

BÌNH LUẬN ÁN LỆ HÀNH CHÍNH SỐ 10/2016/AL VỀ “QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH LÀ ĐỐI TƯỢNG KHỞI KIẾN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH”

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: nttrti@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Án lệ hành chính số 10/2016/AL do Hội đồng Thẩm phán Tòa án tối cao ban hành là bản án lệ hành chính đầu tiên trong hệ thống án lệ hành chính Việt Nam. Cho đến hiện nay, án lệ này vẫn là một trong các án lệ có nhiều tranh luận khoa học và nhiều vấn đề đặt ra trong thực tiễn. Bài viết này đánh giá về nội dung Án lệ số 10/2016, nhiệm vụ, vai trò của án lệ để bảo đảm phát huy giá trị và vị trí nguồn luật chính thống.

Từ khóa: án lệ hành chính, bình luận, nguồn luật, tòa án

Abstract

Administrative Precedent No. 10/2016/AL issued by the Council of Judges of the Supreme People's Court of Vietnam is the first administrative precedent in the national system of administrative precedents. To date, it remains one of the most debated precedents in both academic discourse and judicial practice. This article critically examines the substance of Precedent No. 10/2016/AL and explores the functions and significance of precedents in affirming their role as an official source of law in Vietnam's legal system.

Keywords: administrative precedent, commentary, source of law, court

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.267>

Ngày nhận bài: 05/05/2025

Ngày duyệt đăng: 20/05/2025

Việc áp dụng án lệ thúc đẩy sự ổn định, chắc chắn và có thể dự đoán của pháp luật.¹ Án lệ hành chính ở Việt Nam đã được xây dựng và phát triển như một nguồn quan trọng trong xét xử các vụ án hành chính, nhưng việc ban hành, sử dụng án lệ vẫn còn nhiều bất cập. Lý do chủ yếu là các án lệ hành chính chưa hướng đến việc đưa ra các “tiền lệ” trong giải quyết các vụ án hành chính, mặc dù các văn bản pháp luật hành chính hiện cũng có nhiều vướng mắc. Việc các án lệ hành chính hiện chưa đáp ứng nhu cầu thực tiễn và chưa phù hợp với tính chất của án lệ nói chung cần được đánh giá, minh chứng và làm rõ thông qua việc bình luận các nội dung cụ thể của Án lệ hành chính số 10/2016.

1. Khái quát về án lệ hành chính số 10/2016/AL

Án lệ số 10/2016/AL² được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua ngày 17 tháng 10 năm 2016 và được công bố theo Quyết định

1 Bùi Tiến Đạt, “Áp dụng án lệ - Nhu cầu tất yếu trong điều kiện cải cách tư pháp và xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học*, số 25, 2009, tr. 195-200.

2 Xem nội dung chi tiết của Án lệ số 10/2016 tại: <https://anle.toaan.gov.vn/webcenter/portal/anle/anle?linhVuc=49>, truy cập ngày 15/4/2025.

số 698/QĐ-CA ngày 17 tháng 10 năm 2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Nguồn án lệ: Quyết định giám đốc thẩm phán số 08/2014/HC-GĐT ngày 19/8/2014 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về vụ án hành chính “Khiếu kiện Quyết định bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất” tại tỉnh Vĩnh Long giữa người khởi động là bà Võ Thị Lựu với người bị kiện là Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long.

Nội dung của án lệ được nêu như sau: “Theo Điều 2 của Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư công trình Trại giống vật nuôi nông nghiệp tỉnh có quy định “Giám đốc Sở Tài chính chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân tỉnh về kết quả các số liệu, khối lượng và đơn giá, trong tờ trình số 177/TTr.STC ngày 15/5/2009”. Theo Tờ trình 177/TTr ngày 15/5/2009 của Sở Tài chính có quy định phần bồi thường cụ thể cho hộ bà Lựu, nên phần phê duyệt đó tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích của hộ bà Lựu, là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính”.

Hộ gia đình bà Lựu có diện tích đất bị thu hồi để xây dựng dự án Trại giống vật nuôi nông nghiệp tỉnh Vĩnh Long tại xã Tân An Luông, huyện Vũng Liêm. Ngày 15/5/2009, Sở Tài chính tỉnh Vĩnh Long có Tờ trình số 177/TTr.STC gửi Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long về việc xin phê duyệt phương án đền bù giải tỏa mặt bằng công trình Trại giống vật nuôi nông nghiệp tỉnh Vĩnh Long, theo đó hộ bà Lựu được bồi thường hỗ trợ, tái định cư.

