***LÊ THỊ MƠ \****

***Tóm tắt:*** *Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định về thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo tại Điều 218 và một số điều khoản khác có liên quan. Tuy nhiên, các quy định này còn hạn chế, bất cập, gây khó khăn cho việc tìm hiểu, áp dụng thống nhất pháp luật. Từ việc phân tích quy định về thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo của người kháng cáo, bài viết tập trung luận giải, chứng minh rõ các hạn chế như: Luật Tố tụng hành chính chưa quy định rõ thế nào là thay đổi, bổ sung kháng cáo không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu, quy định về thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm khi người kháng cáo rút kháng cáo còn chồng chéo… và đề xuất giải pháp, kiến nghị để hoàn thiện các hạn chế nêu trên*.

*Từ khoá: Kháng cáo, người kháng cáo, phúc thẩm, tố tụng hành chính.*

*Nhận bài: 12/10/2021 Hoàn thành biên tập: 27/9/2022 Duyệt đăng: 27/9/2022*

CHANGES, SUPPLEMENTS AND WITHDRAWAL OF APPEALS UNDER PROVISIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES LAW 2015 (AMENDED AND SUPPLEMENTED IN 2019)

***Abstract****: The Law on Administrative Procedures 2015 (amended and supplemented in 2019) stipulates changes, supplements and withdrawal of appeals in Article 218 and a number of other relevant provisions. However, these provisions are still insufficient and inadequate, making it difficult to understand and uniformly apply the law. From the analysis of provisions on changing, supplementing and withdrawing appeals of appellants, the article focuses on explaining and clearly demonstrating limitations such as: The Law on Administrative Procedures does not clearly define which changes and supplements of appeal that does not exceed the scope of the initial appeal, the provisions on the authority to suspend the appellate trial when the appellant withdraws the appeal are still overlapped, etc., and proposes solutions and recommendations to improve the above limitations.*

*Keywords: Appeal, appellant, appellate, administrative proceedings*

*Received: Oct 12th, 2021; Editing completed: Sept 27th, 2022; Accepted for publication: Sept 27th, 2022*

T

rong tố tụng hành chính (TTHC), nếu không đồng tình với phán quyết trong bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật, đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự có thể kháng cáo để yêu cầu toà án cấp trên trực tiếp xét xử lại bản án, quyết định sơ thẩm đó theo trình tự phúc thẩm. Đây là một trong những nội dung quan trọng được Luật TTHC năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) (sau đây gọi tắt là Luật TTHC) ghi nhận, nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc hai cấp xét xử, nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự, tạo điều kiện để các phán quyết của toà án cấp sơ thẩm luôn được đúng đắn, công bằng và minh bạch. Tuy nhiên, vì việc kháng cáo có thể xuất phát từ những nhận định chủ quan, thiếu toàn diện về mức độ chính xác của bản án, quyết định sơ thẩm nên nội dung của yêu cầu kháng cáo có thể đúng hoặc sai, có thể phù hợp với quy định của pháp luật hoặc không, có thể đầy đủ hoặc thiếu sót. Do vậy, bên cạnh việc kháng cáo, Luật TTHC còn quy định về thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo trong giai đoạn phúc thẩm vụ án hành chính.

**\* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh**

**E-mail: ltmo@hcmulaw.edu.vn**

**1. Quy định của Luật Tố tụng hành chính về thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo**

Hiện nay, việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo được quy định tại Điều 218, điểm c khoản 1, khoản 2, 3 Điều 229 Luật TTHC song tập trung nhất vẫn là Điều 218. Vì tính chất của việc thay đổi, bổ sung và rút kháng cáo có sự khác nhau nên nội dung này sẽ được phân tích theo mô thức tách biệt như sau:

*1.1. Quy định của Luật Tố tụng hành chính về thay đổi, bổ sung kháng cáo*

Căn cứ vào các khoản 1, 2 Điều 218 Luật TTHC, quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo thuộc về người đã kháng cáo. Trong đó, người đã kháng cáo có thể là đương sự trong vụ án hành chính (người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan) hoặc người đại diện hợp pháp của các đương sự (người đại diện theo pháp luật, đại diện theo ủy quyền)[[1]](#footnote-1). Như vậy, chỉ khi các đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự thực hiện việc kháng cáo thì họ mới có quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo. Vậy hiểu thế nào là thay đổi, bổ sung kháng cáo? Theo từ điển tiếng Việt, “thay đổi” nghĩa là “đổi khác đi, trở nên khác trước”[[2]](#footnote-2), “bổ sung” là “thêm vào cho đủ”[[3]](#footnote-3). Do đó, hiểu một cách chung nhất, thay đổi kháng cáo là việc người đã kháng cáo sửa đổi yêu cầu kháng cáo khác đi so với nội dung kháng cáo ban đầu, còn bổ sung kháng cáo là thêm yêu cầu kháng cáo mới vào yêu cầu kháng cáo ban đầu để yêu cầu kháng cáo đó trở nên đầy đủ hơn.

