

GIỚI HẠN KIỂM SOÁT CỦA TÒA ÁN ĐỐI VỚI CÁC HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH TRÁI PHÁP LUẬT THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

LÊ VIỆT SƠN, NGUYỄN HOÀNG YẾN

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: lvson@hcmulaw.edu.vn; nhyen@hcmulaw.edu.vn

NGÔ HOÀNG HUY

Tòa án nhân dân Thành phố Mỹ Tho, tỉnh Tiền Giang

The people's Court of Mỹ Tho City, Tien Giang Province

Email: ngo_hoanghuy@yahoo.com

Tóm tắt

Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã có những quy định tiến bộ về kiểm soát của Tòa án đối với các hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật, tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số hạn chế nhất định dẫn đến những vướng mắc, khó khăn trong thực tiễn thực hiện. Bài viết phân tích khái quát về giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật theo quy định của pháp luật tổ tụng hành chính hiện hành, chỉ ra một số bất cập về vấn đề này và đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: Kiểm soát của Tòa án, giới hạn kiểm soát, hoạt động quản lý hành chính, vụ án hành chính

Abstract

The 2015 Law on Administrative Procedure (as amended in 2019) has introduced progressive provisions regarding judicial control over unlawful administrative activities. However, certain limitations persist, leading to practical implementation challenges and obstacles. This article provides a general analysis of the scope of judicial review over unlawful administrative management activities under current administrative procedural law, identifies several inadequacies in this matter, and proposes recommendations for improvement.

Keywords: judicial review, review limitations, administrative management activities, administrative cases

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.278>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

Quản lý hành chính là hoạt động diễn ra thường xuyên và tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Do nhiều nguyên nhân khác nhau, các hoạt động quản lý hành chính có thể trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Kiểm soát quyền hành pháp nói chung và hoạt động quản lý hành chính nói riêng là một trong những chức năng cơ bản của tổ tụng hành chính.¹ Ở Việt Nam, sự ra đời của Tòa Hành chính là cơ sở quan trọng cho việc thiết lập chế độ kiểm soát tư pháp đối với các hoạt động hành chính² và là biểu hiện sinh động nhất của việc Tòa án kiểm soát các cơ quan hành pháp.³

1 David Stott, Alexandra Felix, *Principles of administrative law*, Cavendish Publishing Limited, London, 1997, tr. 4; Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth, *Comparative administrative law*, Edward Elgar, UK, 2010, tr. 1.

2 Trần Ngọc Đường, *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2012, tr. 265.

3 Viện Khoa học pháp lý, *Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017, tr. 130.

Tuy nhiên, xuất phát từ nguyên tắc tổ chức quyền lực trong bộ máy nhà nước và điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội, kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trong giải quyết vụ án hành chính (VAHC) có những giới hạn nhất định. Vấn đề đặt ra là giới hạn kiểm soát này được quy định như thế nào để vừa bảo đảm tính hiệu quả của hoạt động kiểm soát tư pháp vừa nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, đồng thời khôi phục kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật gây ra.

1. Khái quát về giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam

Trong tố tụng hành chính, giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật được thể hiện thông qua Điều 30, Điều 193 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 (sau đây gọi tắt là Luật TTHC năm 2015) và tại một số điều luật có liên quan. Theo đó, giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật được xác định qua hai nội dung: (i) thẩm quyền xét xử VAHC theo loại việc và (ii) thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm.

1.1. Thẩm quyền xét xử vụ án hành chính theo loại việc

Thẩm quyền xét xử VAHC là phạm vi thực hiện quyền tư pháp của Tòa án, được pháp luật tố tụng hành chính quy định để giải quyết các tranh chấp hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính.⁴ Tuy nhiên, Tòa án chỉ được thụ lý và giải quyết những loại tranh chấp hành chính nhất định. Thẩm quyền xét xử VAHC trên phương diện này được gọi là thẩm quyền theo loại việc. Do đó, Tòa án chỉ có quyền kiểm soát đối với các hoạt động quản lý hành chính thuộc thẩm quyền xét xử theo loại việc được quy định tại Điều 30 của Luật TTHC năm 2015. Theo quy định này, những khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án bao gồm: khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính;⁵ khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống; khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh; quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước; khiếu kiện danh sách cử tri. Từ quy định trên có thể nhận thấy, trong số các khiếu kiện thuộc thẩm quyền xét xử VAHC của Tòa án thì các khiếu kiện đến từ hoạt động quản lý hành chính bao gồm: khiếu kiện quyết định hành chính, khiếu kiện hành

