

Số: 22/HD-VKSTC

Hà Nội, ngày 05 tháng 6 năm 2020

HƯỚNG DẪN

VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN TỐI CAO

Số: 2036

ĐẾN Ngày: 12/6/2020

Chuyên: Ban QLĐT, Ban QLĐT và các đơn vị

Lưu hồ sơ số: Vụ án hành chính nói chung và vụ án hành chính liên quan đến lĩnh vực

Một số nội dung liên quan đến công tác kiểm sát việc giải quyết
các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai

Vụ án hành chính nói chung và vụ án hành chính liên quan đến lĩnh vực quản lý đất đai nói riêng là loại án mang tính chất đặc thù vì quan hệ giữa người khởi kiện với người bị kiện tuy bình đẳng về tố tụng trước Tòa án nhưng trong quan hệ hành chính thì người bị kiện là người quản lý, còn người khởi kiện là người bị quản lý. Mặt khác, người bị kiện trong vụ án hành chính thuộc lĩnh vực đất đai là người có chức vụ trong cơ quan quản lý nhà nước, nhiều trường hợp người bị kiện còn giữ chức vụ trong cơ quan Đảng như Thường vụ, Phó Bí thư huyện ủy, tỉnh ủy; do đó, khi giải quyết loại án này vừa phải đảm bảo tính thống nhất của pháp luật, vừa phải đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng để góp phần ổn định tình hình chính trị tại địa phương. Thực tế trong thời gian qua, chất lượng giải quyết nhiều vụ án hành chính về đất đai đã bảo đảm yêu cầu, tuy nhiên cũng có không ít vụ án còn nhiều sai sót, vi phạm nghiêm trọng, bị Hội đồng xét xử giám đốc thẩm tuyên sửa, hủy án để giao về xét xử lại dẫn đến vụ án bị kéo dài.

Thực hiện chỉ đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; nhằm nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai, Viện kiểm sát nhân dân tối cao hướng dẫn toàn Ngành một số nội dung sau:

I. Về đánh giá việc tuân theo pháp luật tố tụng trong quá trình kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai

1. Về xác định thời hiệu khởi kiện

Khiếu nại liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai thường là khiếu nại kéo dài, chưa được giải quyết dứt điểm nên khi kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai cần chú ý đến việc xác định thời hiệu khởi kiện theo quy định tại Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính; quyết định

giải quyết khiếu nại). Trong đó, việc xác định thời điểm nhận được quyết định hành chính thông qua các hình thức giao nhận trực tiếp; nhận qua đường bưu điện; nhận qua chính quyền địa phương căn cứ vào các tài liệu như biên bản giao nhận, dấu bưu điện... Trường hợp không nhận được quyết định hành chính thì thời điểm được tính từ khi người khởi kiện biết được có quyết định đó như: số; ngày; tháng; năm; cơ quan, người có thẩm quyền ban hành quyết định, nội dung của quyết định mà quyết định đó làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của họ.

2. Về xác định đối tượng khởi kiện

Đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai bao gồm các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước về đất đai. Việc xác định đối tượng khởi kiện là một trong những nội dung quan trọng khi kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai; trong đó, cần chú ý một số nội dung sau:

- Hành vi hành chính thuộc đối tượng khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. Việc xác định hành vi hành chính khi nào là của cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước, khi nào là của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước và khi nào là không thực hiện nhiệm vụ, công vụ phải căn cứ vào quy định của pháp luật về thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong cơ quan; thời hạn thực hiện đối với nhiệm vụ, công vụ đó và phân biệt như sau:

Trường hợp theo quy định của pháp luật, việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ cụ thể là của cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước, nhưng do người trong cơ quan, tổ chức đó thực hiện theo sự phân công hoặc uỷ quyền, uỷ nhiệm thì hành vi đó là hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước mà không phải là hành vi hành chính của người đã thực hiện hành vi hành chính đó.

