

GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN LIÊN QUAN ĐẾN BỒI THƯỜNG, GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

Trương Kim Phụng* và Nguyễn Hoàng Thơ
Trường Đại học Tây Đô
(*Email: tkphung@tdu.edu.vn)

Ngày nhận: 21/3/2022

Ngày phản biện: 11/4/2022

Ngày duyệt đăng: 29/4/2022

TÓM TẮT

Bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất là một trong các vấn đề khó dung hòa lợi ích giữa các chủ thể và dễ phát sinh nên các tranh chấp hành chính. Mặc dù hiện nay pháp luật đã ghi nhận quyền khiếu kiện hành chính và các quy trình tố tụng giải quyết khiếu kiện hành chính trong bồi thường, giải phóng mặt bằng để tạo điều kiện cho người sử dụng đất và người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất bảo vệ được lợi ích chính đáng của họ. Tuy nhiên, việc giải quyết khiếu kiện hành chính liên quan đến đất đai nói chung và liên quan đến việc bồi thường, giải phóng mặt bằng nói riêng vẫn còn nhiều hạn chế từ thực tiễn và các quy định pháp luật điều chỉnh. Trong phạm vi bài viết này, nhóm tác giả tập trung phân tích một số vấn đề bất cập khi áp dụng trên thực tiễn và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng khi nhà nước thu hồi đất.

Từ khoá: *Khiếu kiện hành chính, khởi kiện hành chính đất đai, thu hồi đất*

Trích dẫn: Trương Kim Phụng và Nguyễn Hoàng Thơ, 2022. Giải quyết khiếu kiện liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất. Tạp chí Nghiên cứu khoa học và Phát triển kinh tế Trường Đại học Tây Đô. 15: 166-179.

**Ths. Trương Kim Phụng – Phó Trưởng Bộ môn Luật, Trường Đại học Tây Đô*

1. KHÁI NIỆM VÀ BẢN CHẤT CỦA KHIẾU KIỆN TRONG BỒI THƯỜNG, GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG

Quyền khiếu kiện hành chính (quyền khởi kiện hành chính) được ghi nhận chính thức tại Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 (PLTTGQCVAHC), tiếp tục được sửa đổi, bổ sung các năm 1998, 2006, được phát triển lên thành Luật Tố tụng hành chính 2010 (Luật TTHC) và hiện nay là Luật TTHC 2015. Tuy nhiên, hiện nay văn bản có giá trị pháp lý cao nhất là Hiến pháp không đề cập một cách trực tiếp đến quyền khiếu kiện mà chỉ ghi nhận thuật ngữ về quyền khiếu nại, tố cáo. Tại Điều 5, Luật TTHC 2015 ghi nhận “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình theo quy định của Luật này”. Trong lĩnh vực đất đai cũng ghi nhận việc người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khởi kiện hành chính về đất đai. Như vậy, có thể khái quát khiếu kiện hành chính trong bồi thường, giải phóng mặt bằng (BT, GPMB) là việc người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất khởi kiện quyết định hành chính (QĐHC) hoặc hành vi hành chính (HVHC) của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền liên quan đến các hoạt động bồi thường, giải phóng mặt bằng khi nhà nước thu hồi đất.

Về bản chất, quyền khiếu kiện hành chính tuy không được đề cập một cách trực tiếp trong Hiến pháp 2013, tuy nhiên quyền này được thừa nhận rộng rãi và được luật hoá thông qua việc khẳng định “Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật¹”. Từ khẳng định đó, khởi kiện có thể được xem là một trong các biện pháp bảo vệ các quyền hợp pháp của công dân trước sự xâm phạm của các chủ thể khác, bao gồm cả chủ thể “Nhà nước” trong quan hệ pháp luật hành chính với công dân. Bản chất của khiếu kiện hành chính được xem là “sự phản đối của người dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước (chủ yếu của Cơ quan hành chính Nhà nước) khi họ cho rằng, quyết định hay hành vi của các cơ quan này (và của cán bộ, công chức) đã vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ”². Trong lĩnh vực đất đai về vấn đề BT, GPMB thì sự phản đối này biểu hiện một cách rõ rệt hơn bao giờ hết khi mà tài sản có giá trị là quyền sử dụng đất và các quyền liên quan đến sử dụng đất của cá nhân, tổ chức có thể bị hạn chế hoặc mất đi hoàn toàn mà không nhận được sự bồi thường tương xứng bởi chủ thể có thẩm quyền trong hoạt động BT, GPMB khi nhà nước thu hồi đất.

Về tính chất, khiếu kiện hành chính nói chung và khiếu kiện trong BT, GPMB là

¹ Khoản 1, Điều 14, Hiến pháp 2013

² Đinh Văn Minh, Sự khác nhau về đối tượng khiếu kiện giữa luật khiếu nại và luật tố tụng hành chính,

Tạp chí Nghiên cứu lập pháp 7(239), tháng 4/2013, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?ntucid=207081>, truy cập ngày 10/8/2021.

một trong các phương pháp để người dân bảo vệ quyền lợi của họ, đồng thời tham gia vào việc kiểm soát quyền lực công trong mối quan hệ hành chính giữa cơ quan nhà nước với cá nhân, tổ chức chịu sự quản lý. Khi mà quyền lực công luôn có khả năng bị lạm dụng hoặc sử dụng không đúng dẫn đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất và người có quyền lợi liên quan bị ảnh hưởng. Khiếu kiện trong BT, GPMB là bước để khởi động quy trình tố tụng, tiến tới việc tòa án giải quyết vụ án hành chính thông qua việc xem xét tính hợp pháp, nội dung của QĐHC hoặc việc thực hiện HVHC bị khởi kiện.

