

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TƯ PHÁP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**NGUYỄN PHƯƠNG DUNG**

**GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH  
TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG  
HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Hà Nội - 2024**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TƯ PHÁP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**NGUYỄN PHƯƠNG DUNG**

**GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH  
TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG  
HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Chuyên ngành:** Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

**Mã số:** 9380102

**Người hướng dẫn khoa học:** 1. PGS.TS Nguyễn Văn Quang

2. TS. Hoàng Quốc Hồng

**Hà Nội - 2024**

**DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT**

CQHCNN	Cơ quan hành chính nhà nước
HVHC	Hành vi hành chính
QLNN	Quản lí nhà nước
QLHCNN	Quản lí hành chính nhà nước
QĐHC	Quyết định hành chính
QSDĐ	Quyền sử dụng đất
TCHC	Tranh chấp hành chính
TCĐĐ	Tranh chấp đất đai
TTHC	Tổ tụng hành chính
TTDS	Tổ tụng dân sự
TAND	Tòa án nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
VPHC	Vi phạm hành chính

## DANH MỤC PHỤ LỤC

**Phụ lục 01.** Tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính

**Phụ lục 02.** Tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục sơ thẩm

**Phụ lục 03.** Tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục phúc thẩm

**Phụ lục 04.** Thống kê số lượng tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai chưa giải quyết của Tòa án nhân dân các cấp

**Phụ lục 05.** Bảng phân tích đặc thù trong việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai của Tòa án nhân dân các cấp

**Phụ lục 06.** Thống kê vụ giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai có tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện

**Phụ lục 07.** Bảng phân tích đặc điểm của người khởi kiện và người bị kiện trong các tranh chấp hành chính về đất đai được giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính sơ thẩm

**Phụ lục 08.** Số vụ tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai Tòa án tổ chức phiên tòa rút kinh nghiệm từ năm 2018 đến năm 2022

**Phụ lục 09.** Trình độ của đội ngũ công chức ngành Tòa án từ năm 2017 đến năm 2021

**Phụ lục 10.** Một số vụ giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính điển hình

**Phụ lục 11.** Phiếu khảo sát và kết quả khảo sát

## MỤC LỤC

1. Tính cấp thiết của đề tài: .....	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu: .....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu .....	3
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu .....	4
5. Những đóng góp mới của luận án.....	6
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án.....	7
7. Kết cấu của luận án.....	7
CHƯƠNG 1. ....	8
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN .....	8
1.1 Các công trình nghiên cứu liên quan đến nội dung đề tài .....	8
1.1.1 Các công trình nghiên cứu trong nước .....	8
1.1.2 Các công trình nghiên cứu của ngoài nước.....	25
1.2 Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án .....	31
1.2.1 Đánh giá tình hình nghiên cứu trong nước: .....	31
1.2.2 Đánh giá tình hình nghiên cứu ngoài nước:.....	33
1.2.3 Những vấn đề liên quan đến đề tài cần được tiếp tục nghiên cứu .....	35
1.3 Câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu .....	36
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1 .....	38
CHƯƠNG 2 .....	39
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH.....	39
2.1 Tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai.....	39
2.1.1 Khái niệm và đặc điểm của tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai.....	39
2.1.2 Phân biệt tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai với tranh chấp đất đai.....	46
2.2 Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	48
2.2.1 Khái niệm và đặc điểm của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	48
2.2.2 Vai trò của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	52
2.3 Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính với một số phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam .....	55
2.3.1 Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và theo thủ tục hành chính .....	55
2.3.2 Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng dân sự .....	58

2.3.3 <i>Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và giải quyết tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã</i> .....	60
2.4 Nội dung pháp luật về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính. ....	61
2.4.1 <i>Đối tượng giải quyết tranh chấp</i> .....	61
2.4.2 <i>Thẩm quyền giải quyết tranh chấp</i> .....	62
2.4.3 <i>Thủ tục giải quyết tranh chấp</i> .....	65
2.4.4 <i>Căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai</i> .....	66
2.5 Các yếu tố tác động đến giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính .....	67
2.5.1 <i>Yếu tố chính trị</i> .....	68
2.5.2 <i>Yếu tố kinh tế – xã hội</i> .....	70
2.5.3 <i>Yếu tố pháp lí</i> .....	73
2.5.4 <i>Yếu tố con người</i> .....	74
2.5.5 <i>Yếu tố hội nhập quốc tế</i> .....	76
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2 .....	77
CHƯƠNG 3 .....	79
PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....	79
3.1 Pháp luật hiện hành về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính .....	79
3.1.1 <i>Quy định pháp luật về đối tượng giải quyết tranh chấp</i> .....	79
3.1.2 <i>Quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết tranh chấp</i> .....	84
3.1.3 <i>Quy định pháp luật về thủ tục giải quyết tranh chấp</i> .....	91
3.1.4 <i>Quy định của pháp luật về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai</i> .....	96
3.2 Thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay .....	109
3.2.1 <i>Kết quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính</i> .....	109
3.2.2 <i>Những bất cập, hạn chế trong thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính</i> .....	111
3.2.3 <i>Nguyên nhân của bất cập, hạn chế trong việc giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính</i> .....	127
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3 .....	136
CHƯƠNG 4. ....	137

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM .....	137
4.1 Phương hướng nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính .....	137
4.1.1 Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính. ....	137
4.1.2 Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính. ....	138
4.1.3 Bảo đảm yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	139
4.1.4 Bảo đảm yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế trong giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính. ....	140
4.2 Giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	142
4.2.1 Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	142
4.2.2 Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.....	161
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4 .....	167
KẾT LUẬN.....	169

## PHẦN MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài:

Đất đai là nguồn tài nguyên đặc biệt do thiên nhiên ban tặng, có vai trò quan trọng trong đời sống xã hội. Dưới góc độ kinh tế, quyền sử dụng đất đã trở thành tài sản quý giá của người dân, doanh nghiệp và tổ chức. Ở Việt Nam, hiện nay đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý<sup>1</sup>. Sở hữu toàn dân về đất đai ở nước ta bắt đầu được xác lập từ Hiến pháp 1980<sup>2</sup>, tiếp tục được khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật chuyên ngành. Nhà nước thay mặt nhân dân thực hiện quyền sở hữu, quyền quản lý đối với đất đai và trao quyền sử dụng đất cho nhân dân theo quy định pháp luật để bảo đảm khai thác, sử dụng hiệu quả đất đai. Tuy nhiên, thực tiễn quản lý nhà nước về đất đai còn bộc lộ nhiều điểm yếu kém, trong đó phải kể đến: tình trạng thiếu minh bạch trong quản lý, sử dụng, phân phối, thu hồi đất hay cơ quan quản lý nhà nước can thiệp quá sâu vào quyền của người sử dụng đất xảy ra ở nhiều địa phương. Vì vậy, TCHC trong lĩnh vực đất đai diễn ra phổ biến với tính chất ngày càng gay gắt, phức tạp.

Ngày 01/07/1996, phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC tại TAND đã được thiết lập song song với phương thức giải quyết khiếu nại. Đây là bước đổi mới quan trọng về nhận thức và tư duy pháp lý, phù hợp với xu hướng đa dạng hóa phương thức giải quyết TCHC trên thế giới và bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Ngay từ Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 1995; Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, TCHC trong lĩnh vực đất đai là một trong tám loại tranh chấp được TAND giải quyết theo thủ tục TTHC. Đối tượng, thẩm quyền và thủ tục giải quyết TCHC trong lĩnh vực này liên tục được hoàn thiện, mở rộng qua các lần sửa đổi, bổ sung Pháp lệnh giải quyết các vụ án hành chính năm 1998, 2006 cho đến khi ban hành Luật Tố tụng hành chính năm 2010, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019). Với sự dần hoàn thiện của pháp luật, phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC đã từng bước khắc phục được tình

---

<sup>1</sup> Điều 4, Hiến pháp năm 2013

<sup>2</sup> Điều 19, Hiến pháp năm 1980



trạng thiếu dân chủ, công khai, minh bạch; góp phần bảo đảm quyền lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Việc buộc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền phải thực hiện bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật đã nâng cao tính chịu trách nhiệm của CQHCCN trước người dân; góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai.

Bên cạnh những kết quả tích cực như đã nêu trên, nhiều bất cập, hạn chế liên quan đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC còn tồn tại. Cụ thể là:

Về phương diện pháp luật, cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC còn chưa đầy đủ, thống nhất. Quy định về đối tượng giải quyết còn thiếu tính rõ ràng, minh bạch. Thẩm quyền và thủ tục giải quyết được pháp luật quy định có điểm mâu thuẫn, bất hợp lý ảnh hưởng đến quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức. Chưa có quy định cụ thể về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC gây khó khăn cho Thẩm phán trong việc giải quyết các vụ việc cụ thể. Bên cạnh đó, nhiều quy định của Luật Tố tụng hành chính, Luật đất đai, Luật khiếu nại và các văn bản pháp luật liên quan còn mâu thuẫn với nhau.

Về phương diện thực hiện pháp luật, thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC còn nhiều thiếu sót dẫn đến số lượng các bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan còn cao; số lượng vụ tranh chấp mà Tòa án các cấp phải rút kinh nghiệm ngày càng tăng. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc bảo đảm quyền và lợi ích của người sử dụng đất, làm nảy sinh tâm lý tiêu cực, giảm lòng tin của cá nhân, tổ chức đối với hoạt động giải quyết tranh chấp của Tòa án.

Về phương diện khoa học pháp lý, các công trình nghiên cứu về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam chủ yếu đề cập đến một số khía cạnh lý luận và pháp lý. Hiện chưa có công trình khoa học nghiên cứu chuyên sâu và có hệ thống về giải quyết TTHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Do đó, việc nghiên cứu thấu đáo về lý luận và thực tiễn giải quyết tranh chấp là hết sức cần thiết để xây dựng những giải pháp khả thi, mang tính đột phá nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp và hội nhập quốc tế.

Từ những lí do nêu trên, việc lựa chọn đề tài ***“Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay”*** là cấp thiết, đáp ứng yêu cầu về pháp lý, thực tiễn và lý luận khoa học được đặt ra ở nước ta.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu:**

Mục đích nghiên cứu của Luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về giải quyết TCHC trong lĩnh vực về đất đai theo thủ tục TTHC; đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực về đất đai theo thủ tục TTHC và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả của hoạt động này.

Để đạt được mục đích nghiên cứu nêu trên, luận án sẽ tập trung thực hiện những nhiệm vụ sau đây:

*Thứ nhất*, thu thập và đánh giá kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học đã công bố, có liên quan đến đề tài Luận án. Trên cơ sở đó, xác định những vấn đề chưa được giải quyết hoặc chưa được giải quyết triệt để; định hướng những nội dung sẽ được luận án kế thừa, phát triển và tập trung nghiên cứu.

*Thứ hai*, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC để thấy rõ được ưu thế, vai trò của phương thức giải quyết tranh chấp này. Xác định mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất đang được quy định ở Việt Nam hiện nay. Phân tích những nội dung pháp luật điều chỉnh về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Từ đó, đánh giá các yếu tố tác động đến hoạt động giải quyết loại tranh chấp này của Tòa án.

*Thứ ba*, phân tích pháp luật hiện hành về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC để thấy rõ những điểm chưa hợp lý, cần sửa đổi. Đánh giá thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC nhằm phát hiện hạn chế, bất cập và xác định nguyên nhân của hạn chế, bất cập này.

*Thứ tư*, đề xuất phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án gồm:

- Những vấn đề lý luận, quan điểm pháp lý về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC;

- Quy định pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC cụ thể là Luật đất đai năm 2013, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 và các văn bản pháp luật liên quan;

- Thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của luận án:

“Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay” là đề tài có nội dung rộng và khá phức tạp. Vì vậy trong giới hạn của Luận án tiến sĩ, phạm vi nghiên cứu được xác định cụ thể như sau:

- Về nội dung nghiên cứu:

Đề tài tập trung nghiên cứu chuyên sâu những vấn đề lý luận và thực tiễn của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Theo đó, TCHC trong lĩnh vực đất đai được đề cập trong Luận án là những tranh chấp phát sinh giữa cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan trong quản lý nhà nước về đất đai; như tranh chấp về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất... Đây cũng là loại tranh chấp phổ biến và diễn ra gay gắt ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, chiếm tỷ lệ lớn trong các TCHC được giải quyết theo thủ tục TTHC (chiếm hơn 70% - Xem thêm tại phụ lục 01).

- Về không gian nghiên cứu:

Luận án đặt trọng tâm nghiên cứu những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam.

- Về thời gian nghiên cứu:

Luận án nghiên cứu tập thực trạng pháp luật và thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC từ năm 2016 đến năm 2022.

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Để thực hiện mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu nêu trên, Luận án được tiếp cận theo phương pháp luận của chủ nghĩa Mác Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, vận dụng những quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về hoàn thiện hệ thống pháp luật và thực hiện pháp luật, theo yêu cầu của cải cách tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

Đối với từng nội dung cụ thể, Luận án sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau như:

- Phương pháp hồi cứu các tài liệu được sử dụng để tập hợp các tài liệu, công trình nghiên cứu trong nước và nước ngoài dựa trên các mốc thời gian, lĩnh vực pháp luật cũng như hệ thống pháp luật nhằm lựa chọn, tập hợp một cách đầy đủ nhất các tài liệu liên quan đến đề tài luận án ở các nguồn khác nhau. Đặc biệt, phương pháp được sử dụng để tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài và được kết hợp với các phương pháp khác trong quá trình tìm hiểu các vấn đề lý luận cũng như thực trạng pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

- Phương pháp hệ thống được sử dụng để xuyên chuỗi và tìm ra sự nhất quán giữa vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn liên quan đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

- Phương pháp lịch sử được sử dụng để đánh giá các yếu tố tác động đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC cũng như đánh giá những nguyên nhân dẫn tới những bất cập, hạn chế trong công tác giải quyết này.

- Phương pháp tổng hợp là phương pháp được sử dụng chủ yếu trong quá trình thu thập tài liệu, phân tích các quan điểm, đề xuất, kiến nghị. Phương pháp này được sử dụng để rút ra những nhận định, ý kiến đánh giá sau quá trình phân tích ở từng ý, từng tiểu mục và đặc biệt được sử dụng để kết luận các chương và kết luận của luận án.

- Phương pháp chứng minh được sử dụng nhằm đưa ra các dẫn chứng (các quy định, tài liệu, số liệu, vụ việc thực tiễn...) làm rõ các luận điểm, luận cứ trong các nội dung về lý luận ở các nhận định trong các nội dung và đặc biệt là các ý kiến, quan điểm về sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật và các giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

- Phương pháp so sánh được sử dụng nhằm đối chiếu các quan điểm khác nhau giữa các nhà khoa học trong các công trình nghiên cứu; giữa quy định của pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC hiện hành với quy định của pháp luật các giai đoạn trước đây; giữa quy định của pháp luật đất đai, tổ tụng hành chính hiện hành với pháp luật khác có liên quan. Phương pháp so sánh cũng được sử dụng để nghiên cứu quy định của pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC của Việt Nam với một số quốc gia trên thế giới.

- Phương pháp điều tra xã hội học nhằm thu thập thông tin xã hội, các quan điểm, nhận định khác nhau về quy định pháp luật cũng như thực tiễn thi hành pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Phương pháp này sẽ được thực hiện bằng các khảo sát thông qua bảng điều tra xã hội học.

- Phương pháp thống kê được thể hiện qua các bảng thống kê số liệu từ báo cáo ngành tòa án và phiếu khảo sát ý kiến ở phụ lục 11 của Luận án, từ đó đánh giá thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC từ năm 2016 đến năm 2022;

- Phương pháp case study được áp dụng để đánh giá những bất cập trong thực tiễn giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam thông qua nghiên cứu những vụ án hành chính đất đai điển hình mà Tòa án thụ lí trong những năm gần đây;

- Phương pháp dự báo khoa học được sử dụng để dự đoán những ý kiến, nhận định, đề xuất mà Luận án đặt ra. Phương pháp này được sử dụng trong quá trình phân tích những điểm hợp lý cũng như bất cập trong quy định pháp luật, thực tiễn giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC.

## **5. Những đóng góp mới của luận án**

Những điểm mới nổi bật của kết quả nghiên cứu thể hiện ở các nội dung sau:

*Thứ nhất*, những vấn đề lý luận như khái niệm và đặc điểm của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC đã được làm sáng tỏ trong Luận án. Đồng thời, Luận án chỉ ra mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với những phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất được pháp luật Việt Nam quy định để từ đó thấy được vai trò, ưu thế của phương thức giải quyết tranh chấp này. Luận án đã khái quát những nội dung pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC bao gồm đối tượng giải quyết, thẩm quyền giải quyết, thủ tục giải quyết và các căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện. Những yếu tố tác động đến hoạt động giải quyết loại tranh chấp này theo thủ tục TTHC cũng được xác định một cách rõ ràng trong Luận án.

*Thứ hai*, thực trạng pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam được đánh giá một cách toàn diện trong Luận án trên các phương diện như quy định về đối tượng giải quyết; thẩm quyền giải quyết; thủ tục giải quyết và căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai. Luận án đã tổng hợp những điểm hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn giải quyết TCHC trong

lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Từ đó, phân tích nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, vướng mắc này.

*Thứ ba*, trên cơ sở phân tích những nội dung lý luận và thực tiễn, Luận án hoạch định phương hướng cho việc xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Việc đề xuất các giải pháp tổng thể, khả thi từ hoàn thiện pháp luật đến nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC được đề cập trong Luận án đảm bảo phù hợp với bối cảnh cải cách tư pháp, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế.

## **6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án**

Luận án là công trình nghiên cứu khoa học mang tính chuyên sâu, toàn diện và có hệ thống về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Chính vì vậy, kết quả nghiên cứu của Luận án có độ tin cậy cao, góp phần bổ sung tri thức khoa học pháp lý hành chính.

Bên cạnh đó, Luận án cung cấp căn cứ khoa học, thực tiễn để cơ quan nhà nước có thẩm quyền tham khảo trong quá trình xây dựng, hoàn thiện chủ trương, chính sách liên quan đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, đặc biệt trong bối cảnh khiếu kiện đất đai có xu hướng gia tăng, phức tạp ở một số địa phương.

Ngoài ra, Luận án là tài liệu phục vụ giảng dạy, nghiên cứu tại các cơ sở đào tạo ngành luật và nghề luật; làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyền khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực đất đai.

## **7. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của Luận án được bố cục thành bốn chương, cụ thể:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án

Chương 2: Những vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính

Chương 3: Pháp luật và thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam

## CHƯƠNG 1.

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

Việt Nam là một trong số ít các quốc gia hiện nay trên thế giới ghi nhận hình thức sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai<sup>3</sup>. Quyền quản lý, kiểm soát và chi phối mọi loại đất ở phạm vi tổng thể của nền kinh tế, xã hội, quốc phòng và an ninh đều thuộc về Nhà nước. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho cá nhân, tổ chức, hộ gia đình theo quy định của pháp luật. Việc trao quyền này được thực hiện theo thủ tục hành chính, dù trực tiếp hay gián tiếp luôn thể hiện sự can thiệp và chi phối sâu rộng của Nhà nước, tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Đó là nguyên nhân dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng TCHC trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay. Xuất phát từ thực tiễn này, đặt ra yêu cầu cấp thiết nghiên cứu và hoàn thiện quy định pháp luật, nâng cao hiệu quả của các phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Hiện nay, ở Việt Nam đang tồn tại song song hai phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Đó là giải quyết khiếu nại hành chính theo thủ tục hành chính tại CQHCCNN và giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính tại TAND. Theo đó, TAND với tư cách là cơ quan tư pháp, đưa ra phán quyết cuối cùng giải quyết các tranh chấp pháp lý, trong đó có các TCHC trong lĩnh vực đất đai. Chính vì vậy, việc nghiên cứu về giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC, đặc biệt trong lĩnh vực quan trọng, nhạy cảm như quản lý nhà nước về đất đai đã thu hút được sự quan tâm của nhiều học giả, nhà khoa học pháp lý trong và ngoài nước. Điều này thể hiện qua các công trình nghiên cứu liên quan đến nội dung đề tài bao gồm các bài viết khoa học, sách tham khảo, sách chuyên khảo, luận án sau:

#### **1.1 Các công trình nghiên cứu liên quan đến nội dung đề tài**

##### **1.1.1 Các công trình nghiên cứu trong nước**

*1.1.1.1 Nhóm công trình nghiên cứu những vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

---

<sup>3</sup> Vũ Công Giao, Nguyễn Anh Đức (2022), “Chế độ sở hữu đất đai ở một số nước và ở Việt Nam”, Tạp chí Tài nguyên và môi trường <https://tainguyenvamoitruong.vn/che-do-so-huu-dat-dai-o-mot-so-nuoc-va-o-viet-nam-cid13998.html>

Vấn đề lý luận cơ bản về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất theo thủ tục TTHC được đề cập đến trong các công trình nghiên cứu ở những cấp độ, mức độ khác nhau.

*Thứ nhất*, khái niệm và đặc điểm của TCHC trong lĩnh vực đất đai ít được đề cập trong các công trình nghiên cứu. Bởi lẽ, TCHC là khái niệm mới xuất hiện cùng quá trình cải cách hành chính và cải cách tư pháp của nhà nước ta<sup>4</sup> và lý thuyết về TCHC chưa phải là nội dung được thừa nhận rộng rãi trong khoa học pháp lý Việt Nam<sup>5</sup>. Dù đã được đề cập trong một số công trình nghiên cứu, việc định nghĩa đầy đủ về TCHC trong lĩnh vực đất đai dường như còn bỏ ngỏ, cụ thể:

Bài viết “*Đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay*” của tác giả Nguyễn Thắng Lợi, đăng trên Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 9 năm 2013 mặc dù không trực tiếp đưa ra khái niệm TCHC trong lĩnh vực đất đai nhưng đã nhận diện TCHC trong lĩnh vực đất đai ở những đặc điểm sau. Một là, chủ thể của TCHC trong lĩnh vực đất đai là chủ thể của quá trình quản lý, sử dụng đất và luôn có sự bất bình đẳng về ý chí. Hai là, đối tượng của TCHC trong lĩnh vực đất đai là QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước có liên quan đến quyền quản lý, sử dụng và những lợi ích khác phát sinh từ quá trình khai thác, sử dụng đất, những hệ quả về mặt kinh tế như đền bù, bồi thường thiệt hại liên quan đến đất đai... Ba là, TCHC trong lĩnh vực đất đai luôn gắn liền với quá trình quản lý và sử dụng đất, nên khi tranh chấp xảy ra sẽ gây ảnh hưởng xấu đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội.

Bài viết “*Giải quyết tranh chấp hành chính về đất sử dụng vào mục đích quốc phòng*” của tác giả Trần Kim Liễu trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 05/2018 đã chỉ ra TCHC về đất quốc phòng là một loại TCHC trong lĩnh vực đất đai, “*phát sinh do hoạt động quản lý đất đai của các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thông qua những QĐHC, HVHC trái pháp luật xâm phạm quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức dẫn đến phản ứng khiếu nại, sau đó là kiện tụng*”.

<sup>4</sup> Nguyễn Thắng Lợi (2013), “Đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 9, tr.20

<sup>5</sup> Nguyễn Mạnh Hùng (2020), “Đào tạo kiến thức và kỹ năng giải quyết tranh chấp hành chính tại Trường Đại học Luật Hà Nội”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.10



Bài viết “*Quan niệm về tranh chấp đất đai và thực trạng giải quyết tranh chấp đất đai tại tỉnh Gia Lai*” của tác giả Nguyễn Mạnh Hùng, đăng trên Tạp chí Luật học, số 7, năm 2020 có đưa ra nhận định “*tranh chấp hành chính về đất đai là những xung đột về quyền, nghĩa vụ, lợi ích giữa nhà nước và người sử dụng đất liên quan đến các QĐHC, HVHC về đất đai*”.

Bài viết “*Đánh giá quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại đất đai tại Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi và pháp luật có liên quan*” của TS. Nguyễn Thị Thủy, đăng trên Tạp chí Nghề Luật, số 4/2023 có đưa ra nhận định về TCHC trong lĩnh vực đất đai “*là tranh chấp giữa cơ quan nhà nước với người sử dụng đất đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai*” ... “*gồm QĐHC, HVHC về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; QĐHC, HVHC về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất; QĐHC, HVHC về cưỡng chế quyết định thu hồi đất; QĐHC, HVHC về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản gắn liền với đất; QĐHC, HVHC về thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, giấy chứng nhận sở hữu công trình xây dựng; QĐHC, HVHC về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai*”.

Nhìn chung, mặc dù cách thức diễn đạt có khác nhau nhưng những quan niệm, nhận định nêu trên đều thống nhất về nội hàm và xác định giới hạn của TCHC trong lĩnh vực đất đai. Cụ thể đây là những tranh chấp giữa chủ thể và đối tượng quản lý liên quan đến QĐHC, HVHC trong quản lý nhà nước về đất đai.

*Thứ hai*, khái niệm và đặc điểm của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC chưa được nghiên cứu đầy đủ. Hiện nay còn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, cụ thể:

Bài viết “*Đa dạng hóa các phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*” tác giả Nguyễn Mạnh Hùng thực hiện trên Tạp chí Luật học số 9/2012 có liệt kê các phương thức phổ biến để giải quyết TCHC, trong đó có phương thức giải quyết TCHC tại Tòa án tư pháp (xét xử hành chính). Theo tác giả Nguyễn Mạnh Hùng, phương thức này có khả năng giải quyết khách quan TCHC; bảo đảm sự bình đẳng giữa người khởi kiện và người bị kiện trong tố tụng hành chính; buộc nền hành chính quốc gia phải thận trọng và có thái độ tích cực hơn trong việc sử dụng quyền hành pháp để quản lý hành chính nhà nước và giải quyết TCHC.

Bài viết *“Tranh chấp hành chính, phương thức, mô hình, thẩm quyền của tòa án giải quyết đối với tranh chấp hành chính ở Việt Nam”* của TS. Hoàng Quốc Hồng, năm 2023, trên Tạp chí công thương nhận định: *“Phương thức giải quyết tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền của tòa án được hiểu là hoạt động xét xử các vụ án hành chính phát sinh giữa công dân với cơ quan công quyền (chủ yếu cơ quan hành chính, cán bộ, công chức người có chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính) theo thủ tục tố tụng do tòa án thực hiện nhằm bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức, bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước”*. Bài viết cũng chỉ rõ Tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính thông qua hoạt động xét xử khi có đơn khởi kiện của cá nhân, tổ chức.

Bài viết *“Giải quyết khiếu kiện liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất”* của tác giả Trương Kim Phụng, Nguyễn Hoàng Thơ đăng trên Tạp chí Nghiên cứu khoa học và Phát triển kinh tế, Trường Đại học Tây Đô số 15/2022. Bài viết tuy không đưa ra khái niệm giải quyết khiếu kiện liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất như là một dạng cụ thể của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai nhưng đã đề cập đến đặc trưng về đối tượng khiếu kiện; chủ thể khiếu kiện và chủ thể bị kiện; thẩm quyền và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện; thi hành bản án hành chính.

Luận án tiến sỹ luật học *“Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay”* của Nguyễn Thắng Lợi, năm 2015 đưa ra khái niệm về *“giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai bằng cơ chế tư pháp là việc Tòa án tiếp nhận, thụ lý, xem xét, đánh giá và ra phán quyết đối với TCHC về đất đai và việc tổ chức thực hiện các phán quyết đã có hiệu lực pháp luật của các cơ quan nhà nước”*. Luận án đưa ra đặc điểm quan trọng của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai bằng cơ chế tư pháp là đảm bảo công lý, khách quan, vượt trội hơn hẳn so với cơ chế hành chính. Điều này xuất phát từ lý do là cơ chế giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai bằng con đường tư pháp được xác lập bởi trình tự, thủ tục tố tụng công khai, minh bạch, chặt chẽ từ khi khởi kiện đến khi thi hành bản án.

*Thứ ba*, mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với một số phương thức bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng

đất được nhiều tác giả quan tâm nghiên cứu và công bố ở nhiều bài viết, công trình khoa học với những mức độ khác nhau, cụ thể:

Sách *“Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam”* của tác giả Nguyễn Mạnh Hùng, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội năm 2015. Tác giả đã tập trung làm rõ những điểm cốt lõi giữa 2 phương thức giải quyết khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính; ưu và nhược điểm của từng phương thức giải quyết.

Bài viết *“Tranh chấp liên quan đến thu hồi, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất xác định thẩm quyền dân sự hay hành chính”* của Nguyễn Minh Hằng và Hà Nâu trên Tạp chí Nghề Luật số 03/2010; *“Một số vấn đề về xác định ranh giới giữa quan hệ tranh chấp dân sự và khiếu kiện hành chính”* của Nguyễn Minh Hằng, Hà Văn Nâu trên Tạp chí Nghề Luật, số 4/2012; *“Ranh giới giữa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và thủ tục tố tụng dân sự”* của các tác giả Nguyễn Minh Hằng, Vũ Quang Huy, tạp chí Kiểm sát, số 14/2019; *“Thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính từ tố tụng hành chính đến tố tụng dân sự”* của Nguyễn Minh Hằng, Lương Văn Tuấn, đăng trên tạp chí Kiểm sát, số 15, năm 2021 đã chỉ ra một số điểm khác biệt về thẩm quyền và thời hiệu giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC với giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng dân sự.

Bài viết *“Sự khác nhau về đối tượng khiếu kiện giữa Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính”* của Đinh Văn Minh, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7/2013; *“Khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính trong tương quan so sánh”* của tác giả Nguyễn Thị Thủy, đăng trên Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội số 07, năm 2018; *“Phân biệt khiếu nại hành chính và khởi kiện hành chính”* của Đặng Hồng Dương trên Tạp chí Luật sư Việt Nam số 6/2022 đã chỉ ra những điểm khác biệt của hai phương thức khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính ở các yếu tố như chủ thể, đối tượng, trường hợp và thời hiệu.

Bài viết *“Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của tòa án: một số bất cập và kiến nghị”* của tác giả Lê Thị Bích Chi và Nguyễn Thị Loan, đăng trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 23, năm 2022 đã đề cập 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 Luật Đất đai năm 2013 đã hòa giải tại UBND cấp xã không thành thì đương sự được lựa chọn 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. Trường hợp đương sự lựa chọn giải quyết tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền thì quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với QĐHC, HVHC trong việc giải quyết tranh chấp đất đai tiếp tục được Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Khiếu nại năm 2011 ghi nhận. Từ đó, bài viết làm rõ thủ tục tố tụng dân sự và thủ tục tố tụng hành chính đối với giải quyết tranh chấp đất đai theo quy định pháp luật.

Luận án “*Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*” của Võ Phan Lê Nguyễn, bảo vệ năm 2018 có đề cập đến mối quan hệ giữa khiếu nại về đất đai với khởi kiện vụ án hành chính về đất đai. Theo tác giả, giữa khiếu nại hành chính về đất đai và khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến đất đai có mối quan hệ phụ thuộc với nhau, thể hiện ở các phương diện chủ thể khiếu nại và khởi kiện; đối tượng khiếu nại và khởi kiện. Trong quá trình giải quyết vụ án, tòa án rất cần sự phối hợp chặt chẽ từ phía CQHCCN. Và ngược lại, phán quyết của Tòa án liên quan đến việc đúng, sai của QĐHC, HVHC bị khiếu kiện nên phía CQHCCN có trách nhiệm thi hành những phán quyết này.

Như vậy, các công trình khoa học nêu trên chủ yếu xem xét những khía cạnh khác biệt giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai với một số phương thức bảo vệ quyền và lợi ích của người sử dụng mà chưa chỉ ra mối liên hệ giữa những phương thức này.

*Thứ tư*, vấn đề nghiên cứu pháp luật của các quốc gia về giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC thu hút được sự quan tâm của nhiều nhà khoa học. Những bài viết này góp phần gợi mở những nội dung pháp luật cần điều chỉnh về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC trong luận án trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của quốc gia có nền tư pháp phát triển.

Bài viết “*Kinh nghiệm giải quyết tranh chấp hành chính ở Nhật Bản*” của tác giả Phạm Hồng Quang đăng trên Tạp chí Luật học số 4/2003. Theo đó, hệ thống tòa án của Nhật Bản không phân chia theo cấp lãnh thổ hành chính mà phân chia theo tính chất vụ việc và cấp xét xử. Điều 12 Luật kiện tụng hành chính năm 1962 quy định tòa

án có thẩm quyền giải quyết là “*Tòa án nơi mà cơ quan hành chính bị kiện có trụ sở, nơi tồn tại bất động sản hoặc cơ quan hành chính bị kiện phải ở vị trí thấp hơn*”. Tác giả nhận định quy định này nhằm tránh sự chi phối bởi thẩm quyền quản lý địa phương của cơ quan hành chính đối với tòa án đang thực hiện việc giải quyết TCHC.

Bài viết “*Những căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính trong xét xử vụ án hành chính ở Cộng hòa Pháp và Vương quốc Bỉ*”, tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 7/2005 của tác giả Nguyễn Hoàng Anh đã nhận định nội dung cốt lõi của xét xử hành chính là đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Theo đó, tác giả đã nêu lên những tiêu chí để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp và Vương Quốc Bỉ. Những tiêu chí này bao gồm: đúng thẩm quyền; tuân thủ những yêu cầu đặt ra về hình thức và thủ tục, trình tự ban hành QĐHC và đảm bảo các căn cứ pháp lý, căn cứ thực tế để ban hành QĐHC. Bên cạnh đó, lạm quyền là căn cứ để Tòa án tuyên hủy QĐHC. Tuy nhiên, căn cứ này trên thực tế ít khi được các thẩm phán hành chính sử dụng đến vì đây là lỗi rất nặng trong hành chính, việc chứng minh và kết luận có sự lạm quyền trong ban hành QĐHC cũng không dễ dàng. Bài viết cũng đưa ra khuyến nghị trong tương lai, để hoạt động xét xử hành chính ở nước ta có hiệu quả hơn, không thể không tính đến việc quy định những căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC.

Bài viết “*Giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ*” của tác giả Nguyễn Văn Quang, trên Tạp chí Luật học số 12/2010. Trong quá trình xét xử, pháp luật Hoa Kỳ cho phép thẩm phán luật hành chính đề xuất các biện pháp thay thế để giải quyết TCHC hoặc khuyến khích các bên tranh chấp thương lượng, hòa giải. Thẩm phán luật hành chính xem xét cả khía cạnh áp dụng pháp luật và thực tế vụ việc, họ có thể đưa ra những phán quyết mà nội dung là kiến nghị hoặc ban hành QĐHC trực tiếp giải quyết các công việc phát sinh.

Bài viết “*Giải quyết tranh chấp hành chính theo quy định của pháp luật Trung Quốc*” của tác giả Nguyễn Văn Quang trên tạp chí Luật học số 5/2018. Trong bài viết, sau khi nghiên cứu việc thí điểm cải cách phương thức xem xét lại hành chính tại Trung Quốc, tác giả đề xuất thí điểm mô hình chuyên trách giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai. Bởi lẽ đây là lĩnh vực tập trung nhiều TCHC nhất và có tính chất rất phức tạp. Mô hình chuyên trách giải quyết khiếu

này mang tính “nửa hành chính, nửa tư pháp” bảo đảm cho cơ quan làm nhiệm vụ giải quyết TCHC độc lập với các bên liên quan, vừa đảm bảo cho cơ quan này được sử dụng đầy đủ quyền năng hành pháp của mình để xử lý vụ việc. Việc thiết lập mô hình này cũng giảm thiểu số lượng vụ tranh chấp phải đưa ra giải quyết tại Tòa án.

Bài viết “*Quy trình chuẩn trong tố tụng hành chính ở một số quốc gia trên thế giới và ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Hoàng Anh trên tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6/2022. Qua đối chiếu với quan niệm về quy trình chuẩn, tác giả đã đưa ra một số gợi mở cho Việt Nam như sau: cần tăng cường bảo đảm cho sự vô tư và độc lập trong xét xử hành chính; cần tăng cường vai trò chủ động của tòa án trong điều tra, thu thập chứng cứ; cần bảo đảm xét xử nhanh chóng, kịp thời.

Bài viết “*Một số gợi mở cho Việt Nam từ mô hình tòa chuyên trách về môi trường của Bang New South Wales (Australia)*” của tác giả Hoàng Ly Anh trên Tạp chí Luật học số 6/2022. Tòa đất đai và môi trường Bang NSW có thẩm quyền khá rộng bao gồm 8 loại thẩm quyền để giải quyết, trong đó có xét xử các TCHC liên quan đến đất đai, xem xét lại tính hợp lí và hợp pháp của các quyết định của cơ quan tài phán hành chính về đất đai.

Thứ năm, một vài yếu tố ảnh hưởng đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC như yếu tố chính trị, kinh tế - xã hội, pháp lý, con người,... được nghiên cứu và kết quả nghiên cứu được công bố trong các công trình khoa học sau:

Sách “*Các thể chế hiện đại*” (Báo cáo phát triển Việt Nam 2010 - Báo cáo chung của các nhóm tài trợ tại Hội nghị tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, Hà Nội, ngày 3 - 4 tháng 12/2009) đã chỉ ra những nguy cơ, thách thức mà vấn đề lớn nhất là những bất cập trong chính sách, pháp luật đất đai, sự thiếu công khai minh bạch và quản trị yếu kém của chính quyền dẫn đến tình trạng TCHC liên quan đến đất đai chiếm số lượng nhiều và diễn biến phức tạp.

Sách “*Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945 - 2010)*” do tác giả Nguyễn Đình Bồng làm chủ biên, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, năm 2012 cho rằng: xét trên phương diện hoàn thiện và phù hợp với thực tiễn, quản lý đất đai ở nước ta hiện nay đang đứng trước nhiều mâu thuẫn mới. Những mâu thuẫn này đã âm ỉ phát triển nhiều năm nay, gần đây đã bộc phát thành những tranh chấp, khiếu nại, khiếu kiện đất đai kéo dài. Để giải quyết vấn đề đất đai thì hiện tại, các quốc gia phải kể

thừa và xử lý các vấn đề quá khứ, vấn đề lịch sử để lại đồng thời cũng phải tính đến các mục tiêu trong tương lai.

Sách “*Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai*” của tác giả Phạm Văn Võ, do Nhà xuất bản Lao động, năm 2012. Quyển sách đã đánh giá tổng quan về chế độ pháp lý về sở hữu đất đai và quyền tài sản đối với đất đai; chỉ ra những đặc trưng của việc thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay; phân tích thực trạng pháp luật về thực hiện thực hiện chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay cũng như phát hiện những tồn tại hạn chế của nó và đề xuất các giải pháp đổi mới chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở Việt Nam hiện nay. Đáng lưu ý, tác giả cho rằng Việt Nam vẫn chưa có phương thức thực hiện quyền sở hữu quyền sở hữu đất đai phù hợp với thực tiễn, yếu tố tài sản và yếu tố quyền lực trong mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất vẫn còn chưa được phân định rõ ràng. Đây là nguyên nhân nảy sinh TCHC trong lĩnh vực đất đai và làm cho công tác giải quyết loại tranh chấp này gặp nhiều khó khăn.

Bài viết “*Bàn về kỹ năng của thẩm phán trong việc giải quyết vụ án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính*” của Trần Quang Hiến, Tạp chí Nghề Luật số 4/2016 nhận định Luật Tố tụng hành chính hiện hành đã lần lượt xác định hàng loạt chuẩn mực, khuôn mẫu cho cá hành vi tố tụng của thẩm phán, được thể hiện ở những vấn đề sau: hành vi khai mạc phiên tòa; hành vi hỏi tại phiên tòa; việc công bố các tài liệu; điều khiển tranh luận; về việc nghị án và ra quyết định của Hội đồng xét xử.

Bài viết “*Kinh nghiệm trong công tác phối hợp, tham mưu cho cấp ủy địa phương giải quyết khiếu kiện hành chính về đất đai*” của Vũ Trọng Lĩnh trên tạp chí Kiểm sát số 22/2022 đã khẳng định công tác phối hợp, tham mưu cho cấp ủy có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc giải quyết hiệu quả các TCHC về đất đai tại địa phương.

Bài viết “*Một số vấn đề về sự tham gia của Luật sư trong lĩnh vực khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở nước ta hiện nay*” của tác giả Nguyễn Thắng Lợi trên Tạp chí Nghề Luật, số 03/2011 đã chỉ rõ vai trò của luật sư trong lĩnh vực khiếu nại, khiếu kiện hành chính đã được pháp luật quy định theo hướng ngày càng tạo điều kiện hơn để luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Tuy nhiên, trên thực tế, sự tham gia của luật sư vào lĩnh vực này còn hạn chế, mờ nhạt, chưa tương xứng với sứ mệnh của luật sư và chưa đáp ứng được các yêu cầu của xã hội

Bài viết “*Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính – Sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam với các quy định của Tổ chức thương mại thế giới và Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ*” của tác giả Nguyễn Huy Hoàng đăng trên tạp chí Thanh tra, số 8/2005 phân tích sự phù hợp của những quy định của pháp luật tố tụng hành chính với cam kết, hiệp định thương mại mà Việt Nam đã gia nhập, từ đó đưa ra định hướng cần sửa đổi, hoàn thiện pháp luật.

*1.1.1.2 Nhóm công trình nghiên cứu quy định pháp luật và thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

*Thứ nhất*, hiện nay có khá nhiều công trình nghiên cứu những khía cạnh cụ thể của pháp luật về giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC như về đối tượng, phạm vi thẩm quyền, trình tự thủ tục giải quyết và các căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai. Điển hình như:

Sách chuyên khảo: “*Những điểm mới của của Luật Tố tụng hành chính năm 2015*” của Nguyễn Văn Cường. Đây là cuốn sách mà tác giả đã thống kê đầy đủ những điểm mới được Luật Tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015 bổ sung, sửa đổi so với Luật TTHC năm 2010. Luật 2015 đã sửa đổi, bổ sung 198 Điều/372 Điều; bổ sung 111 Điều mới; giữ nguyên 63 Điều của Luật TTHC năm 2010. Đồng thời, cuốn sách lý giải tại sao phải sửa đổi, sự cần thiết sửa đổi và nhằm đáp ứng những yêu cầu gì về mô hình tổ chức cũng như chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Tòa hành chính và trong quá trình giải quyết TCHC.

Sách “*Bình luận chế định quản lý nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013*” do TS. Trần Quang Huy chủ biên, NXB. Tư pháp, năm 2017. Cuốn sách trình bày tổng quan về quản lý nhà nước đối với đất đai, các nội dung cơ bản trong quản lý đất đai. Bình luận các quy định của Luật Đất đai 2013 về các vấn đề: quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất; bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất,... Nghiên cứu mô hình và nội dung quản lý nhà nước về đất đai ở một số quốc gia, vùng lãnh thổ trong khu vực và trên thế giới, từ đó rút ra bài học cho Việt Nam. Những nội dung trong cuốn sách giúp nghiên cứu sinh làm rõ được các quy định pháp luật đất đai tác động đến hoạt động giải quyết TCHC của Tòa án.

Bài viết “*Những quy định mới của Luật Đất đai năm 2003 về khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất*



đai” của tác giả Nguyễn Thị Mai đăng trên tạp chí Luật học, số 04/2005; “*Xác định hành vi hành chính – đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính*” của Lê Việt Sơn trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5/2013; “*Bàn về hành vi hành chính không hành động trái pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai*” của Trần Anh Hùng, trên tạp chí Thanh tra, số 03/2014; “*Hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, một số vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật*” của tác giả Phạm Hồng Thái trên Tạp chí Luật học số 2/2015; “*Mâu thuẫn khi xác định giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là quyết định hành chính*” của tác giả Nguyễn Bình Hiếu trên Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, đăng ngày 15/11/2021. Những công trình khoa học này cùng bàn luận về QĐHC, HVHC nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng với tư cách là đối tượng giải quyết TCHC của Tòa án. Nhiều bài viết chỉ ra rằng, khái niệm “quyết định hành chính”, “hành vi hành chính” trong pháp luật hiện hành chưa nêu được những tiêu chí đặc trưng để xác định đối tượng giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC.