Ví dụ: Theo quy định của pháp luật đất đai thì hồ sơ chuyển đổi quyền sử dụng đất nộp tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Ông Nguyễn Văn A đã nộp hồ sơ xin chuyển đổi quyền sử dụng đất tại Ủy ban nhân dân xã X theo đúng quy định, nhưng bà Trần Thị C là cán bộ nhận hồ sơ của Ủy ban nhân dân xã X đã trả lại hồ sơ cho ông A và không nêu lý do của việc trả lại hồ sơ đó. Trong trường hợp này, việc trả lại hồ sơ cho ông A là hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân xã X mà không phải là hành vi hành chính của bà Trần Thị C.

- Đối với đối tượng khởi kiện là quyết định hành chính, cần phân biệt quyết định hành chính bị khởi kiện với quyết định hành chính mang tính nội bộ của cơ quan tổ chức như sau:

+ Quyết định hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức là quyết định không trực tiếp xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự mà chỉ mang tính chỉ đạo, điều hành, như: Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện giải quyết dứt điểm khiếu nại của đương sự...

+ Quyết định hành chính bị kiện là quyết định mà cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyết định hành chính đó xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ, như: Quyết định thu hồi đất, Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, Quyết định cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...

- Đồng thời, cần xác định quyết định hành chính bị kiện là quyết định có nội dung làm ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Đó có thể là quyết định mang tính tổng thể, nhưng có danh sách kèm theo hoặc có bản quy định chi tiết đối với từng hộ gia đình, cá nhân kèm theo, qua đó xác định được cụ thể quyền và lợi ích của cá nhân, cơ quan, tổ chức, hộ gia đình bị xâm phạm thì họ có quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với phần xác định cụ thể đó (tham khảo Án lệ số 10/2016/AL theo Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17/10/2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao).

Ví dụ: Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ đối với những hộ gia đình tại xã X, có đất bị thu hồi làm Dự án, có nội dung: đất sản xuất nông nghiệp là 100.000đ/m², đất thổ cư là 1.000.000đ/m² tổng cộng số tiền là 500 tỷ đồng, nhưng không nêu cụ thể số tiền bồi thường, hỗ trợ cho từng hộ gia đình, thì không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Cũng với Quyết định trên, nhưng có danh sách từng hộ gia đình, cá nhân kèm theo, trong đó nêu rõ gia đình ông A được bồi thường 1 tỷ đồng cho 2.000 m² đất, bà B được bồi thường 50.000.000 đồng cho 300 m² đất..., thì những phần chi tiết đó của Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

- Việc xác định quyết định hành chính là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính còn là căn cứ để xác định các quyết định hành chính có liên quan đến quyết định hành chính bị khởi kiện cần được xem xét, giải quyết theo hướng dẫn tại tiểu mục 5 mục V Công văn số 01/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của Tòa án nhân dân tối cao thông báo giải đáp một số vấn đề về hình sự, dân sự, hành chính: *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 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.*

Ví dụ: Người khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho ông N, Quyết định giải quyết kiến nghị của Ủy ban nhân dân huyện và 05 Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp 05 người con của ông N; hủy Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện. Bản án sơ thẩm quyết định đình chỉ giải quyết yêu cầu của người khởi kiện đối với Quyết định cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho ông N và Quyết định giải quyết kiến nghị của Ủy ban nhân dân huyện do đã hết thời hiệu khởi kiện là không đúng với nội dung hướng dẫn đã viện dẫn ở trên. Mặt khác, Tòa án cấp sơ thẩm không xem xét tính hợp pháp của việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông N nên không có cơ sở đánh giá tính hợp pháp của 05 Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp cho 05 người con của ông N và Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu.

3. Về xác định thẩm quyền trong trường hợp vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện

Khi kiểm sát việc thụ lý vụ án hành chính cần xem xét có hay không việc đương sự vừa khởi kiện vụ án hành chính vừa khiếu nại đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo nhưng Tòa án vẫn thụ lý. Theo đó, cần xem xét nội dung đơn khởi kiện của đương sự có cam đoan về việc không đồng thời

khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hay không (theo quy định tại điểm g khoản 1 Điều 118 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015). Đồng thời, xem xét việc Tòa án có tiến hành xác minh, thu thập tài liệu về việc đương sự có đồng thời khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết không. Từ đó có căn cứ xác định việc khởi kiện của đương sự đảm bảo về điều kiện khởi kiện vụ án theo quy định của pháp luật.

