

Jurisdiction of the first instance trial panel for administrative cases in the field of land - problems and solutions to improve administrative procedural law

Tran Thi Hien Luong*

Faculty of Political Theory – Law and State Management, Quy Nhon University, Vietnam

Received: 25/07/2023; Revised: 24/11/2023;

Accepted: 01/12/2023; Published: 28/04/2024

ABSTRACT

The activity of the first instance trial of administrative cases in Vietnam currently exists many limitations, thus leading to an increase in the number of court's first instance judgment canceled and corrected by the People's Supreme Court, and Superior People's Courts. Within the scope of the article, the author mentions the problems of administrative procedure law about jurisdiction of the first instance trial panel for administrative cases through analysis of the provisions of the administrative procedure law and current practice administrative land adjudication. The article then proposes solutions to improve the legal regulations of administrative procedures on these issues, and the efficiency of the Court's administrative adjudication activities, especially in the field of land.

Keywords: *First instance trial panel, administrative case, jurisdiction, land.*

*Corresponding author:

Email: tranthihienluong@qnu.edu.vn

Thẩm quyền của hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai - một số vướng mắc về pháp luật tổ tụng hành chính và giải pháp hoàn thiện

Trần Thị Hiền Lương*

Khoa Lý luận chính trị - Luật và Quản lý nhà nước, Trường Đại học Quy Nhơn, Việt Nam

Ngày nhận bài: 25/07/2023; Ngày sửa bài: 24/11/2023;

Ngày nhận đăng: 01/12/2023; Ngày xuất bản: 28/04/2024

TÓM TẮT

Hoạt động xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam hiện nay còn tồn tại nhiều điểm hạn chế, dẫn đến tình trạng số lượng bản án hành chính sơ thẩm bị hủy, sửa bởi Tòa án nhân dân tối cao và các Tòa án nhân dân cấp cao gia tăng. Trong phạm vi bài báo, tác giả đề cập đến một số vướng mắc của pháp luật tổ tụng hành chính về thẩm quyền của hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính thông qua việc phân tích quy định của pháp luật tổ tụng hành chính và thực tiễn xét xử các vụ án hành chính về đất đai hiện nay. Từ đó bài báo đề xuất giải pháp góp phần hoàn thiện quy định pháp luật tổ tụng hành chính về những vấn đề này, và nâng cao hiệu quả hoạt động xét xử hành chính của Toà án, đặc biệt là trong lĩnh vực đất đai.

Từ khóa: Hội đồng xét xử sơ thẩm, vụ án hành chính, thẩm quyền, đất đai.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Thẩm quyền xét xử sơ thẩm (XXST) vụ án hành chính nói chung và vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai nói riêng thuộc về Tòa án nhân dân (TAND) cấp huyện và TAND cấp tỉnh, theo quy định tại Điều 31, Điều 32 Luật Tổ tụng hành chính 2015 (được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi năm 2019) (sau đây được viết tắt là Luật TTHC 2015). XXST được xem là giai đoạn trung tâm, vì đây là giai đoạn Tòa án tổ chức phiên tòa sau khi đã thụ lý đơn khởi kiện và đã hoàn tất giai đoạn chuẩn bị xét xử trước đó. Phiên tòa XXST vụ án hành chính chỉ được tiến hành khi có đủ thành viên Hội đồng xét xử (HĐXX) và Thư ký tòa án. Theo quy định tại Điều 154 Luật TTHC 2015,

thành phần HĐXX sơ thẩm bao gồm 01 Thẩm phán và 02 Hội thẩm nhân dân. Trong một số trường hợp, Luật cho phép thành phần HĐXX sơ thẩm có thể gồm 05 thành viên với 02 Thẩm phán và 03 Hội thẩm nhân dân, khi xét xử theo thủ tục rút gọn thì HĐXX sơ thẩm chỉ có 01 Thẩm phán. HĐXX có toàn quyền quyết định mọi vấn đề về nội dung cũng như về thủ tục tổ tụng ở phiên tòa.

Phạm vi “thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm” có thể được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng, thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm là toàn bộ các quyền hạn của Hội đồng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, ví dụ: quyền hoãn, tạm đình chỉ, đình chỉ vụ án hành chính sơ thẩm; quyền chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu thay đổi người tiến hành tố

*Tác giả liên hệ chính.

Email: tranthihienluong@qnu.edu.vn

tụng, người giám định, người làm chứng; quyền nghị án, tuyên án... Theo nghĩa hẹp, thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm được hiểu là quyền phán quyết của HĐXX sơ thẩm - nhân danh nhà nước - về vụ án hành chính được xét xử tại phiên tòa sơ thẩm. Như vậy, theo nghĩa hẹp, thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm là quyền ra quyết định giải quyết vụ án đã được xem xét tại phiên tòa, mà nội dung của quyết định đó được thể hiện tại bản án hành chính sơ thẩm, cụ thể là phán quyết về tính hợp pháp hay không hợp pháp của quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) bị khởi kiện. Luật TTHC khi quy định về “thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm” đã sử dụng cách hiểu theo nghĩa hẹp này.¹ Theo Điều 193 Luật TTHC về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm: “HĐXX xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện, quyết định giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan”.

Dựa trên cơ sở kết quả tranh tụng tại phiên tòa, dựa trên việc xem xét các chứng cứ, ý kiến của người tham gia phiên tòa hành chính sơ thẩm về đất đai, theo khoản 2 Điều 193 Luật TTHC 2015, HĐXX sơ thẩm có các quyền hạn cụ thể sau:

- Bác yêu cầu khởi kiện.
- Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy.
- Buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do QĐHC, HVHC trái pháp luật gây ra.
- Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước.

Trong thực tiễn xét xử vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai, “chất lượng xét xử đã bảo đảm yêu cầu, tuy nhiên cũng có không ít vụ án còn nhiều sai sót, vi phạm nghiêm trọng, bị HĐXX giám đốc thẩm tuyên sửa, hủy án để giao về xét xử lại dẫn đến vụ án bị kéo dài” (Theo Hướng dẫn số 02/HD-VKSTC của VKSND tối cao ngày 05/6/2020 hướng dẫn một số nội dung liên quan đến công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai). Trong giai đoạn từ năm 2018 đến nay có khá nhiều thông báo rút kinh nghiệm trong việc kiểm sát giải quyết vụ án hành chính đến từ Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) tối cao và các VKSND các cấp, hầu hết là trong lĩnh vực đất đai. Các sai sót phần lớn là từ HĐXX sơ thẩm, các sai sót này có thể là sai sót dẫn đến vi phạm về thủ tục tố tụng hoặc sai sót dẫn đến vi phạm trong việc thu thập, đánh giá chứng cứ và áp dụng pháp luật (Theo Thông báo số 03/TB-VC03-V3 ngày 29/01/2019 của VKSND cấp cao tại Tp. Hồ Chí Minh về việc Thông báo rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong năm 2018).

Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày và phân tích quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính được thể hiện cụ thể tại Điều 193 Luật TTHC 2015, đối chiếu với một số bản án hành chính trong lĩnh vực đất đai để chỉ ra những điểm còn bất cập tại Điều 193 Luật TTHC 2015. Trên cơ sở đó, tác giả đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện hơn pháp luật tố tụng hành chính về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính, từ đó góp phần khắc phục các vi phạm về thủ tục tố tụng của Hội đồng. Phạm vi nghiên cứu của bài báo tập trung đến các vấn đề liên quan đến thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm được quy định tại Điều 193 Luật TTHC đã nói ở trên; mà không bao gồm các nội dung về áp dụng pháp luật đất đai (luật nội dung) để giải quyết vụ án, về các hoạt động trước đó của Tòa án như điều kiện thụ lý, thủ tục xét xử, đánh giá chứng cứ, ...

2. NỘI DUNG

2.1. Khái quát vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai và thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính

2.1.1. Khái quát vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai

Vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai là vụ án phát sinh khi có cá nhân, tổ chức khởi kiện hợp lệ các QĐHC, HVHC của các chủ thể có thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước (HCNN) về đất đai và được Tòa án có thẩm quyền thụ lý giải quyết.

Với cách hiểu trên thì vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai có một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, người khởi kiện trong vụ án hành chính về đất đai cũng có đặc điểm chung của một người khởi kiện là “*chủ thể có quyền và lợi ích bị tác động trực tiếp bởi đối tượng khởi kiện*”.² Như vậy, người khởi kiện trong vụ án hành chính về đất đai phải là cơ quan, tổ chức, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai.

