

# MỘT SỐ KHÍA CẠNH LIÊN QUAN ĐẾN QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH BỊ KIỆN THUỘC THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT CỦA TÒA ÁN THEO PHÁP LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH HIỆN HÀNH

● HOÀNG QUỐC HỒNG

## TÓM TẮT:

Bài viết bàn về các khía cạnh liên quan đến quyết định hành chính và một số bất cập của các quy định pháp luật về quyết định hành chính đối tượng bị kiện và hưởng hoàn thiện.

Từ khóa: Bị kiện, pháp luật, quyết định hành chính, thẩm quyền giải quyết, tòa án, tổ tụng hành chính.

## 1. Đặt vấn đề

Luật Tổ tụng hành chính 2015 được Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 25 tháng 11 năm 2015 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 07 năm 2016. Luật Tổ tụng hành chính, là văn bản pháp luật quan trọng, cơ sở pháp lý cho hoạt động xét xử các vụ án hành chính. Các nhà làm luật khi xây dựng Luật Tổ tụng hành chính bước đầu đã khắc phục được quan niệm cố hữu cho rằng luật chủ yếu chỉ quy định những vấn đề cơ bản (luật khung), còn chi tiết sẽ do các văn bản pháp luật (nghị quyết) của Hội đồng thẩm phán Tòa tối cao ban hành hướng dẫn, giải đáp. Thay đổi đó, cho thấy các quy định trong Luật Tổ tụng hành chính, ban hành đã tương đối cụ thể, chi tiết giảm tải cho Tòa tối cao trong việc giải thích luật. Tuy nhiên, trong Luật Tổ tụng hành chính cũng vẫn còn một số quy định cần phải được làm rõ nhất là đối với các quy định về quyết định hành chính bị kiện. Ngay cả các văn bản pháp luật của Tòa tối cao ban hành, giải thích về vấn đề này cũng không phải lúc nào cũng đáp ứng được yêu cầu, dẫn đến cần phải phân tích, tranh luận, chứng

minh, qua đó đưa ra cách hiểu thống nhất nhằm sửa chữa, bổ sung các quy định hiện hành liên quan đến quyết định hành chính bị kiện, làm cơ sở pháp lý cho thụ lý, xét xử vụ án hành chính ngày càng nhiều, càng phức tạp. Với mục đích như vậy, tác giả chỉ tập trung bàn về quyết định hành chính đối tượng bị kiện.

## 2. Quyết định hành chính bị kiện theo quy định của pháp luật tổ tụng hành chính

Điều 3 Luật Tổ tụng hành chính 2015 quy định:

*"1. Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước 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;*

*2. Quyết định hành chính bị kiện 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"<sup>1</sup>.*

Ngoài ra những "quyết định hành chính thuộc

*đối tượng khởi kiện để yêu cầu tòa án giải quyết vụ án hành chính là văn bản được thể hiện dưới hình thức quyết định hoặc hình thức khác như thông báo, kết luận, công văn... có chứa đựng nội dung của quyết định hành chính được áp dụng một lần đối với một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước...?*

Theo văn bản của Tòa án Nhân dân tối cao giải đáp một số vấn đề về tố tụng hành chính, tố tụng dân sự, tại văn bản này Tòa tối cao viện dẫn khoản 1, khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính 2015 và khoản 16 Điều 3 Luật Đất đai 2013, cho rằng "... Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là quyết định hành chính; nếu thuộc một trong các trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì là đối tượng khởi kiện"<sup>3</sup>.

Các quy định trên, về nguyên tắc xác định quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong các cơ quan tổ chức đó ban hành. Quyết định hành chính bị kiện phải là quyết định hành chính cá biệt (văn bản áp dụng pháp luật). Ngoài ra văn bản dưới hình thức thông báo, kết luận, công văn, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng là đối tượng khởi kiện. Bên cạnh đó, phạm vi quyết định hành chính bị kiện và thẩm quyền thụ lý giải quyết của tòa án về vụ án hành chính tại Điều 30 Luật Tố tụng hành chính 2015 được quy định theo phương pháp loại trừ, các đương sự được khởi kiện đối với các quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, chỉ trừ các loại quyết định về an ninh, quốc phòng, đối ngoại và quyết định hành chính nội bộ. Quy định như vậy là một bước tiến bộ so với việc liệt kê các loại việc quy định trong pháp luật tố tụng hành chính trước đây. Phạm vi đối tượng khởi kiện được quy định trong luật và các văn bản hướng dẫn đã được mở rộng, điều này tạo điều kiện cho cá nhân tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, hay nói một cách khác các quy định này phù hợp với một giai đoạn nhất định của quản lý hành chính nhà nước (trong lúc chờ đợi luật ban hành quyết định hành chính áp dụng). Các đương sự có nhiều cơ hội hơn trong việc yêu cầu tòa án bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của mình khi có tranh chấp hành chính xảy ra. Quyết định hành chính bị kiện phải là quyết định cá biệt thể hiện dưới hình thức văn bản áp dụng pháp luật (một loại quyết định pháp luật), vì vậy phải có các đặc trưng sau:

+ *Thứ nhất*, chủ thể ban hành quyết định hành chính là cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan nhà nước, tổ chức hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành. Chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính cá biệt chủ yếu thuộc về cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính.

+ *Thứ hai*, quyết định hành chính phải mang tính quyền lực nhà nước, thể hiện ở mệnh lệnh cụ thể trong nội dung quyết định buộc cá nhân, tổ chức cụ thể phải thực hiện những hành vi hoặc cấm không được thực hiện những hành vi nhất định.

+ *Thứ ba*, quyết định hành chính phải tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, làm phát sinh, thay đổi chấm dứt một quan hệ pháp luật hành chính cụ thể.

+ *Thứ tư*, quyết định hành chính được thực hiện một lần.

+ *Thứ năm*, quyết định hành chính chủ yếu được ban hành dưới hình thức văn bản với tên gọi là quyết định về một vấn đề cụ thể nào đó.

Có thể khẳng định một quyết định hành chính cá biệt là văn bản áp dụng pháp luật thuộc đối tượng khởi kiện phải đáp ứng đầy đủ các đặc trưng trên và được khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính. Bất kỳ một quyết định hành chính là văn bản do chủ thể có thẩm quyền ban hành thỏa mãn những đặc điểm trên mới là quyết định hành chính cá biệt đối tượng bị khởi kiện.

### **3. Quyết định hành chính bị kiện của cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính ban hành**

Cơ quan hành chính thực hiện hoạt động quản lý thông qua nhiều hình thức khác nhau, một trong những hình thức đó là ban hành quyết định hành chính cá biệt, qua đó quy phạm pháp luật được áp dụng, tác động đến một cá nhân, tổ chức cụ thể. Trường hợp quyết định cá biệt đó trái pháp luật sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp cá nhân, tổ chức, đồng thời sẽ gây ra phản ứng từ phía cá nhân, tổ chức bằng việc khởi kiện ra tòa án yêu cầu bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Theo quy định của pháp luật tố tụng, hầu hết các quyết định hành chính cá biệt do cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính ban hành đều có thể bị kiện, chỉ trừ những quyết định thuộc phạm vi không được phép khởi kiện<sup>4</sup>. Quyết định hành chính cá biệt đối tượng khởi kiện ngoài

mang những đặc điểm như đã phân tích ở trên, ngoài ra còn cho thấy khác với quyết định hành chính quy phạm ở chỗ, quyết định hành chính quy phạm được luật quy định cụ thể về chủ thể có thẩm quyền ban hành, thủ tục ban hành, hình thức thể hiện bằng văn bản với tên gọi cụ thể. Ví dụ: Chính phủ ban hành quyết định hành chính quy phạm dưới hình thức nghị quyết, nghị định, Bộ và cơ quan ngang Bộ ban hành thông tư, UBND các cấp ban hành quyết định<sup>5</sup> Chính vì lẽ đó, ít có sự tranh luận về quyết định hành chính quy phạm. Nếu một chủ thể quản lý nào đó ban hành sai thẩm quyền, thủ tục, hình thức cơ sở để khẳng định ngay văn bản đó trái pháp luật.