Ngày 04/6/2009, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long ban hành Quyết định số 1216/QĐ-UBND về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư công trình Trại giống vật nuôi nông nghiệp tỉnh tại xã Tân An Luông, huyện Vũng Liêm, có nội dung viện dẫn tờ trình số 177/TTr.STC ngày 15/5/2009.

Không đồng ý với quyết định nêu trên, bà Lựu có đơn khiếu nại yêu cầu nâng giá bồi thường, nhưng không được chấp nhận yêu cầu khiếu nại. Do vậy, bà Lựu làm đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Long yêu cầu hủy Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long đối với phần áp giá, bồi thường; yêu cầu giải quyết lại nâng giá bồi thường đất bằng với giá thị trường chuyển nhượng ở nơi có đất thu hồi.

Kết quả xét xử sơ thẩm: Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Long đã thụ lý giải quyết yêu cầu khởi kiện của bà Lựu về phần bồi thường hỗ trợ cho gia đình bà trong Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009. Tại bản án sơ thẩm Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Long đã bác yêu cầu khởi kiện của bà Võ Thị Lựu.

Kết quả xét xử phúc thẩm: TAND cấp phúc thẩm cho rằng Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long là quyết định mang tính tổng thể, không phải là đối tượng khởi kiện

vụ án hành chính nên đã xử hủy Bản án hành chính sơ thẩm số 12/2012/HC-ST ngày 18/12/2012 của Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Long và đình chỉ giải quyết vụ án.

Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Long có Công văn số 547/TAT-HC đề nghị giám đốc thẩm Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

2. Những đóng góp quan trọng của án lệ hành chính số 10/2016/AL với pháp luật hiện hành và thực tiễn xét xử vụ án hành chính

Việc áp dụng, viện dẫn án lệ trong quá trình giải quyết các vụ việc là một bước tiến mới trong tiến trình cải cách tư pháp tại nước ta, góp phần bổ khuyết cho hệ thống các quy phạm pháp luật hiện nay.³ Với án lệ hành chính số 10, vấn đề phổ biến ở Tòa án nhân dân các cấp liên quan đến việc xác định đối tượng khởi kiện vụ án hành chính trong thực tiễn xét xử vụ án hành chính thời gian qua đã được tháo gỡ về cơ bản, góp phần quan trọng vào việc bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất. Theo đó, án lệ hành chính số 10/2016 được ban hành đã đóng góp thông qua việc làm rõ những phương án xử lý trong giải quyết vụ án hành chính mà pháp luật tố tụng hành chính chưa quy định rõ.

Án lệ số 10/2016/AL đã bổ sung và làm rõ hơn quy định hiện có về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Theo đó, đối tượng khởi kiện vụ án hành chính là quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định hành chính, hành vi hành chính đã được định nghĩa tại Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính các năm, và có sự thay đổi nhất định về phạm vi. Ngoài Luật thì Tòa án tối cao cũng ban hành nhiều văn bản hướng dẫn nghiệp vụ, có làm rõ và chỉ ra những dấu hiệu, đặc trưng, cũng như xác định loại văn bản nào là quyết định hành chính ở các Công văn giải đáp thắc mắc.⁴ Theo Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, “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 hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể”. Cùng với quy định chung về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính thì việc quy định rõ các trường hợp không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án của Luật Tố tụng hành chính hiện hành

3 Nguyễn Viết Giang, “Một số vấn đề về áp dụng và viện dẫn án lệ trong thực tiễn xét xử tại Tòa án hiện nay”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, 2023, <https://anle.toaan.gov.vn/webcenter/portal/anle/anle?linhVuc=49>, truy cập ngày 15/4/2025.

4 Xem thêm các Công văn: Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của Tòa án nhân dân tối cao về một số vấn đề nghiệp vụ; Công văn số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của Tòa án nhân dân tối cao giải đáp một số vấn đề về nghiệp vụ; Công văn số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2018 của Tòa án nhân dân tối cao giải đáp một số vấn đề về tố tụng hành chính; Công văn số 64/GĐ-TANDTC ngày 03/4/2019 của Tòa án nhân dân tối cao giải đáp một số vướng mắc về hình sự, dân sự, tố tụng hành chính; Công văn số 212/TANDTC-PC ngày 13/9/2019 của Tòa án nhân dân tối cao thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc trong xét xử.

càng làm rõ hơn phạm vi, đặc trưng, tính chất của quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.⁵

