

# QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH, HÀNH VI HÀNH CHÍNH THUỘC THẨM QUYỀN XÉT XỬ CỦA TOÀ HÀNH CHÍNH

ThS. HOÀNG QUỐC HỒNG \*

Quyết định hành chính, hành vi hành chính là những thuật ngữ được dùng phổ biến trong lĩnh vực quản lý, tuy vậy hiện nay quan niệm về quyết định hành chính, hành vi hành chính còn được hiểu theo các nghĩa rộng, hẹp khác nhau. Ngay cả trong các văn bản pháp luật hiện hành, việc quy định quyết định hành chính, hành vi hành chính cũng chưa được thống nhất, phạm vi những quyết định hành chính, hành vi hành chính nào là đối tượng xét xử của toà hành chính còn có nhiều trường hợp không cụ thể. Điều này gây khó khăn cho các cá nhân, tổ chức khởi kiện bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của mình và hoạt động của toà án nhân dân trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Trong bài viết này, tác giả bàn về các quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc đối tượng xét xử của toà hành chính.

Hiện nay, trong các giáo trình luật hành chính, các tài liệu về quản lý nhà nước đều cho rằng quyết định hành chính là một loại quyết định pháp luật chủ yếu do cơ quan hành chính ban hành, được thể hiện chủ yếu dưới hình thức văn bản và có những loại sau:

- + Quyết định chủ đạo.
- + Quyết định quy phạm.
- + Quyết định cá biệt.<sup>(1)</sup>

Ở đây tác giả chỉ đề cập quyết định hành chính cá biệt.

## 1. Phạm vi các quyết định hành chính cá biệt là đối tượng xét xử của toà hành chính

Thực tế hiện nay cho thấy pháp luật chưa quy định thế nào là quyết định hành chính cá biệt. Do cách hiểu không thống nhất về quyết định hành chính cá biệt nói chung và quyết định hành chính cá biệt thuộc đối tượng xét xử của toà hành chính nói riêng nên đã gây những khó khăn nhất định cho hoạt động tố tụng hành chính. Để làm rõ vấn đề này phải đề cập trên bình diện chung nhất về quyết định hành chính cá biệt, từ đó mới có thể xác định được phạm vi những quyết định hành chính cá biệt nào là đối tượng xét xử toà hành chính.

### 1.1. Quyết định hành chính cá biệt

Trong quá trình thực hiện hoạt động quản lý hành chính, chủ thể quản lý hành chính thể hiện ý chí của mình thông qua nhiều hình thức mà một trong những hình thức quan trọng và phổ biến nhất là ban hành quyết định hành chính cá biệt nhằm giải quyết những vấn đề phát sinh trong lĩnh vực hành chính như: Tuyển dụng, bổ nhiệm,

\* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội

miễn nhiệm, biệt phái, nâng lương, cấp nhà, quyết định thu hồi đất, xử lý kỉ luật lao động, quyết định phân bổ ngân sách, quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Ngoài các loại quyết định đó, cơ quan hành chính còn ban hành các quyết định hành chính cá biệt liên quan đến lĩnh vực an ninh, quốc phòng, đối ngoại... Quyết định hành chính cá biệt còn được thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau như văn bản, công điện, điện báo, FAX, khẩu lệnh... thậm chí còn tồn tại dưới dạng công văn, báo cáo kết luận, thông báo... nhưng nội dung các văn bản này lại có những quy định có tính bắt buộc thi hành đối với cá nhân, tổ chức nhất định.<sup>(2)</sup> Tuy nhiên, quyết định hành chính thể hiện bằng hình thức văn bản là quan trọng nhất. Quyết định hành chính cá biệt có các đặc điểm sau:

- Chủ thể ban hành chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước;

- Thể hiện tính ý chí, tính quyền lực, tính đơn phương của chủ thể quản lý vì lợi ích của Nhà nước, xã hội;

- Là quyết định áp dụng pháp luật vào các trường hợp cụ thể, chỉ có hiệu lực đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể và được áp dụng một lần;

- Làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính;

- Được ban hành theo hình thức văn bản với tên gọi cụ thể là các quyết định.