Bài viết “*Một số ý kiến về thẩm quyền của Tòa án trong xét xử vụ án hành chính*” của Thân Quốc Hùng, đăng trên Tạp chí Nghề Luật số 6/2015; “*Bàn về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của tòa án nhân dân ở nước ta hiện nay*” của Nguyễn Thị Hà, trên tạp chí Thanh tra, số 5/2016; “*Quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015*” của Nguyễn Thị Hà, trên Tạp chí Tòa án nhân dân, số 12/2017; “*Thực trạng pháp luật về thẩm quyền của Hội đồng xét xử phúc thẩm vụ án hành chính*” của Lê Thị Mơ, Đồng Nữ Hoàng Hương trên tạp chí Nhà nước và pháp luật số 12/2021; “*Bất cập về thẩm quyền sửa bản án sơ thẩm của hội đồng xét xử phúc thẩm vụ án hành chính*” của Lê Thị Mơ, Đồng Nữ Hoàng Hương trên Tạp chí Kiểm sát, số 20/2022; “*Một số vấn đề về thẩm quyền xét xử vụ án hành chính theo loại việc của Tòa án nhân dân*” đăng trên Tạp chí Khoa học Kiểm sát số 2/2022 của Biện Văn Hoàng. Những bài viết này đã chỉ ra những điểm hạn chế trong quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết TCHC của Tòa án. Về cơ bản, những công trình này đều thống nhất Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu giải quyết TCHC ở nước ta hiện nay.

Bài viết “*Thủ tục đối thoại theo Luật Tổ tụng hành chính năm 2015*” của Lê Việt Sơn, Vũ Thị Minh Thúy đăng trên tạp chí Kiểm sát, số 8/2016; “*Thủ tục hỏi tại phiên*

*tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015*” của Lê Việt Sơn trên tạp chí Tòa án nhân dân, số 14/2017; “*Bàn về thủ tục rút gọn trong tố tụng hành chính*” của Dũng Thị Mỹ Thắm đăng trên Tạp chí Tòa án nhân dân số 3/2023; “*Thủ tục tranh luận tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015 – một số vướng mắc và kiến nghị hoàn thiện*” của Lê Việt Sơn trên Tạp chí Tòa án nhân dân số 5/2023; ... đã chỉ ra một số bất cập quy định pháp luật về mặt thủ tục tố tụng gây vướng mắc khó khăn cho công tác giải quyết TCHC nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng của Tòa án.

Bài viết “*Nhận diện tính bất hợp pháp của quyết định hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai*” của tác giả Nguyễn Thanh Bình trên Tạp chí Nghề Luật, số 2/2013; “*Căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính*” của TS. Nguyễn Văn Quang trên Tạp chí Luật học số 3/2013; “*Tính hợp pháp của quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai*” trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4/2017 của tác giả Bùi Mạnh Khoa; “*Nguyên tắc xử phạt hành chính – cơ sở pháp lý đánh giá tính hợp pháp của quyết định xử phạt hành chính trong lĩnh vực đất đai*” của TS. Nguyễn Thị Thủy, đăng trên Tạp chí Nghề luật, số 5/2018; “*Một số dạng vi phạm của cơ quan quản lý nhà nước khi ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính về quản lý đất đai*” của tác giả Trần Thị Thanh Thúy, Vũ Thị Tuyết Minh đăng trên Tạp chí Kiểm sát, số 22/2018; “*Kinh nghiệm nhận diện một số vi phạm trong việc ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính*” của Huỳnh Đông Bắc, Châu Thùy Tam trên tạp chí Kiểm sát số 11/2021; “*Kinh nghiệm phát hiện vi phạm trong quyết định hành chính, hành vi hành chính*” của Trần Thúy Hằng trên Tạp chí Kiểm sát số 7/2022. Những bài viết trên đã nêu lên một số dạng vi phạm về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC qua thực tiễn giải quyết TCHC tại Tòa án.

*Thứ hai*, một số công trình đã khái quát về tình hình TCHC trong lĩnh vực đất đai ở nước ta và nêu ra những hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn giải quyết loại tranh chấp này theo thủ tục TTHC. Cụ thể là:

Bài viết “*Tìm hiểu vài nguyên nhân khiếu kiện về đền bù giải tỏa*” của Vũ Văn Long trên Tạp chí Địa chính số 11/2002; “*Khiếu kiện về đất đai – thực trạng và giải pháp*” của Nguyễn Thị Phượng trên Tạp chí Quản lý nhà nước, số 10/2003; “*Một số*

*loại hình xung đột về đất đai ở nông thôn Hà Tây*” của Phan Tân, đăng trên tạp chí Xã hội học số 10/2007; ... Những bài viết này đã chỉ ra thực trạng gia tăng nhanh chóng TCHC, khiếu kiện đất đai trong những năm gần đây. Nhiều vụ khiếu kiện về đất đai chưa được giải quyết kịp thời. Cụ thể ở Hà Tây, tổng số vụ tồn đọng hàng năm không giải quyết xong chiếm 79,6%, số vụ khiếu kiện có thời gian kéo dài từ 1 đến 3 năm chiếm 75,7% và trên 3 năm chiếm 24,3%.

Bài viết *“Vướng mắc khi giải quyết khiếu kiện trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai”* của Vũ Thanh Tuấn, trên Tạp chí Quản lý nhà nước, số 9/2009; *“Quyền khiếu kiện khi Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”* của tác giả Phan Trung Hiền, Tạp chí Luật học số 7/2011; *“Giải quyết tranh chấp trong thu hồi đất nông nghiệp”* của tác giả Phạm Duy Nghĩa đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 14, tháng 7/2014; *“Thực trạng giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đất đai tại thành phố Bắc Ninh, tỉnh Bắc Ninh”* của Phạm Phương Nam, Nguyễn Thị Thu Hương, Phan Thị Thanh Huyền, Nguyễn Văn Thường trên tạp chí Khoa học nông nghiệp Việt Nam số 9/2021; *“Giải quyết khiếu kiện liên quan đến bồi thường, giải phóng mặt bằng khi Nhà nước thu hồi đất”* của Trương Kim Phụng và Nguyễn Hoàng Thơ trên Tạp chí Nghiên cứu khoa học và phát triển kinh tế Trường Đại học Tây Đô, số 15/2022;... Theo đó các tác giả nhận định, các tòa án rất ngần ngại thụ lý án hành chính, khởi kiện các UBND đồng cấp với tòa án. Theo Bộ Tư pháp (2011), số lượng vụ án hành chính tòa giải quyết chỉ chiếm 0,25% số đơn thư khiếu kiện của CQHCCN giải quyết. Khả năng nông dân thắng kiện UBND cấp huyện ở tòa sơ thẩm cấp huyện là rất thấp, gần như bằng không. Chỉ có một số rất hiếm vụ phúc thẩm, khi tòa án cấp tỉnh xem xét QĐHC, HVHC của cấp huyện, nông dân mới có thể thắng kiện chính quyền cấp huyện. Đáng tiếc là, nếu UBND huyện không tự nguyện thi hành án khi họ thua kiện, nông dân cũng không có cách nào thi hành được bản án hành chính.

Bài viết *“Kinh nghiệm rút ra từ công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính liên quan đến khiếu kiện về đất đai ở tỉnh Vĩnh Phúc”* của Nguyễn Văn Hồ, trên Tạp chí Kiểm sát số 16/2013; *“Một số kinh nghiệm rút ra khi kiểm sát giải quyết vụ án hành chính liên quan đến khiếu kiện về đất đai”* của Nguyễn Văn Điệp, Nguyễn Văn Hồ, tạp chí Nghề Luật số 1/2014; *“Một số kinh nghiệm kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính liên quan đến thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, tái định cư”* của Nguyễn

Thế Vụ, tạp chí Kiểm sát, số 24/2016; “*Một số vấn đề cần lưu ý khi kiểm sát vụ án hành chính về quản lý đất đai*” của Phạm Tuấn An, Bùi Văn Tuyên trên tạp chí Kiểm sát số 22/2018; “*Khả năng kiểm sát việc thụ lý đơn khởi kiện và giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai*” Lê Văn Quang, Tạp chí Kiểm sát số 09/2019;... Những bài viết này đã nêu ra một số vấn đề cần lưu ý trong thực tiễn xét xử vụ án hành chính về đất đai như: Tòa án xác định sai tư cách tố tụng của đương sự hoặc không đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng; tòa án xác định không đúng thẩm quyền giải quyết; Tòa án chưa chú trọng đến vấn đề phân loại đất để xác định diện tích đất trong các vụ khiếu kiện thu hồi đất dẫn đến giải quyết vụ án chưa đảm bảo tính khách quan; Tòa không xem xét yêu cầu bồi thường thiệt hại của đương sự;...

Luận án “*Chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Thân Quốc Hùng, bảo vệ năm 2018. Tác giả đã nêu ra thực trạng tổ chức của Tòa hành chính thuộc TAND cấp tỉnh như: số lượng cán bộ thuộc Tòa Hành chính ở các TAND cấp tỉnh không đồng đều (Tòa hành chính thuộc TAND tỉnh Hà Giang có biên chế ít nhất gồm 1 Thẩm phán, đồng thời là Chánh tòa và 02 thư ký; Tòa có biên chế nhiều nhất là Tòa Hành chính thuộc Tòa án thành phố Hồ Chí Minh có 60 biên chế, gồm 01 Chánh tòa, 02 phó Chánh tòa, 25 Thẩm phán còn lại là thư ký Tòa); các tòa hành chính còn có sự phụ thuộc vào chính quyền địa phương về tổ chức nhân sự, về quan hệ chính trị - hành chính, cơ sở vật chất,...

Luận án “*Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*” của Nguyễn Thị Hà, năm 2017 đã đánh giá nhiều vụ án hành chính tòa án ra phán quyết chưa đem lại sự hài lòng và chưa bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của cá nhân, tổ chức; còn có sự nể nang, can thiệp từ phía cơ quan nhà nước ảnh hưởng đến tính khách quan và độc lập trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của tòa án. Bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính chưa được bảo đảm thi hành hiệu quả, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích chính đáng của cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan. Nhìn chung, công tác xét xử các vụ án hành chính của TAND trong thời gian qua vẫn chưa đáp ứng được sự kì vọng của người dân và toàn xã hội, chưa phát huy hết vai trò trong việc kiểm soát hữu hiệu việc thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

*1.1.1.3 Nhóm công trình nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Sách “*Sửa đổi Luật đất đai để thúc đẩy phát triển bền vững ở Việt Nam*” (Bản tóm tắt các khuyến nghị chính sách ưu tiên rút ra từ các nghiên cứu của Ngân hàng thế giới - tháng 9/2012). Nhóm tác giả dựa vào các nghiên cứu về pháp luật đất đai của Việt Nam đã đề xuất khuyến nghị chính sách ưu tiên sửa đổi, bổ sung pháp luật đất đai với 13 khuyến nghị gồm 4 nhóm vấn đề ưu tiên chính như: cải cách cần thiết đối với đất nông nghiệp của nông dân và nâng cao hiệu quả của việc sử dụng đất; tạo ra cơ chế thu hồi đất một cách minh bạch và công bằng, đồng thời tạo ra cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả ở cấp dự án đầu tư sẽ góp phần giảm bớt khiếu nại; tạo ra cơ hội khẳng định lại và tăng quyền sử dụng đất cho các nhóm người dễ bị tổn thương như phụ nữ, người nghèo và cộng đồng dân tộc thiểu số; cải cách nhằm tăng cường tính hiệu quả và trách nhiệm giải trình trong hệ thống quản trị đất đai.

Sách “*Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam*” của các tác giả John Gillespie, Fu Hualing và Phạm Duy Nghĩa xuất bản tháng 5 năm 2014 (Báo cáo UNDP Việt Nam). Đây là công trình nghiên cứu khá sâu về giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đất đai ở Việt Nam và cho rằng Việt Nam cần xây dựng một chiến lược toàn diện, rộng khắp để giải quyết các bức xúc, khiếu nại của người dân về đất đai. Trong đó, cần chú trọng các nội dung: bảo đảm các quyền tài sản của người sử dụng đất; tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương; bảo đảm sự tham gia tích cực của người bị thu hồi đất trong việc chia sẻ các lợi ích chuyển đổi đất; mở rộng cơ chế hòa giải trong cả giai đoạn quy hoạch và thu hồi đất; xây dựng các hướng dẫn tái định cư ở cấp quốc gia; xây dựng truyền thông có trách nhiệm; cần phải có hệ thống tòa hành chính thực sự vận hành hiệu quả; sửa đổi chính sách liên quan đến thu ngân sách và thuế tài sản.

Sách tham khảo “*Mô hình đối thoại đa chủ thể trong giải quyết khiếu kiện đất đai ở Việt Nam*” được thực hiện bởi Công ty Tư vấn quản lý và chuyển đổi tổ chức (T&C Consulting) với sự hợp tác của Hội luật gia Việt Nam và Quỹ Châu Á, xuất bản năm 2015. Nhóm nghiên cứu đã thực hiện thí điểm thành công phương pháp này trong 11 tỉnh hưởng tại ba tỉnh, đồng thời tiến hành vận động, tiếp cận các bên liên quan. Kết

quả của hoạt động này là khung chính sách về hòa giải đa chủ thể đã được thiết lập và cho phép giải quyết TCHC về đất đai ở Việt Nam theo hướng nhanh chóng và công bằng giữa các bên.

Sách *“Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay”*, do PGS.TS Nguyễn Như Phát và PGS.TS Nguyễn Thị Việt Hương đồng chủ biên, xuất bản năm 2010 với sự hợp tác và hỗ trợ của Viện KAS, cộng hoà Liên bang Đức trên cơ sở luận giải quan điểm lí luận về tài phán hành chính, vai trò của cơ quan tài phán hành chính đã đưa ra được các giải pháp để nâng cao hiệu quả của thiết chế tài phán hành chính ở Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập.

Bài viết *“Kinh nghiệm của một số nước trong phòng ngừa và giải quyết xung đột về đất đai”* của Trần Phúc Thăng, Phạm Thị Thắng, nghiên cứu dựa trên kết quả của đề tài nghiên cứu khoa học do NAFOSTE tài trợ, năm 2014. Các tác giả đã cho thấy trên thế giới và một số quốc gia trong khu vực như: Xinhgapo, Hàn Quốc, Thái lan và Malaysia dù có các hình thức sở hữu về đất đai rất đa dạng, song đều phải đặt dưới sự quản lý và điều phối thống nhất của nhà nước, nhà nước phải là người chịu trách nhiệm trước toàn xã hội trong việc quản lý đất đai để đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước và đảm bảo cuộc sống của người dân. Các quốc gia trên đây đã xử lý tốt vấn đề xung đột về đất đai, không chỉ hạn chế được những xung đột xã hội về đất đai mà còn góp phần tích cực vào sự ổn định xã hội, tập trung sức người, sức của cho việc đẩy nhanh phát triển kinh tế xã hội.

Bài viết *“Một số khía cạnh của việc nâng cao hiệu suất hoạt động của Tòa hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính”* của tác giả Vũ Thư trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 8/2003; *“Một số ý kiến về đổi mới tổ chức tòa hành chính trong hệ thống tòa án nhân dân hiện nay”* của tác giả Trần Kim Liễu, số 1/2011 của Tạp chí Tổ chức nhà nước; *“Đảm bảo tính độc lập của tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay”* của Nguyễn Thị Hà trên tạp chí Thanh tra, số 10/2017. Những bài viết này đều thống nhất đề xuất cần thành lập tòa hành chính khu vực, tòa hành chính vùng không phụ thuộc đơn vị hành chính ở địa phương (cấp huyện, cấp tỉnh). Bên cạnh đó, cần tiến tới xây dựng Tòa hành chính chuyên trách trong những lĩnh vực thường xuyên phát sinh tranh chấp như đất đai.

Thành lập Tòa hành chính chuyên trách về đất đai sẽ tăng tính chuyên môn hóa, nâng cao hiệu quả xét xử, giảm bớt gánh nặng cho các Tòa hành chính thẩm quyền chung, giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho các bên tranh chấp.

Bài viết *“Giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án và những giải pháp nâng cao hiệu quả”* của Lê Thị Minh Loan, Lý Hán Sơn trên Tạp chí Tòa án nhân dân số 21/2012; *“Bảo đảm quyền con người trong các quyết định hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất”* của tác giả Cao Vũ Minh, đăng trên Tạp chí Luật học số 1/2013; *“Giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai”*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10/2014 của tác giả Nguyễn Thắng Lợi; *“Bảo đảm nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam”* của Nguyễn Thị Hà, trên Tạp chí Dân chủ và pháp luật số 4/2017; *“Cải cách thủ tục tố tụng hành chính trong tiến trình cải cách tư pháp ở Việt Nam”* của Nguyễn Tuấn Khanh trên tạp chí Thanh tra số 8/2020; *“Thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án trước yêu cầu cải cách tư pháp”* của Nguyễn Văn Nam trên tạp chí Tòa án nhân dân số 24/2021; *“Tăng cường công tác tham mưu với cấp ủy để xây dựng cơ chế phối hợp giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, giải phóng mặt bằng”* của Trần Hưng Bình, Tạp chí Kiểm sát số 1/2022; *“Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam”* của Nguyễn Trung Thành, trên tạp chí Tòa án nhân dân số 3/2023;... đã đưa ra những giải pháp cụ thể để nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng theo thủ tục tố tụng hành chính.

Báo cáo Hội thảo khoa học *“Bảo đảm quyền khiếu kiện hành chính về đất đai trong tiến trình cải cách tư pháp ở nước ta”* do Trung ương Hội Khoa học phát triển nguồn nhân lực và nhân tài Việt Nam tổ chức được tổ chức tại Hà Nội, năm 2014 đều đồng tình để giải quyết tình trạng khiếu kiện hành chính liên quan đến đất đai, cần đảm bảo tính minh bạch của pháp luật, rà soát lại các qui định của Luật Tố tụng hành chính; bổ sung thêm các qui định xác định tiêu chí đánh giá văn bản là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, làm cơ sở xác định đối tượng khởi kiện cũng như điều kiện khởi kiện vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến các qui định của Luật Tố tụng Hành chính, đảm bảo công dân có thể

hiều đúng quyền khiếu kiện của mình trong lĩnh vực đất đai; có cách thức, phương pháp quản lý đất đai khoa học...

Luận án Tiến sĩ: *“Tòa hành chính trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân”* của Trần Kim Liễu năm 2011 đã làm rõ được những vấn đề về lý luận liên quan đến Tòa hành chính trong hệ thống TAND. Luận án chỉ ra một số bất cập về bảo đảm tính độc lập của Tòa án trong xét xử vụ án hành chính chưa được giải quyết một cách cơ bản trong Luật TTHC năm 2015, như thành lập Tòa hành chính khu vực.

Luận án *“Cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam”* bảo vệ năm 2013 của Trần Quang Hiến đưa ra những giải pháp nhằm xây dựng và hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết TCHC ở Việt Nam trong thời gian tới như: đổi mới về điều kiện khiếu kiện hành chính bảo đảm quyền lựa chọn của người khiếu kiện khi khiếu kiện QĐHC, HVHC; thể chế hóa những nguyên tắc cơ bản về giải quyết TCHC thành các quy phạm pháp luật cụ thể; xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật trong cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết TCHC; đổi mới thủ tục và phương thức pháp lý giải quyết; hoàn thiện yếu tố chủ thể pháp luật trong cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết tranh chấp.

### ***1.1.2 Các công trình nghiên cứu của ngoài nước***

Do có sự khác biệt về mô hình giải quyết TCHC và chế độ sở hữu đất đai nên các công trình nước ngoài chuyên sâu về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC không có nhiều. Các công trình này thường tập trung vào mô hình, phương thức giải quyết TCHC nói chung hoặc các khía cạnh pháp lý liên quan đến xét xử hành chính do tòa án thực hiện.

#### ***1.1.2.1 Nhóm công trình nghiên cứu những vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính***

Sách *“Tribunals in the Common Law World”* do Robin Creyke chủ biên, năm 2008, nghiên cứu về cơ quan tài phán hành chính ở một số nước thuộc hệ thống thông luật như Australia, Canada, New Zealand và Vương quốc Anh. Cuốn sách đã khẳng định vai trò của cơ quan tài phán trong việc giải quyết các tranh chấp hành chính, đồng thời so sánh những điểm tương đồng và khác biệt về tổ chức, hoạt động



và xu hướng phát triển của mô hình giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan tài phán ở những quốc gia này.

Sách “*Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives*”, NXB. Routledge của tác giả Tom Ginsburg, Albert H.Y. Chen, năm 2008. Đây là một trong các quyển sách nghiên cứu chuyên sâu và toàn diện về hoạt động Tòa án hành chính tại hầu hết các quốc gia châu Á, bao gồm: Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Thái Lan, Singapore, Phillipines, Malaysia, Indonesia... Các tác giả đã giới thiệu lịch sử phát triển Tòa án hành chính, thẩm quyền xét xử hành chính của các nước qua các thời kỳ và việc thi hành quyết định của Tòa hành chính. Tòa án đóng vai trò rất lớn trong việc thi hành phán quyết của mình như Tòa án được quyền buộc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước phải ban hành QĐHC mới, thực hiện HVHC trong một khoảng thời gian được xác định cụ thể. Ngoài ra, Tòa án được quyền áp dụng biện pháp phạt tiền, công bố công khai về việc không chấp hành bản án trên các phương tiện thông tin truyền thông...

Sách “*Judicial Review: A Comparative Analysis Inside the European Legal System*” của tác giả Susana Galera, Nxb. Council of Europe, năm 2010. Đây là quyển sách nghiên cứu về truyền thống pháp lý và đánh giá hoạt động tư pháp ở các quốc gia Châu Âu. Kết quả nghiên cứu chỉ rõ: Tòa án có quyền ấn định phán quyết đối với cơ quan hành chính khi cơ quan này ra quyết định mới sau khi đối tượng khởi kiện đã bị hủy bỏ. Quy tắc này không áp dụng đối với những trường hợp mà sau khi đã hủy bỏ một hành vi, chính quyền không phải đưa ra quyết định mới; cần bảo đảm khả năng chấp hành của cơ quan đối với quyết định của Tòa án; các biện pháp cưỡng chế phải phù hợp với truyền thống pháp luật của cả nước.

Báo cáo nghiên cứu “*Administrative Grievances: A developmental study*” (Khiếu kiện hành chính: Nghiên cứu phát triển) của các tác giả Micheal Adler (Trường nghiên cứu về chính trị - xã hội thuộc Đại học tổng hợp Edinburgh); Christopher Farrell, Steven Finch, Jane Lewis (Trung tâm khoa học xã hội quốc gia); Sue Morris (Trường Đại học tổng hợp Robert Gordon) và Dan Philo (Trung tâm khoa học xã hội quốc gia vương quốc Anh), được công bố vào tháng 1 năm 2006. Báo cáo nghiên cứu đã đề cập trực tiếp đến các vấn đề khiếu kiện hành chính, bản chất khiếu kiện hành chính, kết quả giải quyết khiếu kiện hành chính ở nước Anh.

Báo cáo tại Hội thảo “*The execution of the individual administrative decisions and the intervention of the courts in the execution of the decisions*” của Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union - ACA-Europe diễn ra tại Lisbon từ ngày 17/5 đến 19/5/1988. Hội thảo này đã đi sâu vào việc phân tích quy định của pháp luật tại các nước thành viên về ba vấn đề lớn có liên quan đến thủ tục THAHC: quyền hạn của Tòa hành chính trong việc chỉnh sửa tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyền ra quyết định bồi thường thiệt hại của Tòa hành chính, hiệu lực thi hành phán quyết của Tòa án hành chính.

Báo cáo “*OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009: Defining the Boundary between the Market and the State*” chỉ ra Luật tổ tụng hành chính Trung Quốc chia thành 02 cách thức xem xét lại quyết định hành chính: xem xét tính hợp pháp (“legitimacy” review) là chủ yếu; và xem xét tính hợp lý (“rationality” review) được sử dụng trong một số trường hợp ngoại lệ. Khi xem xét tính hợp lý, Tòa án xác định xem liệu có bất kỳ sự lạm dụng quyền lực nào hay không, hoặc các chế tài hành chính rõ ràng là không công bằng hay không.

Bài viết “*Năm mô hình xét xử hành chính*” của Michael Asimow trên Tạp chí Luật so sánh Hoa Kỳ, Tập 63, Số 1/2015 xác định năm mô hình được sử dụng phổ biến trên toàn thế giới. Mỗi quốc gia cần có một hệ thống xét xử hành chính để giải quyết các tranh chấp giữa cá nhân với cơ quan nhà nước. Bài viết đưa ra 05 mô hình theo các tiêu chí phân loại như: được tiến hành bởi tòa án tư pháp hoặc tòa án riêng biệt; thực hiện theo thủ tục tranh tụng hoặc thủ tục thẩm vấn, cho phép việc các bên đương sự đưa ra bằng chứng mới hoặc không tiếp nhận bằng chứng mới,... Ví dụ, Hoa Kỳ sử dụng các cơ quan chức năng kết hợp, thủ tục tranh tụng và giám sát tư pháp kín tại các tòa án tổng quát. Mặt khác, Vương quốc Anh sử dụng một tòa án độc lập để xem xét QĐHC của CQHCCN. Và Pháp áp dụng cơ chế xét xử công khai tại một tòa án chuyên trách. Mỗi mô hình này có thể đưa ra quyết định chính xác và hiệu quả trong khi vẫn đảm bảo tính công bằng.

*1.1.2.2 Nhóm công trình nghiên cứu quy định pháp luật và tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính*

Sách “*Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp*” của tác giả Martine Lombard và Gilles Dumont, Nhà xuất bản Tư pháp, 2007. Trong đó, chương 13 của cuốn sách đề cập đến lịch sử hình thành, cơ cấu tổ chức và chức năng thẩm quyền của các toà án hành chính có thẩm quyền chung và các toà án hành chính có thẩm quyền chuyên biệt. Chương 14 bàn về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Sách “*Property formation in the Nordic countries*”, Nxb. LIWG năm 2010 khẳng định Điều 73 Hiến pháp 1953 của Đan Mạch đã chỉ rõ: “*Bất kỳ khiếu nại nào về tính hợp pháp của việc thu hồi đất cũng như khoản bồi thường sẽ được trình bày trước Tòa...*”. Theo đó, các thẩm phán giải quyết theo pháp luật và tinh thần pháp luật mà không chịu ảnh hưởng bởi bất kỳ bộ nào của Chính phủ. Bài viết khẳng định, để tăng cường thêm tính độc lập trong thẩm quyền giải quyết của các thẩm phán, hệ thống giải quyết TCHC đã được tách ra khỏi Bộ Tư pháp và được thay thế bằng Tòa Hành chính. Không chỉ dừng ở đó, các thẩm phán được Hội đồng Chỉ đạo pháp lý bổ nhiệm và tính độc lập của mỗi cá nhân thẩm phán được Hiến pháp bảo vệ cao độ. Điều này đảm bảo cho thẩm phán giải quyết vụ việc rất linh hoạt, đáp ứng tính công minh, khách quan.

Folke Bernadotte Academy (2013), “*Handbook For Monitoring Administrative Justice*”, Nxb. ODIHR. Đây là cẩm nang viết về giám sát tư pháp tại các quốc gia là thành viên của OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) gồm 57 quốc gia ở khu vực châu Âu, Trung Á và Bắc Mỹ. Cuốn sách đã nêu ra một số nguyên nhân dẫn đến việc giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC kém hiệu quả ở một số quốc gia, trong đó nguyên nhân điển hình đến từ thiếu sự độc lập giữa Tòa án với các cơ quan hành chính nhà nước.

Bài viết “*New model for Land-use dispute resolution, Florida growth management conflict resolution consortium*” trên Tạp chí Progress Reports 1991 thì cho rằng một số bang tiêu biểu ở Mỹ đã sử dụng Alternative Dispute Resolution trong việc giải quyết tranh chấp đất đai (ADR - cơ chế Giải quyết Tranh chấp thay thế). Cụ thể, theo bài viết “*New model for Land-use dispute resolution*” của Howard Nirken and Tracy Watson trong State Bar of Texas Environment Law, vol.30 thì ở Mỹ, những năm gần đây, ADR (biện pháp Giải quyết Tranh chấp thay thế) đã được đưa vào thực thi và mang lại nhiều thay đổi tích cực đáng kể cho bộ mặt pháp luật của các bang. Đơn cử, từ năm 1993, bang Florida đã thông qua rất nhiều đạo luật khuyến khích sử dụng ADR

nhu một phương pháp giải quyết thay thế cho Luật Thủ tục hành chính của bang này. Cụ thể là ADR được sử dụng trong Luật Quyền tài sản năm 1995 (1995 Property Rights Act) và Luật Giải quyết tranh chấp về Môi trường và Đất đai năm 1995 (1995 Florida Land-use and Environmental Dispute Resolution Act).

Bài viết “*Hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính ở Nhật Bản*” của Katsuya Ichihashi đăng trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 03 (203)/2003. Theo Hiến pháp Minh Trị năm 1889, tòa án hành chính độc lập được thành lập bên cạnh hệ thống tòa án tư pháp để giải quyết các vụ kiện hành chính về 05 loại việc cụ thể, trong đó có tranh chấp liên quan đến việc sử dụng nước, đất đai và tranh chấp liên quan đến ranh giới giữa đất công và đất tư. Theo Hiến pháp hiện hành của Nhật (năm 1947) đã thay đổi quy định các vụ kiện hành chính được giải quyết ở tòa án thường. Hiện nay, ở Nhật có 02 đạo luật cơ bản liên quan đến giải quyết TCHC là Luật Khiếu nại hành chính và Luật kiện tụng hành chính. Trong đó, Luật Khiếu nại hành chính quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại thuộc về CQHCCN, Luật Kiện tụng hành chính quy định thẩm quyền giải quyết TCHC thuộc về tòa án thường.

Bài viết “*Land Court Jurisdiction – Recent Legislation and Case Law Update*” (Thẩm quyền của Tòa án đất đai – Luật thành văn và luật án lệ hiện hành) của CAC MacDonal – Chánh án Tòa án đất đai, BR O’Connor – Thư ký Tòa án đất đai và LA Marshall – Nghiên cứu viên Tòa án đất đai trình bày tạo hội nghị chuyên đề xã hội pháp quyền Queensland năm 2012 đã phân tích thẩm quyền xét xử của Tòa án đất đai Queensland. Theo đó, Tòa án đất đai Queensland có thẩm quyền xét xử 03 lĩnh vực chính là: thu hồi đất (ví dụ như thu hồi đất làm đường, đập, trường học, công viên quốc gia,...); định giá đất để bồi thường, cho thuê, đánh thuế; và các vấn đề liên quan đến khai thác mỏ.

Bài viết trong Báo cáo kỹ thuật của Ngân hàng thế giới, số 436 “*Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and Central Asia: A Comparative Perspective*” (Trở ngại pháp lý về hiệu lực các quan hệ đất đai nông thôn ở Đông Âu và Trung Á: quan điểm so sánh) do Roy L.Prosterman và Timothy M. Hanstad biên soạn. Tại Chương 14 “*LandRelated Judicial Institutions*” (Thiết chế tư pháp về đất đai) cho thấy: tại Úc, Tòa án Đất đai và Môi trường của Bang New South Wales là tòa án chuyên biệt về hoạch định đất đai và môi trường với thẩm

quyền rất lớn. Tòa án chịu trách nhiệm giải thích và hực thi pháp luật, giải quyết các mâu thuẫn về quản lý quy hoạch cùng và chính quyền địa phương; quy hoạch thành phố, thị trấn; định giá đất; kiến trúc, kỹ thuật, khảo sát và xây dựng và quản lý tài nguyên, quản lý đất đai.

Bài viết “*The Maori Land Court in New Zealand: An Historical Overview*” (Tòa án đất đai bản xứ ở New Zealand: Tổng quan về lịch sử hình thành và phát triển) của Bryan D. Gilling, Khoa Luật – Trường Đại học Victoria của Wellington, New Zealand. Bài viết cho thấy Tòa án đất đai bản xứ ở New Zealand có thẩm quyền xét xử chuyên trách tranh chấp đất đai giữa người Maori bản xứ với chính quyền New Zealand. Đây là mô hình chuyên trách giải quyết TCHC về đất đai hiệu quả ở New Zealand.

*1.1.2.3 Nhóm công trình nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Sách “*Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*” (Tòa án hành chính ở Indonesia: Một nghiên cứu xã hội – pháp lý) của tác giả Adriaan Bedner, xuất bản năm 2001 đã đánh giá hiệu quả của hệ thống tòa án hành chính Indonesia. Cuốn sách đã chỉ ra những yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của tòa án hành chính Indonesia như pháp luật, thẩm quyền, thủ tục, tổ chức bộ máy, nhân sự, nguồn tài chính,... Từ đó, tác giả cung cấp một số kiến nghị để nâng cao hiệu quả của tòa án hành chính, trong số đó có thể vận dụng cho các nước đang phát triển như Việt Nam.

Sách “*Droit administratif (Luật hành chính)*” của tác giả Jean - Michel De Forges, Nxb. Presses Universitaires de France - PUF năm 2002 đưa ra khái niệm về QĐHC, HVHC; phân biệt QĐHC mang tính pháp quy và cá biệt; phân tích ý nghĩa, tầm quan trọng của việc thông đạt QĐHC cá biệt đến người bị quản lý; sự cần thiết của việc tiếp cận các tài liệu hành chính của người bị quản lý, đặc biệt trong trường hợp cung cấp chứng cứ để giải quyết tranh chấp.

Sách “*Administrative justice and alternative dispute resolution: the Australian experience*” của Trevor Buck, Giảng viên cao cấp của Khoa Luật - Đại học Leicester, năm 2005. Cuốn sách xem xét sự phát triển hệ thống tài phán hành chính ở Úc, gồm: Tòa án (The courts), tòa hành chính (Tribunals) và thanh tra (Ombudsmen) ở cấp Liên bang và cấp tiểu bang. Cuốn sách đề cập đến sự phát triển của giải quyết tranh chấp

thay thế (Alternative Dispute Resolution – ADR) và cách hoạt động của chúng bên cạnh các phương thức giải quyết TCHC nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng.

Bài viết “*Reasons for failing to handle administrative cases on time*” của Wojciech M. Hrynicky trên Tạp chí Ius Novum, số 1/2023, tr.73-88 giải thích về việc không đáp ứng thời hạn giải quyết vụ việc trong tổ tụng hành chính. Trong đó, tác giả nhấn mạnh rằng nếu để đảm bảo giải quyết thấu đáo đối với những vụ việc phức tạp hoặc thời hạn giải quyết vụ việc bị kéo dài do khó khăn trong việc thu thập chứng cứ thì đó được coi là nguyên nhân hợp lí. Đồng thời bài viết cũng đưa ra những giải pháp để đảm bảo thời hạn giải quyết trong tổ tụng hành chính.

Bài viết “*Euro – American Model Code of Administrative Jurisdiction*” của tác giả Ricardo Perlingeiro và Karl-Peter Sommermann trên Editora da UFF, năm 2014 đề xuất một mô hình xét xử hành chính dựa trên sự so sánh giữa hệ thống lục địa-châu Âu và châu Mỹ Latinh. Những chủ đề mà tác giả đưa ra so sánh là mục đích và các yêu cầu được chấp nhận; cường độ giám sát; phạm vi xem xét tính hợp pháp trong tổ tụng hành chính; xem xét quyền tùy ý; tính độc lập của thẩm quyền hành chính; thẩm quyền lãnh thổ; ra phán quyết sơ bộ về tính hợp pháp; biện pháp đảm bảo hiệu quả; nguyên tắc điều tra; đối thoại; nguyên tắc xét xử nhanh chóng; nguyên tắc tổ tụng tranh tụng; sự chấp nhận của hành động; trợ giúp pháp lý miễn phí; thủ tục kháng cáo/kháng nghị; yêu cầu trước với cơ quan hành chính; thời hạn giải quyết; giám đốc thẩm; mở lại thủ tục tổ tụng; thực thi bản án.

## **1.2 Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án**

Dựa trên việc nghiên cứu kết quả các công trình khoa học liên quan đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC có thể rút ra những nhận định sau:

### **1.2.1 Đánh giá tình hình nghiên cứu trong nước:**

*1.2.1.1 Đối với các công trình nghiên cứu những vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính:*

*Thứ nhất*, một số công trình đã đề cập tới khái niệm TCHC trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, việc đưa ra khái niệm hoàn chỉnh và nhận diện đầy đủ những điểm đặc thù của loại tranh chấp này dường như còn bị bỏ ngỏ. Đây chính là những tư liệu quan trọng để Luận án kế thừa đưa ra khái niệm và đặc điểm TCHC trong lĩnh vực đất đai,

từ đó phân biệt với tranh chấp đất đai, một loại tranh chấp gần gũi cũng phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai.

*Thứ hai*, hiện có rất ít công trình trực tiếp đề cập đến khái niệm của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính. Đặc biệt, khái niệm mà một số công trình đã đưa ra chưa thể hiện được điểm đặc thù của phương thức giải quyết tranh chấp này. Bên cạnh đó, chưa có nhiều công trình nghiên cứu chuyên sâu làm rõ đặc điểm của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

*Thứ ba*, một vài bài viết đã chỉ ra sự khác biệt giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với một số phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất khác. Đây là cơ sở quan trọng để Luận án tiếp tục làm rõ mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với các phương thức như giải quyết khiếu nại hành chính, giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng dân sự và giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục hành chính tại UBND cấp xã.

*Thứ tư*, nhiều công trình đã nghiên cứu và chứng minh rằng chính sách pháp luật đất đai, sự thay đổi về chế độ sở hữu đất đai, yếu tố kinh tế thị trường có tác động nhất định đến hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính. Tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện các yếu tố ảnh hưởng đến việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai của Tòa án.

#### *1.2.1.2 Đối với các công trình nghiên cứu quy định pháp luật và tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Hầu hết các công trình chủ yếu tập trung nghiên cứu về chính sách, pháp luật đất đai, chỉ ra những mâu thuẫn, hạn chế trong nội tại ngành luật đất đai là nguyên nhân dẫn đến khiếu kiện trong lĩnh vực này và đề xuất hoàn thiện pháp luật đất đai để giảm khiếu kiện. Đồng thời, một vài công trình tiếp cận trên cơ sở nghiên cứu những bất cập của Luật Tố tụng hành chính liên quan đến việc giải quyết khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực đất đai. Có thể thấy, những công trình này chủ yếu nghiên cứu từng khía cạnh đơn lẻ, trong nội tại từng ngành luật: pháp luật đất đai hoặc pháp luật tố tụng hành chính, mà chưa chỉ ra những mâu thuẫn, chông chéo, bất cập trong giữa các quy định của Luật Đất đai, Luật Tố tụng hành chính và các quy định pháp luật có liên quan tác động đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

Một vài công trình nghiên cứu trực tiếp về thực trạng TCHC trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, những bài viết này chủ yếu nghiên cứu các dạng tranh chấp cụ thể trong lĩnh vực đất đai như tranh chấp đất đai, tranh chấp thu hồi đất, tranh chấp bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất, tranh chấp hành chính về đất quốc phòng, an ninh,... Bên cạnh đó, một số công trình nghiên cứu về việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Các nghiên cứu này đang dừng lại ở những khía cạnh nhất định của pháp luật tổ tụng hành chính về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai như đối tượng xét xử hành chính về đất đai, thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính về đất đai hay kiểm sát vụ án hành chính về đất đai.

*1.2.1.3 Đối với các công trình nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính*

Chủ yếu các công trình nghiên cứu đưa ra kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật đất đai hoặc pháp luật tổ tụng hành chính để góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính. Một số bài viết tập trung vào giải pháp đổi mới cơ chế, mô hình Tòa hành chính, cũng như những giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của Tòa hành chính. Nhìn chung, chưa có công trình nào đưa ra các giải pháp toàn diện và có hệ thống nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

### **1.2.2 Đánh giá tình hình nghiên cứu ngoài nước:**

Tranh chấp liên quan đến đất đai tồn tại ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Với cách nhìn nhận này thì TCHC liên quan đến đất đai luôn phát sinh. Mỗi quốc gia đều xác lập các cơ chế để giải quyết loại TCHC này. Qua việc tìm hiểu, nghiên cứu các công trình nước ngoài có liên quan, có thể đưa ra những nhận xét như sau:

*Thứ nhất*, hầu hết các quốc gia đều ghi nhận cơ chế tư pháp giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Tại một số quốc gia, thẩm quyền xét xử hành chính của cơ quan tư pháp đã từng là vấn đề khó có thể chấp nhận vì quan điểm cho rằng CQHCCNN có thể giải quyết tranh chấp phát sinh từ hoạt động hành chính tốt hơn các cơ quan tư pháp, bởi lẽ cơ quan hành chính hiểu biết rõ hơn về loại tranh chấp này. Tuy nhiên, khi mối quan hệ bình đẳng trước pháp luật giữa Nhà nước và công dân được thừa nhận, trong trường hợp cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước ban hành



quyết định hoặc thực hiện HVHC xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân thì QĐHC, HVHC đó phải là đối tượng xét xử của Tòa án. Sự ra đời và phát triển của cơ quan tư pháp độc lập được coi là một yêu cầu thiết yếu để đảm bảo giải quyết công bằng, khách quan TCHC. Vì vậy, nhiều quốc gia đã sớm thiết lập cơ chế tư pháp để giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai.

*Thứ hai*, mô hình tổ chức, thẩm quyền giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai của Tòa án ở các quốc gia có sự khác nhau. Ở Cộng hòa Pháp, Cộng hòa liên bang Đức, Thụy Điển, TCHC trong lĩnh vực đất đai được Tòa án hành chính, độc lập với Tòa án tư pháp (Tòa án thường) và được giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính. Tại Anh, Hoa Kỳ, Nhật Bản, TCHC về đất đai được giải quyết bởi Tòa án thường và theo thủ tục tố tụng thông thường<sup>6</sup>. Các quốc gia như Trung Quốc, Việt Nam thành lập Tòa hành chính, là phân tòa nằm trong hệ thống Tòa án tư pháp thực hiện theo thủ tục tố tụng hành chính để giải quyết TCHC<sup>7</sup>. Bên cạnh đó, một số quốc gia thực hiện theo cơ chế hỗn hợp, có sự phân công và phối hợp giữa Tòa án hành chính và Tòa án thường để giải quyết loại tranh chấp này. Cụ thể, thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai thuộc về Tòa án hành chính, thẩm quyền xét xử các vụ việc đòi bồi thường trong lĩnh vực này lại thuộc về tòa án tư pháp và theo thủ tục tố tụng thông thường như Ý, Hà Lan, Phần Lan,... Đặc biệt, tại một số nước, các tranh chấp phát sinh trong quá trình QLNN về đất đai được đưa ra tòa án chuyên trách về đất đai để giải quyết, chẳng hạn như Tòa Môi trường và Đất đai (Thụy Sĩ), Tòa án đất đai Queensland (Úc), Tòa án đất đai bản xứ ở NewZealand.

