

Số: **1492** /VKSTC - V14

Hà Nội, ngày **17** tháng 4 năm 2018

V/v Giải đáp vướng mắc trong việc áp dụng quy định của LTTHC năm 2015 và nghiệp vụ kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong ngành KSND

Kính gửi:

- Văn phòng, Vụ 9, Vụ 10, T1, T3 VKSNDTC;
- Viện trưởng các VKSND cấp cao 1, 2, 3;
- Viện trưởng VKSND các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương.

Trong quá trình triển khai thi hành Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (Luật TTHC năm 2015) thực hiện công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) các cấp đã tổng hợp các khó khăn, vướng mắc trong việc áp dụng các quy định của Luật TTHC năm 2015 qua thực tiễn công tác, đề nghị VKSND tối cao hướng dẫn, giải đáp. Để thống nhất nhận thức đối với các quy định của Luật TTHC năm 2015 trong ngành Kiểm sát nhân dân, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác, VKSND tối cao hướng dẫn, giải đáp một số vấn đề vướng mắc, được nhiều VKS cấp dưới quan tâm, cụ thể như sau:

1. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính không?

Trả lời:

Căn cứ quy định tại khoản 1 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, khoản 16 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 thì Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là quyết định hành chính và có thể là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính nếu thuộc trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC (*Tham khảo thêm Mục 1 Phần I Công văn số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của TAND tối cao Giải đáp một số vấn đề về tổ tụng hành chính, tổ tụng dân sự*).

2. Trường hợp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp đổi; quyền sử dụng đất đã được chuyển nhượng, thừa kế...và cơ quan có thẩm quyền đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới nhưng vẫn còn Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũ, thì khi khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu Tòa án hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, người khởi kiện phải yêu cầu hủy tất cả các Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hay chỉ yêu cầu hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới? Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nào là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính?

Trả lời:

Các trường hợp nêu trên thuộc trường hợp Nhà nước phải thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp theo điểm b và điểm c khoản 2 Điều 106 Luật Đất đai năm 2013.

Khoản 3 Điều 87 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (Nghị định 43/2014/NĐ-CP) hướng dẫn như sau: “Trường hợp cấp đổi Giấy chứng nhận...hoặc đăng ký biến động đất đai, tài sản gắn liền với đất mà phải cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thì người sử dụng đất nộp Giấy chứng nhận đã cấp trước đây cùng với hồ sơ đề nghị cấp đổi Giấy chứng nhận, hồ sơ đăng ký biến động. Văn phòng đăng ký đất đai quản lý Giấy chứng nhận đã nộp sau khi kết thúc thủ tục cấp đổi, thủ tục đăng ký biến động đất đai, tài sản gắn liền với đất”.

Khoản 7 Điều 87 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định: “Trường hợp thu hồi Giấy chứng nhận theo quy định tại các Khoản 1, 2, 3, 4 và 6 Điều này mà người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất không giao nộp Giấy chứng nhận thì Văn phòng đăng ký đất đai có trách nhiệm báo cáo cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quyết định hủy Giấy chứng nhận đã cấp; chỉnh lý hồ sơ địa chính theo quy định; lập danh sách Giấy chứng nhận đã bị hủy gửi Sở Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Quản lý đất đai để thông báo công khai trên trang thông tin điện tử”.

Từ các quy định nêu trên, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũ mặc dù chưa thu hồi được nhưng không còn giá trị pháp lý vì đã bị cơ quan có thẩm quyền hủy và đưa vào danh sách Giấy chứng nhận bị hủy, được thông báo công khai. Khi khởi kiện vụ án hành chính, người khởi kiện chỉ cần yêu cầu Tòa án hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mới.

3. Quyết định kỷ luật buộc thôi việc là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính hay vụ án lao động?

Trả lời:

(1). Quyết định kỷ luật buộc thôi việc là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính là “quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống” (khoản 2 Điều 30 Luật TTHC năm 2015).

(2). Vụ án lao động không giải quyết khiếu kiện Quyết định kỷ luật buộc thôi việc, mà giải quyết tranh chấp lao động cá nhân giữa người lao động với người sử dụng lao động về xử lý kỷ luật lao động theo hình thức sa thải (điểm a khoản 1 Điều 32 BLTTDS năm 2015).