*1.2. Quyết định hành chính cá biệt thuộc đối tượng xét xử của toà hành chính*

Dựa vào sự phân tích ở phần trên, có thể khẳng định quyết định hành chính cá biệt là

đối tượng khởi kiện và thuộc thẩm quyền xét xử của toà hành chính chỉ là một số trong các quyết định cá biệt được cơ quan hành chính nhà nước ban hành. Ngoài những đặc điểm chung thì quyết định hành chính cá biệt thuộc đối tượng xét xử của toà hành chính còn phải hội đủ các dấu hiệu sau:

- Gây thiệt hại trực tiếp cho các đương sự, bị chính đương sự hoặc người do đương sự uỷ quyền (theo luật định) khởi kiện mới thuộc thẩm quyền của toà hành chính;

- Phải được thể hiện bằng hình thức văn bản (tiêu đề tên văn bản) với tên gọi do pháp luật quy định như quyết định xử phạt, quyết định thu hồi đất, quyết định thu phí, lệ phí, quyết định cấp đất...;

- Là quyết định hành chính lần đầu và phải thuộc loại quyết định được quy định trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính và các văn bản pháp luật hiện hành;

- Quyết định hành chính cá biệt là đối tượng khởi kiện luôn gắn với quyền lực nhà nước (lợi ích chung của Nhà nước, xã hội). Đây là điểm khác biệt với một số quyết định hành chính nội bộ được ban hành (hành chính quản trị) trong nội bộ cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức kinh tế nhằm giải quyết những vấn đề nội bộ và lợi ích của chính tổ chức đó.

Chủ thể ban hành quyết định hành chính cá biệt thuộc đối tượng xét xử của toà hành chính bao gồm:

- Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và thủ trưởng

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

các cơ quan đó; các cơ quan chức năng thuộc các cơ quan nhà nước nói trên và cán bộ công chức của các cơ quan đó.<sup>(3)</sup>

- Các cơ quan nhà nước từ cấp tỉnh trở xuống và cán bộ, công chức của các cơ quan nhà nước đó.<sup>(4)</sup> Ngoài ra, chủ thể ban hành quyết định hành chính cá biệt còn là người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ cấp huyện trở xuống.<sup>(5)</sup>

Quyết định kỉ luật buộc thôi việc đề cập tại điểm d khoản 2 Điều 12 tương đối rộng, đó là các quyết định kỉ luật buộc thôi việc do những người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quy định tại điểm a, điểm b khoản 2 Điều 12 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998),<sup>(6)</sup> còn những cơ quan chức năng được đề cập tại Điều 12 Pháp lệnh này được xác định căn cứ vào các văn bản pháp luật sau:

Theo Luật tổ chức Chính phủ và Nghị định của Chính phủ số 86/2002/NĐ-CP ngày 05/11/2002 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ thì các cơ quan chức năng trực thuộc các cơ quan này được xác định bao gồm các đơn vị như: Tổng cục, vụ, viện, thanh tra bộ, văn phòng bộ, các trường đào tạo trực thuộc bộ, các tổ chức sự nghiệp trực thuộc bộ.

*Ví dụ:* Cục quản lí nhà - Bộ xây dựng; Cục đường bộ Việt Nam - Bộ giao thông vận tải; Trường Đại học Luật Hà Nội - Bộ tư pháp; các trường đại học trực thuộc Bộ giáo dục và đào tạo... Toà phúc thẩm Toà án nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hà Nội là các đơn vị chức năng thuộc Toà án nhân dân tối cao; Viện kiểm sát phúc

thẩm Viện kiểm sát nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh là đơn vị chức năng thuộc Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

- Các cơ quan nhà nước ở địa phương: Các toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân địa phương được tổ chức theo cấp tỉnh, huyện. Trường cán bộ toà án là tổ chức sự nghiệp thuộc Toà án nhân dân tối cao.

- Ủy ban nhân dân được tổ chức theo ba cấp tỉnh, huyện, xã và các cơ quan chuyên môn trực thuộc ủy ban nhân dân như sở, phòng, ban, hệ thống trường trực thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Các phòng, ban, trường học thuộc ủy ban nhân dân huyện. Riêng các đơn vị trực thuộc ủy ban nhân dân xã không được coi là đơn vị chức năng và không thể là bên bị kiện trong vụ án hành chính.

Căn cứ vào pháp luật tổ tụng hành chính và hướng dẫn của Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Thanh tra nhà nước thì những cơ quan chức năng kể trên có thể là đối tượng bị kiện nếu có hành vi hành chính hoặc quyết định hành chính, quyết định kỉ luật buộc thôi việc xâm phạm trực tiếp đến quyền lợi của đương sự (công dân, cơ quan, tổ chức). Các quyết định cá biệt thuộc phạm vi xét xử của toà hành chính cụ thể là các quyết định hành chính được ban hành trong một số lĩnh vực sau:

- Quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

- Quyết định hành chính trong việc áp dụng biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, công trình vật kiến trúc kiên cố khác.