*Thứ ba*, về cơ bản, Tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, cũng có những quốc gia cho phép Tòa án xem xét tính hợp lý của QĐHC, HVHC của CQHCCN như Trung Quốc<sup>8</sup> hoặc có quyền ban hành quyết định để thay thế QĐHC bị kiện như Mỹ<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Phạm Hồng Quang (2005), “Luật Kiện tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách tố tụng hành chính ở Nhật Bản”, Tạp chí Luật học số 3/2005, tr.73

<sup>7</sup> Nguyễn Văn Quang (2018), “Giải quyết tranh chấp hành chính theo quy định của pháp luật Trung Quốc”, số 5, tr.89

<sup>8</sup> Nguyễn Văn Quang (2018), tldd, tr.91

<sup>9</sup> Nguyễn Văn Quang (2010), “Giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ”, số 12/2010, tr.32

### ***1.2.3 Những vấn đề liên quan đến đề tài cần được tiếp tục nghiên cứu***

Như vậy, đến nay vẫn chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu, đánh giá một cách hệ thống và toàn diện vấn đề giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Đặc biệt, khi Luật Đất đai năm 2013 và Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2019 ban hành và đi vào thực hiện, các nghiên cứu, đánh giá và giải pháp trước đây có nhiều điểm không còn phù hợp với thực tiễn pháp lý và bối cảnh hiện nay ở Việt Nam. Chính vì vậy, trên cơ sở kế thừa và tiếp thu những công trình khoa học đi trước, luận án sẽ tập trung nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện những nội dung sau:

*Thứ nhất*, làm rõ bản chất của TCHC trong lĩnh vực đất đai, đề lý giải thấu đáo nhu cầu giải quyết tranh chấp này theo thủ tục TTHC. Trên cơ sở đó, chỉ ra các đặc điểm đặc thù giúp nhận diện được các tranh chấp này, và sự khác biệt giữa TCHC trong lĩnh vực đất đai với tranh chấp đất đai.

*Thứ hai*, đưa ra khái niệm giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC; những đặc trưng cơ bản và vai trò của phương thức giải quyết tranh chấp này; từ đó, làm rõ mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC và các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất được sử dụng chủ yếu ở Việt Nam.

*Thứ ba*, phân tích nội dung pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Từ đó, đánh giá những yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến việc giải quyết loại tranh chấp này.

*Thứ tư*, nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật hiện hành về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, ở cả bình diện pháp luật tố tụng và pháp luật nội dung, trong đó chú trọng đánh giá điểm mới của Luật Đất đai năm 2013 và Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, chỉ rõ ưu điểm và hạn chế, bất cập của thực trạng pháp luật hiện hành.

*Thứ năm*, khái quát thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở nước ta, đánh giá những thành tựu, hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn giải quyết và chỉ ra những nguyên nhân dẫn đến hạn chế, vướng mắc đó.

*Thứ sáu*, luận án tập trung nghiên cứu các quan điểm và kiến nghị hệ thống các giải pháp phù hợp với bối cảnh hiện nay ở Việt Nam và xu thế hội nhập quốc tế nhằm

nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Luận án đề ra các giải pháp cụ thể mang tính đồng bộ, khả thi trên cả hai phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện pháp luật, đồng thời phân tích, luận giải thuyết phục các đề xuất, kiến nghị và các biện pháp bảo đảm thực hiện các nhóm giải pháp đó.

### **1.3 Câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu**

Để giải quyết các vấn đề thuộc nội dung của đề tài nghiên cứu, các câu hỏi nghiên cứu, giả thuyết nghiên cứu, kết quả nghiên cứu được xây dựng và đặt ra như sau:

- Về khía cạnh lý luận.

*Câu hỏi nghiên cứu:* Bản chất, đặc trưng của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là gì? Tại sao giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là phương thức giải quyết tranh chấp tối ưu mà người sử dụng đất có thể lựa chọn? Phương thức này có mối quan hệ như thế nào với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay? Pháp luật cần điều chỉnh những nội dung nào trong giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC? Trong lĩnh vực đất đai, giải quyết tranh chấp theo thủ tục TTHC bị tác động bởi những yếu tố nào?

*Giả thuyết nghiên cứu:* Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là một trong những phương thức tối ưu mà người sử dụng đất có thể lựa chọn khi xảy ra mâu thuẫn, bất đồng với CQHCCN. Tuy nhiên, lý luận về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC chưa được nghiên cứu một cách hệ thống. Nhiều vấn đề như khái niệm, đặc điểm, vai trò, nội dung pháp luật điều chỉnh và những yếu tố tác động đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC cần được nghiên cứu chuyên sâu và làm rõ hơn.

- Về khía cạnh pháp luật thực định:

*Câu hỏi nghiên cứu:* Pháp luật hiện hành về đối tượng, thẩm quyền, thủ tục tố tụng hành chính để giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai và căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện được quy định như thế nào? Những hạn chế, bất cập về pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là gì?

*Giả thuyết nghiên cứu:* Pháp luật tố tụng hành chính và pháp luật đất đai là cơ sở pháp lý để giải quyết giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động này chưa đầy đủ, đồng bộ, thống nhất và chưa phù hợp với thực tiễn.

- Về khía cạnh thực tiễn:

*Câu hỏi nghiên cứu:* Thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam có những hạn chế, vướng mắc gì cần phải khắc phục? Tại sao có những hạn chế, vướng mắc này?

*Giả thuyết nghiên cứu:* Công tác giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận nhưng bên cạnh đó còn nhiều bất cập, vướng mắc về xác định đối tượng giải quyết, thẩm quyền giải quyết, thủ tục giải quyết và căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện. Những hạn chế này xuất phát từ nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan.

- Về kiến nghị giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam

*Câu hỏi nghiên cứu:* Định hướng nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam như thế nào? Và cần có những giải pháp cụ thể hữu hiệu nào để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC?

*Giả thuyết nghiên cứu:* Với những bất cập, hạn chế trong pháp luật và thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam hiện nay, cần có phương hướng và giải pháp tháo gỡ được đưa ra trên cơ sở nghiên cứu thấu đáo, toàn diện những vấn đề lý luận và đánh giá khách quan thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật trong lĩnh vực này.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Vấn đề giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam dưới góc độ lý luận và thực tiễn hiện thu hút được sự quan tâm của nhiều nhà nghiên cứu. Tuy nhiên, mức độ và phạm vi nghiên cứu của các công trình đã được công bố thường chỉ dừng lại một khía cạnh cụ thể mà chưa có nhiều công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện và có hệ thống về mặt lý luận và thực tiễn về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Nhiều nội dung cần được nghiên cứu, làm sáng tỏ nhưng chưa được đề cập, làm rõ trong các công trình nghiên cứu trước đó. Đây là một “khoảng trống” và đang đặt ra yêu cầu cần phải có sự nghiên cứu, tìm hiểu và làm rõ trong quá trình nghiên cứu giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam hiện nay.

Sau khi phân tích, đánh giá kết quả nghiên cứu của các công trình khoa học có liên quan đến đề tài, những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong Luận án là:

(1) Khái niệm, bản chất của TCHC trong lĩnh vực đất đai; sự khác biệt giữa TCHC trong lĩnh vực đất đai với tranh chấp đất đai; khái niệm, đặc điểm, vai trò của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC; mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với một số phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam; những yếu tố tác động đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC;

(2) Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC tại Việt Nam;

(3) Xác định phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam.

Như vậy, để bảo đảm cho hoạt động này được thực hiện một cách nghiêm chỉnh, hiệu quả thì rất cần có công trình khoa học nghiên cứu toàn diện những vấn đề lý luận và thực trạng giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

## CHƯƠNG 2

### NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH

#### 2.1 Tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai

##### 2.1.1 Khái niệm và đặc điểm của tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai

###### 2.1.1.1 Khái niệm tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai

TCHC trong lĩnh vực đất đai là một dạng cụ thể của tranh chấp hành chính. Đây là khái niệm mới xuất hiện cùng quá trình cải cách hành chính và cải cách tư pháp của nước ta<sup>10</sup>. Trước năm 1996, TCHC chưa được pháp luật thực định và khoa học pháp lý thừa nhận bởi tư duy quản lý tập trung quan liêu và quan điểm không thừa nhận sự mâu thuẫn, xung đột về lợi ích giữa nhà nước với cá nhân, tổ chức trong xã hội. Do yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập quốc tế cùng quá trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp, TCHC ngày càng được quan tâm nghiên cứu như là một hiện tượng tất yếu trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước. Với việc ban hành Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính năm 1996, mặc dù không quy định trực tiếp về TCHC, nhưng vụ án hành chính được quan niệm là một loại TCHC<sup>11</sup>.

Thuật ngữ “tranh chấp” theo Từ điển Tiếng Việt được hiểu là “*đấu tranh, giằng co khi có ý kiến bất đồng, thường là mâu thuẫn về quyền lợi và nghĩa vụ hợp pháp giữa các bên quan hệ pháp luật*”<sup>12</sup>. Theo như cách hiểu này, TCHC là mâu thuẫn, bất đồng phát sinh trong QLHCNN giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý hành chính nhà nước. Dưới góc độ khoa học pháp lý, theo Từ điển Hành chính, TCHC được hiểu là “*những mâu thuẫn cần được giải quyết về quyền và nghĩa vụ hợp pháp giữa các bên quan hệ pháp luật hành chính*”<sup>13</sup>. Theo Từ điển giải thích từ ngữ luật học, “*tranh chấp hành chính là tranh chấp phát sinh trong các lĩnh vực khác nhau của hoạt động hành chính nhà nước*”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Nguyễn Thắng Lợi (2013), “Đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 9, tr.20

<sup>11</sup> Nguyễn Mạnh Hùng (2020), “Đào tạo kiến thức và kỹ năng giải quyết tranh chấp hành chính tại Trường Đại học Luật Hà Nội”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.9,10

<sup>12</sup> Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (2002), “Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính”, NXB Lao động, Hà Nội, tr. 740

<sup>13</sup> Tô Tử Hạ (2003), “Từ điển Hành chính”, NXB. Lao động, Hà Nội, tr.257

<sup>14</sup> Nguyễn Ngọc Hòa (1998), “Từ điển giải thích thuật ngữ luật học”, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội, tr.124

Quản lí hành chính nhà nước là hoạt động tác động bằng quyền lực nhà nước, được thực hiện chủ yếu bởi các CQHCCNN, có nội dung là đảm bảo sự chấp hành các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan quyền lực nhà nước, nhằm tổ chức, chỉ đạo một cách trực tiếp và thường xuyên công cuộc kinh tế, văn hóa – xã hội, hành chính – chính trị<sup>15</sup>. Trong QLHCNN, chủ thể quản lí thực thi quyền hành pháp áp đặt ý chí nhà nước đối với các cá nhân, tổ chức nhằm xác lập, duy trì vào bảo vệ trật tự quản lí. Hoạt động QLHCNN luôn được thực hiện dưới những hình thức quản lí nhất định, đó là ban hành QĐHC và thực hiện HVHC, nhằm chuyển tải ý chí của chủ thể quản lí và tác động đến quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Do đó, hoạt động này nếu không đảm bảo hài hòa lợi ích của nhà nước và cá nhân, tổ chức thì luôn có khả năng làm phát sinh các tranh chấp, mâu thuẫn, bất đồng giữa chủ thể và đối tượng quản lí. Như vậy, về bản chất, TCHC là những mâu thuẫn, bất đồng hay xung đột phát sinh trong quá trình quản lí hành chính nhà nước giữa cá nhân, cơ quan, tổ chức với cơ quan nhà nước về việc ban hành và thực hiện QĐHC hoặc HVHC của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc của người có thẩm quyền trong CQNN.

Đất đai là tài sản, tư liệu sản xuất đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội. Nhà nước, vừa là đại diện chủ sở hữu, thay mặt toàn thể nhân dân thực hiện quyền sở hữu đất đai, vừa là chủ thể thực hiện chức năng quản lí nhà nước đối với đất đai. Các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư được Nhà nước trao quyền sử dụng đất khi có đủ điều kiện theo quy định pháp luật. Trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước, cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền có thể ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC tác động tới quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Do đó, luôn tiềm ẩn khả năng phát sinh mâu thuẫn, bất đồng trong lĩnh vực quản lí nhà nước về đất đai. Đó là những mâu thuẫn, bất đồng trong quá trình giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai hoặc giải quyết khiếu nại, tranh chấp đất đai...

Tóm lại, *tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai là những mâu thuẫn, bất đồng, xung đột phát sinh giữa cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan khi có căn*

---

<sup>15</sup> Trần Minh Hương (chủ biên) (2011), “Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam”, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, tr.12

*cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.*

#### *2.1.1.2 Đặc điểm của tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai*

TCHC trong lĩnh vực đất đai mang đầy đủ các đặc điểm của tranh chấp hành chính nói chung, đồng thời cũng có những điểm đặc thù thể hiện ở những khía cạnh sau đây:

*Thứ nhất, tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai được biểu hiện thông qua hành vi khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.*

Để thực hiện mục tiêu quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực đất đai, cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (chủ thể quản lý) ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC để áp đặt ý chí của nhà nước đối với người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến quyền sử dụng đất (đối tượng quản lý). Việc áp đặt ý chí chủ quan, không tuân thủ quy định pháp luật của chủ thể quản lý chứa đựng khả năng làm phát sinh tranh chấp trong lĩnh vực quản lý và sử dụng đất. Chính vì vậy, để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan, pháp luật trao cho những chủ thể này có quyền khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính. Khiếu nại và khởi kiện hành chính về đất đai là hành vi pháp lý đơn phương của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến quyền sử dụng đất thể hiện sự bất đồng với chủ thể QLHCNN trong lĩnh vực đất đai về tính hợp pháp, hợp lý của QĐHC, HVHC khi có căn cứ cho rằng các quyết định, hành vi đó xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Do đó, TCHC đất đai phát sinh khi các chủ thể trực tiếp chịu tác động từ các QĐHC, HVHC quản lý nhà nước về đất đai thể hiện phản ứng của mình thông qua hành vi khiếu nại và khởi kiện hành chính.

*Thứ hai, giữa các bên chủ thể của tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai luôn tồn tại sự bất bình đẳng về ý chí.*

TCHC trong lĩnh vực đất đai phát sinh từ hoạt động quản lý nhà nước về đất đai giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý. Đây là những chủ thể có sự bất bình đẳng về ý chí và vị thế. Một bên chủ thể của quan hệ tranh chấp là chủ thể quản lý nhà nước về đất đai. Đây là chủ thể mang quyền lực nhà nước, đại diện cho nhà nước, có quyền áp đặt ý chí nhà nước đối với đối tượng quản lý. Bên chủ thể còn lại là đối tượng quản lý,



bao gồm các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình, cộng đồng dân cư có quyền sử dụng đất hoặc liên quan đến quyền sử dụng đất một hoặc nhiều thửa đất, chịu sự tác động trực tiếp từ QĐHC, HVHC của CQHCCNN và người có thẩm quyền trong CQHCCNN.

Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Nhà nước thực hiện đồng thời hai vai trò, vừa là đại diện chủ sở hữu, thay mặt toàn dân thực hiện các quyền sở hữu đất đai, vừa tiến hành quản lý nhà nước đối với đất đai. Nhà nước có quyền quyết định quy hoạch sử dụng đất; quyết định mục đích sử dụng đất; quy định hạn mức, thời hạn sử dụng đất; quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định giá đất; quyết định chính sách tài chính về đất. Các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho phép sử dụng đất bằng một trong các hình thức giao đất, cho thuê đất, cho phép nhận chuyển quyền sử dụng đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất; có quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định trong thời hạn sử dụng đất. Mặc dù, Nhà nước ngày càng mở rộng quyền cho người sử dụng đất. Tuy nhiên, khi tham gia các quan hệ pháp luật đất đai, cá nhân, tổ chức, hộ gia đình và cộng đồng dân cư bị chi phối bởi nhiều yếu tố như kiến thức pháp luật; sự hiểu biết về hệ thống hành chính; yếu tố tâm lý khi tham gia các quan hệ hành chính;... Người sử dụng đất - đối tượng quản lý luôn ở thế “yếu hơn”. Chính vì vậy, TCHC về đất đai cần có cơ chế giải quyết phù hợp đảm bảo yếu tố khách quan, bình đẳng, đảm bảo tối đa quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.

*Thứ ba, đối tượng tranh chấp hành chính về đất đai là việc thực thi quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực đất đai được biểu hiện thông qua việc ban hành quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của chủ thể có thẩm quyền.*

Hình thức QLHCCNN trong lĩnh vực đất đai được thể hiện thông qua hoạt động ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC có giá trị bắt buộc thi hành với người sử dụng đất, các chủ thể có quyền và lợi ích liên quan nhằm thực hiện những mục tiêu quản lý mà chủ thể quản lý nhà nước hướng tới. Do vậy, những mâu thuẫn, bất đồng giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý có liên quan trực tiếp đến nội dung của QĐHC và HVHC trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai.

Căn cứ vào đối tượng tranh chấp, có thể chia TCHC đất đai thành hai loại sau:

- Tranh chấp phát sinh từ quyết định hành chính:

QĐHC là một dạng của quyết định pháp luật, là kết quả sự thể hiện ý chí quyền lực của nhà nước thông qua những hành vi của các chủ thể được thực hiện quyền hành pháp trong hệ thống các CQHCCNN tiến hành theo trình tự dưới những hình thức nhất định theo quy định của pháp luật, nhằm đưa ra những chủ trương, biện pháp, đặt ra các quy tắc xử sự hoặc áp dụng những quy tắc xử sự đó giải quyết một công việc cụ thể trong đời sống xã hội nhằm thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước<sup>16</sup>. Dưới góc độ lý luận, QĐHC bao gồm: quyết định chủ đạo, quyết định quy phạm và quyết định cá biệt.

Quyết định chủ đạo là loại quyết định mà chủ thể có thẩm quyền ban hành nhằm mục đích đưa ra chủ trương, chính sách, giải pháp lớn về quản lý hành chính đối với cả nước, một vùng hoặc đối với đơn vị hành chính nhất định. Quyết định chủ đạo không ảnh hưởng trực tiếp tới quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức cụ thể. Do đó, theo quy định pháp luật Việt Nam, quyết định chủ đạo không phải là đối tượng của TCHC.

Quyết định quy phạm có nội dung là các quy tắc xử sự, được ban hành trên cơ sở chấp hành các quyết định lập pháp, nhằm cụ thể hóa luật, pháp lệnh để QLHCNN trên từng lĩnh vực. Quyết định quy phạm không trực tiếp ảnh hưởng tới quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức, nhưng lại là cơ sở pháp lý để chủ thể quản lý đáp ứng hoặc hạn chế các quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức<sup>17</sup>. Vì vậy, theo quy định pháp luật Việt Nam, quyết định quy phạm không phải là đối tượng trực tiếp của TCHC.

Quyết định cá biệt được ban hành trên cơ sở quyết định quy phạm, có nội dung chứa đựng các mệnh lệnh cụ thể để giải quyết các công việc phát sinh trong từng lĩnh vực QLHCNN, áp dụng một lần cho một hoặc một số đối tượng nhất định. Đây là loại quyết định để áp dụng quy phạm pháp luật, tác động trực tiếp quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức. Quyết định cá biệt luôn được coi là đối tượng của TCHC.

Vì vậy, ở Việt Nam hiện nay, chỉ có QĐHC cá biệt trong quản lý nhà nước về đất đai mới được coi là đối tượng của khiếu nại và khởi kiện hành chính. Theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 và Luật TTHC năm 2015, người sử dụng đất, người có

---

<sup>16</sup> Trần Minh Hương (Chủ biên) (2011), “Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam”, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, tr.172

<sup>17</sup> Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Thùy Linh, Bùi Thị Đào, Hoàng Thị Lan Phương, Nguyễn Văn Quang (2019), “Khiếu kiện hành chính và giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.17

quyền lợi và nghĩa vụ liên quan chỉ được khiếu nại hoặc khởi kiện hành chính đối với QĐHC cá biệt. Như vậy có thể hiểu, QĐHC với tư cách là đối tượng của TCHC trong lĩnh vực đất đai, có những điểm đặc thù như: được thể hiện dưới dạng văn bản do cơ quan hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan này ban hành để quyết định một vấn đề cụ thể phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể; tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan.

- Tranh chấp phát sinh từ hành vi hành chính:

Ngoài QĐHC, HVHC cũng là hình thức mà chủ thể quản lý sử dụng để thực hiện quyền hành pháp có khả năng ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đối tượng quản lý và đây cũng là đối tượng của TCHC.

Các văn bản pháp luật hiện nay chưa đưa ra định nghĩa thống nhất về hành vi hành chính, do đó, có nhiều cách hiểu khác nhau về HVHC. Có quan điểm cho rằng, HVHC là những hành động cụ thể do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan đó hoặc những tổ chức, cá nhân được trao quyền thực hiện trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ trên cơ sở quyền lực hành chính nhà nước và pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình đã được pháp luật quy định nhằm phục vụ lợi ích nhà nước, xã hội, cá nhân, cơ quan, tổ chức<sup>18</sup>. Ý kiến khác cho rằng, HVHC là một dạng của hành vi công vụ, do cơ quan hành chính và những người được trao quyền thực hiện, nhân danh quyền lực nhà nước để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật<sup>19</sup>.

HVHC với tư cách là đối tượng của TCHC trong lĩnh vực đất đai phải được tiến hành bởi các chủ thể QLHCNN về đất đai. Đó là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, người có thẩm quyền trong cơ quan này hoặc cá nhân, tổ chức được trao quyền quản lý nhà nước về đất đai theo quy định của pháp luật. HVHC được thể hiện dưới dạng hành động hoặc không hành động. Chủ thể quản lý nhà nước về đất đai có thể hành động không đúng với quy định của pháp luật hoặc không hành động đúng với quy định của pháp luật khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong hoạt động quản lý nhà nước về đất

<sup>18</sup> Phạm Hồng Thái (2015), “Hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, một số vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật”, Tạp chí Luật học, số 2, tr.53

<sup>19</sup> Trần Văn Sơn (2005), “Hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong điều kiện hội nhập quốc tế”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7

đai. Đặc biệt, HVHC phải tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của một hoặc một số người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan.

*Thứ tư, tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai có tính chất phức tạp và chiếm số lượng lớn hơn so các loại tranh chấp hành chính khác.*

Đặc điểm này xuất phát từ vai trò, vị trí đặc biệt của đất đai trong đời sống xã hội. Đất đai là tư liệu sản xuất quan trọng, là tài sản có giá trị to lớn với mỗi cá nhân, tổ chức. Hoạt động quản lý đất đai của cơ quan nhà nước có thẩm quyền luôn tác động đến quyền và lợi ích thiết thân của người sử dụng đất. Vì vậy, TCHC xảy ra là tất yếu. Đặc biệt, trong điều kiện nền kinh tế thị trường, đất đai đang phát huy giá trị ngày càng cao, TCHC trong lĩnh vực này không chỉ gia tăng nhanh chóng về số lượng mà tính chất của các vụ việc cũng phức tạp hơn. Theo thống kê, trong tổng số đơn khiếu nại, tố cáo hàng năm các CQHCCN nhận được, có 70% là khiếu nại về đất đai. Khiếu nại đông người, kéo dài, phức tạp ngày càng nhiều, nhất là khiếu nại về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện các dự án<sup>20</sup>. Bên cạnh đó, hơn 80% vụ án hành chính có nội dung là khởi kiện QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai (3.538 vụ trên tổng số 4.391 vụ thụ lý)<sup>21</sup>.

*Thứ năm, tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai có ảnh hưởng lớn, thu hút sự quan tâm đông đảo của các tầng lớp xã hội.*

Do đây là sự kiện pháp lý đặc thù ảnh hưởng lớn đến đời sống xã hội nên các TCHC trong lĩnh vực đất đai luôn nhận được sự quan tâm lớn từ cộng đồng. Trong những năm gần đây, TCHC trong lĩnh vực đất đai diễn ra rất phức tạp, đôi khi có sự đan xen giữa lợi ích cá nhân, lợi ích của tập thể và lợi ích cộng đồng. TCHC về đất đai đông người, kéo dài, vượt cấp xảy ra phổ biến ở hầu khắp các địa phương trong cả nước. Đặc biệt, nhiều đối tượng lợi dụng tranh chấp để gây mất đoàn kết, mất ổn định trật tự xã hội đã ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống kinh tế - chính trị - xã hội và tâm lý chung của người sử dụng đất và cán bộ, công chức đảm trách công tác giải quyết tranh chấp này.

<sup>20</sup> Ủy ban thường vụ Quốc Hội (2012), Báo cáo số 263/BC-UBTVQH13 ngày 5/11/2012 về Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai, Hà Nội, tr8-10.

<sup>21</sup> Kim Anh (2018), “Hơn 80% án hành chính là khởi kiện trong lĩnh vực quản lý đất đai”, Báo Xây dựng, <https://baoxaydung.com.vn/hon-80-an-hanh-chinh-la-khoi-kiem-trong-linh-vuc-quan-ly-dat-dai-242062.html>

### **2.1.2 Phân biệt tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai với tranh chấp đất đai**

Đất đai là thành phần thiết yếu trong đời sống của con người. Trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai không thể tránh khỏi những mâu thuẫn, bất đồng giữa các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai. Tuy nhiên, không phải mọi mâu thuẫn, bất đồng giữa các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật đất đai đều là TCHC trong lĩnh vực đất đai. Chính vì vậy, nghiên cứu sự khác biệt giữa TCHC trong lĩnh vực đất đai với các tranh chấp đất đai có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc trong việc xác định chính xác loại tranh chấp và xem xét thẩm quyền giải quyết tranh chấp.

Khoản 24 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định *“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”*. Khái niệm TCĐĐ theo quy định của pháp luật hiện hành là quá rộng và không rõ về đối tượng tranh chấp, nên dẫn đến nhiều cách hiểu không thống nhất. “Quan hệ đất đai” ở đây có thể hiểu là quan hệ giữa các chủ thể trong việc quản lý và sử dụng đất đai, bao gồm cả các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan này. Tuy nhiên, theo Giáo trình Luật Đất đai của Trường Đại học Luật Hà Nội, *“tranh chấp đất đai là sự bất đồng, mâu thuẫn hay xung đột về lợi ích, về quyền và nghĩa vụ giữa các chủ thể khi tham gia vào quan hệ pháp luật đất đai... các chủ thể tranh chấp đất đai chỉ là chủ thể quản lý và sử dụng đất, không có quyền sở hữu đối với đất đai”*. Bên cạnh đó, có một số quy định khác liên quan đến nội hàm của khái niệm TCĐĐ như Khoản 14, Điều 22 quy định một trong những nội dung quản lý nhà nước về đất đai là *“Giải quyết tranh chấp về đất đai; Giải quyết khiếu nại, tố cáo trong quản lý và sử dụng đất đai”*; Điều 203 quy định thẩm quyền giải quyết TCĐĐ (có thể thuộc về TAND hoặc UBND...). Như vậy, TCĐĐ theo quy định pháp luật đất đai hiện hành chỉ bao gồm các tranh chấp giữa những người sử dụng đất<sup>22</sup> với nhau (không bao gồm TCHC về đất đai về đất đai)<sup>23</sup>. Từ đó, có thể hiểu, TCĐĐ là tranh chấp về QSDĐ giữa các cá nhân, tổ chức được Nhà nước trao quyền thực hiện các quyền sử dụng, khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ đất và thực hiện các giao dịch liên quan đến QSDĐ. Trong thực tiễn, TCĐĐ

<sup>22</sup> Điều 5 Luật Đất đai năm 2013

<sup>23</sup> Nguyễn Mạnh Hùng (2020), “Quan niệm về tranh chấp đất đai và thực tiễn giải quyết tranh chấp đất đai tại tỉnh Gia Lai”, Tạp chí Luật học, số 7, tr.32

thường liên quan đến xác định chủ thể có QSDĐ; tranh chấp liên quan đến các giao dịch về QSDĐ (chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất,...); tranh chấp thừa kế QSDĐ và tranh chấp về tài sản gắn liền với QSDĐ (như tranh chấp về nhà ở, công trình kiến trúc khác; các công trình xây dựng trên đất để giao sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh hoặc các tài sản trên đất như cây ăn quả, cây công nghiệp,...).

Sự khác biệt giữa TCĐĐ và TCHC trong lĩnh vực đất đai thể hiện ở những nội dung sau:

*Thứ nhất*, về chủ thể của quan hệ tranh chấp. Chủ thể của TCĐĐ là các cá nhân, tổ chức, hộ gia đình, cộng đồng dân cư với tư cách là người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan theo quy định pháp luật, mà không có sự tham gia của chủ thể đại diện cho quyền lực nhà nước. Trong khi đó, một bên chủ thể của TCHC trong lĩnh vực đất đai luôn là chủ thể được sử dụng quyền lực nhà nước, bao gồm cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và những người có thẩm quyền trong cơ quan này.

*Thứ hai*, về đối tượng của tranh chấp. Đối tượng của TCĐĐ là quyền sử dụng và những lợi ích phát sinh từ quá trình sử dụng đất, một loại tài sản đặc biệt không thuộc quyền sở hữu của các bên tranh chấp. Còn đối tượng của TCHC trong lĩnh vực đất đai là QĐHC, HVHC của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước mà người sử dụng đất cho rằng xâm phạm đến quyền và lợi ích của họ.

*Thứ ba*, về bản chất và mục đích của tranh chấp. TCĐĐ bản chất là xung đột về quyền sử dụng đất và các quyền liên quan đến quyền sử dụng đất của một hoặc nhiều thửa đất cụ thể giữa cá nhân, tổ chức với nhau trong quá trình sử dụng đất, nhằm mục đích xác định chủ thể có tư cách là “người sử dụng đất” hoặc được hưởng quyền liên quan đến QSDĐ. Còn TCHC trong lĩnh vực đất đai bản chất là xung đột giữa đối tượng quản lý và chủ thể quản lý trong quá trình QLHCNN về đất đai.

*Thứ tư*, về sự điều chỉnh của pháp luật chủ đạo. Tranh chấp đất đai được điều chỉnh bởi các quy phạm pháp luật thuộc ngành luật đất đai và luật dân sự như pháp luật về thừa kế, pháp luật về quyền tài sản, pháp luật về quyền sở hữu,... Tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai chịu sự điều chỉnh của quy phạm pháp luật thuộc ngành luật hành chính như pháp luật về khiếu nại, pháp luật về tố tụng hành chính.

TCĐĐ và TCHC trong lĩnh vực đất đai là hai hiện tượng khá gần gũi với nhau, bởi cả hai đều là các xung đột về quyền và lợi ích liên quan đến QSDĐ phát sinh trong quá trình quản lý và sử dụng đất đai. Trên thực tế, TCĐĐ và TCHC trong lĩnh vực đất đai có thể chuyển hóa cho nhau. Ví dụ, trường hợp tranh chấp về QSDĐ mà đương sự nộp đơn yêu cầu UBND các cấp có thẩm quyền giải quyết tranh chấp. Nếu một trong các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của UBND có thẩm quyền thì có thể thực hiện khiếu nại hoặc khởi kiện hành chính. Trong trường hợp này, TCĐĐ đã chuyển hóa thành TCHC trong lĩnh vực đất đai.

## **2.2 Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính**

### **2.2.1 Khái niệm và đặc điểm của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính**

#### *2.2.1.1 Khái niệm*

Tranh chấp hành chính là hiện tượng khách quan tất yếu xảy ra trong quá trình quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực đất đai, làm nảy sinh nhu cầu giải quyết tranh chấp. Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai được thể hiện qua việc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền xem xét và ra quyết định xử lý tranh chấp nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức.

Giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC là phương thức thuần túy tư pháp, theo phương châm dùng quyền tư pháp, theo thủ tục tư pháp để kiểm soát quyền hành pháp<sup>24</sup>. Bộ máy nhà nước hiện đại cho dù theo chính thể nào đều được tổ chức dựa trên nền tảng là ba quyền năng cơ bản, cũng là ba chức năng cơ bản của nhà nước, đó là: lập pháp, hành pháp và tư pháp<sup>25</sup>. Điều 2, Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013 ghi nhận “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”. Trong đó, quyền hành pháp là quyền chủ động thi hành các chủ trương, chính sách, pháp luật đã được thông qua và được thực hiện chủ yếu bởi hệ thống CQHCCN. Xét về bản chất, quyền hành pháp là quyền hành động, quản lý và

<sup>24</sup> Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Thùy Linh, Bùi Thị Đào, Hoàng Thị Lan Phương, Nguyễn Văn Quang (2019), tldd, tr.26

<sup>25</sup> Tô Văn Hòa (2019), “Mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp theo tinh thần Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013”, Tạp chí Luật học, đặc san số 9, tr.34

giải quyết các công việc hàng ngày của nhà nước. Quyền tư pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nhánh quyền lực trong cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực; được trao cho TAND được thực hiện thông qua hoạt động phân xử, giải quyết tranh chấp và phán xét tính đúng đắn, tính hợp pháp của các hành vi, các quyết định pháp luật khi có sự xung đột về các quyền và lợi ích giữa các chủ thể pháp luật. Hay nói cách khác, quyền tư pháp là việc nhân danh nhà nước giải quyết tranh chấp, giải quyết xung đột xã hội bằng việc xét xử, thông qua thủ tục tố tụng do luật định.

Ở Việt Nam, Tòa án dùng quyền tư pháp kiểm soát hoạt động quản lý nhà nước về đất đai khi có TCHC giữa cá nhân, tổ chức với CQHCCN về việc ban hành QĐHC và thực hiện HVHC. Cá nhân, tổ chức với tư cách là đối tượng quản lý hành chính nhà nước có quyền đề nghị Tòa án có thẩm quyền giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC. Về nguyên tắc, Tòa án chỉ kiểm soát hoạt động quản lý hành chính nhà nước về khía cạnh pháp lý. Tức là, Tòa án xem xét, đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC do CQHCCN ban hành, thực hiện trong quá trình quản lý hành chính nhà nước về đất đai. Vì vậy, việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC không chỉ nhằm đảm bảo công bằng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho bên tranh chấp mà còn là hoạt động kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp của các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai.

Trước yêu cầu của cải cách tư pháp, nhằm tạo điều kiện cho cá nhân, tổ chức tham gia giải quyết TCHC nhanh chóng, hiệu quả; bảo đảm sự bình đẳng giữa người sử dụng đất, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và CQHCCN, đối thoại được xem là thủ tục đặc thù của tố tụng hành chính. Theo quy định của Luật TTHC, Tòa án có trách nhiệm tổ chức đối thoại và tạo điều kiện thuận lợi cho các đương sự đối thoại, để thống nhất với nhau về việc giải quyết TCHC<sup>26</sup>. Mục đích của đối thoại là Tòa án - chủ thể độc lập với các bên tranh chấp, giúp các bên tranh chấp gỡ gỡ, trao đổi để tìm ra giải pháp hợp lý giải quyết TCHC một cách nhanh chóng mà không phải đưa vụ việc ra xét xử.

Tóm lại, *giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là hoạt động tố tụng của Tòa án giúp các bên tranh chấp thống nhất*

<sup>26</sup> Điều 20 và Khoản 1 Điều 134 Luật Tố tụng hành chính năm 2015



*phương án giải quyết hoặc tiến hành xét xử để đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai theo trình tự pháp luật quy định, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.*

*2.2.1.2 Đặc điểm của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC có những đặc điểm sau:

*Thứ nhất, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước được thực hiện bởi Tòa án.*

Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là sử dụng quyền tư pháp để kiểm soát hoạt động QLHCNN về đất đai. Thông qua việc giải quyết tranh chấp, Tòa án đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC của chủ thể quản lý nhà nước về đất đai. Kết quả giải quyết tranh chấp của Tòa án được thể hiện thông qua các bản án, quyết định mang tính cưỡng chế và có hiệu lực pháp lý bắt buộc đối với các đương sự. Tính cưỡng chế và bắt buộc thi hành này thể hiện ở việc bảo đảm cho các QĐHC, HVHC đúng pháp luật được tiếp tục thực hiện hoặc ngược lại, nhằm bác bỏ việc thực hiện QĐHC, HVHC trái pháp luật và buộc chủ thể QLHCNN về đất đai phải thực hiện nhiệm vụ, công vụ như thay đổi nội dung của các QĐHC bị kiện; hủy bỏ QĐHC ban hành quyết định mới; chấm dứt thực hiện HVHC. Điều này đảm bảo cho hoạt động QLHCNN về đất đai được thực nghiêm chỉnh, đúng pháp luật và từ đó, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, cá nhân, tổ chức.

*Thứ hai, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính phát sinh trên cơ sở nhu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.*

Với mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý - bên “yếu thế” hơn trong quan hệ quản lý nhà nước nên pháp luật quy định quyền yêu cầu giải quyết tranh chấp chỉ thuộc về người sử dụng đất; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan bị tác động trực tiếp bởi QĐHC, HVHC do CQHCCNN hoặc người có thẩm quyền ban hành. Đây là quyền tự vệ và tự định đoạt của đối tượng quản lý khi có sự xâm phạm từ phía chủ thể quản lý trong quá trình thực hiện hoạt động QLHCNN về đất đai. Việc thực hiện quyền khởi kiện hành chính tùy thuộc vào ý chí, nhận thức chủ

quan về tính trái pháp luật của việc thực thi QLHCNN và đánh giá về quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại của cá nhân, tổ chức. Người sử dụng đất có quyền khởi kiện đối với QĐHC, HVHC theo luật định và phải có yêu cầu về nội dung giải quyết; có quyền rút, thay đổi, bổ sung yêu cầu của mình. Quyền khởi kiện vụ án hành chính về đất đai của cá nhân, tổ chức là cơ sở trực tiếp để Tòa án quyết định thụ lí, giải quyết tranh chấp. Do đó, pháp luật phải quy định cụ thể và hợp lí về điều kiện khởi kiện vụ án hành chính để hạn chế việc khởi kiện tùy tiện, gây cản trở không cần thiết cho hoạt động của Tòa án cũng như việc thực thi QLNN trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, các điều kiện này được quy định ở các phương diện chủ yếu như: chủ thể khởi kiện có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm bởi việc thực hiện QLHCNN; việc khởi kiện được thực hiện trong trường hợp và thời hiệu do pháp luật quy định; tranh chấp bị khởi kiện trong phạm vi thẩm quyền của Tòa án giải quyết theo quy định pháp luật.

*Thứ ba, nội dung của việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là công nhận phương án giải quyết tranh chấp mà các đương sự đã thống nhất hoặc xét xử để đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lí nhà nước về đất đai.*

Mục đích của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC trước hết là hóa giải những mâu thuẫn, bất đồng giữa các bên tranh chấp. Vì vậy, trong tố tụng hành chính, trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn được quy định tại Điều 135, 246 của Luật TTHC năm 2015, Tòa án phải tiến hành đối thoại để đương sự thống nhất với nhau về việc giải quyết TCHC. Trường hợp thứ nhất, qua đối thoại mà người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện thì Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án, việc giải quyết TCHC chấm dứt. Trường hợp thứ hai, qua đối thoại mà người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn khởi kiện thì tòa án sẽ lập biên bản về việc cam kết của đương sự. Sau khi các bên thực hiện cam kết, Tòa án sẽ ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ việc giải quyết vụ án. Như vậy, nếu các bên thống nhất được phương án giải quyết TCHC qua thủ tục đối thoại thì Tòa án sẽ công nhận và chấm dứt việc giải quyết tranh chấp.

Trong trường hợp các bên không thống nhất được phương án giải quyết tranh chấp, Tòa án sẽ tiến hành các thủ tục tố tụng tiếp theo để mở phiên tòa xét xử vụ án.

Theo đó, Tòa án phải đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong quản lý nhà nước về đất đai bị kiện. Kết quả của việc giải quyết TCHC ở giai đoạn này thể hiện thông qua phán quyết của Tòa án, trong đó xác định các nội dung như QĐHC, HVHC bị khởi kiện có trái pháp luật hay không? Có xâm hại trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan? Xác định cụ thể thiệt hại do QĐHC, HVHC trái pháp luật gây ra.

*Thứ tư, việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính được thực hiện công khai, độc lập, bảo đảm công bằng và tuân theo trình tự chặt chẽ do pháp luật quy định.*

Xuất phát từ đặc thù của TCHC trong lĩnh vực đất đai là một bên chủ thể tham gia vào quan hệ này mang quyền lực nhà nước, nhân danh Nhà nước thực hiện hoạt động QLHCNN, do đó, bảo đảm công bằng, bình đẳng giữa các bên trong quá trình giải quyết tranh chấp rất quan trọng. Bằng hoạt động áp dụng pháp luật TTHC, Tòa án là bên thứ ba đứng ra để phân định TCHC giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan QLHCNN. Hoạt động giải quyết TCHC của TAND được tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc được ghi nhận trong Luật TTHC, như: nguyên tắc thẩm phán và hội thẩm nhân dân xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nguyên tắc đảm bảo sự vô tư, khách quan trong tố tụng hành chính; nguyên tắc xét xử tập thể, kịp thời, công bằng và công khai; nguyên tắc các đương sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng;... Đây là những nguyên tắc chi phối và đảm bảo cho hoạt động giải quyết TCHC đất đai được thực hiện khách quan, công khai và công bằng. Bên cạnh đó, thủ tục TTHC để giải quyết TCHC về đất đai với nhiều giai đoạn khác nhau phải thực hiện một cách chặt chẽ, nên thường phức tạp và tốn nhiều thời gian của các bên tranh chấp.

### ***2.2.2 Vai trò của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính***

Giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội – chính trị pháp lý ở nước ta, thể hiện ở các phương diện sau:

*Thứ nhất, giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính nhằm bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.*

Trước hết, giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC giúp hiện thực hóa quyền khởi kiện vụ án hành chính của người dân, được Hiến pháp gián tiếp quy định thông

qua quyền được bảo vệ bởi Tòa án<sup>27</sup>. Điều 5 Luật TTHC cũng quy định “*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*”. Khởi kiện vụ án hành chính về đất đai là sự kiện pháp lý làm phát sinh quan hệ pháp luật TTHC giữa Tòa án với người tham gia tố tụng trong việc giải quyết tranh chấp. Vì vậy, khi pháp luật ghi nhận phương thức giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC thì quyền khởi kiện hành chính của người dân mới được đảm bảo thực hiện trên thực tế.

Bên cạnh đó, giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC góp phần bảo đảm quyền tài sản và quyền, lợi ích hợp pháp khác của người sử dụng đất khi có vi phạm pháp luật từ phía Nhà nước. Điều 115 Bộ luật Dân sự năm 2015 ghi nhận “*Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền, bao gồm quyền tài sản đối với đối tượng quyền sở hữu trí tuệ, quyền sử dụng đất và các quyền tài sản khác*”. Do đặc trưng của thể chế đất đai Việt Nam, việc giao, nhận, thu hồi quyền sử dụng đất (quyền tài sản) giữa Nhà nước và người sử dụng đất được thực hiện bằng thủ tục hành chính trên cơ sở quyền lực công. Nên khi xảy ra tranh chấp giữa Nhà nước và người sử dụng đất thì người sử dụng đất tiến hành khiếu nại theo thủ tục hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án theo quy định pháp luật TTHC. Thực tiễn cho thấy, khởi kiện hành chính được coi là phương thức tối ưu khi các phương thức khác đã được sử dụng nhưng không hiệu quả. Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC có tính độc lập cao, mang tính khách quan do Tòa án xét xử công khai vụ việc; các bên có quyền chủ động cung cấp tài liệu, chứng cứ bổ sung cho những chứng cứ mà Tòa án đã thu thập; các đương sự bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ. Vì vậy, việc giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là phương án khả thi để người sử dụng đất yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền tài sản, các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, ngăn chặn vi phạm pháp luật từ phía cơ quan QLNN về đất đai.

