

**THỜI HIỆU KHỞI KIẾN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH –
THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ**

NGUYỄN THANH QUYÊN*

Ngày nhận bài: 17/07/2022

Ngày phản biện: 27/10/2022

Ngày đăng bài: 30/09/2023

Tóm tắt:

Bài viết tập trung phân tích ba vấn đề chính: (1) Những quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện. Bao gồm các nội dung về thời hạn được quyền khởi kiện, cách xác định thời hiệu khởi kiện và các trường hợp không được tính vào thời hiệu khởi kiện; (2) Thực trạng thực hiện và áp dụng quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính; (3) Những kiến nghị hoàn thiện pháp luật và thực hiện quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện.

Từ khóa:

Khởi kiện, thời hiệu, vụ án hành chính

1. Đặt vấn đề

Việc xác định thời hiệu khởi kiện có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính của Tòa án. Vì đây là căn cứ tiên quyết để xác định chủ thể bị tác động bởi các khiếu kiện có còn hay không quyền khởi kiện. Tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (Luật TTHC năm 2015) vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế liên quan đến quy định này cần được bổ sung và hoàn thiện, nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của cá

Abstract:

The article focuses on analyzing three main issues: (1) Legal provisions concerning the statute of limitations for initiating lawsuits. This includes the time limit for filing a lawsuit, how to determine the statute of limitations, and cases that are exempt from the statute of limitations for initiating lawsuits; (2) The actual situation regarding the implementation and application of the law on time limits for initiating administrative lawsuits; (3) Proposals to enhance the law and enforce the legal provisions related to the statute of limitations for initiating lawsuits.

Keywords:

Lawsuit, statute of limitations, administrative case

* ThS., GV Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ntquyen_hc@hcmulaw.edu.vn

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

nhân, cơ quan, tổ chức. Thực tiễn cho thấy hiện nay đã và đang tồn tại một số vướng mắc trong việc áp dụng các quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện, nhiều quy định chưa rõ ràng dẫn đến nhiều cách hiểu và sự áp dụng thiếu thống nhất của các chủ thể có thẩm quyền trên thực tế. Trong khi đó, các văn bản hướng dẫn không được ban hành kịp thời để tháo gỡ những vướng mắc, khó khăn này. Thực trạng trên đã đặt ra yêu cầu tất yếu khách quan là cần phải nghiên cứu pháp luật một cách chuyên sâu, toàn diện về thời hiệu khởi kiện, góp phần đưa ra những kiến nghị, giải pháp hoàn thiện, khắc phục những điểm hạn chế còn tồn tại trong chế định pháp luật này.

2. Quy định của pháp luật Việt Nam về thời hiệu khởi kiện

Thứ nhất, về thời hạn được quyền khởi kiện

Hiện nay, thời hạn được quyền khởi kiện được quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 116 Luật TTHC năm 2015. Pháp luật tố tụng hành chính hiện hành đặt ra thời hạn khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc trong từng trường hợp cụ thể có mức chung là 01 năm. Đối với danh sách cử tri là 05 ngày và 30 ngày đối với 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 nước¹.

Với quyết định hành chính, hiện nay có hai phương thức để cá nhân, cơ quan, tổ chức có thể bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi không đồng ý với quyết định này, đó là khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện ra Tòa án. Trong trường hợp, cá nhân, cơ quan, tổ chức lựa chọn khiếu nại trước khi khởi kiện ra Tòa án thì pháp luật tố tụng hành chính và pháp luật khiếu nại có quy định: khi không đồng ý với quyết định hành chính, người dân sẽ có hai lần khiếu nại: khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần hai. Nếu khiếu nại lần đầu thì sẽ có hai trường hợp sau: có thể có quyết định giải quyết khiếu nại nhưng cá nhân, cơ quan, tổ chức không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó hoặc khi hết thời hạn giải quyết khiếu nại nhưng không được giải quyết. Lúc này, cá nhân, cơ quan, tổ chức sẽ tiếp tục lựa chọn phương thức tiếp theo là khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện. Nếu chọn khiếu nại lần hai mà không khởi kiện thì cũng có hai khả năng tương tự. Đó là đã được giải quyết khiếu nại mà không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó hoặc hết hạn giải quyết khiếu nại nhưng không được giải quyết thì cuối cùng mới đưa ra khởi kiện.

Thứ hai, về cách thức xác định thời hiệu khởi kiện

Khoản 5 Điều 116 Luật TTHC năm 2015 quy định như sau: “*Các quy định của Bộ luật Dân sự về cách xác định thời hạn, thời hiệu được áp dụng trong tố tụng hành chính*”², dẫn chiếu đến Điều 151 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định về cách tính thời hiệu thì “*Thời hiệu được tính từ thời điểm bắt đầu ngày đầu tiên của thời hiệu và chấm dứt tại thời điểm*

¹ Khoản 2 Điều 116 Luật TTHC năm 2015.