Thứ hai, người bị kiện là “*cơ quan, tổ chức, cá nhân có QĐHC, HVHC bị khởi kiện*” (Theo khoản 9 Điều 3 Luật Tổ tụng hành chính số 93/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội (Luật này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Luật Kiểm toán nhà nước sửa đổi năm 2019 số 55/2019/QH14 ngày 26/11/2019 của Quốc hội)).

Thứ ba, đối tượng khởi kiện là các QĐHC và HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai. Cụ thể các QĐHC về đất đai bị khởi kiện phổ biến bao gồm:

- Quyết định thu hồi đất.
- Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư.
- Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện về cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và quyết định thu hồi đất.
- Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu.

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường trong lĩnh vực đất đai (Theo Công văn số 212/TANDTC-PT ngày 13/9/2019 của TAND tối cao về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử).

- Giấy Chứng nhận quyền sử dụng đất (Theo Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của TAND tối cao về một số vấn đề tổ tụng hành chính, tổ tụng dân sự).

- Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai, quyết định giải quyết khiếu nại có nội dung giải quyết tranh chấp đất đai.

- Các quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

- Chính lý bản đồ địa chính cấp xã (Theo Công văn số 64/TANDTC-PT ngày 03/4/2019 của TAND tối cao về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc về hình sự, dân sự và tổ tụng hành chính).

- Quyết định phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu của Chủ tịch UBND cấp huyện (Theo Công văn số 89/TANDTC-PT ngày 30/6/2020 của TAND tối cao về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử).

- Khởi kiện phần nội dung tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích của tổ chức, cá nhân trong một QĐHC mang tính tổng thể (Theo Án lệ số 10/2016/AL của TAND tối cao về QĐHC là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính).

2.1.2. Tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai

Theo quy định tại Điều 31, Điều 32 Luật TTHC thì Tòa án có thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai bao gồm TAND cấp huyện và TAND cấp tỉnh. Trong đó:

TAND cấp huyện giải quyết những khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan HCNN từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đó,

trừ QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện.

TAND cấp tỉnh xét xử sơ thẩm vụ án hành chính về đất đai những khiếu kiện QĐHC, HVHC của:

- Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và QĐHC, HVHC của người có thẩm quyền trong cơ quan đó mà người khởi kiện có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc Tòa án nơi cơ quan, người có thẩm quyền ra QĐHC, có HVHC.

- UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án.

2.1.3. Thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai

Đối với vụ án hành chính nói chung, tại phiên tòa xét xử sơ thẩm, sau khi nghị án, HĐXX sẽ tuyên án, ra phán quyết về việc giải quyết vụ án. Theo khoản 1 Điều 193 Luật TTHC quy định về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm: “*HĐXX xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện, quyết định giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan*”.

Đối với vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai nói riêng thì thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm chính là quyền đưa ra phán quyết về tính hợp pháp hay không hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai. Có thể thấy thẩm quyền của HĐXX chỉ dừng lại ở việc xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, QĐ giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan mà không có quyền xem xét đến tính hợp lý (phù hợp với thực tiễn quản lý nhà nước) của QĐHC, HVHC và HĐXX sơ thẩm cũng không có quyền làm thay đổi nội dung của các đối tượng khởi kiện này.²

Sau đó HĐXX tùy từng trường hợp, có quyền quyết định theo khoản 2 Điều 193 Luật TTHC, cụ thể là:

2.1.3.1. Bác yêu cầu khởi kiện nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật

HĐXX sơ thẩm sẽ xác định yêu cầu khởi kiện là có căn cứ pháp luật hay không trên cơ sở xem xét tính hợp pháp của QĐHC hoặc HVHC. Nếu thông qua hoạt động xét xử tại phiên tòa, HĐXX nhận thấy việc ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC của người bị kiện là hợp pháp thì suy ra rằng yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức là không có căn cứ pháp luật. Đây là cơ sở để HĐXX sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện.

2.1.3.2. Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện

Nếu khiếu kiện là QĐHC thì tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC trái pháp luật và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có), buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật, kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy; nếu khiếu kiện là HVHC thì tuyên HVHC là trái pháp luật, buộc chấm dứt hành vi trái pháp luật.

Căn cứ vào các chứng cứ, tài liệu của vụ án, căn cứ vào diễn biến phiên tòa sơ thẩm và các kết quả thu được từ thủ tục hỏi, tranh luận tại phiên tòa, HĐXX nhận định về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai. Nếu QĐHC bị khiếu kiện có một phần đúng một phần sai thì HĐXX quyết định chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện. Nếu sai toàn bộ thì chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy toàn bộ QĐHC trái pháp luật, buộc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Như vậy, HĐXX sơ thẩm chỉ có quyền tuyên hủy QĐHC, dừng HVHC trái pháp luật đó nếu chúng trái pháp luật, mà không có quyền trực tiếp ban hành QĐHC mới, không có quyền sửa đổi QĐHC đó; chỉ có quyền yêu cầu chính cơ quan, người có thẩm quyền thực hiện đúng

nhiệm vụ, công vụ mà pháp luật giao cho và kiến nghị cách thức xử lý đối với quyết định trái pháp luật đã bị hủy. Đây chính là một biểu hiện của sự phân định ranh giới giữa hoạt động xét xử của Tòa án không được can thiệp quá sâu vào hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan HCNN.

2.1.3.3. Buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm bởi QĐHC, HVHC trái pháp luật gây ra

Khi xác định đối tượng bị khởi kiện đã xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp, gây thiệt hại về vật chất cho người khởi kiện và các chủ thể này có yêu cầu bồi thường thiệt hại thì HĐXX sơ thẩm có quyền buộc người bị kiện bồi thường và khôi phục quyền, lợi ích cho các chủ thể đó căn cứ vào phạm vi bồi thường được thực hiện theo quy định tại Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017. Có thể thấy rằng trách nhiệm bồi thường thiệt hại chỉ đến từ người bị kiện mà không có chiều ngược lại, vì đặc trưng của vụ án hành chính là người bị kiện thực hiện việc quản lý, tác động vào người khởi kiện mà không có chiều hướng ngược lại. Tuy nhiên, chỉ khi HĐXX chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện thì vấn đề bồi thường thiệt hại mới được giải quyết (vì yêu cầu bồi thường thiệt hại không phải là yêu cầu độc lập mà là yêu cầu bổ sung kèm theo yêu cầu giải quyết vụ án hành chính). Việc giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại này phải được áp dụng theo thủ tục tố tụng dân sự, luật được áp dụng trong trường hợp này là Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước. Ngoài ra, HĐXX sơ thẩm phải xác định mức độ thiệt hại do việc đã thực hiện QĐHC hoặc HVHC để quyết định mức bồi thường thiệt hại.

2.1.3.4. Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước

HĐXX sơ thẩm chỉ có quyền kiến nghị với chủ thể có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ

quan nhà nước mà không có quyền xem xét trách nhiệm với những đối tượng này, bởi việc xem xét trách nhiệm này thuộc về hoạt động quản lý nhà nước, phải được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền trong lĩnh vực này, hoạt động xét xử của Tòa án không được lấn sân sang thực hiện chức năng quản lý của cơ quan HCNN, vì “ngoài phạm vi thẩm quyền nêu trên, HĐXX không có quyền tuyên thêm một vấn đề nào khác thuộc thẩm quyền xử lý, giải quyết của cơ quan quản lý hành chính nhà nước”.³ Quy định này cũng nhằm mục đích góp phần tăng cường trách nhiệm của người bị kiện trong khi thực hiện công vụ của mình, có cơ chế xử lý người bị kiện đối với sai phạm của họ và hạn chế tái diễn tình trạng vi phạm pháp luật gây ảnh hưởng đến người dân.

Từ các quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 193 Luật TTHC 2015 được phân tích ở trên, ta thấy rằng phán quyết của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính có vị trí đặc biệt xuất phát từ đặc thù của vụ án hành chính, vì quan hệ giữa người khởi kiện với người bị kiện tuy bình đẳng về tố tụng trước Tòa án nhưng trong quan hệ hành chính thì người bị kiện là người quản lý, còn người khởi kiện là người bị quản lý. Như vậy, thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm chính là quyền đánh giá tính hợp pháp hay không hợp pháp trong hoạt động, trong cách xử sự của cơ quan HCNN, người có thẩm quyền quản lý hành chính nói chung, cơ quan quản lý về đất đai nói riêng (thể hiện thông qua QĐHC, HVHC bị kiện). Ở một chừng mực nhất định thì thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính không chỉ là quyền xét xử một vụ việc nảy sinh giữa các bên đương sự, mà còn là quyền xét xử hoạt động HCNN. Tuy nhiên, ranh giới giữa hoạt động xét xử của Tòa án và hoạt động quản lý hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước cũng cần được đặt ra ở một mức độ nhất định, để tránh trường hợp Tòa án can thiệp quá sâu vào hoạt động quản lý nhà nước, làm thay cho chức năng của các cơ quan hành chính. Do vậy, việc quy định thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm phải đảm bảo việc thể hiện rõ ranh giới giữa hai hoạt động này.