- Về thời điểm, điều kiện thay đổi, bổ sung kháng cáo

Theo quy định tại các khoản 1, 2 Điều 218 Luật TTHC, thời điểm, điều kiện người đã kháng cáo thực hiện quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo được chia thành hai trường hợp.

Trường hợp thứ nhất, chưa hết thời hạn kháng cáo theo quy định tại Điều 206 Luật này, người đã kháng cáo có quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo mà không bị giới hạn bởi phạm vi kháng cáo ban đầu.

Thời hạn kháng cáo là khoảng thời gian do pháp luật quy định để những người có quyền kháng cáo được kháng cáo bản án, quyết định sơ thẩm của toà án[[4]](#footnote-4). Theo đó, Điều 206 Luật TTHC quy định thời hạn kháng cáo một cách chung nhất đối với bản án sơ thẩm là 15 ngày kể từ ngày tuyên án, đối với quyết định sơ thẩm là 7 ngày kể từ ngày nhận được quyết định đó. Khi còn thời hạn kháng cáo quyền kháng cáo và việc thay đổi, bổ sung nội dung của kháng cáo phải được ghi nhận, tôn trọng và bảo đảm. Trên tinh thần đó, Luật TTHC quy định người đã kháng cáo được thay đổi, bổ sung kháng cáo mà không bị giới hạn bởi phạm vi kháng cáo ban đầu khi thời hạn kháng cáo của họ vẫn còn. Đây là quy định có tính mới và tiến bộ hơn Luật TTHC năm 2010[[5]](#footnote-5), vừa bảo đảm được quyền kháng cáo của đương sự vừa tạo điều kiện để đương sự có kháng cáo suy xét, đánh giá kĩ lưỡng các nội dung kháng cáo để từ đó kịp thời thay đổi, bổ sung nội dung kháng cáo cho phù hợp, yêu cầu toà án bảo vệ toàn diện nhất các vấn đề mà họ không đồng tình với phán quyết của bản án sơ thẩm. Tuy nhiên cần lưu ý, mặc dù theo quy định của Luật TTHC, nếu còn thời hạn kháng cáo, việc thay đổi, bổ sung kháng cáo có thể vượt qua phạm vi kháng cáo ban đầu thế nhưng để bảo đảm nguyên tắc hai cấp xét xử và bảo đảm tính chất, phạm vi xét xử phúc thẩm, mọi thay đổi, bổ sung kháng cáo trong thời hạn kháng cáo phải nằm trong phạm vi của bản án sơ thẩm *Ví dụ:* Bản án sơ thẩm của TAND tỉnh ĐN tuyên bác yêu cầu khởi kiện số 1 của ông A về việc đề nghị toà án tuyên hủy Quyết định thu hồi đất số 379/QĐ-UBND của UBND huyện TB tỉnh ĐN, đồng thời toà án cũng bác yêu cầu số 2 của ông A về vấn đề đòi người bị kiện bồi thường thiệt hại cho ông 200 triệu đồng. Không đồng ý, ông A kháng cáo đề nghị toà án cấp phúc thẩm chấp nhận yêu cầu số 1 của ông. Trong thời hạn kháng cáo, ông A bổ sung kháng cáo yêu cầu toà án phúc thẩm giải quyết lại về yêu cầu số 2 của ông. Trong trường hợp này, mặc dù yêu cầu bổ sung của ông A vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu nhưng vấn đề giải quyết về yêu cầu đòi bồi thường đã được giải quyết ở toà sơ thẩm nên bổ sung này được chấp nhận.

Trường hợp thứ hai, trước khi bắt đầu phiên toà hoặc tại phiên toà phúc thẩm, người kháng cáo có quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo nhưng không được vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu nếu thời hạn kháng cáo đã hết.

Điều khoản này cho thấy, việc thay đổi, bổ sung kháng cáo không chỉ được thực hiện ở thời điểm chưa hết thời hạn kháng cáo mà còn được thực hiện ở thời điểm đã hết thời hạn kháng cáo. Theo đó, trước khi mở phiên toà hoặc tại phiên toà phúc thẩm, người đã kháng cáo vẫn có thể thay đổi, bổ sung kháng cáo nhưng chỉ được toà án án phúc thẩm chấp nhận xem xét khi việc thay đổi, bổ sung đó “không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu”. Quy định này trước hết nhằm tôn trọng quyền quyết định và tự định đoạt của người đã kháng cáo, đồng thời tạo điều kiện để người kháng cáo khác, đương sự có liên quan đến kháng cáo biết rõ thực trạng những nội dung kháng cáo để họ tổ chức phản biện, qua đó bảo vệ quyền và lợi ích của mình. Mặt khác, việc giới hạn như vậy cũng có thể là cơ sở để toà án cấp phúc thẩm có sự chủ động hơn khi xem xét giải quyết các nội dung kháng cáo, nâng cao chất lượng của xét xử phúc thẩm vụ án hành chính.