*Thứ hai, giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước chuyên biệt được thực hiện thông qua con đường tư pháp, bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước về đất đai được thực hiện đúng pháp luật.*

---

<sup>27</sup> Khoản 1 và khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013

Xuất phát từ đặc thù của hoạt động quản lý nhà nước luôn mang tính chủ động - linh hoạt, các chủ thể QLHCNN về đất đai có quyền tự định liệu, tự lựa chọn để ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC được cho là phù hợp trong những tình huống cụ thể. Trong nhà nước pháp quyền, việc sử dụng quyền hành pháp, quyền tự định liệu phải nằm trong giới hạn của pháp luật<sup>28</sup>. Vì vậy, đảm bảo pháp chế trong QLHCNN luôn được pháp luật đặt ra. Việc kiểm soát được thực hiện thông qua nhiều cơ chế như thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, biện pháp kiểm soát tư pháp luôn được xem là khách quan và hữu hiệu hơn cả. Kiểm soát tư pháp đối với hoạt động QLHCNN về đất đai được thể hiện rõ nét trong quá trình Tòa án giải quyết TCHC phát sinh trong lĩnh vực này. Khi giải quyết TCHC về đất đai, Tòa án với vị trí độc lập, khách quan, tuân theo trình tự TTHC chặt chẽ để đưa ra phán quyết về tính đúng sai của QĐHC, HVHC do CQHCNN ban hành; nhằm bảo vệ các trật tự QLHCNN trong lĩnh vực đất đai; bảo đảm kỷ cương, kỷ luật trong việc thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

*Thứ ba, việc giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính tạo điều kiện cho nền hành chính được hoàn thiện; phát hiện vi phạm pháp luật và khắc phục những lỗ hổng trong quản lý nhà nước về đất đai; góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức; giúp nâng cao ý thức pháp luật của cơ quan, cá nhân, tổ chức.*

Thông qua hoạt động giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC, CQHCNN sẽ phát hiện những sai phạm khi ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC, từ đó tìm ra giải pháp khắc phục những hạn chế, yếu kém và xử lý hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình quản lý nhà nước để xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hoạt động có hiệu quả. Thực tiễn giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC thời gian qua cho thấy nhiều QĐHC trái pháp luật bị tuyên hủy hoặc phải sửa đổi; nhiều HVHC bị tuyên chấm dứt; nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân đã được tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp kịp thời. Những kết quả này đã góp phần thúc đẩy quá trình cải cách nền hành chính, buộc các CQHCNN và đội ngũ cán bộ, công chức phải tự nâng cao năng lực quản lý và trách nhiệm công vụ; đồng thời bảo đảm và tạo điều kiện để phát huy dân

<sup>28</sup> Nguyễn Văn Quang (2014), “Quyền tự định liệu và kiểm soát tư pháp việc sử dụng quyền tự định liệu trong hoạt động hành chính nhà nước”, Tạp chí Luật học, số 2, tr.21

chủ, xây dựng bộ máy hành chính ngày càng trong sạch và vững mạnh. Bên cạnh đó, trong quá trình giải quyết tranh chấp, Tòa án có quyền kiến nghị với cơ quan, người có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc giải quyết vụ việc có dấu hiệu trái pháp luật. Điều này giúp phát hiện những lỗ hổng, vi phạm pháp luật trong QLNN về đất đai và CQHCCN có điều kiện để kịp thời sửa chữa, khắc phục. Đây cũng là cơ sở quan trọng cho việc hoàn thiện pháp luật đất đai và giáo dục ý thức pháp luật đất đai của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan cũng như cán bộ, công chức thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai. Thông qua việc đối thoại và tranh tụng trong quá trình giải quyết tranh chấp, CQHCCN có điều kiện tiếp nhận thông tin phản hồi từ người sử dụng đất và nắm bắt thực trạng pháp luật để từ đó có các giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật đất đai. Với việc giải quyết TCHC, Tòa án tổ chức đối thoại và đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC sẽ giúp người sử dụng đất và người có quyền, nghĩa vụ liên quan nhận thức sâu sắc hơn về các quy định pháp luật đất; cũng như tăng cường kiến thức pháp lý của cán bộ, công chức quản lý nhà nước về đất đai.

### **2.3 Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính với một số phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam**

Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC có mối quan hệ mật thiết với một số phương thức bảo vệ của quyền người sử dụng đất được pháp luật hiện hành quy định. Trong phạm vi đề tài, Luận án phân tích và làm rõ mối quan hệ giữa giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC với phương thức giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục hành chính, giải quyết TCĐĐ theo thủ tục TTDS và giải quyết TCĐĐ tại UBND cấp xã. Đây là những phương thức chủ yếu mà người sử dụng đất lựa chọn để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

#### ***2.3.1 Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và theo thủ tục hành chính***

Ở nước ta đang tồn tại hai phương thức giải quyết TCHC chính thức và hiệu quả nhất để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất. Một là giải quyết TCHC bằng thủ tục hành chính thông qua việc giải quyết khiếu nại về đất đai. Hai là giải quyết TCHC bằng thủ tục TTHC thông qua việc khởi kiện vụ án hành chính.

Phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính ở nước ta được thực hiện thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai. Mô hình giải quyết tranh chấp này được thiết kế nhằm mục đích tạo cơ hội tự xem xét cho chính cơ quan, cá nhân bị khiếu nại; để CQHCCN về đất đai và người có thẩm quyền đánh giá lại các QĐHC, HVHC mà mình đã ban hành hoặc thực hiện để giải quyết nó một cách linh hoạt, hiệu quả, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất theo tinh thần Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân<sup>29</sup>. Như vậy, “*giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là việc cơ quan hành chính, người có thẩm quyền thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính do pháp luật quy định đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai của chủ thể có thẩm quyền khi người sử dụng đất có căn cứ cho rằng các quyết định hành chính, tranh chấp hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình*”.

Giữa các phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay có mối liên hệ mật thiết với nhau. Mối quan hệ này thể hiện ở những nội dung sau:

*Thứ nhất*, việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính có thể chuyển hóa thành giải quyết tranh chấp theo thủ tục TTHC. Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính hay theo thủ tục TTHC chỉ phát sinh khi có yêu cầu giải quyết tranh chấp hợp pháp của đối tượng quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Đó là những người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất. Các đương sự có quyền lựa chọn sử dụng phương thức khiếu nại hoặc khởi kiện. Do đó, người khiếu nại hoàn toàn có thể trở thành người khởi kiện và ngược lại; việc giải quyết TCHC theo thủ tục hành chính có thể chuyển hóa sang giải quyết theo thủ tục TTHC tùy thuộc vào quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

*Thứ hai*, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là cơ sở cung cấp tài liệu, chứng cứ cho việc giải quyết tranh chấp này theo thủ tục TTHC. Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính hay theo thủ tục TTHC đều là hoạt động áp dụng pháp luật rất phức tạp. Các chủ thể có thẩm quyền

<sup>29</sup> Võ Phan Lê Nguyên (2018), “Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai”, Luận án tiến sĩ, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh, tr.72

đều phải căn cứ vào quy định của pháp luật đất đai và đặc thù của hoạt động QLHCNN về đất đai để giải quyết tranh chấp. Vì vậy, trong quá trình giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, Tòa án rất cần sự phối hợp và trách nhiệm công vụ của cơ quan QLHCNN về đất đai, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong việc cung cấp các tài liệu, chứng cứ, chứng minh việc thực thi QLHCNN. Đồng thời, trong trường hợp Tòa án chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện thì người bị kiện trong vụ án, phải thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật như: ban hành QĐHC mới thay thế quyết định bị Tòa án hủy bỏ; chấm dứt HVHC trái pháp luật hoặc phải thực hiện hành vi hành chính theo phán quyết của Tòa án tuyên; xử lý trách nhiệm của người có QĐHC, HVHC bị Tòa án tuyên không hợp pháp... Do đó, ý thức pháp luật và trách nhiệm phối hợp của các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thi hành các phán quyết giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC của TAND.

*Thứ ba*, hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai sẽ tác động trực tiếp đến số lượng vụ việc phải giải quyết theo thủ tục TTHC. Trước hết, khiếu nại là phương thức tiền đề để người sử dụng đất thực hiện khởi kiện vụ án hành chính. Trong thực tiễn cho thấy, người sử dụng đất thường có xu hướng lựa chọn phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính trước, giải quyết theo thủ tục TTHC sau. Do đã thực hiện việc khiếu nại nên cá nhân, tổ chức có quyền, lợi ích bị xâm phạm bởi QĐHC, HVHC đã có những chuẩn bị cần thiết về mặt tâm lí, thời gian, chứng cứ, họ sẽ không mất quá nhiều thời gian để quyết định khởi kiện vụ án hành chính sau khi yêu cầu bảo vệ quyền, lợi ích này của họ không được thỏa mãn bằng phương thức giải quyết khiếu nại<sup>30</sup>. Từ đó, có thể thấy, kết quả giải quyết khiếu nại tác động trực tiếp đến việc phát sinh yêu cầu giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC. Trong trường hợp giải quyết khiếu nại chưa bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất thì họ có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Và quyết định giải quyết khiếu nại là một trong những đối tượng mà Tòa án phải xem xét khi giải quyết tranh chấp. Do đó, nếu chủ thể QLHCNN về đất đai giải quyết hiệu quả các TCHC

<sup>30</sup> Nguyễn Thị Thủy (2019), “Khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính trong tương quan so sánh”, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 7, tr. 35



trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính thì sẽ giảm thiểu được số lượng các tranh chấp phải đưa ra giải quyết tại Tòa án.

Ở Việt Nam, trong thời điểm hiện tại, khiếu nại vẫn là con đường mà đa số người sử dụng đất lựa chọn để giải quyết TCHC về đất đai. Điều này dường như không giống xu hướng chung của các nước phát triển. Ở các quốc gia phát triển, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC luôn lựa chọn tối ưu của người sử dụng đất. Bởi với thủ tục tố tụng, người sử dụng đất có nhiều thiết chế để tự bảo vệ mình: có thủ tục tranh tụng chặt chẽ, có sự hiện diện của luật sư, người giám định, người làm chứng,... Người sử dụng đất có thể có vị thế bình đẳng với người bị kiện và thậm chí là người ở giữa đưa ra phán quyết. Do đó, ở nhiều quốc gia trên thế giới, hầu hết TCHC trong lĩnh vực đất đai sẽ được giải quyết bằng con đường tư pháp<sup>31</sup>.

### ***2.3.2 Mối quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng dân sự***

Giải quyết TCĐĐ theo thủ tục TTDS là việc Tòa án áp dụng quy định pháp luật để giải quyết những bất đồng, mâu thuẫn giữa các cá nhân, tổ chức được Nhà nước trao quyền thực hiện các quyền sử dụng, khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ đất và thực hiện các giao dịch liên quan đến quyền sử dụng đất. Các TCĐĐ thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo thủ tục TTDS thường thuộc các quan hệ tranh chấp sau: xác định chủ thể có QSĐĐ; tranh chấp liên quan đến các giao dịch về QSĐĐ (chuyển nhượng, chuyển đổi, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSĐĐ,...); tranh chấp thừa kế QSĐĐ và tranh chấp về tài sản gắn liền với QSĐĐ. Các tranh chấp trong lĩnh vực đất đai diễn ra phổ biến và phức tạp. Trong nhiều vụ việc, các đương sự vừa có yêu cầu giải quyết TCĐĐ, vừa có yêu cầu giải quyết TCHC (yêu cầu giải quyết tranh chấp QSĐĐ vừa có yêu cầu hủy quyết định cấp giấy chứng nhận QSĐĐ,...). Khi Tòa án thụ lý yêu cầu khởi kiện của đương sự, trước tiên phải xác định dạng tranh chấp để xem xét đương sự có quyền khởi kiện theo thủ tục TTHC hay TTDS. Do việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC và giải quyết TCĐĐ theo thủ tục TTDS có mối liên hệ chặt chẽ nên việc phân định rõ hai

<sup>31</sup> PGS.TS Nguyễn Hoàng Anh (2021), “Bàn về mối quan hệ và hiệu quả của các cơ chế giải quyết tranh chấp đất đai ở Việt Nam hiện nay”, Kỷ yếu hội thảo “Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc sửa đổi Luật Đất đai năm 2013”, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, tr.130.

phương thức giải quyết tranh chấp này rất quan trọng, là cơ sở để Tòa án xác định trình tự, thủ tục và đường lối giải quyết tranh chấp chính xác, khách quan, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự.

Trong giải quyết TCĐĐ theo thủ tục TTDS, Tòa án có thẩm quyền hủy quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức<sup>32</sup>. Theo đó, Bộ luật TTDS năm 2015 quy định dẫn chiếu thống nhất theo nguyên tắc: *“Thẩm quyền của cấp Tòa án giải quyết vụ việc dân sự trong trường hợp có xem xét việc hủy quyết định cá biệt quy định tại khoản 1 Điều 34 được xác định theo quy định tương ứng của Luật tổ tụng hành chính về thẩm quyền của Tòa án nhân dân cấp huyện, Tòa án nhân dân cấp tỉnh”*. Bên cạnh đó, Công văn số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2018 của TAND tối cao về giải đáp một số vấn đề về TTHC đã ghi nhận cách thức xử lý trong trường hợp yêu cầu giải quyết yêu cầu về hành chính trong vụ án dân sự<sup>33</sup>. Theo hướng dẫn này, chỉ quy định việc giải quyết TCĐĐ (quan hệ pháp luật dân sự) và hủy giấy chứng nhận QSDĐ (quan hệ pháp luật hành chính) trong cùng một vụ án bằng thủ tục TTDS chứ không có quy định giải quyết trong cùng một vụ án theo thủ tục TTHC. Như vậy, thẩm quyền giải quyết TCHC về đất đai có yêu cầu về dân sự theo thủ tục TTHC hẹp hơn so với giải quyết TCĐĐ có liên quan đến yêu cầu hủy QĐHC trong vụ án dân sự theo thủ tục TTHC<sup>34</sup>.

Trong giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC, Tòa án cũng có thẩm quyền xem xét đến yêu cầu bồi thường thiệt hại về dân sự<sup>35</sup>. Và việc giải quyết theo thủ tục TTHC vẫn là phương thức chủ yếu để tháo gỡ những mâu thuẫn giữa người sử dụng đất với chủ thể QLHCNN về đất đai. Bởi lẽ, đối với vụ việc vừa có yêu cầu hủy Giấy chứng nhận QSDĐ và các QĐHC hoặc HVHC có liên quan, vừa có yêu cầu giải quyết TCĐĐ liên quan đến Giấy chứng nhận QSDĐ thì đương sự không thể rút đơn khởi kiện vụ án hành chính để chỉ khởi kiện vụ án dân sự.

<sup>32</sup> Khoản 1 Điều 34 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015

<sup>33</sup> Mục 3, 4 Công văn số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2018 của TAND tối cao về giải đáp một số vấn đề về TTHC

<sup>34</sup> Nguyễn Minh Hằng, Vũ Quang Huy (2019), “Ranh giới giữa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và tố tụng dân sự”, Tạp chí Kiểm sát, số 14, tr. 41

<sup>35</sup> Khoản 1 Điều 7 Luật Tố tụng hành chính năm 2015

### ***2.3.3 Mỗi quan hệ giữa giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và giải quyết tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã***

Giải quyết TCĐĐ tại UBND cấp xã là một nội dung quản lý nhà nước được quy định tại Luật Đất đai năm 2013. Đây được xem là cơ chế hữu hiệu, góp phần hạn chế việc các bên tranh chấp khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết, phù hợp với chức năng quản lý nhà nước về đất đai của cấp hành chính cơ sở, trực tiếp nắm tình hình sử dụng đất của các bên tranh chấp.

Giải quyết TCĐĐ tại UBND cấp xã được thực hiện chủ yếu trên cơ sở tự nguyện của các bên tranh chấp<sup>36</sup>. Tuy nhiên, đối với tranh chấp ai là người có QSDĐ thì hòa giải tại UBND cấp xã là thủ tục bắt buộc, là điều kiện để Tòa án thụ lý vụ án dân sự<sup>37</sup>. Việc giải quyết TCĐĐ tại UBND cấp xã có thể làm phát sinh quan hệ giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC, cụ thể trong 02 trường hợp sau:

Trường hợp 01: Các bên tranh chấp đã lựa chọn giải quyết TCĐĐ tại UBND cấp xã thì vẫn có quyền khởi kiện vụ án hành chính để giải quyết theo quy định của Luật TTHC. Ở đây, Quyết định giải quyết TCĐĐ của UBND cấp xã được coi là QĐHC thuộc đối tượng giải quyết của Tòa án theo Điều 30 Luật TTHC, Tòa án sẽ xem xét tính hợp pháp của hoạt động giải quyết TCĐĐ (tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của QĐHC; về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành; thời hiệu, thời hạn ban hành;...).

Trường hợp 02: Các đương sự không có Giấy chứng nhận QSDĐ hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 và yêu cầu hòa giải tại UBND cấp xã nhưng hết thời hạn do pháp luật quy định vẫn không được giải quyết thì có thể khởi kiện vụ án hành chính để giải quyết theo thủ tục TTHC. Trong trường hợp này, HVHC (hành vi không giải quyết TCĐĐ) thuộc đối tượng giải quyết của Tòa án theo Điều 30 Luật TTHC.

Như vậy, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất được pháp luật Việt Nam quy định

<sup>36</sup> Khoản 2 Điều 202 Luật Đất đai năm 2013 quy định “các bên tranh chấp không hòa giải được thì gửi đơn đến UBND cấp xã nơi có tranh chấp để hòa giải”.

<sup>37</sup> Khoản 2 Điều 3 Nghị Quyết 04/2017/NQ-HĐTP ngày 05/5/2017 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án

hiện nay có mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau. Pháp luật đồng thời quy định nhiều phương thức giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai nhằm bảo đảm quyền tự do lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp của người sử dụng đất. Tuy nhiên, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC được xem là sự lựa chọn tối ưu, hữu hiệu nhất khi cá nhân, tổ chức đã sử dụng các phương thức giải quyết tranh chấp khác mà không thành công.

#### **2.4 Nội dung pháp luật về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.**

Pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là tổng thể các quy định pháp luật mà Tòa án phải áp dụng để xem xét, đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong quản lý nhà nước về đất đai và đưa ra phán quyết giải quyết tranh chấp đảm bảo quyền và lợi ích của cơ quan, cá nhân, tổ chức. Pháp luật điều chỉnh vấn đề này bao gồm các nội dung cơ bản dưới đây:

##### **2.4.1 Đối tượng giải quyết tranh chấp**

Về cơ bản, Tòa án ở hầu hết các quốc gia đều có thẩm quyền xem xét và giải quyết các TCHC đất đai liên quan đến QĐHC và HVHC. Phạm vi thẩm quyền loại việc cũng có giới hạn không giống nhau theo luật pháp của các nước trên thế giới. Pháp luật Việt Nam và rất nhiều quốc gia (như Trung Quốc, Đức,...) các nước đều ghi nhận Tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các QĐHC cá biệt vì lý do QĐHC quy phạm (văn bản quy phạm pháp luật) không xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức nên họ không có quyền khởi kiện. Tuy nhiên, pháp luật một số nước cho phép Tòa án xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật trong quá trình giải quyết TCHC đất đai. Điển hình như ở Pháp cho phép công dân khởi kiện trực tiếp một văn bản quy phạm pháp luật vì cho rằng toà án hành chính có nhiệm vụ bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động QLHCN, do vậy, mọi văn bản pháp luật đều có thể bị kiện ra trước Toà án hành chính<sup>38</sup>. Tòa án hành chính Pháp có thể xem xét tính hợp pháp của các quy phạm pháp luật hành chính về đất đai, đó là những quyết định của chính quyền địa phương đến các Nghị định được ban hành bởi Tổng thống, ngoại trừ những văn bản đặc biệt của Chính phủ.

<sup>38</sup> Martine Lombard và Gilles Dumont (2007), “Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp”, Nhà xuất bản Tư pháp, tr.142

### 2.4.2 Thẩm quyền giải quyết tranh chấp

Thẩm quyền giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là phạm vi quyền lực nhà nước được trao cho Tòa án, với nội dung là những quyền hạn cụ thể do pháp luật quy định, cho phép Tòa án tiến hành các hoạt động tố tụng nhằm đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong QLNN về đất đai bị kiện. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC thể hiện qua các phương diện sau: phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp của Tòa án theo cấp lãnh thổ và quyền hạn của Tòa án trong giải quyết TCHC về đất đai.

*Thứ nhất, về phân định thẩm quyền giải quyết TCHC đất đai của Tòa án theo cấp lãnh thổ*

Thẩm quyền giải quyết TCHC về đất đai của Tòa án ở Việt Nam và hầu hết các quốc gia khác được quy định theo một trong hai phương pháp: định lượng hoặc định tính. Nếu sử dụng phương pháp định lượng, thẩm quyền này được quy định bằng cách liệt kê những TCHC mà mỗi cấp tòa án có trách nhiệm giải quyết. Chẳng hạn, Điều 31 Luật TTHC năm 2015 liệt kê 03 loại TCHC thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND cấp huyện. Nếu sử dụng phương pháp định tính, pháp luật quy định những dấu hiệu chung có tính nguyên tắc để xác định thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án. Ví dụ, Khoản 1 điều 40 Luật tòa án hành chính năm 1960 của Cộng hòa Liên bang Đức quy định *“khiếu kiện tới tòa án hành chính được áp dụng đối với tất cả các tranh chấp về luật công không có bản chất hiến định nếu các tranh chấp không thuộc thẩm quyền của một tòa án khác theo quy định của pháp luật liên bang. Các tranh chấp luật công trong lĩnh vực pháp luật đất đai cũng có thể được giao cho một tòa án khác theo pháp luật đất đai.”*<sup>39</sup>. Điều 12 Luật Kiện tụng hành chính năm 1962 của Nhật Bản quy định *“Tòa án có thẩm quyền giải quyết là tòa án nơi mà cơ quan hành chính bị kiện có trụ sở nơi tồn tại bất động sản hoặc cơ quan hành chính bị kiện phải có vị trí thấp hơn”*<sup>40</sup>.

Bên cạnh đó, một số quốc gia quy định Tòa án hành chính tối cao/ Tòa hành chính tối cao có thẩm quyền xem xét QĐHC, HVHC của cấp trung ương (Chính phủ, Bộ, Tổng thống). Ví dụ như Thụy Điển, trong một số trường hợp nhất định, Tòa án hành

<sup>39</sup> GS.TS.Franz Reimer (2011), “Pháp điển hóa, kiểm soát, châu Âu hóa: hiện trạng của Luật hành chính Đức”, Tạp chí Luật học, số 09, tr.3-8

<sup>40</sup> ThS. Phạm Hồng Quang (2005), “Luật Kiện tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách tố tụng hành chính ở Nhật Bản hiện nay”, Tạp chí Luật học, số 03, tr.71

chính tối cao/ Tòa hành chính tối cao xem xét tính hợp pháp của các quyết định của Chính phủ (legal review - rule of law); hoặc xét xử sơ thẩm cũng là chung thẩm đối với các quyết định của Chính phủ và Bộ, như Phần Lan; hoặc xem xét các quyết định kể cả quyết định quy phạm của Bộ trưởng, của Tổng thống như ở Pháp. Việc quy định như vậy đảm bảo tính hợp lý về mặt thẩm quyền, cũng như đảm bảo cho việc xem xét lại các QĐHC, HVHC của cơ quan trung ương hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức thi hành các phán quyết của Tòa án<sup>41</sup>.

Tuy nhiên, dù theo mô hình tổ chức nào thì các quốc gia đều đảm bảo việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo cơ chế tư pháp phải đảm bảo tính công bằng, độc lập và không thiên vị với các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Điều này thể hiện rất rõ trong cách thức tổ chức Tòa án không phụ thuộc vào các đơn vị hành chính lãnh thổ. Ở Pháp, Tòa án tư pháp xét xử dân sự có 471 Tòa án sơ thẩm thẩm, 35 Tòa án phúc thẩm nhưng chỉ có 33 Tòa án hành chính sơ thẩm và 8 Tòa án phúc thẩm (trung bình 3 tỉnh mới có một TAHC sơ thẩm). Hay ở Nhật, chỉ một số tòa quận như Tokyo, Osaka, Nagoya, Yokohama, Saitama, Chiba, Kyoto và Kobe có thêm phân tòa đặc biệt chuyên giải quyết các TCHC. Đặc biệt, ở Australia, đối với tranh chấp giữa người dân và chính quyền trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai được đưa ra tòa án chuyên trách về đất đai để giải quyết. Tòa án đất đai Queensland (Australia) được thành lập từ năm 1897, và được tổ chức, hoạt động theo Luật Tòa án đất đai năm 2000 (Land Court Act 2000). Tòa án đất đai Queensland có thẩm quyền giải quyết TCHC trong ba lĩnh vực: thu hồi đất (ví dụ như thu hồi đất làm đường, xây dựng đập, trường học và công viên quốc gia,...); định giá để bồi thường, cho thuê và thu thuế; các vấn đề liên quan đến khai thác mỏ. Điều này góp phần đảm bảo tính độc lập của hệ thống Tòa án; giúp Tòa án không bị ảnh hưởng, tác động của chính quyền địa phương khi giải quyết các TCHC về đất đai. Trong khi đó ở Việt Nam hiện nay, tòa hành chính được thành lập ở tất cả các TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Điều này dẫn đến hạn chế: một là, Tòa hành chính ở một số tỉnh có rất ít vụ tranh chấp cần giải quyết; hai là, chính quyền địa phương có thể can thiệp vào hoạt động giải quyết TCHC của Tòa án.

*Thứ hai, quyền hạn của Tòa án trong giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC*

<sup>41</sup> Lê Thương Huyền (2020), “Pháp luật tổ tụng hành chính một số nước trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam”, Tạp chí điện tử pháp lý, <https://phaply.net.vn/phap-luat-to-tung-hanh-chinh-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-va-goi-mo-cho-viet-nam-a216495.html>

Quyền hạn của Tòa án trong giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC là khả năng sử dụng quyền lực nhà nước của Tòa án theo quy định pháp luật để đưa ra phán quyết giải quyết TCHC. Đây vừa là quyền, vừa là nhiệm vụ và trách nhiệm của Tòa án. Tòa án chỉ được thực hiện những quyền hạn này theo quy định pháp luật TTHC, không được tự ý thu hẹp, mở rộng, thay đổi hay từ chối những quyền hạn đã được pháp luật quy định. Pháp luật của nhiều quốc gia chủ yếu quy định Tòa án có quyền hạn đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Theo đó, khi giải quyết TCHC, tất cả các tòa án đều xem xét tính hợp pháp (“legitimacy” review) của QĐHC, HVHC. Ở nhiều quốc gia, khi giải quyết TCHC, Tòa án chỉ có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC mà không có quyền kiểm tra tính hợp lý của chúng (như Việt Nam, Australia,...). Tuy nhiên, một số quốc gia cũng cho phép Tòa án xem xét tính hợp lý (“rationality” review). Điển hình cho trường hợp này là tại Trung Quốc. Luật tổ tụng hành chính Trung Quốc chia thành 02 cách thức xem xét QĐHC: xem xét tính hợp pháp (“legitimacy” review) là chủ yếu; và xem xét tính hợp lý (“rationality” review) được sử dụng trong một số trường hợp ngoại lệ. Khi xem xét tính hợp lý, Tòa án xác định xem liệu có bất kỳ sự lạm dụng quyền lực nào hay không, hoặc các chế tài hành chính rõ ràng là không công bằng hay không<sup>42</sup>. Hay trong một số trường hợp, tòa án hành chính Pháp có thể xem xét các quyết định hay hành vi bị kiện có vượt quá giới hạn của quyền tự định đoạt trong quản lý hành chính hay không. Ở Anh, Tòa án cũng xem xét tính hợp lý của QĐHC, HVHC bị kiện. Theo đó, một quyết định được coi là không hợp lý nếu nó “thiếu tính logic hay vi phạm các tiêu chuẩn đạo đức”<sup>43</sup>.

Bên cạnh đó, về nguyên tắc, Tòa án không có quyền ra một QĐHC hay thực hiện một HVHC thay thế cho cơ quan quản lý mà chỉ có quyền phán quyết và yêu cầu cơ quan này ra quyết định hay thực hiện hành vi phù hợp với pháp luật. Nhiều quốc gia đã kết hợp những hệ thống phân loại phổ biến, phân chia các phán quyết thành các loại (1) có tính chất tuyên bố, (2) có tính chất hình thành hoặc (3) có tính chất yêu cầu

<sup>42</sup> OECD (2009), “OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009: Defining the Boundary between the Market and the State”, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-china-2009\\_9789264059429-en#page109](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-china-2009_9789264059429-en#page109)

<sup>43</sup> Tiêu chuẩn này còn được gọi là “Wednesbury Unreasonableness”, sau khi có án lệ Associated provincial picture houses Ltd vs Wednesbury Corporation - Nguyễn Đức Hiếu, Cao Việt Hoàng, Hủy quyết định hành chính các biệt trong pháp luật Anh Quốc: Một số vấn đề lý luận và quy định (Phần I) [http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676686/27677461?p\\_page\\_id=27677461&pers\\_id=28346379&folder\\_id=&item\\_id=111388122&p\\_details=1](http://hvta.toaan.gov.vn/portal/page/portal/hvta/27676686/27677461?p_page_id=27677461&pers_id=28346379&folder_id=&item_id=111388122&p_details=1)

thực hiện. Những phán quyết này đi đến kết luận là (1) hủy bỏ hoặc khẳng định một HVHC, (2) tuyên bố tồn tại hoặc không tồn tại một quan hệ pháp lý, hoặc (3) hướng dẫn hành động. Như vậy, phán quyết của Tòa án có thể chỉ dẫn CQHCCNN hành động hoặc có tính chất đưa ra yêu cầu thực thi<sup>44</sup>. Hình thức tập trung nhất thể hiện ở việc Tòa án có thể ban hành phán quyết thay thế QĐHC hoặc hành động hành chính về áp dụng chế tài, điển hình là Hoa Kỳ. Ở Hoa Kỳ, Tòa án có thể đưa ra phán quyết mà nội dung là kiến nghị hoặc ban hành các QĐHC trực tiếp giải quyết các công việc phát sinh<sup>45</sup>. Sở dĩ, thẩm phán hành chính được trao thẩm quyền này vì họ là chuyên gia không chỉ hiểu biết về mặt pháp luật, mà còn am hiểu kiến thức và có kinh nghiệm xử lý các vấn đề quản lý hành chính nên họ hoàn toàn có khả năng ban hành QĐHC hoặc đưa ra cách thức giải quyết đối với vấn đề đang tranh chấp. Hình thức giảm nhẹ hơn là phán quyết của Tòa án có tính chất đưa ra yêu cầu thực thi. Theo đó, Tòa án có thể thiết lập một quan hệ pháp lý và áp đặt hành động hành chính cụ thể. Chẳng hạn như tại Pháp, Tòa án thường tuyên cụ thể trách nhiệm thi hành, các biện pháp bảo đảm thi hành và các lệnh buộc thi hành<sup>46</sup>. Ở Việt Nam, quyền hạn của Tòa án trong giải quyết TCHC được thiết kế theo nguyên tắc đảm bảo sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước, tài phán hành chính không lấn sang hoạt động quản lý. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 đã có bước tiến nhất định trong quy định về thẩm quyền của Tòa án. Điều 193 của Luật TTHC năm 2015 đã lần đầu quy định tòa án có quyền kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy, và báo cáo đề Chánh án Tòa án có văn bản yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính liên quan đến QĐHC, HVHC bị khởi kiện.

#### ***2.4.3 Thủ tục giải quyết tranh chấp***

Thủ tục giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai là trình tự và cách thức mà Tòa án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong quản lý nhà nước về đất đai theo quy định pháp luật.

<sup>44</sup> Vũ Thị Hằng (2016), “Kinh nghiệm thi hành án hành chính của một số nước trên thế giới và khả năng áp dụng tại Việt Nam”, Đề tài khoa học, Bộ Tư pháp, Hà Nội, tr.43

<sup>45</sup> Nguyễn Văn Quang (2010), “Giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ”, Tạp chí Luật học, số 12, tr.29

<sup>46</sup> Martine Lombard, Gilles Dumont (2007), “Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp”, NXB. Tư pháp, Hà Nội, tr.671-672



Xuất phát từ “*nhận thức rằng trong nhà nước pháp quyền, mọi người không phân biệt người dân hay quan chức nhà nước, đều được đối xử bình đẳng trước pháp luật nên không có sự khác biệt nào về bản chất và phương thức giải quyết tranh chấp dân sự và tranh chấp hành chính*”<sup>47</sup> nên Vương quốc Anh, Australia và một số quốc gia khác theo hệ thống thông luật đã áp dụng thủ tục tố tụng dân sự để thực hiện giải quyết TCHC. Ngược lại, xuất phát từ đặc thù của các TCHC phát sinh giữa chủ thể có sự bất bình đẳng về ý chí nên Việt Nam cũng như một số quốc gia khác (cụ thể là Đức, Trung Quốc, Nhật Bản,...) cho rằng các tranh chấp này cần được giải quyết theo một thủ tục tư pháp riêng – thủ tục TTHC<sup>48</sup> và được điều chỉnh bởi một văn bản quy phạm pháp luật chuyên biệt như: Luật tố tụng hành chính năm 2015 của Việt Nam, Luật Tòa án hành chính năm 1960 của Cộng hòa Liên bang Đức, Luật Tranh tụng hành chính năm 1989 của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Luật Kiện tụng hành chính năm 1962 của Nhật Bản,...

Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC có đối tượng giải quyết là QĐHC, HVHC của CQHCCNN nên có một số yêu cầu đặc thù cần được đề cao để đảm bảo công lý, hiệu lực, hiệu quả trong các phán quyết của Tòa án. Đó là đảm bảo tính vô tư và độc lập trong giải quyết TCHC; đảm bảo xét xử nhanh chóng, kịp thời; bảo đảm vai trò chủ động của tòa án trong điều tra và thu thập chứng cứ<sup>49</sup>.

#### ***2.4.4 Căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai***

Việc đánh giá chính xác tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai sẽ là cơ sở để tòa án đưa ra phán quyết giải quyết TCHC một cách đúng đắn, khách quan. Trên cơ sở xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, Tòa án quyết định việc bác đơn khởi kiện và giữ nguyên nội dung QĐHC, HVHC nếu không có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC đó là bất hợp pháp hoặc sẽ hủy bỏ một phần/ toàn bộ QĐHC, HVHC nếu có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC đó là bất hợp pháp.

<sup>47</sup> Nguyễn Văn Quang (2010), “Mô hình giải quyết khiếu kiện hành chính của Vương quốc Anh”, Tạp chí Luật học, số 7, tr.66

<sup>48</sup> Phạm Hồng Quang (2005), “Tài phán hành chính theo quan niệm của một số nước trên thế giới”, Tạp chí Luật học, số 1, tr.72

<sup>49</sup> Nguyễn Hoàng Anh (2022), “Quy trình chuẩn trong tố tụng hành chính ở một số quốc gia trên thế giới và ở Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 06(454), tháng 3/2022, tr.41

Theo pháp luật Trung Quốc, việc xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC được xác định trên những căn cứ sau: liệu các chứng cứ có đáng tin cậy và đầy đủ hay không; việc áp dụng pháp luật có đúng hay không; có vi phạm thủ tục mà pháp luật quy định hay không; có bất kỳ sự chậm trễ nào trong việc thực hiện các nghĩa vụ hợp pháp hay không<sup>50</sup>. Các yêu cầu đối với QĐHC, HVHC để từ đó thẩm phán xem xét phán quyết về tính hợp pháp theo pháp luật Pháp gồm bốn tiêu chí: có được quy định trong luật không (inexistence); có đúng thẩm quyền không (incompetence); có đúng hình thức, trình tự pháp luật quy định không (form or procedure); có theo các quy định luật nội dung không (violation of substance law). Trong khi đó, Luật Thủ tục hành chính Đức xác định một QĐHC, HVHC được coi là trái pháp luật khi có các dấu hiệu sau: được ban hành do sự gian dối, lừa đảo hoặc qua đe dọa hoặc hối lộ, hoặc đơn giản là do cơ quan ban hành quyết định không đủ thông tin hoặc thông tin không chính xác; được ban hành trái thẩm quyền, vượt quá thẩm quyền; nội dung của quyết định đòi hỏi phải thực hiện một việc trái pháp luật có thể dẫn đến vi phạm pháp luật hình sự hoặc VPHC, hoặc vi phạm nghiêm trọng về trình tự, thủ tục ban hành theo quy định của pháp luật ảnh hưởng đến việc quyết định của sự việc; và không đảm bảo tính khả thi<sup>51</sup>.

Như vậy, về cơ bản, việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC cần xem xét ở những khía cạnh sau: QĐHC, HVHC phải do chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật ban hành; nội dung QĐHC, HVHC phù hợp với quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở để ban hành ra nó; QĐHC, HVHC được ban hành theo trình tự, thủ tục và có hình thức phù hợp với quy định của pháp luật.

### **2.5 Các yếu tố tác động đến giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính**

Hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam bị tác động bởi nhiều yếu tố khác nhau, cụ thể là:

<sup>50</sup> OECD (2009), “OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009: Defining the Boundary between the Market and the State”, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-china-2009\\_9789264059429-en#page106](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-china-2009_9789264059429-en#page106)

<sup>51</sup> Vụ Pháp luật Hình sự - hành chính (2015), “Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về ban hành quyết định hành chính”, Bộ Tư pháp, Hà Nội, tr.12,25

### 2.5.1 Yếu tố chính trị

Hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai thuộc nhóm hoạt động thực thi quyền lực nhà nước, chịu ảnh hưởng rất lớn từ yếu tố chính trị.

*Thứ nhất, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực đất đai có tác động trực tiếp đến việc giải quyết tranh chấp theo thủ tục tố tụng hành chính.*

Từ khi mới thành lập (ngày 30/02/1930), Đảng ta luôn quan tâm đến vấn đề ruộng đất và coi việc giải quyết vấn đề đất đai là một nội dung quan trọng của cách mạng dân tộc, dân chủ. Trong Luận cương chính trị năm 1930 đã xác định rõ “*Quyền sở hữu ruộng đất thuộc về chính phủ công nông*”. Chính cương văn tắt của Đảng cũng khẳng định “*Thâu hết ruộng đất của đế quốc chủ nghĩa làm của công chia cho dân cày nghèo*”. Quan điểm thu hồi hết ruộng đất của đế quốc, phong kiến làm của công, thực hiện quyền ruộng đất về nhà nước là tiền đề để xây dựng chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai sau này. Sau Cách mạng tháng 8/1945, chính quyền nhân dân tuyên bố bãi bỏ các luật lệ về ruộng đất của chế độ cũ. Năm 1953, thực hiện khẩu hiệu “*Người cày có ruộng*”, Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa thông qua Luật cải cách ruộng đất, tịch thu ruộng đất của địa chủ, phong kiến, cường hào,... chia cho nông dân. Trên cơ sở đó, Hiến pháp 1959 quy định “*Nhà nước chiếu theo pháp luật bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân...*”<sup>52</sup>. Những năm 1960, miền Bắc thực hiện phong trào “hợp tác hóa” vận động nông dân đóng góp ruộng đất và tư liệu sản xuất khác để làm ăn tập thể trong các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai ở nước ta chính thức được xác lập từ Hiến pháp năm 1980<sup>53</sup>. Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai tiếp tục khẳng định qua các bản Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, năm 2003 và năm 2013. Sự thay đổi về hình thức sở hữu đất đai qua các thời kì làm phát sinh nhiều TCHC về đất đai, đặc biệt là tranh chấp đòi lại đất mà CQHCCN đã giao cho người khác sử dụng và yêu cầu Tòa án hủy việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ của CQHCCN.

Chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai là vấn đề được đặt ra ở nước ta từ Hiến pháp năm 1980 đến nay. Việt Nam đang đối mặt với nhiều khó khăn trong nhận thức

<sup>52</sup> Điều 14 Hiến pháp năm 1959

<sup>53</sup> Điều 19,20 Hiến pháp năm 1980

về quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai<sup>54</sup>. Điều này thể hiện rõ quan điểm về quyền sở hữu đất đai của người dân. Người dân với tư cách là người sử dụng đất luôn nhận thức mảnh đất là tài sản thuộc sở hữu của mình, bởi họ không chỉ khai thác, hưởng lợi từ đất đai mà thực tế vẫn có thể chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế nó một cách tương đối tự do. Bên cạnh đó, quy định về phương thức thực hiện chế độ sở hữu toàn dân về đất đai theo pháp luật hiện hành chưa phản ánh đúng bản chất của quan hệ sở hữu, quan hệ dân sự đan xen với quan hệ hành chính mang tính quyền lực - phục tùng dẫn đến tính độc quyền và lạm quyền trong quá trình QLHCNN về đất đai<sup>55</sup>. Quá trình thực hiện quyền sở hữu toàn dân đối với đất đai không phải thông qua con đường dân sự mà được thực hiện thông qua cơ chế đại diện với nhiều tầng cấp, phương thức thực hiện đa dạng, đan xen các yếu tố chính trị, quyền lực công cộng và tài sản<sup>56</sup>. Theo quy định, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, Nhà nước quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; mục đích sử dụng đất; hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; thu hồi, trưng dụng đất; quyết định giá đất, các chính sách tài chính về đất đai; quyết định trao QSDĐ cho người sử dụng đất; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất<sup>57</sup>. Vì vậy, nếu cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền nhận thức không đúng bản chất chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, lạm dụng quyền lực nhà nước xâm hại QSDĐ của người dân, sẽ dẫn đến tình trạng gia tăng TCHC trong lĩnh vực này.

*Thứ hai, hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính của Tòa án nhân dân chịu sự lãnh đạo của Đảng.*

Sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống TAND thông qua các Nghị quyết, văn kiện và kết luận của Bộ chính trị về chiến lược cải cách tư pháp. Điển hình như, việc thực hiện nguyên tắc tranh tụng với tư cách là khâu đột phá của cải cách tư pháp theo tinh thần chỉ đạo của Đảng trong Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 02/01/2002: “*việc phán quyết của Tòa án phải căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa*” và tiếp tục được nhấn mạnh trong Nghị quyết số 49-NQ/TW về hoạt động tố tụng và cải cách tư

<sup>54</sup> Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp (2019), “Các yếu tố tác động đến giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên”, Tạp chí Luật học, số 9, tr.38

<sup>55</sup> Võ Phan Lê Nguyên (2018), “Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai”, Luận án tiến sĩ, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh, tr.66

<sup>56</sup> Phạm Văn Võ (2012), “Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai”, NXB. Lao động, Hà Nội, tr.109

<sup>57</sup> Điều 4 và Điều 13 Luật Đất đai năm 2013

pháp "nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp, chất lượng tranh tụng tại tất cả các phiên tòa..." đã tạo cơ sở đảm bảo tính dân chủ và sự bình đẳng giữa các đương sự trong vụ án hành chính, đảm bảo được quy trình tố tụng chặt chẽ, hợp lí, phát huy vai trò tranh tụng và trách nhiệm của Hội đồng xét xử trong việc ra phán quyết làm sáng tỏ bản chất các vụ tranh chấp. Nghị quyết 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới cũng xác định mục tiêu cụ thể đến năm 2030 là "hoàn thành cơ bản việc xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân", với nhiều nhiệm vụ cụ thể như "hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến tư pháp, bảo đảm tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân"; "xây dựng chế định tố tụng tư pháp lấy xét xử là trung tâm, tranh tụng là đột phá"; "áp dụng hiệu quả thủ tục tố tụng tư pháp rút gọn; kết hợp các phương thức phi tố tụng tư pháp với các phương thức tố tụng tư pháp";... Đây là cơ sở định hướng cho hoạt động giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng.

