

KINH NGHIỆM PHÁT HIỆN VI PHẠM TRONG QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH, HÀNH VI HÀNH CHÍNH

TRẦN THÚY HÀNG*

Để giải quyết đúng pháp luật đối với yêu cầu của người khởi kiện, đòi hỏi cơ quan tố tụng, người tiến hành tố tụng phải xem xét, đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện. Từ thực tiễn công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, tác giả chia sẻ những kinh nghiệm phát hiện vi phạm, sai sót trong các quyết định hành chính, việc thực hiện hành vi hành chính, từ đó đề xuất, kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng công tác này.

*Từ khóa: Quyết định hành chính; hành vi hành chính; vụ án hành chính.
Nhận bài: 10/12/2021; biên tập xong: 29/12/2021; duyệt bài: 08/01/2022.*

1. Đối với quyết định hành chính

Để phát hiện vi phạm trong quyết định hành chính bị khởi kiện, Kiểm sát viên cần xem xét và đánh giá trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành quyết định hành chính; xem xét về nội dung của quyết định hành chính bị khởi kiện. Cụ thể:

- *Xem xét về thẩm quyền ban hành quyết định hành chính:* Trong quản lý hành chính nhà nước, để giải quyết các công việc cụ thể phát sinh trong từng lĩnh vực, pháp luật quy định rõ chủ thể nào được phép thực hiện hoạt động và tương ứng với nội dung này là thẩm quyền ban

hành quyết định hành chính để giải quyết công việc đó. Trên thực tế, các quyết định hành chính vi phạm về thẩm quyền thường được ban hành trong các trường hợp như: Chủ thể ban hành quyết định hành chính đã thực hiện công việc không thuộc chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của mình; chủ thể ban hành quyết định hành chính đã thực hiện công việc thuộc chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của mình nhưng đã vượt quá giới hạn thẩm quyền được pháp luật quy định. Điển hình

* Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Nghệ An.

thường gặp là vi phạm thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Theo quy định tại các điều 17, 18, 21 Luật khiếu nại năm 2011 thì thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại là của Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã, Chủ tịch UBND cấp huyện và Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, nhiều quyết định hành chính thể hiện người ký quyết định giải quyết khiếu nại là Phó chủ tịch UBND cấp xã, UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh và ký thay mặt UBND do việc xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại là UBND cấp xã, UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh là không đúng quy định.

Vì vậy, khi đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, Kiểm sát viên cần đối chiếu với các quy định liên quan để xác định có hay không việc vi phạm về thẩm quyền ban hành quyết định hành chính đó, cụ thể:

- *Xem xét về trình tự, thủ tục và hình thức ban hành quyết định hành chính:* Trình tự, thủ tục ban hành đặt ra đối với quyết định hành chính bao gồm: Quyết định hành chính được ban hành đúng thời hiệu, thời hạn được pháp luật quy định; quyết định hành chính được ban hành đúng trình tự, thủ tục được pháp luật đặt ra đối với nội dung cụ thể của công việc cần giải quyết. Ví dụ: Quá trình giải quyết khiếu nại phải “đối thoại” với người khiếu nại trước khi ra quyết định giải quyết khiếu nại; phải thực hiện thủ tục niêm yết công khai danh sách đối tượng được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong thời hạn quy định của

pháp luật đất đai. Về hình thức ban hành quyết định hành chính, pháp luật yêu cầu: Quyết định hành chính phải được ban hành đúng tên gọi quy định, được trình bày theo đúng yêu cầu về thể thức văn bản bao gồm cả thủ tục ký và đóng dấu xác nhận chữ ký.

Việc đánh giá tính hợp pháp về trình tự, thủ tục và hình thức quyết định hành chính trong nhiều trường hợp thường xảy ra tranh luận trong quá trình áp dụng pháp luật. Về cơ bản, các quyết định hành chính phải tuân thủ đầy đủ các yêu cầu về trình tự, thủ tục và hình thức ban hành. Tuy nhiên, trên thực tế, trong trường hợp quyết định hành chính ban hành chỉ vi phạm về hình thức và không ảnh hưởng đến nội dung áp dụng pháp luật thì việc đánh giá tính hợp pháp của những quyết định hành chính này cần phải cân nhắc, tránh việc giải quyết mang tính hình thức. Ví dụ: Đối với việc giải quyết khiếu nại không ban hành quyết định giải quyết khiếu nại mà ban hành dưới các dạng công văn, thông báo... thì về nguyên tắc là sai hình thức văn bản giải quyết khiếu nại và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại theo quy định tại các điều 18, 29, 30, 31, 38, 39 Luật khiếu nại năm 2011. Tuy nhiên, nếu nội dung việc giải quyết khiếu nại đảm bảo đúng quy định pháp luật thì không nhất thiết phải hủy văn bản đó mà quá trình giải quyết, Kiểm sát viên nhận định và đề nghị cơ quan đã giải quyết khiếu nại rút kinh nghiệm; đồng thời tổng hợp để kiến nghị phòng ngừa vi phạm pháp luật.