Như vậy, trong trường hợp này, để phân biệt quan hệ tranh chấp là đối tượng giải quyết của vụ án hành chính hay vụ án lao động thì cần căn cứ vào 02

yếu tố: **hình thức xử lý kỷ luật** (buộc thôi việc hoặc sa thải) và **chủ thể bị xử lý kỷ luật** (công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống hoặc người lao động khác). Trong đó, hình thức xử lý kỷ luật buộc thôi việc có thể được áp dụng đối với công chức (điểm e khoản 1 Điều 79 Luật Cán bộ, công chức) hoặc viên chức (điểm d khoản 1 Điều 52 Luật Viên chức); nếu hình thức xử lý kỷ luật này được áp dụng đối với công chức giữ chức vụ từ Tổng Cục trưởng và tương đương trở xuống mà công chức khiếu kiện thì vụ việc được giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính. Nếu hình thức xử lý kỷ luật buộc thôi việc được áp dụng đối với viên chức, hình thức xử lý kỷ luật sa thải được áp dụng với người lao động không phải là cán bộ, công chức, viên chức (khoản 3 Điều 125 Bộ luật lao động), nếu viên chức, người lao động khởi kiện thì được xác định là vụ án lao động và được giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự.

4. Quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật Nhà nước trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao (điểm a khoản 1 Điều 30 Luật TTHC năm 2015) là những quyết định hành chính, hành vi hành chính nào?

Trả lời:

Điểm a khoản 1 Điều 30 Luật TTHC năm 2015 quy định: Khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án là khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính, trừ *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.*

Như vậy, việc xác định Quyết định hành chính, hành vi hành chính nào thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao phải căn cứ vào quy định của pháp luật, cụ thể là: Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2000, Nghị định số 33/2002/NĐ-CP ngày 28/3/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Bảo vệ bí mật nhà nước và Nghị định số 49/2012/NĐ-CP ngày 04/6/2012 của Chính phủ quy định danh mục các 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 đó, Nghị định số 49/2012/NĐ-CP đã quy định cụ thể danh mục **38** quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong lĩnh vực quốc phòng (Điều 4), danh mục **35** quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong lĩnh vực an ninh (Điều 5); danh mục **29** quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong lĩnh vực ngoại giao (Điều 6).

Bên cạnh đó, còn phải căn cứ vào các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Thủ tướng Chính phủ, bộ, ban, ngành, đoàn thể trung ương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) về Danh mục bí mật nhà nước thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao, chẳng hạn như: Quyết định số 17/2014/QĐ-TTg ngày 25/02/2014 của Thủ

tướng Chính phủ về Danh mục bí mật nhà nước độ Tuyệt mật và Tối mật của ngành Ngoại giao; Thông tư số 12/2014/TT-BCA-A81 ngày 19/3/2014 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định Danh mục bí mật nhà nước độ Mật của ngành Ngoại giao...

5. Trong đơn khởi kiện, người khởi kiện đồng thời khởi kiện một quyết định hành chính và một hành vi hành chính, nhưng sau đó xác định hành vi bị khởi kiện không phải là hành vi hành chính thì giải quyết như thế nào?

Trả lời:

- Trường hợp Tòa án chưa thụ lý vụ án mà xác định được hành vi bị khởi kiện không phải là hành vi hành chính thì có thể tham khảo quy định tại khoản 2 Điều 1 Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP¹ (sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 1 Điều 13 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP²) để xử lý: *“Trường hợp đối tượng khởi kiện ghi trong đơn không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính thì Tòa án giải thích cho người khởi kiện biết để người khởi kiện sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện về đối tượng khởi kiện...”*.

- Trường hợp Tòa án sau khi thụ lý vụ án mới xác định được hành vi bị khởi kiện không phải là hành vi hành chính thì có thể căn cứ vào điểm h khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015 (dẫn tới quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 123 về sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án) để đình chỉ việc giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện hành vi không phải là hành vi hành chính.

6. Quyết định hành chính được Trưởng phòng của Ủy ban nhân dân (UBND) huyện ký Thừa ủy quyền (TUQ.) Chủ tịch UBND huyện mà quyết định hành chính đó bị khiếu kiện thì có thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND cấp huyện không?

Trả lời:

Điều 2 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP quy định: *“...Trường hợp quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính do một người cụ thể ký hoặc thực hiện, nhưng người đó ký quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính với danh nghĩa một chức vụ, chức danh có thẩm quyền thì quyết định hành chính, hành vi hành chính đó là của người đảm nhiệm chức vụ, chức danh đó.*

Ví dụ: Quyết định hành chính do ông Nguyễn Văn A ký với danh nghĩa Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B thì gọi là quyết định hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B mà không gọi là quyết định hành chính của ông Nguyễn Văn A”.