Về phạm vi khiếu kiện, luật TTHC 2015 xác định đối tượng khiếu kiện hành chính là những HVHC, QĐHC mang tính “cá biệt”. Trong các hoạt động liên quan đến BT, GPMB, chủ thể khởi kiện hành chính theo pháp luật đất đai giới hạn ở hai nhóm chủ thể có quyền khởi kiện hành chính liên quan đến BT, GPMB là người sử dụng đất và người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

Nhìn chung, khiếu kiện trong BT, GPMB là một trong các lĩnh vực luật định có thể khởi kiện hành chính khi cho rằng đã có sự vi phạm quy định hoặc sự lạm dụng “quyền lực công” của các chủ thể có thẩm quyền. Tuy nhiên, trong các văn bản luật và dưới luật hiện nay thì khái niệm khởi kiện hành chính chỉ được ghi nhận theo chiều hướng khái quát về chủ thể khởi kiện, đối tượng của khởi kiện, chủ

thể bị khởi kiện mà chưa thể hiện được nội hàm, bản chất của khởi kiện hành chính nói chung và khởi kiện về BT, GPMB trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Bên cạnh đó, việc quyền khiếu kiện chưa được đề cập một cách trực tiếp trong Hiến Pháp 2013 như quyền khiếu nại cho thấy “chưa có sự thống nhất trong việc nhìn nhận hai loại quyền này trong khi nó cùng song hành bảo vệ lợi ích người dân và hướng đến việc nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước”³.

2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU KIỆN VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN LIÊN QUAN ĐẾN BỒI THƯỜNG, GIẢI PHÓNG MẶT BẰNG

2.1. Đối tượng khiếu kiện

QĐHC và HVHC là hai phương pháp phổ biến để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước về đất đai hiện nay. Như đã trình bày, không phải QĐHC, HVHC nào cũng có thể là đối tượng của một vụ kiện hành chính liên quan đến BT, GPMB. Chính vì vậy, việc xác định đúng đối tượng thuộc phạm vi khiếu kiện hành chính là cơ sở quan trọng để tòa án xem xét thụ lý vụ án hành chính. Luật TTHC 2015 và Luật Đất đai 2013 đồng xác định đối tượng khiếu kiện trong quan hệ hành chính đất đai nói chung bao gồm: QĐHC và HVHC.

Đối với quyết định hành chính: Đây là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện

³ Phan Trung Hiền, Quyền khiếu kiện khi nhà nước thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, Trang thông tin điện tử Tòa án nhân dân Tối cao, <http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/bai>

[viet?p_page_id=1754190&p_cateid=1751909&article_details=1&item_id=7870128](http://viet.p_page_id=1754190&p_cateid=1751909&article_details=1&item_id=7870128), truy cập ngày 16/9/2021.

*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*⁴. Đồng thời, quyết định hành chính tác động tới việc 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. Như vậy, QĐHC là đối tượng của khiếu kiện hành chính theo pháp luật hiện hành chỉ bao gồm những quyết định mang yếu tố “cá biệt”, loại trừ các quyết định mang tính quy phạm và quyết định chủ đạo.

*Đối với hành vi hành chính: Luật TTHC xác định đây 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*⁵. Đồng thời đây là đối tượng của khởi kiện thì hành vi này phải đáp ứng điều kiện là nguyên nhân ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Nếu QĐHC mang đặc trưng bằng văn bản thì HVHC mang đặc trưng là “hành vi”, hành vi này không chỉ xuất phát từ cá nhân mà còn là hành vi của tổ chức trong quá trình thi hành công vụ, chức năng được giao. “Hành vi”

là đối tượng của khiếu kiện hành chính có thể hiểu là hành động nhưng không đúng trình tự, thủ tục hoặc luật bắt buộc trong trường hợp đó phải hành động nhưng chủ thể có thẩm quyền không hành động.

Nhìn chung, đối tượng của khiếu kiện hành chính trong BT, GPMB chỉ giới hạn ở HVHC, QĐHC mang tính cá biệt. Người dân không có quyền khởi kiện những quyết định mang tính quy phạm mặc dù trong nhiều trường hợp thì quyết định quy phạm lại là nguyên nhân chính dẫn tới HVHC, QĐHC bị kiện đó. Trong thu hồi đất, vấn đề xác định giá bồi thường dễ phát sinh tranh chấp nhất, nguyên nhân này xuất phát căn cứ từ bảng giá đất do UBND cấp tỉnh ban hành chênh lệch với giá đất trên thị trường vào thời điểm thu hồi đất nhưng đây là quyết định mang tính quy phạm nên không là đối tượng của việc khởi kiện hành chính. Luật TTHC hiện hành quy định Tòa án khi xét xử nếu phát hiện văn bản để làm căn cứ ban hành QĐHC, HVHC bị kiện đó có dấu hiệu trái luật thì có quyền kiến nghị cơ quan ban hành, cá nhân có thẩm quyền xem xét bổ sung, sửa đổi, bãi bỏ văn bản đó. Tuy nhiên, điều này chỉ xuất phát từ việc “nêu” thẩm phán tự phát hiện ra vấn đề đó, trong khi người dân phát hiện vấn đề “trái luật” trực tiếp ảnh hưởng đến họ thì việc khởi kiện hành chính văn bản quy phạm có dấu hiệu trái luật đó lại không được chấp nhận⁶.

