

THẨM QUYỀN CỦA TÒA ÁN ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH CÁ BIỆT CỦA CƠ QUAN, TỔ CHỨC

Nguyễn Biên Thùy*

**Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao*

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Thẩm quyền của Tòa án; quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức; Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 22/9/2021
Biên tập : 18/10/2021
Duyệt bài : 20/10/2021

Article Infomation:

Keywords: Jurisdiction of the Court Court, individual decisions by authorities, institutions; the Civil Procedure Code of 2015.

Article History:

Received : 22 Sep. 2021
Edited : 18 Oct. 2021
Approved : 20 Oct. 2021

Tóm tắt:

Điều 34 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định thẩm quyền của Tòa án đối với quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức. Thẩm quyền của Tòa án còn là căn cứ pháp lý để công dân, cơ quan, tổ chức được quyền đòi hỏi Tòa án bảo vệ quyền khi bị xâm phạm. Thẩm quyền của Tòa án đối với việc xem xét hủy quyết định cá biệt còn là quy định để kiểm soát quyền lực hành chính đối với cơ quan hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự. Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày, phân tích quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 về thẩm quyền của Tòa án đối với quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức; chỉ ra những bất cập trên thực tế và đưa ra kiến nghị.

Abstract:

The Article of the Civil Procedure Code of 2015 stipulates the jurisdiction of the Court toward the individual decisions by authorities, institutions. Jurisdiction of the Court is a legal ground for citizens, authorities and institutions to request the Court to protect their infringed rights. The jurisdiction of the Court in considering whether to revoke the individual decisions is also a provision to control the administrative power over administrative authorities in order to protect the legitimate rights and interests of the related parties. Within the scope of this article, the author provides discussions and analysis of the provisions of the Civil Procedure Code of 2015 on the jurisdiction of the Court for individual decisions of authorities, institutions and also gives out the inadequacies in practical enforcement and a number of recommendations accordingly.

1. Quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 về thẩm quyền của Tòa án đối với quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức

Điều 34 Bộ luật Tố tụng dân sự (TTDS) năm 2015 quy định về thẩm quyền của Tòa án đối với quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức như sau:

“ 1. Khi giải quyết vụ việc dân sự, Tòa án có quyền hủy quyết định cá biệt trái

pháp luật của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong vụ việc dân sự mà Tòa án có nhiệm vụ giải quyết.

4. Thẩm quyền của cấp Tòa án giải quyết vụ việc dân sự trong trường hợp có xem xét việc hủy quyết định cá biệt quy định tại khoản 1 Điều này được xác định theo quy định tương ứng của Luật tố tụng hành chính

về thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp huyện, Tòa án nhân dân cấp tỉnh”.

Như vậy, thẩm quyền của cấp Tòa án giải quyết vụ việc dân sự trong trường hợp có xem xét việc hủy quyết định cá biệt quy định tại Điều này được xác định theo quy định tương ứng của Luật Tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật TTHC) về thẩm quyền của Tòa án nhân dân (TAND) cấp huyện, TAND cấp tỉnh.

Điều 31 và Điều 32 Luật TTHC quy định về thẩm quyền của TAND cấp huyện, TAND cấp tỉnh giải quyết đối với những khiếu kiện quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HCHV). Theo đó, TAND cấp huyện có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện QĐHC, HVHC của cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đó, trừ QĐHC, HVHC của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện.

Trên cơ sở quy định của Bộ luật TTDS năm 2015, Tòa án nhân dân tối cao (TANDTC) đã ban hành Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 (Giải đáp số 02) hướng dẫn áp dụng Điều 43 Bộ luật TTDS năm 2015 như sau:

“Khi giải quyết vụ việc dân sự có liên quan đến quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức thì Tòa án *phải xem xét, đánh giá về tính hợp pháp* của quyết định cá biệt đó.