Có thể nói, qua hoạt động quản lý và thực tiễn xét xử thì khái niệm, phạm vi về quyết định hành chính thuộc đối tượng khiếu kiện hành chính đã được pháp luật quy định bổ sung những đặc điểm, dấu hiệu phù hợp để nhận diện. Từ đó, các chủ thể tiến hành tố tụng xác định chính xác về đối tượng khởi kiện cũng như xác định đầy đủ phạm vi giải quyết vụ án hành chính, khắc phục được nhiều sai sót khi khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính.⁶

Pháp luật tố tụng hành chính đã quy định khá đầy đủ, chi tiết về quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Bằng việc chi tiết hóa các dấu hiệu, đặc trưng, nội hàm của một quyết định hành chính là đối tượng khiếu kiện, kết hợp với phương pháp liệt kê chi tiết, có loại trừ để xác định loại quyết định hành chính thuộc phạm vi khiếu kiện. Tuy nhiên, trong thực tiễn quản lý nhà nước, sự phức tạp, đa dạng của các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước, cùng sự khác biệt của các quy trình quản lý ở mỗi ngành, lĩnh vực làm cho các quyết định quản lý nhà nước không giống nhau về hình thức, thể thức, quy trình, thậm chí là nội dung. Những khác biệt trong tổ chức, thực thi quản lý nhà nước cụ thể, dù là khách quan hay chủ quan, thì vấn đề quan trọng phải được bảo đảm đến cùng là quyền khiếu kiện của cá nhân, tổ chức có quyền và lợi ích bị xâm phạm trong các quyết định quản lý đó.

Về chuyên môn, có vấn đề phát sinh cần bình luận là Tờ trình 177 là văn bản quy định trực tiếp mức bồi thường nhưng lại không phải là đối tượng khởi kiện VAHC. Trong khi đó, phần Quyết định phê duyệt của Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư lại là đối tượng khởi kiện. Mặc dù Tờ trình là văn bản đưa ra mức bồi thường cụ thể áp dụng đối với bà L., tài liệu này không phải là văn bản mang tính “quyết định” mà chỉ là nhằm mục đích đưa ra, nêu ra, trình bày mức bồi thường. Tờ trình này cũng không phải là văn bản thể hiện ý chí cốt lõi của vấn đề bồi thường, vì được ban hành trên cơ sở Quyết định 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Ở đây, không phải do tên gọi của văn bản là “Tờ trình” nên không phải là đối tượng khiếu kiện, vì Tờ trình hay thông báo, công văn đều có thể đều là đối tượng khởi kiện vụ

5 Điều 30 Luật Tố tụng hành chính quy định Khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án là các khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính, trừ các quyết định, hành vi sau đây: a) Quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo quy định của pháp luật; b) Quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng; c) Quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức.

6 Lê Trí Cường, “Đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính - Một số vấn đề cần hoàn thiện”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, 2022, <https://tapchitoaan.vn/doi-tuong-khoi-kiem-trong-vu-an-hanh-chinh-mot-so-van-de-can-hoan-thien7734.html>, truy cập ngày 15/4/2025.

án hành chính nếu nó có những đặc trưng của một quyết định hành chính cá biệt, có chứa đựng nội dung tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích cá nhân, tổ chức. Điều đáng lưu ý là Tờ trình 177 không có đặc trưng của một quyết định hành chính cá biệt, đồng thời cũng không phải văn bản chứa các quyết định tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà L. Do đó, Tờ trình 177 không phải là đối tượng khởi kiện trong vụ án này. Tờ trình này căn cứ vào Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, cho nên một phần của Quyết định 1216 được nêu trong Tờ trình là đối tượng khởi kiện chứ không phải bản thân Tờ trình 177.

Do đó, Án lệ hành chính số 10/2016 đã làm rõ hơn đặc trưng cơ bản của quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính: đó là các quyết định cá biệt có đặc tính “tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức”.⁷ Dựa trên nhận định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao tại án lệ này thì kết luận sau đây có giá trị áp dụng, giá trị “tiền lệ” cho Tòa án nhân dân các cấp, đó là: (i) quyết định hành chính thuộc đối tượng khiếu kiện có thể là một phần của một văn bản hành chính, trong đó có nội dung mang tính “quyết định”, (ii) phần quyết định ấy được áp dụng một lần cho một hoặc một số đối tượng cụ thể và (iii) có tác động cụ thể, trực tiếp đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức.