4 Nguyễn Mạnh Hùng, *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2015, tr. 45.

5 Theo khoản 1 Điều 30 Luật TTHC năm 2015, các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị loại trừ bao gồm: 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.

vi hành chính, khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống, khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh.⁶ Ngoài ra, các khiếu kiện trên chỉ thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nếu đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật.⁷

1.2. Thẩm quyền quyết định của Hội đồng xét xử sơ thẩm

Khi giải quyết VAHC, Tòa án có quyền đưa ra những quyết định về yêu cầu khởi kiện và đối tượng khởi kiện. Quyền quyết định thể hiện khả năng sử dụng quyền lực nhà nước của Tòa án theo quy định của pháp luật.⁸ Đó là quyền mà pháp luật trao cho Tòa án khi xét xử sơ thẩm các VAHC thể hiện trong nội dung của các phán quyết mà Hội đồng xét xử đưa ra.⁹ Vì thế, giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính còn thể hiện ở thẩm quyền quyết định của Hội đồng xét xử sơ thẩm. Nội dung này được quy định cụ thể tại Điều 193 của Luật TTHC năm 2015. Trong đó, Hội đồng xét xử sơ thẩm có quyền xem xét tính hợp pháp của từng đối tượng khởi kiện VAHC. Ngoài ra, Hội đồng xét xử sơ thẩm còn có quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến VAHC.

Thứ nhất, về thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, bảo đảm tính hợp pháp là yêu cầu bắt buộc trong mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.¹⁰ Đánh giá tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước là nhiệm vụ trung tâm của Tòa án trong xét xử VAHC. Theo khoản 3 Điều 191 Luật TTHC năm 2015, tính hợp pháp của hoạt động quản lý hành chính được đánh giá bao gồm các vấn đề sau đây: (i) tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của quyết định hành chính hoặc việc thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện; (ii) tính hợp pháp về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính hoặc việc thực hiện hành vi hành chính; (iii) thời hiệu, thời hạn ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính; (iv) mối liên hệ giữa quyết định hành chính, hành vi hành chính với quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những người có liên quan; (v) tính hợp pháp và có căn cứ của văn bản hành chính có liên quan (nếu có). Dựa trên kết quả đánh giá theo các tiêu chí nêu trên, Tòa án sẽ đưa ra phán quyết về tính trái pháp luật của các hoạt động quản lý hành chính.

6 Nguyễn Cửu Việt, “Phạm vi các loại khiếu kiện hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02+03, 2013, tr. 93 – 102.

7 Theo khoản 1, 2, 5 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, Điều 98 và Điều 100 của Luật Cạnh tranh năm 2018.

8 Nguyễn Thị Hà, *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, 2019, tr. 16.

9 Nguyễn Văn Quang, “Quyền hạn của Tòa án nhân dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, số 6, 2000, tr. 35.

10 Nguyễn Quỳnh Liên, *Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022, tr. 37.

Trong trường hợp quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh là trái pháp luật, Hội đồng xét xử sơ thẩm có quyền quyết định cụ thể tương ứng với từng đối tượng khởi kiện. Đối với quyết định hành chính, Hội đồng xét xử có quyền tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; đồng thời kiến nghị cách thức xử lý đối với quyết định hành chính trái pháp luật đã bị hủy. Đối với hành vi hành chính, Hội đồng xét xử sẽ tuyên bố hành vi hành chính là trái pháp luật, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật. Đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc và quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, Hội đồng xét xử có quyền tương tự như quyết định hành chính¹¹.