- Trường hợp quyết định cá biệt rõ ràng trái pháp luật xâm phạm quyền, lợi ích hợp

pháp của đương sự và phải hủy quyết định đó mới bảo đảm giải quyết đúng đắn vụ việc dân sự mà việc hủy đó không làm thay đổi thẩm quyền giải quyết vụ việc dân sự thì Tòa án đang giải quyết vụ việc dân sự tiếp tục giải quyết và xem xét hủy quyết định đó.

- Trường hợp xem xét hủy quyết định đó dẫn đến thay đổi thẩm quyền giải quyết vụ việc dân sự xác định theo quy định tương ứng của Luật TTHC về thẩm quyền giải quyết của TAND cấp tỉnh thì TAND cấp huyện đang thụ lý giải quyết vụ việc dân sự phải chuyển thẩm quyền vụ việc cho Tòa án nhân dân cấp tỉnh giải quyết và xem xét hủy quyết định đó.

- Trường hợp giải quyết vụ việc dân sự có liên quan đến quyết định cá biệt nhưng không cần thiết phải hủy quyết định cá biệt đó và việc không hủy quyết định đó vẫn bảo đảm giải quyết đúng đắn vụ việc dân sự thì Tòa án đang giải quyết vụ việc dân sự tiếp tục giải quyết”.

Hướng dẫn trên cho thấy, việc có chuyển vụ việc dân sự cho Tòa án khác giải quyết hay không là tùy thuộc vào việc khả năng có phải hủy quyết định cá biệt trái pháp luật hay không. Nếu việc hủy đó dẫn đến sự thay đổi về thẩm quyền thì mới chuyển vụ việc dân sự cho Tòa án có thẩm quyền, nếu thấy rằng không cần thiết phải hủy quyết định cá biệt mà vẫn bảo đảm giải quyết đúng đắn vụ việc dân sự thì Tòa án đang giải quyết vụ việc dân sự sẽ tiếp tục giải quyết.

Tác giả cho rằng, Giải đáp số 02 cũng chưa rõ ràng. Bởi lẽ, việc xem xét về tính hợp pháp của quyết định cá biệt làm cơ sở xác định thẩm quyền có hủy hay không hủy

quyết định cá biệt để cân nhắc việc chuyển vụ việc dân sự cho Tòa án theo quy định về thẩm quyền, hay là nếu có xem xét việc hủy quyết định cá biệt là phải xác định về thẩm quyền của Tòa án mà không cần xác định có hủy hay không hủy quyết định cá biệt đó. Điều này có thể dẫn đến tình trạng các Tòa án áp dụng Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015 không thống nhất. Ví dụ dưới đây là minh chứng cụ thể:

Ngày 14/01/2020, nguyên đơn - Ông Lý Kim H và bà Võ Thị Thanh N (ông bà) quản lý sử dụng và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (diện tích 5.250,1m² thửa 01, tờ bản đồ số 54 đất tọa lạc tại xã T, huyện CT, tỉnh BT ngày 20/3/2011) đã khởi kiện yêu cầu Tòa án huyện CT, tỉnh BT hủy giấy thỏa thuận chuyển nhượng tài sản vào ngày 20/11/2012 giữa ông bà với bị đơn – Công ty Cổ phần xăng dầu dầu khí S (Công ty) và ông bà trả cho Công ty số tiền 446.460.000 đồng (biết rằng trong đơn khởi kiện ông bà có thông tin cuối năm 2019, ông bà có yêu cầu UBND xã T giải quyết tranh chấp với Công ty nhưng hòa giải không thành).

Bị đơn đã phản đối yêu cầu của nguyên đơn và đề nghị Tòa án công nhận thỏa thuận chuyển nhượng tài sản ngày 20/11/2012 và buộc ông H và bà N ký kết hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất và công chứng hợp đồng này để Công ty hoàn thành thủ tục kê khai, đăng ký chủ sở hữu quyền sử dụng đất diện tích 637,8m².