¹ Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15/01/2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán TANDTC hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC.

² Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán TANDTC hướng dẫn thi hành một số quy định của Luật TTHC.

Trên cơ sở tham khảo quy định trên, quyết định hành chính được Trưởng phòng của UBND huyện ký thừa ủy quyền Chủ tịch UBND huyện thì xác định là quyết định hành chính của Chủ tịch UBND huyện. Quyết định hành chính này bị khiếu kiện thì người bị kiện là Chủ tịch UBND huyện, căn cứ khoản 4 Điều 32 Luật TTHC năm 2015 thì vụ án thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND cấp tỉnh.

7. Người không phải là đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của quyết định hành chính, hành vi hành chính nhưng có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính thì họ có quyền khởi kiện vụ án hành chính không?

Trả lời:

Các khoản 2 và 4 Điều 3 Luật TTHC 2015 quy định: “Quyết định hành chính bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này mà quyết định đó 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”; “Hành vi hành chính bị kiện là hành vi quy định tại khoản 3 Điều này mà hành vi đó làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

Khoản 8 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 quy định: “*Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính...*”. Khoản 1 Điều 115 Luật TTHC năm 2015 quy định: “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính...trong trường hợp không đồng ý với quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết, nhưng hết thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó.*”

Tham khảo Điều 12 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP³ có hướng dẫn cụ thể về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức không phải là đối tượng bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính và không được nhận quyết định hành chính hoặc không được chứng kiến/không được thông báo về hành vi hành chính nhưng bị xâm hại trực tiếp quyền, lợi ích hợp pháp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính đó (tại các điểm b và c khoản 1), trong đó có nêu một số ví dụ cụ thể như sau:

“*Ví dụ: ... sau khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, ông N đã tiến hành xây tường bao diện tích đất 150m² đó. Ông Q là hàng xóm của ông N cho rằng ông N đã xây tường bao lên cả phần diện tích đất của ông Q.*”

³ Mặc dù Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP là văn bản hướng dẫn thi hành Luật TTHC 2010 nhưng nội dung quy định về Quyền khởi kiện vụ án tại Điều 115 Luật TTHC 2015 không có sự thay đổi lớn so với quy định tại Điều 103 Luật TTHC 2010 nên vẫn có thể vận dụng nội dung hướng dẫn về vấn đề này của Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP để giải quyết.

Ngày 28-7-2011, ông N đã đưa cho ông Q xem giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho ông N và ông Q thấy rằng một phần diện tích đất mà ông N được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là phần diện tích đất của ông Q. Trong trường hợp này, thời điểm bắt đầu tính thời hiệu khởi kiện của ông Q đối với Quyết định số 19/QĐ-UBND ngày 10-02-2011 của Ủy ban nhân dân quận B là kể từ ngày ông Q biết được quyết định đó (ngày 28-7-2011).

Ví dụ: ... ông T có căn nhà ở cạnh nhà của ông H đã bị cưỡng chế tháo dỡ và trong thời gian cưỡng chế tháo dỡ nhà ở của ông H thì ông T đi công tác nước ngoài. Ngày 15-7-2011, ông T mới đi công tác về và thấy tường nhà mình bị rạn nứt và được hàng xóm kể lại là nhà ông H đã bị cưỡng chế tháo dỡ. Nếu ông T khởi kiện hành vi hành chính tháo dỡ nhà ở xây dựng trái phép đã xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông thì thời điểm bắt đầu tính thời hiệu khởi kiện của ông T đối với hành vi tháo dỡ nhà ở xây dựng trái phép đó là kể từ ngày ông T được kể lại về việc thực hiện hành vi cưỡng chế tháo dỡ nhà ở của ông H (ngày 15-7-2011)."

Từ các quy định trên, người không phải là đối tượng của quyết định hành chính, hành vi hành chính nhưng có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính thì cũng có quyền khởi kiện vụ án hành chính.

8. Luật TTHC năm 2015 chưa quy định trách nhiệm của Tòa án trong việc trả lời kiến nghị của Viện kiểm sát

Trả lời:

Theo quy định của Luật TTHC năm 2015, TTLT số 03/2016⁴, quyền kiến nghị của Viện kiểm sát với Tòa án có thể được thực hiện bằng văn bản hoặc bằng lời.