2.2. Một số vướng mắc trong quy định pháp luật tố tụng về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai và thực tiễn xét xử

2.2.1. Vướng mắc tại khoản 1 Điều 193 Luật TTHC 2015

Tại khoản 1 Điều 193 Luật TTHC quy định:

“1. Hội đồng xét xử có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, ... quyết định giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.”

Phạm vi thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm không chỉ dừng lại ở việc xem xét tính hợp pháp của QĐHC và HVHC mà còn xem xét tính hợp pháp của quyết định giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

Đối với việc xem xét tính hợp pháp của quyết định giải quyết khiếu nại, được hiểu là trước khi khởi kiện vụ án hành chính, người khởi kiện đã có khiếu nại nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của người có thẩm quyền, nên tiếp tục khởi kiện đến Tòa án. Nếu HĐXX nhận định QĐHC, quyết định giải quyết khiếu nại là không hợp pháp thì sẽ tuyên hủy cả QĐHC và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (điểm b khoản 2 Điều 193 Luật TTHC quy định: *Hội đồng xét xử có quyền quyết định chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc QĐHC trái pháp luật hoặc quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có)...*”).

Đối với việc xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật, thì thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm chỉ dừng lại ở việc “nếu phát hiện văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án hành chính mà có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên thì HĐXX tạm ngừng phiên tòa theo quy định tại Điều 112 của Luật này” (khoản 4 Điều 193), sau đó HĐXX báo cáo cho Chánh án Tòa án thực hiện kiến nghị, hoặc đề nghị Chánh án Tòa án cấp trên kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật.

Quy định tại khoản 1 và điểm b khoản 2 Điều 193 Luật TTHC 2015 vấp phải một số vướng mắc sau đây:

Một là, quy định giữa khoản 1 Điều 193 và khoản 1 Điều 6 Luật TTHC có sự không thống nhất. Cụ thể, theo khoản 1 và điểm b khoản 2 Điều 193 Luật TTHC thì HĐXX sơ thẩm có quyền xem xét tính hợp pháp của cả QĐHC và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan với QĐHC bị kiện, và có quyền tuyên hủy cả hai quyết định này nếu các quyết định trên trái pháp luật. Vậy thì đối với các loại quyết định khác có liên quan nhất định với QĐHC bị kiện, nhưng không phải là quyết định giải quyết khiếu nại sẽ không thuộc thẩm quyền xem xét của HĐXX sơ thẩm, và việc tuyên hủy những quyết định này nếu nó trái pháp luật cũng đương nhiên không thuộc quyền hạn của HĐXX.

Tuy nhiên, tại khoản 1 Điều 6 Luật TTHC 2015 quy định: “*Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, HVHC đó và trả lời kết quả cho Tòa án theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan*”. Khoản 3 Điều 193 quy định cụ thể hơn cho vấn đề trên: “*Trường hợp cần phải yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện quy định tại khoản 1 Điều 6 của Luật này thì Hội đồng xét xử báo cáo Chánh án Tòa án đang giải quyết vụ án đó có văn bản yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính đó... Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định của Tòa án thì cơ quan, người có thẩm quyền phải trả lời bằng văn bản về kết quả xử lý cho Tòa án biết để làm căn cứ cho việc giải quyết vụ án.*”

Cả hai quy định trên cho thấy rằng, HĐXX sơ thẩm ngoài thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan, thì còn xem xét đến tính hợp

pháp của các văn bản hành chính có liên quan khác, nhưng không có quyền tuyên hủy các văn bản này nếu nó trái pháp luật, mà chỉ có quyền yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản đó. Như vậy, giữa khoản 1 và khoản 3 Điều 193, khoản 1 Điều 6 Luật TTHC có sự không thống nhất, khi khoản 1 quy định HĐXX sơ thẩm có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (mà không bao gồm loại quyết định khác); trong khi đó, khoản 3 Điều 193 và khoản 1 Điều 6 cho phép HĐXX có quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện. Hơn nữa, loại văn bản hành chính có liên quan đến QĐHC bị kiện được đề cập đến ở đây cũng không được giải thích rõ là loại VBHC như thế nào, dẫn đến nhiều cách hiểu khác nhau, nó có thể là văn bản phải sinh từ QĐHC bị kiện, (chẳng hạn quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư sau khi có quyết định thu hồi đất), cũng có thể là văn bản được làm căn cứ để ban hành QĐHC bị kiện, do cơ quan hoặc người có thẩm quyền cấp cao hơn ban hành. Tác giả nghiêng về cách hiểu thứ hai nhiều hơn, bởi vì suy đoán từ việc HĐXX không có quyền hủy các văn bản này, mà chỉ có quyền báo cáo cho Chánh án yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét xử lý văn bản đó, kết quả xử lý là căn cứ để Tòa án giải quyết vụ án.

Hai là, quy định tại khoản 1 Điều 193 Luật TTHC và phần V, mục 5 trong văn bản Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 27/4/2017 của TANDTC về giải đáp một số nghiệp vụ cũng thể hiện sự không thống nhất. Luật TTHC 2015 quy định phạm vi thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm là xem xét tính hợp pháp của QĐHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan, tuyên hủy các quyết định trên nếu trái pháp luật, xem xét tính hợp pháp của các văn bản hành chính liên quan; nhưng theo hướng dẫn từ TANDTC thì phạm vi thẩm quyền của HĐXX được mở rộng hơn, cụ thể: *“Trong quá trình xét xử HĐXX có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp đối với tất cả các QĐHC khác có liên quan đến QĐHC*

bị khởi kiện mà không phụ thuộc vào việc các quyết định này còn hay hết thời hiệu khởi kiện” (Theo Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của TAND tối cao giải đáp một số vấn đề nghiệp vụ). Như vậy, theo Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 27/4/2017 của TANDTC thì HĐXX không chỉ có thẩm quyền xem xét QĐHC, quyết định khiếu nại mà còn xem xét tính hợp pháp của tất cả các loại QĐHC khác có liên quan đến QĐHC bị kiện, dù cho các quyết định này có hết thời hiệu đi chăng nữa. Điều này cho thấy không có sự thống nhất và đồng bộ trong các quy định pháp luật, giữa hai văn bản trên, dẫn đến thực tiễn xét xử của các cấp Tòa án cũng sẽ khác nhau.

Đối với vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai, các khiếu kiện về quyết định thu hồi đất, quyết định cưỡng chế thu hồi đất, quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thường có liên quan mật thiết với nhau. TAND các cấp khi xét xử phải xem xét tính hợp pháp của các quyết định có liên quan nói trên, bao gồm cả quyết định giải quyết khiếu nại và các quyết định có liên quan khác (nếu có), thì mới đúng theo hướng dẫn từ TANDTC (Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 27/4/2017), nhưng có thể đã vượt quá quyền hạn của HĐXX sơ thẩm theo quy định tại khoản 1 Điều 193 Luật TTHC.

Ví dụ như vụ việc của ông Lê Bá T, sinh năm 1964 (Địa chỉ: Thôn N, xã Ph, huyện N1, tỉnh Ninh Thuận) (Theo Bản án sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 09/8/2018 của TAND tỉnh Ninh Thuận) khởi kiện UBND huyện N1, tỉnh Ninh Thuận, Chủ tịch UBND huyện N1, tỉnh Ninh Thuận đến TAND tỉnh Ninh Thuận với nội dung: Ngày 03/4/2012, UBND huyện N1, tỉnh Ninh Thuận ban hành Quyết định thu hồi đất số 707/QĐ-UBND, thu hồi diện tích 3.844 m² đất nông nghiệp của ông Lê Thượng H (đã chết) do xác định việc Hợp tác xã nông nghiệp giao đất cho ông H vào năm 1979 là không đúng pháp luật về thẩm quyền. Do ông Lê Bá T (con đẻ ông H) khiếu nại, Chủ tịch UBND huyện N1 ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu số

2401/QĐ-UBND ngày 02/10/2012 có nội dung bác đơn khiếu nại của ông T. Ngày 01/02/2018, UBND xã P, huyện N1 lập Biên bản vi phạm hành chính về hành vi lấn chiếm đất của ông T. Ngày 07/02/2018, Chủ tịch UBND huyện N1 ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả (BPKPHQ) số 219/QĐ-KPHQ buộc ông T khôi phục lại diện tích 3.844 m² đất lấn chiếm, giao cho UBND xã P quản lý. Do ông T không tự nguyện chấp hành, Chủ tịch UBND huyện N1 ban hành Quyết định cưỡng chế số 401/QĐ-CCXP ngày 23/3/2018 buộc ông T thi hành quyết định số 219/QĐ-KPHQ. Ông T khởi kiện đến TAND tỉnh Ninh Thuận, yêu cầu hủy Quyết định số 401/QĐ-CCXP ngày 23/3/2018 của Chủ tịch UBND huyện N1.

