

# BÀN VỀ XỬ LÝ ĐƠN KHỞI KIỆN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH TRONG TRƯỜNG HỢP VỪA CÓ ĐƠN KHỞI KIỆN VỪA CÓ ĐƠN KHIẾU NẠI

● HÀ THỊ HẰNG

## TÓM TẮT:

Xử lý đơn khởi kiện vụ án hành chính là bước khởi đầu quan trọng để xác định tranh chấp có thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án nhân dân bằng một vụ án hành chính hay không. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật về xử lý đơn khởi kiện còn nhiều vướng mắc, đặc biệt là trong trường hợp người khởi kiện vừa có đơn khởi kiện vụ án hành chính, vừa có đơn khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Bài viết tập trung phân tích quy định của pháp luật, đưa ra nhận thức và áp dụng đúng đắn pháp luật trong trường hợp này.

**Từ khóa:** xử lý đơn khởi kiện, vụ án hành chính, đơn khởi kiện, đơn khiếu nại.

## 1. Đặt vấn đề

Khác với hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực lập pháp và tư pháp, quản lý hành chính nhà nước là hoạt động thực thi quyền hành pháp (hoạt động chấp hành và điều hành) được tiến hành chủ yếu bởi hệ thống cơ quan hành chính nhà nước mà đứng đầu là Chính phủ<sup>1</sup>. Đối tượng quản lý của hoạt động này là các tổ chức, cá nhân tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính. Mục tiêu của quản lý hành chính nhà nước là nhằm tác động có tổ chức và điều chỉnh bằng quyền lực nhà nước đối với tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội, duy trì an ninh trật tự và đảm bảo lợi ích công cộng - lợi ích của Nhà nước, lợi ích của xã hội và nhân dân. Do đó, trong quá trình quản lý hành chính nhà nước, chủ thể quản lý có quyền ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính có tính mệnh lệnh đơn phương và bắt

buộc đối tượng quản lý phải thực hiện. Quá trình “tác động” này không thể tránh khỏi những mâu thuẫn, tranh chấp giữa các bên chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính; trong đó tranh chấp phổ biến nhất trong quan hệ pháp luật hành chính chính là tranh chấp giữa: chủ thể quản lý và đối tượng quản lý, khi đối tượng quản lý cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi các chủ thể thực hiện quyền hành pháp. Trong trường hợp này, đối tượng quản lý có thể nộp đơn khởi kiện đến Tòa án nhân dân có thẩm quyền để yêu cầu giải quyết tranh chấp theo trình tự, thủ tục tố tụng hành chính.

Sau khi nhận đơn khởi kiện vụ án hành chính, Chánh án Tòa án phân công một thẩm phán xem xét đơn khởi kiện. Trong thời hạn 3 ngày làm việc kể từ ngày được phân công, thẩm phán phải xem xét đơn khởi kiện và có một trong các quyết định sau: Yêu cầu sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện; Tiến

hành thủ tục thụ lý vụ án theo thủ tục thông thường hoặc theo thủ tục rút gọn; Chuyển đơn khởi kiện cho Tòa án có thẩm quyền và thông báo cho người khởi kiện nếu vụ án thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án khác; Trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện<sup>2</sup>. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật về xử lý đơn khởi kiện còn nhiều vướng mắc, đặc biệt là trong trường hợp người khởi kiện vừa có đơn khởi kiện vụ án hành chính, vừa có đơn khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

## **2. Quy định pháp luật về xác định thẩm quyền trong trường hợp vừa có đơn khởi kiện vừa có đơn khiếu nại**

Theo quy định tại Điều 33 Luật Tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015: “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:

a) Trường hợp 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.

b) Trường hợp người khởi kiện lựa chọn người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết thì Tòa án căn cứ vào quy định tại điểm e khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 trả lại đơn khởi kiện và các tài liệu kèm theo cho người khởi kiện.

Trường hợp hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng người khiếu nại không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại và có đơn khởi kiện vụ án hành chính thì Tòa án xem xét để tiến hành thụ lý vụ án theo thủ tục chung”.

Như vậy, pháp luật hiện hành quy định cơ chế để giải quyết tranh chấp phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước có thể bằng hình thức khiếu nại hành chính (giải quyết bằng thủ tục hành

chính) hoặc khởi kiện hành chính (giải quyết bằng thủ tục tố tụng). Và lựa chọn cơ chế giải quyết nào là quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức khi họ cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi việc ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính của cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền. Tuy nhiên trên thực tiễn, xuất phát từ nhiều lý do khác nhau mà đương sự thực hiện cả 2 hình thức: vừa khởi kiện, vừa khiếu nại; và trong trường hợp này, lựa chọn cơ quan nào có thẩm quyền giải quyết tùy thuộc vào sự lựa chọn của người khởi kiện. Kết quả xử lý đơn khởi kiện trong trường hợp này có thể là Tòa án thụ lý để giải quyết theo thủ tục chung (nếu người khởi kiện lựa chọn giải quyết tranh chấp hành chính bằng Tòa án nhân dân) hoặc trả lại đơn khởi kiện hành chính (nếu người khởi kiện lựa chọn giải quyết tranh chấp bằng con đường khiếu nại hành chính). Vấn đề đặt ra là có phải trong mọi trường hợp, người khởi kiện vừa có đơn khởi kiện, vừa có đơn khiếu nại, Tòa án nhân dân có thẩm quyền đều áp dụng quy định tại Điều 33 để yêu cầu người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết và có văn bản thông báo cho Tòa án hay không? Quy định Điều luật này được thực hiện như thế nào để đảm bảo cách hiểu và áp dụng thống nhất trên thực tế?