⁴ Khoản 1 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính 2015

⁵ Khoản 3 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính 2015

⁶ Bùi Thị Đào, Hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính đảm bảo quyền con người, quyền công dân, Tạp chí

Nghiên cứu lập pháp, số 20(372)-tháng 10/2018, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207438>, truy cập ngày 25/9/2021.

Trong lĩnh vực BT, GPMT khi nhà nước thu hồi đất, quyết định hành chính, hành vi hành chính thường bị khởi kiện nhiều nhất đó chính là quyết định thu hồi đất. Nguyên nhân dẫn đến quyết định thu hồi đất thường bị khởi kiện có thể xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng nhìn chung, chủ yếu là do mục đích của việc thu hồi đất còn chưa được rõ ràng. Cụ thể theo khoản 1 Điều 16 Luật Đất đai 2013, Nhà nước quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây: Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai; thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Để phân biệt rõ ràng đâu là “phục vụ lợi ích quốc gia và công cộng”, đâu là “phát triển kinh tế xã hội”. Nói cách khác, cần phải làm rõ khái niệm “phát triển kinh tế xã hội” vì đây còn là một khái niệm chung chung, chưa rõ ràng, khó hiểu, dễ bị áp dụng chủ quan, dễ bị lợi dụng, trục lợi và trên thực tế đã dẫn đến nhiều dự án thu hồi đất thiếu minh bạch, không đúng mục đích.

2.2. Chủ thể khiếu kiện và chủ thể bị kiện

Về chủ thể khiếu kiện: Luật Đất đai xác định hai nhóm chủ thể có quyền khiếu kiện hành chính về BT, GPMB, bao gồm: Người sử dụng đất và người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

Nhóm thứ nhất, người khiếu kiện là người sử dụng đất được xác định bao gồm 7 nhóm chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng

đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo Điều 5, LDD.

Trong mối quan hệ hành chính đất đai, chủ thể sử dụng đất xác định trên là những chủ thể trực tiếp thực hiện các quyền và nghĩa vụ sử dụng đất với Nhà nước nên đây cũng là chủ thể chủ yếu trong việc khởi kiện các QĐHC, HVHC về BT, GPMB khi Nhà nước thu hồi đất.

Nhóm thứ hai, người khiếu kiện là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất. Hiện nay, luật đất đai và các văn bản hướng dẫn chưa quy định về các tiêu chí, phạm vi xác định chủ thể này. Thực tế, mối quan hệ trong lĩnh vực đất đai rất đa dạng, ngoài quan hệ hành chính giữa chủ thể là người sử dụng đất với Nhà nước thì còn tồn tại những quan hệ khác khi chủ thể sử dụng đất thực hiện các quyền của mình như: Người được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất cho người khác thuê đất để ở, sản xuất, kinh doanh thì khi đó chủ thể thuê đất đó sẽ trở thành một bên có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến thửa đất đó nếu nhà nước thu hồi đất. Ngoài ra chủ thể có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có thể xuất hiện ngay tại thời điểm Nhà nước tiến hành các hoạt động BT, GPMB như trường hợp chủ thể này là “người có bất động sản liền kề, người chịu ảnh hưởng về cơ sở hạ tầng kỹ thuật (điện, nước, đường sá...), người chịu ảnh hưởng về cơ sở hạ tầng xã hội (trạm xá, bệnh viện, trường học...) và những người chịu ảnh hưởng về môi trường (nguồn

nước, nguồn chất thải...)⁷. Vấn đề ở đây, đối với chủ thể này Nhà nước thường khó có thể xác định hoặc dự liệu được tại thời điểm ban hành QĐHC, thực hiện HVHC liên quan đến thu hồi đất mặc dù thực tế họ trong phạm vi tác động của hoạt động này. Hiện nay, có một văn bản giải đáp liên quan đến trường hợp này, theo giải đáp số 02/2016/GĐ-TANDTC về giải đáp tố tụng hành chính “*Trường hợp UBND ra quyết định thu hồi đất và tài sản gắn liền với đất mà có người cho rằng đất và tài sản gắn liền với đất không phải là tài sản của người có tên trong quyết định đó mà là tài sản của họ thì người đó có quyền được khởi kiện QĐHC đó vì đây là trường hợp được xác định là chủ thể quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015*”⁸. Như vậy, pháp luật đất đai hiện nay vẫn chưa có quy định dự liệu về thiệt hại của các chủ thể không phải là nhóm người sử dụng đất và người có tài sản trên đất mặc dù nhóm chủ thể này có thể có những quyền chính đáng bị hạn chế khi nhà nước thu hồi đất.