² Khoản 5 Điều 116 Luật TTHC năm 2015.

*kết thúc ngày cuối cùng của thời hiệu*³; đồng thời, thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính nó cũng sẽ được tính liên tục, kể cả ngày nghỉ và ngày lễ, trong trường hợp ngày cuối cùng rơi vào ngày nghỉ, ngày lễ thì thời hiệu sẽ được tính vào ngày tiếp theo ngày nghỉ, ngày lễ đó.

Với quyết định hành chính, trong những trường hợp khác nhau thì thời hiệu khởi kiện sẽ được chia làm hai trường hợp: cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện việc khiếu nại trước khi khởi kiện và cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện ngay ra Tòa án mà không qua việc khiếu nại. Đối với trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức trực tiếp khởi kiện ra Tòa án đối với quyết định hành chính thì người khởi kiện phải khởi kiện trong thời hạn 01 năm, kể từ ngày nhận được, biết được quyết định hành chính xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Còn trong trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức khiếu nại trước khi khởi kiện thì có hai trường hợp: Một là, nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì thời hiệu khởi kiện sẽ là 01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quyết định giải quyết khiếu nại lần hai; Hai là, thời hiệu khởi kiện vẫn là 01 năm nhưng tính từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật mà cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền không giải quyết và không có văn bản trả lời cho người khiếu nại.

Thứ ba, các trường hợp không được tính vào thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính

Theo quy định tại khoản 4 Điều 116 Luật TTHC năm 2015 thì “*Trường hợp vì sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan khác làm cho người khởi kiện không khởi kiện được trong thời hạn quy định tại điểm a và điểm b khoản 2 Điều này thì thời gian có sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan khác không tính vào thời hiệu khởi kiện*⁴”. Như vậy, thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính sẽ tạm ngưng, không tính thời hiệu khi có sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan xảy ra trong thời hạn khởi kiện mà pháp luật quy định, sau đó thời hiệu khởi kiện sẽ được tiếp tục tính lại, kể từ khi sự kiện làm gián đoạn thời hiệu khởi kiện chấm dứt. Ngoài ra, Luật TTHC năm 2015 đã ghi nhận hai khái niệm tại khoản 13, khoản 14 Điều 13 quy định:

“13. Trở ngại khách quan là những trở ngại do hoàn cảnh khách quan tác động làm cho người có quyền, nghĩa vụ không thể biết về việc quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm hoặc không thể thực hiện được quyền hoặc nghĩa vụ của mình.

14. Sự kiện bất khả kháng là sự kiện xảy ra một cách khách quan không thể lường trước được và không thể khắc phục được mặc dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép.”

³ Điều 151 Bộ luật Dân sự năm 2015.

⁴ Khoản 4 Điều 116 Luật TTHC năm 2015.

3. Thực trạng thực hiện thời hiệu khởi kiện

Thứ nhất, Tòa án áp dụng thiếu thống nhất trong việc trả lại đơn hay thụ lý vụ án hành chính khi phát hiện thời hiệu khởi kiện đã hết

Thực tiễn cho thấy, khi các Tòa án nhận và xem xét đơn khởi kiện mà phát hiện thời hiệu khởi kiện đã hết thì phát sinh hai trường hợp. *Một là*, Tòa án một số địa phương đã trả lại đơn khởi kiện theo căn cứ “*người khởi kiện không có quyền khởi kiện*” tại điểm a khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015; *Hai là*, Tòa án một số nơi không trả lại đơn khởi kiện mà lại tiến hành thụ lý vụ án hành chính sau đó lại ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án theo quy định tại điểm g khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015.

Sở dĩ có thực trạng trên là xuất phát từ cơ sở pháp lý tại Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015, pháp luật đã không quy định “*thời hiệu khởi kiện đã hết*” là căn cứ để Tòa án trả lại đơn khởi kiện nên ở một số Tòa án khi thực hiện việc xem xét, xử lý đơn khởi kiện đã có cách hiểu pháp luật không thống nhất dẫn đến việc áp dụng pháp luật như trên. Vì không có sự thống nhất quan điểm giữa các Tòa án nên đã gây ra những vướng mắc khi không đảm bảo sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật về thời hiệu khởi kiện, điều này ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động tổ tụng hành chính nói chung, hoạt động kiểm sát việc tuân theo pháp luật tổ tụng hành chính nói riêng⁵.