- Quyết định hành chính trong việc áp dụng hoặc thi hành biện pháp xử lí hành chính với một trong các hình thức: Giáo dục

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

tại xã phường thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục; đưa vào cơ sở chữa bệnh; quản chế hành chính;

- Quyết định kỉ luật buộc thôi việc cán bộ công chức giữ chức vụ từ vụ trưởng và tương đương trở xuống;

- Quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lí đất đai;

- Quyết định hành chính trong việc cấp giấy phép thu hồi giấy phép về xây dựng cơ bản sản xuất kinh doanh;

- Quyết định hành chính trong việc trung dụng, trung mua, tịch thu tài sản;

- Quyết định hành chính trong việc thu thuế, truy thu thuế;

- Quyết định hành chính trong việc thu phí, lệ phí.<sup>(7)</sup>

Như vậy, nếu việc xác định quyết định hành chính đối tượng xét xử của toà hành chính chỉ căn cứ vào sự liệt kê trong Điều 11 Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính không thôi thì chưa đủ. Để xác định được một cách chính xác quyết định hành chính, hành vi hành chính nào là đối tượng xét xử của toà hành chính ngoài các quy định của pháp luật còn phải căn cứ vào các dấu hiệu đã phân tích ở phần trên. Có như vậy mới giúp chúng ta có cách hiểu thống nhất về quyết định hành chính cá biệt do cơ quan hành chính ban hành, thuộc đối tượng xét xử của toà hành chính. So với quan niệm chung về quyết định hành chính trong khoa học quản lí, phạm vi các quyết định hành chính thuộc thẩm quyền xét xử của toà hành chính hẹp hơn.

### **2. Các hành vi hành chính là đối tượng xét xử của toà hành chính**

Hành vi hành chính thực chất là một dạng

hành vi công vụ. Theo Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, “công vụ” là: *“Hoạt động mang tính nhà nước vì lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước, lợi ích chính đáng của công dân.*

*Công vụ nhà nước mang tính tổ chức và tuân thủ những quy chế bắt buộc, theo trật tự, có tính thứ bậc chặt chẽ, chính quy và liên tục, được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước.*

*Công vụ nhà nước chủ yếu do cán bộ, công chức của bộ máy nhà nước thực hiện”.*<sup>(8)</sup> Công vụ còn được hiểu là: *“Một dạng hoạt động mang tính quyền lực nhà nước (gắn với nhà nước hoặc nhân danh nhà nước) do các công chức, viên chức nhà nước tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phục vụ lợi ích nhà nước và xã hội”.*<sup>(9)</sup>

Hành vi công vụ có một số đặc trưng cơ bản sau:

- Hành vi công vụ chủ yếu do đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước thực hiện;

- Hành vi công vụ là những hoạt động đặc thù, được tiến hành thường xuyên với mục đích quản lí, bảo vệ trật tự xã hội, hỗ trợ cho các hoạt động xã hội và phục vụ con người;

- Hành vi công vụ được đảm bảo thực hiện bằng quyền lực nhà nước.

Công vụ xét trong quan hệ với hệ thống hành pháp là những hoạt động do đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính tiến hành nhằm thực hiện chức năng quản lí nhà nước trên các mặt khác nhau của đời sống xã hội... Ngoài các dấu hiệu chung như các hành vi công vụ khác, hành vi hành chính còn có đặc điểm sau:

- Hành vi hành chính do cơ quan hành

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

chính, đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính thực hiện là chủ yếu vì hoạt động này gắn với việc tổ chức thực hiện pháp luật một cách trực tiếp, thường xuyên trong đời sống.

- Hành vi hành chính được giới hạn trong lĩnh vực quản lý hành chính.

- Hành vi hành chính được thực hiện dựa trên cơ sở pháp luật, nhất là pháp luật hành chính. Lĩnh vực quản lý hành chính có phạm vi rất rộng, phức tạp nên hành vi hành chính của cán bộ, công chức thực hiện công vụ cũng hết sức phong phú và đa dạng.

Hành vi hành chính thuộc đối tượng xét xử của tòa hành chính là một loại hành vi do cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Mọi hành vi pháp luật đều phải có một giới hạn chủ thể nhất định, không có hành vi trừu tượng, không xác định chủ thể.<sup>(10)</sup> Những hành vi hành chính được đề cập ở đây được pháp luật tổ tụng hành chính quy định cụ thể nếu bị đương sự khởi kiện sẽ thuộc quyền xét xử của tòa hành chính.

Hành vi hành chính là đối tượng xét xử của tòa hành chính được xác định theo dấu hiệu chủ thể gồm:

- Hành vi của cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước.

- Hành vi của người có thẩm quyền (cán bộ, công chức) trong cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước.

