

MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH KHI NGƯỜI BỊ KIỆN HỦY BỎ QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH BỊ KHỞI KIỆN

NGUYỄN THỊ THẾ*

Việc hủy bỏ quyết định hành chính bị khởi kiện được coi như hành vi “tự sửa sai” của người bị kiện trong vụ án hành chính; đồng thời, nhằm đảm bảo việc giải quyết vụ án hành chính được kịp thời, hiệu quả. Bài viết nêu vướng mắc trong trường hợp người bị kiện hủy bỏ quyết định hành chính bị khởi kiện nhưng người khởi kiện không rút đơn và những vấn đề liên quan chưa được pháp luật tố tụng hành chính quy định cụ thể, gây ảnh hưởng đến quá trình giải quyết vụ án hành chính.

Từ khóa: Vụ án hành chính; hủy bỏ quyết định hành chính bị khởi kiện; Luật tố tụng hành chính.

Nhận bài: 02/3/2020; biên tập xong: 04/3/2020; duyệt bài: 13/3/2020.

Theo quy định tại khoản 4 Điều 57 Luật tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người bị kiện có quyền “sửa đổi hoặc hủy quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bị khởi kiện; dừng, khắc phục hành vi hành chính bị khởi kiện”. Như vậy, người bị kiện có thể sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị khởi kiện trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình tố tụng: Tại giai đoạn chuẩn bị xét xử hoặc tại phiên tòa và hậu quả pháp lý của việc sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị khởi kiện là quyết định bị khởi kiện có nội

dung mới (phần đã được sửa đổi) hoặc quyết định bị kiện không còn tồn tại (đã bị hủy). Trong trường hợp này, cần xử lý như thế nào để vừa đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong vụ án hành chính, vừa đảm bảo tuân thủ đúng pháp luật? Thực tiễn việc giải quyết vụ án hành chính của cơ quan tiến hành tố tụng còn vướng mắc do nhận thức chưa thống nhất, thể hiện qua vụ án sau:

Ông Trần T nhận được Quyết định thu hồi đất số 05/QĐ-UBND ngày 20/3/2019 của Ủy ban nhân dân (UBND) huyện A,

* *Thạc sĩ, Nghiên cứu sinh, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội.*

tỉnh B về việc thu hồi 02 sào đất nông nghiệp của ông để phát triển dự án kinh tế tại địa phương. Không đồng ý với Quyết định thu hồi đất số 05/QĐ-UBND nói trên, ông T đã khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh B hủy Quyết định số 05/QĐ-UBND, vì cho rằng Quyết định số 05/QĐ-UBND là trái pháp luật. Tòa án tỉnh B đã thụ lý giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm, trong đó xác định người bị kiện là UBND huyện A. Trong quá trình giải quyết vụ án, UBND huyện A đã ra quyết định hủy Quyết định số 05/QĐ-UBND. Tuy nhiên, sau khi người bị kiện đã hủy quyết định bị kiện, người khởi kiện không rút đơn khởi kiện mà vẫn yêu cầu Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án theo hướng hủy Quyết định thu hồi đất số 05/QĐ-UBND. Vấn đề đặt ra trong trường hợp này là, Tòa án nhân dân tỉnh B sẽ tiếp tục giải quyết hay ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án? Nếu như tiếp tục giải quyết vụ án, đối tượng bị kiện đã không còn tồn tại, việc tuyên hủy một quyết định không còn tồn tại có giá trị pháp lý và đảm bảo tính khoa học không? Nếu Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án, thì có xâm phạm đến quyền của người khởi kiện không?

Trong vụ án trên, nếu như người khởi kiện rút đơn khởi kiện sau khi người bị kiện hủy quyết định bị kiện là thuận lợi nhất. Tòa án sẽ áp dụng điểm e khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015 để ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án; theo đó, Luật TTHC năm 2015 quy định Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính trong trường hợp: Người bị kiện hủy bỏ quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải

quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh hoặc... và người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đồng ý rút yêu cầu. Kết quả này sẽ đảm bảo hoạt động tố tụng đúng căn cứ pháp luật, đồng thời, cũng đảm bảo quyền, lợi ích của các đương sự trong vụ án.