Ngoài các quyền hạn làm chấm dứt hiệu lực thi hành của các quyết định hoặc tuyên bố hành vi hành chính là trái pháp luật, theo quy định tại điểm g và điểm h khoản 2 Điều 193 Luật TTHC năm 2015, Tòa án còn có quyền buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm; đồng thời, kiến nghị với chủ thể có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước. Ví dụ:¹² trong vụ án khiếu kiện quyết định hành chính và yêu cầu bồi thường thiệt hại giữa người khởi kiện là ông Lê Đình S và người bị kiện là Trưởng Công an huyện Tr, tỉnh H, Tòa án các cấp đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 01/QĐ-SĐ-VPHC. Ngoài ra, đối với yêu cầu bồi thường thiệt hại, tại Bản án sơ thẩm số 01/2015/HCST ngày 16/12/2015, Tòa án nhân dân huyện Tr đã tuyên buộc Công an huyện Tr phải bồi thường cho anh Th (người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan trong vụ án) số tiền là 63.000.000 đồng. Bản án phúc thẩm số 09/2016/HCPT ngày 24/5/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Th tuyên buộc Công an huyện Tr phải bồi thường cho anh Th 100.000.000 đồng. Tại Quyết định giám đốc thẩm số 08/2019/HC-GĐT ngày 22/7/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội đã giữ nguyên quyết định của Bản án phúc thẩm số 09/2016/HC-PT ngày 24/5/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Th. Một ví dụ khác:¹³ trong vụ án khiếu kiện về hành vi hành chính và yêu cầu bồi thường hỗ trợ khi thu hồi đất giữa người khởi kiện là ông Nguyễn Đức Đ và bà Lê Thị C với người bị kiện là Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố H.

11 Theo quy định từ điểm b đến điểm e khoản 2 Điều 193 Luật TTHC năm 2015.

12 Theo Quyết định giám đốc thẩm số 08/2019/HC-GĐT ngày 22/7/2019 Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

13 Theo Bản án số 328/2019/HC-PT của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

Trong Bản án hành chính sơ thẩm số: 04/2019/HC-ST ngày 25/01/2019, Tòa án nhân dân thành phố H, ngoài việc đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của khiếu kiện, Hội đồng xét xử còn kiến nghị Chủ tịch UBND tỉnh H xem xét trách nhiệm của Chủ tịch UBND thành phố H đối với hành vi không giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Đức Đ và bà Lê Thị C theo quy định của pháp luật. Nội dung kiến nghị này được Tòa án cấp phúc thẩm giữ nguyên trong phần phán quyết tại Bản án số: 328/2019/HC-PT của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

Thứ hai, về thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, trong quá trình giải quyết VAHC, nếu phát hiện văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật đó. Thẩm quyền này được quy định tại Điều 6, Chương VIII và khoản 1 Điều 193 của Luật TTHC năm 2015. Theo đó, tùy theo loại văn bản quy phạm pháp luật bị kiến nghị mà Chánh án Tòa án nhân dân các cấp Tòa án sẽ thực hiện việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước. Cơ quan nhận được kiến nghị của Tòa án có trách nhiệm giải quyết trong thời hạn luật định. Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án. Quy định này thể hiện sự kiểm soát của Tòa án đối với các quyết định hành chính quy phạm ở một mức độ nhất định. Trên cơ sở kiến nghị của Tòa án, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước sẽ xem xét lại các quyết định quy phạm và thực hiện việc bãi bỏ hoặc sửa đổi cho phù hợp với quy định của Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm của cơ quan nhà nước cấp trên, từ đó, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý.

2. Một số bất cập trong quy định pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam về giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật

Thứ nhất, các hoạt động quản lý hành chính thuộc phạm vi kiểm soát của Tòa án còn tương đối hẹp. Hoạt động quản lý hành chính rất đa dạng và thể hiện dưới nhiều hình thức quản lý nhà nước khác nhau như: thực hiện các hoạt động mang tính pháp lý (hoạt động ban hành quyết định chủ đạo, quy phạm, cá biệt); các hoạt động ít mang tính pháp lý (thực hiện việc tháo dỡ công trình xây dựng trái phép, lập các biên bản, báo cáo, hợp đồng hành chính...) và các hoạt động không mang tính pháp lý – các hoạt động tổ chức xã hội trực tiếp (ban hành những chỉ dẫn, khuyến nghị có tính khoa học, tổ chức hội thảo, áp dụng biện pháp cụ thể ứng dụng khoa học công nghệ vào thực tiễn...) ¹⁴. Có thể nhận thấy, các hoạt động thuộc phạm vi kiểm soát của Tòa án còn