3. Những vấn đề đặt ra đối với án lệ hành chính số 10/2016/AL

Thứ nhất, nội dung của án lệ hành chính số 10/2016 chưa đáp ứng yêu cầu là các “lệ” bù đắp hoặc bổ sung cho những khoảng trống pháp lý về tố tụng hành chính. Thực chất, các “lệ” được đưa ra trong án lệ hành chính này chỉ nhằm nói rõ hơn về hướng xử lý mang tính nghiệp vụ, chuyên môn phát sinh trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, mà những giải thích nghiệp vụ này có thể không cần thiết đặt ra như một vướng mắc với những Thẩm phán có am hiểu về chuyên môn nghiệp vụ, đặc biệt là nắm được bản chất của quyết định quản lý nhà nước.

Theo Án lệ số 10/2016/AL, “theo Điều 2 của Quyết định số 1216/QĐ-UBND ngày 04/6/2009 của Ủy ban nhân dân tỉnh Vĩnh Long về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư công trình Trại giống vật nuôi nông nghiệp tỉnh có quy định “Giám đốc Sở Tài chính chịu trách nhiệm trước Ủy ban nhân dân tỉnh về kết quả các số liệu, khối lượng và đơn giá, trong tờ trình số 177/TTr.STC ngày 15/5/2009”. Tờ trình 177/TTr ngày 15/5/2009 của Sở Tài chính có quy định phần bồi thường cụ thể cho hộ bà Lựu, nên phần phê duyệt đó tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền

⁷ Trích Nội dung án lệ số Án lệ số 10/2016/AL, được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua ngày 17/10/2016 và được công bố theo Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17/10/2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, <https://anle.toaan.gov.vn/webcenter/portal/anle/anle?linhVuc=49>, truy cập ngày 15/4/2025.

và lợi ích của hộ bà Lựu, là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính”.⁸ Theo đó, các văn bản có liên quan đến kết quả bồi thường, hỗ trợ tái định cư có phải là quyết định hành chính để khởi kiện không. Tờ trình 177/TTr ngày 15/5/2009 của Sở Tài chính có quy định phần bồi thường cụ thể cho hộ bà L. không được xem là quyết định hành chính để khởi kiện nhưng “phần” phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, là căn cứ để ban hành Tờ trình 177 được án lệ kết luận là quyết định hành chính để khởi kiện vì phần phê duyệt đó tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích của hộ bà L. Tòa án phúc thẩm thay vì xem xét lại nội dung bản án của Tòa sơ thẩm về việc giữ nguyên mức bồi thường hỗ trợ tái định cư thì lại hủy bản án sơ thẩm vì cho rằng Quyết định phê duyệt phương án, bồi thường, hỗ trợ tái định cư không phải là quyết định hành chính cá biệt, không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Nội dung án lệ đã khẳng định phần phê duyệt này có liên quan đến tờ trình về mức bồi thường cụ thể nên có liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích của đương sự, do đó là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Về tính chất, Quyết định số 1216/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư là quyết định hành chính cá biệt, đương nhiên là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, mặc dù văn bản này không phải là quyết định đưa ra mức bồi thường cụ thể, Quyết định số 1216/QĐ-UBND có vai trò xác định và đưa ra phương án bồi thường, từ đó mới có mức bồi thường cụ thể, có hiệu lực áp dụng trực tiếp với gia đình bà L. Do đó, việc bà L. khởi kiện yêu cầu xem xét mức bồi thường thì Quyết định này chính là đối tượng xem xét. Việc Tòa án phúc thẩm kết luận Quyết định phê duyệt không phải là quyết định hành chính cá biệt và không phải đối tượng khởi kiện vụ án hành chính là vấn đề chuyên môn của Tòa án, không phải do pháp luật hành chính hay pháp luật tố tụng hành chính quy định không cụ thể hay chưa rõ ràng. Chuyên môn tố tụng hành chính không tách rời với chuyên môn về quản lý nhà nước. Một Thẩm phán xét xử vụ án hành chính cần am hiểu cả pháp luật hành chính nội dung và tố tụng hành chính. Về lý luận, kiểm soát hành chính là một phần của hoạt động hành chính nhà nước theo nguyên lý “Ở đâu có quản lý nhà nước thì ở đó phải có sự kiểm soát”⁹. Việc kiểm soát của tư pháp đối với hành chính là một nội dung cơ bản của kiểm soát quyền lực nhà nước rất cơ bản¹⁰. Do đó, để có những quyết định hợp pháp, hợp lý về tố tụng hành chính thì Thẩm phán phải nắm được chuyên môn về quản lý nhà nước.