Pháp luật tố tụng hành chính hiện hành không có quy định về xử lý trong trường hợp người bị kiện sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị kiện nhưng người khởi kiện không rút đơn khởi kiện; tuy nhiên, trước đó nội dung này đã được quy định tại Nghị quyết số 04/2006/NQ-HĐTP ngày 04/8/2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về việc “hướng dẫn thi hành một số quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2006” và tiếp tục được quy định tại Điều 10 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về việc “hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC năm 2011” (gọi tắt là Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP); theo đó, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính người bị kiện có quyền sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bị khởi kiện; do đó, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính mà người bị kiện có quyết định sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bị khởi kiện thì Tòa án thông báo

cho người khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập biết và phân biệt như sau: Nếu người khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đều đơn khởi kiện, yêu cầu thì Tòa án ra quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án. Nếu người khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đều không rút đơn khởi kiện, yêu cầu thì Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án theo thủ tục chung, trong trường hợp này Tòa án phải xem xét tính hợp pháp của quyết định bị khởi kiện và quyết định sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị khởi kiện để tùy vào từng trường hợp cụ thể mà có quyết định đúng pháp luật. Nếu người khởi kiện rút đơn khởi kiện, nhưng người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập không rút yêu cầu thì Tòa án đình chỉ việc giải quyết đối với yêu cầu của người khởi kiện và tiếp tục giải quyết đối với yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, trong trường hợp này, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trở thành người khởi kiện. Nếu người khởi kiện không rút đơn khởi kiện, nhưng người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập rút yêu cầu thì Tòa án đình chỉ việc giải quyết đối với yêu cầu của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và tiếp tục giải quyết đối với yêu cầu của người khởi kiện theo thủ tục chung.

Hiện tại, theo quy định tại điểm 3 khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015, Tòa án chỉ ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính khi người bị kiện sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị kiện khi người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện (trường hợp vụ án có người có quyền lợi, nghĩa vụ liên

quan có yêu cầu độc lập thì người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan phải đồng ý rút yêu cầu độc lập). Như vậy, cũng có thể hiểu nếu như người khởi kiện không rút đơn khởi kiện thì Tòa án vẫn phải tiếp tục giải quyết vụ án. Hiện nay, có hai ý kiến khác nhau về hướng xử lý của Tòa án trong trường hợp này như sau:

Ý kiến thứ nhất cho rằng, Tòa án cần tiếp tục giải quyết vụ án hành chính, vì người khởi kiện không đồng ý rút đơn khởi kiện mà vẫn yêu cầu Tòa án giải quyết hủy quyết định hành chính (quyết định đã được người bị kiện hủy) thì cần căn cứ quy định tại điểm e khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015 để tiếp tục giải quyết vụ án; bởi lẽ, chưa đáp ứng đủ điều kiện để ra Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án (người bị kiện hủy quyết định bị kiện nhưng người khởi kiện phải đồng ý rút đơn khởi kiện). Tuy nhiên, câu hỏi đặt ra là Tòa án sẽ giải quyết (quyết định) như thế nào đối với đối tượng khởi kiện đã bị hủy? Tòa án có thể viện dẫn tinh thần của khoản 2 Điều 10 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP để giải quyết: "Trong trường hợp này Tòa án phải xem xét tính hợp pháp của quyết định bị khởi kiện và quyết định sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định bị khởi kiện để tùy vào từng trường hợp cụ thể mà có quyết định đúng pháp luật". Nhưng rõ ràng là việc quy định như vậy rất chung và nếu giải quyết thì Tòa án sẽ tuyên như thế nào để đảm bảo đúng pháp luật? Vì theo quy định tại khoản 2 Điều 193 Luật TTHC năm 2015 về thẩm quyền của Hội đồng xét xử, đối với đối tượng khởi kiện là quyết định hành chính thì Hội đồng xét xử có quyền quyết định: Bác yêu cầu, chấp nhận một phần hoặc

toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật... Như vậy, trong trường hợp này, người khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy quyết định hành chính thì Tòa án cần xem xét và xác định quyết định hành chính đó có trái pháp luật không? Và nếu xác định quyết định đó là trái pháp luật thì trong trường hợp này Tòa án có tuyên hủy quyết định hành chính bị khởi kiện được không? Rõ ràng là Tòa án không thể tuyên hủy quyết định hành chính bị khởi kiện được (vì quyết định đó không còn tồn tại), cũng có nghĩa Tòa án sẽ bác yêu cầu của người khởi kiện theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 193 Luật TTHC năm 2015 (dù quyết định hành chính bị khởi kiện là trái pháp luật hay không trái pháp luật), vì yêu cầu của người khởi kiện không thể thực hiện được, ngay cả khi xác định quyết định bị khởi kiện trái pháp luật.