- Về thủ tục thay đổi, bổ sung kháng cáo

Căn cứ khoản 4 Điều 218 Luật TTHC, việc thay đổi, bổ sung kháng cáo phải được thực hiện theo trình tự, thủ tục nhất định. Theo đó, ở thời điểm trước khi mở phiên toà phúc thẩm, việc thay đổi, bổ sung kháng cáo phải được lập thành văn bản và phải được gửi cho toà án cấp phúc thẩm. Toà án cấp phúc thẩm phải thông báo cho các đương sự về việc thay đổi, bổ sung kháng cáo, thông báo cho viện kiểm sát (VKS) cùng cấp biết về việc thay đổi, bổ sung kháng cáo của đương sự. Tại phiên toà, việc thay đổi, bổ sung kháng cáo phải được ghi vào biên bản phiên toà. Mục đích của quy định trên là nhằm bảo đảm cho các đương sự trong vụ án, VKS cùng cấp nắm bắt được thông tin về các nội dung kháng cáo có bổ sung, thay đổi để họ có sự chủ động, chuẩn bị kĩ lưỡng các tài liệu, chứng cứ, lập luận, lí lẽ khi tham gia tranh tụng tại phiên toà, nâng cao chất lượng của xét xử.

*1.2. Quy định của Luật Tố tụng hành chính về việc rút kháng cáo*

Theo từ điển tiếng Việt phổ thông thì *“rút”* là *“lấy trở về, thu trở lại cái đã đưa ra”*[[6]](#footnote-6) và theo từ điển Luật học thì*“rút kháng cáo”*[[7]](#footnote-7) được hiểu là việc người kháng cáo thu lại một phần hoặc toàn bộ các kháng cáo đã đưa ra. Từ đó, có thể hiểu “rút kháng cáo” là việc người đã kháng cáo thu lại một hoặc toàn bộ các yêu cầu kháng cáo mà mình đã đưa ra ở thời điểm ban đầu.

Hiện tại, việc rút kháng cáo được quy định rải rác tại một số điểm, khoản, điều khác nhau như khoản 3 Điều 218; điểm c khoản 1 và khoản 2, 3 Điều 229; khoản 4 Điều 233 Luật TTHC. Căn cứ vào các điều khoản này, chúng ta thấy việc người đã kháng cáo rút kháng cáo được thực hiện theo cách thức rút một phần hoặc rút toàn bộ kháng cáo ở thời điểm trước khi bắt đầu phiên toà và tại phiên toà phúc thẩm. Đặc biệt, việc rút kháng cáo một phần và rút kháng cáo toàn bộ có những hậu quả pháp lí không giống nhau:

Trường hợp thứ nhất: người kháng cáo rút một phần kháng cáo (khoản 3 Điều 218, khoản 3 Điều 229 Luật TTHC). Đây là trường hợp, người kháng cáo đưa ra nhiều nội dung kháng cáo và đã quyết định rút bớt một phần hoặc một số phần trong tổng thể các nội dung kháng cáo ban đầu và giữ lại một số kháng cáo để tiếp tục yêu cầu toà án cấp phúc thẩm để giải quyết. *Ví dụ:* bà Đào Thị T bị toà án tuyên hủy các yêu cầu sau: Yêu cầu số 01: đề nghị Toà án tuyên hủy Quyết định số 1206/QĐ-UBND ngày 22/12/2010 của UBND thị xã S về việc phê duyệt kinh phí hỗ trợ di chuyển mồ mả; yêu cầu số 02: đề nghị Toà án tuyên hủy Quyết định số 2002/QĐ-UBND của UBND thị xã S về việc thu hồi 1.935,3 m2 đất ở và trồng cây lâu năm; yêu cầu số 03: đề nghị Toà án tuyên hủy Quyết định số 542/QĐ-UBND ngày 25/4/2013 của Chủ tịch UBND thị xã S về việc giải quyết khiếu nại của bà Đào Thị T. Ngày 22/12/2022 bà Đào Thị T kháng cáo đề nghị Toà án phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm chấp nhận cả 3 yêu cầu trên của bà. Tuy nhiên, tại phiên toà phúc thẩm, bà Đào Thị T rút yêu cầu kháng cáo đối với yêu cầu số 1 và Hội đồng xét xử (HĐXX) phúc thẩm đã đình chỉ xét xử phúc thẩm đối với yêu cầu số 1 và tiếp tục giải quyết các yêu cầu kháng cáo còn lại[[8]](#footnote-8). Qua ví dụ này, rõ ràng việc đình chỉ xét xử phúc thẩm đối với phần mà người kháng cáo rút là nhằm tôn trọng quyền tự định đoạt của người đã kháng cáo và bảo đảm tính chính xác, trọng tâm của xét xử phúc thẩm. Mặt khác cần lưu ý, việc rút một phần kháng cáo không làm chấm dứt hoàn toàn việc xét xử phúc thẩm.