Thứ hai, việc xác định thời hiệu khởi kiện với quyết định hành chính tính từ ngày nhận được, biết được áp dụng có sự khác biệt ở một số Tòa án

Thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính được tính từ thời điểm nhận được hoặc biết được quyết định hành chính trong trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện ngay ra Tòa án mà không thực hiện việc khiếu nại trước khi khởi kiện; hoặc ngày nhận được hoặc biết được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quyết định giải quyết khiếu nại lần hai trong trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức khiếu nại trước khi khởi kiện. Thực tiễn cho thấy, một số Thẩm phán còn lúng túng trong việc xác định thời hiệu khởi kiện còn hay hết, thậm chí còn nhầm lẫn phương pháp tính; nhiều Tòa án có cách hiểu

⁵ Ngày 10/12/2015, ông Hoàng Hữu Đ, sinh năm 1965; hộ khẩu thường trú tại xã K, huyện Y, tỉnh N, nhận được Quyết định thu hồi đất số 172/QĐ-UBND ngày 18/10/2015 của UBND huyện Y, tỉnh N với nội dung: Thu hồi diện tích 55 m² đất thổ cư của gia đình ông để thực hiện mục đích an ninh, quốc phòng trên địa bàn. Sau khi nhận được Quyết định số 172/QĐ-UBND nói trên, ông Đ không thực hiện quyền khiếu nại đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Ngày 15/5/2017, ông Đ trực tiếp nộp đơn khởi kiện vụ án hành chính tại TAND tỉnh N để yêu cầu Tòa án giải quyết theo hướng “hủy Quyết định số 172/QĐ-UBND của UBND huyện Y vì trái pháp luật”. TAND tỉnh N đã nhận đơn và tiến hành xem xét đơn khởi kiện theo quy định của pháp luật. Căn cứ theo điểm a khoản 2 Điều 116 Luật TTHC năm 2015 để xác định thời hiệu khởi kiện của ông Đ đối với Quyết định số 172/QĐ-UBND đã hết, ngày ông Đ nhận được Quyết định số 172/QĐ-UBND là ngày 10/12/2015, ông Đ không thực hiện quyền khiếu nại trước khi khởi kiện nên thời hiệu khởi kiện của ông Đ đối với quyết định hành chính trên được tính từ ngày 10/12/2015 đến 10/12/2016. Ông Đ không chứng minh được lý do khách quan dẫn đến việc thực hiện quyền khởi kiện quá hạn luật định như xảy ra sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan nên từ ngày 11/12/2016, ông Đ không có quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án xem xét, giải quyết bằng vụ án hành chính. Do đó, Tòa án căn cứ vào điểm a khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 “*người khởi kiện không có quyền khởi kiện*” để trả lại đơn cho ông Đ.

không thống nhất về trường hợp “tính từ ngày biết được”, cụ thể có Tòa án cho rằng “*biết được*” nghĩa là phải biết cụ thể số, ngày, nội dung của quyết định hành chính thì mới được coi là “*biết*” được quyết định hành chính, có Tòa án lại nhận định “*biết được*” chỉ đơn giản là biết về sự tồn tại của quyết định hành chính đó.

Hiện nay, lý do khiến việc áp dụng xác định thời hiệu tính từ ngày nhận được, biết được chưa được thống nhất giữa các Tòa án là do không có văn bản hướng dẫn chi tiết, cụ thể như Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP. Nếu như Luật TTHC năm 2010 đã có Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP hướng dẫn thi hành ngay sau đó, trong đó có hướng dẫn cụ thể chi tiết về cách xác định thời hiệu khởi kiện trường hợp nào là tính từ thời điểm nhận được, trường hợp nào là tính từ thời điểm biết được, cho ví dụ minh họa cụ thể từng trường hợp, thì đến với Luật TTHC năm 2015 dù đã có hiệu lực từ 01/7/2016 nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản nào hướng dẫn chi tiết về việc áp dụng xác định thời hiệu tính từ ngày nhận được, biết được. Điều này đã gây ra nhiều vướng mắc, khó khăn cho Tòa án trong việc xác định thời hiệu khởi kiện, nhiều trường hợp xác định sai thời hiệu khởi kiện dẫn đến tình trạng hủy án⁶.

Thứ ba, nhiều trường hợp đình chỉ giải quyết yêu cầu khởi kiện do xác định thời hiệu khởi kiện không đúng quy định của pháp luật do không xem xét các quyết định hành chính có liên quan

Theo quy định của điểm a khoản 2 Điều 116 Luật TTHC năm 2015 thì thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính là 01 năm kể từ ngày nhận hoặc biết được quyết định hành chính đó. Tuy nhiên, đối với quyết định hành chính có liên quan đến quyết định bị khởi kiện thì không xem xét thời hiệu. Trong thực tiễn xét xử, có sự nhầm lẫn về việc xác định thời hiệu khởi kiện dẫn đến đình chỉ giải quyết yêu cầu khởi kiện không đúng pháp luật, cụ thể là nhiều Tòa án đã không xem xét các quyết định hành chính có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện vì cho rằng các quyết định này đã hết thời hiệu khởi kiện nên