4. Về thu thập tài liệu, chứng cứ, áp dụng pháp luật của Tòa án

- Khi kiểm sát việc thu thập tài liệu, chứng cứ của Tòa án, Kiểm sát viên cần nghiên cứu kỹ hồ sơ để đánh giá xem việc thu thập chứng cứ của Tòa án có khách quan, đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định không. Trong đó, cần lưu ý trường hợp: trong giai đoạn chuẩn bị xét xử, Tòa án yêu cầu đương sự cung cấp tài liệu, chứng cứ nhưng đương sự chưa cung cấp mà không có lý do chính đáng; sau đó, khi Tòa án đã ban hành quyết định đưa vụ án ra xét xử thì đương sự cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho Tòa án; nhưng Hội đồng xét xử vẫn sử dụng làm chứng cứ để giải quyết vụ án. Đây là những vi phạm thường gặp của Tòa án trong quá trình giải quyết vụ án gây ảnh hưởng đến quyền lợi của một trong các bên đương sự. Kiểm sát viên khi phát hiện vi phạm này phải kịp thời yêu cầu hoặc kiến nghị đối với Tòa án.

- Đối với việc giải quyết vụ án hành chính ở cấp phúc thẩm, cần yêu cầu Tòa án thu thập cả những chứng cứ mà ở cấp sơ thẩm, Kiểm sát viên đã yêu cầu nhưng Tòa án không thực hiện hoặc thực hiện chưa đầy đủ mà xét thấy cần thiết cần tiếp tục thu thập làm cơ sở để giải quyết vụ án.

- Khiếu kiện liên quan đến đất đai thường phức tạp, kéo dài nên khi nghiên cứu hồ sơ vụ án, áp dụng pháp luật, Kiểm sát viên cần chú ý đến thời điểm ban hành quyết định hành chính hoặc có hành vi hành chính bị khiếu kiện để từ đó xác định văn bản pháp luật đang có hiệu lực tại thời điểm đó để đánh giá tính có căn cứ, hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính. Về nguyên tắc chung khi áp dụng văn bản pháp luật theo quy định tại Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015: *“Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng từ thời điểm bắt đầu có hiệu lực; Văn bản quy phạm pháp luật được áp dụng đối với hành vi xảy ra tại thời điểm mà văn bản đó đang có hiệu lực. Trong trường hợp văn bản có hiệu lực trở về trước thì áp dụng theo quy định đó”*.

II. Những lưu ý đối với một số loại án cụ thể

1. Đối với vụ án hành chính về thu hồi đất

* Khi kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính liên quan đến thu hồi đất cần xem xét về thẩm quyền thu hồi đất; trình tự, thủ tục thu hồi đất; xác định các trường hợp thu hồi đất; căn cứ pháp lý để cơ quan có thẩm quyền ban hành quyết định thu hồi đất. Cụ thể:

- Khi xác định thẩm quyền thu hồi đất cần căn cứ vào quy định tại Điều 66 Luật Đất đai năm 2013. Trong đó, nội dung cần chú ý: Đối với trường hợp trong khu đất thu hồi gồm đất của hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, đất của tổ chức thì thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Do đó, quyết định hành chính do Ủy ban nhân dân huyện ký ban hành phải được Ủy ban nhân dân tỉnh ủy quyền bằng văn bản cho Ủy ban nhân dân huyện quyết định thu hồi đất. Nếu không có ủy quyền bằng văn bản thì quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân huyện được xem là trái về mặt thẩm quyền.