Trường hợp thứ 2: người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo. Thực chất, điểm diễn giải này không thuộc phạm vi quy định tại Điều 218 mà thuộc sự điều chỉnh của điểm c khoản 1 và khoản 2 Điều 229 Luật TTHC. Người đã kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo được hiểu là họ đưa ra bao nhiêu nội dung kháng cáo thì họ sẽ thu hồi tất cả các nội dung kháng cáo đó, không giữ lại bất kì kháng cáo nào[[9]](#footnote-9). Nói cách khác, họ đã từ bỏ tất cả các kháng cáo đã đưa ra và không tiếp tục yêu cầu toà án cấp phúc thẩm xét xử các kháng cáo đó. Trong trường hợp này, toà án sẽ đình chỉ xét xử toàn bộ các kháng cáo đã rút theo ý chí định đoạt của người kháng cáo. Tuy nhiên, cần lưu ý, tuỳ từng vụ án, toà án sẽ có cách thức xử lí hậu quả pháp lí khi người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo là khác nhau. Nếu vụ án vừa có các kháng cáo, vừa có sự kháng nghị của VKS mà có đương sự rút toàn bộ kháng cáo thì toà án chỉ đình chỉ xét xử phúc thẩm phần kháng cáo bị rút trong bản án phúc thẩm mà không ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm toàn bộ vụ án. Bởi vì lúc này toà án vẫn phải tiếp tục giải quyết các kháng cáo khác và cả kháng nghị của VKS. Nếu vụ án chỉ có đương sự kháng cáo và tất cả các đương sự đều rút hết các nội dung kháng cáo thì toà án sẽ ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm toàn bộ vụ án, lúc này hiệu lực của bản án, phần của bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo sẽ phát sinh hiệu lực pháp luật.

Về thời điểm, trình tự, thủ tục rút kháng cáo và thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm khi rút kháng cáo:

*Thứ nhất,* về thời điểm rút kháng cáo. Đây là phần có sự khác biệt cơ bản với việc thay đổi, bổ sung kháng cáo. Trong khi việc thay đổi, bổ sung kháng cáo phải đáp ứng các điều kiện cụ thể tại khoản 2 Điều 218 Luật TTHC và được thực hiện ở ba thời điểm, chưa hết thời hạn kháng cáo, trước khi bắt đầu phiên toà phúc thẩm và tại phiên toà phúc thẩm thì việc rút kháng cáo được thực hiện ở hai thời điểm trước khi bắt đầu phiên toà và tại phiên toà phúc thẩm. Sở dĩ như vậy là do xuất phát từ sự khác nhau về tính chất và hậu quả của các hoạt động này, việc rút kháng cáo không làm tăng lên, thay đổi yêu cầu kháng cáo mà là thu lại các phần kháng cáo, động thái này không làm trở ngại đến hoạt động xét xử phúc thẩm của toà án, nên không cần đặt ra điều kiện như việc thay đổi, bổ sung kháng cáo.

*Thứ hai,* về trình tự, thủ tục rút kháng cáo, khoản 4 Điều 218 Luật TTHC quy định: việc rút kháng cáo trước khi mở phiên toà phải được lập thành văn bản và gửi cho toà án cấp phúc thẩm, toà án cấp phúc thẩm phải thông báo cho các đương sự về việc thay đổi, bổ sung kháng cáo, thông báo cho VKS cùng cấp biết về rút kháng cáo của đương sự. Bên cạnh đó, ở thời điểm tại phiên toà, việc rút kháng cáo phải được ghi vào biên bản phiên toà để bảo đảm việc áp dụng, thi hành pháp luật được thống nhất.

*Thứ ba,* về thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm khi rút kháng cáo, khoản 3 Điều 218 Luật TTHC quy định nếu người kháng cáo rút kháng cáo trước khi mở phiên toà thì thẩm phán chủ tọa phiên toà sẽ quyết định việc đình chỉ xét xử phúc thẩm; nếu người kháng cáo rút kháng cáo tại phiên toà phúc thẩm thì HĐXX phúc thẩm sẽ quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm. Ngoài ra, khoản 2 Điều 229 Luật TTHC cũng đề cập: trường hợp, người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo trước khi toà án cấp phúc thẩm ra quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm thì thẩm phán được phân công làm chủ tọa phiên toà ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm, trường hợp người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo sau khi toà án cấp phúc thẩm ra quyết định đưa vụ án ra xét xử thì HĐXX ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm.

**2.** **Một số hạn chế bất cập trong quy định của Luật Tố tụng hành chính về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo và đề xuất hoàn thiện**

Nhìn chung, so với quy định của Luật TTHC năm 2010, Luật TTHC hiện hành đã quy định tương đối hoàn thiện, cụ thể về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo của người đã kháng cáo. Điều này phần nào đã giúp cho người đã kháng cáo thực hiện hiệu quả hơn các quyền tự quyết định và tự định đoạt của mình trong việc đưa ra yêu cầu kháng cáo và thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo trong giai đoạn phúc thẩm vụ án hành chính. Mặc dù vậy, một số quy định của Luật TTHC hiện hành về thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo còn hạn chế, bất cập cần sớm đánh giá lại để hoàn thiện hơn.