Ý kiến thứ hai cho rằng, Tòa án phải ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Theo ý kiến này, khi người bị kiện đã hủy quyết định bị kiện thì đối tượng khởi kiện không còn; do đó, Tòa án không thể tiếp tục giải quyết vụ án để hủy quyết định không còn tồn tại, việc tuyên hủy quyết định hành chính của Tòa án không có ý nghĩa về mặt pháp lý và cũng không đảm bảo tính khoa học trong thực tiễn áp dụng luật; tuy nhiên, khi xem xét căn cứ đình chỉ giải quyết vụ án hành chính, Điều 143 Luật TTHC năm 2015 không quy định “đối tượng khởi kiện không còn” là căn cứ đình chỉ giải quyết vụ án. Vì vậy, quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính của Tòa án trong trường hợp này là trái pháp luật, vi phạm thủ tục tố tụng; đồng thời, có thể dẫn đến hệ lụy sau khi Tòa án ra quyết định đình chỉ giải

quyết vụ án, người bị kiện lại ra quyết định hành chính mới nhưng có nội dung tương tự quyết định bị kiện đã bị hủy. Điều này trước hết ảnh hưởng đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói chung, sau đó ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện cũng như gây lãng phí về thời gian, vật chất và công sức của cả công dân và Nhà nước nếu người khởi kiện khởi kiện lại.

Theo ý kiến của chúng tôi, để giải quyết dứt điểm, tạo cơ sở cho Tòa án ra các phán quyết phù hợp, đảm bảo hiệu quả giải quyết vụ án hành chính trong trường hợp người bị kiện hủy quyết định hành chính bị khởi kiện nhưng người khởi kiện không đồng ý rút đơn khởi kiện, trước hết Tòa án cần thông báo cho người khởi kiện biết về việc người bị kiện đã hủy quyết định hành chính bị kiện; đồng thời, hướng dẫn cho người khởi kiện thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện theo quy định tại khoản 2 Điều 56 Luật TTHC năm 2015 để phù hợp với tình hình mới, cụ thể người khởi kiện có thể thay đổi từ việc yêu cầu Tòa án tuyên hủy quyết định hành chính sang yêu cầu Tòa án tuyên quyết định hành chính là trái pháp luật. Khi đó có thể xảy ra một trong hai trường hợp sau:

Một là, người khởi kiện đồng ý thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện.

Trường hợp người khởi kiện không rút đơn khởi kiện, yêu cầu Tòa án tiếp tục giải quyết nhưng thay đổi nội dung yêu cầu từ “hủy quyết định hành chính” sang yêu cầu Tòa án tuyên “quyết định hành chính trái pháp luật” thì Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án theo thủ tục chung; trong quá trình giải quyết, Tòa án xem xét và xác định quyết định hành chính bị

khởi kiện có trái pháp luật không, từ đó quyết định bác yêu cầu hay chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu của người khởi kiện. Kết quả giải quyết vụ án của Tòa án có giá trị về mặt pháp lý cũng như có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động quản lý hành chính nước liên quan đến nội dung đang bị khởi kiện; bởi lẽ, xét về bản chất, người khởi kiện yêu cầu Tòa án tiếp tục giải quyết vụ án nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời hướng đến việc xác định người bị kiện sai trong hoạt động quản lý hành chính (thể hiện việc ban hành quyết định bị kiện) và tránh xảy ra những quyết định liên quan ảnh hưởng đến quyền lợi của mình về sau.

Vi vậy, nếu kết quả Tòa án tuyên quyết định hành chính bị kiện (quyết định đã được người bị kiện hủy bỏ) là trái pháp luật thì khi ban hành một quyết định hành chính mới thay thế cho quyết định hành chính bị kiện (đã bị hủy), người bị kiện phải tôn trọng quyết định của Tòa án để tránh ra một quyết định có nội dung tương tự quyết định đã được Tòa án tuyên trái pháp luật. Nếu kết quả Tòa án tuyên quyết định đã bị hủy bỏ không trái pháp luật, bác yêu cầu của người khởi kiện: Trong trường hợp này, người bị kiện ban hành một quyết định hành chính mới thay thế có nội dung tương tự như quyết định hành chính đã bị hủy thì người khởi kiện không có quyền yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án, nếu người khởi kiện lại khởi kiện quyết định hành chính mới (có nội dung tương tự quyết định bị kiện được Tòa án tuyên không trái pháp luật) thì Tòa án có quyền trả lại đơn khởi kiện theo căn cứ “sự việc đã được giải quyết bằng bản án, quyết

định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật” tại điểm d khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015.