Bản án sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 09/8/2018 của TAND tỉnh Ninh Thuận quyết định bác đơn khởi kiện của ông T về yêu cầu hủy Quyết định cưỡng chế số 401/QĐ-CCXP. Đối với quyết định thu hồi đất số 707/QĐ-UBND và quyết định giải quyết khiếu nại số 2401/QĐ-UBND đã hết thời hiệu khởi kiện nên không xem xét.

Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: “Việc Chủ tịch UBND huyện ra Quyết định cưỡng chế số 401 là căn cứ Quyết định thu hồi đất số 707 và Quyết định giải quyết khiếu nại số 2401 có hiệu lực pháp luật. Đây là các quyết định có liên quan với nhau, không thể kết luận quyết định cưỡng chế đúng hay sai nếu không xem tính đúng đắn các quyết định thu hồi đất và quyết định giải quyết khiếu nại trước đó, không phụ thuộc các quyết định trên còn thời hiệu khởi kiện hay không” (Theo Bản án phúc thẩm số 622/2019/HC-PT ngày 09/9/2019 của Tòa án cấp cao thành phố Hồ Chí Minh). Đây là một thiếu sót vi phạm về mặt tố tụng. Ngoài ra HĐXX sơ thẩm cũng chưa làm rõ vụ án về mặt nội dung, HĐXX phúc thẩm cần phải hủy án sơ thẩm, giao về cấp sơ thẩm xét xử lại.

Thứ ba, việc không thống nhất trong việc xác định phạm vi thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm giữa các văn bản trên còn dẫn đến một hệ lụy là nếu chỉ xem xét đến tính hợp pháp của

QĐHC thì thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính thuộc về TAND cấp huyện, nhưng nếu xem xét cả QĐHC và các quyết định có liên quan khác thì có thể không còn thuộc thẩm quyền của TAND cấp huyện nữa mà thuộc thẩm quyền của TAND cấp tỉnh. Nên nếu không có sự thống nhất về phạm vi thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm sẽ dễ dẫn đến việc xác định sai cấp Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án. Đơn cử cho vấn đề này là một giải đáp từ TANDTC tại mục 2, 4 phần III của Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019 của TANDTC. Cụ thể, nếu trong vụ án hành chính đã có quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp huyện, nhưng người khởi kiện chỉ khởi kiện đối với QĐHC của Chủ tịch UBND cấp xã thì câu hỏi đặt ra là “thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm là của TAND cấp huyện hay TAND cấp tỉnh?”. Trong trường hợp này, “Tòa án phải xem xét tính hợp pháp của QĐHC của UBND cấp xã và quyết định giải quyết khiếu nại Chủ tịch UBND cấp huyện. Trường hợp có căn cứ xác định quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp huyện trái pháp luật và phải hủy QĐHC này mới bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự thì TAND cấp huyện đang thụ lý, giải quyết vụ án đình chỉ việc xét xử và chuyển hồ sơ vụ án cho TAND cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết. Trường hợp có căn cứ xác định quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp huyện đúng pháp luật, không xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự và không phải hủy QĐHC này thì TAND cấp huyện đang thụ lý, xem xét tiếp tục giải quyết vụ án” (Theo Công văn số 64/TANDTC-PT ngày 03/4/2019 của TAND tối cao về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc về hình sự, dân sự và tố tụng hành chính). Theo tác giả, hướng dẫn trên của TANDTC tuy rằng nhằm giảm bớt áp lực xét xử số lượng lớn các vụ án hành chính lên TAND cấp tỉnh, nên chỉ khi nào quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp huyện trái pháp luật thì mới chuyển hồ sơ vụ án lên TAND cấp tỉnh giải quyết, nếu không trái pháp luật thì vẫn thuộc thẩm quyền của TAND cấp huyện. Tuy nhiên, việc TAND cấp huyện thụ lý vụ án, lập hồ sơ vụ

án, nghiên cứu hồ sơ vụ án, tổ chức đối thoại, thu thập chứng cứ, ... sau đó phát hiện ra không thuộc thẩm quyền xét xử của mình, mới chuyển hồ sơ vụ án cho TAND cấp tỉnh sẽ khiến cho vụ án không được giải quyết kịp thời, kéo dài thời gian không cần thiết, quyền và lợi ích hợp pháp của các bên không được đảm bảo.

2.2.2. Vướng mắc tại điểm a khoản 2 Điều 193 Luật TTHC 2015

Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 193 Luật TTHC thì HĐXX sơ thẩm có thẩm quyền “*bác yêu cầu khởi kiện, nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật*”. Trong vụ án hành chính về đất đai, yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện rất đa dạng, và Tòa án sẽ xác định yêu cầu khởi kiện là có căn cứ pháp luật hay không dựa trên cơ sở xem xét tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện này. Tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện được xem xét toàn diện về mọi mặt, chẳng hạn nếu đối tượng khởi kiện là quyết định thu hồi đất thì tính hợp pháp của quyết định này phải căn cứ vào các yếu tố như: chủ thể ban hành đúng thẩm quyền không? Trình tự, thủ tục ban hành đúng quy định hay không? Việc áp dụng pháp luật đất đai để thu hồi đất trong trường hợp cụ thể này có đúng hay không?... Nếu thông qua hoạt động xét xử tại phiên tòa, HĐXX sơ thẩm nhận thấy việc ban hành quyết định thu hồi đất là có căn cứ thì HĐXX sẽ bác yêu cầu khởi kiện. Quy định tại điểm a khoản 2 Điều 193 Luật TTHC cho thấy, ngoài lý do “*yêu cầu khởi kiện không có căn cứ pháp luật*” thì HĐXX sơ thẩm không có quyền bác yêu cầu khởi kiện trong những trường hợp khác. Tuy nhiên, cách giải quyết trong những “trường hợp khác” này lại không có quy định cụ thể trong Luật TTHC 2015, dẫn đến một thực trạng là HĐXX sơ thẩm ở các cấp tòa án có hướng giải quyết khác nhau (có thể bác yêu cầu khởi kiện, hoặc cũng có thể đình chỉ giải quyết vụ án), làm cho công tác xét xử không được thống nhất, đồng bộ. Một số trường hợp HĐXX bác yêu cầu khởi kiện không đúng với quy định tại điểm a khoản 2 Điều 193 Luật TTHC như sau:

2.2.2.1. Hội đồng xét xử bác yêu cầu khởi kiện do đối tượng khởi kiện không còn (vì người bị kiện sửa đổi hoặc hủy bỏ QĐHC bị khởi kiện)

Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, các đương sự (bao gồm người khởi kiện và người bị kiện) có các quyền và nghĩa vụ nhất định, tại khoản 3 Điều 55 và khoản 4 Điều 57 Luật TTHC có nêu: các đương sự có quyền “*giữ nguyên, thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu*”, người bị kiện “*có quyền sửa đổi hoặc hủy bỏ QĐHC, ..., dùng, khắc phục HVHC bị khởi kiện*”.

Vấn đề pháp lý đặt ra là tại phiên tòa, người bị kiện thực hiện quyền sửa đổi hoặc hủy bỏ QĐHC bị khởi kiện (sau đây gọi chung là rút lại QĐHC bị kiện) thì hậu quả pháp lý của sự kiện pháp lý này là như thế nào? Tòa án sẽ giải quyết ra sao để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự?

Theo quy định tại khoản 2 Điều 165 Luật TTHC về tạm đình chỉ, đình chỉ giải quyết vụ án tại phiên tòa sơ thẩm thì “*Nếu có một trong các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 143 thì HĐXX ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*”. Điểm e khoản 1 Điều 143 Luật TTHC quy định: “*Khi người bị kiện hủy bỏ QĐHC; chấm dứt HVHC bị khởi kiện và người khởi kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đồng ý rút đơn khởi kiện, đơn yêu cầu thì Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án*”.