*Thứ nhất,* Luật TTHC và các văn bản liên quan chưa có quy định hướng dẫn về thế nào là “khôngvượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu”

Như đã phân tích tại mục 2.1 trên đây, ở thời điểm trước khi bắt đầu phiên toà hoặc tại phiên toà phúc thẩm, người kháng cáo có quyền thay đổi, bổ sung kháng cáo nhưng không được vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu nếu thời hạn kháng cáo đã hết. Tuy nhiên, Luật TTHC và các văn bản hướng dẫn có liên quan chưa giải thích rõ thế nào là *“không* *vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu”.* Do vậy, về mặt lí luận còn những cách hiểu không thống nhất. Cách hiểu thứ nhất, “không vượt quá phạm vi kháng cáo, kháng nghị ban đầu” là không dẫn đến việc toà án cấp phúc thẩm phải hoãn phiên toà, không làm vượt quá phạm vi các quan hệ pháp luật đã được tòa án cấp sơ thẩm giải quyết[[10]](#footnote-10). Cách hiểu này có điểm hợp lí, đó là không gây khó khăn cho Toà án trong việc xác định sự hợp lí của các kháng cáo có bổ sung, không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu là không vượt quá phạm vi giá trị các yêu cầu cụ thể được nêu trong kháng cáo. Tuy nhiên, cách hiểu này chưa triệt để, chỉ áp dụng đối với trường hợp thay đổi, bổ sung kháng cáo ở tại phiên toà phúc thẩm. Trong khi đó, việc thay đổi, bổ sung kháng cáo còn được thực hiện ở giai đoạn trước khi mở phiên toà xét xử phúc thẩm. Cách hiểu thứ hai, đây là cách hiểu tiếp cận theo lĩnh vực tố tụng dân sự nhưng có điểm tương thích và phù hợp với tố tụng hành chính “không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu” là không đưa thêm yêu cầu, không làm tăng thêm giá trị yêu cầu, không vượt ra ngoài các nội dung cụ thể và trong mỗi nội dung cụ thể không vượt quá mức độ, quy mô đã được đặt ra yêu cầu ban đầu của nội dung kháng[[11]](#footnote-11). Mặc dù cách hiểu này có nhắc đến tính vượt quá phạm vi kháng cáo nhưng mới dừng lại ở mức chung chung, chưa cụ thể, không làm rõ được yếu tố cốt lõi của phạm vi kháng cáo ban đầu là giới hạn của yêu cầu kháng cáo trong đơn kháng cáo hay là giới hạn yêu cầu kháng cáo được bổ sung, thay đổi ở thời điểm còn thời hạn kháng cáo nên cũng khó có thể thừa nhận cách hiểu thứ hai là cách giải thích chính thống và đầy đủ nhất được.

Xuất phát từ các lí giải trên, tác giả cho rằng việc đưa ra định nghĩa cụ thể, chính xác thế nào là việc “thay đổi, bổ sung kháng cáo không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu” không hề đơn giản, đòi hỏi phải có sự nghiên cứu kĩ lưỡng trên cả phương diện lí luận lẫn thực tiễn xét xử. Bởi lẽ, nếu giải thích thiếu chính xác sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động xét xử phúc thẩm của các toà án, đến quyền của người kháng cáo. Xét từ góc độ lí luận và thông qua việc nghiên cứu các bản án phúc thẩm trên thực tế[[12]](#footnote-12), tác giả nhận thấy: khi toà án xem xét việc thay đổi, bổ sung kháng cáo có vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu hay không thì toà án sẽ cần căn cứ vào nhiều yếu tố khác nhau đó là: 1) đối tượng kháng cáo là toàn bộ bản án, quyết định sơ thẩm hay chỉ một phần của bản án, quyết định sơ thẩm; 2) tư cách chủ thể thay đổi, bổ sung kháng cáo là đương sự nào? 3) thời điểm đề nghị thay đổi, bổ sung kháng cáo là trước khi mở phiên toà hay tại phiên toà?; 4) thời hạn kháng cáo đã hết chưa?; 5) nội dung kháng cáo nêu trong đơn kháng cáo là gì? Nội dung kháng cáo bị thay đổi, bổ sung đã được xem xét bởi toà án cấp sơ thẩm chưa?... Tuy nhiên, đây cũng chỉ là những lập luận ở khía cạnh lí luận còn việc hiểu thống nhất, chính xác như thế nào là “không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu” thì cần được các nhà làm luật hướng dẫn cụ thể tại các văn bản hướng dẫn thi hành Luật TTHC hoặc nên chăng Toà án nhân dân tối cao cần sớm nghiên cứu ban hành công bố các án lệ có liên quan hoặc có nội dung giải đáp tại công văn giải đáp thắc mắc hàng năm về tố tụng hành chính, nhằm bảo đảm việc áp dụng thống nhất pháp luật trong phạm vi cả nước. Sau đây là 2 vụ án trên thực tế mà người kháng cáo có bổ sung, thay đổi kháng cáo tại phiên toà phúc thẩm và được toà án chấp nhận xem xét giải quyết.

Vụ án 1: Người kháng cáo bổ sung kháng cáo không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu và được toà án chấp nhận.