⁶ UBND tỉnh A có quyết định giao đất cho công ty X vào ngày 01/5/2016, đến ngày 01/9/2017 công ty X tiến hành thi công, cũng ngày này công ty Y (liền kề bên cạnh) cho rằng việc giao đất của UBND tỉnh A đã giao chồng lấn sang một phần diện tích đất của công ty Y, công ty Y đã khởi kiện yêu cầu TAND tỉnh A hủy quyết định giao đất cho công ty X. Sau khi nhận đơn khởi kiện và hồ sơ đính kèm, TAND tỉnh A trả lại đơn khởi kiện cho công ty Y với lý do là đã hết thời hiệu khởi kiện (quyết định giao đất ngày 01/5/2016 mà đến ngày 01/9/2017 công ty Y mới khởi kiện là đã hết 01 năm thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính). Trong trường hợp này, việc xác định thời hiệu khởi kiện của TAND tỉnh A là không đúng với quy định của Luật TTHC năm 2015. Mặc dù, quyết định giao đất cho công ty X đã hơn 1 năm nhưng công ty Y mới biết quyết định này ở thời điểm công ty X thi công (tức ngày 01/9/2017) thì thời hiệu khởi kiện của công ty Y phải tính thời điểm bắt đầu là ngày 01/9/2017 trở đi chứ không phải ngày 01/5/2016 (ngày ban hành quyết định giao đất), do sự nhầm lẫn trong việc xác định thời điểm bắt đầu tính thời hiệu nên Tòa án đã xác định không đúng thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính, làm ảnh hưởng đến quyền khởi kiện của công ty Y - Nguyễn Hữu Đăng Thanh (2018), “Bàn về một số thiếu sót trong quá trình giải quyết các tranh chấp hành chính của TAND hiện nay”, *Tap chí Nghề Luật*, (6), tr. 56.

không xem xét, làm cho vụ án không được giải quyết toàn diện, triệt để, ảnh hưởng đến quyền lợi của đương sự trong vụ án.

Một số Tòa án không xem xét các quyết định hành chính có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện vì cho rằng các quyết định này đã hết thời hiệu khởi kiện nên không xem xét, sở dĩ có tình trạng như vậy là xuất phát từ việc pháp luật không quy định về vấn đề này, từ đó dẫn đến sự áp dụng không thống nhất giữa các Tòa án, có Tòa án áp dụng rập khuôn quy định về thời hiệu khởi kiện đó là cứ hết thời hiệu khởi kiện thì sẽ không xem xét nữa, có Tòa án thì lại xem xét các quyết định hành chính có liên quan dù có hết thời hiệu khởi kiện hay không. Tuy có công văn giải đáp thắc mắc số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của Chánh án TAND tối cao nhưng nó chỉ là văn bản hành chính chứ không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên không có giá trị ràng buộc thống nhất cho Tòa án các cấp. Theo lẽ đó mà nhiều vụ án vì không xem xét các quyết định hành chính có liên quan nên đã bỏ qua mấu chốt giải quyết vụ án, cũng là nguyên nhân góp phần dẫn đến tình trạng hủy án.

Thứ tư, quy định về thời hiệu khởi kiện còn mâu thuẫn với quy định pháp luật khác có liên quan

Chẳng hạn, khi giải quyết vụ án dân sự, Tòa án xác định có quyết định cá biệt rõ ràng trái pháp luật thì theo yêu cầu của đương sự Tòa án xem xét hủy bỏ quyết định đó (Điều 34 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019). Theo Thông tư liên tịch số 01/2014/TTLT-TANDTC-VKSNDTC ngày 6/01/2014, hướng dẫn thi hành Điều 32a của Bộ luật Tố tụng dân sự sửa đổi, bổ sung năm 2011, tại Điều 5 quy định “*Tòa án không áp dụng thời hiệu quy định trong pháp luật tố tụng hành chính khi xem xét yêu cầu hủy quyết định cá biệt rõ ràng trái pháp luật*”. Do đó, khi xem xét yêu cầu hủy quyết định cá biệt rõ ràng trái pháp luật, Tòa án cũng không xem xét về thời hiệu, trong trường hợp này cùng là quyết định hành chính (chẳng hạn quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất) nhưng nếu đương sự yêu cầu hủy quyết định đó trong vụ án dân sự về tranh chấp quyền sử dụng đất thì Tòa án xem xét giải quyết mà không cần tính đến yếu tố thời hiệu. Nhưng nếu khởi kiện thành vụ án hành chính độc lập thì Tòa án lại không thể thụ lý, nếu đã thụ lý thì phải đình chỉ vì không còn thời hiệu khởi kiện theo quy định tại Điều 116 Luật TTHC năm 2015⁷. Nguyên nhân của bất cập này là do trong công tác xây dựng pháp luật, tình trạng mâu thuẫn, chông chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật vẫn còn tồn tại, gây khó khăn cho việc áp dụng pháp luật, dẫn đến tình trạng không bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ và thiếu tính ổn định của hệ thống pháp luật⁸.