Về chủ thể bị kiện: Người bị kiện trong mối quan hệ hành chính đất đai được hiểu một cách đơn giản là người ban hành QĐHC, thực hiện HVHC bị kiện. QĐHC, HVHC không tự “sinh ra”, bắt buộc phải có chủ thể ban hành hoặc thực hiện. Xét ở khía cạnh quản lý nhà nước, QĐHC, HVHC là công cụ quản lý Nhà nước trong các lĩnh vực, gắn liền với hoạt động công vụ của chủ thể thực hiện, phần

nào đó đại diện cho ý chí Nhà nước để thực hiện chức năng quản lý. Việc xác định người bị kiện trong vụ án hành chính hiện nay thường căn cứ vào các quy định pháp luật chuyên ngành và quy chế tổ chức, hoạt động của cơ quan, cá nhân được giao chức năng, nhiệm vụ chuyên ngành bị kiện đó. Vì vậy, người bị kiện trong vụ án hành chính liên quan đến BT, GPMB là người có thẩm quyền ban QĐHC hoặc thực hiện HVHC theo quy định của pháp luật đất đai. Điển hình trường hợp theo Điều 66 LDD 2013 thì việc thu hồi đất của cá nhân thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện, nếu chủ thể chịu sự điều chỉnh khởi kiện quyết định thu hồi đất thì đối tượng bị kiện là UBND cấp huyện mặc dù chủ thể ký trên quyết định này là Chủ tịch UBND cấp huyện vì việc ký này mang ý nghĩa “thay mặt” để thực hiện nhiệm vụ của tổ chức theo luật định. Về vấn đề xác định chủ thể có thẩm quyền trong trường hợp ủy quyền, trước đây Nghị quyết 02/2011/NQ-HĐTP có quy định khi thực hiện các nhiệm vụ ủy quyền, ủy nhiệm thì chủ thể bị kiện được xác định là chủ thể đã ủy quyền, ủy nhiệm ban đầu. Hiện nay, nhiều tòa vẫn vận dụng quy định này để xác định chủ thể bị kiện trong hoạt động ủy quyền, ủy nhiệm. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 có quy định ủy quyền ngoài phạm vi nội bộ một cơ quan, cụ thể “UBND cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy quyền cho UBND cấp huyện quyết định thu hồi đất”⁹. Một mặt,

⁷ Phan Trung Hiền, Xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?ntucid=208589>, truy cập ngày 04/7/2021.

⁸ Mục 5, Giải đáp số 02/2016/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 về giải đáp tố tụng hành chính, tố tụng dân sự.

⁹ Điều 66 Luật Đất đai

quy định này cơ bản không thống nhất giữa chủ thể giao đất và chủ thể thu hồi đất¹⁰, mặt khác, trong trường hợp này khi xảy ra khiếu kiện thì việc xác định đối tượng bị kiện là UBND cấp huyện hay UBND cấp tỉnh. Mặc dù về góc độ của nhà làm luật, quy định này nhằm thực hiện mục đích tránh việc các tranh chấp hành chính phải giải quyết lên cấp trung ương, nghĩa là mặc nhiên xác định đối tượng chịu trách nhiệm hoàn toàn là UBND cấp huyện. Trong khi đó, việc xác định chủ thể bị kiện trong trường hợp có ủy quyền hiện nay tòa xác định theo hướng trách nhiệm thuộc về chủ thể đã ủy quyền nếu bên được ủy quyền không vượt quá phạm vi ủy quyền. Vì vậy, trong trường hợp này UBND cấp huyện là chủ thể bị cá nhân, tổ chức thu hồi đất là UBND cấp tỉnh khởi kiện hành chính là điều không hợp lý vì đây là hoạt động thực hiện nhiệm vụ theo ủy quyền.

2.3. Thẩm quyền giải quyết khiếu kiện

Hiện nay, thẩm quyền giải quyết sơ thẩm khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực đất đai về BT, GPMB tùy vào từng trường hợp cụ thể thuộc về TAND cấp huyện và TAND cấp tỉnh. Theo đó:

Thẩm quyền của TAND cấp huyện, theo Điều 31 Luật TTHC 2015 quy định Tòa án cấp huyện giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện hành chính

trong phạm vi QĐHC, HVHC của cơ quan hành chính nhà nước từ cấp huyện trở xuống trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước đó, trừ QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện. Có thể nhận thấy, việc TAND cấp huyện được quy định không thụ lý giải quyết khiếu kiện có đối tượng bị kiện là UBND và Chủ tịch UBND cấp huyện là một bước tiến bộ, khi mà trước đây có ý kiến cho rằng “Thẩm phán còn e ngại, nể nang trong xét xử án hành chính”¹¹ đối với những chủ thể này. Như vậy, thẩm quyền giải quyết sơ thẩm khiếu kiện liên quan đến BT, GPMB của TAND cấp huyện là những HVHC, QĐHC thỏa các điều kiện về đối tượng bị khởi kiện trong phạm vi thu hồi đất của UBND cấp huyện, trừ trường hợp HVHC, QĐHC của UBND và Chủ tịch UBND cấp huyện. VD: HVHC trong tổ chức làm nhiệm vụ BT, GPMB triển khai thực hiện kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm (điểm b khoản 1 Điều 69 Luật đất đai) của UBND cấp xã; HVHC của các cá nhân, tổ chức tham gia thực hiện cưỡng chế, niêm phong, di chuyển tài sản của người bị cưỡng chế thu hồi đất,...

Thẩm quyền của TAND cấp tỉnh, theo Điều 32 Luật TTHC 2015 có thể hiểu là tất cả các QĐHC, HVHC thỏa các điều kiện là đối tượng khởi kiện hành chính của các chủ thể từ cấp địa phương đến cấp

¹⁰ Phan Trung Hiền, Những điều cần biết về Bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, NXB. Chính trị quốc gia sự thật, Cần Thơ, năm 2018, Tr. 52.