Năm 2003, bà T làm hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đã được UBND thành phố M cấp Tờ trình số: 2625/UB ngày 26/9/2003, xác định tứ cận mảnh đất của bà giáp ranh thể hiện phía tây giáp mương + đường đi. Năm 2004, bà T nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, giấy chứng nhận này không đúng và bà đã nộp lại cho địa chính phường X yêu cầu điều chỉnh lại. Đến năm 2018, UBND phường X, thành phố M tỉnh TG có chủ trương làm đường, bà có ý định hiến đất nhưng lại được biết, phần đường đi sẵn có + mương là đất công cộng không thuộc quyền sử dụng của nhà bà. Không đồng ý, bà T khiếu nại và được UBND thành phố M trả lời bằng công văn số 6700/UBND-TD, khẳng định phần đường đi hiện tại và mương là thuộc đất công cộng chứ không thuộc quyền sử dụng của bà T. Bà T tiếp tục khiếu nại lần 2 về Công văn số 6700/UBND-TD và được UBND thành phố M ban hành Quyết định số 1260/QĐ-UBND bác đơn khiếu nại của bà T. Không đồng ý, bà T khởi kiện lên TAND tỉnh TG yêu cầu Toà hủy Quyết định số 1260/QĐ-UBND và Công văn số 6700/UBND-TD. Ngày 29/11/2019, TAND tỉnh TG ban hành Bản án số 57/2019/HC-ST bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà T. Không đồng ý, ngày 10/12/2019, bà T kháng cáo, yêu cầu Toà án cấp phúc thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà tuyên hủy Quyết định số 1260/QĐ-UBND và Công văn số 6700/UBND-TD của UBND thành phố M, tỉnh TG. Ngày 21/5/2020, bà T bổ sung kháng cáo, trong đó *“khẳng định phần đất (mương + đường đi) mà UBND thành phố M cho là đất công cộng là không đúng, mà nó thuộc quyền sở hữu của gia đình bà Nguyễn Thanh T, gia đình bà Nguyễn Thanh T bồi đắp và sử dụng ổn định từ năm 1991 tới nay”*. Việc bổ sung này được toà án chấp nhận xem xét[[13]](#footnote-13). Như vậy, trong vụ án này, bà T đã bổ sung kháng cáo và việc bổ sung này được thực hiện ở thời điểm hết thời hạn kháng cáo nhưng không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu nên được toà cấp phúc thẩm chấp nhận xem xét. Thực chất, việc bổ sung kháng cáo của bà T vẫn nằm trong phạm vi kháng cáo ban đầu bà nêu trong đơn kháng cáo, có chăng chỉ là làm rõ thêm yêu cầu của bà trong đơn kháng cáo đã nêu.

Vụ án 2: Người kháng cáo thay đổi kháng cáo không vượt quá phạm vi kháng cáo ban đầu và được toà án chấp nhận

Ông A khởi kiện yêu cầu Toà án tỉnh BRVT giải quyết, tuyên hủy Quyết định số 1740/QĐ-UBND của UBND huyện B về việc thu hồi đất nhà ông A và tuyên hủy luôn Quyết định số 1795/QĐ-UBND của UBND huyện B về việc phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất nhà ông A. Ngày 11/11/2020, Toà án nhân dân tỉnh BRVT ban hành bản án hành chính sơ thẩm số 67/2020/HC-ST tuyên: bác toàn bộ các yêu cầu khởi kiện của ông A. Không đồng ý, ngày 18/11/2020 ông A làm đơn kháng cáo đề nghị toà án cấp phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm theo hướng chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông và được thụ lí giải quyết. Tại phiên toà phúc thẩm, người đại diện theo ủy quyền của ông A thay đổi yêu cầu kháng cáo đề nghị sửa Bản án sơ thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện hủy Quyết định 1795/QĐ-UBND của UBND huyện B về việc phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đối với hộ ông A. Rút yêu cầu kháng cáo đối quyết định số 1740/QĐ-UBND của UBND huyện B về việc thu hồi đất của hộ ông A. Các thay đổi, rút kháng cáo này đều được toà án chấp nhận[[14]](#footnote-14). Như vậy, trong vụ án này, ông A - người kháng cáo đã có động thái thay đổi yêu cầu kháng cáo theo hướng giảm đi. Ban đầu ông kháng cáo “sửa toàn bộ bản án sơ thẩm và chấp nhận hai yêu cầu khởi kiện của ông” nhưng sau đó, ông A lại thay đổi yêu cầu kháng cáo sửa bản án sơ thẩm chấp nhận một yêu cầu khởi kiện của ông và rút yêu cầu còn lại.

*Thứ hai,* Luật TTHC quy định về thờiđiểm xác định thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm khi người kháng cáo rút kháng cáo còn chưa rõ ràng.