14 Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính (Tái bản có sửa chữa, bổ sung)*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013, tr. 368 -369.

tương đối ít so với hoạt động quản lý hành chính hiện hữu. Từ thực tiễn quản lý cho thấy, nhiều hoạt động quản lý hành chính có thể xâm phạm trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong xã hội.¹⁵ Tuy nhiên, Tòa án chỉ có thể kiểm soát đối với các hoạt động quản lý hành chính thuộc thẩm quyền xét xử VAHC theo loại việc và đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính. Trong khi đó, có những hoạt động hành chính trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân, nhưng theo quy định hiện hành, các đối tượng này không thuộc phạm vi kiểm soát của Tòa án vì mang tính nội bộ.

Ví dụ:¹⁶ Năm 2014, ông S được Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố B làm thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong đó, yêu cầu ông đóng thuế quyền sử dụng đất 100% và xác định đất của ông là đất lấn chiếm từ năm 1996 (theo Phiếu chuyển thông tin địa chính ngày 5/6/2015 của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất và Công văn số 1077/UBND-VP ngày 11/6/2015 của UBND thành phố B về việc đơn đốc Chi cục thuế giải quyết theo đúng quy định). Ông S khởi kiện yêu cầu Tòa hủy các văn bản trên. Bản án sơ thẩm số 04/2016/HC-ST ngày 21/6/2016 của Tòa án nhân dân thành phố B tuyên bác yêu cầu khởi kiện của ông S. Bản án phúc thẩm số 09/2016/HC-PT ngày 08/9/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Đắk Lắk quyết định: Chấp nhận yêu cầu kháng cáo của ông S, sửa bản án sơ thẩm: Chấp nhận đơn khởi kiện của ông S, tuyên hủy Phiếu thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai ngày 5/6/2015, hủy một phần Bản án sơ thẩm số 04/2016/HC-ST và đình chỉ giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện của ông S về việc hủy Công văn số 1077/UBND-VP ngày 11/6/2015. Tại Quyết định giám đốc thẩm số 10/2019/HC-GĐT, Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng nhận định Phiếu chuyển thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai nêu trên không là đối tượng khởi kiện VAHC. Như vậy, Phiếu chuyển thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai đã xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông S nhưng do là quyết định hành chính mang tính nội bộ nên không thuộc thẩm quyền xét xử VAHC của Tòa án.

Bên cạnh đó, đối với quyết định hành chính mang tính quy phạm, mức độ kiểm soát của Tòa án còn rất hạn chế. Tòa án không có quyền hủy bỏ quyết định này mà chỉ có quyền kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản này. Quy định trên dẫn đến một điểm bất hợp lý là Tòa án không giải quyết tận gốc vấn đề đối với một tranh chấp hành chính. Tòa án chỉ có thể hủy bỏ một quyết định hành chính cá biệt dựa trên quy định của một văn bản quy phạm pháp luật không hợp pháp. Quyết định quy phạm trái pháp luật mà cơ quan, người có thẩm quyền dựa vào

15 Đinh Văn Minh, *Khiếu nại hành chính – Lịch sử phát triển và những vấn đề thực tiễn (so sánh Pháp, Trung Quốc và một số nước trên thế giới)*, Nxb. Hồng Đức, 2015, tr. 149-150.

16 Theo Quyết định giám đốc thẩm số 10/2019/HC-GĐT ngày 29/10/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

đó để ban hành vẫn còn tồn tại.¹⁷ Chính điều này dẫn đến hệ quả là người có thẩm quyền quản lý tiếp tục sử dụng văn bản đó để ban hành ra các quyết định hành chính cá biệt khác. Rõ ràng, xét về hậu quả thì mức độ thiệt hại mà quyết định quy phạm trái pháp luật gây ra sẽ lớn hơn nhiều so với quyết định cá biệt.