Các kiến nghị phải bằng văn bản gồm có: (1) Kiến nghị quyết định chuyển vụ án (K6Đ34); (2) Kiến nghị việc quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời (K1Đ76); (3) Kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện (Điều 124); (4) Kiến nghị về quyết định đưa vụ án ra giải quyết theo thủ tục rút gọn (K1Đ248); (5) Kiến nghị xem xét lại quyết định của Hội đồng thẩm phán TAND tối cao (Điều 287); (6) Kiến nghị đối với Tòa án cùng cấp và cấp dưới bảo đảm việc giải quyết khiếu nại, tố cáo có căn cứ, đúng pháp luật (Điều 343); (7) Kiến nghị Tòa án khắc phục vi phạm (nói chung) trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính (K2Đ25).

Luật TTHC năm 2015 đã quy định trình tự, thủ tục Tòa án giải quyết đối với các kiến nghị số (1), (2), (3), (4) và (5) nêu trên và trách nhiệm của Tòa án phải gửi quyết định giải quyết kiến nghị cho VKS. TTLT số 03/2016 quy định Tòa án có trách nhiệm trả lời bằng văn bản đối với kiến nghị số (6) (khoản 3

⁴ Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 của VKSND tối cao và TAND tối cao quy định việc phối hợp giữa VKSND và TAND trong việc thi hành một số quy định của Luật TTHC.

Điều 32 TTLT). Riêng kiến nghị số (7) Tòa án có trách nhiệm trả lời theo quy định tại khoản 2 Điều 5 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, trong văn bản kiến nghị, Viện kiểm sát có thể xác định thời hạn trả lời hợp lý, hết thời hạn mà Tòa án không trả lời thì Viện kiểm sát đã kiến nghị báo cáo Viện kiểm sát cấp trên để xem xét, kiến nghị với Tòa án cấp có thẩm quyền cao hơn.

Việc kiến nghị bằng lời được thực hiện tại phiên tòa. TTLT số 03/2016 quy định: *“Trường hợp Kiểm sát viên yêu cầu Hội đồng xét xử khắc phục vi phạm về thủ tục tố tụng thì Hội đồng xét xử xem xét, quyết định chấp nhận hoặc không chấp nhận yêu cầu; trường hợp không chấp nhận thì nêu rõ lý do. Quyết định về việc chấp nhận hoặc không chấp nhận của Hội đồng xét xử được thảo luận và thông qua tại phòng xử án và được ghi vào biên bản phiên tòa”* (điểm a khoản 1 Điều 27).

9. Điều 26 Luật TTHC năm 2015 bỏ quy định về thời hạn UBND cấp xã hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan phải thông báo kết quả chuyển giao bản án, quyết định, giấy triệu tập, giấy mời và giấy tờ khác cho Tòa án như vậy đã gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án.

Trả lời:

Để khắc phục sự chồng chéo giữa quy định của khoản 2 Điều 24 với Điều 102 Luật TTHC năm 2010, khoản 2 Điều 26 Luật TTHC năm 2015 chỉ quy định chung về trách nhiệm của UBND xã hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan phải thông báo kết quả việc chuyển giao bản án, quyết định, giấy triệu tập, giấy mời và giấy tờ khác cho Tòa án. Còn thời hạn thông báo kết quả chuyển giao được quy định thống nhất tại Điều 110 thuộc Chương VII (Cấp, tổng đạt, thông báo văn bản tố tụng) của Luật: *“Trường hợp người thực hiện việc cấp, tổng đạt hoặc thông báo văn bản tố tụng không phải là người tiến hành tố tụng, người của cơ quan ban hành văn bản tố tụng thì người thực hiện phải **thông báo ngay bằng văn bản** kết quả việc cấp, tổng đạt hoặc thông báo văn bản tố tụng cho Tòa án hoặc cơ quan ban hành văn bản tố tụng đó”*.

10. Cụm từ “...một đơn vị hành chính” quy định tại khoản 5 Điều 59 Luật TTHC năm 2015 được hiểu là đơn vị hành chính cấp nào?