⁷ <https://kiemsat.vn/ban-ve-thoi-hieu-khoi-kiem-voi-quyet-dinh-hanh-chinh-46804.html>, (truy cập ngày 10/7/2022).

⁸ UBND tỉnh A có quyết định giao đất cho công ty X vào ngày 01/5/2016, đến ngày 01/9/2017 công ty X tiến hành thi công, cũng ngày này công ty Y (liền kề bên cạnh) cho rằng việc giao đất của UBND tỉnh A đã giao chồng lấn sang một phần diện tích đất của công ty Y, công ty Y đã khởi kiện yêu cầu TAND tỉnh A hủy

Thứ năm, nhiều Tòa án còn lúng túng khi gặp phải tình huống pháp lý chưa được quy định cũng như là hướng dẫn trong bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào về thời hiệu khởi kiện

Đối với quyết định hành chính, trường hợp người bị tác động bởi quyết định hành chính muốn khởi kiện nhiều quyết định hành chính độc lập, nhưng có liên quan đến nhau, các quyết định hành chính này có thời hiệu khởi kiện khác nhau thì cần xác định thời hiệu khởi kiện như thế nào? Cần phải xác định thời hiệu khởi kiện từng quyết định hành chính độc lập, riêng lẻ hay thống nhất chọn một quyết định hành chính bị khởi kiện để xét thời hiệu khởi kiện? Nếu chọn thì phải chọn quyết định hành chính nào? Rất nhiều câu hỏi pháp lý được đặt ra xoay quanh vấn đề này, bởi cuộc sống luôn vận động biến đổi không ngừng làm phát sinh những tình huống pháp lý mới chưa được pháp luật kịp thời quy định, khiến cho Tòa án gặp nhiều lúng túng, khó khăn vì chưa có hướng dẫn giải quyết. Nguyên nhân của sự bất cập này là vì pháp luật nước ta thuộc hệ thống pháp luật thành văn nên Tòa án (Thẩm phán) không có chức năng làm luật, hay nói cách khác các văn bản quy phạm pháp luật chiếm ưu thế và có giá trị áp dụng cao hơn so với án lệ, ngày nay Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao Việt Nam cũng có thẩm quyền ban hành án lệ, đây là ngoại lệ cần thiết nhằm bổ sung cho khiếm khuyết của luật thành văn nhưng vấn đề này chưa có án lệ được hình thành, pháp luật chưa quy định, hướng dẫn nên đã tạo ra “*khoảng trống trong pháp luật*”, dẫn đến sự cứng nhắc, thiếu linh hoạt khi gặp tình huống pháp lý mới như đã đề cập⁹.

4. Những kiến nghị hoàn thiện pháp luật và thực hiện quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện

Thứ nhất, về mặt pháp lý

Một là, cần bổ sung quy định “*thời hiệu khởi kiện đã hết*” là một trong các căn cứ trả lại đơn khởi kiện theo quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015

quyết định giao đất cho công ty X. Sau khi nhận đơn khởi kiện và hồ sơ đính kèm, TAND tỉnh A trả lại đơn khởi kiện cho công ty Y với lý do là đã hết thời hiệu khởi kiện (quyết định giao đất ngày 01/5/2016 mà đến ngày 01/9/2017 công ty Y mới khởi kiện là đã hết 01 năm thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính). Trong trường hợp này, việc xác định thời hiệu khởi kiện của TAND tỉnh A là không đúng với quy định của Luật TTHC năm 2015. Mặc dù, quyết định giao đất cho công ty X đã hơn 1 năm nhưng công ty Y mới biết quyết định này ở thời điểm công ty X thi công (tức ngày 01/9/2017) thì thời hiệu khởi kiện của công ty Y phải tính thời điểm bắt đầu là ngày 01/9/2017 trở đi chứ không phải ngày 01/5/2016 (ngày ban hành quyết định giao đất), do sự nhầm lẫn trong việc xác định thời điểm bắt đầu tính thời hiệu nên Tòa án đã xác định không đúng thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính, làm ảnh hưởng đến quyền khởi kiện của công ty Y - Nguyễn Hữu Đăng Thanh (2018), “*Bàn về một số thiếu sót trong quá trình giải quyết các tranh chấp hành chính của TAND hiện nay*”, Tạp chí Nghề Luật, (6), tr. 56.

⁹ Ông Hoàng Văn Tý đã trình bày tại phiên tòa phúc thẩm đã biết về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho ông Diên và bà Sửu năm 2015. Như vậy ngày 30/7/2018 ông Tý có đơn khởi kiện gửi Tòa án tỉnh T là đã hết thời hiệu khởi kiện nhưng Tòa án sơ thẩm vẫn thụ lý giải quyết và tiến hành xét xử sơ thẩm vụ án là vi phạm nghiêm trọng tố tụng - VKSND cấp cao tại Hà Nội (2019), *Thông báo rút kinh nghiệm số 36/TB-VCI-HC ngày 05/09/2019 của VKSND cấp cao tại Hà Nội về vi phạm trong giải quyết vụ án hành chính*, Hà Nội.