### **2.5.2 Yếu tố kinh tế – xã hội**

Bên cạnh yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế - xã hội cũng có sự tác động lớn đến hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

*Thứ nhất, yếu tố kinh tế – xã hội mà đặc biệt là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã tác động sâu sắc đến tình hình tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai và hoạt động giải quyết tranh chấp này theo thủ tục tố tụng hành chính.*

Việt Nam đã và đang thực hiện nền kinh tế tuân thủ các quy luật của thị trường, có sự điều tiết hợp lý từ phía Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong đó, QSDĐ được công nhận là một loại hàng hóa đặc biệt<sup>58</sup>. Thị trường bất động sản phát triển mạnh mẽ, quyết định giá trị của đất đai, tác động trực tiếp đến người sử dụng đất và các chủ thể có thẩm quyền quản lý về đất đai. Trong nền kinh tế trường, người sử dụng đất là người nhận thức rõ nhất giá trị thửa đất mà mình đang sử dụng. Vì mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội, Nhà nước phải tiến hành thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất của người dân để thực hiện các dự án đầu tư, các nhà máy, khu công nghiệp,... Khi Nhà nước thực hiện các hoạt động này tác động bất lợi đến quyền và

<sup>58</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), "Văn kiện Hội nghị lần thứ 7", Ban chấp hành Trung ương khóa IX, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 61

lợi ích của người dân, thì người sử dụng đất sẽ thực hiện quyền khiếu nại, khởi kiện hành chính. Có thể nói chính cơ chế kinh tế thị trường là yếu tố tác động mạnh mẽ đến số lượng và tính chất phức tạp của các TCHC trong lĩnh vực đất đai hiện nay. Bên cạnh đó, hoạt động QLNN về đất đai ở nước ta chưa tương thích với nền kinh tế thị trường. Cụ thể, Nhà nước vẫn độc quyền xác định giá đất để bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Giá mà Nhà nước xác định luôn thấp hơn so với giá đất trên thị trường đã làm gia tăng nhanh chóng các tranh chấp về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất trong thời gian qua<sup>59</sup>. Mặt trái của kinh tế thị trường là các vấn đề như quan liêu, tham nhũng trong quản lý nhà nước về đất đai, tâm lý chạy theo đồng tiền, lợi dụng khởi kiện hành chính để trục lợi, gây áp lực đối với cơ quan quản lý hành chính nhà nước về đất đai,... của một bộ phận cán bộ, công chức và người dân đã gây nhiều khó khăn cho công tác giải quyết TCHC trong lĩnh vực này.

*Thứ hai, sự phát triển kinh tế – xã hội cũng góp phần nâng cao ý thức pháp luật của người dân trong việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính về đất đai.*

Quyền khởi kiện vụ án hành chính về đất đai là quyền tự vệ và tự định đoạt của người sử dụng đất khi có sự xâm hại từ phía chủ thể quản lý nhà nước về đất đai. Trình độ dân trí nhận thức và hiểu biết pháp luật của người dân có vai trò quan trọng trong việc sử dụng hiệu quả quyền khởi kiện vụ án hành chính nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Hiện nay, nhận thức về quyền khởi kiện vụ án hành chính của người dân đã từng bước được nâng cao, họ có ý thức trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, nhất là QSDĐ và các quyền, lợi ích liên quan đến đất đai trước sự xâm hại của các cơ quan, người có thẩm quyền. Đặc biệt, hiểu biết pháp luật đất đai và pháp luật TTHC của người dân được nâng cao cũng là một trong những yếu tố làm gia tăng năng lực thu thập chứng cứ, chứng minh vụ việc. Đây là một trong những tiền đề để giải quyết hiệu quả, dứt điểm các TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

*Thứ ba, kinh tế – xã hội phát triển góp phần đẩy mạnh các hoạt động hỗ trợ tư pháp như hoạt động công chứng, chứng thực, luật sư, trợ giúp pháp lý, thừa phát lại,... hỗ trợ cho tòa án giải quyết nhanh chóng, chính xác tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai.*

---

<sup>59</sup> Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2019), “Báo cáo Hội nghị sơ kết 03 năm thi hành Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, Hà Nội.

Thực tiễn cho thấy, để giải quyết tranh chấp, Tòa án phải xem xét kỹ lưỡng quá trình quản lý, sử dụng đất qua các thời kỳ lịch sử cụ thể, xác minh nguồn gốc đất, hiện trạng sử dụng đất, kiểm tra các giấy tờ về QSDĐ. Đây là hoạt động rất phức tạp và mất rất nhiều thời gian. Hiện nay, với sự phát triển của kinh tế xã hội, người dân dễ dàng tìm kiếm sự giúp đỡ từ phía các văn phòng luật sư, trợ giúp pháp lý; văn phòng công chứng;... Với sự tham gia của luật sư, các tổ chức hành nghề công chứng, thừa phát lại,... sẽ hỗ trợ các đương sự và tòa án thu thập tài liệu, chứng cứ, tổng đạt hồ sơ, tài liệu,... quá trình giải quyết tranh chấp sẽ diễn ra nhanh chóng, hiệu quả hơn, tòa án thuận lợi hơn trong quá trình tìm ra sự thật, bản chất của vụ việc (Xem thêm phụ lục 11).

*Thứ tư, yếu tố kinh tế – xã hội tác động trực tiếp đến các điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật đảm bảo hoạt động xét xử của tòa án, chế độ chính sách đối với chủ thể tiến hành tố tụng, nguồn ngân sách cho các hoạt động tố tụng.*

Cùng với sự phát triển của kinh tế xã hội, Nhà nước có điều kiện tốt hơn trong xây dựng cơ sở vật chất về trụ sở trang thiết bị, cung cấp phương tiện làm việc để Tòa án hoạt động hiệu quả, nhất là hệ thống Tòa án ở địa phương. Trong thời kỳ công nghiệp hiện đại, việc ứng dụng công nghệ thông tin góp phần thực hiện các hoạt động cụ thể như thu thập chứng cứ, điều tra, quản lý hồ sơ, tiến hành phiên tòa, tổng đạt giấy tờ, thi hành án hành chính... nhanh chóng và chính xác. Đặc biệt sau khi Quốc hội thông qua Nghị quyết số 33/2021/QH15 về tổ chức phiên tòa trực tuyến, Tòa án nhân dân các cấp đã được đầu tư nguồn kinh phí để nâng cấp hệ thống mạng lưới kỹ thuật; trang thiết bị phục vụ cho công tác xét xử trực tuyến. Sự phát triển của các yếu tố kinh tế xã hội cũng chi phối đến điều kiện vật chất cho hoạt động xét xử của tòa án, nguồn ngân sách dự trù cho công tác xét xử hành chính; chế độ chính sách đãi ngộ đối với các chủ thể tiến hành tố tụng để họ chuyên tâm vào công tác chuyên môn và nâng cao trách nhiệm trong việc xét xử, hạn chế tiêu cực, tham nhũng.

*Thứ năm, sự phát triển kinh tế – xã hội góp phần đẩy mạnh sự quan tâm, giám sát xã hội đối với giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai.*

Một trong những nguyên tắc giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC là Tòa án xét xử kịp thời, công bằng, công khai<sup>60</sup>. Nghị quyết 27-NQ/TW cũng đã nêu ra nhiệm vụ và giải pháp để xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng,

<sup>60</sup> Điều 16 Luật Tố tụng hành chính năm 2015

ng nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc và Nhân dân là “*đổi mới và nâng cao hiệu quả cơ chế Nhân dân tham gia xét xử tại tòa án*”. Vì vậy, sự quan tâm, phản ánh từ các tổ chức xã hội, cơ quan truyền thông và người dân trong quá trình thụ lý đến khi thi hành vụ án hành chính sẽ tạo điều kiện cho đương sự, cơ quan, người có thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai và người sử dụng đất nắm bắt các thông tin cần thiết; đảm bảo quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ, thông báo của tòa án; thực hiện hiệu quả và công bằng trong quá trình giải quyết TCHC trong lĩnh vực này.

### **2.5.3 Yếu tố pháp lý**

Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC được thực hiện chủ yếu theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính và pháp luật đất đai. Do đó, sự hoàn thiện của hai hệ thống pháp luật này là yếu tố tác động, ảnh hưởng mạnh mẽ đến hiệu quả giải quyết tranh chấp. Pháp luật đất đai hoàn thiện, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội sẽ giảm thiểu tình trạng khiếu kiện. Pháp luật TTHC hợp lý, khoa học sẽ tạo cơ sở pháp lý cho chủ thể tham gia tố tụng dễ dàng thực hiện các quyền nghĩa vụ của mình, chủ thể tiến hành tố tụng giải quyết TCHC đảm bảo tính dân chủ và sự bình đẳng giữa các đương sự trong vụ án hành chính, làm sáng tỏ bản chất vụ việc. Đặc biệt, để giải quyết hiệu quả TCHC về đất đai, còn đòi hỏi sự đồng bộ của pháp luật tố tụng hành chính, pháp luật đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành liên quan để giúp cho việc áp dụng pháp luật được thống nhất, tránh sự nhầm lẫn và áp dụng sai, chông chéo các văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành dẫn đến việc đánh giá không đúng tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai hoặc mất quyền khởi kiện của người dân. Thực tiễn cho thấy, pháp luật đất đai, pháp luật TTHC ở nước ta dần hoàn thiện và có những quy định phù hợp với thực tiễn (như hạn chế, kiểm soát việc thu hồi đất; cho phép người sử dụng đất khởi kiện ra Tòa án bất kỳ lúc nào mà không phải thông qua thủ tục tiền tố tụng;...). Tuy nhiên, đánh giá một cách tổng thể thì pháp luật đất đai và pháp luật TTHC hiện nay vẫn còn hạn chế, bất cập, dẫn đến việc nhận thức pháp luật và áp dụng pháp luật trong giải quyết tranh chấp ở nhiều địa phương chưa được thống nhất<sup>61</sup>. Như vậy, để giải quyết hiệu quả tranh chấp, trước hết cần xây dựng pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo

<sup>61</sup> Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2019), “Báo cáo Hội nghị sơ kết 03 năm thi hành Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, Hà Nội.



thủ tục TTHC bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, bảo đảm quyền con người và kiểm soát quyền lực nhà nước đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

#### **2.5.4 Yếu tố con người**

Yếu tố con người có vai trò quyết định trong hoạt động giải quyết TCHC về đất đai. Yếu tố này thể hiện qua năng lực, trình độ của người tiến hành TTHC; ý thức pháp luật của những người tham gia tổ tụng hành chính.

Trước hết, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC phụ thuộc nhiều vào trình độ chuyên môn của người tiến hành tổ tụng. Trong đó, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân là những chủ thể trực tiếp tiến hành xét xử vụ án hành chính về đất đai. Năng lực, trình độ chuyên môn cùng bản lĩnh, trách nhiệm, kỹ năng xét xử của những chủ thể này ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng hoạt động tổ tụng. Đặc biệt để đưa ra phán quyết về tính đúng, sai của các QĐHC, HVHC đất đai khiến CQHCCN “tâm phục, khẩu phục” đòi hỏi Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân phải có kiến thức chuyên sâu về QLHCNN trong lĩnh vực này. Ở hầu hết các nước, Thẩm phán của Tòa án hành chính thường phải đạt được nhiều yêu cầu về kiến thức hành chính, kinh nghiệm tư pháp. Tại Pháp, việc xét xử các vụ án hành chính được thực hiện bởi những thẩm phán có kinh nghiệm lâu năm, được đào tạo từ các trường chuyên về hành chính, điển hình là Tham chính viện của Cộng hòa Pháp (1/3 thành viên của Tham chính viện là những người nắm giữ chức vụ quan trọng trong bộ máy hành chính nhà nước ở trung ương). Các thẩm phán Tòa án hành chính được đào tạo tại Học viện Hành chính Quốc gia (Ecole National d'Administration - ENA) mà không đào tạo ở Học viện Tư pháp (Ecole National de la magistrature)<sup>62</sup>. Ở nước ta, pháp luật đã đưa ra các tiêu chí, quy trình bổ nhiệm, tuyển chọn, quản lý, đào tạo, bồi dưỡng nhằm xây dựng đội ngũ thẩm phán và tuyển chọn hội thẩm nhân dân. Tuy nhiên, trên thực tế quy trình tuyển chọn, bổ nhiệm, quản lý, đào tạo đội ngũ Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập. Việc tuyển chọn Thẩm phán không được công bố công khai, rộng rãi nên không tạo được tính cạnh tranh. Về cơ bản, đây là quy trình khép kín trong nội bộ ngành Tòa án, chưa có cơ chế khuyến khích những người có đủ tiêu chuẩn, điều kiện đăng ký dự thi hoặc tuyển chọn làm Thẩm phán.

<sup>62</sup> Vũ Thị Hằng (2016), “Kinh nghiệm thi hành án hành chính của một số nước trên thế giới và khả năng áp dụng tại Việt Nam”, Đề tài khoa học, Bộ Tư pháp, Hà Nội, tr.43

Bên cạnh đó, trách nhiệm, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai cũng tác động tới hiệu quả giải quyết TCHC của Tòa án. Bởi lẽ, trong quá trình xét xử vụ án hành chính về đất đai, việc phối hợp với các cơ quan, tổ chức có ý nghĩa lớn trong việc thu thập chứng cứ, chứng minh, tài liệu và trong công tác thi hành án. Tuy nhiên, trên thực tế, không phải trường hợp nào, đội ngũ cán bộ, công chức quản lý nhà nước cũng hợp tác, phối hợp với Tòa án để giải quyết tranh chấp. Nhiều trường hợp, Chủ tịch UBND và người đại diện UBND các cấp né tránh, không tham gia đối thoại hoặc không tham gia phiên tòa hành chính. Đặc biệt, tỉ lệ thi hành án hành chính năm nào cũng thấp. Năm 2019, tỉ lệ thi hành án hành chính là 46%, mức thấp nhất trong các loại án phải thi hành. Không chỉ vậy, toàn quốc còn 21 vụ việc hành chính tòa án đã ra phán quyết có hiệu lực từ trước tháng 7/2016 nhưng đến nay chủ tịch UBND các cấp chưa thi hành, ảnh hưởng không nhỏ đến quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, uy tín của cơ quan nhà nước<sup>63</sup>. Chính vì vậy, việc bồi dưỡng trình độ, năng lực, trách nhiệm và nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức quản lý hành chính nhà nước về đất đai sẽ làm giảm thiểu hành vi sai trái, lạm quyền làm phát sinh TCHC; đồng thời nâng cao trách nhiệm hỗ trợ, phối hợp của cơ quan QLHCNN về đất đai sẽ giúp quá trình giải quyết tranh chấp được nhanh chóng, thuận lợi hơn; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Ý thức pháp luật của những người tham gia tố tụng cũng là một yếu tố ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai của Tòa án. Bởi, nguyên nhân chủ yếu hiện nay dẫn đến số lượng vụ án hành chính được thụ lý chưa cao so với nhu cầu giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai là do tâm lý và nhận thức của người dân. Nhiều người do chịu ảnh hưởng của quan niệm “vô phúc đảo tụng đình” nên e ngại khởi kiện tranh chấp hành chính ra Tòa án. Bên cạnh đó, họ chưa thực sự tin tưởng phương thức giải quyết tranh chấp này (Xem thêm Phụ lục 11). Tuy nhiên, khi nhận thức của người dân về pháp luật đất đai được nâng cao thì họ sẽ yên tâm thực hiện quyền khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Nhận thức của người dân về pháp luật TTHC được tăng cường sẽ giúp họ tránh được những sai sót trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng, gây tốn kém về thời gian và vật

---

<sup>63</sup> Hà Phong (2019), “Thi hành án hành chính: Chưa có chuyển biến”, Trang điện tử báo Hà Nội mới, <http://www.hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Xa-hoi/952873/thi-hanh-an-hanh-chinh-chua-co-chuyen-bien>

chất, giúp quá trình xét xử thuận lợi hơn, đảm bảo sự công bằng, dân chủ, nâng cao hiệu quả tranh tụng trong giải quyết tranh chấp.

### **2.5.5 Yếu tố hội nhập quốc tế**

Quá trình hội nhập quốc tế đã và đang tác động đến hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC theo hướng mở rộng dân chủ hơn, thể hiện ở những phương diện sau:

*Thứ nhất*, quá trình hội nhập đã tác động việc hoàn thiện pháp luật TTHC và pháp luật đất đai theo hướng minh bạch, tạo cơ chế pháp lí để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp liên quan đến đất đai của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; đảm bảo sự bình đẳng giữa người sử dụng đất với CQHCCNN trong việc giải quyết tranh chấp. Thực hiện chính sách hội nhập quốc tế, Việt Nam đã gia nhập và là thành viên của nhiều điều ước quốc tế. Điều này đòi hỏi phải sửa đổi quy định pháp luật để phù hợp với các cam kết quốc tế. Theo bản cam kết văn kiện gia nhập WTO của Việt Nam (đoạn 135), *“Việt Nam sẽ sửa đổi các luật và các quy định trong nước sao cho phù hợp với các yêu cầu của hiệp định WTO về thủ tục và rà soát pháp lý đối với các quyết định hành chính trong đó bao gồm cả khoản X 3(b) của Hiệp định GATT 1994. Tòa án chịu trách nhiệm rà soát trên quan điểm công bằng và độc lập với cơ quan có thẩm quyền ra quyết định hành chính và không có quyền lợi thực chất nào liên quan tới kết quả của vụ việc”*. Đây vừa là định hướng vừa là yêu cầu đặt ra cho hoạt động hoàn thiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

*Thứ hai*, quá trình hội nhập quốc tế tác động đến nhận thức về quyền tự do dân chủ, khoảng cách giữa Nhà nước và người dân được xích lại gần hơn. Điều này tạo điều kiện cho Nhà nước thực hiện công khai, minh bạch thông tin về việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Theo cam kết của Việt Nam khi tham gia Hội đồng Chánh án các nước khu vực châu Á - Thái Bình Dương và Hội đồng Chánh án khu vực ASEAN, đến năm 2025, Việt Nam phải hoàn thành việc xây dựng và tổ chức vận hành Tòa án điện tử. Tòa án đang triển khai xét xử trực tuyến đối với một số vụ án hành chính và tiến tới xây dựng Tòa án điện tử góp phần đảm bảo việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai được tiến hành công khai, nhanh chóng; đơn giản và thuận tiện hơn; từ đó, người dân dễ dàng tiếp cận thông tin để thực hiện quyền khởi kiện.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Qua nghiên cứu những vấn đề lí luận về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, tác giả đi đến một số kết luận sau:

*Thứ nhất*, TCHC trong lĩnh vực đất đai là yếu tố làm phát sinh nhu cầu giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Theo đó, *tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai là những mâu thuẫn, bất đồng, xung đột phát sinh giữa cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quá trình quản lí nhà nước về đất đai xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình*. TCHC trong lĩnh vực đất đai được biểu hiện thông qua hành vi khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan. Giữa các bên chủ thể của tranh chấp luôn tồn tại sự bất bình đẳng về ý chí, với đối tượng là việc thực thi QLHCNN trong lĩnh vực đất đai được biểu hiện thông qua việc ban hành QĐHC hoặc HVHC của chủ thể có thẩm quyền. Đây là những tranh chấp có tính chất phức tạp và chiếm số lượng lớn, có tác động sâu sắc đến đời sống chính trị xã hội, thu hút sự quan tâm đông đảo của các tầng lớp xã hội. Từ những đặc điểm này, có thể thấy rõ sự khác biệt giữa TCHC về đất đai với TCĐĐ được quy định trong Luật Đất đai năm 2013.

*Thứ hai*, *giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là hoạt động tố tụng của Tòa án giúp các bên tranh chấp thống nhất phương án giải quyết hoặc thực hiện xét xử để đưa ra phán quyết về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lí nhà nước về đất đai theo trình tự pháp luật quy định, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*. Đây là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước được thực hiện bởi Tòa án, phát sinh trên cơ sở nhu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, với nội dung là công nhận phương án giải quyết tranh chấp mà các đương sự đã thống nhất hoặc phán quyết về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong quản lí nhà nước về đất đai. Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC được thực hiện công khai, độc lập, bảo đảm công bằng và tuân theo trình tự chặt chẽ do pháp luật quy định.

*Thứ ba*, giải quyết TCHC đất đai theo thủ tục TTHC có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội – chính trị pháp lý ở nước ta. Đây là phương thức nhằm bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; là phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước chuyên biệt được thực hiện thông qua con đường tư pháp, bảo đảm cho hoạt động quản lý nhà nước về đất đai được thực hiện đúng pháp luật. giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính tạo điều kiện cho nền hành chính được hoàn thiện; phát hiện vi phạm pháp luật và khắc phục những lỗ hổng trong quản lý nhà nước về đất đai; góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức. Hoạt động này tạo cơ sở quan trọng cho việc hoàn thiện pháp luật đất đai và giáo dục ý thức pháp luật đất đai của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan cũng như cán bộ, công chức thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai.

*Thứ tư*, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC có mối quan hệ mật thiết với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất được pháp luật quy định hiện nay. Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là phương án tối ưu, hiệu quả nhất khi cá nhân, tổ chức đã sử dụng các phương thức giải quyết tranh chấp khác không thành công.

*Thứ năm*, luận án chỉ ra những nội dung pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC trên các phương diện: đối tượng giải quyết tranh chấp; thẩm quyền giải quyết tranh chấp; thủ tục giải quyết tranh chấp và căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai.

*Thứ sáu*, hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở Việt Nam bị tác động bởi yếu tố chính trị; yếu tố kinh tế – xã hội; yếu tố pháp lí; yếu tố con người và hội nhập quốc tế. Việc tập trung làm rõ ảnh hưởng của những yếu tố này đến hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC rất quan trọng để đề xuất giải pháp hữu hiệu nâng cao hiệu quả của phương thức giải quyết tranh chấp này.

### CHƯƠNG 3

## PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

### **3.1 Pháp luật hiện hành về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính**

#### ***3.1.1 Quy định pháp luật về đối tượng giải quyết tranh chấp***

Khi tiếp nhận yêu cầu khởi kiện của cá nhân, tổ chức, Tòa án cần xác định sự phù hợp của vụ việc được khởi kiện với thẩm quyền của mình để thụ lý hoặc từ chối giải quyết. Để xác định được vấn đề này, Tòa án căn cứ vào quy định của Luật Đất đai năm 2013 và Luật TTHC năm 2015. Điều 204 Luật Đất đai năm 2013 quy định “*người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan có quyền khiếu nại, khởi kiện quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai*”. Điều 22 quy định cụ thể về nội dung quản lý nhà nước về đất đai. Đồng thời, Điều 3 và Điều 30 Luật TTHC đưa ra những dấu hiệu để xác định QĐHC, HVHC thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND. Như vậy, mặc dù pháp luật hiện hành không liệt kê cụ thể TCHC trong lĩnh vực đất đai được giải quyết theo thủ tục TTHC nhưng dựa vào các quy định của Luật Đất đai và Luật TTHC, có thể xác định TAND có thẩm quyền giải quyết các QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai sau đây:

(1) Nhóm quyết định hành chính, hành vi hành chính về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; QĐHC, HVHC trong thực hiện quyền của người sử dụng đất.

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua việc giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất; cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất và cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Như vậy, các QĐHC, HVHC này tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất chính là đối tượng của TCHC trong lĩnh vực đất đai, như là Quyết định giao đất không thu tiền sử dụng đất; Quyết định giao đất có thu tiền sử dụng đất; Quyết định cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm; Quyết định cho thuê đất thu tiền

thuê đất một lần cho cả thời gian thuê; Quyết định chuyển hình thức từ giao đất không thu tiền sử dụng đất sang thuê đất trả tiền hàng năm; Quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; hành vi giao đất, giao lại đất, cho thuê đất không đúng vị trí và diện tích đất trên thực địa; hành vi giao đất, giao lại đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng, không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết hoặc quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được xét duyệt;...

(2) Nhóm quyết định hành chính, hành chính về thu hồi đất; trưng dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; cưỡng chế thu hồi đất.

Đối tượng áp dụng của việc thu hồi đất, trưng dụng đất là những người đang có QSDĐ nhưng vì lý do khác nhau mà Nhà nước thu lại hoặc trưng dụng quyền sử dụng đất đã trao. Đồng thời với việc thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với tất cả các chủ thể sử dụng đất nhưng bị nhà nước thu hồi đất không phải vì vi phạm pháp luật về đất đai nhằm tạo điều kiện thuận lợi để họ nhanh chóng ổn định cuộc sống. Cơ quan nhà nước có thể ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đối với một số chủ thể sử dụng đất không tự nguyện thi hành quyết định thu hồi đất. Những tranh chấp liên quan đến QĐHC, HVHC về các nội dung này đang chiếm số lượng khá lớn trong tổng số TCHC về đất đai (Xem thêm Phụ lục 11). Nhóm QĐHC, HVHC liên quan đến nội dung rất đa dạng, như: Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; Quyết định bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư; Quyết định cưỡng chế thu hồi đất; hành vi không thông báo trước cho người có đất bị thu hồi theo quy định tại Điều 39 của Luật Đất đai 2013; hành vi không công khai phương án bồi thường, tái định cư; hành vi thực hiện bồi thường không đúng đối tượng, diện tích, mức bồi thường cho người có đất bị thu hồi; làm sai lệch hồ sơ thu hồi đất; hành vi xác định sai vị trí và diện tích đất bị thu hồi trên thực địa; hành vi thu hồi đất không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng, không đúng với quy hoạch sử dụng đất chi tiết, kế hoạch sử dụng đất chi tiết đã được xét duyệt;...

(3) Nhóm quyết định hành chính, hành vi hành chính về cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.

Một trong những hình thức Nhà nước công nhận sử dụng đất là thông qua việc cấp Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho cá

nhân, tổ chức, hộ gia đình đối với thửa đất xác định. Cơ quan nhà nước thực hiện thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp trong các trường hợp được quy định tại Điều 106 Luật Đất đai năm 2013. QĐHC, HVHC trong nhóm này thường xảy ra tranh chấp, bao gồm Giấy chứng nhận QSDĐ; Quyết định thu hồi giấy chứng nhận QSDĐ đã cấp; hành vi từ chối hoặc không cấp cấp giấy chứng nhận QSDĐ; hành vi cấp giấy chứng nhận QSDĐ sai vị trí, sai lệch kích thước, không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị; hành vi cấp giấy chứng nhận QSDĐ không đúng đối tượng, không đúng thẩm quyền;...

(4) Nhóm quyết định hành chính, hành vi hành chính về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Nhóm QĐHC, HVHC này được áp dụng trong trường hợp người sử dụng đất vi phạm hành chính xâm hại đến quan hệ quản lý nhà nước về đất đai như lấn, chiếm đất; hủy hoại đất; gây cản trở hoặc thiệt hại cho việc sử dụng đất của người khác; vi phạm quy định về giấy tờ, chứng từ trong việc sử dụng đất; vi phạm điều kiện về hoạt động dịch vụ trong lĩnh vực đất đai;... Các QĐHC, HVHC thuộc nhóm này bao gồm Quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Quyết định buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả; Quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả;...

(5) Nhóm quyết định hành chính, hành vi hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai, giải quyết khiếu nại về đất đai.

QĐHC, HVHC về giải quyết tranh chấp đất đai được thực hiện trong trường hợp hai hoặc nhiều bên chủ thể sử dụng đất có mâu thuẫn, không thỏa thuận được với nhau về quyền và nghĩa vụ của mình khi sử dụng đất, chẳng hạn như tranh chấp về diện tích sử dụng đất, về quyền sử dụng đất đối với một mảnh đất nhất định,... Bên cạnh đó, các QĐHC, HVHC giải quyết khiếu nại về đất đai là kết quả áp dụng pháp luật, thể hiện ý chí đơn phương của chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với vụ việc khiếu nại cụ thể của cá nhân, tổ chức trên cơ sở kết quả thẩm tra, xác minh theo quy định pháp luật. Vì vậy, những QĐHC, HVHC này đều là đối tượng mà TAND có thẩm quyền giải quyết khi xảy ra tranh chấp.

Như vậy, Luật đất đai và Luật TTHC hiện hành đã quy định theo hướng mở rộng đối tượng thuộc thẩm quyền giải quyết TTHC của TAND so với các văn bản pháp luật



trước đó. Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền theo loại việc của Tòa án vẫn còn một số hạn chế như sau:

*Thứ nhất*, việc quy định về HVHC tại Khoản 3 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 chưa thực sự chặt chẽ và thể hiện đúng bản chất, nội hàm của thuật ngữ này. Cách định nghĩa “*hành vi hành chính là hành vi...*” là chưa cụ thể, rõ ràng và chặt chẽ. Đặc biệt, Luật TTHC năm 2015 chưa phân biệt rõ ràng giữa HVHC và hành vi thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định pháp luật. Vì có nhiều hành vi của CQHCNN có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định pháp luật nhưng không phải là HVHC<sup>64</sup>. Đơn cử như hành vi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật tổ tụng hình sự của cơ quan công an, những người có thẩm quyền trong các cơ quan này khi tiến hành hoạt động điều tra hình sự.

*Thứ hai*, quy định về QĐHC, HVHC không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án tại Điều 30 Luật TTHC còn chưa rõ ràng, chặt chẽ. Theo điểm d, Khoản 5 Điều 7 Luật bí mật nhà nước năm 2018 quy định “*Thông tin về quá trình xây dựng quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn,...*” thuộc phạm vi bí mật nhà nước. Bên cạnh đó, Luật Bí mật nhà nước năm 2018 còn quy định, thẩm quyền ban hành danh mục bí mật nhà nước thuộc về Thủ tướng Chính Phủ theo sự đề xuất của những người có trách nhiệm lập danh mục được quy định tại Khoản 2 Điều 9. Điều này sẽ tạo ra khả năng cho nhiều CQHCNN (như Chính Phủ, Bộ, Cơ quan ngang Bộ) hạn chế thẩm quyền giải quyết TCHC của Tòa án.

*Thứ ba*, các văn bản hướng dẫn xác định đối tượng thuộc thẩm quyền giải quyết TCHC của TAND chưa đảm bảo tính thống nhất, chặt chẽ.

TAND tối cao đã ban hành nhiều văn bản pháp luật cho ý kiến tháo gỡ một số vướng mắc trong giải quyết vụ án hành chính. Đây là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng để các Tòa án địa phương áp dụng pháp luật một cách thống nhất trong giải quyết TCHC. Ngày 19/9/2016, TAND tối cao đã ban hành Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC về một số vấn đề về TTHC, TTDS. Trong đó, TAND tối cao xác định giấy chứng nhận QSDĐ là quyết định hành chính; nếu thuộc một trong các trường hợp quy

<sup>64</sup> Nguyễn Thị Hà (2017), “Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam” Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.75

định tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 thì đây được coi là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính về đất đai. Tuy nhiên, tại mục 2 phần II Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019, TAND tối cao có hướng dẫn: “...Việc cấp lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc xác nhận nội dung biến động trong trường hợp thực hiện hợp đồng là thủ tục hành chính trong giao dịch dân sự, không mang tính chất của quyết định hành chính cá biệt...”. Như vậy, trong các văn bản hướng dẫn của TAND tối cao đang có sự mâu thuẫn trong việc xác định Giấy chứng nhận QSDĐ có phải là QĐHC cá biệt hay không? Về vấn đề này hiện nay còn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau. Trong đó, nhiều ý kiến cho rằng giấy chứng nhận QSDĐ không phải là QĐHC thuộc đối tượng khởi kiện của Luật TTHC năm 2015<sup>65</sup>. Tác giả hoàn toàn đồng tình với quan điểm này. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 “*Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và quyền sở hữu tài sản khác gắn liền với đất*”<sup>66</sup>. Giấy chứng nhận QSDĐ là giấy tờ có giá trị pháp lý do CQHCCNN cấp nhằm xác nhận tính hợp pháp quyền sử dụng đất của cá nhân, tổ chức. Thực chất đối tượng khởi kiện trong trường hợp này phải là hành vi cấp giấy chứng nhận QSDĐ. Bởi lẽ, trong quá trình QLNN về đất đai, các chủ thể có thẩm quyền phải thực hiện những hoạt động khác mang tính chất pháp lý như cấp giấy chứng nhận QSDĐ, lập biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai,... Đây là hình thức pháp lý quan trọng được tiến hành khi phát sinh những điều kiện tương ứng được định trước trong quy phạm pháp luật nhưng không cần ban hành văn bản áp dụng quy phạm pháp luật<sup>67</sup>. Do đó, hành vi cấp giấy chứng nhận QSDĐ do chủ thể quản lý nhà nước về đất đai thực hiện và ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, thỏa mãn điều kiện để trở thành đối tượng khởi kiện vụ án hành chính về đất đai theo quy định của Luật TTHC năm 2015.

<sup>65</sup> Trần Văn Hùng (2016), “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có phải là quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 hay không”, Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp (<https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-oi.aspx?ItemID=2008>)

<sup>66</sup> Khoản 16 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013

<sup>67</sup> Trần Minh Hương (Chủ biên) (2011), “Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam”, NXB Công an nhân dân, Hà Nội, tr.118

### **3.1.2 Quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết tranh chấp**

#### **3.1.2.1 Phân định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai của Tòa án theo cấp lãnh thổ**

Việc phân định cụ thể thẩm quyền giải quyết TCHC theo lãnh thổ nhằm xác định chính xác TAND cấp nào có thẩm quyền giải quyết tranh chấp nào, thông qua đó, góp phần hạn chế tình trạng khiếu kiện hành chính tràn lan, vượt cấp hoặc đùn đẩy trách nhiệm thụ lí TCHC giữa Tòa án các cấp<sup>68</sup>. Thẩm quyền giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai của Tòa án theo cấp lãnh thổ được phân định cụ thể như sau:

- Về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính về đất đai

Yêu cầu của việc phân định thẩm quyền giải quyết TCHC của Tòa án theo cấp lãnh thổ phải phù hợp với vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và khả năng giải quyết hiệu quả của mỗi cấp Tòa án. Chính bởi vậy, Luật TTHC năm 2015 đã có sự thay đổi trong phân định thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND cấp tỉnh và cấp huyện. Theo đó, khiếu kiện QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND cấp tỉnh<sup>69</sup>. Quy định này nhằm khắc phục tồn tại, bất cập từ thực tiễn giải quyết các vụ án hành chính đất đai trong thời gian vừa qua. Vì một số thẩm phán cấp huyện chưa đủ năng lực để giải quyết các vụ án liên quan đến QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lí nhà nước về đất đai của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện. Bên cạnh đó, TAND cấp huyện còn bị phụ thuộc nhiều vào CQHCCN cùng cấp nên khó có thể đảm bảo tính độc lập, khách quan trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai.

Tuy nhiên, việc phân định thẩm quyền giải quyết TCHC của Tòa án theo cấp lãnh thổ theo quy định pháp luật hiện hành còn tồn tại một số bất cập sau:

*Thứ nhất*, việc quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện theo phương pháp liệt kê dẫn tới không đảm bảo Tòa án các cấp có thẩm quyền giải quyết đối với tất cả TCHC trong lĩnh vực đất đai thuộc đối tượng giải quyết của TAND theo quy định Luật TTHC. Nói cách khác, một số TCHC đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án được quy định tại Điều 30 Luật TTHC năm 2015 nhưng lại không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của bất cứ Tòa án

<sup>68</sup> Nguyễn Mạnh Hùng (2013), “Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.59

<sup>69</sup> Khoản 4 Điều 32 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, sửa đổi năm 2019

cấp nào, chẳng hạn như khiếu kiện QĐHC, HVHC của các tổ chức hoặc người có thẩm quyền trong tổ chức.

*Thứ hai*, bên cạnh những mặt tích cực để giải quyết hạn chế trong thực tiễn xét xử, việc chuyển QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện, Chủ tịch UBND cấp huyện thuộc thẩm quyền giải quyết của TAND cấp tỉnh có khả năng gây cản trở cho việc xác minh, thu thập các tài liệu, chứng cứ phục vụ cho việc giải quyết TCHC; gây khó khăn cho đương sự trong việc đi lại và thực hiện các thủ tục cần thiết trong quá trình xét xử vụ án hành chính. Ngoài ra, việc chuyển quá nhiều vụ án lên Tòa án cấp tỉnh dẫn đến tình trạng quá tải, ảnh hưởng đến chất lượng giải quyết TCHC theo thủ tục TTHC.

*Thứ ba*, quy định “*trong trường hợp cần thiết, Tòa án cấp tỉnh có thể lấy lên giải quyết vụ án hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án cấp huyện*” tại Khoản 8 Điều 32 Luật TTHC năm 2015 làm ảnh hưởng đến tính chủ động của tòa án cấp huyện trong giải quyết TCHC đất đai; giảm cơ hội xem xét lại vụ việc của tòa án cấp trên theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Bên cạnh đó, Luật chưa quy định các trường hợp nào được coi là cần thiết Tòa án cấp tỉnh có thể lấy lên giải quyết vụ án hành chính thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp huyện. Điều này có thể dẫn đến sự tùy tiện trong việc thực hiện thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án theo cấp lãnh thổ.

- Về thẩm quyền xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm và thẩm quyền đặc biệt của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao

So với Luật TTHC năm 2010, pháp luật hiện hành đã có sự thay đổi quy định về phân định thẩm quyền xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm vụ án hành chính, cụ thể quy định thẩm quyền này của Ủy ban thẩm phán TAND cấp cao thay cho Ủy ban thẩm phán TAND cấp tỉnh. Sự thay đổi này là cần thiết để phù hợp với mô hình tổ chức Tòa án gồm bốn cấp theo quy định mới của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 và việc Luật TTHC năm 2015 bổ sung một số tranh chấp thuộc quyền xét xử hành chính sơ thẩm của Tòa án nhân dân cấp tỉnh. Ngoài ra, theo quy định tại Chương XVII Luật TTHC năm 2015, Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao còn được phân định thẩm quyền đặc biệt trong TTHC. Theo đó, Hội đồng này có thẩm quyền xem xét lại quyết định của chính mình khi có căn cứ xác định có vi phạm pháp luật nghiêm trọng hoặc phát hiện tình tiết quan trọng mới có thể làm thay đổi cơ bản nội dung quyết định mà Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao, đương sự không biết được khi ra quyết định

đó theo yêu cầu của Ủy ban thường vụ Quốc hội, kiến nghị của Ủy ban tư pháp của Quốc hội, kiến nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao hoặc đề nghị của Chánh án TAND tối cao. Như vậy, tuy có một số nội dung mới, song việc phân định thẩm quyền xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm và thẩm quyền đặc biệt của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính và pháp luật tố tụng dân sự hiện hành là hoàn toàn tương tự.

### *3.1.2.2 Quyền hạn của Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Việc xem xét quy định pháp luật về quyền hạn của Tòa án là rất cần thiết. Bởi đây là cơ sở pháp lí để chủ thể này thực hiện thẩm quyền của mình trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai, nhằm kiểm soát việc thực thi quyền tư pháp, ngăn chặn hiện tượng lạm quyền trong việc xét xử các vụ án hành chính về đất đai. Luật TTHC năm 2015 đã quy định đầy đủ, chi tiết và mở rộng quyền hạn cho Tòa án trong quá trình TTHC, bao gồm quyền thụ lí vụ án; quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ; quyền áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời; quyền ra các quyết định giải quyết vụ án hành chính; quyền ra bản án hành chính; quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL liên quan đến việc giải quyết vụ án có dấu hiệu trái pháp luật; quyền đối với văn bản hành chính, HVHC liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện. Quy định về quyền hạn của Tòa án trong TTHC còn có những điểm hạn chế sau:

*Thứ nhất*, bất cập trong quy định về quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ. Trong các vụ án hành chính về đất đai, các tài liệu, chứng cứ liên quan đến vụ việc là căn cứ quan trọng để Tòa án có thể giải quyết hiệu quả, đúng pháp luật TCHC trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, do đặc thù của hoạt động QLNN về đất đai, người khởi kiện rất khó tiếp cận, thu thập và giao nộp cho Tòa án các tài liệu, chứng cứ liên quan đến vụ việc. Vì vậy, cần thiết phải quy định cho Tòa án có quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ để làm sáng tỏ vụ án, bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Theo đó, Tòa án đang giải quyết vụ án hành chính có quyền tự mình hoặc theo yêu cầu của đương sự, Viện Kiểm sát tiến hành các biện pháp theo quy định pháp luật để xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ<sup>70</sup>. Bên cạnh đó, Điều 78 Luật TTHC quy định nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện; người bị kiện

<sup>70</sup> Điều 84 Luật Tố tụng hành chính năm 2015

và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Tuy nhiên, khoản 1 Điều 83 Luật TTHC năm 2015 quy định: *“Nếu đương sự không nộp hoặc nộp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ do Tòa án yêu cầu mà không có lý do chính đáng thì Tòa án căn cứ vào tài liệu, chứng cứ mà đương sự đã giao nộp và Tòa án đã thu thập theo quy định tại khoản 2 Điều 84 của Luật này để giải quyết vụ án”*. Quy định này đã gây ra nhiều khó khăn cho Tòa án trong việc yêu cầu các đương sự, đặc biệt là đối với người bị kiện cung cấp tài liệu, chứng cứ liên quan đến vụ án hành chính về đất đai. Người bị kiện trong các vụ án hành chính về đất đai thường là CQHCCNN hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan này nên có đầy đủ các chứng cứ, tài liệu liên quan đến việc ban hành QĐHC và thực hiện HVHC. Việc quy định như khoản 1 Điều 83 vô tình dẫn đến việc chối bỏ trách nhiệm, nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ của người bị kiện. Do đó, trong giải quyết TCHC về đất đai, *“người bị kiện thường cung cấp chứng cứ không đúng thời hạn, không đầy đủ, có những trường hợp Tòa án phải nhiều lần làm văn bản đôn đốc, thậm chí không hợp tác trong việc cung cấp chứng cứ và cũng không trả lời Tòa án, dẫn đến kéo dài thời gian giải quyết, người khởi kiện không tiếp cận được chứng cứ theo quy định”*<sup>71</sup>.

*Thứ hai*, bất cập trong quy định về quyền ra Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án và quyết định tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm. Các quyết định này đều có hiệu lực tạm dừng không xác định thời hạn giải quyết vụ án vì những lý do khách quan mà Luật TTHC năm 2015 quy định, khi những lý do này không còn nữa thì Tòa án phải tiếp tục giải quyết vụ án. Tuy nhiên, pháp luật TTHC chưa quy định rõ ràng về thời hạn tiếp tục xét xử khi căn cứ tạm đình chỉ không còn nên tình trạng kéo dài việc giải quyết TCHC, đặc biệt là trong lĩnh vực đất đai bằng các quyết định này là khá phổ biến trong thực tế. Đồng thời, Luật TTHC chỉ quy định *“quyết định tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm phải được gửi ngay cho đương sự và Viện kiểm sát cùng cấp”* mà không giới hạn cụ thể về thời gian Tòa án phải gửi quyết định đó. Do vậy, thực tế xảy ra tình trạng Tòa án kéo dài thời gian thông báo về việc tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm cho đương sự và Viện kiểm sát cùng cấp, làm ảnh hưởng đến quyền được biết của

<sup>71</sup> Ủy ban Tư pháp của Quốc hội (2018), “Báo cáo số 1516/BC-UBTP14 Kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về TTHC trong giải quyết các vụ án hành chính, thi hành các bản án, quyết định hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND, UBND”, ngày 26/09/2018 tr. 5-6

đương sự và tạo ra sự thiếu thống nhất giữa các Tòa án trong việc xác định thời hạn thông báo nội dung tạm đình chỉ xét xử vụ án hành chính.