¹¹ Bảo Yên, Phiên họp của Ủy ban Tư pháp thẩm tra báo cáo công tác của Chánh án Tòa án nhân dân tối

cao ngày 05/09/2019, Công thông tin điện tử Ủy ban Tư pháp, <https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/tatc/chiet-tin?dDocName=TAND081988>, truy cập ngày 15/8/2021.

trung ương, bao gồm chủ thể thuộc phạm vi thẩm quyền xét xử của TAND cấp huyện mà TAND cấp tỉnh xét cần thiết lấy lên giải quyết. Trong BT, GPMB các QĐHC, HVHC liên quan đến lĩnh vực này có thể bị khiếu kiện hầu như nằm trong phạm vi từ cấp tỉnh trở xuống vì thẩm quyền giao đất, thu hồi đất hiện nay tùy vào từng đối tượng cụ thể thuộc về UBND cấp huyện và tỉnh.

Nhìn chung, sự tiến bộ trong quy định về thẩm quyền đã góp phần giải quyết được những điểm “khó” của TAND cấp huyện gặp phải khi xét xử các vụ án hành chính liên quan đến BT, GPMB có người bị kiện là UBND hoặc chủ tịch UBND cấp huyện. Tuy nhiên, đối với TAND cấp tỉnh khi giải quyết vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai có người bị kiện là Chủ tịch UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp tỉnh thì việc e ngại, nể nang của thẩm phán trong giải quyết là có cơ sở vì Chủ tịch UBND cấp tỉnh ít nhiều có sự ảnh hưởng đến cơ quan tư pháp cùng cấp do theo quy định tổ chức Đảng, Ban cán sự Đảng trong các TAND thì “Đảng bộ Tòa án Nhân dân cấp tỉnh trực thuộc Đảng ủy khối các cơ quan cấp tỉnh. Đảng ủy Tòa án nhân dân cấp tỉnh là Đảng ủy cơ sở, chịu sự lãnh đạo của Đảng ủy khối cơ quan cấp tỉnh”¹². Bên cạnh đó, hiện nay luật TTHC quy định trong trường hợp cần thiết, TAND cấp tỉnh có thể lấy các vụ án hành chính thuộc thẩm quyền TAND cấp huyện lên giải quyết. Theo chúng tôi, quy định này là không cần thiết khi mà hiện nay luật đã quy định cụ thể thẩm quyền

của toà án các cấp và nguyên tắc độc lập xét xử giữa các toà. Điều cần thiết hiện nay là rà soát lại việc tổ chức của TAND cấp huyện khi mà phần lớn toà án cấp huyện không có toà chuyên trách, điều này có ảnh hưởng lớn đến việc xét xử các vụ án hành chính mang tính phức tạp và đòi hỏi nhiều kỹ năng cần thiết khác như các vụ án về BT, GPMB khi nhà nước thu hồi đất.

2.4. Vấn đề trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện

Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện hành chính nói chung và giải quyết sơ thẩm khiếu kiện hành chính liên quan đến BT, GPMB hiện nay được thực hiện theo quy định chung của Luật TTHC 2015. Nhìn chung, quy trình giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay đã được kiện toàn một cách tương đối chặt chẽ, phù hợp với các quy định pháp luật liên quan. Tuy nhiên, khi nhìn vào việc xem xét QĐHC, HVHC bị kiện của Hội đồng xét xử¹³ có thể nhận thấy việc xem xét này chỉ dựa trên các yếu tố tính hợp pháp, trong khi về nguyên tắc thì QĐHC được ban hành, HVHC được thực hiện bởi chủ thể nhà nước phải vừa mang tính hợp lý và hợp pháp. Bên cạnh đó, trong khi xem xét các văn bản quy phạm liên quan đến QĐHC, HVHC thì Tòa án có quyền “kiến nghị” chủ thể ban hành sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản đó trong thời gian 30 ngày. Nếu qua thời gian này thì Tòa án căn cứ văn bản có hiệu lực cao hơn giải quyết. Chúng tôi cho rằng điều này thực

¹² Xem thêm: Thông báo số 211-TB/TW, ngày 10-9-2015 của Ban Bí thư về tổ chức Đảng, Ban cán sự Đảng trong các Tòa án nhân dân.

¹³ Khoản 3 Điều 191 Luật TTHC 2015

sự không cần thiết, vì việc kiến nghị trong giai đoạn giải quyết vụ án chưa chắc đã đạt được mục đích đặt ra, quy định này làm cho thời gian giải quyết vụ án dài hơn¹⁴. Trong khi theo Luật Ban hành VBQPPL thì khi văn bản có quy định khác nhau trong cùng vấn đề thì áp dụng văn bản có giá trị pháp lý cao hơn và việc này thuộc về sự chủ động của Tòa án.