Đối với quyết định hành chính cá biệt (văn bản áp dụng) hiện nay chưa có một văn bản quy phạm pháp luật riêng, thống nhất quy định về loại quyết định này, dẫn đến các quy định về quyết định hành chính cá biệt còn quy định tản mạn trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, do nhiều chủ thể ban hành, cấp độ hiệu lực khác nhau, trong các lĩnh vực quản lý hành chính. Cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính trong phạm vi quyền hạn của mình khi ban hành quyết định hành chính cá biệt giải quyết công việc thuộc thẩm quyền, phải dựa trên nhiều văn bản quy phạm khác nhau. Ví dụ: Trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính, để xử phạt vi phạm hành chính của cá nhân, tổ chức vi phạm cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính căn cứ vào Luật xử lý vi phạm hành chính ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính<sup>6</sup>. Trong lĩnh vực đất đai để giải quyết những vấn đề liên quan đến quyền của cá nhân, tổ chức trong lĩnh vực này cơ quan hành chính có thẩm quyền dựa trên cơ sở Luật đất đai, ban hành những quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, quyết định trưng dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất...<sup>7</sup> Để xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức thủ trưởng cơ quan có thẩm quyền trên cơ sở Luật Cán bộ, công chức, nghị định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức ban hành quyết định xử lý kỷ luật<sup>8</sup>. Giải quyết khiếu nại của công dân, cơ quan tổ chức, cá nhân có thẩm quyền căn cứ vào Luật Khiếu nại ra quyết định giải quyết khiếu nại<sup>9</sup>. Như vậy, khi áp dụng các quy phạm pháp luật để giải quyết một công việc thuộc phạm vi thẩm quyền, các chủ thể quản lý hầu hết ban hành quyết định hành chính cá biệt dưới hình thức văn bản áp dụng luật với tên gọi là

quyết định về một vấn đề nào đó theo quy định của pháp luật. Quyết định hành chính cá biệt là một loại quyết định pháp luật thể hiện chủ yếu dưới hình thức văn bản là sản phẩm, của hoạt động xây dựng, ban hành quyết định<sup>10</sup>. Việc quy định quyết định hành chính là văn bản tại kh1, kh2 Đ1 Luật Tố tụng hành chính 2015 và các văn bản hướng dẫn của TANDTC dẫn đến 2 cách hiểu.

- Cách hiểu thứ nhất quyết định hành chính cá biệt được thể hiện bằng nhiều hình thức văn bản khác nhau. Đó là thông báo, kết luận, kiến nghị, công văn, chỉ thị, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất,... Nghĩa là các chủ thể quản lý có thể sử dụng bất kỳ một loại hình thức văn bản nào trong số hình thức văn bản kể trên để áp dụng pháp luật.

- Cách hiểu thứ hai quyết định hành chính cá biệt là một loại quyết định pháp luật thể hiện bằng hình thức văn bản, tên của văn bản áp dụng pháp luật theo quy định của luật hầu hết là quyết định. Thuyết, tuyệt đại đa số các chủ thể quản lý khi giải quyết các công việc cụ thể thuộc quyền hạn của mình trên cơ sở luật thường áp dụng một trong những hình thức phổ biến, đó là ban hành văn bản áp dụng pháp luật (văn bản cá biệt) với tên gọi là quyết định. Rất hiếm khi gặp những quyết định hành chính cá biệt được thể hiện dưới các hình thức văn bản áp dụng luật với tên gọi như hướng dẫn của Tòa tối cao.

Ở một góc độ khác của quản lý, cho thấy khi cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý của mình thường ban hành một số lượng lớn văn bản và chủng loại phong phú. Văn bản do cơ quan hành chính ban hành có thể chia làm 2 nhóm: nhóm văn bản pháp luật (văn bản quy phạm, văn bản áp dụng quy phạm); nhóm văn bản hành chính thông dụng và các văn bản, giấy tờ có giá trị về mặt pháp lý.

- *Nhóm văn bản pháp luật*: Văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính nhân danh nhà nước, sử dụng quyền lực nhà nước ban hành, do vậy luôn thể hiện mệnh lệnh buộc đối tượng liên quan, cụ thể phải chấp hành.

- *Nhóm văn bản hành chính thông dụng và những văn bản, giấy tờ có giá trị pháp lý*: Nhóm văn bản hành chính thông dụng ở đây chủ yếu được cơ quan hành chính ban hành. Văn bản hành chính thông dụng gồm nhiều loại như công văn, công điện, tờ trình, thông báo, báo cáo, kiến nghị.