8 Nội dung án lệ số 10/2016/AL, của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ngày 17/10/2016, được công bố theo Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17/10/2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

9 A. W. Bradley, “Administrative justice: A developing human right”, *European Public Law*, Vol. 1(3), 1995, <https://doi.org/10.54648/euro1995044>, tr. 347 – 369; David Arkush, “Democracy and administrative legitimacy”, *Wake Forest Law Review*, Vol. 47, 2012, tr. 611-630.

10 Hon S. Chan, “Judicial review and control over administrative discretion in the People’s Republic China”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 18, 1992, tr. 135, 164.

Về pháp lý, để nhận diện một quyết định quản lý có phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính hay không thì Tòa án nhân dân tối cao đã ban hành Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 có nội dung hướng dẫn đối tượng khởi kiện vụ án hành chính quy định tại Điều 28 của Luật Tố tụng hành chính năm 2010 như sau: 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 dưới hình thức khác như thông báo, kết luận, công văn do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó ban hành có chứa đựng nội dung của quyết định hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính mà người khởi kiện cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm. Khoản 1,2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính 2015 cũng quy định rất rõ những đặc trưng của một quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, đó 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 hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể, 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”. Về thực tiễn quản lý nhà nước, tác giả đồng tình với quan điểm sau:

“Thực tế hoạt động quản lý hành chính của các chủ thể còn có những đặc thù và mỗi vụ án có thể xuất hiện nhiều quyết định hành chính, hành vi hành chính. Vì vậy, việc xác định quyết định hành chính, hành vi hành chính nào là đối tượng khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 là cần thiết, đòi hỏi chủ thể tiến hành tố tụng phải có kỹ năng đối chiếu, áp dụng quy định pháp luật, dựa vào lý do và yêu cầu của người khởi kiện để nhận định và đưa ra kết luận về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính một cách chính xác”.¹¹

Do đó, việc ban hành án lệ này của Tòa án nhân dân tối cao cho Tòa án nhân dân các cấp để các Tòa án chấp nhận, xem xét Quyết định phê duyệt là một quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính là một hướng dẫn nghiệp vụ, một thông tin về chuyên môn hơn là một án lệ hành chính.

Từ đó, có thể xem lại về vị trí, chức năng, nhiệm vụ của án lệ hành chính này có phải là một loại nguồn pháp luật ở nước ta hiện nay không, tính quy phạm chưa được thể hiện trong các án lệ hành chính, trong khi nguồn của Luật cần được bảo đảm tính quy phạm. Khác với các quyết định hành

11 Lê Trí Cường, *tlđđ*.

chính áp dụng pháp luật, xét đến đặc điểm của tiền lệ như một nguồn luật, cần lưu ý rằng tiền lệ có liên quan về mặt lịch sử với quá trình giải quyết các vấn đề pháp lý gây tranh cãi, trong khi các quyết định của cơ quan hành chính thực chất là các quyết định về sự kiện. Vì thế, ngay cả những quyết định của Tòa án chỉ giải quyết các vấn đề về sự kiện, cũng không phải là tiền lệ, vì chúng không có đặc điểm của “*ratio decidendi*”.¹²

Thứ hai, từ Án lệ số 10/ 2016, đối chiếu với các công văn hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ của Tòa án nhân dân tối cao cho các Tòa án cấp dưới cho thấy chưa có sự phân định rõ ràng, thậm chí không làm rõ khác biệt giữa án lệ hành chính và các công văn hướng dẫn nghiệp vụ của Tòa án nhân dân tối cao – đó là các văn bản nhằm hướng dẫn giải quyết các khó khăn, vướng mắc, bất cập, sai sót trong quá trình giải quyết vụ việc của các Tòa án. Quy định trong các văn bản này cũng định hướng cho việc áp dụng pháp luật, giải quyết vụ việc tương tự trong hệ thống Tòa án nhân dân và là tài liệu tham khảo cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác.¹³ So với các công văn – chỉ là văn bản khuyến nghị, tham khảo áp dụng, thì án lệ hành chính có quy trình, thủ tục ban hành khá chuẩn, chặt chẽ, mang tính bắt buộc áp dụng, nhưng hàm ý pháp lý, hàm lượng quy tắc xử sự, tính quy phạm của án lệ hành chính hiện nay chưa sâu sắc so với các công văn. Hiện nay, nhiều công văn hướng dẫn nghiệp vụ đã đưa ra nhiều phương án giải quyết cả về nội dung và thủ tục tố tụng, mà về tính chất và giá trị áp dụng thì các hướng dẫn nghiệp vụ này lại đậm tính quy phạm, và có thể pháp điển hóa thành các quy định pháp luật cụ thể trong các Luật nội dung và Luật Tổ tụng hành chính. Ví dụ, Công văn mới nhất của Tòa án nhân dân tối cao số 207/ TCNDTC-PC về việc thông báo kết quả giải đáp một số vướng mắc trong công tác xét xử vụ án hành chính ngày 30/10/2024, có nhiều giải đáp thắc mắc mang tính điều chỉnh và có tính quy phạm cao và chưa được quy định trong các văn bản pháp luật, và đó là vấn đề pháp lý chứ không phải vấn đề kỹ năng hay chuyên môn Thẩm phán.