Trả lời:

Điều 59 Luật TTHC 2015 quy định về các trường hợp kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng hành chính, tại khoản 5 có nêu: *“Trường hợp sáp nhập, chia, tách, giải thể, điều chỉnh địa giới hành chính trong một đơn vị hành chính mà đối tượng của quyết định hành chính có sự thay đổi thì cơ quan, tổ chức, cá nhân đã ra quyết định hành chính có trách nhiệm tham gia tố tụng với tư cách là người bị kiện tại Tòa án nơi cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyết định hành chính bị kiện. Cơ quan tiếp nhận đối tượng của quyết định hành chính bị kiện phải tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.”*

Theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì các đơn vị hành chính của nước ta gồm có: các đơn vị hành chính cấp xã (xã, phường, thị trấn), các đơn vị hành chính cấp huyện (huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương), các đơn vị hành chính cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

Như vậy, quy định tại khoản 5 Điều 59 Luật TTHC năm 2015 được hiểu là:

- Việc sáp nhập, chia, tách, giải thể có thể được thực hiện với các đơn vị hành chính cấp xã, cấp huyện, cấp tỉnh.

- Việc điều chỉnh địa giới hành chính trong một đơn vị hành chính mà dẫn đến làm thay đổi đối tượng của quyết định hành chính có thể thực hiện trong đơn vị hành chính cấp huyện, cấp tỉnh và trong cả nước.

11. Điều 20 Luật TTHC năm 2015 quy định “Tòa án...tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án”, quy định này được hiểu như thế nào?

Trả lời:

Điều 20 Luật TTHC năm 2015 quy định về nguyên tắc đối thoại trong tố tụng hành chính, trong đó xác định trách nhiệm của Tòa án không chỉ tổ chức, tiến hành đối thoại mà còn phải “tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án theo quy định của Luật này”. Trách nhiệm này của Tòa án có thể được hiểu như sau:

- Việc tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại với nhau được thực hiện trong toàn bộ quá trình giải quyết vụ án.

- Trong việc tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, Tòa án cần xác định thời gian, địa điểm, vị trí ngồi, cách thức, phương pháp...phù hợp, bảo đảm các bên có điều kiện thuận lợi nhất để tham gia phiên đối thoại (tham khảo Chỉ thị số 04/2017/CT-CA ngày 03/10/2017 của Chánh án TAND tối cao về việc tăng cường công tác hòa giải tại TAND).

- Tại phiên tòa mà các bên có nguyện vọng được đối thoại với nhau để giải quyết vụ án thì Tòa án có thể tạo điều kiện về thời gian, địa điểm; ưu tiên cho các đương sự tự đối thoại bằng việc tạm ngừng phiên tòa trong thời hạn tối đa 30 ngày kể từ ngày quyết định tạm ngừng, hết thời hạn mà việc đối thoại chưa kết thúc thì có thể quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án (điểm đ khoản 1, khoản 2 Điều 187, Điều 238 Luật TTHC năm 2015); người tiến hành tố tụng có thể tham gia, hỗ trợ các bên trong cuộc đối thoại nếu họ có yêu cầu...

- Tuy nhiên, việc “tạo điều kiện thuận lợi” phải trong khuôn khổ quy định của Luật TTHC về nguyên tắc đối thoại, về thời hạn và thủ tục giải quyết vụ án,

thẩm quyền, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng và các đương sự tiến hành đối thoại.

12. Vụ án hành chính được thụ lý trước ngày 01/7/2016, nhưng sau ngày 01/7/2016 mới đưa vụ án ra xét xử, nếu người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện (là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức) không phải là cấp phó thì có phải thực hiện lại việc ủy quyền không? Tòa án có phải tiến hành đối thoại lại không?

Trả lời:

(1). Các khoản 1 và 2 Điều 1 Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật TTHC (sau đây viết gọn là Nghị quyết số 104/2015/QH13) quy định: Kể từ ngày Luật TTHC có hiệu lực thi hành (01/7/2016): Đối với những vụ án hành chính đã được Tòa án thụ lý trước ngày 01/7/2016, nhưng kể từ 01/7/2016 mới xét xử theo thủ tục sơ thẩm, những vụ án hành chính đã được Tòa án xét xử theo thủ tục sơ thẩm trước 01/7/2016 mà có kháng cáo, kháng nghị, nhưng kể từ 01/7/2016 mới xét xử theo thủ tục phúc thẩm thì áp dụng quy định của Luật này để giải quyết.