kết luận, nội quy, đăng ký... việc ban hành văn bản loại này dùng để thực hiện nhiều mục đích khác nhau như giao dịch, chuyển tải thông tin cần truyền đạt trong hoạt động quản lý, công tác giữa các cơ quan nhà nước hành chính nhà nước với nhau, giữa cơ quan hành chính nhà nước với tổ chức và công dân, đặt ra quy tắc xử sự trong nội bộ trong cơ quan. Văn bản hành chính thông dụng được cơ quan hành chính ban hành để hỗ trợ cho hoạt động quản lý hành chính. Văn bản hành chính thông dụng cũng chiếm một tỉ lệ khá lớn trong số các văn bản do chủ thể quản lý ban hành. Ngoài ra các cơ quan hành chính còn ban hành nhiều loại văn bản, giấy tờ có giá trị pháp lý như: giấy tờ tùy thân (chứng minh thư, căn cước) để xác định đặc điểm, nhận dạng nhân thân của một người cụ thể. Văn bản, chứng chỉ là giấy tờ xác nhận một cá nhân đã hoàn thành một quá trình đào tạo, thể hiện trình độ về học vấn, chuyên môn nghiệp vụ thuộc một lĩnh vực nào đó. Giấy tờ về hộ tịch, biên bản vi phạm hành chính xác nhận một sự kiện pháp lý như khai sinh, khai tử, cải chính hồ tịch, hành vi vi phạm hành chính do một cá nhân, tổ chức thực hiện. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giấy tờ về hữu tài sản, giấy phép lái xe... Loại giấy tờ này chứng nhận một loại quyền chủ thể như sở hữu nhà ở, công trình xây dựng gắn liền với đất, quyền sử dụng một diện tích đất, quyền được điều khiển ô tô, phương tiện cơ giới. Loại giấy tờ có giá trị pháp lý được cấp dựa trên các văn bản quy phạm pháp luật và luôn gắn với một chủ thể (cá nhân, tổ chức) nhất định. Văn bản hành chính thông dụng và các giấy tờ có giá trị pháp lý là kết quả của hành vi thực hiện nhiệm vụ, công vụ (hoạt động khác mang tính chất pháp lý) do đối ngũ cán bộ, công chức lập và cấp, những văn bản này không phải là quyết định hành chính. Văn bản hành chính thông dụng, văn bản giấy tờ có giá trị pháp lý, văn bản áp dụng quy phạm pháp luật hành chính tuy đều là văn bản do cơ quan hành chính ban hành nhưng chỉ có văn bản áp dụng quy phạm pháp luật hành chính (hình thức của quyết định hành chính cá biệt) mới trực tiếp làm phát sinh thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp liên quan đến quyền, nghĩa vụ của một đối tượng. Đối với văn bản, giấy tờ có giá trị pháp lý khi ban hành hoặc thu hồi không đúng ảnh hưởng đến quyền lợi ích hợp pháp của một cá nhân, tổ chức thì người có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình.

Những trường hợp chủ thể quản lý đã sử dụng

sai giữa hình thức văn bản áp dụng pháp luật (hình thức thể hiện của quyết định hành chính cá biệt) với văn bản hành chính thông dụng và giấy tờ có giá trị về pháp lý, dẫn đến phức tạp không đáng có trong việc áp dụng luật.

Trở lại với giải đáp của Tòa án nhân dân tối cao cho rằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất một loại quyết định hành chính có thể bị kiện hoàn toàn không chính xác như đã phân tích. Cũng cần nói thêm rằng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chỉ là một loại chứng thư có giá trị pháp lý do cơ quan hành chính có thẩm quyền cấp xác nhận một cá nhân, tổ chức có quyền sử dụng đất vào một mục đích cụ thể do Luật Đất đai quy định. Chứng thư thực chất cũng là giấy chứng nhận, giấy tờ dùng để làm bằng.

Có thể khẳng định, tính mệnh lệnh trong một văn bản là một trong những tiêu chí quan trọng nhất để xác định văn bản đó có phải là một văn bản áp dụng pháp luật một hình thức biểu hiện của một quyết định hành chính cá biệt không. Một quyết định hành chính cá biệt thể hiện dưới hình thức văn bản áp dụng quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính ban hành nếu không mang tính mệnh lệnh, hoàn toàn không có quy tắc hành vi, buộc đối tượng là cá nhân, tổ chức phải thực hiện một hành vi hoặc cấm không được thực hiện một hành vi nào đó thì đó là văn bản hành chính thông dụng hoặc văn bản có giá trị pháp lý. Một văn bản không hội tụ đầy đủ các tiêu chí của một quyết định hành chính cá biệt thì đó là văn bản khuyến khích về nội dung, hình thức. Về phương diện lý luận, không thể giải thích những văn bản đó là quyết định hành chính.