- Khi kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính liên quan đến thu hồi đất, cần lưu ý một số vi phạm phổ biến từ đó có căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính về thu hồi đất. Cụ thể:

+ Không thông báo trước cho người có đất bị thu hồi theo quy định Điều 67 Luật Đất đai năm 2013;

+ Không công khai phương án đền bù, tái định cư;

+ Thu hồi đất không đúng đối tượng, không đúng với quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt: Trong thực tế thường xảy ra trường hợp thu hồi đất vượt quá quy hoạch sử dụng đất thực hiện dự án được phê duyệt. Để phát hiện vi phạm này cần nghiên cứu kỹ quy hoạch sử dụng đất của cấp có thẩm quyền như: Căn cứ lập quy hoạch, nội dung quy hoạch, thẩm định phê duyệt quy hoạch, báo cáo thực hiện quy hoạch và đặc biệt nghiên cứu kỹ bản đồ địa chính để xác định chênh lệch về diện tích đất thu hồi so với diện tích đất trong quy hoạch hoặc phát hiện việc diện tích bằng nhau nhưng sai vị trí quy hoạch được duyệt.

+ Sai lệch hồ sơ, vị trí đất thu hồi trên thực địa: Việc xác định đúng loại đất, vị trí đất bị thu hồi có ý nghĩa quan trọng, quyết định đến việc bồi thường,

giải phóng mặt bằng, tái định cư. Để phát hiện vi phạm trong trường hợp này, Kiểm sát viên cần chú ý:

Đất thu hồi có các loại giấy tờ của Nhà nước ta trong các thời kì hoặc giấy tờ của cơ quan có thẩm quyền thuộc chế độ cũ cấp mà người sử dụng đất không thuộc diện bị nhà nước thuất quyền và họ đang sử dụng ổn định, không có tranh chấp; hoặc người nhận chuyển nhượng lại quyền sử dụng đất trên nhưng chưa làm thủ tục sang tên theo quy định của pháp luật, có các loại giấy tờ quy định tại Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 hoặc Điều 100 Luật Đất đai năm 2013, thì phải nghiên cứu kỹ hồ sơ địa chính trong đó đặc biệt chú ý đến sổ địa chính, bản đồ địa chính, bản đồ giải thửa, nội dung giấy tờ của chế độ cũ... làm cơ sở cho việc bồi thường đúng diện tích, vị trí, loại đất. Trường hợp không có các loại giấy tờ như đã nêu trên và không có tên trong sổ địa chính thì phải xem xét đến nguồn gốc, quá trình sử dụng đất, việc thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước; xem xét việc người sử dụng đất bị thu hồi có vi phạm pháp luật về đất đai hay không.

* Đối với vụ án hành chính liên quan đến cưỡng chế thu hồi đất, khi xem xét thẩm quyền, điều kiện, thủ tục tiến hành cưỡng chế cần căn cứ quy định tại Điều 71 Luật Đất đai năm 2013, Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai (sau đây gọi tắt là Nghị định số 43/2014/NĐ-CP). Kiểm sát viên cần xem xét nội dung của quyết định cưỡng chế, diện tích đất bị cưỡng chế thu hồi có đúng với diện tích ghi trong quyết định thu hồi đất. Cụ thể, theo quy định pháp luật, cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất được thực hiện khi có đủ các điều kiện sau đây:

- Người có đất thu hồi không chấp hành quyết định thu hồi đất sau khi Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nơi có đất thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng đã vận động, thuyết phục;

- Quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất đã được niêm yết công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi;

- Quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất đã có hiệu lực thi hành;

- Người bị cưỡng chế đã nhận được quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất có hiệu lực thi hành. Trường hợp người bị cưỡng chế từ chối

không nhận quyết định cưỡng chế hoặc vắng mặt khi giao quyết định cưỡng chế thì Ủy ban nhân dân cấp xã lập biên bản.

2. Đối với vụ án hành chính về bồi thường khi thu hồi đất

Đây là trường hợp phổ biến mà đương sự khởi kiện khi bị thu hồi đất.

- Khi xem xét về trình tự, thủ tục bồi thường khi thu hồi đất, cần lưu ý: Để phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đúng quy định của pháp luật phải xác định mục đích thu hồi, diện tích, loại đất, tài sản có trên đất có phù hợp với Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; biên bản kiểm kê tài sản; bảng giá đất của địa phương và các văn bản của địa phương về chính sách đối với hộ gia đình, cá nhân khi có đất bị thu hồi để thực hiện dự án hay không. Đồng thời, phải xem xét để làm rõ nguồn gốc đất, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc trường hợp chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận không, để đối chiếu với phương án đền bù xem có phù hợp hay không.