Thứ ba, Án lệ hành chính số 10/2016 này và ba án lệ hành chính khác¹⁴ đều được ban hành dựa trên một bản án không đúng pháp luật của các cấp

12 Євгенія Бондаренко, “Юридична природа адміністративного прецеденту як джерела права”, *Часопис Київського університету права*, No 4, 202 [trans: Evgenia Bondarenko, “The legal nature of administrative precedent as a source of law”, *Journal of the Kyiv University of Law*, No. 4, 2020], <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2020.09>

13 Thái Chí Bình, “Nguyên nhân ảnh hưởng đến việc phát triển án lệ và giải pháp khắc phục”, *Tạp chí Điện tử Luật sư Việt Nam*, 2022, <https://lsvn.vn/nguyen-nhan-anh-huong-den-viec-phat-trien-an-le-va-giai-phap-khac-phuc-1671681013-a126871.html>, truy cập ngày 15/4/2025.

14 Án lệ số 63/2023/AL về xem xét quyết định hành chính có liên quan đến hành vi hành chính bị khiếu kiện, Án lệ số 27/2019/AL về thủ lý, giải quyết vụ án hành chính liên quan đến nhà đất mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01/7/1991, Án lệ số 49/2021/AL1 Về xác định quyết định hành chính ban hành không đúng thẩm quyền.

xét xử. Điều này có thể tạo nên một tiền lệ pháp hành chính gây cản trở trong quá trình tạo lập án lệ, không phù hợp với lý thuyết và thực tiễn về án lệ. Tác giả cho rằng cần xem xét đề xuất thành án lệ các phán quyết của Tòa án xem xét toàn diện những vướng mắc phát sinh trong thực tiễn xét xử vụ án hành chính do sự chưa đầy đủ của pháp luật dựa trên kỹ năng hành nghề, chuyên môn vững vàng của thẩm phán, đưa ra được những phán quyết, phương án xử lý đúng với tinh thần pháp luật, phù hợp với chuẩn mực công lý, lẽ công bằng, hơn là lựa chọn các bản án sai, bị hủy. Trong thực tiễn xét xử có nhiều bản án là kết quả của quá trình áp dụng pháp luật sáng tạo, công tâm, khách quan để đưa ra những phán quyết hợp pháp, hợp lý, hợp tình cần được nhân rộng và phát triển như một tiền lệ để áp dụng cho những vụ việc tương tự.¹⁵ Việc bản án bị hủy do xét xử sai hay do khoảng trống pháp luật thì cần phải làm rõ. Việc xét xử sai do chưa nắm quy định pháp luật thấu đáo, hoặc chưa có sự vận dụng hợp lý, chủ động pháp luật thực chất chỉ nên tổng kết và hướng dẫn nghiệp vụ sẽ hợp lý hơn là đưa thành án lệ. Xét xử chưa đúng do khoảng trống pháp luật thì cần một án lệ cho vấn đề này.

Thứ tư, Án lệ hành chính số 10/2016 và các án lệ hành chính khác chưa hướng đến việc bù đắp cho pháp luật hành chính nội dung hoặc chưa đặt nhiệm vụ làm rõ pháp luật hành chính nội dung. Trong khi các vướng mắc phổ biến và nguy cơ kháng cáo, kháng nghị trong xét xử vụ án hành chính cũng chủ yếu nằm ở pháp luật nội dung. Đó là do sự giải quyết chưa thỏa đáng của cơ quan hành chính liên quan đến quản lý nhà nước về đất đai, mà một phần nguyên nhân là do pháp luật về bồi thường, hỗ trợ tái định cư hiện vẫn chưa đầy đủ.