Khoản 2 Điều 1 Nghị quyết số 02/2016/NQ-HĐTP ngày 30/6/2016 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Nghị quyết số 103/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành BLTTDS và Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật TTHC (sau đây viết gọn là Nghị quyết số 02/2016/NQ-HĐTP) quy định: *Kể từ ngày Luật TTHC có hiệu lực thi hành (01-7-2016), Tòa án áp dụng quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 1 Nghị quyết số 104/2015/QH13 để giải quyết theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm những vụ án hành chính, trừ các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 371 Luật TTHC thì được áp dụng từ ngày 01-01-2017.*

Tham khảo Công văn số 18/UBTVQH14-TP ngày 31/8/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội hướng dẫn UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện Điều 60 Luật TTHC có kết luận như sau: *“Như vậy, kể từ ngày 01/7/2016 là ngày Luật TTHC có hiệu lực, thì việc cử người đại diện trong tố tụng hành chính trước Tòa án nhân dân phải theo đúng quy định tại Điều 60 của Luật này”.*

Từ các quy định trên, vụ án hành chính được thụ lý trước ngày 01/7/2016, nhưng sau ngày 01/7/2016 mới có quyết định đưa vụ án ra xét xử (sơ thẩm hoặc phúc thẩm) hoặc mới mở phiên tòa sơ thẩm, phúc thẩm thì phải áp dụng quy định về người đại diện theo ủy quyền tại khoản 3 Điều 60 Luật TTHC 2015. Người bị kiện là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức phải chấm dứt ủy quyền trong tố tụng hành chính với người được ủy quyền trước đó và có văn bản ủy quyền cho cấp phó của mình đại diện.

(Tham khảo thêm nội dung tiểu mục 8 Mục I Công văn số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của TAND tối cao Giải đáp một số vấn đề về tổ tụng hành chính, tổ tụng dân sự).

(2). Trường hợp người bị kiện là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức phải thực hiện lại việc ủy quyền để ủy quyền cho cấp phó của mình theo khoản 3 Điều 60 Luật TTHC năm 2015 thì pháp luật không bắt buộc Tòa án phải thực hiện lại thủ tục đối thoại. Các hành vi tổ tụng do người đại diện trước đó thực hiện phù hợp với phạm vi đại diện và đúng quy định của pháp luật vẫn phát sinh hiệu lực với người được đại diện và có giá trị để tiếp tục giải quyết vụ án hành chính.

13. Khoản 1 Điều 62 Luật TTHC năm 2015 quy định: “Người làm chứng là người biết các tình tiết có liên quan đến nội dung vụ án được đương sự đề nghị và Tòa án triệu tập tham gia tố tụng”. Vậy, trường hợp đương sự không đề nghị thì Tòa án có được tự triệu tập một người tham gia tố tụng với tư cách người làm chứng không?

Trả lời:

Quy định tại khoản 1 Điều 62 nêu trên là quy định mới so với khoản 1 Điều 56 Luật TTHC năm 2010, theo đó, người làm chứng phải có đủ các điều kiện sau: (1) không phải là người mất năng lực hành vi dân sự; (2) biết các tình tiết có liên quan đến nội dung vụ án; (3) được đương sự đề nghị; (4) được Tòa án triệu tập tham gia tố tụng. Do vậy, nếu đương sự không đề nghị thì Tòa án không tự triệu tập một người tham gia tố tụng với tư cách người làm chứng.

(Tham khảo thêm nội dung tại Mục 19 Công văn số 70/VKSTC-V14 ngày 05/01/2018 của VKSND tối cao Giải đáp vướng mắc trong việc áp dụng quy định của BLTTDS 2015 và nghiệp vụ kiểm sát việc giải quyết các vụ việc dân sự trong ngành KSND).

14. Kiểm sát viên được quyết định thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị nào trong tố tụng hành chính?

Trả lời:

Thể chế hóa chủ trương cải cách tư pháp của Đảng “Phân định rõ thẩm quyền quản lý hành chính với trách nhiệm, quyền hạn tư pháp trong hoạt động tố tụng tư pháp theo hướng tăng quyền và trách nhiệm cho điều tra viên, kiểm sát viên và thẩm phán để họ chủ động trong thực thi nhiệm vụ, nâng cao tính độc lập và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành vi và quyết định tố tụng của mình”⁵, Luật TTHC năm 2015 đã quy định bổ sung nhiều nhiệm vụ, quyền hạn mới của Kiểm sát viên tại Điều 43. TTLT số 03/2016 (Điều 20) đã cụ thể hóa quy định trên theo hướng xác định rõ thẩm quyền quyết định thực hiện các quyền yêu cầu, kiến nghị của Kiểm sát viên, cụ thể là:

⁵ Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

“2. Kiểm sát viên quyết định thực hiện các quyền yêu cầu, quyền kiến nghị sau đây:

a) Các quyền yêu cầu, quyền kiến nghị quy định tại các khoản 6 và 8 Điều 43, khoản 6 Điều 84, khoản 4 Điều 166, điểm c khoản 1 Điều 182, Điều 183 và Điều 186 Luật TTHC;

b) Yêu cầu Tòa án chuyển hồ sơ vụ án hành chính theo các điều 4, 5 và 6 Thông tư liên tịch này;

c) Yêu cầu Tòa án cho sao chụp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ trong trường hợp trả lại đơn khởi kiện theo Điều 21 Thông tư liên tịch này;

d) Yêu cầu đương sự bổ sung nội dung đơn và tài liệu kèm theo đơn đề nghị xem xét bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo khoản 2 Điều 258, Điều 286 Luật TTHC;

đ) Yêu cầu người có đơn bổ sung tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết đơn đề nghị xem xét bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm theo khoản 2 Điều 259, Điều 286 Luật TTHC;

e) Yêu cầu Tòa án, cơ quan khác, tổ chức, cá nhân cung cấp hồ sơ, tài liệu về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo theo Điều 343 Luật TTHC và khoản 3 Điều 31 Thông tư liên tịch này;

g) Yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người tham gia tố tụng cư trú, cơ quan, tổ chức nơi người tham gia tố tụng làm việc thực hiện việc cấp, tổng đạt hoặc thông báo văn bản tố tụng theo khoản 3 Điều 101 Luật TTHC;

h) Kiến nghị Ủy ban nhân dân cấp xã nơi người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi cư trú cử người giám hộ đứng ra khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó, nếu họ không có người khởi kiện theo khoản 3 Điều 25 Luật TTHC;

i) Kiến nghị quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ hoặc việc không áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời tại phiên tòa theo khoản 2 Điều 76 Luật TTHC;

k) Kiến nghị việc trả lại đơn khởi kiện với Tòa án đã trả lại đơn khởi kiện theo khoản 1 Điều 124 Luật TTHC.”

Trong thực tiễn thực hiện các quy định nêu trên, Kiểm sát viên cũng cần căn cứ vào hệ thống mẫu văn bản tố tụng, nghiệp vụ công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính (nội dung hướng dẫn về thẩm quyền ký) (được ban hành kèm theo Quyết định số 204/QĐ-VKSTC ngày 01/6/2017 của Viện trưởng VKSND tối cao về việc ban hành mẫu văn bản tố tụng, nghiệp vụ tạm thời trong lĩnh vực kiểm sát hoạt động tư pháp) để thực hiện thống nhất.

15. Kiểm tra viên được thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể nào để giúp Kiểm sát viên kiểm sát việc tuân theo pháp luật?

Trả lời:

Trên cơ sở quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm tra viên tại khoản 4 Điều 90 Luật Tổ chức VKSND năm 2014, Luật TTHC (Điều 44) đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm tra viên trong tổ tụng hành chính như sau:

“Khi được phân công, Kiểm tra viên có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- 1. Nghiên cứu hồ sơ vụ án, báo cáo kết quả với Kiểm sát viên;*
- 2. Lập hồ sơ kiểm sát vụ án hành chính theo sự phân công của Kiểm sát viên hoặc Viện trưởng Viện kiểm sát;*
- 3. Giúp Kiểm sát viên kiểm sát việc tuân theo pháp luật theo quy định của Luật này.”*

Nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Kiểm tra viên trong tổ tụng hành chính còn được quy định rõ trong Quy chế công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính (được ban hành kèm theo Quyết định số 282/QĐ-VKSTC ngày 01/8/2017 của Viện trưởng VKSND tối cao). Theo đó, Kiểm tra viên được tham gia thực hiện hầu hết các hoạt động tổ tụng, nghiệp vụ trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính dưới sự chỉ đạo của Kiểm sát viên, nhưng không được ký văn bản tổ tụng.

16. Việc phân công, thay đổi Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án có phải bằng văn bản và được thông báo cho Viện kiểm sát, các đương sự trong vụ án không?

Trả lời:

(1). Theo Danh mục 62 biểu mẫu trong tổ tụng hành chính (được ban hành kèm theo Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13/01/2017 của Hội đồng Thẩm phán TANDTC) không có mẫu văn bản phân công hoặc thay đổi Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án.