- Khi đánh giá về nội dung của phương án bồi thường, cần xem xét lại vị trí từng loại đất trên thực địa có đúng với vị trí loại đất ghi trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trường hợp nhà và tài sản khác có diện tích không đúng vị trí ghi trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì phải điều chỉnh lại vị trí đúng theo thực tế sử dụng để áp dụng chính sách bồi thường khi thu hồi đất. Trong trường hợp này, cơ quan có thẩm quyền không điều chỉnh lại vị trí nhà mà vẫn áp dụng vị trí ghi trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để áp giá bồi thường là không đúng quy định của pháp luật.

Kiểm sát viên cần chú ý làm rõ các lý do mà người khởi kiện đưa ra để lý giải cho việc không đồng ý với phương án bồi thường và những ý kiến phản biện của người bị kiện, để từ đó xác định tính hợp lý của yêu cầu khởi kiện.

3. Đối với vụ án hành chính khởi kiện quyết định xử phạt hành chính đối với hành vi lấn chiếm đất công

Hiện nay, không có quy định nào về khái niệm đất công, đất công cộng. Tuy nhiên, có thể hiểu, về bản chất thì đây đều là đất do Nhà nước quản lý, nhưng thực tế khác nhau rất nhiều về mục đích sử dụng. Đất công cộng là đất chỉ sử dụng vào mục đích công cộng như đường, công viên, vỉa hè, sông suối... còn đất công có nghĩa rộng hơn, ngoài các mục đích là đất công cộng nó còn bao gồm tất cả các mục đích khác như đất xây dựng các công trình nhà nước, đất quốc phòng, đất an

ninh, đất nghĩa trang, đất chưa sử dụng, các quỹ đất được Nhà nước xác lập quản lý bằng văn bản...

Điểm d khoản 2 điều 10 Luật Đất đai năm 2013 quy định về các loại đất công cộng và Điều 3 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (sau đây gọi tắt là Nghị định số 102/2014/NĐ-CP) thì hành vi lấn đất là việc người đang sử dụng đất tự chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất. Hành vi chiếm đất là việc sử dụng đất mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép hoặc việc sử dụng đất do được Nhà nước giao, cho thuê nhưng hết thời hạn giao, cho thuê đất không được Nhà nước gia hạn sử dụng mà không trả lại đất hoặc sử dụng đất khi chưa thực hiện thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai.

Trong trường hợp này, điều cần lưu ý là xác định mục đích sử dụng đất mà người sử dụng lấn, chiếm là gì để đưa ra xem xét mức xử phạt hành chính tương ứng và yêu cầu họ thực hiện khắc phục hậu quả hay không; buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất có mang tính khả thi hay không.

Đất lấn chiếm, sử dụng trái phép là đất chưa được cấp, không thuộc quyền sử dụng của hộ gia đình nào và hiện nay đang thuộc quản lý của Ủy ban nhân dân xã, vì vậy đây cũng được xác định là lấn chiếm đất công. Tuy nhiên, do Luật Đất đai năm 2013 và Nghị định số 102/2014/NĐ-CP không có quy định về khái niệm đất công và hành vi lấn chiếm đất công mà chỉ quy định về mục đích sử dụng đất, đất thuộc quỹ đất công ích xã, phường, thị trấn và hành vi lấn chiếm đất với mục đích là đất ở, đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp nên trong quá trình kiểm sát việc giải quyết vụ án, cần xem xét việc cơ quan có thẩm quyền có xác định một cách chính xác về mức xử phạt đúng với mục đích sử dụng đất mà người thực hiện hành vi lấn chiếm và sử dụng trái phép hay không.