Thứ hai, tiêu chí đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi kiểm soát của Tòa án chưa được quy định rõ ràng. Việc đánh giá tính hợp pháp của hoạt động quản lý hành chính được xác định thông qua nhiều tiêu chí khác nhau. Vấn đề đặt ra là, Hội đồng xét xử sẽ đưa ra phán quyết như thế nào nếu như trong số các tiêu chí đánh giá về tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện có tiêu chí được xác định hợp pháp, có tiêu chí không hợp pháp. Hiện nay, pháp luật chỉ liệt kê các tiêu chí để chủ thể tố tụng xem xét đánh giá về tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện nhưng không quy định loại tiêu chí hoặc số lượng tiêu chí vi phạm cho phép Tòa án ra phán quyết hoạt động quản lý hành chính đó là trái pháp luật. Thực tiễn xét xử trong thời gian qua cho thấy, việc đánh giá tính hợp pháp của các hoạt động này phụ thuộc nhiều vào ý chí chủ quan của Hội đồng xét xử trong vụ án. Theo đó, đối với các hoạt động quản lý hành chính được ban hành hoặc thực hiện có vi phạm về hình thức, vi phạm về thủ tục,... nhưng “không làm thay đổi bản chất” của vụ việc thì hoạt động quản lý hành chính đó vẫn được Tòa án tuyên bảo đảm tính hợp pháp.

Ví dụ:¹⁸ trong VAHC về khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính giữa người khởi kiện là ông Nguyễn Văn S và người bị kiện là Chủ tịch UBND xã Q và Công an xã Q, huyện S, Thành phố HN. Hội đồng xét xử sơ thẩm đã bác yêu cầu của người khởi kiện nên ông S đã kháng cáo. Hội đồng xét xử phúc thẩm nhận định: “Biên bản được lập nhiều tờ nhưng không có chữ ký của người vi phạm và người lập biên bản vào từng tờ biên bản là không đúng quy định tại khoản 3 Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính. Biên bản vi phạm hành chính ngày 22/7/2017 có nội dung phù hợp với nội dung Biên bản làm việc ngày 21/7/2017 và không làm thay đổi bản chất của sự việc nhưng Công an xã Q cần rút kinh nghiệm trong việc lập các biên bản khi thi hành công vụ”. Theo nhận định này, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính mặc dù là không đúng quy định pháp luật nhưng không làm thay đổi bản chất của hành vi vi phạm nên Hội đồng xét xử đã bác đơn kháng cáo, giữ nguyên bản án sơ thẩm. Nhận định và đánh giá như trên của Hội đồng xét xử còn mang tính chủ quan, chưa có cơ sở vững chắc, thiếu sự thuyết phục đối với người khởi kiện, ảnh hưởng đến chất lượng kiểm soát của Tòa án.

Thứ ba, nội dung kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật chưa được quy định rõ ràng. Như đã phân tích, một trong những quyền hạn của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành

17 Viện Nhà nước và pháp luật, *Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010, tr. 144.

18 Theo Bản án số 06/2020/HC-PT ngày 28/2/2020 của Tòa án nhân dân Thành phố Hà Nội.

chính trái pháp luật là Tòa án sẽ buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, nội dung nhiệm vụ, công vụ theo quy định pháp luật chưa được hướng dẫn cụ thể. Sự thiếu rõ ràng trong quy định này đã dẫn đến Tòa án ở các địa phương áp dụng không thống nhất. Một số Tòa án tuyên chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện, hủy bỏ quyết định hành chính bị khởi kiện hoặc yêu cầu chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật, buộc người bị kiện thực hiện đúng nhiệm vụ, công vụ được giao nhưng không nêu rõ nhiệm vụ, công vụ được giao là gì.¹⁹ Điều này gây khó khăn trong việc xác định nghĩa vụ thi hành án hành chính. Trong khi đó, một số Tòa án lại đưa ra phán quyết quá chi tiết và cụ thể dẫn đến hậu quả pháp lý là bản án bị Tòa án cấp trên sửa án hoặc thậm chí hủy bản án để xét xử lại làm kéo dài thời gian giải quyết vụ án.²⁰