2.5. Thi hành bản án hành chính giải quyết khiếu kiện trong bồi thường, giải phóng mặt bằng

Trên thực tế, thời điểm bản án, quyết định của tòa án có hiệu lực thi hành thì vấn đề được giải quyết đó có thể vẫn chưa được thi hành bởi các chủ thể có nghĩa vụ. Có thể nói, Thi hành án hành chính (THAHC) là hoạt động nối tiếp của quá trình giải quyết vụ án hành chính, vừa mang trong đó yếu tố hành chính lẫn yếu tố tư pháp. Hoạt động THAHC nói chung và THAHC trong BT, GPMB nói riêng được điều chỉnh bởi Luật TTHC 2015 và Nghị định số 71/2016/NĐ-CP, theo đó “*Thi hành án hành chính là việc thi hành bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính được thi hành quy định tại Điều 309 Luật tố tụng hành chính, trừ quyết định về phần tài sản trong bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính*”¹⁵. Căn cứ Đ309 có thể nhận thấy, ngoài bản án thì quyết định được THAHC phải chứa nội dung giải quyết vụ án trừ

Quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời.

Nhìn chung, pháp luật về THAHC hiện nay đã có những quy định tạo hành lang pháp lý để bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính được thi hành trên thực tế. Tuy nhiên, so với công tác thi hành án dân sự và thi hành án hình sự thì THAHC vẫn chưa được quan tâm một cách đúng mực trên nhiều phương diện. *Thứ nhất*, chưa có cơ quan THAHC một cách đúng nghĩa. Điều 14 Nghị định 71/2016 quy định cơ quan THADS sau khi nhận được bản án, quyết định của Tòa án sẽ tiến hành “*theo dõi việc thi hành án; yêu cầu người được thi hành án, người phải thi hành án, thủ trưởng trực tiếp của người phải thi hành án cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan về quá trình và kết quả thi hành án; kiến nghị cơ quan, người có thẩm quyền xử lý trách nhiệm đối với người phải thi hành án chậm thi hành án, không chấp hành, chấp hành không đúng hoặc không đầy đủ nội dung bản án, quyết định của Tòa án*”. Trong khi đó, quyết định bắt buộc phải THAHC lại giao thẩm quyền về cho Tòa án ban hành. Điều này vô tình làm kéo dài thêm quy trình thi hành án, cũng như trách nhiệm, vai trò của cơ quan THADS với THAHC không rõ ràng, mang tính hình thức. *Thứ hai*, như đã trình bày, hiện nay THAHC chủ yếu được quy định trong Luật TTHC 2015 (7 điều) và Nghị định hướng dẫn Luật này. Trong khi phần lớn

¹⁴ Ngô Cường, *Quyền hạn của Tòa án khi phát hiện văn bản trái pháp luật*, Tap chí TAND điện tử, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/nguyen-cuu/quyen-han-cua-toa-an-khi-phat-hien-van-ban-trai-phap-luat>, truy cập 16/9/2021.

¹⁵ Khoản 1 Điều 3 Nghị định 71/2016/NĐ-CP quy định thời hạn, trình tự, thủ tục thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của tòa án

các hoạt động của xã hội có sự hiện diện của các quan hệ hành chính là đối tượng khiếu kiện thì những quy định về THAHC được quy định một cách rời rạc như vậy sẽ dẫn đến tình trạng công tác THAHC không được chú trọng bởi các chủ thể có trách nhiệm thi hành. Tỷ lệ bản án hành chính chưa thi hành xong và cộng dồn sang năm sau liên tục tăng “Số liệu 10 tháng năm 2020 là 693 bản án, trong đó đã thi hành xong 230 bản án, còn phải thi hành 463 bản án”¹⁶. Có những bản án tám năm chưa được thi hành, như trường hợp “*Trong quá trình thu hồi đất của gia đình ông Trần Văn Thân, UBND quận 7 (TP Hồ Chí Minh) đã không ban hành quyết định thu hồi đất, không ban hành quyết định bồi thường mà chỉ ban hành Quyết định số 175/QĐ-UBND hỗ trợ vì cho rằng đất bị thu hồi là đất công. Tòa án nhân dân (TAND) TP Hồ Chí Minh đã tuyên hủy quyết định này, nhưng đã gần tám năm qua, bản án vẫn chưa được thi hành, làm thiệt hại đến quyền và lợi ích chính đáng của gia đình ông Thân và gây bức xúc trong dư luận*”¹⁷. Thứ ba, Nghị định số 71/2016/NĐ-CP đã viện dẫn việc trách nhiệm bồi thường vật chất trong hoạt động thi hành án hành chính thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (Luật TNBTCNN) nhưng hoạt động thi hành án hành chính không thuộc phạm vi điều chỉnh được bồi thường theo Luật

TNBTCNN. Luật TNBTCNN năm 2017 không có điều khoản quy định phạm vi trách nhiệm bồi thường trong hoạt động thi hành án hành chính, trong khi đó hoạt động thi hành án dân sự và hình sự được quy định khá chi tiết. Bên cạnh đó, Luật TNBTCNN năm 2017 cũng không ghi nhận việc chậm thi hành án trong lĩnh vực hành chính đất đai là đối tượng được đền bù thiệt hại về tinh thần. Trong khi trên thực tế việc đất đai là một loại tài sản có giá trị, có thể là tư liệu sản xuất duy nhất để duy trì cuộc sống của một gia đình nên việc thiệt hại về tinh thần do hoạt động THAHC trong lĩnh vực đất đai là có cơ sở, đặt biệt là trong việc thu hồi đất và bồi thường.