Ở đây ta chỉ xem xét đến những hành vi bất hợp pháp ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức. Đó là những hành vi lạm quyền làm ảnh hưởng

trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức hoặc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền không thực hiện nghĩa vụ (những việc) mà luật pháp yêu cầu phải làm để thoả mãn yêu cầu hợp pháp của các cá nhân, tổ chức. Căn cứ vào pháp luật tổ tụng hành chính, hành vi hành chính được đề cập ở đây là hành vi của các chủ thể sau:

- Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, xã, cán bộ, công chức của các cơ quan nhà nước đó.

- Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; hành vi hành chính của thủ trưởng các cơ quan đó.

- Cơ quan chức năng thuộc bộ, cơ quan ngang bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao...

Như vậy, tòa hành chính chỉ xét xử những hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

Nói một cách khái quát, hành vi hành chính thuộc đối tượng xét xử của tòa hành chính là hành vi thực hiện, không thực hiện công vụ trái pháp luật. Không phải hành vi công vụ nào cũng thuộc đối tượng xét xử của tòa án mà chỉ có những hành vi được quy định trong Điều 11 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998), bao gồm:

- Hành vi hành chính trong việc áp dụng biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc kiên cố khác; đưa vào cơ

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

sở chữa bệnh; quản chế hành chính;

- Hành vi hành chính trong việc áp dụng hoặc thi hành biện pháp xử lý hành chính với một trong các hình thức giáo dục tại xã phường thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục;

- Hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai;

- Hành vi hành chính trong việc trung dụng, trung mua, tịch thu tài sản;

- Hành vi hành chính trong việc thu phí, lệ phí;

- Hành vi hành chính trong việc thu thuế, truy thu thuế;

Và các khiếu kiện đối với hành vi hành chính trong các lĩnh vực khác theo quy định của pháp luật.

Nhìn chung, pháp luật tổ tụng hành chính của nước ta đang trong quá trình xây dựng hoàn thiện để thích ứng với những thay đổi đang diễn ra trong đời sống xã hội. Vì vậy không tránh khỏi tình trạng các quy phạm pháp luật tổ tụng hành chính xây dựng chưa chuẩn, chưa sát với tình hình thực tế, thậm chí còn mâu thuẫn với nhau, gây ra cách hiểu không đúng, trong khi đó việc giải thích của cơ quan có thẩm quyền không kịp thời, dẫn đến khó khăn cho các chủ thể khi thực hiện quyền và nghĩa vụ tổ tụng của mình. Ngay cả những quy định về đối tượng khởi kiện, chủ thể bị khởi kiện còn nhiều điểm chưa thống nhất. Để tạo điều kiện thuận lợi cho các đương sự khởi kiện và toà án thụ lý các vụ việc thuộc thẩm quyền, phải sớm rà soát, loại bỏ mâu thuẫn, chông chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật tổ tụng

hành chính và ngay trong cùng một văn bản quy phạm pháp luật. Trên cơ sở đó mới có thể ban hành hệ thống pháp luật tổ tụng hành chính có chất lượng, đồng bộ, đảm bảo giúp cho cá nhân, tổ chức khởi kiện và toà hành chính thụ lý, xét xử chính xác vụ việc để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cá nhân, tổ chức./.

(1).Xem: “*Hành chính học đại cương*”, GS. Đoàn Trọng Truyền chủ biên, Nxb. Chính trị quốc gia, 1997, tr. 115-125; “*Giáo trình luật hành chính Việt Nam*”, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân 2005, tr. 162, 163; “*Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước cho ngạch chuyên viên chính*”, Học viện hành chính quốc gia 2001...

(2).Xem: Tòa hành chính Tòa án nhân dân tối cao, *Quyền và nghĩa vụ của công dân, tổ chức trong việc khởi kiện tại tòa hành chính* - phần 1.2. Về đối tượng khởi kiện tại tòa hành chính, tr. 22.

(3).Xem: Điểm a, điểm b khoản 2 Điều 12 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998).

(4).Xem: Điểm c khoản 2 Điều 12 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998).

(5).Xem: Điểm b khoản 1; điểm d khoản 2 Điều 12 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998).

(6).Xem: Điểm a, điểm b khoản 2 Điều 12 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998).

(7).Xem: Điều 11 Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính (năm 1998).

(8).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, “*Từ điển giải thích thuật ngữ luật học - Luật hành chính, luật tổ tụng hành chính, luật quốc tế*”, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội 1999, tr. 39.

(9). Bộ nội vụ - Học viện hành chính quốc gia - Viện nghiên cứu hành chính, *Thuật ngữ hành chính*.

(10). Xem: Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, “*Những vấn đề cơ bản về nhà nước và pháp luật*”, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995; tr. 265.