(2). Luật TTHC năm 2015 không quy định việc Tòa án phải thông báo cho Viện kiểm sát về việc phân công Thẩm phán (gồm Thẩm phán xem xét đơn khởi kiện, Thẩm phán giải quyết vụ án), Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án và việc thay đổi Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án trước khi mở phiên tòa và tại phiên tòa theo Điều 49 Luật TTHC. Viện kiểm sát kiểm sát thành phần, tư cách pháp lý của người tiến hành tổ tụng thông qua nghiên cứu tài liệu trong hồ sơ vụ án và qua kiểm sát việc tuân theo pháp luật tại phiên tòa.

17. Viện trưởng Viện kiểm sát có được ủy quyền cho Phó Viện trưởng ký quyết định kháng nghị không? Nếu được ủy quyền thì có phải lập văn bản ủy quyền không?

Trả lời:

Điều 2 TTLT số 03/2016 quy định: “*Chánh án, Viện trưởng đã quyết định kháng nghị trực tiếp ký quyết định kháng nghị hoặc **phân công** Phó Chánh án, Phó Viện trưởng ký quyết định kháng nghị. Phó Chánh án, Phó Viện trưởng ký quyết định kháng nghị phải ghi rõ là “ký thay Chánh án” hoặc “ký thay Viện trưởng”.*”

Như vậy, sau khi Viện trưởng quyết định việc kháng nghị, Viện trưởng có thể phân công (không phải ủy quyền) Phó Viện trưởng ký quyết định kháng nghị thay Viện trưởng. Việc phân công có thể được thực hiện đối với từng vụ án hoặc có tính thường xuyên theo lĩnh vực công tác Phó Viện trưởng phụ trách. Do pháp luật không quy định nên việc phân công không bắt buộc phải bằng văn bản, Danh mục biểu mẫu công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính cũng không quy định mẫu văn bản này.

18. Điều 42 Luật TTHC năm 2015 quy định việc *Viện trưởng ủy nhiệm cho một Phó Viện trưởng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng*. Quy định này khác gì với việc Viện trưởng phân công Phó Viện trưởng phụ trách công tác của các đơn vị của VKSND?

Trả lời:

Điều 42 Luật TTHC 2015 về nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng Viện kiểm sát quy định:

“1. Khi thực hiện kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tổ tụng hành chính, Viện trưởng Viện kiểm sát có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:.....

2. Khi Viện trưởng vắng mặt, một Phó Viện trưởng được Viện trưởng ủy nhiệm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng, trừ quyền quyết định kháng nghị quy định tại điểm d khoản 1 Điều này. Phó Viện trưởng chịu trách nhiệm trước Viện trưởng về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được ủy nhiệm.”

Như vậy, việc Viện trưởng ủy nhiệm cho một Phó Viện trưởng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng theo Điều 42 Luật TTHC 2015 chỉ được thực hiện khi Viện trưởng vắng mặt và chỉ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Viện trưởng quy định từ điểm a đến điểm g khoản 1 Điều 42 (trừ điểm d), là các nhiệm vụ, quyền hạn thực hiện chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp trong việc giải quyết vụ án hành chính. Khi Viện trưởng không còn vắng mặt thì việc ủy nhiệm đương nhiên hết hiệu lực.

Còn việc Viện trưởng phân công Phó Viện trưởng phụ trách công tác của một số đơn vị thuộc VKS cấp mình và một số VKSND cấp dưới là việc

phân công nhiệm vụ có tính thường xuyên, trong thời gian dài. Phó Viện trưởng thay mặt Viện trưởng trực tiếp phụ trách, chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra các mặt công tác trong tổ chức và hoạt động của các đơn vị, VKS đó. Phó Viện trưởng thực hiện nhiệm vụ được phân công không phụ thuộc Viện trưởng có mặt hay vắng mặt.

Trên đây là giải đáp một số vướng mắc về việc áp dụng quy định của LTTHC năm 2015 và nghiệp vụ kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính để các VKSND nghiên cứu, tham khảo. Quá trình thực hiện, nếu có khó khăn, vướng mắc hoặc cần trao đổi, đề nghị phản ánh về VKSND tối cao (Vụ Pháp chế và Quản lý khoa học) để hướng dẫn kịp thời. *Phu*

Nơi nhận:

- Đ/c Viện trưởng VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Nguyễn Thị Thủy Khiêm, PVT VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Lê Hữu Thê, PVT VKSTC (để b/c);
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Lưu: VT, V14.

**TL. VIỆN TRƯỞNG
VỤ TRƯỞNG
VỤ PHÁP CHẾ VÀ QUẢN LÝ KHOA HỌC**



Hoàng Thị Quỳnh Chi