4. Nhận xét chung

Bản chất của án lệ là đưa ra các quy tắc hành động theo các khái quát thu thập được từ các phán quyết trước đây của chính họ, chứ không phải coi mỗi trường hợp là một trường hợp duy nhất, độc nhất.¹⁶ Học thuyết về tiền lệ hoặc *stare decisis* là một trong những khái niệm cơ bản của hệ thống luật chung, theo đó Tòa án tuân theo các chỉ dẫn trong các vụ án trước đây về cách giải quyết các vấn đề trong các vụ án hiện thời. Tuy nhiên, học thuyết về tiền lệ là chủ đề gây tranh cãi rộng rãi về: (i) cách rút ra các chuẩn mực pháp lý từ các vụ án trước đây và (ii) cách áp dụng các chuẩn mực đó vào các vụ án hiện tại.¹⁷ Nội dung án lệ cần được rút ra là các chuẩn mực pháp lý trong các vụ án trước, các chuẩn mực pháp lý này được hiểu là các phương

15 Nguyễn Văn Cường, “Nhận thức chung về án lệ, tầm quan trọng của án lệ trong công tác xét xử, khái quát các trường phái án lệ trên thế giới”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 4, 2009.

16 Nguyễn Linh Giang, “Án lệ trong hệ thống pháp luật một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12, 2005.

17 Ray Jay Davis, “The doctrine of precedent as applied to administrative decisions”, *West Virginia University College of Law*, Vol. 59(2), 1957, <https://researchrepository.wvu.edu/wvnlr/vol59/iss2/2>

án giải quyết một vụ việc được xem là chuẩn mực, khuôn thước, cần thiết phải được áp dụng trong giải quyết các vụ việc tương tự sau đó.¹⁸ Các chuẩn mực pháp lý này là pháp luật nội dung, là pháp luật thủ tục, có thể được sử dụng là nguồn cho tòa án nhưng cũng là nguồn cho các cơ quan hành chính trong quản lý nhà nước.

So với các án lệ về dân sự, hình sự thì án lệ hành chính còn hạn chế ở nhiệm vụ làm rõ và bù đắp cho pháp luật hành chính nội dung. Theo đó, tiền lệ tư pháp và tiền lệ hành chính với tư cách là các loại tiền lệ pháp lý là một yếu tố không thể thiếu trong hệ thống nguồn luật của bất kỳ quốc gia nào. Loại nguồn này hoạt động như một loại quy định pháp lý điều chỉnh hành vi của cơ quan nhà nước có thẩm quyền có liên quan trong quá trình giải quyết một vấn đề pháp lý cụ thể khi không có hoặc không chắc chắn về quy định của pháp luật và hoạt động như một hướng dẫn pháp lý trong việc giải quyết các trường hợp tương tự sau đó.¹⁹

Các án lệ hành chính ở nước ta hiện nay được tương tự như án lệ giải thích (*precedent of interpretation*), là loại án lệ được lựa chọn và công bố đóng vai trò làm tiền lệ cho các Tòa án giải quyết các vụ việc về sau nhằm bảo đảm áp dụng pháp luật thống nhất trong phạm vi cả nước. Án lệ loại này không phải là nguồn luật chính thức bắt buộc mà chỉ đóng vai trò là nguồn luật mang tính tham khảo nhằm bổ sung cho văn bản pháp luật. Do đó, bản chất của hoạt động tạo lập án lệ của Tòa án ở các nước này chính là Tòa án thực hiện hoạt động giải thích pháp luật (*interpreting law*) chứ không phải là hoạt động làm luật (*making law*).²⁰

Việc chấp nhận và sử dụng các án lệ hành chính ở Việt Nam như một án lệ giải thích là một điều hợp lý ở các nước theo hệ thống pháp luật thành văn như nước ta. Dù vậy, cần lưu ý rằng án lệ giải thích chỉ là án lệ mang tính tham khảo, chứ không mang tính bắt buộc như nguồn của luật. Theo đó, về bản chất, án lệ hành chính ở Việt Nam tương tự một “án lệ giải thích” và tương đương các công văn hướng dẫn nghiệp vụ xét xử. Dù vậy, về vị trí, chức năng, án lệ hành chính lại được xem là nguồn luật chính thức và bắt buộc áp dụng với quy định rằng: “Khi xét xử, Thẩm phán, Hội thẩm phải nghiên cứu, áp dụng án lệ, bảo đảm những vụ việc có tình huống pháp lý tương tự thì phải được giải quyết như nhau. Trường hợp vụ việc có tình huống pháp lý tương tự nhưng Tòa án không áp dụng án lệ thì phải nêu rõ lý do trong bản án, quyết định của Tòa án”.²¹ Vì thế, ở đây có sự chưa tương thích giữa tính chất của án

18 Đào Trí Úc, “Án lệ: Lịch sử, hiện tại và triển vọng phát triển ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 10, 2015.