3. GIẢI PHÁP ĐỀ XUẤT

Để quyền khiếu kiện hành chính nói chung và khiếu kiện trong lĩnh vực BT, GPMB nói riêng thể hiện một cách đầy đủ vai trò là công cụ bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân trong mối quan hệ hành chính với cá nhân, tổ chức mang quyền lực công:

Thứ nhất, quyền khiếu kiện phải có vị trí pháp lý ngang với các quyền khiếu nại và tố cáo trong Hiến pháp. Cụ thể, quyền khiếu kiện nên là quyền hiến định trong Hiến pháp chung với nhóm quyền khiếu nại và tố cáo. Điều này sẽ giúp tăng cường nhận thức của các cá nhân, tổ chức có thẩm quyền và chủ thể chịu sự điều

¹⁶ Đình Phạm Văn Minh, Nâng cao hiệu quả công tác thi hành án hành chính, Công Thông tin điện tử - Tổng cục Thi hành án Dân sự - Bộ Tư pháp, https://thads.moj.gov.vn/noidung/tintuc/lists/nghiencuuuuraodoi/view_detail.aspx?itemid=967, truy cập ngày 28/9/2021.

¹⁷ Nhóm phóng viên điều tra, Sai phạm trong thu hồi đất, chậm trễ trong thi hành án, Tạp chí Nhân dân điện tử,

<https://nhandan.vn/dieu-tra-qua-thu-ban-doc/sai-phamtrong-thu-hoi-dat-cham-tre-trong-thi-hanh-an-318885>, truy cập ngày 13/7/2021.

chính về vai trò, vị trí của quyền khiếu kiện hành chính trong nền tư pháp hiện nay.

Thứ hai, cần có văn bản hướng dẫn Luật Đất đai năm 2013 để làm rõ nội hàm các khái niệm về lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; phát triển kinh tế - xã hội, cũng như việc định ra cơ chế bồi thường phù hợp nhằm đảm bảo được sự hài hòa giữa lợi ích Nhà nước, lợi ích chủ đầu tư và lợi ích của người đang sử dụng đất bị thu hồi. Vì vậy, cần phải tách bạch mục đích thu hồi đất sử dụng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng ra khỏi mục đích phát triển kinh tế - xã hội thuần túy để từ đó áp dụng cơ chế thu hồi, đền bù là khác nhau. Có như vậy, người sử dụng đất được bồi thường phù hợp khi nhà nước thu hồi đất thì họ sẽ không khiếu nại hay khởi kiện nữa.

Thứ ba, Luật TTHC hiện hành quy định phạm vi thẩm quyền của TAND đối với các QĐHC mang yếu tố cá biệt. Đối với các khiếu kiện có đối tượng là văn bản hành chính mang tính quy phạm thì tòa án sẽ không thụ lý. Tuy nhiên, thực tế lịch sử lập pháp đã chứng minh có tồn tại việc các văn bản quy phạm được ban hành chứa các quy định trái luật hoặc không hợp lý với thực tiễn vào thời điểm có hiệu lực, điều này cũng trực tiếp ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể chịu sự điều chỉnh nhưng người dân không có quyền khởi kiện các loại văn bản này. Vì vậy, TAND phải được mở rộng thẩm quyền trong việc xem xét và đưa ra các quyết định về đình chỉ, bãi bỏ, chấm dứt hiệu lực tạm thời một số văn bản quy phạm nếu xét thấy có tồn tại của các yếu tố trái luật, không phù hợp thực

tiễn đặt ra để bảo vệ quyền lợi của người khởi kiện thay vì cơ chế “kiến nghị” và chờ trả lời từ cơ quan ban hành như hiện nay. Điều này giúp thể hiện được vai trò của Tòa án trong việc thực thi công lý, đảm bảo sự thống nhất, áp dụng đúng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bên khiếu kiện. Bên cạnh việc trao cho tòa án quyền xem xét các văn bản quy phạm thì cũng đồng thời phải có quy định rõ ràng về cơ chế trách nhiệm đối với việc xem xét đó để đảm bảo việc thi hành pháp luật minh bạch, hiệu quả.

Thứ tư, tính độc lập của Tòa án khi xét xử các vụ án hành chính phải được đảm bảo một cách đúng mực, đặc biệt đối với các vụ án về BT, GPMB khi mà những chủ thể bị khởi kiện đa phần có vai trò lãnh đạo trong các cơ quan hành chính quan trọng. Vì vậy, để đảm bảo được tính khách quan, độc lập trong xét xử vụ án hành chính đòi hỏi phải nghiên cứu xây dựng những mô hình tòa án xét xử không có các mối quan hệ phụ thuộc vào cơ quan hành chính cùng cấp hoặc có sự thay đổi về các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của tòa án để giải quyết được những điểm “khó” trong xét xử các vụ án hành chính. Đồng thời, tránh được những yếu tố có khả năng can thiệp, tác động trong quá trình giải quyết vụ án làm ảnh hưởng đến tính khách quan, công bằng của quyết định, bản án hành chính.

Thứ năm, xây dựng Luật Thi hành án hành chính để tạo hành lang pháp lý vững chắc cho việc THAHC và xây dựng cơ quan THAHC là xu thế tất yếu để bản án hành chính được thực thi nghiêm minh,

tạo sự bình đẳng, công bằng¹⁸. Bên cạnh đó, để đảm bảo trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc thi hành bản án, quyết định giải quyết khiếu kiện hành chính, cũng như để đảm bảo lợi ích của người được thi hành án trong lĩnh vực hành chính nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Luật TNBTCNN nên quy định cụ thể về trách nhiệm bồi thường của nhà nước trong hoạt động thi hành án hành chính để tương thích với quy định của pháp luật về thi hành án hành chính, cũng như quy định trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc bồi thường thiệt hại tổn thất tinh thần gây do việc chậm thi hành án hành chính gây ra.