*Thứ ba*, bất cập trong quy định về quyền ra Quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án và quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm và tái thẩm. Các quyết định này có hiệu lực làm chấm dứt việc giải quyết vụ án hành chính trong các trường hợp được pháp luật quy định, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền khởi kiện hành chính của các đương sự. Tuy nhiên, pháp luật quy định chưa rõ ràng về các trường hợp đình chỉ dẫn đến sự áp dụng không thống nhất trong thực tiễn giải quyết TCHC về đất đai. Theo đó, điểm đ khoản 1 Điều 143 của Luật TTHC năm 2015 quy định Tòa án quyết định đình chỉ giải quyết vụ án trong trường hợp sau đây: “*Người khởi kiện đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai mà vẫn vắng mặt trừ trường hợp họ đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt hoặc trường hợp có sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan*”. Quy định này đã dẫn đến việc các Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án có hai hướng áp dụng khác nhau để giải quyết vụ án. Một là, Thẩm phán được phân công giải quyết “hiều” triệu tập hợp lệ lần thứ hai là áp dụng trong tất cả các giai đoạn TTHC và sẽ đình chỉ giải quyết vụ án ở bất kỳ giai đoạn tố tụng nào nếu đương sự vắng mặt không có lý do mà đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai. Hai là, Thẩm phán được phân công giải quyết “hiều” triệu tập hợp lệ lần thứ hai chỉ áp dụng trong giai đoạn mở phiên tòa xét xử vụ án (đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử sơ thẩm) và đình chỉ giải quyết vụ án nếu đương sự vắng mặt không có lý do mà đã được Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ hai<sup>72</sup>. Việc “hiều” và áp dụng khác nhau dẫn đến hệ quả pháp lý khác nhau trong việc giải quyết các vụ án hành chính về đất đai. Nhiều vụ án có tính chất tương tự nhau, đương sự được triệu tập để thực hiện các giai đoạn tố tụng như nhau, nhưng lại có cách giải quyết khác nhau, hoặc là đình chỉ (do đương sự đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai ở giai đoạn tố tụng chuẩn bị xét xử) hoặc là tiếp tục giải quyết theo các giai đoạn tố tụng tiếp theo. Điều này dẫn đến việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai thiếu thống nhất, quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự không được đảm bảo.

*Thứ tư*, bất cập trong quy định về quyền đối với văn bản quy phạm pháp luật. Điểm mới quan trọng của Luật TTHC năm 2015 so với pháp luật TTHC trước đây là

<sup>72</sup> Thân Văn Nhường (2020), “Đình chỉ giải quyết vụ án hành chính – vướng mắc và kiến nghị” (<https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/dinh-chi-giai-quyet-vu-an-hanh-chinh-vuong-mac-va-kien-nghi>)

bổ sung chế định về thẩm quyền kiến nghị của Tòa án đối với việc xử lý văn bản quy phạm pháp luật có liên quan trong vụ án hành chính. Điều này rất có ý nghĩa trong giải quyết TCHC về đất đai. Bởi, trên thực tế, không ít văn bản của CQHCCN được ban hành dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật lại đụng chạm trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân như: quyết định phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng nông thôn; quyết định quy định về giá đất và căn cứ xác định giá đất; quyết định quy định về trình tự, thủ tục lập, thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;... Điều đáng nói là những quyết định này lại là căn cứ để ban hành các QĐHC hoặc thực hiện HVHC bị khởi kiện. Vì vậy, việc bổ sung chế định thẩm quyền kiến nghị xử lý các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến vụ án hành chính có dấu hiệu trái pháp luật là cơ sở pháp lý quan trọng để Tòa án ra các bản án, quyết định đảm bảo các quyền và lợi ích của người sử dụng đất và thực hiện hiệu quả vai trò kiểm soát hoạt động QLHCNN về đất đai. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 không quy định các đương sự có quyền đề nghị Tòa án xem xét, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật. Do đó, việc thực hiện thẩm quyền này có nguy cơ trở nên tùy tiện, khó kiểm soát, vì không có đủ căn cứ cụ thể để buộc Tòa án phải thực hiện thẩm quyền này cũng như xác định việc Tòa án không thực hiện thẩm quyền này là việc làm trái pháp luật<sup>73</sup>. Bên cạnh đó, quy định về việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL chưa phù hợp với thực tiễn xét xử vụ án hành chính về đất đai. Quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ VBQPPL trái pháp luật không thuộc thẩm quyền của Hội đồng xét xử và không được thể hiện trong bản án, quyết định giải quyết vụ án hành chính<sup>74</sup>. Quyền này thuộc về Chánh án Tòa án và được thực hiện bằng văn bản kiến nghị thông thường, không được bảo đảm bằng các phương thức thi hành án hành chính<sup>75</sup> nên rất khó để thực hiện hiệu quả, nhất là trong lĩnh vực phức tạp như quản lý nhà nước về đất đai. Hơn nữa, việc Tòa án ra các văn bản báo cáo, đề nghị, kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL đều có nguy cơ làm cho việc giải

<sup>73</sup> Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Thùy Linh, Bùi Thị Đào, Hoàng Thị Lan Phương, Nguyễn Văn Quang (2019), tldđ, tr.204

<sup>74</sup> Điều 112 Luật TTHC năm 2015

<sup>75</sup> Nguyễn Thị Hà (2017), tldđ, tr.81



quyết vụ án hành chính về đất đai bị gián đoạn, kéo dài do tạm ngưng phiên tòa hoặc tạm đình chỉ vụ án để chờ văn bản trả lời của cơ quan có thẩm quyền<sup>76</sup>.

*Thứ năm*, bất cập trong quy định về quyền đối với văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện. Trước hết, Luật TTHC năm 2015 không đưa ra quy định cụ thể về văn bản hành chính. Thuật ngữ “*văn bản hành chính*” cũng chưa được hiểu một cách rõ ràng. Theo Nghị định 30/2020/NĐ-CP về công tác văn thư quy định, văn bản hành chính là văn bản hình thành trong quá trình chỉ đạo, điều hành, giải quyết công việc của các cơ quan, tổ chức nhà nước và doanh nghiệp nhà nước. Nghị định đã giới hạn các loại văn bản hành chính bao gồm các loại văn bản sau: Nghị quyết (cá biệt), quyết định (cá biệt), chỉ thị, quy chế, quy định, thông cáo, thông báo, hướng dẫn, chương trình, kế hoạch, phương án, đề án, dự án, báo cáo, biên bản, tờ trình, hợp đồng, công văn, công điện, bản ghi nhớ, bản thỏa thuận, giấy uỷ quyền, giấy mời, giấy giới thiệu, giấy nghỉ phép, phiếu gửi, phiếu chuyển, phiếu báo, thư công. Theo đó, văn bản hành chính không bao gồm văn bản quy phạm pháp luật, văn bản chuyên ngành và văn bản của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp. Như vậy, pháp luật hiện hành xác định văn bản hành chính chủ yếu phụ thuộc vào tên loại văn bản. Trong khi đó, để chỉ đạo, điều hành và giải quyết công việc, các cơ quan, tổ chức có thể ban hành nhiều văn bản là căn cứ để ban hành hoặc thực hiện QĐHC, HVHC bị kiện chẳng hạn như phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư của tổ chức dịch vụ công về đất đai hoặc các kết luận của thanh tra chính phủ về việc giải quyết tranh chấp hành chính đất đai,... Những văn bản này không được xác định là văn bản hành chính theo quy định của Nghị định 30/2020/NĐ-CP. Điều này dẫn đến việc nhận diện và áp dụng pháp luật không thống nhất khi Tòa án thực hiện quyền đối với văn bản hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện.

Bên cạnh đó, Luật TTHC năm 2015 quy định không thống nhất về thẩm quyền của Tòa án trong việc xem xét tính hợp pháp đối với văn bản hành chính, hành vi hành chính khi tiến hành tố tụng. Cụ thể là theo quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật TTHC năm 2015, Tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp đối với các văn bản hành

<sup>76</sup> Bùi Thị Đào (2018), “Hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính bảo đảm quyền con người, quyền công dân”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20 (372), tr.10

chính, hành vi hành chính của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện. Tuy nhiên, điểm h khoản 1 Điều 37; khoản 2 Điều 38; khoản 3 Điều 193 và khoản 6 Điều 241 tại Luật này lại gián tiếp loại bỏ thẩm quyền này của Tòa án đối với văn bản hành chính, hành vi hành chính của tổ chức. Đồng thời, Luật TTHC năm 2015 không có quy định cụ thể về thời hạn thực hiện thủ tục báo cáo, đề nghị, kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản hành chính, chấm dứt HVHC liên quan, chưa quy định thời hạn cơ quan, tổ chức, cá nhân có văn bản hành chính, HVHC bị kiến nghị phải trả lời Tòa án. Điều này dẫn đến việc giải quyết vụ án hành chính bị tạm đình chỉ hoặc tạm ngừng phiên tòa để chờ kết quả trả lời của cơ quan, cá nhân có văn bản hành chính, HVHC bị kiến nghị.

### **3.1.3 Quy định pháp luật về thủ tục giải quyết tranh chấp**

Khoản 2 Điều 204 Luật Đất đai 2013 quy định, “*trình tự, thủ tục giải quyết khiếu kiện QĐHC, HVHC về đất đai thực hiện theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính*”. Về cơ bản, việc Tòa án giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai được thực hiện theo thủ tục tố tụng hành chính, và tương tự như các thủ tục tư pháp khác, bao gồm các giai đoạn: thụ lý vụ án, chuẩn bị xét xử, xét xử vụ án hành chính.

#### **3.1.3.1 Thụ lý vụ án hành chính về đất đai**

Thụ lý vụ án là khởi nguồn của quy trình giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC tại TAND. Đây là bước tiếp nhận, phân loại và xác nhận TCHC mà người sử dụng đất khởi kiện có thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án hay không.

Luật TTHC năm 2015 đã bổ sung nhiều quy định cụ thể nhằm đảm bảo tính minh bạch, công khai trong quá trình tiếp nhận đơn khởi kiện và thụ lý sơ thẩm vụ án hành chính. Cụ thể, Điều 126 quy định “*trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày thụ lý vụ án, Thẩm phán đã thụ lý vụ án phải thông báo bằng văn bản cho người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến việc giải quyết vụ án và Viện kiểm sát cùng cấp về việc Tòa án đã thụ lý vụ án và công bố trên Cổng thông tin điện tử của Tòa án (nếu có)*”. Hiện nay, rất nhiều Tòa án đã xây dựng cổng thông tin điện tử và thực hiện việc công bố các vụ việc hành chính mà Tòa án đã thụ lý. Điều này đáp ứng được yêu cầu thực tiễn của đời sống xã hội, đảm bảo tính minh bạch, công khai và giúp các đương sự nhanh chóng nắm bắt được thông tin, kết quả về việc thụ lý sơ thẩm vụ án hành chính.

Tuy nhiên, các quy định về việc tiếp nhận, xem xét và thụ lí TCHC trong lĩnh vực đất đai còn có những hạn chế cơ bản như:

*Thứ nhất*, Điều 119 Luật TTHC năm 2015 quy định người khởi kiện có trách nhiệm gửi đơn kiện đến TAND có thẩm quyền. Song điểm c khoản 3 Điều 121 quy định trong trường hợp tranh chấp được khởi kiện thuộc thẩm quyền của Tòa án khác thì tòa án đã tiếp nhận đơn khởi kiện phải chuyển đơn khởi kiện đến tòa án có thẩm quyền. Như vậy, Luật TTHC không thống nhất việc tòa án từ chối thụ lí vụ án với việc tòa án trả lại đơn khởi kiện; hơn nữa, quy định này có nguy cơ làm nảy sinh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm thụ lí TCHC về đất đai giữa các Tòa án và làm phức tạp hóa việc thụ lí vụ án.

*Thứ hai*, các quy định về thụ lí vụ án chưa đảm bảo quyền quyết định, tự định đoạt của người khởi kiện. Theo đó, quyền rút yêu cầu khởi kiện trong quá trình giải quyết vụ án hành chính đã được ghi nhận tại Điều 8 Luật TTHC năm 2015 và quyền này đã được quy định trong quá trình giải quyết TCHC theo thủ tục sơ thẩm và phúc thẩm. Trên thực tế, nhiều trường hợp người khởi kiện có nguyện vọng rút đơn khởi kiện trong giai đoạn Tòa đang tiến hành thụ lí vụ án. Nhưng quyền rút yêu cầu khởi kiện ở các giai đoạn này chưa được pháp luật TTHC ghi nhận. Bởi, trong các căn cứ Tòa án trả lại đơn khởi kiện được quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC không đề cập đến trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện. Điều này đã gây ra nhiều lúng túng cho các tòa án khi giải quyết yêu cầu rút đơn khởi kiện trong quá trình này, đồng thời không đảm bảo quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự và làm ảnh hưởng đến quyền khiếu nại của người khởi kiện trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai.

### *3.1.3.2 Chuẩn bị xét xử vụ án hành chính về đất đai*

Chuẩn bị xét xử là giai đoạn tiếp theo của quá trình TTHC, kể từ khi tòa án thụ lí vụ án hành chính cho đến khi tiến hành phiên tòa. Đây là giai đoạn có ý nghĩa quan trọng đối với vụ án hành chính về đất đai nhằm chuẩn bị các tiền đề cần thiết cho việc giải quyết tranh chấp. Nói cách khác, hiệu quả của việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC phụ thuộc rất lớn vào kết quả của giai đoạn chuẩn bị xét xử.

Luật TTHC năm 2015 đã ghi nhận rất nhiều nội dung tiên bộ quy định trách nhiệm của Tòa án trong việc hỗ trợ đương sự thu thập tài liệu, chứng cứ<sup>77</sup>. Bên cạnh đó, việc quy định tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và

<sup>77</sup> Điều 8, Điều 98 Luật Tố tụng hành chính năm 2015

đối thoại là nhiệm vụ của Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án trong giai đoạn chuẩn bị xét xử cũng là điểm mới nổi bật của Luật TTHC năm 2015. Những quy định này có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc giải TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Bởi lẽ, đặc thù của loại tranh chấp này là phát sinh giữa chủ thể QLNN về đất đai với người sử dụng đất. Trong đó, người sử dụng đất với vai trò là đối tượng quản lý luôn ở vị trí yếu thế hơn, rất khó tiếp cận tài liệu và thu thập chứng cứ để phục vụ cho việc giải quyết TCHC. Tuy nhiên, Luật TTHC chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm và hậu quả pháp lý khi đương sự nói chung và người bị kiện nói riêng khi vi phạm nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ cũng như không tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại. Điều này khiến cho các quy định về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ; tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại mang tính hình thức, khó đảm bảo hiệu quả thực hiện trên thực tế.

Để góp phần giải quyết nhanh chóng và dứt điểm TCHC trong lĩnh vực đất đai, trong giai đoạn chuẩn bị xét xử, Tòa án sẽ tiến hành đối thoại (trừ các vụ án không tiến hành đối thoại được, các vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn). Đây là thủ tục quan trọng trong giải đoạn chuẩn bị xét xử nhằm giúp cho quá trình giải quyết tranh chấp một cách nhanh chóng, hiệu quả và tiết kiệm thời gian, công sức, chi phí cho các bên. Chính vì vậy, Luật TTHC năm 2015 bổ sung nhiều nội dung nhằm nâng cao hiệu quả đối thoại như: quy định về nguyên tắc tiến hành đối thoại, thông báo phiên họp đối thoại, thành phần phiên họp đối thoại, biên bản đối thoại, xử lý kết quả đối thoại,... Tuy nhiên, khoản 3 Điều 137 Luật TTHC quy định: *“Trong vụ án có nhiều đương sự, mà có đương sự vắng mặt, nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành phiên họp và việc tiến hành phiên họp đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành phiên họp giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên họp để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên họp và thông báo bằng văn bản việc hoãn phiên họp, mở lại phiên họp cho các đương sự”*. Việc quy định như vậy đã dẫn đến tình trạng bên bị kiện là đại diện các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai thường xin vắng mặt, cố ý né tránh tham gia phiên họp đối thoại, gây khó khăn và kéo dài thời gian giải quyết tranh chấp. Đồng thời, Luật cũng không đề cập cụ thể số lần các đương sự được vắng mặt,

số lần hoãn phiên họp đối thoại, và trong trường hợp đương sự không có mặt tại phiên đối thoại thì trong thời gian bao lâu Tòa án phải mở lại phiên đối thoại tiếp theo? Số lần tổ chức đối thoại tối đa là bao nhiêu? Điều này dẫn đến sự thiếu thống nhất trong áp dụng pháp luật để giải quyết TCHC về đất đai ở các địa phương.

### 3.1.3.3 Xét xử vụ án hành chính về đất đai

Đây là việc Tòa án đưa vụ án hành chính về đất đai thuộc thẩm quyền ra xét xử công khai tại phiên tòa khi có đủ các căn cứ do pháp luật TTHC nhằm giải quyết tranh chấp, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Luật TTHC năm 2015 đã đưa ra rất nhiều quy định mới về việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính tại phiên tòa. Trong đó, một số điểm mới tiến bộ về xét xử tại phiên tòa có ý nghĩa quan trọng đối với việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai như:

*Thứ nhất*, Luật đã quy định rõ nội dung và phương thức tranh tụng tại phiên tòa nhằm giúp các đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự được bình đẳng, chủ động và công khai đưa ra chứng cứ, căn cứ pháp lí, lập luận và đối đáp với nhau đảm bảo tính khách quan, công bằng, dân chủ trong giải quyết TCHC về đất đai.

*Thứ hai*, so với Luật TTHC năm 2010, Luật TTHC năm 2015 đã thay đổi về trình tự hỏi tại phiên tòa tạo sự chủ động trong việc hỏi để khai thác các chứng cứ, tránh sự áp đặt ý chí của Hội đồng xét xử và kiểm sát viên. Theo đó, các đương sự; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan; người tham gia tố tụng khác là những người hỏi trước sau đó mới đến Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân và Kiểm sát viên. Bên cạnh đó, Luật TTHC năm 2015 quy định đương sự có quyền “*đưa ra câu hỏi với người khác về vấn đề có liên quan đến vụ án hoặc đề xuất với Tòa án những vấn đề cần hỏi với người khác; được đối chất với nhau hoặc với người làm chứng*”. Như vậy, các đương sự trong vụ án là những người đóng vai trò quan trọng trong việc hỏi tại phiên tòa nhằm làm rõ các tình tiết, sự kiện liên quan tới vụ việc. Chủ tọa phiên tòa, Hội thẩm nhân dân giữ vai trò độc lập trong công tác xét xử, và chỉ hỏi các vấn đề chưa rõ ràng mà các bên đương sự chưa đề cập nhằm làm rõ tính hợp pháp của QĐHC, HVHC để đưa ra phán quyết đúng đắn nhất. Điều này rất quan trọng trong giải quyết TCHC về đất đai, bởi tranh chấp này phát sinh giữa chủ thể quản lí nhà nước về đất đai với người sử dụng đất, thường có nội dung phức tạp và tính chất gay gắt. Việc quy định chặt chẽ

trình tự hỏi đảm bảo nguyên tắc khách quan, công bằng có ý nghĩa lớn trong việc ra phán quyết của Tòa án để giải quyết TCHC công minh, thấu đáo và thuyết phục.

*Thứ ba*, thủ tục nghị án cũng được quy định cụ thể, đảm bảo tính khách quan, độc lập của các thành viên trong Hội đồng xét xử. Trong thủ tục này, Hội đồng xét xử thảo luận kỹ càng mọi vấn đề của vụ án và quyết định bằng cách biểu quyết theo đa số<sup>78</sup>. Điều này thể hiện quan điểm đề cao việc tranh tụng tại phiên tòa, coi trọng quy định xét xử, tránh tình trạng “án tại hồ sơ”, “xét xử mang tính hình thức”.

Tuy nhiên, quy định về xét xử vụ án tại phiên tòa còn tồn tại những vấn đề như:

*Thứ nhất*, Luật TTHC hiện hành chưa dự liệu đầy đủ về các trường hợp phải hoãn phiên tòa sơ thẩm. Cụ thể khoản 1 Điều 162 Luật TTHC liệt kê các trường hợp phải hoãn phiên tòa sơ thẩm. Theo đó, nếu kiểm sát viên vắng mặt thì Hội đồng xét xử không hoãn phiên tòa. Đây là quy định mới của Luật TTHC năm 2015 so với Luật năm 2010 nhằm giảm bớt vai trò trực tiếp tiến hành TTHC tại phiên tòa sơ thẩm của kiểm sát viên. Tuy nhiên, tại khoản 2 Điều 52 và khoản 2 Điều 156, Hội đồng xét xử phải ra quyết định hoãn phiên tòa trong trường hợp phải thay đổi kiểm sát viên tại phiên tòa mà không có kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu để thay thế. Như vậy, có thể thấy, các quy định này về hoãn phiên tòa còn mâu thuẫn với nhau.

*Thứ hai*, việc quy định xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn khó khả thi, đặc biệt đối với việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Mục đích của việc xét xử vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn nhằm giải quyết được nhanh gọn, kịp thời đối với những vụ án đơn giản, chứng cứ đã rõ ràng, tránh việc giải quyết kéo dài, gây tốn kém thời gian, công sức, chi phí của đương sự và của Tòa án. Tuy nhiên, theo khoản 4 Điều 249, “trường hợp tại phiên tòa mà phát sinh tình tiết mới quy định tại khoản 2 Điều 246 của Luật này làm cho vụ án không còn đủ điều kiện để áp dụng thủ tục rút gọn thì Thẩm phán xem xét, quyết định chuyển vụ án sang giải quyết theo thủ tục thông thường và thời hạn chuẩn bị xét xử được tính lại” thì sẽ không những không rút ngắn được về thời gian, không đơn giản được về thủ tục, mà thậm chí còn làm cho trình tự tố tụng kéo dài và phức tạp hơn nếu chỉ áp dụng thủ tục chung để giải quyết và ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của đương sự. Do TCHC trong lĩnh vực đất đai thường có tính chất phức tạp, nên trên thực tế, các thẩm phán cũng thường phải gia

<sup>78</sup> Điều 191 Luật Tố tụng hành chính năm 2015

hạn thời gian chuẩn bị xét xử, hoặc hoãn, đình chỉ tạm đình chỉ phiên tòa (Xem thêm Phụ lục 05). Vì vậy, quy định thủ tục rút gọn với vụ án hành chính về đất đai là rất khó khả thi.

Bên cạnh đó, giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục phúc thẩm cũng có một số điểm bất cập. Về cơ bản, giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục phúc thẩm cũng được quy định tương tự như thủ tục sơ thẩm. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 chưa quy định cụ thể, rõ ràng về quyền rút đơn khởi kiện của đương sự trong giải đoạn xét xử phúc thẩm. Khoản 1 Điều 234 Luật TTHC quy định “*Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử phúc thẩm phải hỏi người bị kiện có đồng ý hay không*”. Mà đương sự trong vụ án hành chính bao gồm người khởi kiện, bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan<sup>79</sup>. Trong các vụ án hành chính về đất đai, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan thường có yêu cầu độc lập; còn là chủ thể đưa ra yêu cầu độc lập với các đương sự khác và có quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện. Do vậy, việc quy định điều kiện rút đơn khởi kiện như trên sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, đặc biệt đối với TCHC về đất đai phức tạp và tác động đến lợi ích của nhiều chủ thể khác nhau. Luật cũng không quy định về cách thức xử lý trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện tại phiên tòa phúc thẩm nhưng người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vắng mặt. Đây là những hạn chế trong quy định pháp luật cần khắc phục để đảm bảo hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục phúc thẩm.

#### ***3.1.4 Quy định của pháp luật về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai***

Việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC thực chất là việc Tòa án xem xét tính hợp pháp của việc áp dụng pháp luật đất đai của chủ thể quản lý nhà nước. Cụ thể là việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC của CQHCCN và cán bộ, công chức có thẩm quyền có phù hợp với quy định pháp luật đất đai hay không. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành chính là cơ sở pháp lý để Tòa án xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện và đưa ra phán quyết.

<sup>79</sup> Khoản 7 Điều 3 Luật tổ tụng hành chính năm 2015

Về mặt nguyên tắc, các căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC cần được quy định rõ ràng trong các văn bản quy phạm pháp luật để tòa án thống nhất áp dụng trong quá trình giải quyết TCHC. Tuy nhiên, Luật Đất đai hiện hành không có quy định trực tiếp, cụ thể, rõ ràng về căn cứ để xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực này. Khoản 3 Điều 191 Luật TTHC năm 2015 có quy định những vấn đề mà Hội đồng xét xử quyết định khi nghị án. Theo đó, về nguyên tắc, QĐHC, HVHC được coi là hợp pháp phải do người có thẩm quyền ban hành và thực hiện, nội dung của QĐHC hoặc việc thực hiện HVHC phải phù hợp với quy định pháp luật. Đây được hiểu là căn cứ đánh giá tính hợp pháp về nội dung. Đồng thời, QĐHC, HVHC phải đáp ứng các quy định về hình thức và thủ tục ban hành. Đây là căn cứ đánh giá tính hợp pháp về hình thức.

#### *3.1.4.1 Căn cứ đánh giá tính hợp pháp về nội dung*

Trước hết, việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC phải đúng thẩm quyền. Tức là QĐHC, HVHC phải được ban hành và thực hiện bởi chủ thể có thẩm quyền thực hiện công việc liên quan đến chức năng, nhiệm vụ của mình nhưng không vượt quá giới hạn cụ thể mà pháp luật đã trao quyền cho họ<sup>80</sup>. Tức là, Tòa án cần xác định việc ban hành QĐHC hoặc thực hiện HVHC có phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định của chủ thể có thẩm quyền hay không?

Xuất phát từ thực tiễn quản lý, ủy quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai diễn ra rất phổ biến và thường xuyên. Theo đó, việc ủy quyền phải được thực hiện trên cơ sở các quy định pháp luật hành chính, phải tuân theo các quy định nghiêm ngặt về nội dung, chủ thể, trình tự, thủ tục, cách thức thực hiện và giải quyết tranh chấp. Các quy định này thường được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước như: Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức chính quyền địa phương<sup>81</sup>; Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, cơ quan ngang Bộ và văn bản pháp luật chuyên ngành<sup>82</sup> hoặc các văn bản quy định chính sách đặc thù cho một số địa phương (như Nghị quyết số 97/2019/QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành

<sup>80</sup> Nguyễn Văn Quang (2013), “Căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính”, Tạp chí Luật học, số 11, tr.27

<sup>81</sup> Điều 14 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019

<sup>82</sup> Khoản 1 Điều 105; Điều 66; khoản 4 Điều 59 Luật Đất đai năm 2013



phố Hà Nội; Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh; Nghị quyết số 119/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị và một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng). Tuy nhiên, các quy định ủy quyền trong quản lý nhà nước chưa rõ ràng đã gây ra nhiều khó khăn cho Tòa án trong việc xác định tính hợp pháp về thẩm quyền ban hành QĐHC và thực hiện HVHC quản lý đất đai. Cụ thể, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 trong trường hợp cần thiết, các chủ thể theo quy định được ủy quyền trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 12 của Luật. Tức là, về nguyên tắc, các chủ thể theo quy định được ủy quyền trừ trường hợp luật “cấm” ủy quyền. Song tại Khoản 1 Điều 12 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019 lại quy định việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong luật. Trong trường hợp này, luật phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà chính quyền địa phương không được phân cấp, ủy quyền cho cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác. Ở đây, pháp luật chuyên ngành đang theo hướng quy định chi tiết một số nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền. Trong trường hợp này có thể hiểu rằng, cơ quan, người có thẩm quyền chỉ được ủy quyền những nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật “cho phép”. Như vậy, pháp luật đang có sự thiếu thống nhất trong xác định nguyên tắc ủy quyền<sup>83</sup>.

Cùng với yêu cầu phải đúng thẩm quyền, tính hợp pháp về nội dung còn đòi hỏi QĐHC, HVHC phải được ban hành trên cơ sở áp dụng đúng pháp luật. Tòa án cần căn cứ vào quy định pháp luật đất đai và các văn bản liên quan để xác định khi giải quyết vụ việc của chủ thể có thẩm quyền đã có đủ cơ sở pháp lý và cơ sở thực tế hay chưa? Chủ thể có thẩm quyền có áp dụng đúng nội dung quy phạm pháp luật liên quan không, đã áp dụng đúng đối tượng, trường hợp áp dụng không; trình tự, thủ tục áp dụng đã phù hợp với vụ việc chưa? Tuy nhiên, qua thực tiễn có thể thấy những bất cập trong pháp luật đất đai đã làm nảy sinh nhiều TCHC trong lĩnh vực này đồng thời gây khó khăn cho công tác giải quyết tranh chấp của Tòa án. Cụ thể là:

---

<sup>83</sup> Hoàng Thị Ngân (2022), “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp, phân quyền, ủy quyền trong quản lý hành chính ở Việt Nam”, Trang thông tin điện tử Tạp chí Tổ chức nhà nước, <https://tcnn.vn/news/detail/53279/Mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-cap-phan-quyen-uy-quyen-trong-quan-ly-hanh-chinh-o-Viet-Nam.html>

*Thứ nhất*, các quy phạm pháp luật đất đai hiện nay đang được quy định tại rất nhiều văn bản pháp luật khác nhau vừa gây vướng mắc cho chủ thể quản lý trong quá trình thi hành; vừa không dễ dàng cho người dân nắm bắt; vừa khó khăn cho Tòa án trong việc giải quyết TCHC. Qua thống kê của Bộ Tài nguyên và môi trường, hiện nay có 57 văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành đang còn hiệu lực trong lĩnh vực đất đai. Trong đó có 01 luật, 02 nghị quyết của Quốc hội, 09 nghị định (trong đó có 02 nghị định sửa đổi, bổ sung), 03 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 37 thông tư, 04 thông tư liên tịch và 01 nghị quyết liên tịch của Hội Nông dân và Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường<sup>84</sup>. Điển hình, quy định về thủ tục thu hồi đất rải rác ở nhiều văn bản cả Luật, Nghị định, Thông tư. Các cơ sở pháp lý quy định trực tiếp về trình tự, thủ tục thu hồi đất được quy định tại Điều 67, 69, 70, 71 và 93 Luật Đất đai năm 2013; Điều 17 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP; Điều 28 và 30 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP; Điều 13 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT và các quy định của địa phương (Điển hình như Ủy ban nhân dân thành phố Đà Nẵng ban hành Quyết định số 06/2015/QĐ-UBND ngày 14/3/2015 Ban hành quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn thành phố Đà Nẵng). Thực tế này đã góp phần làm gia tăng sự mâu thuẫn, chồng chéo và thiếu thống nhất trong các văn bản pháp luật đất đai, khiến cho các quan hệ pháp luật đất đai trở nên phức tạp, dễ nảy sinh tranh chấp; công tác giải quyết tranh chấp cũng gặp nhiều vướng mắc.

*Thứ hai*, một số quy định trong Luật đất đai chưa cụ thể, chặt chẽ đã làm nảy sinh nhiều TCHC trong lĩnh vực đất đai và gây vướng mắc cho Tòa án khi giải quyết tranh chấp.

*Một là, quy định về phương thức thực hiện quyền của Nhà nước trong vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai và chủ thể quản lý nhà nước về đất đai chưa rạch ròi.*

Vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực đất đai được thể hiện ở hai khía cạnh: tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và tư cách thống nhất quản lý đất đai. Luật Đất đai năm 2013 đã cố gắng phân định ranh giới giữa quyền của Nhà nước với vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai và vai trò quản lý nhà nước về đất đai<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> Trần Thanh Loan, “Hệ thống các quy phạm pháp luật đang còn hiệu lực trong lĩnh vực đất đai”, Cổng thông tin điện tử pháp điển, <https://phapdien.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=31>

<sup>85</sup> Nguyễn Thị Nga (2015), “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4.

Theo đó, Mục 1 Chương II (từ Điều 13 đến Điều 21) quy định quyền của của Nhà nước với tư cách đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và Mục 2 Chương II (từ Điều 22 đến Điều 28) quy định trách nhiệm của Nhà nước thống nhất quản lý đất đai.

Tuy nhiên, pháp luật vẫn chưa có phương thức thực hiện quyền sở hữu đất đai phù hợp với thực tiễn. Trên thực tế, việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đất đai và quản lý đất đai đều do các cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức có thẩm quyền thực hiện. Như vậy, từ chế định đại diện chủ sở hữu đất đai do một pháp nhân công (Nhà nước) đã chuyển giao cho một tổ chức, cá nhân cụ thể (cơ quan nhà nước, công chức nhà nước có thẩm quyền) thực hiện. Trong quá trình quản lý, CQHCCN nhiều khi tự cho mình có những quyền năng đại diện chủ sở hữu trong việc quyết định số phận pháp lý của đất đai thông qua hoạt động giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất. Điều này làm nảy sinh tình trạng giao đất, cho thuê đất và thu hồi đất không đúng pháp luật hoặc vượt quá thẩm quyền<sup>86</sup>. Bên cạnh đó, yếu tố tài sản và yếu tố quyền lực trong mối quan hệ giữa nhà nước với người sử dụng đất vẫn còn chưa được phân định rõ ràng. Các yếu tố quyền lực nhà nước tác động vô lý vào quan hệ tài sản, xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, dẫn đến tình trạng TCHC trong lĩnh vực này luôn chiếm tỷ lệ lớn, gay gắt, phức tạp. Việc quy định không rõ ràng về chế độ sở hữu đất đai toàn dân và trách nhiệm quản lý nhà nước về đất đai cũng tạo ra tâm lý không an tâm đối với người sử dụng đất khi đất có thể bị thu hồi, việc xác định giá đất bồi thường không thỏa đáng; tạo cơ chế “xin – cho” trong quá trình giao đất, cho thuê và chuyển mục đích sử dụng đất; không khuyến khích được người sử dụng đất đầu tư trên đất, cải tạo đất và giữ gìn tài nguyên đất.

*Hai là, các quy định về thu hồi đất còn nhiều bất cập.*

Hiện nay, TCHC liên quan đến thu hồi đất luôn tỉ lệ lớn trong số các vụ án hành chính về đất đai. Điều này xuất phát từ chính những bất cập trong quy định pháp luật đất đai về thu hồi đất.

- Về trường hợp thu hồi đất: Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng quá chung chung dẫn đến sự áp dụng tùy tiện ở nhiều địa phương và tiềm ẩn sự lạm quyền của cơ

<sup>86</sup> Nguyễn Quang Tuyên (2014), “Những sửa đổi, bổ sung về sở hữu đất đai trong luật đất đai năm 2013”, Tạp chí Luật học, số 11.

quan nhà nước trong việc ban hành các QĐHC thu hồi đất. Luật Đất đai lại không đưa ra bất kỳ một giải thích cụ thể về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2013, có rất nhiều loại dự án thuộc diện Nhà nước thu hồi là dự án có mục đích kinh doanh được thực hiện bởi các chủ thể kinh doanh (dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản; khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới,...). Điều này dẫn đến cách hiểu và vận dụng trên thực tế luôn theo hướng thuận lợi cho người thu hồi đất, khi sử dụng quyền lực công để thu hồi đất của người dân. Trong thực tiễn, có rất nhiều dự án Nhà nước thu hồi đất của dân với giá rất thấp để trao cho chủ thể khác kinh doanh với giá cao hơn nhiều lần. Ở đây rõ ràng là mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư (phát triển kinh tế) và lợi ích công cộng đã có sự hòa trộn. Điều này đã gây bức xúc, làm nảy sinh nhiều TCHC trong lĩnh vực thu hồi đất. Bên cạnh đó, Tòa án cũng khó có căn cứ xem xét việc lạm quyền của CQHCCN khi thu hồi đất trong những trường hợp để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

- Về thẩm quyền thu hồi đất: Thẩm quyền thu hồi đất cũng cần có sự tương thích, thống nhất với thẩm quyền giao đất được quy định tại Điều 59 Luật Đất đai<sup>87</sup>. Bởi lẽ, thu hồi đất là việc Nhà nước ra QĐHC để thu lại quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất đã giao cho cá nhân, tổ chức. Đây là một biện pháp hành chính nhằm đảm bảo các chủ thể được giao đất sử dụng đất hiệu quả. Tuy nhiên, theo quy định pháp luật hiện hành giữa hai thẩm quyền này có một số khác biệt đặc thù. Ví dụ: đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài, mọi trường hợp giao đất đều thuộc thẩm quyền UBND cấp tỉnh (điểm c khoản 1 Điều 59); trong khi, thẩm quyền thu hồi đất được chia ra hai trường hợp: thuộc UBND cấp tỉnh hoặc UBND cấp huyện (điểm a khoản 1 và điểm b khoản 2 Điều 66). Bên cạnh đó, theo khoản 4 Điều 59 “*Cơ quan có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này không được ủy quyền*”. Trong khi đó, khoản 3 Điều 66 quy định: “*...Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thu hồi đất hoặc ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thu hồi đất*”. Như vậy, có thể thấy pháp luật hiện hành quy định thẩm quyền giao đất và thu hồi đất theo chủ thể sử dụng đất (chứ không theo loại

<sup>87</sup> Phan Trung Hiền, “Hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong giai đoạn hiện nay” <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207964>

đất), chưa tạo lập cơ chế pháp lý bình đẳng giữa các chủ thể được giao đất, thu hồi đất. Bởi, việc giao đất “theo chủ thể” không phải là “đặc ân” riêng dành cho nhóm chủ thể đó mà còn phải đi kèm với trách nhiệm trong việc bảo quản và sử dụng đất hiệu quả, đúng pháp luật. Đồng thời, CQHCCN có thẩm quyền giao đất cũng phải kèm theo trách nhiệm theo dõi việc sử dụng đất của các chủ thể được giao để thực hiện thu hồi đất hợp lý, đúng pháp luật. Việc gắn trách nhiệm từ quá trình giao đất đến thu hồi đất sẽ giúp CQHCCN nắm rõ được nguồn gốc đất, theo dõi sát được quá trình sử dụng đất, từ đó sẽ hạn chế được những sai phạm trong giao đất, thu hồi đất; đồng thời, khi xảy ra TCHC, Tòa án cũng dễ dàng hơn trong việc thu thập được chứng cứ, xác minh nội dung vụ việc.

- Về thủ tục thu hồi đất: Trình tự, thủ tục thu hồi đất được quy định chi tiết trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành có một số điểm hạn chế. Trước hết, Điều 68 Luật Đất đai năm 2013 quy định về tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường giải phóng mặt bằng gồm Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư và tổ chức phát triển quỹ đất nhưng thành viên Hội đồng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng và cơ chế phối hợp với các cơ quan, tổ chức khác trong quá trình giải phóng mặt bằng không được quy định và đến hiện nay các văn bản hướng dẫn thi hành cũng không hướng dẫn, bổ sung quy định này. Thực tế các Hội đồng hiện nay thành lập với thành phần và cơ chế hoạt động theo các quy định trước đây; điều này ảnh hưởng lớn đến địa vị pháp lý và hoạt động của Hội đồng, trong khi đây là chủ thể giữ vai trò quan trọng của quá trình thu hồi đất. Bên cạnh đó, trình tự, thủ tục thu hồi đất không quy định bước ghi nhận hiện trạng khu đất bị thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất. Theo khoản 2 Điều 92 Luật Đất đai năm 2013 quy định tài sản gắn liền với đất được tạo lập từ sau khi có thông báo thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì không được bồi thường. Trên thực tế, hiện nay xuất hiện tình trạng cố tình tạo lập tài sản đón đầu thu hồi đất để được bồi thường, từ đó làm nảy sinh nhiều TCHC.

*Ba là, bất cập trong quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.*

- Về điều kiện bồi thường khi nhà nước thu hồi đất: Theo Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước chỉ công nhận chuyển nhượng bằng giấy tay trước ngày 1/1/2008. Vấn đề pháp lý đặt ra là đối với trường hợp chuyển nhượng bằng giấy tay mà người nhận chuyển nhượng (cũng là người thực tế bị thu hồi đất) không có giấy tờ hợp pháp thì

bồi thường cho ai? Thực tiễn cho thấy, trường hợp đất bị thu hồi đã được cấp giấy chứng nhận mà chuyển nhượng bằng giấy tay không hợp pháp đang gây lúng túng trong giải quyết, dẫn đến nhiều TCHC. Do chưa có quy định cụ thể, nên để giải quyết trường hợp này, các địa phương chọn giải pháp truy tìm tại chủ đất cũ để lập hồ sơ bồi thường<sup>88</sup>. Cách làm này tuy bảo đảm hồ sơ bồi thường được xác lập đúng chủ sử dụng đất hợp pháp nhưng lại không đúng chủ sử dụng đất thực tế. Tuy nhiên, cách làm này khiến nảy sinh nhiều TCHC trong lĩnh vực đất đai. Bởi nếu không truy tìm được chủ sử dụng đất trước đây, cơ quan bồi thường cũng không dám bồi thường cho chủ đất thực tế, dẫn đến khiếu kiện hành chính. Ngược lại, nếu tìm ra chủ sử dụng đất trên giấy chứng nhận mà các bên không thỏa thuận được phương thức giao nhận tiền bồi thường thì cũng gây phức tạp tranh chấp.

- Về xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Phương thức bồi thường bằng tiền theo giá trị của đất thu hồi là phương thức chủ yếu hiện nay. Nhưng các quy định về định giá đất trong Luật Đất đai năm 2013 chưa giải quyết được triệt để và căn bản những tồn tại bất cập trong quá trình bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Theo Điều 113 và 114 Luật Đất đai năm 2013, những “loại” giá đất làm cơ sở trực tiếp và gián tiếp để xác định giá đất tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất là: khung giá đất, bảng giá đất và giá đất cụ thể. UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể dưới sự tham mưu của cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh. Trong quá trình thực hiện, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể. Giá đất cụ thể được sử dụng để làm căn cứ tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Giá đất của Nhà nước phải “*phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường*”<sup>89</sup>. Thực tế cho thấy, điểm khó nhất vẫn là xác định giá đất phổ biến trên thị trường bởi Việt Nam chưa thực sự có thị trường đất đai, có chăng chỉ là một thị trường chưa hoàn chỉnh và nhiều biến động. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành quy định nguyên tắc định giá đất phải “*theo mục đích sử dụng đất hợp pháp tại thời điểm định giá*” có nghĩa là giá đất tính bồi thường phải được xác định theo “mục đích sử dụng đất hợp pháp” của thửa đất, có

<sup>88</sup> Lê Thanh Lộc (2017), “Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”, Đại học Cần Thơ - Kỷ yếu Hội thảo lấy ý kiến chuyên gia của Dự án Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, tr. 37.

<sup>89</sup> Điểm c, Khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013

thể không phải “mục đích sử dụng đất trên thực tế”. Nguyên tắc này rất khác so với “nguyên tắc thay thế” của Ngân hàng Thế giới vì Ngân hàng Thế giới cho rằng, khi triển khai dự án có nguồn vốn ODA, phải quan tâm nhiều đến việc làm sao để người dân có thể định cư được sau khi giải phóng mặt bằng<sup>90</sup>. Bởi lẽ, theo các chuyên gia của dự án này, việc tồn tại những nhà ở sai phép, không phép trên đất không có giấy tờ hoặc sai mục đích sử dụng đất kéo dài hàng năm có một phần lỗi của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Nhưng đến khi Nhà nước thu hồi đất những phần đất này thì người chịu thiệt thòi luôn là người dân. Người bị thu hồi đất luôn nhận được khoản tiền thấp hơn giá trị đất mà mình bị thu hồi, không đủ để mua lại đất khác tương ứng trên thị trường. Đây là nguyên nhân chủ yếu phát sinh TCHC trong lĩnh vực đất đai.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 3, 4 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013 UBND cấp tỉnh quyết định giá đất cụ thể. Cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh có trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh tổ chức việc xác định giá đất cụ thể. Thông thường, cơ quan trình giá đất để phê duyệt áp dụng bồi thường là cơ quan, đơn vị được giao nhiệm vụ làm công tác bồi thường (Trung tâm phát triển quỹ đất hoặc Hội đồng Bồi thường dự án, UBND cấp huyện). Do vậy, trên thực tế, chủ thể định giá đất tính bồi thường và chủ thể trực tiếp chi trả tiền bồi thường đều là các cơ quan, đơn vị thuộc CQHCCN. Kết quả là giá đất được xác định có khả năng khó tuân thủ nguyên tắc “độc lập, khách quan” theo khoản 3 Điều 115 Luật Đất đai năm 2013 và khó để người bị thu hồi đất đồng tình.