Đối với những quyết định hành chính mặc dù chỉ vi phạm về trình tự thủ tục ban hành, nhưng ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân thì lại cần xem xét hủy bỏ. Ví dụ: Vụ án hành chính sơ thẩm giữa người khởi kiện là ông Đặng Văn T, người bị kiện là UBND huyện Đ. Căn cứ vào các tài liệu thu thập được và trình bày của các đương sự thấy rằng quá trình thực hiện dự án nâng cấp đường quốc lộ đoạn từ thị trấn Đ đến dốc L xã T, huyện Đ, UBND huyện Đ không thực hiện đúng trình tự, thủ tục thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng như: Không giao thông báo thu hồi đất, quyết định thu hồi đất cho người có đất bị thu hồi; không phát tờ khai cho người có đất bị thu hồi kê khai; khi tiến hành kiểm đếm, lập biên bản xác định giá trị bồi thường nhưng không có mặt của chủ sở hữu tài sản; chỉ trả bồi thường cho hộ ông Đặng Văn T, nhưng ông Đặng Văn S nhận thay mà không có giấy ủy quyền của ông T. Mặc dù xác định chỉ có vi phạm về trình tự thủ tục nhưng vi phạm này ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông Đặng Văn T. Do đó, tại phiên tòa, Kiểm sát viên đã đề nghị và Hội đồng xét xử quyết định chấp nhận hủy các quyết định hành chính theo yêu cầu của người khởi kiện.

- *Xem xét về nội dung quyết định hành chính:* Nội dung của quyết định trong các vụ án hành chính rất đa dạng, liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước. Do đó, quá trình kiểm sát giải quyết vụ án hành chính, Kiểm sát viên phải nghiên

cứ kỹ về lĩnh vực liên quan để phát hiện được vi phạm trong quyết định hành chính bị khởi kiện. Trên thực tế, quyết định hành chính ban hành có nội dung không đúng quy định pháp luật, thường dưới các dạng sau: Quyết định hành chính được ban hành căn cứ vào các quy định của pháp luật không còn hiệu lực thi hành hoặc chưa có hiệu lực thi hành ở thời điểm ban hành quyết định hành chính đó; quyết định hành chính được ban hành căn cứ vào các quy định của văn bản quy phạm pháp luật trái với văn bản quy phạm pháp luật về lĩnh vực có liên quan có hiệu lực pháp lý cao hơn; quyết định hành chính được ban hành trên cơ sở áp dụng pháp luật không phù hợp với các tình tiết liên quan của vụ việc và đây là trường hợp khá phổ biến trong thực tế giải quyết.

2. Đối với hành vi hành chính

Về cơ bản, các yêu cầu hợp pháp đối với các hành vi hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính không có sự khác biệt so với yêu cầu hợp pháp đối với các quyết định hành chính như đã phân tích ở trên. Có những điểm khác biệt cần lưu ý khi xem xét vấn đề này so với các quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện như sau:

- *Xem xét về thẩm quyền thực hiện hành vi hành chính:* Các quy định pháp luật xác định cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tổ chức khác và những người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó là chủ thể của các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Tuy vậy, sự phức tạp của việc đánh giá yêu cầu hợp pháp đối với hành vi

hành chính thể hiện ở chỗ phải xác định rõ trong trường hợp nào chủ thể của hành vi là cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tổ chức khác hay là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này.

Trong tự quyết định hành chính, thực tế, các hành vi hành chính vi phạm về thẩm quyền thường là các trường hợp sau: Chủ thể hành vi hành chính đã thực hiện công việc không liên quan đến nhiệm vụ, công vụ của mình; chủ thể hành vi hành chính đã thực hiện công việc liên quan đến nhiệm vụ, công vụ của mình nhưng đã vượt quá giới hạn thẩm quyền (vượt quyền); chủ thể hành vi hành chính đã lạm quyền trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình.