Chức năng quản lý hành chính là chức năng cơ bản, đặc thù của cơ quan hành chính để thực hiện chức năng này của cơ quan hành chính thực hiện nhiều hoạt động khác nhau, một trong những hoạt động đó là ban hành các quyết định hành chính dưới hình thức văn bản pháp luật (văn bản quy phạm pháp luật, văn bản áp dụng quy phạm pháp luật) để đưa pháp luật vào đời sống xã hội. Hoạt động ban hành quyết định hành chính cá biệt còn được các cơ quan chức năng, người có thẩm quyền của cơ quan chức năng thuộc cơ quan hành chính như tổng cục, cục, vụ, thanh tra thuộc Bộ, Cơ quan ngang Bộ, Sở, Phòng, Ban thuộc UBND Tỉnh, Huyện và tương đương ban hành nhằm giải quyết

công việc thuộc thẩm quyền. So sánh 2 loại quyết định hành chính với nhau, quyết định hành chính cá biệt chiếm một số lượng gấp nhiều lần so với quyết định hành chính quy phạm. Thực tế này cho thấy, hoạt động điều hành, chỉ đạo, giải quyết công việc cụ thể thuộc phạm vi thẩm quyền của các cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính, cơ quan chức năng thuộc cơ quan hành chính chiếm phần lớn hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Do nhiều nguyên nhân khác nhau trong hoạt động quản lý cũng dễ dẫn đến có không ít những trường hợp quyết định hành chính cá biệt xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; khi đó tranh chấp hành chính xảy ra với cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính mà các bên không tự giải quyết được. Khởi kiện trong những trường hợp này, là một trong những phương thức do Luật Tố tụng hành chính quy định cho phép cá nhân, tổ chức làm đơn yêu cầu tòa án thụ lý giải quyết bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình. Có thể thấy rằng, quyết định hành chính cá biệt do cơ quan hành chính, cơ quan chức năng thuộc cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong các cơ quan đó ban hành là đối tượng bị khởi kiện nhiều nhất.

#### **4. Quyết định hành chính cá biệt của cơ quan nhà nước khác, các đơn vị lực lượng vũ trang và tổ chức xã hội bị khởi kiện**

Theo quy định của Luật Tố tụng hành chính ngoài cơ quan hành chính, các cơ quan nhà nước được giao thực hiện quản lý hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan đó ban hành quyết định hành chính cá biệt xâm phạm đến quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức cũng có thể bị khởi kiện. Các cơ quan nhà nước được quy định ở đây là Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Tòa án Nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, các cơ quan thuộc một trong các cơ quan trên cũng có thể ban hành quyết định hành chính bị khởi kiện. Trong cơ cấu tổ chức, phân công thực hiện quyền lực nhà nước các cơ quan kể trên không có chức năng quản lý hành chính và các cơ quan chuyên môn thuộc các cơ quan đó cũng như vậy. Vì vậy, quyết định hành chính do những cơ quan, người có thẩm quyền trong những cơ quan này ban hành, chủ yếu để giải quyết những vấn đề mang tính hành chính nội bộ của các cơ quan đó, như: tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động, biệt phái, sắp xếp ngạch công chức, khen thưởng, xử lý kỷ

luật công chức. Trong các quyết định hành chính nội bộ, chỉ có quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức là đối tượng khởi kiện ra tòa. Trong thực tế, hầu như không có quyết định hành chính của người có thẩm quyền trong Quốc hội, HĐND, Tòa án, Viện kiểm sát tác động đến cá nhân, tổ chức ngoài xã hội. Luật Tố tụng hành chính quy định khởi kiện đối với các quyết định hành chính cá biệt do các chủ thể này ban hành gần như không xảy ra trong thực tế.

