

Hà Nội, ngày 19 tháng 9 năm 2018

GIẢI ĐÁP
Một số vấn đề về tố tụng hành chính

Kính gửi:

- Các Tòa án nhân dân và Tòa án quân sự;
- Các đơn vị thuộc Tòa án nhân dân tối cao.

Qua thực tiễn công tác xét xử, Tòa án nhân dân tối cao nhận được phản ánh của các Tòa án về một số vướng mắc trong giải quyết các vụ án hành chính. Để bảo đảm áp dụng thống nhất pháp luật, Tòa án nhân dân tối cao có ý kiến như sau:

1. Trong vụ án hành chính, cán bộ, thanh tra viên chuyên ngành của Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường có được làm người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh không?

Theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 4 của Luật Thanh tra thì Thanh tra sở là một trong những cơ quan thanh tra nhà nước.

Theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 61 của Luật Tố tụng hành chính thì “cán bộ, công chức trong các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát, Thanh tra, Thi hành án; công chức, sĩ quan, hạ sĩ quan trong ngành Công an” không được làm người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho đương sự trong vụ án hành chính.

Do đó, theo các quy định nêu trên thì cán bộ, thanh tra viên chuyên ngành của Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường không được làm người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh trong vụ án hành chính.

2. Phiếu chuyển thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai do Văn phòng đăng ký đất đai lập có phải là quyết định hành chính không? Có được coi là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính không?

Theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 3 của Luật Tố tụng hành chính thì quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính được hiểu như sau:

“1. Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể.

2. 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.”

Theo quy định tại khoản 4 Điều 10 và khoản 1 Điều 12 của Thông tư liên tịch số 88/2016/TTLT/BTC-BTNMT ngày 22-6-2016 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường thì Văn phòng đăng ký đất đai có trách nhiệm lập Phiếu chuyển thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai theo Mẫu số 01/LCHS Phụ lục ban hành kèm theo Thông tư liên tịch này để chuyển cho cơ quan thuế ra thông báo nộp tiền sử dụng đất. Cơ quan thuế có trách nhiệm tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ. Trường hợp phát hiện hồ sơ có sai sót hoặc thiếu căn cứ để xác định nghĩa vụ tài chính thì cơ quan thuế đề nghị Văn phòng đăng ký đất đai xác định hoặc bổ sung thông tin.

Căn cứ vào các quy định nêu trên thì Phiếu chuyển thông tin để xác định nghĩa vụ tài chính về đất đai là văn bản hành chính, nhưng chưa làm phát sinh nghĩa vụ của người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất nên không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

3. Ban đầu người khởi kiện yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Tòa án đã thụ lý vụ án hành chính; sau đó, người khởi kiện bổ sung yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai có liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là đối tượng khởi kiện ban đầu. Tòa án xử lý trường hợp này như thế nào?

Trong trường hợp này, Tòa án phải hướng dẫn đương sự rút đơn khởi kiện vụ án hành chính để khởi kiện vụ án dân sự. Trường hợp đương sự rút đơn khởi kiện vụ án hành chính, đồng thời có đơn khởi kiện vụ án dân sự tranh chấp về đất đai thì Tòa án căn cứ vào điểm c khoản 1 Điều 143 của Luật Tố tụng hành chính để đình chỉ giải quyết vụ án hành chính và xem xét, thụ lý đơn khởi kiện để giải quyết bằng vụ án dân sự theo thủ tục chung. Trường hợp đương sự không rút đơn khởi kiện thì Tòa án căn cứ vào điểm d khoản 1 Điều 141 của Luật Tố tụng hành chính tạm đình chỉ giải quyết vụ án để chờ kết quả giải quyết vụ án dân sự. Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết tranh chấp đất đai và giải quyết yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất liên quan đến nhau và có thể giải quyết trong cùng một vụ án thì Tòa án nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào khoản 1 Điều 34 của Luật Tố tụng hành chính và Điều 34 của Bộ luật Tố tụng dân sự để giải quyết đồng thời hai yêu cầu của đương sự trong cùng một vụ án theo thủ tục chung do pháp luật tố tụng dân sự quy định.

4. Trường hợp đơn khởi kiện thể hiện nội dung yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai, nhưng người khởi kiện chỉ yêu cầu Tòa án hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp. Trường hợp này thụ lý vụ án dân sự hay vụ án hành chính để xem xét giải quyết?

Trường hợp người khởi kiện chỉ yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì Tòa án phải tôn trọng “Quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện” theo quy định tại Điều 8 của Luật Tố tụng hành chính. Theo đó thì Tòa án phải xem xét thụ lý, giải quyết vụ án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính.

5. Trong quá trình xét xử vụ án hành chính, do tình trạng sức khỏe hoặc do sự kiện bất khả kháng, Kiểm sát viên không thể tiếp tục tiến hành phiên tòa mà không có Kiểm sát viên dự khuyết thì Hội đồng xét xử vẫn tiến hành xét xử hay tạm ngừng phiên tòa?

Theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 187 của Luật Tố tụng hành chính thì trong quá trình xét xử, Hội đồng xét xử có quyền tạm ngừng phiên tòa khi có căn cứ: “Do tình trạng sức khỏe hoặc do sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan khác mà người tiến hành tố tụng không thể tiếp tục tiến hành phiên tòa, trừ trường hợp thay thế được người tiến hành tố tụng”.

Như vậy, trong quá trình xét xử, do tình trạng sức khỏe hoặc do sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan khác mà Kiểm sát viên không thể tiếp tục tiến hành phiên tòa mà không có Kiểm sát viên dự khuyết thì Hội đồng xét xử căn cứ quy định tại điểm a khoản 1 Điều 187 của Luật Tố tụng hành chính để xem xét, quyết định tạm ngừng phiên tòa.

6. Trong vụ án hành chính, người bị kiện là Ủy ban nhân dân huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, nên người đại diện theo pháp luật của người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện. Trường hợp này Tòa án có thể nhập chung hai chủ thể bị kiện thành một chủ thể được không?

Theo quy định của Luật Tố tụng hành chính thì mỗi chủ thể có quyền, nghĩa vụ tố tụng khác nhau và có trách nhiệm riêng đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. Do đó, trường hợp này không thể xác định chung tư cách tham gia tố tụng, mà vẫn phải xác định riêng tư cách tham tố tụng của người bị kiện là của Ủy ban nhân dân huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện.

7. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với Quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời do Hội đồng xét xử ban hành trong tố tụng hành chính như thế nào?

Theo quy định tại Điều 77 của Luật Tố tụng hành chính về giải quyết khiếu nại, kiến nghị việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời thì: “3. Việc giải quyết khiếu nại, kiến nghị tại phiên tòa thuộc thẩm quyền của Hội đồng xét xử. Quyết định giải quyết khiếu nại, kiến nghị của Hội đồng xét xử là quyết định cuối cùng”.

Theo quy định nêu trên thì trường hợp khiếu nại việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời do Hội đồng xét xử sơ thẩm ban hành tại phiên tòa sơ thẩm thì thuộc thẩm quyền giải quyết của Hội đồng xét xử sơ thẩm.

Trường hợp khiếu nại việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời sau khi kết thúc phiên tòa sơ thẩm thì việc giải quyết thuộc thẩm quyền của Hội đồng xét xử phúc thẩm. Quyết định giải quyết khiếu nại của Hội đồng xét xử là quyết định cuối cùng.

8. Người khởi kiện yêu cầu hủy quyết định thu hồi Giấy chứng nhận thương binh. Khi họ khởi kiện thì có phải thông báo quyền của họ được trợ giúp pháp lý như thương binh không? Có được miễn tạm ứng án phí theo quy định của pháp luật về án phí, lệ phí Tòa án?

Theo quy định tại điểm g khoản 1 Điều 2 của Pháp lệnh Ưu đãi người có công với cách mạng thì thương binh là người có công với cách mạng.

Theo quy định tại Điều 17 của Luật Trợ giúp pháp lý, điểm d khoản 1 Điều 12 của Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30-12-2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì người có công với cách mạng thuộc trường hợp được trợ giúp pháp lý khi tham gia tố tụng và được miễn nộp tiền tạm ứng án phí, tạm ứng lệ phí Tòa án.

Tuy nhiên, tại thời điểm họ nộp đơn khởi kiện thì Quyết định thu hồi Giấy chứng nhận thương binh đang có hiệu lực, nên người khởi kiện không được quyền trợ giúp pháp lý và miễn nộp tiền tạm ứng án phí theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp Tòa án hủy quyết định thu hồi Giấy chứng nhận thương binh thì việc xử lý tiền tạm ứng án phí được Hội đồng xét xử nhận định và quyết định hoàn trả lại cho người khởi kiện trong bản án.

9. Một người khởi kiện nhiều quyết định hành chính trong cùng một vụ án thì tính án phí sơ thẩm như thế nào?

Pháp luật về án phí, lệ phí Tòa án chỉ quy định án phí hành chính sơ thẩm, án phí hành chính phúc thẩm mà không quy định án phí theo từng yêu cầu khởi kiện. Do đó, nếu người khởi kiện yêu cầu hủy nhiều quyết định hành chính có liên quan đến nhau thì Tòa án giải quyết các yêu cầu này trong cùng một vụ án. Trong trường hợp này, án phí hành chính sơ thẩm, án phí hành chính phúc thẩm được xác định là 300.000 đồng. Nếu người khởi kiện yêu cầu hủy các quyết định hành chính độc lập với nhau thì Tòa án xem xét, thụ lý giải quyết bằng các vụ án hành chính khác nhau. Việc tính án phí hành chính thực hiện theo quy định chung.

10. Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30-12-2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định nếu các bên đương sự đối thoại thành về việc giải quyết vụ án trước khi mở phiên tòa thì họ chỉ phải chịu 50% mức án phí hành chính sơ thẩm. Vậy, tính án phí trong trường hợp này cụ thể như thế nào?

Theo quy định tại khoản 4 Điều 32 của Nghị quyết số 326 thì: “Trước khi mở phiên tòa, Tòa án tiến hành đối thoại nếu các bên đương sự đối thoại thành về việc giải quyết vụ án thì họ chỉ phải chịu 50% mức án phí hành chính sơ thẩm”.

Theo quy định tại mục III Phần A của Danh mục án phí, lệ phí Tòa án ban hành kèm theo Nghị quyết số 326 thì án phí hành chính sơ thẩm là 300.000 đồng.

Như vậy, theo các quy định này thì đối với trường hợp đối thoại thành, đình chỉ vụ án thì các bên phải chịu 150.000 đồng án phí hành chính sơ thẩm.

11. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã không tổ chức hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai, nên các bên tranh chấp không thực hiện được việc khởi kiện tại Tòa án. Vậy, hành vi không tổ chức hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có phải là đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính không?

Theo quy định tại khoản 3 Điều 202 của Luật Đất đai năm 2013 thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm tổ chức việc hòa giải tranh chấp đất đai tại địa phương mình. Thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã được thực hiện trong thời hạn không quá 45 ngày, kể từ ngày nhận được đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai.

Theo quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 3 của Luật Tố tụng hành chính thì hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Hành vi hành chính bị kiện là hành vi nêu trên mà hành vi đó làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Theo các quy định nêu trên thì hành vi không tổ chức hòa giải cơ sở đối với tranh chấp đất đai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

12. Việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng đối với người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án hành chính được thực hiện như thế nào?

Trong vụ án hành chính, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là cá nhân đã chết, cơ quan, tổ chức đã giải thể hoặc tuyên bố phá sản thì việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan được thực hiện tương tự như việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện, người bị kiện theo quy định tại Điều 59 của Luật Tố tụng hành chính.

13. Trong vụ án hành chính, nếu một trong các bên đương sự yêu cầu không tiến hành đối thoại thì Tòa án vẫn tiến hành đối thoại hay tiếp tục các thủ tục khác để rút ngắn thời gian giải quyết vụ án?

Trong vụ án hành chính mà chỉ một trong các bên đương sự yêu cầu không tiến hành đối thoại, còn các đương sự khác không có ý kiến hoặc có yêu cầu đối thoại thì Tòa án vẫn tiến hành đối thoại theo thủ tục chung. Trường hợp, đương sự đã được Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ hai hoặc không thể tham gia

đổi thoại được vì có lý do chính đáng thì thuộc trường hợp không tiến hành đổi thoại được; trường hợp này Biên bản đổi thoại được lập theo quy định tại khoản 1 Điều 139 của Luật Tố tụng hành chính.

14. Đối với những vụ án đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử trước ngày 01-7-2016, nhưng sau ngày 01-7-2016 mới xét xử, có phải quay trở lại thủ tục mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đổi thoại theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015?

Theo quy định tại khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25-11-2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật Tố tụng hành chính thì đối với những vụ án hành chính đã được Tòa án thụ lý trước ngày 01-7-2016, nhưng kể từ ngày 01-7-2016 mới xét xử theo thủ tục sơ thẩm thì áp dụng quy định của Luật này để giải quyết. Như vậy, đối với những vụ án đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử trước ngày 01-7-2016, nhưng sau ngày 01-7-2016 mới xét xử thì Tòa án vẫn phải tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đổi thoại theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

15. Trước khi Tòa án có quyết định đưa vụ án ra xét xử, người khởi kiện rút một phần yêu cầu khởi kiện; người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan rút yêu cầu độc lập thì Tòa án có phải ban hành quyết định đình chỉ đối với phần yêu cầu đã rút không?

Trường hợp này, Tòa án không ban hành quyết định đình chỉ đối với phần yêu cầu đã rút mà Hội đồng xét xử nhận định về việc người khởi kiện rút một phần yêu cầu khởi kiện; người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan rút yêu cầu độc lập và quyết định đình chỉ một phần yêu cầu khởi kiện, đình chỉ việc giải quyết đối với yêu cầu độc lập đó trong bản án.

Trên đây là giải đáp một số vướng mắc về tố tụng hành chính để các Tòa án nghiên cứu, tham khảo trong quá trình giải quyết các vụ việc thuộc thẩm quyền.

Nơi nhận: *J*

- Như kính gửi;
- Các đồng chí Phó Chánh án TANDTC;
- Các đồng chí Thẩm phán TANDTC;
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Ban Nội chính Trung ương;
- Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Chính phủ;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Bộ Tư pháp;
- Thư ký Chánh án;
- Công TTĐT TANDTC (để đăng tải);
- Lưu: VT (VP, Vụ PC&QLKH).

CHÁNH ÁN



Nguyễn Hòa Bình