Việc xác định chính xác, cụ thể chủ thể có thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm khi người kháng cáo rút kháng cáo có ý nghĩa rất quan trọng, xác định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể đó, bảo đảm việc xử lí hậu quả của việc rút kháng cáo được nhanh chóng, khẩn trương và đồng bộ. Tuy nhiên, các quy định của Luật TTHC về thời điểm xác định thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm trong trường hợp người kháng cáo rút kháng cáo còn có điểm chưa rõ ràng như sau:

Khoản 3 Điều 218 Luật TTHC quy định *“việc đình chỉ xét xử phúc thẩm trước khi mở phiên toà do thẩm phán chủ tọa phiên toà quyết định, tại phiên toà do hội đồng xét xử quyết định”*. Theo đó, “nếu người kháng cáo rút kháng cáo (bao gồm rút một phần hoặc rút toàn bộ kháng cáo) ở thời điểm trước khi mở phiên toà phúc thẩm thì thẩm phán chủ tọa phiên toà quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm. Nếu người kháng cáo rút kháng cáo được thực hiện ở thời điểm tại phiên toà phúc thẩm thì thẩm quyền đình chỉ sẽ thuộc về hội đồng xét xử phúc thẩm. Như vậy, thời điểm để phân định thẩm quyền giữa hai chủ thể là thẩm phán chủ tọa phiên toà và hội đồng xét xử phúc thẩm là “trước khi mở phiên toà” và “tại phiên toà”. “Trước khi mở phiên toà” được hiểu là từ khi toà án cấp phúc thẩm ra thông báo thụ lí phúc thẩm cho đến trước khi toà phúc thẩm bắt đầu phiên toà.

Tuy nhiên, khoản 2 Điều 229 Luật TTHC quy định: *“nếu người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo trước khi Toà án cấp phúc thẩm ra quyết định đưa vụ án ra xét xử thì Thẩm phán được phân công làm chủ tọa phiên toà ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm, trường hợp người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo sau khi toà án ra quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm thì hội đồng xét xử ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm”*. Trong quy định này, thời điểm phân định thẩm quyền ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm giữa thẩm phán chủ tọa phiên toà và HĐXX phúc thẩm là thời điểm “trước khi ra quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm” và “sau khi đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm”. Mà theo quy định tại khoản 3 Điều 221 Luật TTHC *“trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày có quyết định đưa vụ án ra xét xử, toà án phải mở phiên toà phúc thẩm, trừ trường hợp có lý do chính đáng thì thời hạn này là 60 ngày”*. Như vậy, ở thời điểm từ khi toà án cấp phúc thẩm ra quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm cho đến trước khi mở phiên toà phúc thẩm: nếu người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo thì thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm sẽ thuộc về thẩm phán chủ tọa phiên toà theo khoản 3 Điều 218 hay thuộc về HĐXX phúc thẩm theo khoản 2 Điều 229 Luật TTHC. Hiện nay Luật TTHC chưa có quy định rõ ràng về vấn đề này và về mặt lí luận, có thể hiểu theo hai cách như sau:

Cách tiếp cận thứ nhất: cho đến trước khi phiên toà phúc thẩm được mở thì thẩm quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm nên thuộc về thẩm phán chủ tọa phiên toà. Vì, trong giai đoạn này, thẩm phán chủ tọa phiên toà là người trực tiếp thực hiện các công việc mang tính chuẩn bị để phục vụ cho việc mở phiên toà nên thẩm phán sẽ là người hiểu rõ nhất về nội dung vụ án cũng như tình hình chung của vụ án. Cho dù đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm với thành phần HĐXX được quy định nhưng chỉ mang tính chất dự kiến, HĐXX chưa tiến hành làm việc. Hơn nữa, ở giai đoạn này thuộc khoảng thời gian chuẩn bị xét xử phúc thẩm nên thẩm phán được phân công giải quyết có quyền đình chỉ xét xử phúc thẩm khi có căn cứ luật định.

Cách tiếp cận thứ hai: Thời điểm từ khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm cho đến trước khi mở phiên toà phúc thẩm mà người kháng cáo rút kháng cáo thì HĐXX phúc thẩm sẽ ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm. Vì ở thời điểm này, quyết định đưa vụ án ra xét xử đã được ban hành và công bố, được gửi cho những người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng, đã chỉ ra được thành phần HĐXX cho nên việc ra quyết định về vụ án kể từ thời điểm ra quyết định đưa vụ án ra xét xử rồi thì thẩm phán chủ toạ phiên toà không thể có quyền ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm. Đương nhiên khi HĐXX ra quyết định thì phải mở phiên toà, thực hiện biểu quyết theo thủ tục thông thường như tại phiên toà.

Cả hai cách tiếp cận, luận giải trên đều có những lí lẽ, lập luận riêng nhất định song cách tiếp cận thứ nhất là phù hợp hơn. Bởi lẽ, theo cách tiếp cận thứ hai, việc giao thẩm quyền đình chỉ cho HĐXX phúc thẩm ở thời điểm từ khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử cho đến thời điểm trước khi mở phiên toà sẽ thiếu tính khả thi. Phiên toà xét xử phúc thẩm lúc này chưa diễn ra; việc hội ý, thảo luận để thông qua quyết định đình chỉ xét xử của hội đồng phúc thẩm không những không thuận tiện mà ngược lại còn là trở ngại, tạo thêm gánh nặng cho toà án. Chính vì thế, trên tinh thần vừa đơn giản hóa thủ tục tố tụng, vừa bảo đảm được chất lượng của việc đình chỉ xét xử phúc thẩm, việc giao cho thẩm phán chủ tọa phiên toà đình chỉ xét xử phúc thẩm ở thời điểm từ khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử cho đến trước khi mở phiên toà phúc thẩm là cần thiết, giảm thiểu các thủ tục rườm ra cho toà án.