4. Đối với vụ án hành chính liên quan đến việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

- Trong những vụ án hành chính liên quan đến cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, việc đánh giá các tài liệu, chứng cứ về nguồn gốc, quá trình sử dụng đất có ý nghĩa quan trọng. Trong đó cần lưu ý về giá trị pháp lý của Sổ mục kê, Sổ kiến điền lập trước ngày 18/12/1980.

Khoản 15 Điều 4 Luật Đất đai năm 2003 quy định: “Sổ mục kê đất đai là sổ được lập cho từng đơn vị xã, phường, thị trấn để ghi các thửa đất và các thông tin về thửa đất đó”. Sổ mục kê là bộ phận cấu thành hồ sơ địa chính.

Luật Đất đai năm 2013 lại không quy định về sổ mục kê đất đai. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 18 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất ổn định mà có tên trong sổ mục kê lập trước ngày 15/10/1993 (giấy tờ khác lập trước ngày 15/10/1993 theo quy định tại điểm g khoản 1 Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 có tên người sử dụng đất) thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và không phải nộp tiền sử dụng đất. Như vậy, chỉ hộ gia đình, cá nhân có tên trong sổ mục kê lập trước ngày 15/10/1993 đang sử dụng đất ổn định mới là đối tượng được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và không phải nộp tiền sử dụng đất.

Theo quy định tại Điều 20 Thông tư số 25/2014/TT-BTNMT thì sổ mục kê đất đai được lập để liệt kê các thửa đất và đối tượng chiếm đất không tạo thành thửa đất theo kết quả đo vẽ lập, chỉnh lý bản đồ địa chính, trích đo địa chính thửa đất trong phạm vi đơn vị hành chính cấp xã. Nội dung sổ mục kê đất đai gồm số thứ tự tờ bản đồ địa chính, mảnh trích đo địa chính; số thứ tự thửa đất, đối tượng chiếm đất không tạo thành thửa đất; tên người sử dụng, quản lý đất; mã đối tượng sử dụng, quản lý đất; diện tích; loại đất (bao gồm loại đất theo hiện trạng, loại đất theo giấy tờ pháp lý về quyền sử dụng đất, loại đất theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt). Sổ mục kê đất đai được lập dưới dạng sổ, lưu giữ trong cơ sở dữ liệu đất đai, được in cùng với bản đồ địa chính để lưu trữ và được sao để sử dụng đối với nơi chưa có điều kiện khai thác, sử dụng cơ sở dữ liệu đất đai.

Quá trình nghiên cứu vụ án, Kiểm sát viên cần phải xem xét và đánh giá một cách toàn diện trên cơ sở tài liệu, chứng cứ các bên đương sự xuất trình, Tòa án thu thập được và kết quả tranh tụng trong quá trình giải quyết vụ án để xác định sổ mục kê có phải là căn cứ xác định quyền sử dụng đất hay không.

- Cần lưu ý một số vi phạm thường gặp, là căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của hành vi hành chính, quyết định hành chính trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Cụ thể:

+ Trường hợp Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền từ chối cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với lý do đất do nhà nước quản lý, cần căn cứ Điều 36

Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định: *Hộ gia đình cá nhân đang sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất mà trước đây cơ quan nhà nước đã có quyết định quản lý đối với đất đai, tài sản đó trong quá trình thực hiện chính sách quản lý của nhà nước nhưng thực tế nhà nước chưa thực hiện quyết định thì người đang sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được tiếp tục sử dụng và được xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định của pháp luật.*

Như vậy, đất có quyết định quản lý của nhà nước nhưng chưa thực hiện, người dân vẫn quản lý, sử dụng ổn định, phù hợp quy hoạch và không có tranh chấp thì vẫn được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Hành vi của Ủy ban nhân dân từ chối cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp này là không đúng quy định pháp luật.

+ Trường hợp Ủy ban nhân dân từ chối cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất khi người sử dụng đã sử dụng ổn định trước ngày 15/10/1993, phù hợp với quy hoạch và không có tranh chấp.

Theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 100 Luật Đất đai 2013 và Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì hộ gia đình cá nhân sử dụng đất có nhà ở tuy không có giấy phép xây dựng nhưng ở ổn định trước ngày 15/10/1993 và không thuộc trường hợp lấn, chiếm đất và Ủy ban nhân dân xã xác nhận đất không có tranh chấp, phù hợp quy hoạch và chưa có quyết định thu hồi đất thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Việc Ủy ban nhân dân từ chối cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp này là không đúng quy định pháp luật.

5. Đối với vụ án hành chính khởi kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai

- "*Tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai*". Theo đó, chỉ những tranh chấp xác định ai là người có quyền sử dụng đất (gồm cả việc tranh chấp ranh giới giữa các thửa đất) mới là tranh chấp đất đai. Việc xác định tranh chấp nào là tranh chấp đất đai rất quan trọng, vì thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai và tranh chấp liên quan đến đất đai là khác nhau. Vì vậy, khi kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính khởi kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai, cần phân biệt những tranh chấp không phải là tranh chấp đất đai như: tranh chấp về giao dịch (mua

bán) quyền sử dụng đất, nhà ở; tranh chấp về di sản thừa kế là quyền sử dụng đất; tranh chấp tài sản chung là quyền sử dụng đất giữa vợ chồng khi ly hôn.

- Khi kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính khởi kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai cần chú ý đến thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai. Trong thực tế có tranh chấp đất đai thuộc thẩm quyền của Tòa án nhưng Chủ tịch Ủy ban nhân dân lại thụ lý giải quyết và ban hành quyết định (quyết định giải quyết tranh chấp đất đai, quyết định giải quyết khiếu nại có nội dung giải quyết tranh chấp đất đai) là trái thẩm quyền.

Về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai, Điều 203 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Tòa án nhân dân giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự. Điều 18 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số loại giấy tờ theo quy định tại Điều 100 Luật đất đai theo hướng mở rộng thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án (so với quy định tại Điều 50, Điều 136 Luật Đất đai năm 2003).

Đối với tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 thì đương sự được lựa chọn một trong hai hình thức giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định sau đây: Nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự. Đây là nội dung quy định mới, hết sức quan trọng của Luật Đất đai năm 2013 so với quy định của Luật đất đai trước đây về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai. Với quy định này, Luật Đất đai năm 2013 đã mở rộng thẩm quyền của Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự. Đối với tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 theo các quy định trước đây của pháp luật đất đai chỉ thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền, thì nay Tòa án nhân dân có thẩm quyền giải quyết và đương sự có quyền lựa chọn một trong hai chủ thể trên để giải quyết theo quy định của pháp luật.

- Về xác định căn cứ giải quyết tranh chấp đất đai khi không có giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất

Theo quy định tại Điều 91 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, *tranh chấp đất đai trong trường hợp các bên tranh chấp không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 18 của Nghị định này thì việc giải quyết tranh chấp được thực hiện dựa theo các căn cứ sau: a) Chứng cứ về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất do các bên tranh chấp đất đai đưa ra; b) Thực tế diện tích đất mà các bên tranh chấp đang sử dụng ngoài diện tích đất đang có tranh chấp và bình quân diện tích đất cho một nhân khẩu tại địa phương; c) Sự phù hợp của hiện trạng sử dụng thửa đất đang có tranh chấp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; d) Chính sách ưu đãi người có công của Nhà nước; đ) Quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất.*

Việc giải quyết tranh chấp đất đai khi không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có giấy tờ khác thì chủ yếu phụ thuộc vào chứng cứ về nguồn gốc và quá trình sử dụng do các bên tranh chấp đưa ra. Do không có giấy tờ về quyền sử dụng đất nên các đương sự phải cung cấp được chứng cứ nguồn gốc và quá trình sử dụng đất của mình. Do đó, quá trình kiểm sát giải quyết vụ án hành chính cần xem xét một cách cụ thể các tài liệu do đương sự cung cấp, đánh giá chứng cứ cần mang tính khách quan, toàn diện.