Từ 2 quy định trên cho thấy, cả hai thời điểm, trước khi mở phiên tòa và trong phiên tòa sơ thẩm, nếu người bị kiện hủy bỏ QĐHC bị kiện và người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ra quyết định đình chỉ giải quyết (nếu tình huống xảy ra trước khi mở phiên tòa), hoặc HĐXX sơ thẩm ra quyết định đình chỉ (nếu tình huống diễn ra ngay tại phiên tòa). Tuy nhiên, nếu người bị kiện hủy bỏ QĐHC bị kiện nhưng người khởi kiện không đồng ý rút đơn khởi kiện thì Thẩm phán/HĐXX sơ thẩm có quyền hạn đình chỉ giải quyết hay không khi mà theo các quy định ở trên thì phải thỏa mãn cả 2 điều kiện, người bị kiện hủy QĐHC và người khởi kiện rút đơn khởi kiện.

Tình huống này Luật TTHC hiện nay không có quy định. Đây là một thiếu sót khá lớn của một văn bản luật quan trọng trong tổ tụng hành chính.

Do vậy, dẫn đến một thực trạng là công tác xét xử của các tòa án không thống nhất. Thực tế cho thấy khi người bị kiện rút lại QĐHC (nhưng người khởi kiện không đồng ý rút đơn khởi kiện) thì các các tòa án thường giải quyết theo hướng bác yêu cầu của người khởi kiện, với lý do người bị kiện đã sửa đổi hoặc hủy bỏ QĐHC bị khởi kiện nên đối tượng khởi kiện không còn, quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện không bị xâm hại, yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện là không có căn cứ. Đặc biệt là các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai thì tình huống như trên xảy ra khá phổ biến. Chẳng hạn như vụ án ông Hồ L, sinh năm 1959 kiện Chủ tịch UBND xã H, huyện HTB, tỉnh Bình Thuận (cùng địa chỉ: Thôn P, xã H, huyện HTB, tỉnh Bình Thuận) đến TAND huyện HTB, tỉnh Bình Thuận, yêu cầu hủy Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai gây ra trong trường hợp không ra quyết định xử phạt hành chính số: 58/QĐ-KPHQ ngày 08/4/2015, Quyết định số: 151/QĐ-UBND ngày 16/9/2015 giải quyết khiếu nại của ông Hồ L (lần đầu) của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã H, huyện HTB. HĐXX sơ thẩm nhận định: “Căn cứ vào ý kiến của người bị kiện tại phiên tòa là rút Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra trong trường hợp không ra quyết định xử phạt hành chính số: 58/QĐ-KPHQ ngày 08/4/2015, Quyết định số: 151/QĐ-UBND ngày 16/9/2015 giải quyết khiếu nại của ông Hồ L (lần đầu) của Chủ tịch UBND xã H, huyện HTB. Do đó, HĐXX chấp nhận việc rút QĐHC của Chủ tịch UBND xã H, huyện HTB. Như vậy, đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính này là 02 Quyết định số: 58/QĐ-KPHQ ngày 08/4/2015, Quyết định số: 151/QĐ-UBND ngày 16/9/2015 không còn mà người khởi kiện ông Hồ L không rút đơn khởi kiện nên HĐXX bác đơn khởi kiện của ông Hồ L về việc yêu cầu hủy 02 Quyết định số: 58/QĐ-KPHQ ngày 08/4/2015, Quyết định số: 151/QĐ-UBND ngày 16/9/2015.” (Theo Bản

án hành chính sơ thẩm số 01/2016/HC-ST ngày 22/04/2016 của TAND huyện Hàm Thuận Bắc, tỉnh Bình Thuận)

Như đã phân tích ở trên thì ngoài quy định tại Điều 193 Luật TTHC không có quy định nào khác cho phép HĐXX được quyền “bác yêu cầu khởi kiện vì lý do đối tượng khởi kiện không còn”. Như vậy, việc HĐXX tuyên xử bác yêu cầu của người khởi kiện vì lý do người bị kiện đã rút lại QĐHC bị khởi kiện (đối tượng khởi kiện không còn) là không đúng quy định, vượt quá thẩm quyền được Luật TTHC quy định. Trong tình huống này, TAND tối cao đã ban hành Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019 về việc thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc về hình sự, dân sự và tổ tụng hành chính, cụ thể: “Trường hợp tại phiên tòa sơ thẩm, người bị kiện xuất trình QĐHC mới sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện mà người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện thì Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Nếu người khởi kiện không rút đơn khởi kiện thì Tòa án phải tiếp tục xem xét tính hợp pháp của QĐHC bị khởi kiện và QĐHC mới. Trong trường hợp này, Tòa án căn cứ vào khoản 2 Điều 193 của Luật TTHC để tùy vào từng trường hợp cụ thể mà bác yêu cầu khởi kiện nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật hoặc chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện nếu QĐHC bị khởi kiện, QĐHC mới trái pháp luật. Trường hợp QĐHC mới có liên quan đến quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân khác thì phải tạm ngừng phiên tòa để đưa cơ quan, tổ chức, cá nhân đó tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và giải quyết vụ án theo thủ tục chung.”

2.2.2.2. Hội đồng xét xử bác yêu cầu khởi kiện do QĐHC bị khởi kiện không ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người khởi kiện

Theo quy định tại khoản 1, 2 Điều 3 Luật TTHC, QĐHC bị kiện là “văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý HCNN 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” và “quyết định đó 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, các QĐHC thuộc đối tượng khởi kiện trong lĩnh vực đất đai phải thỏa mãn hai điều kiện: (1) trước hết đó là quyết định hành chính, và (2) quyết định này phải làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân thì họ mới có quyền khởi kiện hành chính. Tuy nhiên, để xác định QĐHC có làm phát sinh, thay đổi, hạn chế hay chấm dứt quyền và lợi ích hợp pháp của một chủ thể nào đó hay không và mức độ ảnh hưởng của QĐHC đó đối với người này thì cũng cần phải được quy định rõ hơn để tránh trường hợp xác định sai QĐHC bị kiện. Trước đây, Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng thẩm phán TANDTC hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC 2010 (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15/01/2015) (cả 2 văn bản này đều đã hết hiệu lực) có giải thích rằng QĐHC bị kiện là văn bản 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 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 mà người khởi kiện cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm. Tác giả cho rằng cách giải thích như trên chưa thực sự phù hợp với khoản 2 Điều 3 Luật TTHC vì điều kiện để một QĐHC có thể bị khởi kiện ra Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính là quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Đây là một nội dung bắt buộc phải chứng minh như là một điều kiện khi khởi kiện chứ không đơn thuần là người khởi kiện “cho rằng” theo suy nghĩ chủ quan của người khởi kiện.

Việc định nghĩa “QĐHC bị kiện” tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC chưa được cụ thể và cho đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn về

điều này đã làm cho thực tiễn xét xử cũng không thống nhất. Cụ thể, có HĐXX nhận định QĐHC thuộc đối tượng khởi kiện và xét xử bình thường, có HĐXX lại nhận định QĐHC đó không thuộc đối tượng khởi kiện và ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hoặc bác yêu cầu khởi kiện vì QĐHC không tác động trực tiếp đến người khởi kiện. Tuy nhiên, theo quy định điểm a khoản 1 Điều 123, điểm h khoản 1 Điều 143 Luật TTHC thì khi QĐHC không thuộc đối tượng khởi kiện tức là người khởi kiện không có quyền khởi kiện, Tòa án sẽ trả lại đơn khởi kiện (nếu chưa thụ lý) hoặc đình chỉ giải quyết vụ án (nếu đã thụ lý), chứ không có quyền bác yêu cầu khởi kiện.

Tuy nhiên, thực tế vẫn có trường hợp HĐXX sơ thẩm xác định không đúng về QĐHC bị kiện vì cho rằng nó không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, từ đó quyết định bác yêu cầu khởi kiện. Việc bác đơn khởi kiện như trên là không đúng quy định của pháp luật. Đơn cử là vụ án khiếu kiện về quyết định hành chính về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực bồi thường giải phóng mặt bằng của ông Dương Bình N, sinh năm 1953, địa chỉ số 89 A, phường B, thành phố S, tỉnh Sóc Trăng. Cụ thể ông khởi kiện Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng đến TAND tỉnh Sóc Trăng yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng, bồi thường thiệt hại chi phí đi lại và tiền mất công ăn việc làm. Nội dung vụ án như sau: Ngày 11/01/2006, Chủ tịch UBND huyện M ban hành Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH giải quyết tranh chấp tiền đền bù giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A giữa ông N và bà S với nội dung: Công nhận diện tích 262,3 m² đất nằm trong phạm vi giải tỏa lộ giới Quốc lộ 1A, tọa lạc tại ấp E, xã F, huyện M là đất gốc của gia đình ông Dương Bình N, bác đơn xin nhận tiền đền bù giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A của bà Thị S. Bà Thị S khiếu nại quyết định của Chủ tịch UBND huyện M. Ngày 07/4/2006, Chủ tịch UBND huyện M ban hành Quyết định số 146/QĐKN-CTUBND giải quyết đơn khiếu nại của bà Thị S với nội dung: “*Công nhận Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH, ngày 11/01/2006 của Chủ tịch UBND huyện M. Bác đơn khiếu nại*

bà Sơn Thị N (con bà Thị S)”. Ngày 30/7/2007, Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 225/QĐKN hủy Quyết định số 14/QĐKN-CTUBND ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBND ngày 07/4/2006 của Chủ tịch UBND huyện M; công nhận diện tích 262 m² đất nói trên là đất gốc của bà S, bà S được nhận tiền đền bù mặt bằng Quốc lộ 1A trên diện tích đất này. Ngày 25/3/2013, Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 12/QĐKN-CTUBND thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 225/QĐKN-CTUBND ngày 30/7/2007 của Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng để giải quyết lại theo quy định của pháp luật. Bà Thị S không đồng ý với quyết định giải quyết của Chủ tịch UBND huyện M nên tiếp tục khiếu nại. Ngày 25/3/2013, Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Thị S với nội dung:

“1. Công nhận nội dung khiếu nại xin nhận tiền bồi thường giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A trên diện tích 262,3 m² của bà Thị S là có căn cứ, phù hợp quy định của pháp luật;

2. Chủ tịch UBND huyện M có trách nhiệm ban hành văn bản thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 14/QĐKN-CTUBND và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBND của Chủ tịch UBND huyện M; đồng thời ban hành quyết định giải quyết lại vụ khiếu nại của bà Thị S theo thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật”.

Ngày 06/5/2013, Chủ tịch UBND huyện M ban hành Quyết định số 1567/QĐ-UBND về việc thu hồi, hủy Quyết định số 14/QĐKN-CTUBND và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBND của Chủ tịch UBND huyện M để giải quyết lại. Ngày 18/10/2013, ông N có đơn khởi kiện vụ án hành chính tại TAND tỉnh Sóc Trăng, yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng, bồi thường thiệt hại chi phí đi lại và tiền mất công ăn việc làm.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2014/HC-ST ngày 19/02/2014, TAND tỉnh Sóc Trăng quyết định: “Bác đơn khởi kiện của ông Dương

Bình N về việc yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Thị S ...”. Ông Dương Bình N kháng cáo. Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014, Tòa phúc thẩm TAND tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định: “Không chấp nhận kháng cáo của ông Dương Bình N, giữ nguyên bản án sơ thẩm. Xử: Bác đơn khởi kiện của ông Dương Bình N về việc yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng”.

Cả tòa án cấp sơ thẩm và phúc thẩm đều cho rằng Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Sóc Trăng không ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông N. Trên cơ sở đó, Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm bác yêu cầu khởi kiện, bác kháng cáo của ông N. Tại phiên tòa giám đốc thẩm ngày 12/7/2019, hội đồng giám đốc thẩm cho rằng: “*Nhận định và quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm là không đúng vì Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND là quyết định hành chính có nội dung mới, trực tiếp ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông N. Quyết định này là đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính. Khi ông N khởi kiện, Tòa án phải xem xét, giải quyết*” (Theo Quyết định giám đốc thẩm số 14/2019/HC-GĐT ngày 12/7/2019 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao). Do vậy, tại Quyết định giám đốc thẩm số 14/2019/HC-GĐT ngày 12/7/2019 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao đã quyết định: “*Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014 của Tòa phúc thẩm TAND tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2014/HC-ST ngày 19/02/2014 của TAND tỉnh Sóc Trăng; giao hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Sóc Trăng xét xử lại theo đúng quy định của pháp luật*”. Thông qua vụ án trên ta thấy rằng, việc xác định không đúng về QĐHC bị khởi kiện ở cả 2 cấp tòa án là sơ thẩm và phúc thẩm dẫn đến 2 bản án đều bị hủy để xét xử lại. Đây là sai sót gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích

của đương sự. Hơn nữa HĐXX phúc thẩm cũng không nhận ra sai sót này ở HĐXX sơ thẩm, và vẫn có nhận định sai lầm tương tự với tòa án cấp sơ thẩm. Điều này cho thấy việc xác định đối tượng khởi kiện vẫn còn gặp hạn chế, khó khăn, thiếu sót ở các cấp tòa án.

2.2.3. *Vướng mắc tại điểm b khoản 2 Điều 193 Luật TTHC 2015*

Điểm b khoản 2 Điều 193 Luật TTHC quy định HĐXX sơ thẩm có quyền “*Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC trái pháp luật và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; đồng thời kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy*”. Trong trường hợp HĐXX xác định QĐHC bị kiện được ban hành trái pháp luật, gây ảnh hưởng đến quyền lợi người khởi kiện, thì tùy thuộc vào mức độ vi phạm pháp luật mà HĐXX sẽ chấp nhận toàn bộ hay một phần yêu cầu của đương sự.

Quy định trên có một số vấn đề nảy sinh như sau:

Thứ nhất, về thẩm quyền tuyên hủy các quyết định có liên quan với QĐHC bị kiện của HĐXX sơ thẩm không được quy định trong Luật TTHC.

Như đã trình bày ở mục 2.1.1, thẩm quyền của HĐXX được quy định tại khoản 1, điểm b, điểm c khoản 2 Điều 193 LTTHC, Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 7/4/2017 thì HĐXX có quyền xem xét tính hợp pháp đối với tất cả các quyết định hành chính khác có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện (bao gồm cả quyết định giải quyết khiếu nại), nhưng chỉ có quyền tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có), còn đối với những quyết định hành chính có liên quan khác thì Luật TTHC không quy định HĐXX có quyền tuyên hủy các loại văn bản này.

Thực tiễn xét xử cho thấy có những vụ án mà HĐXX bắt buộc phải xem xét quyết định đối

với những quyết định có liên quan trong vụ án nhưng không phải là quyết định giải quyết khiếu nại, chẳng hạn như quyết định thu hồi đất, quyết định phê duyệt phương án đền bù, hỗ trợ thu hồi đất v.v... có liên quan trong vụ án.

Xin đưa ra ví dụ về một tình huống: Ông Đỗ Đ. được UBND thị xã X, tỉnh QN cấp GCN QSDĐ vào năm 2013 với một diện tích 45.114,7 m² đất đầm tại phường Quang Trung, thị xã X, tỉnh QN. Ông Đ nuôi trồng thủy sản nhưng không có kết quả nên vào ngày 14/6/2014 ông Đ trả lại diện tích đất trên cho UBND thị xã X, đơn có xác nhận của UBND phường Quang Trung. Ngày 21/6/2014, Công ty cổ phần thương mại An H. (Công ty H) có Tờ trình số 268/TT-UB gửi Chủ tịch UBND tỉnh QN xin phê duyệt địa điểm xây dựng bãi than tại khu vực cảng Điền C. (Trong đó có phần đất đầm của ông Đ). Sau đó, ông Đ và Công ty H thỏa thuận bồi thường tài sản trên diện tích 45.114,7 m² đất của ông Đ số tiền là 752.947.000đ.

Ngày 7/7/2016, UBND tỉnh QN ban hành Quyết định số 2274/QĐ-UB phê duyệt địa điểm xây dựng bãi chứa than tại khu vực cảng Điền C. Sau khi trả tiền cho ông Đ, Công ty H đã đổ san lấp 7.000m² cát lên khu vực đầm của ông Đ.

Ngày 20/9/2016, UBND tỉnh QN ban hành Quyết định số 4616/QĐ-UB thu hồi diện tích 56.661,6 m² đất nông nghiệp, đất chưa sử dụng của một số hộ dân và của UBND phường Quang Trung, trong đó có phần đất của ông Đ cho Công ty Cổ phần thương mại dịch vụ thị xã X, tỉnh QN (Công ty CP TM DV thị xã X) thuê để xây dựng cảng chuyên dụng để sản xuất than và làm hành lang giao thông đường bộ.

Ngày 27/10/2016, UBND phường Quang Trung, Ban giải phóng mặt bằng thị xã X và ông Đ tiến hành xác định ranh giới đất và xác nhận diện tích đo thực tế của ông Đ là 43.905,2 m²; đồng thời ông Đ kê khai đất hoa màu được giải tỏa, cùng với Ban đền bù giải phóng mặt bằng thị xã X lập phương án đền bù, hỗ trợ. Ngày 23/11/2016, UBND thị xã X ban hành Quyết định số 3346/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho gia đình ông Đ.