Như vậy, cần giữ nguyên quy định tại khoản 3 Điều 218 Luật TTHC và sửa thời điểm xác định đình chỉ xét xử phúc thẩm tại khoản 2 Điều 229 cho tương thích như sau “trường hợp người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo hoặc VKS rút toàn bộ kháng nghị trước khi mở phiên toà xét xử phúc thẩm thì thẩm phán được phân công làm chủ tọa phiên toà ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm, trong trường hợp người kháng cáo rút toàn bộ kháng cáo, VKS rút toàn bộ kháng nghị tại phiên toà thì HĐXX phúc thẩm ra quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm”.

*Thứ ba,* Luật TTHC chưa quy định cụ thể về khoảng thời gian mà toà án cấp phúc thẩm phải thông báo cho VKS cùngcấp vềviệc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo của đương sự.

Khoản 4 Điều 218 Luật TTHC quy định: *“Toà án cấp phúc thẩm phải thông báo cho các đương sự về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo, kháng nghị; thông báo cho VKS cùng cấp về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo của đương sự”*. Mặc dù điều khoản này cho thấy trách nhiệm của toà án cấp phúc thẩm trong việc thông báo cho đương sự, VKS cùng cấp biết về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo của người đã kháng cáo nhưng lại chưa quy định cụ thể về thời gian phải thông báo là trong bao lâu. Chính vì vậy, trên thực tế có thể xảy ra trường hợp mỗi toà sẽ gửi thông báo về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo ở những mốc thời gian khác nhau, không có sự thống nhất. Do vậy, Luật TTHC cần bổ sung cụ thể về khoảng thời gian mà toà án cấp phúc thẩm phải gửi thông báo về việc thay đổi, bổ sung, rút kháng cáo của đương sự. Bổ sung như vậy mới bảo đảm việc triển khai áp dụng pháp luật được thống nhất, loại trừ trường hợp gửi thông báo quá trễ

***(Xem tiếp trang 92)***

1. Điều 204 Luật TTHC. [↑](#footnote-ref-1)
2. Nguyễn Văn Xô (chủ biên) (2008), *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Thanh niên tr. 662. [↑](#footnote-ref-2)
3. Nguyễn Văn Xô (chủ biên), sđd, tr. 61. [↑](#footnote-ref-3)
4. Viện Khoa học pháp lí (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp, tr. 721. [↑](#footnote-ref-4)
5. Luật TTHC năm 2010 không đề cập trường hợp thay đổi, bổ sung kháng cáo được chấp nhận khi chưa hết thời hạn kháng cáo. [↑](#footnote-ref-5)
6. Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt phổ thông*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 767. [↑](#footnote-ref-6)
7. Viện Khoa học pháp lí, sđd, tr. 724. [↑](#footnote-ref-7)
8. Xem thêm Bản án hành chính phúc thẩm số 148/2021/HC-PT ngày 28/6/2021 của TAND cấp cao Hà Nội. [↑](#footnote-ref-8)
9. Lê Thị Mơ (2021), “Bất cập trong quy định của Luật TTHC về quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm vụ án hành chính và kiến nghị hoàn thiện”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật,* số 05, tr. 51. [↑](#footnote-ref-9)
10. Lê Thị Mơ, Trần Quốc Văn (2022), “Bàn về thay đổi, bổ sung, rút kháng nghị của Viện kiểm sát theo thủ tục phúc thẩm vụ án hành chính”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 03, tr. 52. [↑](#footnote-ref-10)
11. Nguyễn Thị Thu Hà (2016), “Những sửa đổi, bổ sung kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm trong Bộ luật Tố tụng dân sự 2015”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật,* số 06, tr. 53. [↑](#footnote-ref-11)
12. Tác giả nghiên cứu các 4 bản án phúc thẩm của TAND cấp cao có thể hiện việc thay đổi, bổ sung kháng cáo gồm: Bản án số 328/2021/HC-PT của Tòa án nhân dân cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh; Bản án số 87/2021/HC-PT ngày 30/3/2021 của TAND cấp cao Hà Nội; Bản án số 69/2021/HC-PT ngày 10/3/2021 của TAND cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh; Bản án số 22/2021/HC-PT ngày 21/01/2021 của TAND cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh. [↑](#footnote-ref-12)
13. Trích lược Bản án số 22/2021/HC-PT ngày 21/01/2021 của TAND cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh. [↑](#footnote-ref-13)
14. Trích lược Bản án số 69/2021/HC-PT ngày 10/3/2021 của TAND cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh. [↑](#footnote-ref-14)