Cũng theo quy định của Luật Tố tụng hành chính, tổ chức cũng có thể bị kiện. Tổ chức là một khái niệm rộng gồm các tổ chức sau: tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này cũng có thể ban hành quyết định hành chính cá biệt là đối tượng bị khởi kiện. Trước hết cần phải hiểu, các tổ chức xã hội khi tham gia vào các quan hệ pháp luật chỉ nhân danh tổ chức mình là chính, ngay cả những trường hợp được trao quyền cũng không thể ban hành các quyết định hành chính cá biệt tác động đến các đối tượng bên ngoài tổ chức. Quyết định của tổ chức xã hội chỉ có hiệu lực trong phạm vi tổ chức. Nội dung của các quyết định này giải quyết các vấn đề như kết nạp, khen thưởng hội viên, giải quyết những vấn đề liên quan đến quyền lợi của các hội viên. Cơ sở để ban hành quyết định này là nội quy, quy chế, điều lệ của tổ chức. Việc quy định trong Luật Tố tụng hành chính, tổ chức được ban hành quyết định hành chính cá biệt có thể bị khởi kiện chỉ có ý nghĩa mở, dự liệu những khả năng và trường hợp mà tổ chức xã hội khi nào được trao quyền mới có thể ban hành quyết định tác động đến cá nhân, tổ chức ngoài xã hội. Duy chỉ có quyết định kỷ luật công chức với hình thức buộc thôi việc của các tổ chức chính trị - xã hội ban hành mới thuộc trường hợp được khởi kiện.

Đối với tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập với vị trí là các đơn vị cơ sở trực thuộc cơ quan hành chính cũng có quyền ban hành quyết định hành chính cá biệt nhưng những quyết định này cũng chỉ là quyết định hành chính nội bộ, được ban hành để giải quyết những vấn đề phát sinh trong nội bộ tổ chức, vì chính lợi ích của những cơ sở này (quyết định lương, thưởng, kỷ luật lao động, quyết định phân công công tác), đồng thời chỉ có hiệu lực đối với công nhân, viên chức trong các đơn vị

này. Quyết định của các đơn vị này không có khả năng tác động ra bên ngoài tổ chức ảnh hưởng đến cá nhân, tổ chức ngoài xã hội, do vậy không thể bị khởi kiện. Các đơn vị lực lượng vũ trang công an, quân đội có vị trí đặc biệt trong bộ máy nhà nước hoạt động chuyên sâu về nghiệp vụ trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh. Chính vì vậy, quyết định hành chính của những đơn vị này hầu hết được ban hành để giải quyết những vấn đề phát sinh trong nội bộ đơn vị. Ngoài trừ những quyết định xử phạt vi phạm hành chính do người có chức vụ, sĩ quan, chiến sĩ trong lực lượng bộ đội biên phòng, lực lượng cảnh sát biển, công an nhân dân theo luật định ban hành để xử phạt cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính. Quyết định loại này là đối tượng khởi kiện.

Như vậy, quyết định hành chính bị kiện là quyết định hành chính cá biệt được các chủ thể do Luật Tố tụng hành chính quy định ban hành dưới hình thức văn bản áp dụng quy phạm pháp luật. Quyết định hành chính cá biệt được các cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính ban hành luôn chiếm một tỷ lệ lớn trong các quyết định hành chính bị kiện. Các cơ quan nhà nước khác, tổ chức xã hội có thể ban hành quyết định hành chính cá biệt nhưng mục đích chủ yếu để giải quyết những vấn đề nội bộ của cơ quan và không thuộc đối tượng khởi kiện. Chỉ có quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức mới là đối tượng khiếu kiện và thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án.

### 5. Một số ý kiến đề xuất

- Đ3 Luật Tố tụng hành chính 2015, nên giải thích theo hướng quyết định hành chính bị kiện là văn bản áp dụng quy phạm pháp luật được cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức và những người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành để giải quyết một vấn đề thuộc thẩm quyền, áp dụng một lần đối với một đối tượng cá nhân, tổ chức cụ thể trong xã hội.

- Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật hành chính một hình thức thể hiện chủ yếu của quyết định hành chính cá biệt (quyết định áp dụng pháp luật) với tên gọi là quyết định về một vấn đề cụ thể làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt một quan hệ pháp luật cụ thể, do các chủ thể có thẩm quyền ban hành xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức là đối tượng khởi kiện.

Việc giải thích như vậy đảm bảo sự nhất quán về nhận thức đối với quyết định hành chính cá biệt

một loại quyết định pháp luật, sản phẩm của hoạt động xây dựng, ban hành của các chủ thể có thẩm quyền theo luật định.

- Quy định mở rộng đối tượng khởi kiện tại Đ30 Khi Luật Tố tụng hành chính 2015. Cụ thể, đối với một số quyết định hành chính nội bộ có liên quan trực tiếp đến quyền lợi ích hợp pháp của công chức, như: quyết định tuyển dụng, xếp ngạch, nâng ngạch, bậc, tăng lương, điều động, biệt phái. Những quyết định này nếu không đúng sẽ gây ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của công chức. Với cơ chế hiện tại, những quyết định loại này nếu công chức phản kháng thì chỉ có thể khiếu nại theo kênh hành chính, dẫn đến không tránh khỏi tình trạng "bộ trưởng - quan tòa". Chủ thể vừa ban hành quyết định hành chính, vừa giải quyết phản kháng đối với quyết định của chính mình ban hành không đảm bảo khách quan.