Để đảm bảo việc áp dụng thống nhất quy định tại Điều 33 Luật TTHC năm 2015, tác giả đưa ra 2 tình huống như sau:

*Tình huống 1:* Ngày 12/3/2018, bà Nguyễn Thị H nhận được Quyết định thu hồi đất số 04/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân huyện A, tỉnh B về việc thu hồi 20 m<sup>2</sup> đất thổ cư để thực hiện dự án mở rộng đường quốc lộ. Không đồng ý với Quyết định này, ngày 18/3/2018, bà H đã làm đơn khiếu nại đến Ủy ban nhân dân huyện A, tỉnh B để yêu cầu xem xét giải quyết. Đến ngày 20/3/2018, bà H tiếp tục gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân tỉnh B, yêu cầu Tòa án hủy Quyết định thu hồi đất nói trên. Tòa án nhân dân tỉnh B đã giải thích quyền cho bà H và áp dụng Khoản 1 Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để bà H lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp.

*Tình huống 2:* Ngày 12/3/2018, bà Nguyễn Thị H nhận được Quyết định thu hồi đất số 04/QĐ-

UBND của Ủy ban nhân dân huyện A, tỉnh B về việc thu hồi 20 m<sup>2</sup> đất thổ cư để thực hiện dự án mở rộng đường quốc lộ. Không đồng ý với Quyết định này, ngày 18/3/2018, bà H đã làm đơn khiếu nại đến Ủy ban nhân dân huyện A, tỉnh B để yêu cầu xem xét giải quyết. Ngày 25/3/2018, Ủy ban nhân dân huyện A đã thụ lý khiếu nại và thông báo cho bà H biết về việc thụ lý giải quyết khiếu nại. Ngày 15/4/2018, bà H chưa nhận được kết quả giải quyết khiếu nại nên đã gửi đơn khởi kiện ra Tòa án nhân dân tỉnh B, yêu cầu tuyên hủy Quyết định số 04/QĐ-UBND nêu trên. Tòa án nhân dân tỉnh B đã giải thích quyền cho bà H và áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để bà H lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp.

Với 2 tình huống nêu trên, có quan điểm cho rằng Tòa án áp dụng quy định tại Khoản 1 Điều 33 Luật TTHC năm 2015 cho người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp là đúng quy định của pháp luật, bởi lẽ trong cả 2 tình huống, người khởi kiện đều gửi cả đơn khởi kiện đến Tòa án và gửi đơn khiếu nại đến cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết. Để xác định được chính xác khi nào thì cho người khởi kiện được quyền lựa chọn cơ quan giải quyết tranh chấp theo quy định tại khoản 1 Điều 33 Luật TTHC năm 2015, chúng ta phải xác định được thế nào là “đồng thời”? Theo Từ điển Tiếng Việt, đồng thời có nghĩa là xảy ra cùng một lúc<sup>3</sup>. Trong thực tiễn, khái niệm “đồng thời” thường chỉ được xác định một cách tương đối, vấn đề là chúng ta xác định sự tương đối đó như thế nào? Việc áp dụng Khoản 1 Điều 33 Luật TTHC năm 2015 cho người khởi kiện lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp chỉ đúng trong tình huống 1, khi Ủy ban nhân dân huyện A chưa thụ lý khiếu nại để giải quyết. Đối với trường hợp nêu tại tình huống 2, người khởi kiện gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân khi đơn khiếu nại đã được chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thụ lý và đang trong quá trình giải quyết, chưa hết thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại<sup>4</sup> sẽ không thể áp dụng Điều 33 Luật TTHC để người khởi kiện lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp. Bởi lẽ, cơ quan, tổ chức, cá nhân chỉ được quyền khởi kiện vụ án hành chính khi đã hết

thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó<sup>5</sup>. Vì vậy, trong tình huống này, Tòa án nhân dân tỉnh B áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để đương sự lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết là chưa chính xác, vì không đảm bảo tính “đồng thời” và không phù hợp với quy định của Luật Khiếu nại về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại. Theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011, trường hợp người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đang giải quyết khiếu nại và trong thời hạn giải quyết khiếu nại, chỉ khi người khiếu nại rút khiếu nại thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại mới dừng việc giải quyết khiếu nại.