Do đó, quá trình kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính, khi đánh giá chủ thể thực hiện hành vi hành chính có phải là chủ thể có thẩm quyền được thực hiện hành vi đó hay không, Kiểm sát viên cần căn cứ vào các quy định pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật xác định nhiệm vụ, công vụ của chủ thể liên quan. Ngoài ra, cần chú ý xem xét, đánh giá văn bản áp dụng pháp luật đó hợp pháp hay không và trên cơ sở đó xác định được chủ thể có liên quan được phép thực hiện nhiệm vụ, công vụ đó hay không.

Hành vi hành chính thực hiện nhiệm vụ, công vụ phải được tiến hành đúng thời hạn, thời hiệu pháp luật quy định; phải tiến hành theo đúng trình tự về thời gian và không gian được pháp luật quy định.

Về hình thức thực hiện, một số loại hành vi hành chính được thể hiện dưới

hình thức văn bản (không phải là văn bản quyết định hành chính). Đối với những loại hành vi này, pháp luật cũng có thể đưa ra những yêu cầu đối với văn bản là kết quả của việc thực hiện hành vi hành chính như tên gọi, thể thức trình bày... Vì vậy, chủ thể thực hiện hành vi hành chính trong những trường hợp này cũng cần đáp ứng đầy đủ các yêu cầu về hình thức nên Kiểm sát viên khi xem xét, đánh giá tính hợp pháp của hành vi hành chính cần lưu ý để phát hiện vi phạm.

- *Xem xét về nội dung hành vi hành chính:* Hành vi hành chính được coi là đúng quy định pháp luật khi chủ thể của hành vi hành chính đó làm đúng nhiệm vụ, công vụ được pháp luật quy định. Hành vi hành chính có thể được thực hiện bằng hành động hoặc không hành động. Do đó, khi xem xét tính hợp pháp của hành vi hành chính, Kiểm sát viên cần lưu ý xem xét, đánh giá tương ứng với hai phương thức này để phát hiện vi phạm của hành vi hành chính bị khởi kiện.

- *Đối với hành vi không thực hiện nhiệm vụ, công vụ:* Nếu có đầy đủ căn cứ pháp luật để khẳng định rằng cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền phải có nghĩa vụ thực hiện nhiệm vụ, công vụ đó thì việc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ này là trái pháp luật. Ngược lại, nếu có đầy đủ cơ sở pháp luật để khẳng định rằng cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền không có nghĩa vụ thực hiện nhiệm vụ,

công vụ đó thì việc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ này là đúng quy định pháp luật.

Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng trên thực tế, các quy định pháp luật thường xác định trách nhiệm thông báo hoặc nêu rõ lý do của việc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người có thẩm quyền cho các đối tượng có liên quan. Do đó, việc không thực hiện trách nhiệm được xác định là căn cứ để đánh giá hành vi hành chính (không thực hiện nhiệm vụ, công vụ) của người có thẩm quyền là trái pháp luật.

- *Đối với hành vi thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người có thẩm quyền:* Khi đánh giá về yêu cầu hợp pháp của hành vi thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người có thẩm quyền cần dựa trên cơ sở của các quy định nằm trong các văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật có liên quan. Trên thực tế, hành vi hành chính thực hiện nhiệm vụ, công vụ có nội dung trái pháp luật thường là những hành vi thực hiện trong những trường hợp sau: Hành vi hành chính thực hiện nhiệm vụ, công vụ căn cứ vào các quy định pháp luật không còn hiệu lực thi hành hoặc chưa có hiệu lực thi hành ở thời điểm thực hiện hành vi hành chính đó; hành vi hành chính thực hiện nhiệm vụ, công vụ căn cứ vào các văn bản áp dụng pháp luật không hợp pháp; hành vi hành chính thực hiện nhiệm vụ, công vụ có nội dung trái với nhiệm vụ, công vụ được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật hoặc xác định trong văn bản áp dụng pháp luật.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

Từ thực tiễn công tác, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao kỹ năng phát hiện vi phạm trong các quyết định hành chính, trong việc thực hiện hành vi hành chính như sau:

Một là, tăng cường công tác lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành: Viện trưởng Viện kiểm sát phải trực tiếp phụ trách, thường xuyên kiểm tra đôn đốc, chỉ đạo sâu sát đối với khâu công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính; chú trọng việc phổ biến, quán triệt kịp thời, đầy đủ các văn bản, quy định mới của pháp luật đối với cán bộ, Kiểm sát viên; quán triệt tinh thần phải kiên quyết kiến nghị, kháng nghị khi phát hiện vi phạm của Tòa án; chú trọng công tác kiểm tra, hướng dẫn nghiệp vụ, thông báo rút kinh nghiệm trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính cho Viện kiểm sát cấp dưới. Trong đó, cần quan tâm kiểm tra, hướng dẫn nghiệp vụ đối với những đơn vị mà chất lượng khâu công tác này còn hạn chế; xây dựng và áp dụng cơ chế động viên, khuyến khích, thu hút công chức làm công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính.