Xuất phát từ sự áp dụng thiếu thống nhất trong việc trả lại đơn hay thụ lý vụ án hành chính khi phát hiện thời hiệu khởi kiện đã hết, tác giả đề xuất pháp luật nên quy định thời hiệu khởi kiện đã hết là một trong những trường hợp trả lại đơn khởi kiện. Việc quy định này sẽ tạo ra sự thống nhất trong các căn cứ trả lại đơn khởi kiện, đồng thời cũng đảm bảo tính khoa học và hạn chế lãng phí khi áp dụng quy định của Luật TTHC năm 2015 vào thực tiễn công tác giải quyết vụ án hành chính vì thời hiệu khởi kiện là một trong những điều kiện để đảm bảo quyền khởi kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức, theo đó quyền khởi kiện của chủ thể bị tác động bởi các khiếu kiện được đảm bảo khi còn thời hiệu khởi kiện và ngược lại, thời hiệu khởi kiện đã hết cũng có nghĩa cơ quan, tổ chức, cá nhân đó mất quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án hành chính. Vì vậy, khi trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp hết thời hiệu khởi kiện, Tòa án có thể áp dụng căn cứ “*người khởi kiện không có quyền khởi kiện*” theo điểm a khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 là đúng quy định pháp luật.

Chính vì vậy, tác giả đề xuất bổ sung quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015 như sau:

“Điều 123. Trả lại đơn khởi kiện

1. Thẩm phán trả lại đơn khởi kiện trong những trường hợp sau đây:

- a) Người khởi kiện không có quyền khởi kiện;*
- b) Thời hiệu khởi kiện đã hết;*
- c)... ..*

Hai là, cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn thống nhất chi tiết về trường hợp nào là tính từ thời điểm nhận được, trường hợp nào là tính từ thời điểm biết được và cách xác định thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính của từng trường hợp

Xuất phát từ tình trạng một số Thẩm phán còn nhầm lẫn phương pháp tính thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính trong trường hợp nào là tính từ ngày nhận được, trường hợp nào là tính từ ngày biết được, đặc biệt hơn là tình trạng các Tòa án không có cách hiểu thống nhất về trường hợp “*tính từ ngày biết được*”, cụ thể có Tòa án cho rằng “*biết được*” nghĩa là phải biết cụ thể số, ngày, nội dung của quyết định hành chính thì mới được coi là “*biết*” được quyết định hành chính, có Tòa án lại nhận định “*biết được*” chỉ đơn giản là biết về sự tồn tại của quyết định hành chính đó. Tác giả cho rằng “*biết được*” được hiểu là nhận thức được sự tồn tại của quyết định hành chính đó, bởi nếu xét “*biết được*” là phải biết cụ thể số, ngày, nội dung của quyết định hành chính sẽ gây ra rất nhiều khó khăn trong việc xác minh, thu thập chứng cứ cũng như góp phần tạo tâm thế chủ quan cho đối tượng không bị ảnh hưởng trực tiếp, không được nhận quyết định hành chính. Vì thực tế có rất ít trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức thừa nhận là mình biết rõ cụ thể số, ngày, nội dung của quyết định hành chính với mong muốn kéo dài thời hạn khởi kiện quyết định hành chính, chẳng hạn bà A có biết về quyết định hành chính đã tác động tới quyền, lợi ích hợp pháp

của mình nhưng sẽ khai là không biết rõ nội dung, theo lý lẽ đó thì trường hợp này vẫn chưa được tính là “*biết được*” dù thực tế bà A đã được thông tin về sự tồn tại của quyết định hành chính đó. Xét ở góc độ “*biết được*” là được thông tin, có nhận thức về sự tồn tại của quyết định hành chính đó sẽ góp phần thúc đẩy sự chủ động của người dân trong việc nâng cao ý thức cũng như tuân thủ pháp luật, vì nếu chỉ cần biết về sự tồn tại của quyết định hành chính đó thì người dân sẽ phải chủ động tìm hiểu, thu thập thông tin để kịp thời, nhanh chóng bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình chứ không trì hoãn, chờ đợi và biện hộ cho sự chậm trễ khởi kiện quyết định hành chính đó.

Như đã phân tích ở trên, dù Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực từ 01/7/2016 nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn thi hành chi tiết, chính sự chậm trễ này đã gây ra thực trạng việc xác định thời hiệu tính từ ngày nhận được, biết được chưa được thống nhất. Do đó, tác giả đề xuất cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết về trường hợp nào là tính từ thời điểm nhận được, trường hợp nào là tính từ thời điểm biết được và cách xác định thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính của từng trường hợp.