6. Đối với vụ án hành chính khởi kiện quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai

Đối với vụ án hành chính khởi kiện quyết định giải quyết khiếu nại về đất đai cần chú ý một số vi phạm thường gặp như sau:

- Vi phạm về nội dung của quyết định giải quyết khiếu nại lần hai (vượt quá thẩm quyền nội dung theo quy định pháp luật)

Tại Khoản 2 Điều 40 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định:

“Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai phải có các nội dung sau:

a) ...

h) Kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hoặc sai toàn bộ. Trường hợp khiếu nại là đúng hoặc đúng một phần thì yêu cầu người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại”.

Như vậy, đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai thì người có thẩm quyền ban hành quyết định không có thẩm quyền trực tiếp sửa đổi hay hủy bỏ toàn bộ hay một phần quyết định hành chính; chấm dứt hành vi vi phạm hành chính mà chỉ yêu cầu người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính đó. Trong trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại có nội dung về việc trực tiếp sửa đổi, hủy bỏ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính thì Kiểm sát viên cần phân tích và đánh giá về thẩm quyền ban hành quyết định, từ đó đề nghị Hội đồng xét xử tuyên hủy quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

- Đã có quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật nhưng vẫn ban hành quyết định giải quyết lại

Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định quyết định giải quyết khiếu nại lần hai là quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật thì người khiếu nại không có quyền khiếu nại tiếp theo và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại không có thẩm quyền giải quyết đối với loại đơn này. Trong trường hợp Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp vẫn thụ lý giải quyết là vi phạm thẩm quyền về mặt nội dung vì vậy cần đề nghị Hội đồng xét xử tuyên hủy quyết định hành chính của Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp bị khởi kiện vì luật quy định không được thụ lý và giải quyết.

- Đã hết thời hiệu khiếu nại nhưng vẫn thụ lý, giải quyết

Điều 9 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định thời hạn khiếu nại là 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính, trừ trường hợp vì ốm đau, thiên tai, địch họa, đi công tác, học tập nơi xa hoặc vì những trở ngại khách quan khác thì thời gian trở ngại đó không tính vào thời hiệu khiếu nại. Vì vậy, Kiểm sát viên cần xem xét cả về thời hiệu khiếu nại, nếu hết thời hiệu khiếu nại nhưng Ủy ban nhân dân vẫn thụ lý và giải quyết là trái với quy định về mặt thẩm quyền, cần đề nghị Hội đồng xét xử tuyên hủy quyết định hành chính.

- Áp dụng văn bản chưa có hiệu lực để giải quyết

Thực tế có nhiều vụ án, Chủ tịch Ủy ban nhân dân áp dụng văn bản pháp luật để giải quyết vấn đề xảy ra vào thời điểm văn bản chưa có hiệu lực và văn bản đó không có hiệu lực hồi tố là vi phạm quy định về việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật quy định tại Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Nếu phát hiện vi phạm này, Kiểm sát viên cần đề nghị Hội đồng xét xử hủy quyết định hành chính.

Trên đây là Hướng dẫn một số nội dung liên quan đến công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai, đề nghị các Viện kiểm sát nhân dân cấp cao, Viện kiểm sát nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quán triệt và triển khai Hướng dẫn này; kịp thời báo cáo những vướng mắc phát sinh trong quá trình nghiên cứu, vận dụng và thực hiện về Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Vụ 10) để trao đổi, hướng dẫn./.

Nơi nhận:

- Viện trưởng VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Trần Công Phàn - PVT VKSNDTC (để b/c);
- VKSND cấp cao 1, 2, 3; VKSND tỉnh, TP trực thuộc TW (để thực hiện);
- Văn phòng VKSNDTC; Vụ 14 (để phối hợp);
- Lãnh đạo, công chức Vụ 10 (để thực hiện);
- Lưu: VT, Vụ 10. *Ưng*

**TL. VIỆN TRƯỞNG
VỤ TRƯỞNG VỤ KIỂM SÁT VIỆC GIẢI QUYẾT
CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH, VỤ VIỆC KINH DOANH,
THƯƠNG MẠI, LAO ĐỘNG VÀ NHỮNG VIỆC KHÁC
THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT**


Phan Văn Tâm
Phan Văn Tâm