Thứ tư, mức độ kiểm soát của Tòa án đối với các hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật còn hạn chế. Có thể nhận thấy, quyền hạn cao nhất của Tòa án đối với các hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật là làm mất đi hiệu lực thi hành của các hoạt động này. Tòa án không được quyền trực tiếp sửa đổi, bổ sung các quyết định hay thực hiện hành vi hành chính mới thay thế. Việc ban hành quyết định hay thực hiện hành vi hành chính phải do chính người bị kiện trong VAHC tiến hành. Giới hạn về thẩm quyền trên dẫn đến việc giải quyết tranh chấp hành chính không triệt để. Khả năng phát sinh VAHC mới là khá cao, bởi lẽ, người khởi kiện có thể tiếp tục khởi kiện đối với hoạt động quản lý hành chính mới nếu các hoạt động này không có nhiều khác biệt so với hoạt động quản lý hành chính mà Tòa án đã hủy bỏ hoặc chấm dứt thực hiện trước đó.²¹ Ngoài ra, việc thi hành án của Tòa án gặp khó khăn vì người bị kiện trong VAHC đồng thời là người phải thi hành án. Thực trạng này phản ánh rõ nét qua Báo cáo số 24/BC-BTP ngày 12/01/2024 của Bộ Tư pháp về tổng hợp kết quả tổng kết thi hành Luật TTHC năm 2015 của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Theo đó, một trong những hạn chế lớn của công tác thi hành Luật TTHC năm 2015 là một số bản án, quyết định của Tòa án về VAHC chưa đảm bảo tính thống nhất, tính khả thi gây khó khăn cho người phải thi hành án.²²

19 Theo Bản án hành chính sơ thẩm số 18/2017/HC-ST ngày 06/7/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Cà Mau; Bản án hành chính sơ thẩm số 21/2024/HC-ST ngày 20/6/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Lào Cai; Bản án hành chính sơ thẩm số 16/2022/HC-ST ngày 24/5/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Dương; Bản án hành chính sơ thẩm số 74/2024/HC-ST ngày 18/6/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận.

20 Theo Bản án hành chính phúc thẩm số 625/2020/HC-PT ngày 13/10/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính phúc thẩm số 310/2023/HC-PT ngày 11/5/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP. Hồ Chí Minh.

21 Ái Nhân, “Một môi trường kiện án hành chính - Kỳ 1: Vất vả đả động đình”, *Báo Tuổi trẻ*, 2024, <https://tuoitre.vn/met-moi-nhu-kien-an-hanh-chinh-ky-1-vat-va-dao-tung-dinh-20241224080806203.htm>, truy cập ngày 19/01/2025.

22 Báo cáo số 24/BC-BTP ngày 12/1/2024 của Bộ Tư pháp về tổng hợp kết quả tổng kết thi hành Luật TTHC năm 2015 của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính về giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật

Thứ nhất, cần mở rộng các hoạt động quản lý hành chính thuộc phạm vi kiểm soát của Tòa án. Thẩm quyền giải quyết VAHC theo loại việc được pháp luật hiện hành quy định theo phương pháp liệt kê kết hợp loại trừ. Phương pháp này được nhận định là giúp phạm vi quyền khởi kiện của công dân, cơ quan, tổ chức được mở rộng ra rất nhiều và đã tiếp cận gần với quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 ở các nước phát triển.²³ Tuy nhiên, việc loại trừ tất cả quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án, ở mức độ nhất định, đã hạn chế quyền kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính. Vì vậy, pháp luật cần quy định quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân là các khiếu kiện thuộc thẩm quyền xét xử của Tòa án.