Vì vậy, đương sự được quyền lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết trong trường hợp vừa có đơn khởi kiện vụ án hành chính, đồng thời vừa có đơn khiếu nại chỉ được áp dụng trong trường hợp người khởi kiện đã gửi đơn khiếu nại đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nhưng khiếu nại chưa được thụ lý (đang trong thời gian xử lý đơn khiếu nại) mà gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính đến Tòa án có thẩm quyền. Trường hợp đơn khiếu nại đã được thụ lý và đang trong thời hạn giải quyết khiếu nại mà người khởi kiện gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính, Tòa án không thể áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết để đảm bảo tính phù hợp giữa các quy định của Luật TTHC với các quy định khác của Luật Khiếu nại hay các văn bản pháp luật liên quan. Trong trường hợp này, người khởi kiện chỉ được nộp đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân khi đã hết thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó<sup>6</sup>.

### **3. Áp dụng quy định của pháp luật để xử lý đơn khởi kiện trong trường hợp vừa có đơn khởi kiện, vừa có đơn khiếu nại**

Với nội dung đã trình bày ở phần trên, tùy từng trường hợp mà Tòa án xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính khác nhau, cụ thể như sau:

- Trường hợp đơn khiếu nại chưa được cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thụ lý, Tòa án áp dụng Điều 33 Luật TTHC năm 2015 để đương sự lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Nếu 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:

*“a) Trường hợp 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;*

*b) Trường hợp người khởi kiện lựa chọn người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết thì Tòa án căn cứ vào quy định tại điểm e khoản 1 Điều 123 Luật TTHC trả lại đơn khởi kiện và các tài liệu kèm theo cho người khởi kiện”<sup>7</sup>.*

- Trường hợp đơn khiếu nại đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thụ lý, đang trong thời hạn giải quyết khiếu nại mà tiếp tục gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án: Tòa án phải trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính cho người khởi kiện theo quy định tại Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Trường hợp này, Tòa án áp dụng điểm a khoản 1 Điều 123 “người khởi kiện không có quyền khởi kiện” để trả lại đơn khởi kiện cho đương sự; bởi lẽ, theo quy định tại khoản 1 Điều 115 Luật TTHC năm 2015 về “quyền khởi kiện vụ án hành chính”: Cơ quan, tổ chức, cá nhân

có quyền khởi kiện vụ án đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc trong trường hợp không đồng ý với quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết, nhưng hết thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó. Như vậy, nếu người khởi kiện đã lựa chọn thủ tục khiếu nại thì chỉ được quyền khởi kiện trong trường hợp: (1) Khi đã hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà khiếu nại không được giải quyết; (2) Khiếu nại đã được giải quyết nhưng không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó.

#### **4. Kết luận**

Như vậy, qua 2 tình huống thực tiễn về xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính trong trường hợp vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện, kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện các quy định của pháp luật theo hướng quy định cụ thể hơn về quyền khởi kiện vụ án hành chính; điều kiện khởi kiện vụ án hành chính; làm rõ các trường hợp trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính. Trên cơ sở đó, đảm bảo tính khả thi và thống nhất trong việc áp dụng pháp luật TTHC nói chung và các quy định về xử lý đơn khởi kiện nói riêng, kịp thời bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền ■

#### **TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:**

<sup>1</sup>Điều 94 Hiến pháp năm 2013: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”.

<sup>2</sup>Điều 121 Luật TTHC năm 2015

<sup>3</sup>Từ điển Tiếng Việt (2008)-NXB Hồng Đức, tr.296.

<sup>4</sup>Điều 28 - Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý”

<sup>5</sup>Khoản 1 Điều 115 Luật TTHC năm 2015

<sup>6</sup>Khoản 1 Điều 115 Luật TTHC năm 2015

<sup>7</sup>Điều 33 Luật TTHC năm 2015

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Quốc hội (2015). *Luật Tổ tụng hành chính năm 2015*.
2. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao - Tòa án nhân dân tối cao (2016). *Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSTC-TANDTC ngày 31/8/2016 quy định việc phối hợp giữa Viện Kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC*.
3. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2021). *Báo cáo sơ kết 5 năm thi hành Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 trong ngành Kiểm sát nhân dân*.

**Ngày nhận bài: 2/10/2021**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 2/11/2021**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 12/11/2021**

*Thông tin tác giả:*

**NCS. HÀ THỊ HẰNG**

**Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội**

**HANDLING ADMINISTRATIVE PETITIONS  
WHEN THE PETITIONER NOT ONLY FILES  
AN ADMINISTRATIVE PETITION BUT ALSO MAKES  
A LEGAL COMPLAINT**

● **PhD. HA THI HANG**

Hanoi Procuratorate University

**ABSTRACT:**

Handling an administrative petition is the first important step in determining whether a dispute is under the jurisdiction of the People's Court for an administrative case or not. However, the fact shows that the handling of petitions faces many obstacles, especially when the petitioner not only file his or her administrative petition but also makes a legal complaint to state agencies. This paper analyzes provisions on this above-mentioned case and presents how to correctly solve the case.

**Keywords:** handling petitions, administrative cases, petition, legal complaints, concurrently.