Ba là, cần xây dựng điều khoản “*đối với quyết định hành chính có liên quan đến quyết định bị khởi kiện thì không xem xét thời hiệu*” trong văn bản hướng dẫn thi hành chi tiết Luật TTHC năm 2015

Xuất phát từ thực trạng nhiều Tòa án đã không xem xét các quyết định hành chính có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện vì cho rằng các quyết định này đã hết thời hiệu khởi kiện nên đã bỏ qua mâu chốt giải quyết vụ án, làm cho vụ án không được giải quyết toàn diện, triệt để, ảnh hưởng đến quyền lợi của đương sự trong vụ án. Qua đó, tác giả đề xuất cần xây dựng điều khoản “*đối với quyết định hành chính có liên quan đến quyết định bị khởi kiện thì không xem xét thời hiệu*” trong một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể, bởi pháp luật chưa có quy định về vấn đề này mà chỉ hướng dẫn ở Công văn giải đáp thắc mắc số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Tuy nhiên, công văn giải đáp chỉ là văn bản hành chính chứ không phải là văn bản quy phạm pháp luật nên không có giá trị ràng buộc áp dụng thống nhất cho toàn bộ hệ thống Tòa án, dẫn đến tình trạng áp dụng không thống nhất giữa các Tòa án, có Tòa án áp dụng rập khuôn quy định về thời hiệu khởi kiện đó là cứ hết thời hiệu khởi kiện thì sẽ không xem xét quyết định đó nữa, có Tòa án lại xem xét các quyết định hành chính có liên quan dù có hết thời hiệu khởi kiện hay không¹⁰.

¹⁰ Ví dụ: A khiếu nại một quyết định hành chính, sau đó chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại ban hành một quyết định giải quyết khiếu nại kết luận quyết định hành chính là đúng pháp luật thì A phải chấp hành quyết định hành chính đó, nhưng A vẫn không đồng ý thì buộc cơ quan có thẩm quyền phải ban hành một quyết định cưỡng chế. A không đồng ý nên muốn khởi kiện đồng thời cả ba quyết định hành chính trên, vấn đề đặt ra là sẽ phải xác định thời hiệu khởi kiện như thế nào? Để giải quyết cho bất cập trên, tác giả kiến nghị nên sử dụng thời hạn khởi kiện của quyết định hành chính sau cùng, tức là xét quyết định hành chính có ngày ban hành gần nhất với thời điểm khởi kiện. Vì theo hướng dẫn tại mục 5 văn bản Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của Chánh án TAND tối cao: “*Trong quá trình xét xử, Hội đồng xét xử có thẩm*

Chính vì vậy, tác giả đề xuất xây dựng điều khoản trong văn bản hướng dẫn thi hành chi tiết Luật TTHC năm 2015 được ban hành cụ thể như sau: *“Trong quá trình xét xử, Hội đồng xét xử có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp đối với tất cả các quyết định hành chính khác có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện”*.

Bốn là, cần ban hành văn bản hướng dẫn quy định rõ việc xác định thời hiệu khởi kiện đối với các quyết định hành chính có liên quan đến đối tượng khởi kiện

Đối với trường hợp cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện nhiều quyết định hành chính có liên quan đến nhau nhưng có thời hiệu khởi kiện khác nhau thì xử lý như thế nào? Đây là *“một khoảng trống trong pháp luật”* vì chưa có bất kỳ quy định của pháp luật hay văn bản nào hướng dẫn chi tiết về vấn đề này. Tác giả đề xuất nên xây dựng một điều khoản pháp luật riêng quy định về cách thức xác định thời hiệu khởi kiện cho tình huống pháp lý trên, cụ thể như sau: Khi cá nhân, cơ quan, tổ chức muốn khởi kiện nhiều quyết định hành chính độc lập nhưng các quyết định hành chính này có liên quan đến nhau. Vì theo hướng dẫn tại mục 5 văn bản Giải đáp số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của Chánh án TAND tối cao: *“Trong quá trình xét xử, Hội đồng xét xử có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp đối với tất cả các quyết định hành chính khác có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện mà không phụ thuộc vào việc các quyết định này còn hay hết thời hiệu khởi kiện”*, nên khi xét theo thời hiệu khởi kiện của quyết định hành chính có ngày ban hành gần nhất với thời điểm khởi kiện thì các quyết định hành chính có liên quan trước đó đều được xem xét mà không cần xét về thời hiệu, kiến nghị như trên vừa phù hợp với sự hướng dẫn của pháp luật, vừa đảm bảo quyền khởi kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức một cách tốt ưu nhất.