Bên cạnh đó, chúng tôi cho rằng, cần cân nhắc cho phép Tòa án có thẩm quyền hủy bỏ các quyết định quy phạm pháp luật do UBND cấp xã, cấp huyện và cấp tỉnh ban hành nếu trong quá trình xét xử các văn bản quy phạm pháp luật này được xác định trái Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm của cơ quan cấp trên.²⁴ Bởi lẽ, các văn bản này có phạm vi tác động giới hạn trong một lãnh thổ nhất định, điều chỉnh về một lĩnh vực tương đối cụ thể và xâm phạm trực tiếp đối với các cá nhân, cơ quan, tổ chức trong địa phương. Việc cho phép Tòa án hủy bỏ các văn bản quy phạm pháp luật vừa góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý vừa bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan và tổ chức.

Thứ hai, cần hướng dẫn và ban hành án lệ liên quan đến việc đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính. Như đã được đề cập, việc Tòa án đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện phụ thuộc nhiều vào ý chí chủ quan của Hội đồng xét xử khi nhận định hoạt động quản lý hành chính vi phạm pháp luật nhưng “không làm thay đổi bản chất của vụ việc”. Vì thế, để việc kiểm soát của Tòa án đối với các hoạt động quản lý hành chính đạt được hiệu quả và thống nhất, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao cần ban hành văn bản hướng dẫn về vấn đề này. Song song đó, phải đẩy mạnh việc nghiên cứu, xem xét, lựa chọn bản án của Tòa án các cấp đáp ứng các tiêu chí của án lệ liên quan đến việc đánh giá tính hợp pháp hoạt động quản lý hành chính để Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành án lệ hành chính nhằm hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động xét xử.

23 Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (Đồng Chủ biên), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2019, tr. 71.

24 Trần Ngọc Đường, *ltdđ*, tr. 265-266.

Thứ ba, cần hướng dẫn cụ thể nội dung kiểm soát của Tòa án trong việc buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Hiện nay, do nội dung buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ, công vụ chưa được pháp luật quy định rõ ràng dẫn đến sự không thống nhất trong thực tiễn xét xử và khó khăn cho công tác thi hành án, vì thế, quy định này cần phải được hướng dẫn cụ thể. Theo đó, đối với quyết định hành chính, ngoài việc tuyên bố hủy bỏ quyết định hành chính và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan thì Tòa án cần tuyên trong bản án buộc người bị kiện ban hành ra quyết định hành chính mới (nếu thuộc trường hợp phải ban hành) hoặc giải quyết các hậu quả pháp lý phát sinh (nếu có). Đối với hành vi hành chính thể hiện dưới dạng không hành động, trường hợp Tòa án tuyên bố hành vi là trái pháp luật, cần phải tuyên cụ thể trong bản án về hành vi hành chính phải thực hiện của người bị kiện. Đồng thời, cần phải bổ sung cơ chế bảo đảm cho phán quyết của Tòa án được thực thi trên thực tế, tránh trường hợp người bị kiện khi thi hành án ban hành các quyết định tương tự như quyết định đã bị hủy bỏ trước đó.

Thứ tư, cần tăng cường mức độ kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật. So với các quốc gia trên thế giới, quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm trong tố tụng hành chính ở Việt Nam còn khá hẹp dẫn đến mức độ kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật còn chưa triệt để. Chẳng hạn, Tòa án Pháp có thẩm quyền: sửa những sai phạm trong các quyết định bị kiện; xác định các quyền được làm và không được làm của các đương sự; giải thích việc áp dụng quyết định phù hợp với thực tiễn pháp lý mặc dù quyết định quy phạm có thể bị tuyên là trái luật; áp dụng biện pháp cưỡng chế bắt buộc đối với đối tượng bị kiện.²⁵ Theo quy định của Luật Kiến tụng hành chính Trung Quốc, Tòa án nhân dân không chỉ có thẩm quyền buộc người bị kiện thực hiện đúng nghĩa vụ theo luật định mà còn có thể ra quyết định sửa đổi trong trường hợp quyết định sửa đổi của Tòa án không thể làm tăng thêm nghĩa vụ hoặc làm giảm quyền lợi của người khởi kiện, trừ khi người khởi kiện có yêu cầu khác.²⁶ Vì thế, nhằm tăng cường mức độ kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật, Luật TTHC năm 2015 cần ghi nhận Hội đồng xét xử sơ thẩm có thẩm quyền trực tiếp sửa đổi quyết định hành chính bị khởi kiện trong một số trường hợp.