19 Євгенія Бондаренко, *tlđđ*.

20 Đỗ Thanh Trung, “Vai trò tạo lập án lệ của Tòa án – Từ khía cạnh các học thuyết chính trị, pháp lý”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, 2022, <https://tapchitoaan.vn/vai-tro-tao-lap-an-le-cua-toa-an-tu-khia-can-h-cac-hoc-thuyet-chinh-tri-phap-ly6948.html>, truy cập ngày 15/4/2025.

21 Khoản 8 Điều 8 Nghị quyết số 04/2019/NQ-HĐTP về áp dụng án lệ trong xét xử.

lệ hành chính và hiệu lực áp dụng chúng. Từ đó, có thể thấy án lệ hành chính ở nước ta chưa thật sự tương thích với quan niệm và thực tiễn ban hành, áp dụng án lệ, cũng như chưa tương thích với lý thuyết án lệ. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] David Arkush, “Democracy and administrative legitimacy”, *Wake Forest Law Review*, Vol. 47, 2012
- [2] Thái Chí Bình, “Nguyên nhân ảnh hưởng đến việc phát triển án lệ và giải pháp khắc phục”, *Tạp chí Điện tử Luật sư Việt Nam*, 2022 [trans: Thai Chi Binh, “Causes affecting the development of precedents and proposed solutions”, *Vietnam Lawyers Electronic Magazine*, 2022]
- [3] Євгенія Бондаренко, “Юридична природа адміністративного прецеденту як джерела права”, *Часопис Київського університету права*, No. 4, 2020 [trans: Evgenia Bondarenko, “The legal nature of administrative precedent as a source of law”, *Journal of the Kyiv University of Law*, No. 4, 2020], <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2020.09>
- [4] A. W. Bradley, “Administrative justice: A developing human right”, *European Public Law*, Vol. 1(3), 1995, <https://doi.org/10.54648/euro1995044>
- [5] Lê Trí Cường, “Đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính – Một số vấn đề cần hoàn thiện”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, 2022 [trans: Le Tri Cuong, “The plaintiff in administrative lawsuits – Issues requiring further improvement”, *People’s Court Online Journal*, 2022]
- [6] Nguyễn Văn Cường, “Nhận thức chung về án lệ, tầm quan trọng của án lệ trong công tác xét xử, khái quát các trường phái án lệ trên thế giới”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 4, 2009 [trans: Nguyen Van Cuong, “General understanding of precedents, their importance in adjudication, and an overview of precedent schools of thought worldwide”, *People’s Court Journal*, Vol. 4, 2009]
- [7] Hon S. Chan, “Judicial review and control over administrative discretion in the People’s Republic China”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 18, 1992
- [8] Ray Jay Davis, “The doctrine of precedent as applied to administrative decisions”, *West Virginia University College of Law*, Vol. 59(2), 1957, <https://researchrepository.wvu.edu/wvrl/vol59/iss2/2>
- [9] Bùi Tiến Đạt, “Áp dụng án lệ – Nhu cầu tất yếu trong điều kiện cải cách tư pháp và xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học*, số 25, 2009 [trans: Bui Tien Dat, “Application of precedents – An essential need in the context of judicial reform and the development of a rule-of-law state in Vietnam”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, Vol. 25, 2009]
- [10] Nguyễn Linh Giang, “Án lệ trong hệ thống pháp luật một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12, 2005 [trans: Nguyen Linh Giang, “Precedents in the legal systems of several countries around the world”, *State and Law Review*, Vol. 12, 2005]
- [11] Nguyễn Việt Giang, “Một số vấn đề về áp dụng và viện dẫn án lệ trong thực tiễn xét xử tại Tòa án hiện nay”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, 2023 [trans: Nguyen Viet Giang, “Some issues in the application and citation of precedents in current judicial practice”, *People’s Court Online Journal*, 2023]
- [12] Đỗ Thanh Trung, “Vai trò tạo lập án lệ của Tòa án – Từ khía cạnh các học thuyết chính trị, pháp lý”, *Tạp chí Tòa án nhân dân điện tử*, 2022 [trans: Do Thanh Trung, “The role of courts in creating precedents – From the perspective of political and legal theories”, *People’s Court Online Journal*, 2022]
- [13] Đào Trí Úc, “Án lệ: Lịch sử, hiện tại và triển vọng phát triển ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10, 2015 [trans: Dao Tri Uc, “Precedents: History, current status, and prospects for development in Vietnam”, *Legislative Studies Journal*, Vol. 10, 2015]