quy định tại điểm c khoản 3 Điều 121 Luật TTHC năm 2015. Nếu Tòa án đã thụ lý vụ án để giải quyết vụ án, sau đó mới phát hiện vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án khác thì Tòa án phải ra quyết định chuyển vụ án theo quy định tại Điều 34 Luật TTHC năm 2015.

Như vậy, trong trường hợp này Tòa án nhân dân huyện T, tỉnh N đã áp dụng căn cứ trả lại đơn khởi kiện chưa chính xác, người khởi kiện có quyền khiếu nại, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp có quyền kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính.

2. Xác định thẩm quyền trong trường hợp vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện vụ án hành chính

So với Luật TTHC năm 2010, việc xác định thẩm quyền giải quyết vụ việc hành chính trong trường hợp vừa có khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện được Luật TTHC năm 2015 quy định đầy đủ, chi tiết hơn do đã luật hóa các nội dung hướng dẫn áp dụng Luật TTHC năm 2010, tạo điều kiện thuận lợi để các cơ quan tiến hành tố tụng hành chính thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khi xem xét, giải quyết vụ án.

Theo đó, trường hợp người khởi kiện có đơn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án có thẩm quyền, đồng thời có đơn khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì Tòa án phải yêu cầu người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết và có văn bản thông báo cho Tòa án. Trường hợp người khởi kiện không thể tự mình làm văn bản thì đề nghị Tòa án lập biên bản về việc lựa chọn cơ quan giải quyết. Tùy từng trường hợp cụ thể Tòa án xử lý như sau:

Nếu người khởi kiện lựa chọn Tòa án giải quyết thì Tòa án thụ lý giải quyết vụ án theo thủ tục chung, đồng thời thông báo cho người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại chuyển toàn bộ hồ sơ giải quyết khiếu nại cho Tòa án;

Nếu người khởi kiện lựa chọn người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết thì Tòa án trả lại đơn khởi kiện và các tài liệu kèm theo cho người khởi kiện theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015².

Ngoài ra, Luật TTHC năm 2015 cũng quy định cụ thể việc xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính trong trường hợp có nhiều người vừa khởi kiện vụ án hành chính, vừa khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết vụ án hành chính nói chung, việc áp dụng quy định của Luật TTHC năm 2015 về xác định thẩm quyền giải quyết vụ việc trong trường hợp này vẫn chưa thống nhất, cần được hướng dẫn thi

hành cụ thể, đảm bảo việc áp dụng pháp luật được chính xác và thống nhất, thể hiện qua tình huống như sau:

Ngày 10/5/2018, bà Nguyễn Thị V nhận được quyết định giao đất số 18/QĐ - UBND của Ủy ban nhân dân huyện K, tỉnh H. Cho rằng quyết định giao đất số 18/QĐ - UBND của Ủy ban nhân dân huyện K là không đúng căn cứ pháp luật, vị trí thửa đất không đúng với hồ sơ thực tế nên ngày 27/5/2018, bà Nguyễn Thị V đã làm đơn khiếu nại gửi đến Ủy ban nhân dân huyện K xem xét, giải quyết. Ngày 05/6/2018, Ủy ban nhân dân huyện K đã thụ lý đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị V và gửi văn bản thông báo cho bà V biết. Ngày 25/6/2018, do chưa nhận được bất kỳ văn bản trả lời nào của Ủy ban nhân dân huyện K về việc giải quyết khiếu nại nên bà Nguyễn Thị V đã gửi đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh H giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính. Tòa án nhân dân tỉnh H đã áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để yêu cầu bà Nguyễn Thị V lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Việc Tòa án nhân dân tỉnh H áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để yêu cầu người khởi kiện lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết trong trường hợp trên có đúng căn cứ pháp luật không, vấn đề này cũng có hai quan điểm:

Quan điểm thứ nhất cho rằng, Tòa án nhân dân tỉnh H áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 là đúng căn cứ pháp luật, vì trước khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính, người khởi kiện đã thực hiện việc khiếu nại đến cơ

² Khoản 1 Điều 33 Luật TTHC năm 2015

quan nhà nước có thẩm quyền, người khởi kiện chưa rút đơn khiếu nại, vụ việc đang được Ủy ban nhân dân huyện K giải quyết. Do đó, để xác định cơ quan có thẩm quyền giải quyết thì cần áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết; nếu người khởi kiện lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì Tòa án trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện, nếu người khởi kiện lựa chọn Tòa án thì Tòa án thực hiện các thủ tục luật định để giải quyết theo thủ tục chung.

Quan điểm thứ hai cho rằng, Tòa án nhân dân tỉnh H áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 là chưa chính xác, bởi lẽ điều kiện để áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 là người khởi kiện phải “đồng thời” thực hiện quyền khởi kiện vụ án và quyền khiếu nại hành chính. Trong tình huống trên, bà Nguyễn Thị V không đủ điều kiện để người khởi kiện thực hiện quyền lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Bởi vì, theo Từ điển Tiếng Việt, “đồng thời” được hiểu là cùng xảy ra một lúc; các sự kiện, hoạt động... cùng xảy ra một thời điểm³. Tình huống trên, ngày 27/5/2018 bà Nguyễn Thị V đã làm đơn khiếu nại, ngày 05/6/2018, Ủy ban nhân dân huyện K đã thụ lý đơn khiếu nại, đến ngày 25/6/2018, người khởi kiện mới gửi đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh H giải quyết. Do đó, Tòa án nhân dân tỉnh H áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để người khởi kiện lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết là không đúng căn cứ.

Chúng tôi đồng tình với quan điểm thứ hai, trong tình huống trên không đảm bảo điều kiện áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015.

Vậy khi nào mới đủ điều kiện áp dụng? Khi khiếu nại của người khởi kiện chưa được cơ quan có thẩm quyền thụ lý giải quyết, người khởi kiện đã khởi kiện vụ án tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền; trường hợp khiếu nại đã được thụ lý giải quyết thì người khởi kiện chỉ được quyền khởi kiện yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại theo quy định tại khoản 1 Điều 115 Luật TTHC năm 2015. Do đó, trong trường hợp này, Tòa án nhân dân cần trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính cho người khởi kiện theo quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015.

Từ những vướng mắc, bất cập trên, để đảm bảo chất lượng giải quyết vụ án nói chung, hiệu quả công tác của các cơ quan tiến hành tố tụng hành chính, đảm bảo tính thống nhất khi áp dụng quy định của Luật TTHC năm 2015 trong hoạt động tố tụng hành chính, đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nghiên cứu và sớm ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện quy định của Luật TTHC năm 2015 về thẩm quyền giải quyết của Tòa án, đảm bảo quy định của pháp luật có tính khả thi trong thực tiễn./.

³ Từ điển Tiếng Việt - NXB Hồng Đức