*Bốn là, bất cập trong các quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất.*

Theo quy định tại Điều 3 và Điều 83 Luật Đất đai năm 2013, việc hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất được quy định trong luật chủ yếu mang tính xã hội, nhân đạo, không bắt buộc. Với chính sách “hỗ trợ” hiện nay, Nhà nước chủ yếu hướng vào bù đắp sự chênh lệch giữa giá bồi thường với giá thực tế mà thiếu sự ràng buộc trách nhiệm mang tính lâu dài và trên thực tế chưa bảo đảm ổn định đời sống của người dân<sup>91</sup>. Bên cạnh đó, theo Luật đất đai năm 2013 và Nghị định số 47/2014/NĐ-CP quy định hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp mới được hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong

<sup>90</sup> Lê Thanh Sơn (2014), “Sự khác biệt về các chính sách THĐ từ ba nguồn vốn đầu tư: Ngân hàng Thế giới, Nhà nước và Tư nhân trên địa bàn thành phố Cần Thơ”, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh, tr. 30-31.

<sup>91</sup> Phạm Văn Võ (2015), “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Luật học, số 1.

bảng giá đất của địa phương đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp thu hồi. Việc pháp luật chỉ đưa ra mức trần cho phép hỗ trợ (không quá 05 lần giá đất nông nghiệp cùng loại trong bảng giá đất) và giới hạn diện tích đất nông nghiệp được hỗ trợ (không vượt quá hạn mức giao đất tại địa phương) trong trường hợp hỗ trợ cho hộ gia đình, cá nhân bị thu hồi đất nông nghiệp và giao cho UBND cấp tỉnh quyết định về giá, mức hỗ trợ khác đã dẫn đến tình trạng các địa phương áp dụng khác nhau. Do vậy, ở một số địa phương với điều kiện khác nhau về ngân sách áp đặt mức hỗ trợ thấp dẫn đến phát sinh nhiều TCHC về đất đai do người dân có sự so sánh với địa phương khác.

*Năm là, bắt cập trong quy định về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.*

Nhìn chung, các quy định về tái định cư vẫn còn nhiều vướng mắc, nhất là ở các khu vực nông thôn, vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Trước hết, quy định về điều kiện tái định cư chỉ áp dụng đối với các trường hợp có giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận về nhà ở, đất ở mà chưa xem xét đến các trường hợp đã ở thực tế nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện công nhận đất ở dẫn đến đối tượng này không được bồi thường đất ở là chưa phản ánh được chủ trương bảo đảm nơi ở ổn định cho Nhân dân của Đảng, Nhà nước ta. Bên cạnh đó, nhiều địa phương (chủ yếu ở vùng sâu, vùng xa, khu vực nông thôn) thực hiện không nghiêm quy định của pháp luật về việc phải hoàn thành nhà ở, hạ tầng khu tái định cư trước mới thu hồi đất, dẫn đến tình trạng người có nhà trên đất bị thu hồi phải thuê nhà trọ bằng tiền hỗ trợ tạm cư của Nhà nước, gây khó khăn về điều kiện ở, làm quá trình giải quyết TCHC thêm khó khăn.

*Sáu là, bắt cập trong quy định về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị.*

Pháp luật hiện hành chưa quy định thống nhất quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch khác như quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị... dẫn đến tình trạng thu hồi đất, chuyển đổi mục đích sử dụng đất,... không đúng theo quy hoạch, kế hoạch mà địa phương đã ban hành. Bên cạnh đó, pháp luật cũng chưa có quy định dự liệu về trách nhiệm và biện pháp xử lý đối với dự án “treo”, đã đưa vào kế sử dụng đất nhiều năm liên tiếp mà không tổ chức thực hiện. Dự án “treo” hiện nay đang tồn tại ở rất nhiều địa phương gây bức xúc cho người dân khi đất bị đưa vào quy



hoạch và họ không thể thực hiện một số quyền năng của người sử dụng đất như chuyển nhượng đất; góp vốn để đầu tư, kinh doanh; xây dựng và khai thác trên đất;...

*Bây là, bắt cập trong quy định về cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.*

Khoản 3, Điều 23 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014 quy định chi tiết “*Trường hợp đất giao không đúng thẩm quyền đã được sử dụng từ ngày 15/10/1993 đến trước ngày 01/07/2004 không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất...*”. Tuy nhiên, trường hợp người sử dụng đất không có giấy tờ hợp lệ do mua bán viết tay sau ngày 01/7/2004 hiện đang sử dụng ổn định, phù hợp quy hoạch và không có tranh chấp, khiếu nại thì chưa được đề cập, gây vướng mắc trong công tác cấp Giấy chứng nhận QSDĐ ở nhiều địa phương.

Điểm d, khoản 2, Điều 106 Luật Đất đai năm 2013 quy định về việc đính chính, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp nêu rõ: “*Nhà nước thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp trong các trường hợp giấy chứng nhận đã cấp không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng sử dụng đất, không đúng diện tích đất, không đủ điều kiện được cấp, không đúng mục đích sử dụng đất, hoặc thời hạn sử dụng đất, hoặc nguồn gốc sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai, trừ trường hợp người được cấp giấy chứng nhận đó đã thực hiện chuyển quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật đất đai*”. Quy định này chỉ phù hợp với những nước có hệ thống đăng ký hoàn thiện, phát triển với chất lượng nguồn thông tin về bất động sản thực sự chính xác, đầy đủ. Trong khi đó, tình trạng cơ quan đăng ký ở nước ta việc cấp nhầm, cấp sai giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vẫn còn tồn tại. Do vậy, khi triển khai quy định này đã phát sinh vướng mắc, bất cập, dẫn đến tranh chấp, khiếu kiện kéo dài. Nhiều vụ việc cơ quan chức năng có sai sót trong việc tách thửa từ 01 thửa lớn tách thành nhiều thửa nhỏ nhưng ghi trùng số thửa, hoặc khi tách không kiểm tra diện tích đất thực tế và hậu quả nhiều thửa đất bị trùng số thửa hoặc có giấy chứng nhận nhưng không có diện tích đất thực tế để canh tác. Vì nếu áp dụng quy định trên của Luật đất đai để thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì sẽ gây thiệt thòi lớn cho người dân do chưa có cơ chế để xem

xét việc bồi thường. Đây chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng một số địa phương tồn đọng nhiều đơn khởi kiện của người dân liên quan đến đất đai.

*Thứ ba*, QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai được tiến hành trên cơ sở thực hiện quyền tự định liệu của chủ thể có thẩm quyền. Theo đó, để giải quyết những vụ việc cụ thể trong quản lý nhà nước về đất đai, chủ thể có thẩm quyền được phép chủ động lựa chọn và quyết định các cách thức, biện pháp giải quyết công việc phù hợp trong phạm vi quyền năng chung được pháp luật quy định. Chẳng hạn, về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, pháp luật quy định khung phạt (mức tối thiểu và tối đa) mà người có thẩm quyền được phép áp dụng<sup>92</sup>. Lựa chọn mức phạt trong khung tiền phạt đối với hành vi vi phạm cụ thể chính là việc thực hiện quyền tự định liệu của người có thẩm quyền xử phạt. Vì vậy, quyền tự định liệu là vấn đề cần được quan tâm khi xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Tuy nhiên, ở nước ta nội dung này chưa thực sự được quan tâm trên cả góc độ pháp luật, thực tiễn áp dụng và nghiên cứu. Trong thực tiễn, “lạm quyền” là nội dung gắn gũi với căn cứ đánh giá tính hợp pháp liên quan đến việc thực hiện quyền tự định liệu. Tuy nhiên, chưa có giải thích rõ ràng về vấn đề này và trong thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai cũng không có vụ việc nào liên quan đến việc áp dụng căn cứ nêu trên nên việc Tòa án kiểm soát quyền tự định liệu và đánh giá căn cứ “lạm quyền” trong việc ban hành QĐHC và thực hiện HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai chỉ mang tính định hướng hoàn thiện pháp luật trong tương lai<sup>93</sup>.

### *3.1.3.2 Căn cứ đánh giá tính hợp pháp về hình thức*

Trong quá trình ban hành QĐHC và thực hiện HVHC, pháp luật hành chính đặt ra yêu cầu chung là chủ thể có thẩm quyền phải tuân thủ các quy định về hình thức và thủ tục. Vì vậy, yêu cầu tuân thủ các quy định về hình thức, thủ tục là một trong những căn cứ mà Tòa án phải xem xét khi giải quyết TCHC về đất đai. Theo quy định của Luật TTHC năm 2015, một số căn cứ để đánh giá tính hợp pháp về hình thức, thủ tục ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trong lĩnh vực đất đai, bao gồm: QĐHC, HVHC được ban hành và thực hiện theo thủ tục pháp luật quy định; trong khoảng thời

<sup>92</sup> Nghị định 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

<sup>93</sup> Nguyễn Văn Quang (2013), Căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, Tạp chí Luật học số 11, tr.28

gian đúng theo quy định pháp luật về thời hạn, thời hiệu và tuân thủ đúng quy định pháp luật về hình thức.

Các căn cứ nêu trên mang tính phổ biến trong pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới. Về nguyên tắc, QĐHC, HVHC vi phạm yêu cầu về thủ tục được coi là không hợp pháp. Tuy nhiên, trong thực tiễn giải quyết TCHC của Tòa án có những trường hợp QĐHC, HVHC vi phạm về hình thức, thủ tục nhưng nội dung phù hợp với quy định pháp luật thì vẫn có giá trị thi hành. Để đánh giá tính hợp pháp và có căn cứ riêng về hình thức của QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, thì Tòa án phải căn cứ vào những văn bản hướng dẫn dưới Luật Đất đai qua các thời kỳ có quy định mẫu về hình thức, thể thức, tên gọi (chẳng hạn Mẫu quyết định về việc thu hồi đất được quy định tại Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường; Mẫu quyết định về việc gia hạn sử dụng đất quy định tại Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ địa chính;...) <sup>94</sup>.

Trên thực tế, việc xem xét chi tiết các căn cứ làm cơ sở để khẳng định QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai hợp pháp hay không hợp pháp không phải là công việc đơn giản. Bởi TCHC về đất đai thường rất phức tạp, gay gắt, kéo dài trong nhiều năm. Để đánh giá chính xác tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC trong lĩnh vực này, Tòa án cần phải nghiên cứu quy định pháp luật đất đai qua các thời kỳ mà CQHCCNN căn cứ vào để ban hành quyết định hoặc thực hiện HVHC. Với sự đồ sộ của hệ thống các quy định pháp luật và tính chất phức tạp của các quan hệ đất đai dẫn đến tình trạng Tòa án các cấp có những quan điểm khác nhau khi đánh giá các QĐHC, HVHC cụ thể trong từng vụ án hành chính. Do đó, việc xác định và nhận diện rõ ràng các căn cứ để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC là yêu cầu rất quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả giải quyết TCHC của Tòa án.

---

<sup>94</sup> Đào Thị Xuân Lan (2019), “Kỹ năng đánh giá tính hợp pháp của một số quyết định hành chính về đất đai”, bài tham luận tại Hội nghị trực tuyến Kỹ năng giải quyết vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, Trang thông tin điện tử của Tạp chí Tòa án nhân dân, <https://www.tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/ky-nang-danh-gia-tinh-hop-phap-cua-mot-so-quyet-dinh-hanh-chinh-ve-dat-dai>.

### **3.2 Thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay**

TCHC về đất đai luôn chiếm số lượng nhiều nhất và có tính chất phức tạp nhất, chiếm khoảng trên 70% số vụ TCHC mà Tòa án giải quyết (Xem thêm tại Phụ lục 01). Các tranh chấp tập trung chủ yếu ở 05 nhóm sau:

- (1) Tranh chấp liên quan đến QĐHC, HVHC về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất và QĐHC, HVHC trong thực hiện quyền của người sử dụng đất;
- (2) Tranh chấp liên quan QĐHC, HVHC về thu hồi đất; trưng dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; cưỡng chế thu hồi đất.
- (3) Tranh chấp liên quan đến QĐHC, HVHC về cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất;
- (4) Tranh chấp về QĐHC, HVHC xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai;
- (5) Tranh chấp liên quan đến QĐHC, HVHC giải quyết tranh chấp đất đai, giải quyết khiếu nại về đất đai.

Trong quá trình giải quyết những loại TCHC về đất đai này, Tòa án nhân dân các cấp đã có những thành tựu và hạn chế, vướng mắc nhất định.

#### **3.2.1 Kết quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính**

Thực tiễn cho thấy, các vụ án liên quan tới khiếu kiện các QĐHC, HVHC về quản lý đất đai thường là những vụ phức tạp. Quá trình thực hiện một số quy định của Luật TTHC cũng gặp phải những khó khăn, vướng mắc nhưng Tòa án đã có nhiều cố gắng trong giải quyết nhanh chóng, đúng quy định đối với các vụ án hành chính về đất đai. Chất lượng giải quyết án hành chính về đất đai của Tòa án trong những năm gần đây được nâng lên rõ rệt, thể hiện ở những khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, số lượng vụ việc TCHC trong lĩnh vực đất đai mà Tòa án giải quyết trong những năm gần đây tăng lên đáng kể (Xem thêm tại Phụ lục số 01). Số vụ TCHC về đất đai mà Tòa án đã giải quyết năm 2022 cao gấp 2,23 lần so với số lượng vụ việc giải quyết được năm 2016. Riêng trong năm 2021, do ảnh hưởng của dịch COVID 19 nên số lượng vụ việc mà TAND các cấp giải quyết giảm hơn so với các năm trước đó (giảm 2.486 vụ so với năm 2020).

*Thứ hai*, tỷ lệ giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục sơ thẩm có xu hướng tăng. Năm 2016 giải quyết 1.953/3.443 vụ, chiếm 56,72%; năm 2022 giải quyết 4.449/6.928 vụ, chiếm 64,22%. (Xem thêm Phụ lục số 02).

*Thứ ba*, tỷ lệ các bản án, quyết định mà TAND cấp phúc thẩm sửa do cấp sơ thẩm sai giảm đáng kể, từ 12,7% năm 2016 xuống còn 8,74% năm 2022 (Xem thêm ở Phụ lục 03). Đây là nỗ lực đáng ghi nhận trong việc nâng cao chất lượng xét xử vụ án hành chính về đất đai của TAND các cấp.

*Thứ tư*, Tòa án các cấp đã khắc phục triệt để việc quá thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật. Tính đến ngày 30/9/2017 không còn vụ TCHC về đất đai nào bị quá hạn luật định do nguyên nhân chủ quan (Xem thêm tại Phụ lục 04). Số lượng bản án, quyết định phải giải thích hoặc kháng nghị do tuyên không rõ ràng, gây khó khăn cho công tác thi hành án giảm dần qua các năm. TAND các cấp đã giải thích, đình chính hoặc kháng nghị đối với 07 bản án (năm 2018); 15 bản án (năm 2019); 02 bản án (năm 2020). Tính đến ngày 30/9/2021 không có bản án, quyết định phải giải thích hoặc kháng nghị do tuyên không rõ ràng, gây khó khăn cho công tác thi hành án<sup>95</sup>. Số vụ TCHC về đất đai phải tạm đình chỉ cũng giảm đáng kể, ở cả 2 cấp sơ thẩm và phúc thẩm (Xem thêm tại Phụ lục 04).

*Thứ năm*, các Tòa án đã chú trọng việc tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện nên nhiều vụ án các bên đã thống nhất cách thức giải quyết và người khởi kiện đã rút đơn khởi kiện (Xem thêm tại Phụ lục số 06). Một số Tòa án nghiên cứu tổ chức các buổi đối thoại bằng hình thức trực tuyến, đảm bảo linh hoạt, nâng cao số lượng các vụ việc được đối thoại nhằm đẩy nhanh tiến độ giải quyết.

*Thứ sáu*, TAND tối cao đã chỉ đạo các Tòa án quan tâm làm tốt công tác phối hợp với các cơ quan liên quan khi xây dựng hồ sơ vụ án, thu thập đầy đủ chứng cứ cần thiết nhằm đảm bảo giải quyết vụ án đúng quy định của pháp luật; tiếp tục thực hiện nghiêm Chỉ thị số 03/2018/CT-CA ngày 05/12/2018 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giải quyết các vụ án hành chính. Bên cạnh đó, TAND tối cao cũng làm tốt công tác đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về kỹ năng xét xử án hành chính cho các Thẩm phán; tăng cường công tác giám đốc

---

<sup>95</sup> Tòa án nhân dân tối cao (2022), Báo cáo tổng kết công tác năm 2021 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2022 của các tòa án

thâm, kiểm tra để kịp thời rút kinh nghiệm các sai sót nghiệp vụ, cũng như tổng hợp những khó khăn, vướng mắc từ đó hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật. Các TAND cấp tỉnh đã chủ động phối hợp với UBND cấp tỉnh ban hành Quy chế phối hợp trong giải quyết các vụ án hành chính; chủ động tham mưu cho cấp ủy, UBND cùng cấp về pháp luật đất đai và nội dung các khiếu kiện hành chính về đất đai trên địa bàn; tăng cường đối thoại, phân tích những sai sót của CQHCNN, người có thẩm quyền trong CQHCNN để họ tự sửa đổi, hủy bỏ QĐHC hoặc chấm dứt HVHC trái pháp luật.

### ***3.2.2 Những bất cập, hạn chế trong thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính***

Bên cạnh những thành tựu đáng ghi nhận mà TAND các cấp đã đạt được như đã nêu ở phần trên, việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính vẫn còn những điểm bất cập cần khắc phục trong thời gian tới, cụ thể:

*Thứ nhất*, số lượng các vụ TCHC về đất đai mà Tòa án phải tổ chức phiên tòa rút kinh nghiệm tăng lên qua những năm gần đây, đặc biệt là ở cấp xét xử sơ thẩm. Cụ thể năm 2016 số vụ TCHC đất đai sơ thẩm tổ chức phiên tòa rút kinh nghiệm chỉ có 7, đến năm 2023 là 161 vụ (Xem thêm tại Phụ lục số 08).

*Thứ hai*, tỷ lệ đối thoại thành công trong giải quyết TCHC về đất đai đạt thấp (khoảng 10%). Tính từ ngày 1/1/2017 đến 31/3/2018, Tòa án toàn quốc đã giải quyết 1165 vụ thì chỉ có 92 vụ án đối thoại thành và đình chỉ vụ án, tỷ lệ 7,89%. Trong đó TAND cấp huyện giải quyết 264 vụ, thì chỉ có 36 vụ án đối thoại thành và đình chỉ vụ án, tỷ lệ 13,63%; TAND cấp tỉnh giải quyết 901 vụ, thì có 56 vụ án đối thoại thành và đình chỉ vụ án, tỷ lệ 6,21%<sup>96</sup>. Đặc biệt, số vụ giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai có đối thoại cũng rất ít (khoảng 20% - Xem thêm tại Phụ lục 06).

Qua nghiên cứu các vụ TCHC về đất đai giải quyết theo thủ tục TTHC trong những năm gần đây, TAND các cấp còn tồn tại một số sai sót về xác định đối tượng giải quyết; vi phạm về thẩm quyền giải quyết; hạn chế trong áp dụng thủ tục tố tụng hành chính và áp dụng pháp luật đất đai để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện. Những vi phạm này ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả giải quyết tranh chấp của Tòa án, cần được xem xét kỹ lưỡng, rút kinh nghiệm trong thời gian tới.

<sup>96</sup> Trương Thị Tố Uyên, “Đối thoại trong giải quyết vụ án hành chính – Khó khăn và vướng mắc”, <https://tapchitoaan.vn/doi-tohai-trong-giai-quet-vu-an-hanh-chinh-kho-khan-vuong-mac>

### 3.2.2.1 Một số bất cập trong việc xác định đối tượng giải quyết

Việc xác định đúng đối tượng giải quyết là một nội dung quan trọng để Tòa án giải quyết hiệu quả, triệt để, đúng pháp luật TCHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai. Tuy nhiên, trong thực tiễn xét xử các vụ án hành chính về đất đai vẫn còn có những bất cập trong việc xác định đối tượng giải quyết, cụ thể như:

*Thứ nhất*, Tòa án xác định sai QĐHC, HVHC thuộc đối tượng giải quyết theo Khoản 3 Điều 3 Luật TTHC năm 2015.

Ví dụ 1: Vụ ông Trần Văn Thọ khởi kiện UBND thành phố Phan Thiết, yêu cầu UBND TP Phan Thiết thực hiện hành vi hành chính về phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích 19.603 m<sup>2</sup> bị thu hồi theo đúng quy định<sup>97</sup>. TAND tỉnh Bình Thuận cho rằng UBND TP Phan Thiết không tiến hành thủ tục phê duyệt hỗ trợ kinh phí đền bù không phải là hành vi hành chính theo khoản 3 Điều 3 Luật TTHC nên đã ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 29/2020/QĐST-HC ngày 16/9/2020. Như vậy, trong trường hợp này TAND tỉnh Bình Thuận đã xác định không đúng đối tượng giải quyết, vi phạm các quy định của Luật TTHC và xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất.

Ví dụ 2: Vụ án hành chính về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa ông Trần Văn Bích S và UBND huyện Đ, tỉnh Long An<sup>98</sup> (Xem chi tiết vụ việc tại Mục 10.1, Phụ lục số 10). Trong vụ án này, Tòa án cấp sơ thẩm và phúc thẩm đều có những sai sót trong xác định đối tượng giải quyết. Cụ thể ông S khởi kiện Quyết định số 9383/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân huyện Đ về mức hỗ trợ đối với phần đất bị thu hồi. Tại bản án của Tòa án cấp sơ thẩm xác định quan hệ tranh chấp trong vụ án là “Khiếu kiện quyết định hành chính” nhưng phần quyết định lại tuyên bác yêu cầu khởi kiện về việc buộc người bị kiện thực hiện hành vi hành chính, và không xem xét giải quyết đối với Quyết định 9383/QĐ-UBND là chưa đúng quy định pháp luật. Ở phiên tòa phúc thẩm, ông S vẫn giữ kháng cáo yêu cầu Tòa án sửa bản án sơ thẩm, hủy Quyết định số 9383/QĐ-UBND ngày 24/10/2016 của UBND huyện Đ, đối với Quyết định số 2871/QĐ-UBND ngày 13/7/2016 của UBND tỉnh Long An ông

<sup>97</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2021), Thông báo số 57/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên hủy, sửa trong 6 tháng đầu năm 2021, tr.3

<sup>98</sup> Bản án 507/2023/HC-PT ngày 05/07/2023 về khiếu kiện quyết định hành chính trong quản lý nhà nước đất đai do TAND cấp cao tại TP Hồ Chí Minh ban hành <https://thuvienphapluat.vn/banan/ban-an/ban-an-ve-khieu-kien-quyet-dinh-hanh-chinh-trong-quan-ly-nha-nuoc-dat-dai-so-5072023hcpt-292678>

S không kháng cáo yêu cầu Tòa án xem xét giải quyết nữa. Nhưng Tòa án cấp phúc thẩm xác định toàn bộ Quyết định số 2871/QĐ-UBND ngày 13/7/2016 của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An là đối tượng giải quyết là chưa chính xác. Bởi lẽ, Quyết định số 2871/QĐ-UBND ngày 13/7/2016 của UBND tỉnh Long An bao gồm nhiều nội dung như: quy định đơn giá đất đối với từng loại đất; hệ số điều chỉnh và mức hỗ trợ 0,4 lần đơn giá đất nông nghiệp. Ông S chỉ khởi kiện phần quy định về hỗ trợ chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm là 0,4 lần, chứ không khởi kiện quy định về đơn giá đất đối với từng loại đất, cũng như hệ số điều chỉnh. Đồng thời, Tòa án cấp phúc thẩm không xem xét và đưa Quyết định số 9383/QĐ-UBND ngày 24/10/2016 của Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Long An vào đối tượng giải quyết theo đúng yêu cầu khởi kiện của ông S là không phù hợp với quy định của Luật TTHC năm 2015.

*Thứ hai*, khi xem xét đối tượng giải quyết, Tòa án có sự nhầm lẫn giữa QĐHC bị khởi kiện với QĐHC mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức dẫn tới bản án bị kháng cáo, kháng nghị.

Ví dụ 1: Vụ án hành chính được Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên thụ lý sơ thẩm số 68/2017/TLST-HC ngày 11/11/2017 giữa bà Nguyễn Thị Đ với UBND Thị xã Sông Cầu<sup>99</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.2, Phụ lục số 10). Trong vụ việc này, xét về mặt hình thức Công văn số 1959/UBND-NC ngày 07 tháng 11 năm 2016 của UBND Thị xã Sông Cầu đã vi phạm quy định của Luật Khiếu nại. Tuy nhiên, về bản chất thì công văn này là quyết định giải quyết khiếu nại đối với đơn khiếu nại ngày 01 tháng 10 năm 2016 của các ông, bà: Nguyễn Thị Đ, Nguyễn Văn B và Đinh Văn C. Đây là quyết định áp dụng cho đối tượng cụ thể và chứa đựng nội dung ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của bà Đ nên công văn số 1959/UBND-NC là QĐHC thuộc đối tượng khởi kiện theo quy định tại khoản 1, 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015. TAND tỉnh Phú Yên đã nhận định sai đối tượng giải quyết và ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính là không phù hợp với quy định pháp luật, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà Đ.

Ví dụ 2: Bản án hành chính sơ thẩm số 21/2016/HCST ngày 25,28,29/11/2016 của TAND Thành phố Hà Nội đã có sai sót khi xác định QĐHC nội bộ là đối tượng giải

<sup>99</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2019), Thông báo số 23/TB-VC2-V3 rút kinh nghiệm về việc xác định đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính



quyết<sup>100</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.3 – Phụ lục 10). TAND TP Hà Nội đã thụ lý và xử bác yêu cầu khởi kiện của ông Đặng Văn T và xác định báo cáo 2367 của Thanh tra TP Hà Nội thuộc đối tượng giải quyết của Tòa. Theo đó, báo cáo 2367 ngày 08/10/2015 của Thanh tra TP Hà Nội với nội dung kiến nghị: Điều chỉnh lại Quyết định 4575 ngày 30/12/2014 của UBND quận HBT theo hướng giữ nguyên nội dung văn bản số 819 và tiếp tục thực hiện quy trình xét cấp Giấy chứng nhận cho bà Đặng Thị G tại 119 BT. Trên cơ sở kết luận của Thanh tra TP Hà Nội, ngày 13/11/2015 UBND thành phố HN ban hành văn bản số 8097 có nội dung: Đồng ý với kết luận, kiến nghị của Thanh tra thành phố tại Báo cáo số 2367 và giao UBND quận HBT thực hiện theo nội dung kiến nghị của Thanh tra thành phố. Công văn số 8097 của Ủy ban thành phố HN giao cho UBND quận HBT thực hiện theo nội dung kiến nghị của Thanh tra thành phố. Đây là văn bản hành chính nội bộ giữa cơ quan cấp trên chỉ đạo cơ quan cấp dưới quy định điểm c khoản 1 Điều 30 Luật TTHC, không có căn cứ xác định Công văn số 8097 nêu trên làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của Ông Đặng Văn T và bà Đặng Thị L được quy định tại Điều 3 và Điều 30 Luật TTHC năm 2015. Việc TAND TP Hà Nội thụ lý và xét xử vụ án là vi phạm điểm đ khoản 1 Điều 123; điểm h khoản 1 Điều 143 Luật TTHC. Tòa án TP Hà Nội đã có sai lầm nghiêm trọng trong việc xác định đối tượng giải quyết tranh chấp.

Tóm lại, đối tượng khởi kiện là trung tâm của vụ án hành chính vì đây là căn cứ làm phát sinh tranh chấp giữa người khởi kiện và người bị kiện. Tòa án cần xác định chính xác những QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai là đối tượng thuộc thẩm quyền giải quyết của mình không. Tuy nhiên để xác định chính xác đối tượng giải quyết thuộc thẩm quyền TCHC về đất đai không phải là công việc dễ dàng. Bởi lẽ, các QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai rất đa dạng, có nội dung phức tạp, liên quan đến nhiều chủ thể quản lý nhà nước khác nhau.

*3.2.2.2 Một số bất cập, hạn chế trong xác định thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai*

*Thứ nhất*, một số Tòa án địa phương lúng túng trong việc xác định thẩm quyền giải quyết. Trong thực tế, có những vụ việc đương sự vừa yêu cầu hủy GCNQSDĐ của UBND hoặc yêu cầu hủy QĐ giải quyết khiếu nại của UBND tỉnh, vừa yêu cầu giải

<sup>100</sup><https://dantri.com.vn/ban-doc/ha-noi-cu-ba-75-tuoi-da-can-nuoc-mat-bao-gio-so-do-moi-duoc-cap-20180705083230867.htm>

quyết tranh chấp về ranh đất với người thứ ba hoặc tranh chấp đất có nguồn gốc thừa kế từ cha mẹ; tranh chấp hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất,... Bản chất của những vụ án này là tranh chấp dân sự, trong đó có giải quyết yêu cầu hủy QĐHC cá biệt theo quy định tại Khoản 2 Điều 34 Bộ luật TTDS. Tòa án thụ lý và giải quyết vụ án theo thủ tục TTHC là xác định không đúng thẩm quyền giải quyết.

*Thứ hai*, một số bản án có dấu hiệu vượt quá thẩm quyền giải quyết của Tòa án được quy định tại Điều 193 Luật Tố tụng hành chính.

Điển hình là vụ việc bà Lăng Thị B khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định 3851/QĐ-UBND của UBND huyện Cai Lậy về việc thu hồi 352,8m<sup>2</sup> đất để thực hiện dự án công trình đường Bình Phú – Phú An; Quyết định 5138/QĐ-HĐBT của Hội đồng bồi thường huyện Cai Lậy về việc bồi thường hỗ trợ khi thu hồi đất; Quyết định số 5777/QĐ-UBND của UBND huyện Cai Lậy về việc cưỡng chế thi hành Quyết định thu hồi đất. Đồng thời, bà B yêu cầu bồi thường theo giá thị trường đối với diện tích đất bị thu hồi và bồi thường phần san lấp nền, được hỗ trợ tái định cư. Tòa án cấp sơ thẩm đã tuyên bác yêu cầu khởi kiện về việc hủy các QĐHC và *“buộc UBND huyện Cai Lậy, Hội đồng bồi thường có trách nhiệm bồi thường thêm cho bà B số tiền 900 triệu đồng”* là mâu thuẫn, vi phạm quy định của Luật Tố tụng hành chính. Bởi lẽ, trong trường hợp này, nếu Tòa án xét thấy việc bồi thường không đúng thì Hội đồng xét xử chỉ có quyền tuyên hủy QĐHC và buộc UBND huyện Cai Lậy ban hành lại QĐHC theo đúng quy định pháp luật. Việc Tòa án sơ thẩm tuyên buộc UBND huyện phải bồi thường một số tiền cụ thể theo tính toán của Tòa án là vượt quá thẩm quyền, trái quy định tại điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Tương tự, khi xem xét vụ việc của ông Hà Văn T kiện UBND huyện Xuyên Mộc, tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu về hành vi không giải quyết yêu cầu xác định lại diện tích đất ở<sup>101</sup>. Theo đó, Tòa án cấp sơ thẩm tuyên bác yêu cầu khởi kiện tuy nhiên trong phần quyết định của bản án lại tuyên *“Ông Hà Văn T có đủ điều kiện công nhận đất ở mà không phải nộp tiền sử dụng đất ở nằm trong diện tích đất 2.342m<sup>2</sup> tại ấp Láng Găng, xã Bình Châu, huyện Xuyên Mộc, tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu; ông T có quyền nộp hồ sơ xác định lại diện tích đất ở theo quy định tại khoản 47 Điều 2 bổ sung Điều 72a Nghị*

<sup>101</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2019), Thông báo số 03/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong năm 2018, tr.7

định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính Phủ”. Nội dung này đã vượt quá thẩm quyền giải quyết của Tòa án, không phù hợp với quy định tại điểm c Khoản 2 Điều 193 của Luật Tố tụng hành chính.

*Thứ ba*, khi thực hiện quyền hạn của mình trong quá trình tố tụng hành chính, một số Tòa án địa phương đã ban hành các quyết định như Quyết định tạm đình chỉ, quyết định đình chỉ giải quyết vụ án,... không đúng quy định pháp luật.

Ví dụ 1: TAND cấp tỉnh ban hành Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án không đúng quy định của Luật Tố tụng hành chính. Cụ thể, vụ TCHC liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa bà Phạm Thị H với Chủ tịch UBND huyện G và Chủ tịch UBND tỉnh N do TAND tỉnh N giải quyết<sup>102</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.4 – Phụ lục 10). Trong vụ việc này Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 10/2019/QĐST-HC ngày 08/10/2019 của TAND tỉnh N xác định bà H không có quyền khởi kiện và căn cứ điểm a khoản 1 Điều 123; điểm h khoản 1 Điều 143 Luật TTHC, đình chỉ giải quyết vụ án là không chính xác. Bởi lẽ, Quyết định số 399 là Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai để xem xét lại Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu (Quyết định 898) đối với khiếu nại của bà Phạm Thị H về bồi thường, hỗ trợ khi UBND huyện G thu hồi đất để thực hiện Dự án nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A đoạn qua xã GT, huyện G, tỉnh N. Theo quy định tại Điều 42 Luật khiếu nại năm 2011, khi hết thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định tại Điều 37 Luật khiếu nại mà khiếu nại không được giải quyết hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Bà H là đối tượng bị điều chỉnh bởi Quyết định số 399 nên khi bà H không đồng ý với Quyết định này thì đương nhiên có quyền khởi kiện vụ án hành chính. TAND tỉnh N quyết định đình chỉ giải quyết vụ án với nhận định bà H không có quyền khởi kiện vụ án hành chính là chưa áp dụng đúng quy định của pháp luật tố tụng hành chính.

Ví dụ 2: Tòa án ra quyết định tạm đình chỉ vụ án không có căn cứ pháp luật. Chẳng hạn như Tòa án yêu cầu UBND thành phố trả lời về mục đích sử dụng đất thu hồi, trong đó yêu cầu trả lời trên đất thu hồi có 4 biệt thự, 4 kiềng nhà có được coi là

<sup>102</sup> Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Kinh nghiệm rút ra từ một Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính thiếu căn cứ <https://vksndtc.gov.vn/tintuc/Pages/lists.aspx?Cat=10&ItemID=8397&Page=102>

công trình hệ thống hạ tầng kỹ thuật không để từ đó ra QĐ tạm đình chỉ vụ án là không cần thiết<sup>103</sup>. Bởi lẽ, tòa án phải căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành về đất đai, xây dựng để xác định thế nào là công trình hệ thống hạ tầng kỹ thuật, từ đó đánh giá việc thu hồi đất có đúng mục đích không. Việc TA ra quyết định tạm đình chỉ trong trường hợp này không có căn cứ, không đúng quy định dẫn đến việc giải quyết vụ án bị kéo dài.

*Thứ tư*, Tòa án không xem xét các quyết định hành chính có liên quan đến QĐHC, HVHC bị khởi kiện dẫn tới việc đánh giá và giải quyết vụ án chưa toàn diện. Điển hình là Bản án hành chính sơ thẩm số 11/2018/HC-ST ngày 03/5/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh QN<sup>104</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.5 – Phụ lục 10). Theo đó, Tòa án cấp sơ thẩm đã chấp nhận nội dung và yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện, hủy Quyết định 4084/QĐ-UBND ngày 05/12/2016 của Chủ tịch UBND tỉnh QN mà chưa xem xét quyết định có liên quan bao gồm: Quyết định giải quyết khiếu nại số 1811/QĐ-UBND ngày 27/6/2016 của chủ tịch UBND Thành phố HL; Quyết định số 2042/QĐ-UBND ngày 16/11/2010 và Quyết định số 06/QĐ-UBND ngày 06/01/2011 của UBND thành phố HL về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho các hộ xã viên; Quyết định số 1064/QĐ-UBND ngày 16/7/2010 phê duyệt giá đất ở trung bình, hạn mức đất ở trung bình để tính hỗ trợ đất nông nghiệp trong khu dân cư khi nhà nước thu hồi đất là vi phạm khoản 1 điều 6 Luật TTHC và chưa giải quyết triệt để vụ án, gây khó khăn cho quá trình thi hành án.

*Thứ năm*, Tòa án giải quyết không đúng, không đầy đủ yêu cầu khởi kiện của đương sự.

Điển hình là vụ ông Nguyễn Văn Cường khởi kiện UBND huyện Hàm Thuận Nam yêu cầu Tòa án tuyên buộc UBND huyện Hàm Thuận Nam ban hành bổ sung Quyết định thu hồi đất đối với diện tích 9.049,8 m<sup>2</sup>; hủy Quyết định bồi thường, hỗ trợ số 644/QĐ-UBND ngày 05/05/2016 của UBND huyện Hàm Thuận Bắc; buộc UBND huyện Hàm Thuận Bắc ban hành quyết định phê duyệt (bổ sung) kinh phí hỗ trợ đào

<sup>103</sup> Tòa án nhân dân tối cao (2019), Báo cáo số 15/BC-TA ngày 15/3/2019 tổng hợp những hạn chế, thiếu sót trong công tác chuyên môn nghiệp vụ năm 2018 của các Tòa án thông qua công tác kiểm tra, tr.4

<sup>104</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội (2019), Thông báo số 34/TB-VC1-HC ngày 05/09/2019 rút kinh nghiệm về vi phạm của tòa án cấp sơ thẩm trong giải quyết vụ án.

tao, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm<sup>105</sup>. Trong vụ án này, Tòa án sơ thẩm đã có nhiều sai sót trong việc xác định không đầy đủ yêu cầu khởi kiện. Cụ thể, ông Cường yêu cầu TA tuyên hủy Quyết định bồi thường, hỗ trợ số 644/QĐ-UBND ngày 05/05/2016 của UBND huyện Hàm Thuận Bắc nhưng trong Bản án hành chính sơ thẩm số 10/2018/HC-ST ngày 05/06/2018 của TAND tỉnh Bình Thuận không đề cập, giải quyết yêu cầu này. Bên cạnh đó, việc ông Cường thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện tại phiên tòa ngày 05/6/2018 đã được Hội đồng xét xử đồng ý tuy nhiên việc TAND tỉnh Bình Thuận tuyên buộc UBND huyện Hàm Thuận Nam ban hành quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất 9.049,8 m<sup>2</sup> và bác yêu cầu nhân hệ số điều chỉnh giá đất 1.33 lần là vượt quá phạm vi khởi kiện ban đầu và vượt quá thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân được quy định tại Điều 193 Luật TTHC năm 2015. Qua thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai, việc TA bỏ sót không giải quyết yêu cầu khởi kiện của người sử dụng là một trong những dạng vi phạm phổ biến dẫn đến hủy án sơ thẩm.

Bên cạnh đó, trường hợp tòa án giải quyết không đúng yêu cầu của người khởi kiện còn xảy ra. Có vụ án hành chính người khởi kiện yêu cầu Tòa án buộc UBND cấp GCNQSDĐ là yêu cầu thực hiện HVHC nhưng Tòa án lại ra quyết định tuyên buộc UBND chấm dứt hành vi không cấp GCNQSDĐ cho đương sự là không đúng quy định pháp luật, không đúng yêu cầu khởi kiện của người sử dụng đất<sup>106</sup>.

*3.2.2.3 Một số bất cập, hạn chế trong tiến hành thủ tục tố tụng hành chính để giải quyết tranh chấp về đất đai*

*Thứ nhất*, Tòa án thụ lý vụ án chưa đúng quy định pháp luật.

Theo quy định của Luật TTHC, Tòa án chỉ nhận đơn khởi kiện khi vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của mình. Vì vậy, nếu Tòa án có căn cứ xác định rằng vụ việc không thuộc thẩm quyền của mình thì sẽ từ chối thụ lý bằng cách trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện. Việc trả lại đơn khởi kiện được quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Tuy nhiên, trong thực tế, Tòa án cấp sơ thẩm đã thụ lý giải quyết vụ án khi thuộc một trong các trường hợp được quy định tại khoản 1 Điều 123.

<sup>105</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh (2021), tldd, tr.9

<sup>106</sup> Tòa án nhân dân tối cao (2019), Báo cáo số 15/BC-TA tổng hợp những hạn chế, thiếu sót trong công tác chuyên môn nghiệp vụ năm 2018 của các tòa án thông qua công tác kiểm tra, tr.18

Diễn hình như vụ bà Võ Thị Hảo khởi kiện yêu cầu Tòa án buộc UBND thành phố Phan Thiết ban hành quyết định giao lô đất số C2.94 diện tích 100m<sup>2</sup> tại Khu dân cư số 2 Đại lộ Hùng Vương cho gia đình bà<sup>107</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.7 – Phụ lục 10). Trong vụ việc này, TAND tỉnh Bình Thuận đã thụ lý vụ án không đúng quy định của Luật TTHC, cụ thể là thụ lý vụ án khi người khởi kiện không có quyền khởi kiện. Bởi lẽ, văn bản số 1025/UBND-ĐTQH ngày 27/3/2014 của UBND tỉnh Bình Thuận có nội dung ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của ông Nguyễn Hiếu Trọng. Ông Trọng là người đã thành niên, không thuộc trường hợp bị hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, do đó ông Trọng có quyền khởi kiện theo quy định tại Điều 5 Luật TTHC 2015. Bà Hảo khởi kiện nhưng không có ủy quyền bằng văn bản của ông Trọng là không đúng quy định tại khoản 3 Điều 60 Luật TTHC. Vì vậy, trong trường hợp này TAND tỉnh Bình Thuận phải trả lại đơn khởi kiện theo Điều 123, khoản 1, điểm a hoặc đã thụ lý thì phải đình chỉ giải quyết vụ án theo Điều 143, khoản 1, điểm h Luật TTHC 2015.

*Thứ hai*, một trong những thiếu sót của TA trong giai đoạn chuẩn bị xét xử chủ yếu liên quan đến việc xác định tư cách tham gia tố tụng (xác định không đầy đủ người tham gia tố tụng, xác định sai tư cách tham gia tố tụng của đương sự).

Việc Tòa án xác định sai tư cách tham gia tố tụng là sai sót xảy ra khá phổ biến ở cấp xét xử sơ thẩm. Ví dụ trong vụ ông Trần Ngọc S kiện Chủ tịch UBND thành phố H đề nghị TAND thành phố H xem xét 03 QĐHC, bao gồm Quyết định số 10324/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân quận 10, Quyết định giải quyết khiếu nại số 1564/QĐ-UBND của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận 10 và Quyết định số 554/QĐ-UBND của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố H<sup>108</sup>. Tuy nhiên, TAND thành phố H khi xem xét vụ việc chỉ xác định Chủ tịch UBND thành phố H. là người bị kiện; còn UBND quận 10, Chủ tịch UBND quận 10 là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là chưa đúng với quy định và yêu cầu khởi kiện của ông S. Đáng ra, trong vụ án này, tòa án phải xác định UBND quận 10, Chủ tịch UBND quận 10 và Chủ tịch UBND thành phố H. là người bị kiện. Hay trong vụ ông Nguyễn Việt Hùng khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy

<sup>107</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh (2021), Thông báo số 57/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên bố hủy, sửa án trong 06 tháng đầu năm 2021, tr.5

<sup>108</sup> Tòa án nhân dân cấp cao TP Hồ Chí Minh (2017), Bản án số 131/2017/HCPT ngày 11/7/2017 về khiếu kiện hành chính

Quyết định số 377/QĐ-UBND ngày 19/7/2011 của UBND thành phố Bạc Liêu về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai số 2399/QĐ-UBND ngày 13/11/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Bạc Liêu. Tòa án tỉnh Bạc Liêu đã thụ lý và ban hành Bản án số 20/2015/HC-ST ngày 14/9/2015 để giải quyết vụ việc. Tuy nhiên, TAND tỉnh Bạc Liêu đã xác định sai tư cách tham gia tố tụng. Cụ thể, Tòa án sơ thẩm lại xác định UBND thành phố Bạc Liêu tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền, nghĩa vụ liên quan không phù hợp với quy định tại khoản 9 Điều 8 Luật TTHC 2015.