Hai là, người khởi kiện không đồng ý thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện.

Sau khi người bị kiện hủy quyết định hành chính bị khởi kiện, người khởi kiện không thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện mà vẫn tiếp tục yêu cầu Tòa án hủy bỏ quyết định hành chính thì Tòa án cần ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án, tuy nhiên việc đình chỉ giải quyết vụ án hành chính trong trường hợp này không phải do “người bị kiện hủy bỏ quyết định hành chính...” theo căn cứ tại điểm e khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015, cũng không phải do “đối tượng khởi kiện không còn” mà Tòa án cần căn cứ điểm h khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015; theo đó, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, phát hiện vụ án có căn cứ thuộc các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 (các trường hợp Tòa án trả lại đơn khởi kiện) thì Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án, trong trường hợp này có thể xác định căn cứ “người khởi kiện không có quyền khởi kiện” quy định tại điểm a khoản 1 Điều 123 là phù hợp. Bởi lẽ, mặc dù quyền khởi kiện vụ án hành chính được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện theo Điều 5 Luật TTHC năm 2015: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình”, tuy nhiên, khi đối tượng khởi kiện đã bị hủy cũng có nghĩa yêu cầu hủy quyết định bị kiện của người khởi kiện đã đạt được, việc tiếp tục giải quyết vụ án hành chính của Tòa án không còn ý nghĩa

trong việc nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của người khởi kiện nữa; trong đó, theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, điều kiện để quyết định hành chính trở thành đối tượng bị kiện khi “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”. Vì vậy, trong trường hợp này, khi quyết định hành chính đã bị hủy bỏ (theo yêu cầu ban đầu của người khởi kiện) thì quyết định đó không còn ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện nữa, do đó người khởi kiện không có quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết, Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án vì “người khởi kiện không có quyền khởi kiện” là phù hợp.

Có thể nói, một trong những nguyên tắc quan trọng trong TTHC được Luật TTHC năm 2015 ghi nhận và bảo đảm thực hiện là quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện, theo đó “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 TTHC” (Điều 8). Đây là một trong những quy định nhằm bảo vệ quyền con người, quyền công dân nói chung, bảo vệ quyền của người khởi kiện trong vụ án hành chính nói riêng. Tuy nhiên, việc thực hiện nguyên tắc cần đảm bảo tính tương thích và phù hợp trong từng trường hợp cụ thể. □

VỀ GHI ÂM ...

(Tiếp theo trang 44)

dụng biện pháp ngăn chặn, chỉ tiến hành ghi âm, ghi hình có âm thanh đối với những vụ án nhất định; liên ngành tư pháp trung ương cần có hướng dẫn cụ thể trường hợp áp dụng ghi âm, ghi hình có âm thanh, như trường hợp bị can không nhận tội; chứng cứ buộc tội hoàn toàn phụ thuộc vào lời khai nhận của bị can, bị hại, người làm chứng; hoặc vụ án các bị can đổ tội cho nhau...

Thứ tư, đối với địa điểm bắt buộc ghi âm, ghi hình có âm thanh: Nếu thuộc trường hợp bắt buộc ghi âm, ghi hình có âm thanh thì không phụ thuộc vào địa điểm là trụ sở CQĐT, khi đã tiến hành hỏi cung bị can thì bắt buộc phải ghi âm, ghi hình có âm thanh.

Thứ năm, nếu thuộc trường hợp ghi âm, ghi hình khi hỏi cung bị can nhưng ĐTV không thực hiện thì cần xem xét đó là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng hình sự và là căn cứ để trả hồ sơ điều tra bổ sung, có như vậy mới đảm bảo cho việc thực hiện đồng bộ, thống nhất và liên tục việc ghi âm, ghi hình có âm thanh trong quá trình hỏi cung bị can. □