Ngoài ra, trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án, ngày 06/3/2020, bị đơn đã có đơn phản tố yêu cầu Tòa án *Đề nghị hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số CR 326557 ngày 09/5/2019 do Sở Tài Nguyên*

và Môi trường tỉnh BT cấp cho đồng sở hữu người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan - ông Lý Kim H, Lý Hoàng D và Lý Phước V.

Tiếp đến, ngày 14/9/2020, bị đơn đã có đơn yêu cầu chuyển thẩm quyền - lên Tòa án nhân dân tỉnh BT giải quyết sơ thẩm vì cho rằng vụ án có xem xét hủy quyết định cá biệt của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh BT cấp.

Theo quy định của khoản 4 Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015, Điều 31, Điều 32 Luật TTHC, vụ án nêu trên phải được chuyển cho TAND tỉnh BT giải quyết theo thẩm quyền. Tuy nhiên, trường hợp TAND cấp huyện vẫn giải quyết theo hướng dẫn của Giải đáp số 02, vì thấy rằng không cần thiết phải hủy quyết định vì QĐHC cá biệt không trái pháp luật, nếu bị đơn sau đó lại kháng cáo, thì có các khả năng xảy ra là:

- Tòa án cấp phúc thẩm thấy việc Tòa án cấp sơ thẩm vẫn tiếp tục giải quyết mà không chuyển là có căn cứ sẽ giữ nguyên bản án sơ thẩm. Trong tình huống này, nếu sau đó bị đơn lại khiếu nại và có căn cứ để người có thẩm quyền kháng nghị giám đốc thẩm thì vẫn có khả năng bản án sơ thẩm và phúc thẩm bị Hội đồng xét xử giám đốc thẩm tuyên hủy để giải quyết lại từ ban đầu;

- Căn cứ Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015, Điều 31, Điều 32 Luật TTHC, Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận kháng cáo của bị đơn, hủy bản án sơ thẩm để chuyển vụ án lên TAND tỉnh giải quyết theo thủ tục sơ thẩm. Giả sử sau khi xét xử sơ thẩm lần 2 mà đương sự lại kháng cáo thì vụ án lại được chuyển tiếp cho Tòa án cấp cao giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

Trong một diễn biến khác, nếu TAND cấp huyện xét thấy bị đơn có yêu cầu hủy quyết định cá biệt của cơ quan hành chính cấp tỉnh, căn cứ khoản 4 Điều 34, Điều 31, Điều 32 Luật TTHC để chuyển vụ án lên TAND tỉnh giải quyết. Nhưng khi đó, TAND tỉnh thấy rằng quyết định cá biệt bị yêu cầu hủy là không có căn cứ, thuộc thẩm quyền của TAND cấp huyện nên lại chuyển cho TAND huyện giải quyết (theo hướng dẫn của Giải đáp số 02).

Như vậy, quy định của khoản 4 Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015 để vụ việc dân sự có xem xét hủy quyết định cá biệt phải xác định thẩm quyền của Tòa án theo quy định tương ứng của Luật TTHC là chưa thực sự hợp lý, dẫn đến thực tiễn giải quyết vụ việc lòng vòng, không hiệu quả. Bên cạnh đó, quy định của khoản 4 Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015 còn không phù hợp với thực tiễn vì những lý do sau:

Thứ nhất, nhu cầu thực tiễn vụ việc dân sự có yêu cầu hủy quyết định cá biệt trái pháp luật là quá lớn.