Tóm lại, hoàn thiện quy định pháp luật về giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất, chặt chẽ và toàn diện để việc kiểm soát đạt được hiệu quả, góp phần nâng cao năng lực quản lý hành chính, bảo đảm quyền và lợi ích hợp

25 Phạm Hồng Quang, “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử VAHC của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21, 2010, tr. 58.

26 Theo quy định tại các Điều 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77 của Luật Kiến tụng hành chính Trung Quốc.

pháp của cá nhân, cơ quan và tổ chức bị xâm phạm. Vì vậy, chúng tôi cho rằng việc sửa đổi, bổ sung các quy định tố tụng hành chính về vấn đề này cần phải sớm được thực hiện trong thời gian tới. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Trần Ngọc Đường, *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2012 [trans: Tran Ngoc Duong, *Power Distribution, Coordination and Control with the Amendment of the 1992 Constitution*, National Political Publishing House, Hanoi, 2012]
- [2] Nguyễn Thị Hà, *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, 2019 [trans: Nguyen Thi Ha, *Administrative Court Trial at First Instance in Vietnam*, Doctoral Dissertation in Law, Hanoi Law University, Hanoi, 2019]
- [3] Nguyễn Mạnh Hùng, *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2015 [trans: Nguyen Manh Hung, *Delimitation of Administrative Complaint Resolution Authority and Administrative Adjudication Authority in Vietnam*, National Political Publishing House - The Truth, Hanoi, 2015]
- [4] Nguyễn Quỳnh Liên, *Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2022 [trans: Nguyen Quynh Lien, *Improving Laws on Controlling the Issuance of Administrative Decisions in Vietnam Today*, Justice Publishing House, Hanoi, 2022]
- [5] Đinh Văn Minh, *Khiếu nại hành chính – Lịch sử phát triển và những vấn đề thực tiễn (so sánh Pháp, Trung Quốc và một số nước trên thế giới)*, Nxb. Hồng Đức, 2015 [trans: Dinh Van Minh, *Administrative Complaints - Historical Development and Practical Issues (Comparison of France, China and Other Countries in the World)*, Hong Duc Publishing House, 2015]
- [6] Phạm Hồng Quang, “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 21, 2010 [trans: Pham Hong Quang, “Lessons from Models and Jurisdiction of Administrative Cases in Some Countries Around the World”, *Legislative Studies Journal*, No. 21, 2010]
- [7] Nguyễn Văn Quang, “Quyền hạn của Tòa án nhân dân trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, số 6, 2000 [trans: Nguyen Van Quang, “Powers of the People’s Courts in First-Instance Trial of Administrative Cases”, *Legal Studies Journal*, No. 6, 2000]
- [8] Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth, *Comparative administrative law*, Edward Elgar, UK, 2010.
- [9] David Stott, Alexandra Felix, *Principles of administrative law*, Cavendish Publishing Limited, London, 1997
- [10] Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (Đồng Chủ biên), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2019 [trans: Pham Hong Thai, Bui Tien Dat (Co-editors), *Textbook on Vietnamese Administrative Procedure Law*, Vietnam National University Press, Hanoi, 2019]
- [11] Viện Khoa học pháp lý, *Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2017 [trans: Institute of Legal Sciences, *Implementation of Executive Power by the Government under the 2013 Constitution*, National Political Publishing House - The Truth, Hanoi, 2017]
- [12] Viện Nhà nước và Pháp luật, *Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2010. [trans: Institute of State and Law, *Administrative adjudication in the context of building a rule of law state and international integration in Vietnam today*, Social Sciences Publishing House, Hanoi, 2010]
- [13] Nguyễn Cửu Việt, “Phạm vi các loại khiếu kiện hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của tòa án”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02+03, 2013 [trans: Nguyen Cuu Viet, “Scope of administrative complaints under the jurisdiction of the court”, *Legislative Studies Journal*, No. 02+03, 2013]
- [14] Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính (Tái bản có sửa chữa, bổ sung)*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2013 [trans: Nguyen Cuu Viet, *Textbook on Administrative Law (Revised and supplemented edition)*, National Political Publishing House, Hanoi, 2013]