Thứ hai, về mặt thực tiễn

Một là, cần nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của Thẩm phán, góp phần hạn chế các trường hợp đánh giá, tài liệu chứng cứ chưa đầy đủ dẫn đến kết quả giải quyết vụ án không đúng với tình tiết khách quan, từ đó xác định sai thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính hoặc áp dụng sai quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện. Đồng thời, cần bổ sung nguồn nhân lực cho đội ngũ Thẩm phán. Số lượng quy mô các vụ án tỷ lệ thuận với quy mô dân số và sự tăng trưởng của nền kinh tế, nhưng chế độ *“tinh giản biên chế”* đã phần nào tạo nên áp lực cho đội ngũ Thẩm phán bởi khối lượng công việc luôn trong tình trạng quá tải, không có nhiều thời gian nghiên cứu hồ sơ vụ án và dĩ nhiên áp lực này cũng sẽ gia tăng trong tương lai.

quyền xem xét tính hợp pháp đối với tất cả các quyết định hành chính khác có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện mà không phụ thuộc vào việc các quyết định này còn hay hết thời hiệu khởi kiện”, nên khi xét theo thời hiệu khởi kiện của quyết định hành chính có ngày ban hành gần nhất với thời điểm khởi kiện thì các quyết định hành chính có liên quan trước đó đều được xem xét mà không cần xét về thời hiệu, kiến nghị như trên vừa phù hợp với sự hướng dẫn của pháp luật, vừa đảm bảo quyền khởi kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức một cách tốt ưu nhất.

Hai là, cần phải nâng cao sự hiểu biết, ý thức tôn trọng, tuân thủ pháp luật trong Nhân dân, nhiều phương thức truyền thống như tuyên truyền quy định pháp luật về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính nói chung đã được tổ chức thực hiện trên các phương tiện thông tin đại chúng, thông qua các phiên tòa xét xử công khai, lưu động, các cuộc thi tìm hiểu pháp luật... nhưng đôi lúc các hoạt động này vẫn còn mang tính thời sự, phong trào.

Ba là, cần tạo sự đột phá khi ứng dụng công nghệ thông tin trong việc vận hành thủ tục hành chính công, không chỉ dừng lại ở sự tăng cường, đầu tư hạ tầng công nghệ thông tin như mua sắm cơ sở vật chất, nâng cấp, bổ sung trang thiết bị công nghệ thông tin, phần mềm... mà phải có một sự cải tiến nhất định, đặc biệt là việc triển khai, áp dụng hệ thống gửi, nhận đơn khiếu nại, đơn khởi kiện, tài liệu chứng cứ và cấp tổng đạt, thông báo văn bản tố tụng bằng phương tiện điện tử, lưu trữ thời điểm nhận đơn khiếu nại cũng như thời điểm tổng phát quyết định hành chính. Đề xuất việc nhận quyết định hành chính trực tiếp, bưu điện, gửi mail, tin nhắn, hay điện thoại cần được xác minh cụ thể thời điểm nhận được bằng cách ký, cam kết xác nhận đã nhận được quyết định hành chính (trực tiếp, bưu điện), phản hồi đã nhận quyết định qua gmail, tin nhắn và cán bộ sẽ điện để nhắc nhở nếu chưa nhận được các phản hồi xác nhận này, tránh tình trạng cơ quan có thẩm quyền khi tổng đạt quyết định hành chính sẽ ngộ nhận như vậy là đã hoàn thành nhiệm vụ, không quan tâm cá nhân, cơ quan, tổ chức có thật sự đã nhận được quyết định hành chính hay không và nếu nhận được thì chính xác vào thời điểm nào.

5. Kết luận

Bài viết đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về thời hiệu khởi kiện trên cơ sở nghiên cứu, phân tích, bình luận các quy định của pháp luật về thời hiệu khởi kiện. Trên cơ sở lý luận và pháp lý về thời hiệu khởi kiện, bài viết đã đi sâu vào việc phân tích, đánh giá thực trạng thực hiện thời hiệu khởi kiện. Nhận thấy được những vướng mắc này, bài viết đã đưa ra một số giải pháp, kiến nghị có liên quan. Những đề xuất của tác giả có tính khả dụng, phù hợp và góp phần xây dựng, nâng cao cũng như hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính nói chung, chế định thời hiệu khởi kiện nói riêng.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Quảng Lục (2012), “*Bàn về vấn đề thời hiệu khởi kiện*”, Tạp chí Tòa án nhân dân (14).
2. Bùi Thị Nghĩa (2015), “*Bàn về thời hiệu khởi kiện và thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh từ một vụ án hành chính*”, Tạp chí Tòa án nhân dân (07).
3. Nguyễn Thị Thê (2018), “*Bàn về thời hiệu khởi kiện trong tố tụng hành chính*”, Tạp chí Kiểm sát (07).
4. Nguyễn Hữu Đăng Thanh (2018), “*Bàn về một số thiếu sót trong quá trình giải quyết các tranh chấp hành chính của Tòa án nhân dân hiện nay*”, Tạp chí Nghề Luật (06).
5. Nguyễn Ngọc Tuấn (2019), “*Một số vấn đề vướng mắc trong tố tụng hành chính và những kiến nghị đề xuất*”, Tạp chí Tòa án nhân dân (03).