Qua thực tiễn xét xử, đại đa số các vụ án về tranh chấp quyền sử dụng đất hoặc có liên quan đến quyền sử dụng đất trước, sau đều sẽ có yêu cầu hủy quyết định cá biệt là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trong khi đó, việc yêu cầu thường phát sinh vào nhiều thời điểm khác nhau, có khi yêu cầu hủy xảy ra sau khi Tòa án thụ lý vụ án, có khi lại yêu cầu sau thời điểm mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ; nhiều trường hợp đương

sự lại yêu cầu ngay tại phiên tòa sơ thẩm, thậm chí ngay tại phiên tòa phúc thẩm phát sinh việc xem xét về thẩm quyền của cấp Tòa án dẫn đến phải chuyển án hoặc phải hủy bản án để giải quyết lại từ đầu, đưa cơ quan, tổ chức đã ban hành quyết định cá biệt trái pháp luật vào tham gia tố tụng và để bảo đảm theo đúng thẩm quyền của cấp Tòa án.

Thứ hai, tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ của Tòa án cấp quận, huyện đã đủ điều kiện để tăng thẩm quyền.

Xét về bộ máy của cấp Tòa án, TAND cấp huyện hiện nay đều được tăng cường thẩm quyền giải quyết các vụ việc nên nhân sự được tăng cường, cơ sở vật chất được đầu tư tương đối bảo đảm thực hiện nhiệm vụ (mỗi TAND cấp huyện bình quân trên 10 thẩm phán, gần bằng thẩm phán của cấp tỉnh)¹. Nếu mỗi Tòa án cấp huyện thụ lý, giải quyết số vụ việc dân sự có xem xét việc hủy quyết định cá biệt trái pháp luật của cơ quan, tổ chức theo thủ tục sơ thẩm mà không cần phải chuyển thẩm quyền theo tố tụng hành chính thì đều bảo đảm thực hiện tốt nhiệm vụ.

Thứ hai, Tòa án cấp tỉnh phải xem xét hủy quyết định cá biệt trái pháp luật sẽ khó bảo đảm nhân sự và tài chính để thực hiện nhiệm vụ.

Tác giả cho rằng, nếu phải chuyển thẩm quyền vụ việc dân sự có xem xét hủy quyết định cá biệt trái pháp luật của cơ quan, tổ chức thì TAND cấp tỉnh khó có thể bảo đảm

¹ Đơn cử năm 2020, TAND hai cấp tỉnh Bến Tre có 114 Thẩm phán, trong đó TAND tỉnh có 13 Thẩm phán, TAND cấp huyện (09 đơn vị) có 101 Thẩm phán, bình quân mỗi TAND cấp huyện có 11 Thẩm phán.

nhân sự để thi hành nhiệm vụ². Bởi lẽ, trên thực tế, số lượng vụ việc dân sự có xem xét hủy quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp tỉnh là rất lớn³, thường lại là án có tính chất rất phức tạp (các án tranh chấp quyền sử dụng đất sẽ đổ dồn về cấp tỉnh, các QĐHC, HVHC của UBND huyện, Chủ tịch UBND huyện cũng đổ dồn về Tòa án cấp tỉnh); theo đó, trình tự tố tụng bị chậm lại, việc tiếp cận công lý của người dân chịu nhiều ảnh hưởng tiêu cực và bất lợi.

2. Kiến nghị

Thực tiễn cho thấy, việc xem xét yêu cầu hủy quyết định cá biệt trái pháp luật của cơ quan, tổ chức trong quá trình Tòa án giải quyết vụ việc dân sự là rất phổ biến. Để bảo đảm cho Tòa án các cấp có điều kiện giải quyết khách quan, toàn diện, dứt điểm vụ việc dân sự thì thẩm quyền của cấp Tòa án cần phải ưu tiên theo quy định của pháp luật TTDS. Nói cách khác, không thể chỉ vì phải xem xét hủy quyết định cá biệt trái pháp luật của cơ quan, tổ chức mà phải thay đổi thẩm quyền giải quyết theo TTHC, lấy yếu tố phụ, kéo theo làm thay đổi thẩm quyền

cả một vụ việc dân sự đã và đang được Tòa án thụ lý giải quyết là không hợp lý, chưa đảm bảo được tính ổn định - không thay đổi thẩm quyền của Tòa án mà pháp luật TTDS đã quy định.