Thứ sáu, cần đặt ra vấn đề bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có đất bị thu hồi, cũng như việc hạn chế những khiếu kiện thiếu cơ sở thì đòi hỏi phải có cơ chế để người sử dụng đất có cơ hội được tiếp cận với những tham vấn về các quyền và nghĩa vụ của mình khi Nhà nước thu hồi đất, những thông tin chính xác về phương thức tính giá đền bù, thời điểm nhận được đền bù và được tiếp cận với các hỗ trợ khác¹⁹. Bên cạnh đó, để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của bên yếu thế hơn trong hoạt động thu hồi đất thì người sử dụng đất cũng có quyền được tiếp cận với các hỗ trợ pháp lý một cách chủ động hơn về thủ tục tố tụng để khởi kiện các vụ án hành chính về bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà

nước thu hồi đất bởi các đơn vị tư vấn pháp lý của các tổ chức chính trị xã hội nơi có đất bị thu hồi.

4. KẾT LUẬN

Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính và giải quyết khiếu kiện về bồi thường, giải phóng mặt bằng theo pháp luật hiện hành đã có những sự thay đổi đáng kể so với trước đây, góp phần bảo vệ được lợi ích chính đáng của người dân trong mối quan hệ hành chính với các cá nhân, tổ chức có thẩm quyền. Tuy nhiên, cần có những sự thay đổi một cách có hệ thống từ quy định pháp luật áp dụng để giải quyết lần các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan xét xử, cơ quan thi hành án hành chính để quyền lợi của chủ thể sử dụng đất và các chủ thể liên quan được đảm bảo một cách đầy đủ. Bên cạnh đó, việc hoàn thiện hơn pháp luật về giải quyết khiếu kiện trong bồi thường, giải phóng mặt bằng sẽ giúp các cá nhân, tổ chức có thẩm quyền cân nhắc hơn về việc đảm bảo tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính khi thực hiện công vụ trong hoạt động này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính Phủ, 2016. Số 71/2016/NĐ-CP, ngày 01/7/2016. Quy định thời hạn, trình tự, thủ tục thi hành án hành chính và xử lý trách nhiệm đối với người không thi hành bản án, quyết định của tòa án

¹⁸ Xem thêm: Lê Việt Sơn, Luận án tiến sĩ luật học, Thi hành án hành chính ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn, Trường Đại học luật TP. HCM, năm 2021.

¹⁹ Xem thêm, Nguyễn Thuý Dương, Nguyễn Đăng Duy, Vũ Công Giao,(2021), Quyền đối với đất đai

theo luật nhân quyền quốc tế và pháp luật Việt Nam, Bài viết Kỷ yếu hội thảo Cơ sở lý luận và thực tiễn sửa đổi Luật Đất đai 2013, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.137-147.

2. Bùi Thị Đào, 2018. Hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20(372).

3. Đinh Văn Minh, 2013. Sự khác nhau về đối tượng khiếu kiện giữa luật khiếu nại và luật tố tụng hành chính. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp 7(239)

4. Lê Việt Sơn, 2017. Thi hành án hành chính ở Việt Nam – Lý luận và thực tiễn, Luận án tiến sĩ Luật học. Trường Đại học Luật TP. HCM.

5. Nguyễn Thị Hà, 2017. Bàn về thẩm quyền xét xử sơ thẩm Vụ án Hành chính của Tòa án nhân dân ở nước ta hiện nay. Tạp chí nghề Luật, số 03/2017.

6. Phan Trung Hiền, 2018. Những điều cần biết về Bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. NXB. Chính trị quốc gia sự thật. Cần Thơ.

7. Quốc hội, 2013. Ngày 28/11/2013. Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

8. Quốc hội, 2013. Số 45/2013/QH13, ngày 29/11/2013. Luật Đất đai.

9. Quốc hội, 2015. Số 80/2015/QH13, ngày 22/06/2015. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

10. Quốc hội, 2015. Số 93/2015/QH13, ngày 25/11/2015. Luật Tố tụng hành chính.

11. Quốc hội, 2017. Số 10/2017/QH14, ngày 20/06/2017. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

12. Quốc hội, 2020. Số 63/2020/QH14, ngày 18/06/2020. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

SETTLEMENT OF COMPLAINTS RELATED TO COMPENSATION AND LAND CLEARANCE IN CASE LAND REVOKED

Truong Kim Phung* and Nguyen Hoang Tho

Tay Do University

(*Email: tkphung@tdu.edu.vn)

ABSTRACT

Compensation and land clearance, in case of the state revoking land, are problems of harmonizing interests between the owners in which there can easily arise administrative disputes. The law now has acknowledged the right to file an administrative complaint and has introduced administrative procedures in compensation and land clearance. This creates conditions for land owners and people with rights and obligations related to land use to protect their legitimate interests. However, the settlement of administrative complaints related to land in general and related to compensation and land clearance in particular, still has many limitations in practice and regarding adjusted provisions of law. Within the scope of this article, the authors focused on analyzing a number of inadequate points applied in practice. In addition, we proposed some solutions to improve the law on settlement of administrative complaints related to compensation and land clearance, after the state decides to revoke the land.

Keywords: *Administrative complaint, administrative lawsuit on land, land revocation*