- Đối với các văn bản, giấy tờ có giá trị pháp lý, trong đó có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nếu được cấp, thu hồi không đúng ảnh hưởng đến quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân tổ chức thì đương sự có quyền khởi kiện đối với hành vi hành chính (hành vi thực hiện nhiệm vụ, công vụ) của cán bộ, công chức có thẩm quyền cấp, thu hồi các loại giấy tờ đó.

- Soạn thảo Luật Tố tụng hành chính (luật về thủ tục) là giai đoạn đặc biệt quan trọng, quyết định đến chất lượng của luật. Do vậy, về nguyên tắc, người soạn thảo phải là những người nắm được những vấn đề cơ bản, cụ thể của lĩnh vực quan hệ xã hội được Luật Tố tụng hành chính điều chỉnh, người tham gia soạn thảo còn phải có kiến thức chuyên sâu về lĩnh vực quản lý hành chính. Yêu cầu mang tính nguyên tắc này không phải những người tham gia soạn thảo lúc nào cũng đáp ứng. Điều này dẫn đến nhiều quy định trong luật không phù hợp, gây ra tranh luận không cần thiết và buộc phải hướng dẫn; thậm chí ngay cả văn bản hướng dẫn, giải thích cũng không chính xác về mặt khoa học quản lý. Trước tình hình trên, chỉ có thể khắc phục bằng cách khi soạn thảo luật, soạn thảo văn bản giải thích Luật Tố tụng, phải có sự tham gia của đội ngũ chuyên gia luật hành chính có năng lực, thâm niên giảng dạy và nghiên cứu về Luật Hành chính ■

**TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:**

<sup>1</sup>Đ3 Kh1, Kh2 Luật Tố tụng hành chính 2015

<sup>2</sup>Đ1 Nghị quyết số 02/2011/NQ - HĐTP ngày 2/7/2011

<sup>4</sup>Kh 1 điểm a,b,c Đ30 Luật Tố tụng hành chính 2015

<sup>5</sup>Đ18, Đ19, Đ24, Đ28, Đ29, Đ30 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015

<sup>6</sup>Xem chương 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012, các nghị định xử phạt vi phạm hành chính.

<sup>7</sup>Đ59; Đ65, Đ66, Đ72 Luật Đất đai 2013

<sup>8</sup>Đ78, Đ79 Luật Cán bộ, công chức 2008; Đ 20 ND 34/2011 quy định về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức

<sup>9</sup>Đ31, Đ40 Luật Khiếu nại 2011

<sup>14</sup>Đ32 Luật Tố tụng hành chính 2015

<sup>15</sup>Đ3 kh9 Luật Tố tụng hành chính 2015

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Giải đáp của Tòa án nhân dân tối cao một số vấn đề về tố tụng hành chính, tố tụng dân sự số 02/GD-TANDTC ngày 19/9/2016.
2. Luật Hành chính Việt Nam; Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội 2017.
3. Luật Tố tụng hành chính 2015.
4. Giáo trình Kỹ năng soạn thảo văn bản hành chính thông dụng, Nxb Tư pháp.
5. Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb Công an nhân dân 2018.
6. Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học, năm 2002.

Ngày nhận bài: 22/5/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 2/6/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/6/2019

Thông tin tác giả:

**TS.GVC. HOÀNG QUỐC HỒNG**

Khoa Pháp luật Hành chính nhà nước - Trường Đại học Luật Hà Nội

**SOME ASPECTS RELATED TO ADMINISTRATIVE DECISIONS UNDER THE JURISDICTION OF COURTS ACCORDING TO THE CURRENT PROCEDURE CODE**

● Ph.D, Senior Lecturer **HOANG QUOC HONG**  
Faculty of State Administrative Law  
Hanoi Law University

**ABSTRACT:**

This article discusses aspects related to administrative decisions and a number of shortcomings of the legal provisions on administrative decisions of the defendants. The article also provides solutions to solve these shortcomings.

**Keywords:** Defendant, laws, administrative decisions, jurisdiction, courts, administrative proceedings.