Để tháo gỡ được khó khăn trong thực tiễn giải quyết vụ việc dân sự tại Tòa án, bảo đảm nguyên tắc vụ việc dân sự phải được giải quyết theo TTDS, thuận lợi không những cho Tòa án các cấp mà còn bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự, tạo thuận lợi cho người dân tiếp cận công lý, chấm dứt câu chuyện vướng mắc về thẩm quyền, tác giả cho rằng, cần sửa đổi khoản 4 Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015 theo hướng thay viện dẫn theo quy định của Bộ luật TTHC bằng viện dẫn theo quy định của Bộ luật TTDS. Theo đó, khoản 4 Điều 34 Bộ luật TTDS năm 2015 cần được sửa đổi như sau: “*Thẩm quyền của cấp Tòa án giải quyết vụ việc dân sự trong trường hợp có xem xét việc hủy quyết định cá biệt quy định tại khoản 1 Điều này được xác định theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự*” ■

² Đơn cử năm 2020, TAND tỉnh Bến Tre thụ lý 806 vụ án các loại, với 13 Thẩm phán thì bình quân mỗi Thẩm phán phải giải quyết 62 vụ án các loại, tương ứng 5,2 vụ/tháng, gần tương đương định mức quy định của Tòa án nhân dân tối cao là 72 vụ việc/năm. Trong đó, án dân sự (gồm các vụ, việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh thương mại, lao động) là 568 vụ việc, với 06 Thẩm phán (kể cả Thẩm phán là lãnh đạo đơn vị) được phân công tham gia giải quyết thường xuyên, thì bình quân mỗi Thẩm phán giải quyết hơn 94 vụ, cao hơn 150% định mức quy định của Tòa án nhân dân tối cao. Riêng 51 vụ án tranh chấp đất đai (gồm tranh chấp quyền sử dụng đất, tranh chấp thừa kế quyền sử dụng đất, tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất, ... mà có đương sự ở nước ngoài) có yêu cầu hủy quyết định cá biệt được thụ lý giải quyết theo thủ tục sơ thẩm thì thuộc Tòa Dân sự với 02 Thẩm phán, bình quân mỗi Thẩm phán giải quyết 25,5 vụ/năm (Báo cáo số 14/BC-TA ngày 07/01/2021 về tình hình thực hiện nhiệm vụ công tác năm 2020 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm năm 2021 của TAND hai cấp tỉnh Bến Tre).

³ Đơn cử năm 2020, TAND hai cấp tỉnh Bến Tre đã thụ lý là 1.882 vụ án tranh chấp đất đai hoặc tranh chấp có liên quan đến đất đai (án đất đai), chiếm 20,5% vụ việc dân sự (9.183) đã thụ lý. Nếu giao 824 vụ án tranh chấp đất đai có yêu cầu hủy quyết định cá biệt của 9 TAND cấp huyện về Tòa Dân sự TAND tỉnh Bến Tre để giải quyết theo thủ tục sơ thẩm thì số lượng sẽ là 875 vụ (51 vụ của TAND cấp tỉnh + 824 vụ việc của 09 TAND cấp huyện), với 06 Thẩm phán được phân công tham gia giải quyết thường xuyên, thì mỗi Thẩm phán giải quyết 145 vụ/năm, cao hơn 2 lần định mức quy định của Tòa án nhân dân tối cao; nếu chỉ giao cho 02 Thẩm phán của Tòa Dân sự thì mỗi Thẩm phán phải giải quyết 437,5 vụ/năm, tương ứng 36,5 vụ/tháng, gấp 6 lần định mức quy định của Tòa án nhân dân tối cao, chưa kể phải giải quyết theo thủ tục sơ thẩm, phức tạp những loại tranh chấp dân sự khác (Báo cáo số 14/BC-TA ngày 07/01/2021 về tình hình thực hiện nhiệm vụ công tác năm 2020 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm năm 2021 của TAND hai cấp tỉnh Bến Tre).