Ngày 12/01/2017, UBND Công ty H có đơn khiếu nại đến UBND tỉnh yêu cầu hủy Quyết định số 4616/QĐ-UB ngày 20/9/2016 của UBND tỉnh QN. Ngày 29/01/2017, UBND tỉnh ban hành Quyết định số 429/QĐ-UBND trả lời khiếu nại của Công ty H với nội dung khẳng định việc thu hồi đất của ông Đ giao cho Công ty CP TM DV thị xã X thực hiện án là đúng.

Không đồng ý, Công ty H khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu hủy Quyết định số 4616/QĐ-UB ngày 20/9/2016 của UBND tỉnh QN.

Trong vụ án này, Công ty H chỉ yêu cầu Tòa án xem xét hủy quyết định thu hồi đất số 4616/QĐ-UB ngày 20/9/2016 của UBND tỉnh QN. Vậy HĐXX có được quyền xem xét, quyết định tất cả các quyết định hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan đến vụ án hay không?

Có hai quan điểm được đưa ra. Quan điểm thứ nhất cho rằng ngoài xem xét QĐHC mà đương sự yêu cầu hủy, căn cứ vào điểm c, b khoản 2 Điều 193, HĐXX chỉ được xem xét, quyết định tuyên hủy (một phần hay toàn bộ) đối với quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan đến vụ án trên là: Quyết định giải quyết khiếu nại số 429/QĐ-UBND ngày 29/01/2017 về việc trả lời khiếu nại của Công ty H. Còn đối với những quyết định khác thì không được quyền xem xét, quyết định vì đương sự không có yêu cầu.

Quan điểm thứ hai cho rằng: HĐXX ngoài việc xem xét, đánh giá QĐHC mà người khởi kiện yêu cầu, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan thì cần phải xem xét tất cả các QĐHC khác trong vụ án nếu có liên quan (mặc dù không phải là quyết định giải quyết khiếu nại). Nếu không xem xét giải quyết các QĐHC có liên quan thì sẽ không giải quyết triệt để vụ án. Do đó, trong vụ án này, bên cạnh Quyết định thu hồi đất số 4616/QĐ-UB, Quyết định giải quyết khiếu nại số 429/QĐ-UBND thì HĐXX phải xem xét đến các quyết định như Quyết định số 3346/QĐ-UBND về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho gia đình ông Đ, Quyết định số 2274/QĐ-UB phê duyệt địa điểm xây dựng bãi chứa than tại khu vực cảng Điền C để có cơ

sở giải quyết chính xác vụ án. Nếu chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện, HĐXX tuyên hủy Quyết định thu hồi đất số 4616/QĐ-UB của UBND tỉnh QN thì các quyết định như: Quyết định số 3346/QĐ-UBND về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho gia đình ông Đ, Quyết định số 2274/QĐ-UB ngày 7/7/2016 của UBND tỉnh QN cũng sẽ phải bị tuyên hủy.

Theo tác giả, nếu đồng tình với quan điểm thứ nhất thì vụ án sẽ không được giải quyết triệt để. Bởi vì Quyết định thu hồi đất số 4616/QĐ-UB ngày 20/9/2016 của UBND tỉnh QN là quyết định “chính” quyết định “gốc”, còn các quyết định như Quyết định số 3346/QĐ-UBND về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho gia đình ông Đ, Quyết định giải quyết khiếu nại số 429/QĐ-UBND là quyết định phái sinh từ quyết định thu hồi đất để triển khai, thực thi công việc thu hồi đất, các quyết định này có tính gắn bó mật thiết (tính liên quan) với quyết định thu hồi đất. Nếu quyết định thu hồi đất đã bị triệt tiêu thì các quyết định này cũng đương nhiên không còn giá trị nhưng hiệu lực của những quyết định này không phải tự nhiên mất đi mà cần phải có một cơ chế tác động làm cho nó mất đi tính hiệu lực của nó, đó chính là cơ quan ban hành nó tự thu hồi hoặc là có quyết định tuyên hủy của HĐXX.

Nhưng nếu đồng tình với quan điểm thứ hai thì lại mâu thuẫn với quy định về quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện tại Điều 8 Luật TTHC 2015 (cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền quyết định việc khởi kiện vụ án hành chính. Tòa án chỉ thụ lý giải quyết vụ án hành chính khi có đơn khởi kiện của người khởi kiện. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện, thực hiện các quyền tố tụng khác của mình theo quy định của Luật này). Vì người khởi kiện không yêu cầu tòa án hủy QĐHC khác có liên quan đến QĐHC bị kiện nên tòa án không có quyền tuyên hủy các QĐHC khác.

Do vậy, việc thiếu quy định về thẩm quyền tuyên hủy các quyết định có liên quan với QĐHC bị kiện của HĐXX sơ thẩm là một khiếm khuyết của Luật hiện hành.

Thứ hai, về phạm vi thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm khi “buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật”.

Khi HĐXX sơ thẩm nhận định QĐHC, HVHC bị kiện là trái pháp luật, HĐXX tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan, buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Điều này có nghĩa rằng HĐXX chỉ có quyền hủy QĐHC bị kiện mà không có quyền trực tiếp ban hành QĐHC mới thay thế QĐHC bị hủy bỏ, cũng không có quyền sửa QĐHC. Bởi vì việc ban hành QĐHC mới hay sửa QĐHC là hoạt động quản lý hành chính thuộc chức năng của cơ quan HCNN mà không thuộc chức năng xét xử của cơ quan tư pháp là Tòa án. Trong phạm vi xét xử, Tòa án chỉ xem xét, đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện và yêu cầu chính cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Trong đó, “trách nhiệm công vụ mà người bị kiện phải thực hiện ở đây không chỉ là trách nhiệm bồi thường thiệt hại mà phải được hiểu theo nghĩa rộng hơn đó là những hoạt động mang tính nhà nước nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước, vì quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân và tổ chức cũng như lợi ích của toàn xã hội.”⁴ Nhiệm vụ, công vụ cụ thể như thế nào là do cơ quan nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật. Chẳng hạn, HĐXX xác định việc giải quyết của UBND là không đúng thì có quyền “*tuyên hủy QĐHC và buộc thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định pháp luật (cụ thể là buộc UBND ban hành lại QĐHC theo đúng quy định pháp luật) mà không được quyết định nội dung bên trong của quyết định đó (làm thay nhiệm vụ) thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính*”.⁵ Thực tiễn tòa án xét xử sơ thẩm hành chính, phổ biến là án hành chính về đất đai, các HĐXX tuyên nội dung cụ thể thuộc thẩm quyền của cơ quan HCNN, điều này là vượt quá thẩm quyền của Tòa án sơ thẩm, làm thay nhiệm vụ của cơ quan HCNN, dẫn đến khá nhiều bản

án bị tòa án cấp trên hủy, sửa do vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng.

Đơn cử là vụ án bà Huỳnh Thị Đ, sinh năm 1942, địa chỉ: khu phố 4, thị trấn N, huyện H, tỉnh Bình Thuận; kiện Chủ tịch UBND huyện H đến TAND tỉnh Bình Thuận, yêu cầu Tòa án hủy Quyết định cưỡng chế thi hành quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 44/QĐ-CC và 45/QĐ-CC cùng ngày 11/4/2017 của UBND huyện H, đồng thời giải quyết cho gia đình bà được cấp GCNQSD đất với diện tích đất 3.567,68 m²; bồi thường thiệt hại về hoa màu, cây cối lâu năm do hành vi cưỡng chế không đúng quy định pháp luật gây ra. Tại bản án hành chính sơ thẩm số: 01/2018/HC-ST ngày 26 tháng 01 năm 2018, TAND tỉnh Bình Thuận đã quyết định:

“Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của bà Huỳnh Thị Đ. Xác định diện tích đất 2.667 m² thuộc các thửa đất số 263, số 224, số 273, số 272, số 262, số 230 cùng tờ bản đồ số 41 tọa lạc tại khu phố 4, thị trấn N, huyện H thuộc quyền sử dụng của bà Huỳnh Thị Đ.

Buộc UBND Huyện H phải thực hiện HVHC ban hành Quyết định phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ cho bà Huỳnh Thị Đ đối với diện tích đất bị thu hồi giao cho UBND thị trấn N là 1.935,1 m² thuộc các thửa đất số 263/468,9 m, số 224/165,1 m, thửa số 273/290,3 m, số 272/356,1 m, thửa số 262/654,7 m cùng tờ bản đồ số 41 tọa lạc tại khu phố 4, thị trấn N, huyện H theo quy định của pháp luật.

Buộc UBND huyện H phải thực hiện HVHC ban hành quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà Huỳnh Thị Đ đối với thửa đất số 230 tờ bản đồ 41 có diện tích 731,9 m² tọa lạc tại khu phố 4, thị trấn N, huyện H theo quy định của pháp luật.