Hai là, tăng cường công tác nghiên cứu khoa học và đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính: Mở các lớp tập huấn ngắn hạn hoặc hội thảo theo từng chuyên đề, phù hợp với từng đối tượng. Viện kiểm sát nhân dân cấp trên cần thường xuyên thông báo rút kinh nghiệm, hướng dẫn nghiệp vụ về giải quyết các vụ án hành

chính, tập hợp những vướng mắc trong thực hiện Luật tố tụng hành chính để các Viện kiểm sát cấp dưới nghiên cứu, rút kinh nghiệm.

Bên cạnh đó, cần khuyến khích cán bộ, Kiểm sát viên tự học tập nâng cao kiến thức, trình độ đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ; tăng cường viết bài trao đổi nghiệp vụ (những kinh nghiệm, kỹ năng công tác; những khó khăn, vướng mắc).

Ba là, nâng cao ý thức trách nhiệm, kỹ năng nghiệp vụ: Cán bộ, Kiểm sát viên khi được phân công kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính phải có ý thức trách nhiệm đối với nhiệm vụ được giao; cần có phương pháp nghiên cứu khoa học để tổng hợp, phân tích, đánh giá chứng cứ, tài liệu trong hồ sơ vụ án một cách khách quan, toàn diện. Đặc biệt, là tăng cường trích cứu hồ sơ để nắm nội dung của từng tài liệu, trên cơ sở đó mới phát hiện chính xác vi phạm trong các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện; cần nắm chắc các quy định của pháp luật và các văn bản có liên quan, do việc giải quyết các vụ án hành chính có liên quan đến nhiều loại văn bản pháp luật như lĩnh vực đất đai, lĩnh vực thu hồi, bồi thường, giải phóng mặt bằng, trong khi những văn bản có liên quan đến quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản thì đa dạng, của các thời kỳ khác nhau... Chính vì vậy, mỗi Kiểm sát viên cần thường xuyên cập nhật văn bản pháp luật; có phương pháp nghiên cứu, hệ thống, để nắm vững và tra cứu, vận dụng trong công tác.

Viện kiểm sát nhân dân cấp cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao chú trọng hơn nữa công tác thông báo rút kinh nghiệm đối với các vụ án hành chính bị hủy hoặc sửa. Thông báo rút kinh nghiệm là những tài liệu quý, là cảm nang cho mỗi Kiểm sát viên trong thực hiện nhiệm vụ. Do vậy, Kiểm sát viên cần nghiên cứu kỹ để nâng cao khả năng nhận diện vi phạm trong các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện.

Bốn là, tăng cường quan hệ phối hợp: Tiếp tục duy trì và tăng cường sự phối hợp giữa Viện kiểm sát nhân dân cấp trên với cấp dưới, giữa Viện kiểm sát với Tòa án, các cơ hữu quan khác trong công tác kiểm sát giải quyết án hành chính, trong đó lưu ý các nội dung: Đối với những vụ án mà dư luận quan tâm, cấp ủy chỉ đạo thì trước khi mở phiên tòa, Viện kiểm sát và Tòa án tổ chức họp đánh giá chứng cứ nhằm đảm bảo việc giải quyết vụ án khách quan, toàn diện, có sự thống nhất cao giữa hai ngành; tăng cường phối hợp với Tòa án tổ chức tốt các phiên tòa rút kinh nghiệm, đặc biệt là tổ chức theo cụm hoặc trực tuyến, tổ chức trao đổi rút kinh nghiệm nghiệp vụ để nâng cao kỹ năng nghiệp vụ, chất lượng phiên tòa của Thẩm phán, Kiểm sát viên. Ngoài ra, Viện kiểm sát và Tòa án cùng cấp theo định kỳ hoặc đột xuất cần tổ chức họp liên ngành để cùng bàn bạc, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong quá trình giải quyết án hành chính nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác. □