Bác yêu cầu bồi thường thiệt hại về tài sản, tổn thất về tinh thần của bà Huỳnh Thị Đ.”

Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: “Việc Tòa án cấp sơ thẩm tuyên công nhận quyền sử dụng đất cho người khởi kiện và buộc người bị kiện thực hiện hành vi hành chính cụ thể cấp giấy

chứng nhận cho người khởi kiện như trên là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng đối với thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm trong vụ án hành chính” (Theo Bản án hành chính phúc thẩm số 436/2018/HC-PT ngày 18/10/2018 của TAND cấp cao thành phố Hồ Chí Minh). Với sai sót nêu trên của Tòa án sơ thẩm, Bản án hành chính phúc thẩm số 436/2018/HC-PT ngày 18/10/2018 của TAND cấp cao thành phố Hồ Chí Minh đã tuyên hủy án sơ thẩm để xét xử lại.

Như vậy, mặc dù nguyên tắc xét xử vụ án hành chính của tòa án là không can thiệp quá sâu vào hoạt động quản lý HCNN của các cơ quan hành chính, tuy nhiên cụm từ “*buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật*” tại điểm b khoản 2 Điều 193 Luật TTHC vẫn chưa thực sự cụ thể dẫn đến cách hiểu chưa đúng của các tòa án, từ đó làm cho các tòa án tuyên buộc các cơ quan nhà nước phải thực hiện công vụ, nhiệm vụ cụ thể là vượt quá thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm,...

2.3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm

Với những khiếm khuyết từ quy định pháp luật và các sai sót từ HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai đã phân tích ở trên, để nâng cao chất lượng xét xử các vụ án hành chính cần thiết phải hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền của HĐXX, tác giả đề xuất những vấn đề sau:

Thứ nhất, khoản 1 Điều 193 Luật TTHC 2015 nên bổ sung thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm có quyền xem xét tính hợp pháp của “các QĐHC có liên quan”, bên cạnh thẩm quyền đã có là xem xét tính hợp pháp của QĐHC và HVHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan. Bởi nếu chỉ xem xét các QĐHC bị kiện, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan mà không xem xét đến các QĐHC khác có liên quan đến vụ án thì có thể sẽ dẫn đến việc giải quyết vụ án không được toàn diện, triệt để.

Thứ hai, khi bổ sung thêm thẩm quyền “xem xét tính hợp pháp của những QĐHC có liên

quan” của HĐXX sơ thẩm thì Luật TTHC cũng nên có quy định giải thích về cụm từ “QĐHC có liên quan” và “quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan” trong phần giải thích từ ngữ tại Điều 3 Luật TTHC. Có thể theo hướng giải thích như sau: “Quyết định giải quyết khiếu nại, QĐHC có liên quan là quyết định mà khi xem xét tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC bị kiện, tuyên bố một HVHC bị kiện trái pháp luật sẽ làm ảnh hưởng rõ ràng đến một phần hay nội dung của quyết định giải quyết khiếu nại, QĐHC liên quan đó”. Từ đó, giúp cho các cá nhân, tổ chức, cơ quan có được cách hiểu nhất định và thống nhất về loại quyết định này. Trên cơ sở đó, Tòa án cũng giải quyết vụ án được hiệu quả.

Thứ ba, bên cạnh quyền quyết định “chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC trái pháp luật, tuyên bố HVHC là trái pháp luật và tuyên hủy quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có)” của HĐXX sơ thẩm đã được quy định tại điểm b, điểm c khoản 2 Điều 193 Luật TTHC, để thống nhất với việc sửa đổi khoản 1 Điều 193 đã nói ở trên thì cần bổ sung thẩm quyền tuyên “hủy một phần hoặc toàn bộ các QĐHC có liên quan”.

Thứ tư, tác giả nhận thấy, tại Điều 3 Luật TTHC giải thích một số thuật ngữ nên bổ sung phần giải thích đối với cụm từ “*văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện*”. Bởi vì khoản 1 Điều 6 Luật TTHC quy định Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của những văn bản, hành vi này, nhưng lại không nói rõ các tính chất và mức độ liên quan giữa chúng với nhau. Ngoài ra, việc giải thích về nội hàm của chúng cũng giúp làm sáng rõ quy định Điều 193 về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm khi xem xét tính hợp pháp của các loại quyết định có liên quan đến đối tượng khởi kiện.

Thứ năm, bổ sung quy định trong Luật TTHC về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm trong “trường hợp tại phiên tòa sơ thẩm, người bị kiện xuất trình QĐHC mới sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện”. Trong tình huống này có 2 trường hợp xảy ra:

- Nếu người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện thì HĐXX đình chỉ giải quyết vụ án.

- Nếu người khởi kiện không rút đơn khởi kiện thì HĐXX phải tiếp tục xem xét tính hợp pháp của QĐHC bị khởi kiện và QĐHC mới.

Mặc dù, TANDTC đã có hướng dẫn một phần trong trường hợp này, tuy nhiên vẫn chưa thực sự rõ ràng và toàn diện. Nên tác giả cho rằng vẫn cần có quy định chính thức trong Luật TTHC.

Thứ sáu, giải thích rõ thêm về “QĐHC bị kiện” tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC 2015 theo hướng bổ sung cụm từ “tác động gây ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan tổ chức”⁶ vào sau cụm từ “mà quyết định đó” và giải thích cụ thể “ảnh hưởng trực tiếp” là như thế nào trong một văn bản hướng dẫn chi tiết sau này.

Thứ bảy, cụm từ “buộc thực hiện nhiệm vụ, công vụ” được quy định tại Điều 193 cũng cần được giải thích rõ hơn trong Điều 3 Luật TTHC 2015 về “giải thích từ ngữ” hoặc trong một văn bản hướng dẫn thi hành Luật do TANDTC ban hành, nhằm thống nhất cách hiểu là HĐXX sơ thẩm chỉ có quyền buộc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện công vụ theo quy định của pháp luật, không được yêu cầu thực hiện cụ thể về nội dung bên trong của công vụ đó, công vụ cụ thể như thế nào là do chính cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tự quyết định thực hiện theo quy định của pháp luật.

3. KẾT LUẬN

Thực tiễn xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính nói chung và án hành chính liên quan đến lĩnh vực đất đai gặp phải một số vướng mắc, dẫn đến việc xét xử không có sự thống nhất, gặp sai sót nên bị hủy án, sửa án bởi các Tòa cấp trên. Thực tiễn này xuất phát từ nhiều lý do, quan trọng nhất là do cơ sở pháp lý về luật tố tụng và luật nội dung chưa được hoàn thiện. Trong đó, quy định tại Điều 193 Luật TTHC 2015 về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm còn tồn tại nhiều điểm hạn chế. Nội dung của Điều luật thể hiện thẩm quyền của HĐXX trong vụ án hành chính gồm: Thẩm

quyền chung (khoản 1), thẩm quyền quyết định trong những trường hợp cụ thể: HĐXX có quyền quyết định các vấn đề được quy định tại điểm a, b, c, d, đ, e, g, h của khoản 2 Điều 193. Liên quan đến vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai thì các vướng mắc trong quá trình xét xử chủ yếu là ở khoản 1 và các điểm a, b, c khoản 2 của điều luật trên. Thông qua việc phân tích các quy định của pháp luật và một số vụ án hành chính về đất đai, tác giả đã đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định về thẩm quyền của HĐXX sơ thẩm vụ án hành chính, góp phần bảo đảm quyền lợi cho người dân, đảm bảo sự đúng đắn trong hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước.

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài khoa học công nghệ cấp cơ sở của Trường Đại học Quy Nhơn với mã số T2023.814.24.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. P. H. Thái, B. T. Đạt. *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2019.
2. N. C. Hợp. *Giải thích và bình luận Luật Tố tụng hành chính 2015*, Nxb Hồng Đức, TP. Hồ Chí Minh, 2017.
3. P. T. Niệm. Về phạm vi thẩm quyền của HĐXX khi xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, *Tạp chí Kiểm sát*, **2013**, 16, 16-18.
4. Đ. T. K. Thoa. Về quyền hạn của Tòa án trong việc ra phán quyết khi giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm, *Tạp chí Luật học*, **2005**, 4, 38-43.
5. N. Q. Đạo, N. T. K. Oanh. *Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai phát hiện vi phạm và xử lý vướng mắc*, Nxb Chính trị Quốc gia Sự thật, TP. Hồ Chí Minh, 2021.
6. V. Thư, L. T. Huyền. *Bình luận khoa học Luật Tố tụng hành chính năm 2015*, Nxb Hồng Đức, TP. Hồ Chí Minh, 2016.