Bên cạnh đó, trong nhiều vụ án hành chính về đất đai, Tòa án cấp sơ thẩm không đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vào tham gia tố tụng làm ảnh hưởng đến kết quả giải quyết vụ án, dẫn tới bản án sơ thẩm bị Tòa án cấp phúc thẩm tuyên hủy án để xét xử lại. Điển hình là vụ ông Huỳnh Văn Đước khởi kiện yêu cầu hủy Giấy CNQSDĐ số CE629835 ngày 15/11/2016 của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bến Tre cấp cho bà Huỳnh Thị Đẹt đối với 12.902,2 m<sup>2</sup> đất nông nghiệp thuộc ấp An Ninh B, xã An Thuận, huyện Thạnh Phú, tỉnh Bến Tre<sup>109</sup>. Tòa án cấp sơ thẩm đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Đước và hủy GCNQSDĐ trên. Tuy nhiên, sai sót của Tòa án cấp sơ thẩm là không đưa bà Đẹt tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan. Cụ thể là ngày 29/01/2016, bà Ráy (là mẹ của ông Đước và bà Đẹt) lập hợp đồng tặng cho toàn bộ diện tích đất cho bà Đẹt. Ngày 01/2/2016, bà Đẹt đăng ký biến động diện tích sử dụng đất nhưng vợ chồng ông Đước đã làm đơn khiếu nại vì cho rằng trong 12.902,2 m<sup>2</sup> đất bà Ráy tặng cho bà Đẹt có 4.524 m<sup>2</sup> cấp chung cho hộ gia đình và 7.468 m<sup>2</sup> do vợ chồng ông tự khai phá và nhận chuyển nhượng từ người khác, chỉ có 910 m<sup>2</sup> thuộc quyền sử dụng của riêng bà Ráy. Ngày 14/3/2016, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bến Tre cấp GCNQSDĐ số CA773157 cho bà Đẹt đối với 12.902,2 m<sup>2</sup>, trên cơ sở Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai huyện Thạnh Phú thu hồi GCNQSDĐ số BD770032 ngày 04/10/2012 của bà Ráy. Đến ngày 02/11/2016, Sở Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bến Tre ban hành Quyết định số 501/QĐ-TNMT thu hồi GCNQSDĐ số CA773157 của bà Đẹt vì lí do có tranh chấp quyền sử dụng đất giữa bà Ráy và ông Đước. Ngày 15/11/2016, Sở TNMT tỉnh Bến

<sup>109</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2019), Thông báo số 03/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong năm 2018, tr4-5

Tre cấp GCNQSDĐ số CE629835 cho bà Đẹt với lí do GCNQSDĐ cũ bị hư hỏng. Đáng ra, trong quá trình giải quyết vụ việc, Tòa án cần phải xem xét các QĐHC liên quan bao gồm: Giấy CNQSDĐ số BD770032 ngày 04/10/2012 cho bà Nguyễn Thị Ráy; Quyết định số 501/QĐ-TNMT thu hồi GCNQSDĐ số CA773157 của bà Đẹt, cần triệu tập bà Đẹt tham gia vụ án để giải quyết vụ việc toàn diện, không làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà Đẹt.

*Thứ ba*, một số Tòa án có vi phạm trong việc thu thập chứng cứ dẫn tới việc giải quyết TCHC về đất đai không phù hợp với thực tiễn khách quan của vụ án.

Tòa án thu thập tài liệu, chứng cứ chưa đầy đủ hoặc không tiến hành xem xét, thẩm định tại chỗ để làm rõ bản chất vụ án, sử dụng tài liệu không có giá trị pháp lý làm căn cứ giải quyết,... dẫn đến việc đánh giá chứng cứ thiếu khách quan, toàn diện; nhận định, kết luận nội dung vụ việc không đầy đủ, đúng sự thật khác quan, từ đó đưa ra các quyết định giải quyết vụ án không chính xác, gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Vụ ông Nguyễn Tấn Lưu khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau, tỉnh Cà Mau<sup>110</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.8 – Phụ lục 10). Tại bản án sơ thẩm số 09/2020/HC-ST ngày 31/7/2020 của TAND tỉnh Cà Mau đã tuyên bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Tấn Lưu về việc hủy yêu cầu Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau do người khởi kiện không cung cấp QĐHC bị khởi kiện. Nội dung này làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông Lưu. Việc ghi chú biên động vào GCNQSDĐ và đảm bảo cơ sở pháp lý của việc ghi chú là trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, không phải trách nhiệm của người có đất bị thu hồi. Ông Nguyễn Tấn Lưu không được tổng đạt quyết định và việc cơ quan nhà nước ghi chú vào GCNQSDĐ của ông Lưu không đầy đủ, không rõ ràng nên ông Lưu chỉ có thể cung cấp những gì mà cơ quan nhà nước đã ghi vào GCNQSDĐ của ông. Việc cung cấp quyết định và hồ sơ để đảm bảo tính hợp pháp của quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 là trách nhiệm của UBND thành phố Cà Mau. Bên cạnh đó, tòa án cấp sơ thẩm đã không tiến hành đầy đủ các biện pháp thu thập chứng cứ để xem xét đánh giá tính hợp pháp của việc UBND thành phố Cà

<sup>110</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh (2021), Thông báo số 57/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên bố hủy, sửa án trong 06 tháng đầu năm 2021, tr.6



Mau thu hồi đất của ông Lưu theo khoản 6 Điều 83 Luật TTHC 2015 mà đã bác yêu cầu khởi kiện của ông là chưa đủ cơ sở. Vì vậy, trong bản án hành chính phúc thẩm số 75/2020/HC-PT ngày 21/12/2020 của TAND cấp cao tại TP Hồ Chí Minh đã tuyên hủy bản án sơ thẩm, chuyển hồ sơ về cho TAND tỉnh Cà Mau để xét xử lại.

*Thứ tư*, một số Tòa án đã thiếu sót khi không tiến hành đối thoại trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai. Luật TTHC 2015 xác định đối thoại là thủ tục bắt buộc trong giải quyết vụ án hành chính về đất đai, trừ trường hợp quy định tại Điều 135 và Điều 246 Luật TTHC<sup>111</sup>. Tuy nhiên, trong một số vụ án Tòa án đã bỏ qua thủ tục này, như vụ việc giữa bà Nguyễn Ngọc Viện khởi kiện Quyết định cưỡng chế thu hồi đất số 3074/QĐ-UBND ngày 17/11/2017 của Chủ tịch UBND huyện Thủ Thừa, tỉnh Long An<sup>112</sup>. Trong quá trình giải quyết vụ án, TAND tỉnh Long An quyết định đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục rút gọn được quy định tại Điều 247 Luật TTHC 2015. Tại phiên tòa rút gọn, do phát sinh nhiều tình tiết mới nên Thẩm phán quyết định chuyển vụ án sang giải quyết theo thủ tục thông thường nhưng sau đó không tiến hành các thủ tục đối thoại theo Điều 136, 137, 138, 139 Luật TTHC.

*Thứ năm*, trong một số phiên tòa, Hội đồng xét xử còn lúng túng và chưa thể hiện rõ được trình tự tranh tụng, chưa bảo đảm được cho đương sự được trình bày, đối đáp, đưa ra quan điểm, lập luận của mình. Đặc biệt trong nhiều vụ án hành chính về đất đai, Tòa án không tạo điều kiện để người đại diện theo ủy quyền, người khởi kiện có cơ hội tranh luận với người có thẩm quyền ban hành quyết định hoặc có HVHC bị khiếu kiện. Kỹ năng tổ chức và điều hành phiên tòa của một số Thẩm phán nhiều khi chưa thực sự “chuyên nghiệp”, còn nặng về áp đặt, quy chụp hoặc can thiệp sâu, hướng tới bên có lợi thế hơn. Nhiều trường hợp Thẩm phán điều hành phiên tòa chưa đúng quy định của Luật TTHC và những tình tiết khách quan diễn ra. Điều này thể hiện rõ trong phiên tòa giải quyết yêu cầu của ông Võ Thành Miên khởi kiện UBND thành phố Mỹ Tho<sup>113</sup>. Theo đó, ông Miên khiếu nại đến UBND thành phố Mỹ Tho đề nghị điều chỉnh diện tích đất trong GCNQSDĐ số 12976 của ông được cấp năm 2004 từ 87,53m<sup>2</sup> thành 95,97m<sup>2</sup>. Qua đo đạc thực tế của cơ quan chuyên môn vào ngày

<sup>111</sup> Điều 20 Luật Tố tụng hành chính năm 2015

<sup>112</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2020), Thông báo số 19/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong 06 tháng cuối năm 2019, tr.9

<sup>113</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2020), tldd, tr.11

02/11/2016, ông Miên biết bà Trần Thị Bé được cấp GCNQSDĐ số 2854 dư 8m<sup>2</sup> nên ông khởi kiện đề nghị TAND hủy GCNQSDĐ số 2854 đã cấp cho bà Bé và buộc UBND thành phố Mỹ Tho điều chỉnh diện tích đất trong GCNQSDĐ số 12976 của ông thành 95,97m<sup>2</sup>. Bản án sơ thẩm số 36/2018/HC-ST ngày 01/11/2018 của TAND tỉnh Tiền Giang đã bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Miên. Tuy nhiên, trong thời gian nghị án, ông Miên có đơn rút yêu cầu khởi kiện nhưng Hội đồng xét xử cấp sơ thẩm không xem xét để ban hành quyết định đình chỉ giải quyết vụ án theo khoản 2 điều 165 Luật TTHC 2015. Vì vậy, TAND cấp cao tại TP Hồ Chí Minh đã tuyên hủy bản án sơ thẩm để TAND tỉnh Tiền Giang xét xử lại.

*3.2.2.4 Một số bất cập, hạn chế về việc xem xét, đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai*

*Thứ nhất*, Tòa án lựa chọn sai quy phạm pháp luật để xem xét, đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC.

Khi giải quyết TCHC về đất đai, Thẩm phán cần nghiên cứu kỹ và vận dụng đúng các quy định pháp luật chuyên ngành. Đây được xem là yếu tố rất quan trọng để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện. Điều này đòi hỏi Thẩm phán phải có kiến thức tổng hợp và có kỹ năng nhận thức, áp dụng đúng pháp luật đất đai. Tuy nhiên, trong thực tiễn cho thấy khi giải quyết các vụ án hành chính về đất đai nhiều trường hợp Tòa án đã sai sót trong việc lựa chọn quy phạm pháp luật đất đai để đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC.

Ví dụ 1: Gia đình bà T và gia đình ông TH có tranh chấp 1100 m<sup>2</sup> đất, UBND thị xã M tỉnh B đã ban hành Quyết định số 285/QĐ-UB ngày 18/7/2006 giải quyết tranh chấp đất đai với nội dung buộc ông TH phải bồi hoàn cho gia đình bà T 2700đ/1m<sup>2</sup>. Bà T đã khiếu nại quyết định này yêu cầu UBND thị xã M, tỉnh B hủy quyết định số 285. Ngày 20/8/2008 chủ tịch UBND thị xã M tỉnh B đã ban hành quyết định số 279/UB-NC giải quyết khiếu nại với nội dung bác đơn khiếu nại của bà T. Vì vậy, bà T đã khởi kiện vụ án hành chính ra TAND thị xã M. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính TAND thị xã M đã vận dụng pháp luật về bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực đất đai để giải quyết vụ án hành chính. Rõ ràng, đây là vụ việc bồi hoàn giữa các hộ gia đình với nhau, hoàn toàn không phải quyết định bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực đất đai. Quyết định 285 trong vụ việc trên là quyết định giải quyết tranh chấp đất

đai. Việc tòa án xác định sai quan hệ pháp luật đất đai trong vụ việc này dẫn đến áp dụng sai pháp luật nội dung, ảnh hưởng đến tính hợp pháp của bản án, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân<sup>114</sup>.

Ví dụ 2: vụ án hành chính của bà D ở thành phố Đ, tỉnh B. Theo bản đồ đo đạc do Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh L cũ lập năm 2003 thì gia đình bà D sử dụng 612m<sup>2</sup> gồm 9 thửa đất<sup>115</sup>. Năm 2008, để xây dựng Trung tâm thương mại, UBND thành phố Đ ra Quyết định số 423/QĐ-UBND ngày 20/6/2008 thu hồi và điều chỉnh đất của bà D, có diện tích là 488m<sup>2</sup> gồm 8 thửa đất, sau đó trừ đi 83m<sup>2</sup> đất hành lang giao thông và 145m<sup>2</sup> đất lấn chiếm, còn lại 260m<sup>2</sup> được tính bồi thường. Bà D đã khởi kiện yêu cầu được bồi thường toàn bộ số đất thực tế bị thu hồi. Tòa án sơ thẩm khi giải quyết đã bác yêu cầu khởi kiện của bà D. Nghiên cứu hồ sơ vụ việc thấy rằng, UBND thành phố Đ đã ra quyết định thu hồi đất không đúng thủ tục (cụ thể là không tiến hành kiểm đếm tài sản và xác định hiện trạng sử dụng; không lập phương án bồi thường và phê duyệt phương án trước khi có quyết định thu hồi đất); thực hiện bồi thường không đúng thực tế sử dụng đất theo quy định tại Khoản 2 Điều 47 Nghị định 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007; xác định 145m<sup>2</sup> là đất lấn chiếm nhưng không có căn cứ đã xử lý vi phạm hành chính;... Nhưng Tòa án đã căn cứ vào Điều 98 Nghị định 181/2004/NĐ-CP để giải quyết vụ tranh chấp là không phù hợp.

Tương tự như vụ việc trên, một số Tòa án cấp sơ thẩm cũng có sai sót như trường hợp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp năm 1994 nhưng Tòa án lại áp dụng quy định tại Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 để đánh giá việc cấp giấy chứng nhận có đúng hay không. Hoặc trường hợp Nhà nước bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước vào năm 1992, nhưng Tòa lại áp dụng quy định tại Nghị định 61/CP ban hành ngày 05/07/1994 để xem xét, giải quyết vụ án,... là chưa đúng. Việc Tòa án lựa chọn sai văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành để giải quyết tranh chấp ảnh hưởng trực tiếp đến việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC dẫn tới nhiều bản án hành chính sơ thẩm bị kháng nghị phúc thẩm hoặc giám đốc thẩm để xét xử lại.

<sup>114</sup> Nguyễn Thị Hà (2017), “Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam” Luận án tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.175

<sup>115</sup> Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2022), Thông báo số 36/TB-VKSTC một số kinh nghiệm pháp hiện vi phạm của bản án, quyết định của Tòa án trong việc giải quyết vụ án hành chính để thực hiện quyền kháng nghị, tr.7

*Thứ hai*, nhận định trong một số bản án của tòa án không đúng với quy định pháp luật đất đai hiện hành, không phù hợp với tình tiết khách quan của vụ án làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự.

Ví dụ 1: Bản án sơ thẩm số 01/2018/HC-ST ngày 21/9/2018 của TAND thành phố Kon Tum, tỉnh Kon Tum giải quyết yêu cầu khởi kiện của bà Y Kian và UBND phường Trường Chinh, TP Kon Tum, tỉnh Kon Tum<sup>116</sup> (Xem chi tiết nội dung vụ việc tại Mục 10.9 – Phụ lục 10). Tại Bản án, TAND TP Kon Tum, tỉnh Kon Tum đã quyết định chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Y Kian, buộc UBND phường Trường Chinh, thực hiện hành vi hành chính xác nhận nguồn gốc đất đối với lô đất có diện tích 629,4m<sup>2</sup> tại thôn Kon Tu 2, phường Trường Chinh. Quyết định trong bản án của Tòa án cấp sơ thẩm đã vi phạm Điều 100 Luật Đất đai năm 2013. Bởi lẽ, lô đất có diện tích 629,4m<sup>2</sup> này đang có tranh chấp giữa cá nhân bà Y Kian với cộng đồng dân cư thôn Kon Tu 2. UBND phường đã tổ chức buổi họp ngày 01/3/2016 và buổi làm việc ngày 08/5/2017 nhưng tranh chấp giữa các bên chưa giải quyết được. Ngày 18/12/2017, UBND phường Trường Chinh ban hành Công văn số 233/CV-UBND trả lời cho bà Y Kian biết lý do không xác nhận hồ sơ đất đai cho bà với nội dung vị trí đất mà gia đình Bà yêu cầu cấp GCNQSDĐ đang có tranh chấp giữa cá nhân bà với cộng đồng dân cư thôn Kon Tu 2, phường Trường Chinh. Việc Tòa án sơ thẩm tuyên buộc UBND phường Trường Chinh thực hiện HVHC xác nhận nguồn gốc đất đối với lô đất có diện tích 629,4m<sup>2</sup> của bà Y Kian là không đúng quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 và không phù hợp với tình tiết khách quan của vụ án.

Ví dụ 2: Vụ việc ông Bùi Thanh H khởi kiện UBND huyện Vân Đồn về hành vi không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất<sup>117</sup> (xem chi tiết vụ việc tại Mục 10.10 – Phụ lục 10). Trong quá trình giải quyết đơn xin cấp giấy chứng nhận QSDĐ của ông Bùi Thanh H, do hộ ông H và hộ bà Đỗ Thị Thu H1 có tranh chấp đất đai nên ngày 1/10/2015, UBND huyện Vân Đồn có Công văn 1424/UBND trả lời cho ông H về việc chưa cấp giấy chứng nhận QSDĐ. Ngày 04/10/2015, ông H khởi kiện tại TAND huyện Vân Đồn. Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 03/2015/HC-ST ngày 12/10/2015,

<sup>116</sup> Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2020), Thông báo số 30/TB-VC2-HC rút kinh nghiệm đối với vụ án hành chính bị Tòa án giám đốc thẩm hủy để xét xử lại.

<sup>117</sup> Bản án hành chính phúc thẩm số 16/216/HC-PT ngày 19/7/2016 của TAND tỉnh Quảng Ninh và Bản án sơ thẩm số 03/2015/HC-ST ngày 12/10/2015 của TAND huyện Vân Đồn

TAND huyện Vân Đồn đã bác yêu cầu khởi kiện của ông H. Ngày 19/10/2015, ông H kháng cáo. Tại bản án hành chính phúc thẩm số 16/2016/HC-PT ngày 19/7/2016, TAND tỉnh Quảng Ninh chấp nhận kháng cáo của ông H, sửa bản án hành chính sơ thẩm: chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H, buộc UBND huyện Vân Đồn cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho gia đình ông H theo quy định pháp luật. Ngày 15/7/2016, bà H1 có đơn khởi kiện yêu cầu TAND huyện Vân Đồn hủy Quyết định 2117/QĐ-UBND ngày 07/8/2015 của Chủ tịch UBND huyện về việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ bà H1 với hộ ông H. Tuy nhiên, vì lý do sức khỏe và chưa tìm được người đại diện, bà H1 đã rút đơn khởi kiện. Ngày 3/10/2018, Chánh án TAND cấp cao tại Hà Nội ban hành Kháng nghị số 11/KH-HC đề nghị Ủy ban Thẩm phán TAND cấp cao tại Hà Nội xét xử theo hướng hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 16/216/HC-PT ngày 19/7/2016 của TAND tỉnh Quảng Ninh và Bản án sơ thẩm số 03/2015/HC-ST ngày 12/10/2015 của TAND huyện Vân Đồn; giao vụ án cho TAND tỉnh Quảng Ninh xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định pháp luật. Qua vụ việc này, nhận thấy, bản án hành chính sơ thẩm số 03/2015/HC-ST ngày 12/10/2015 của TAND huyện Vân Đồn đã vi phạm quy định của Luật TTHC khi không đưa bà H1 vào tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Tại bản án hành chính phúc thẩm số 16/216/HC-PT ngày 19/7/2016, TAND tỉnh Quảng Ninh không nhận định hộ gia đình ông H có đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận QSDĐ hay không; hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận QSDĐ của hộ ông H đã đầy đủ, đúng quy định hay không; không xem xét nguồn gốc và quá trình sử dụng đất của hộ ông H mà chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H là không đúng quy định tại Điều 193 Luật TTHC. Bên cạnh đó, Tòa án cấp phúc thẩm không đưa bà H1 tham gia tố tụng để làm rõ ý chí của bà H1 có còn đề nghị giải quyết tranh chấp đất đai với hộ ông H nữa không; và để đương sự xuất trình các tài liệu chứng cứ; tham gia tranh luận từ đó giải quyết chính xác vụ việc mà chỉ căn cứ vào việc rút đơn khởi kiện của bà H1 cho rằng giữa bà H1 và ông H không còn tranh chấp, cho phép cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho ông H là trái quy định tại Điều 99 Luật Đất đai năm 2013 và không phù hợp với tình tiết khách quan của vụ việc.

*Thứ ba*, việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC về đất đai trong các vụ án có cùng nội dung, tính chất, có cùng đối tượng khởi kiện do cùng một Tòa án thụ lý nhưng không có sự nhất quán, thống nhất.

Pháp luật chưa có quy định cụ thể về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC nên trong thực tiễn giải quyết TCHC về đất đai, có vụ việc có cùng nội dung, tính chất; cùng đối tượng khởi kiện nhưng Tòa án lại có nhận thức khác nhau về đường lối giải quyết tranh chấp, thậm chí trái ngược nhau. Điển hình như vụ việc của anh T và anh H kiện UBND TP Hà Nội do TAND TP Hà Nội giải quyết. Năm 1984, vợ chồng ông V và L kết hôn, sinh được 2 người con là anh T và anh H<sup>118</sup>. Vợ chồng ông bà có được thừa hưởng từ cha mẹ một thửa đất nhưng chưa thực hiện việc đăng ký, kê khai quyền sử dụng đất. Năm 1991, bà L lập giấy viết tay chia đất cho anh T và anh H, không có xác nhận của chính quyền địa phương và do lúc này anh T, anh H mới được 7 tuổi nên không hợp pháp. Năm 2002, UBND thành phố H ban hành quyết định thu hồi đất của anh T và anh H; ban hành quyết định phê duyệt bồi thường, đền bù thiệt hại trong đó có việc bồi thường, đền bù cho anh T và anh H. Tuy nhiên, sau đó UBND quận B đã ban hành quyết định thu hồi Quyết định bồi thường, đền bù thiệt hại cho anh T và anh H với lý do hai người không phải là đối tượng được bồi thường (ở đây UBND quận xác định bà L mới là đối tượng được bồi thường). Không đồng ý với quyết định trên, anh T và anh H đã khởi kiện 2 vụ án hành chính khác nhau. Tại bản án hành chính sơ thẩm số 83/2011/HCST ngày 21/01/2011, Tòa án xét xử đã bác yêu cầu khởi kiện của anh H, nhưng tại Bản án hành chính sơ thẩm số 251/2012/HCST Tòa án lại chấp nhận yêu cầu khởi kiện của anh T, hủy quyết định của UBND quận B. Việc Tòa án áp dụng pháp luật không đúng, có sự khác nhau giữa các đối tượng cùng thỏa mãn các điều kiện như nhau sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; gây ra tình trạng khiếu kiện kéo dài.

### ***3.2.3 Nguyên nhân của bất cập, hạn chế trong việc giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.***

*Thứ nhất*, bất cập trong pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính. Trước hết, các quy định của pháp luật TTHC là một trong những yếu tố quan trọng quyết định đến chất lượng giải quyết tranh chấp. Các quy định của Luật TTHC năm 2015 có nhiều điểm chưa đồng bộ và thống nhất gây khó khăn, vướng mắc trong việc giải quyết TCHC về đất đai kể từ khi thụ lý cho đến khi

<sup>118</sup> Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2022), Thông báo số 36/TB-VKSTC một số kinh nghiệm pháp hiện vi phạm của bản án, quyết định của Tòa án trong việc giải quyết vụ án hành chính để thực hiện quyền kháng nghị, tr.8

thi hành bản án, quyết định của Tòa án. Bên cạnh đó, pháp luật về đất đai tuy đã đạt được sự tiên bộ nhất định nhưng nhìn chung vẫn còn bất cập, vướng mắc, nhất là chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư chưa phù hợp, không nhất quán dẫn đến tình trạng gây lúng túng cho Tòa án trong giải quyết tranh chấp. Hơn nữa, do pháp luật chưa có quy định cụ thể về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC nên Tòa án gặp nhiều vướng mắc trong việc xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai bị kiện.

*Thứ hai*, bất cập trong mô hình tổ chức Tòa án theo lãnh thổ. Hiện nay, thẩm quyền xét xử của các Tòa án được tổ chức vừa theo lãnh thổ, vừa theo tính chất các vụ việc và thủ tục giải quyết vụ án. Theo quy định của pháp luật tố tụng, Tòa án cấp huyện có thẩm quyền xét xử sơ thẩm, các Tòa án cấp trên đều có thẩm quyền xét xử hỗn hợp hoặc vừa phúc thẩm, vừa giám đốc thẩm như của Tòa án cấp cao. Việc tổ chức Tòa án theo lãnh thổ đã ảnh hưởng không nhỏ đến công tác xét xử, chưa đảm bảo nguyên tắc xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, đặc biệt là trong việc giải quyết TCHC về đất đai. Bởi lẽ, Tòa án phụ thuộc vào tổ chức chính quyền địa phương về mặt cơ sở vật chất và bị chi phối bởi tổ chức Đảng về công tác nhân sự. Mặc dù sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động xét xử là một nguyên tắc hiến định và cần phải tăng cường đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng để Tòa án thực hiện tốt chức năng xét xử. Song nếu sự can thiệp không đúng của chính quyền địa phương và tổ chức Đảng vào hoạt động xét xử các vụ án hành chính về đất đai sẽ khiến các quyết định của Tòa án thiếu khách quan và chính xác. Thực tế giải quyết TCHC về đất đai cho thấy vẫn còn sự lệ thuộc phần nào của Tòa án cấp huyện với chính quyền địa phương. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến tính độc lập khi xét xử của Tòa án mà còn là một trong những nguyên nhân dẫn đến chất lượng xét xử các vụ án hành chính chưa cao. Bên cạnh đó, TAND cấp huyện có thẩm quyền xét xử sơ thẩm các vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh - thương mại, tuyên bố phá sản, lao động, hôn nhân - gia đình, hành chính nên đội ngũ Thẩm phán giải quyết TCHC về đất đai tại TAND cấp huyện không phải là Thẩm phán chuyên trách mà là Thẩm phán giải quyết tất cả các loại án. Vì thế, trình độ chuyên môn của thẩm phán cấp huyện không chuyên sâu, thường gặp khó khăn trong việc giải quyết vụ án hành chính, nhất là đối với việc giải quyết loại án khó, như TCHC về đất đai.

*Thứ ba*, đội ngũ nhân lực ngành Tòa án còn nhiều hạn chế, chưa đảm bảo cho việc giải quyết hiệu quả TCHC trong lĩnh vực đất đai. Trước hết, đội ngũ Thẩm phán, thư ký tòa, hội thẩm nhân dân chưa đủ đáp ứng yêu cầu để có thể giải quyết khối lượng TCHC về đất đai lớn như hiện nay. Tính năm 2021, tổng số biên chế tòa án các cấp có 13.188 người (Xem thêm ở Phụ lục số 09). Ngoài ra, TAND hiện có 16.842 Hội thẩm nhân dân (Hội thẩm Tòa án nhân dân cấp tỉnh là 1.862 người, Hội thẩm Tòa án nhân dân cấp huyện là 14.980 người)<sup>119</sup>. Mỗi năm, TAND các cấp thụ lý hơn 10.000 vụ án hành chính, trong đó có hơn 70% là TCHC về đất đai (Xem thêm tại Phụ lục số 01). Với lượng án hành chính như vậy, số lượng Thẩm phán của Tòa án chưa đủ để đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Cơ cấu đội ngũ công chức ngành Tòa án còn thiếu một số chức danh tư pháp, nhất là Thẩm phán trung cấp. Một số tòa án địa phương (nhất là miền núi, vùng sâu, vùng xa) luôn trong tình trạng thiếu cán bộ, thẩm phán nhưng công tác luân chuyển, điều động cán bộ đến công tác tại đây còn gặp khó khăn do không có nhà công vụ và chính sách hỗ trợ. Bên cạnh đó, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức ngành tòa án không ngừng được cải thiện nhưng chất lượng về trình độ chuyên môn ở các thẩm phán vẫn đang còn thấp, phổ biến hiện nay vẫn là trình độ đại học (Xem thêm Phụ lục 09). Đặc biệt để giải quyết TCHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, Thẩm phán cần có kiến thức về vấn đề này. Nhưng trên thực tế, kiến thức quản lý nhà nước cũng như sự hiểu biết về thực tiễn quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai của nhiều thẩm phán còn rất hạn chế, bởi lẽ họ chưa được đào tạo về lý thuyết và kỹ năng quản lý nhà nước. Đồng thời, bản lĩnh chính trị của một số thẩm phán còn chưa vững vàng. Với các TCHC về đất đai, người bị kiện thường là người có thẩm quyền trong CQHCCN nên một số thẩm phán thường có tâm lý e ngại, dùn dẩy, tránh né xét xử loại án này hoặc có thái độ thiên vị, đưa ra phán quyết có lợi cho người bị kiện. Ngoài ra, cơ cấu giữa Thẩm phán và Thư ký chưa hợp lý. Tình trạng thiếu thư ký nghiệp vụ tại các Tòa án quận huyện, một số thư ký kiêm nhiệm công tác khác hoặc phải giúp việc cho nhiều Thẩm phán rất phổ biến hiện nay. Trình độ, kỹ năng xét xử, năng lực và kiến thức pháp lý và QLHCNN về đất đai của Hội thẩm còn

<sup>119</sup> Tòa án nhân dân tối cao (2021), “Biên chế tòa án còn thiếu 1.780 người so với biên chế được giao”, Trang thông tin điện tử An ninh thủ đô <https://www.anninhthudo.vn/bien-che-toa-an-con-thieu-1-780-nguoi-so-voi-bien-che-duoc-giao-post484330.antd>



yếu và không đồng đều nên việc tham gia xét xử của hội thẩm nhân dân trong các vụ án hành chính về đất đai còn mang nặng tính hình thức.

*Thứ tư*, do công tác quản lý nhà nước về đất đai ở một số địa phương chưa được thực hiện nghiêm túc, còn nhiều bất cập dẫn đến làm gia tăng nhanh chóng TCHC trong lĩnh vực này (khiếu kiện hành chính về đất đai luôn chiếm tỷ trọng lớn, hơn 70% tổng số khiếu kiện hành chính), vừa là nguyên nhân dẫn đến những khó khăn của Tòa án trong việc giải quyết loại tranh chấp này. Qua công tác xét xử của Tòa án cho thấy các vi phạm trong quản lý đất đai xảy ra chủ yếu ở 03 nhóm vấn đề sau:

(1) Vi phạm trong công tác khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; điều tra, đánh giá tài nguyên đất; điều tra xây dựng giá đất. Tình trạng một thửa đất, một khu đất được thể hiện trên nhiều loại bản đồ, nhiều tờ bản đồ với thông tin về số thửa, diện tích, loại đất khác nhau là rất phổ biến.

(2) Vi phạm trong quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tình trạng có dự án thì điều chỉnh quy hoạch hoặc điều chỉnh quy hoạch để hợp pháp hóa việc thu hồi đất xảy ra tại một số địa phương.

(3) Vi phạm trong công tác đăng ký đất đai, cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quản lý việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất. Đây là nhóm còn nhiều tồn tại, là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng khiếu kiện nhiều và ngày càng tăng<sup>120</sup>.

Việc gia tăng nhiều khiếu kiện trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai đã làm tăng áp lực, khối lượng công việc mà Tòa án các cấp phải giải quyết, trong khi nhân lực của ngành có hạn nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả giải quyết TCH trong lĩnh vực này. Bên cạnh đó, thời gian xác minh, thu thập chứng cứ trong các vụ án hành chính về đất đai thường gặp khó khăn, thời gian giải quyết kéo dài, một phần là do công tác quản lý nhà nước đất đai ở nhiều địa phương chưa được thực hiện nghiêm túc và đồng nhất qua các thời kỳ. Ngoài ra, việc công khai các chính sách, QĐHC của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai đến người dân cũng chưa được quan tâm và thực hiện nghiêm chỉnh. Theo báo cáo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh

<sup>120</sup> Ngô Hoài Thương, Chu Thị Thu Hiền (2022), “Một số sai phạm trong quản lý nhà nước về đất đai thông qua thực tiễn xét xử, nguyên nhân và giải pháp”, <https://tapchitoaan.vn/mot-so-sai-pham-trong-quan-ly-nha-nuoc-ve-dat-dai-thong-qua-thuc-tien-xet-xu-nguyen-nhan-va-giai-phap6390.html>

ở Việt Nam năm 2021 (PAPI 2021) đánh giá tiếp cận thông tin đất đai của người dân còn rất hạn chế ở tất cả các tỉnh, thành phố trong năm 2021. Chỉ có từ 5% đến 30% người trả lời biết đến kế hoạch sử dụng đất năm 2021. Tỷ lệ người được hỏi cho biết họ biết nơi có thể lấy thông tin về Bảng giá đất 2021 do chính quyền cấp tỉnh ban hành hàng năm dao động từ 23% đến 67% trên phạm vi toàn quốc<sup>121</sup>. Chính bởi vậy nên khi tham gia quá trình tố tụng, người sử dụng đất khó lòng có thể thực hiện nghĩa vụ chứng minh, nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ để phục vụ việc giải quyết tại Tòa án do nhiều trường hợp họ không biết, không được tiếp cận với những thông tin, QĐHC về đất đai ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình (xem thêm vụ ông Nguyễn Tấn Lưu khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau, tỉnh Cà Mau tại mục 10.8 – Phụ lục 10).

*Thứ năm*, điều kiện cơ sở vật chất ngành Tòa án chưa đảm bảo cho công tác giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Thời gian qua, TAND tối cao đã tập trung đầu tư xây dựng trụ sở, bổ sung trang thiết bị phương tiện làm việc và nguồn lực tài chính cho việc ứng dụng công nghệ thông tin để từng bước đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp. Tuy nhiên, nguồn ngân sách của Nhà nước còn hạn chế, chưa đáp ứng được so với yêu cầu hiện nay. Nhiều Tòa án địa phương, đặc biệt là Tòa án cấp huyện ở vùng sâu, vùng xa còn gặp nhiều khó khăn. Tính đến năm 2017, còn 35 đơn vị TAND cấp huyện chưa có trụ sở, hiện đang phải đi thuê, sử dụng nhà tạm hoặc mượn trụ sở do địa phương bố trí làm địa điểm làm việc. Nhiều trụ sở đã được đầu tư từ nguồn vốn sự nghiệp từ năm 2002 trở về trước, nên có quy mô và diện tích nhỏ, chỉ có một phòng xử án, không đảm bảo nhu cầu về diện tích làm việc, công năng sử dụng theo quy định<sup>122</sup>. Trang thiết bị, phương tiện làm việc còn thiếu, xuống cấp và lạc hậu, nên khả năng tiếp cận ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác xét xử còn khó khăn. Việt Nam đã tham gia Hội nghị Chánh án các nước khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, Hội đồng Chánh án khu vực ASEAN và đã cam kết đến năm 2025 phải hoàn thành việc xây dựng Tòa án điện tử theo Nghị quyết của Hội đồng. Hiện nay, các nước trong khu vực ASEAN đã thực hiện việc xây dựng Tòa án điện tử (chỉ còn Việt Nam, Lào,

<sup>121</sup> CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2022), “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2021: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân”, tr.45

<sup>122</sup> Hồ Hương (2017), “Cần sớm hoàn thiện trụ sở các Tòa án theo tinh thần cải cách tư pháp”, Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=34145>

Campuchia và Myanmar chưa thực hiện) và tổ chức xét xử trực tuyến. Ngày 14/3/2022, Chánh án TAND tối cao đã ban hành Quyết định số 50/QĐ-TANDTC hướng dẫn về trang thiết bị, lắp đặt thiết bị phục vụ tổ chức phiên tòa xét xử trực tuyến cho phòng xử án của TAND các cấp. Tuy nhiên, có rất nhiều TAND địa phương không đảm bảo trang thiết bị phục vụ tổ chức phiên tòa xét xử trực tiếp theo hướng dẫn của Quyết định số 50/QĐ-TANDTC. Tình trạng này ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng giải quyết TCHC đất đai, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập quốc tế và yêu cầu của cải cách tư pháp.

*Thứ sáu*, ý thức pháp luật và trách nhiệm công vụ của người bị kiện và những người có thẩm quyền khác trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính chưa cao. Việc quy định và bảo đảm thực hiện nguyên tắc bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong giải quyết TCHC về đất đai giữa người khởi kiện và người bị kiện là ưu điểm vượt trội của phương thức tố tụng hành chính<sup>123</sup>. Theo quy định tại các khoản 15, 16 Điều 55 Luật TTHC năm 2015, đương sự có quyền, nghĩa vụ: tham gia phiên tòa, phiên họp và phải có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án. Tuy vậy, thực tế trong 03 năm (2015, 2016 và 2017) cho thấy, tình trạng người bị kiện không tham gia đối thoại, không tham gia phiên tòa hành chính về đất đai có xu hướng ngày càng tăng qua các năm. Tỷ lệ Chủ tịch UBND và người đại diện không tham gia đối thoại, không tham gia phiên tòa trong năm 2015 là 12%; năm 2016 là 23,78%; năm 2017 là 33,27%. Trong đó, ở một số địa phương, Chủ tịch UBND và người đại diện thường xuyên không tham gia phiên tòa, phiên đối thoại, như: ở Hải Phòng: không tham gia 61/61 vụ; ở Điện Biên: không tham gia 13/14 vụ; ở thành phố Hồ Chí Minh: không tham gia 260/260 phiên đối thoại tại TAND thành phố Hồ Chí Minh; ở Hà Nội: TAND thành phố Hà Nội xét xử 189 vụ án nhưng chưa có vụ án nào Chủ tịch và Phó Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội tham gia tố tụng<sup>124</sup>. Triệu tập người bị kiện đến tòa trong vụ án hành chính về đất đai gặp khó khăn vì hiện nay cơ quan nhà nước chưa coi việc tham gia tố tụng tại Tòa án là trách nhiệm công vụ. Một số Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND có tâm lý nếu phải đến tòa thì "vị thế sẽ bị thấp đi", nên họ không tham

<sup>123</sup> Nguyễn Mạnh Hùng (2019), "Hoàn thiện quy định về trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong tố tụng hành chính", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6 (382), tr.9

Báo cáo Kết quả giám sát "Việc chấp hành pháp luật về TTHC trong giải quyết các vụ án hành chính, thi hành các bản án, quyết định hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND, UBND", số 1516/BC-UBTP14, ngày 26/09/2018 của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, tr. 4, 16

gia tố tụng theo triệu tập của Tòa án. Bên cạnh đó, việc tổng đạt các văn bản tố tụng cho người bị kiện là UBND hay Chủ tịch UBND gặp phải khó khăn do người bị kiện rất ít khi trực tiếp tham gia tố tụng đồng thời cũng không ủy quyền cho cấp phó trực tiếp tham gia tố tụng để nhận các văn bản tố tụng của Tòa án. Khi Tòa án tổng đạt văn bản tố tụng qua bộ phận văn thư của người bị kiện thì những người này thường không đồng ý ký tên vào biên bản tổng đạt để việc tổng đạt được hợp lệ. Việc trả lời Thông báo thụ lý vụ án của Tòa án và cung cấp tài liệu chứng cứ cho Tòa án cũng rất chậm; thậm chí có nhiều vụ thụ lý đã lâu (có nhiều vụ hơn 1 năm) nhưng người bị kiện vẫn chưa có ý kiến đối với yêu cầu của người khởi kiện và chưa cung cấp tài liệu chứng cứ liên quan cho Tòa án. Việc người bị kiện không tham gia đối thoại; cung cấp chứng cứ không đúng thời hạn, không đầy đủ, thậm chí không hợp tác trong việc cung cấp chứng cứ và cũng không trả lời Tòa án, dẫn đến kéo dài thời gian giải quyết, người khởi kiện không tiếp cận được chứng cứ theo quy định.

*Thứ bảy*, nhận thức và sự hiểu biết của người dân về phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính còn chưa đầy đủ, đúng đắn. Người dân ở những vùng sâu, vùng xa còn khá xa lạ với phương thức giải quyết tranh chấp này (Xem thêm Phụ lục 11). Nhiều người sử dụng đất còn có tâm lý “không thích và chưa có thói quen giải quyết các tranh chấp bằng con đường tòa án”<sup>125</sup>, tâm lý ngại va chạm và kiện tụng cơ quan công quyền “công dân vẫn muốn tìm một giải pháp “ôn hòa” và được việc hơn là khởi kiện hành chính.

*Thứ tám*, do các TCHC trong lĩnh vực đất đai rất phức tạp, cần có sự tham gia, phối hợp của nhiều cơ quan khác nhau trong quá trình giải quyết. Tuy nhiên, công tác phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan trong hoạt động này còn nhiều hạn chế do chưa có quy định cụ thể về nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan chuyên môn có liên quan trong công tác phối hợp, hỗ trợ tòa án khi giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai. Trong một số vụ việc, cùng với việc giải quyết khiếu kiện Tòa án cần chờ kết luận thanh tra, chủ trương đường lối giải quyết của các cơ quan chức năng thực hiện việc thanh tra các dự án. Chẳng hạn như dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm (Quận 2); dự án đường Tân Sơn Nhất – Bình Lợi, dự án khu công nghệ cao chính trang đô thị

<sup>125</sup> Nguyễn Minh Đoan (2003), “Một số ý kiến về cải cách tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền”, tạp chí Luật học, số 5, tr 18

Quận 9... phải tạm đình chỉ giải quyết vụ án để đợi kết quả thanh tra nên việc giải quyết tranh chấp của Tòa án bị kéo dài, ảnh hưởng không nhỏ đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

*Thứ chín*, các thiết chế hỗ trợ tư pháp vẫn chưa thực sự phát triển và hoạt động rộng rãi, do đó, việc tham gia hỗ trợ các cơ chế này vào công tác xét xử còn yếu và thiếu hiệu quả chưa phát huy vai trò hỗ trợ tích cực cho việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Trong quá trình giải quyết, người dân không dễ dàng để chứng minh được sự bất hợp pháp trong QĐHC, HVHC của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, nên sự giúp đỡ của luật sư là rất cần thiết. Tuy nhiên, so với các lĩnh vực hình sự và dân sự thì sự tham gia của luật sư trong các vụ khiếu kiện hành chính nói chung và các TCHC về đất đai nói riêng còn rất hạn chế. Từ năm 2016 đến nay, tỷ lệ số vụ TCHC về đất đai có sự tham gia của người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho đương sự ở cấp sơ thẩm chiếm chưa đến 10%, tỷ lệ này cao nhất ở cấp phúc thẩm chỉ có 27% (năm 2019 – xem thêm tại Phụ lục số 05). Bên cạnh đó, việc thực hiện các quyền của luật sư trong quá trình giải quyết vụ án cũng gặp nhiều khó khăn. Theo quy định của Luật TTHC 2015, luật sư có quyền được ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ, nhưng trên thực tế do không có quy định về thời hạn nên ở nhiều Tòa án, luật sư chỉ được tiếp cận hồ sơ một vài ngày trước phiên tòa và như vậy không có đủ thời gian để chuẩn bị tranh luận trước tòa để bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất. Bên cạnh đó, phía người bị kiện là cơ quan hành chính nhà nước cũng cần có luật sư đại diện. Lãnh đạo TP Thủ Đức cho biết UBND TP Thủ Đức và Chủ tịch UBND TP Thủ Đức đang là bị đơn của hơn 400 vụ kiện khác nhau. Đa phần các vụ này được ủy quyền cho các phòng ban chức năng tham gia đại diện, tranh luận trước tòa. Dù vậy, không phải lúc nào cán bộ cũng có đủ kinh nghiệm, kiến thức pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, hiện chưa có cơ chế huy động luật sư để đại diện cho chính quyền tham gia tranh tụng trong giải quyết tranh chấp hành chính. Vì vậy, Chủ tịch UBND TP Thủ Đức đề xuất có hành lang pháp lý cho việc này<sup>126</sup>. Mặc dù, chế định về người đại diện được áp dụng cho cả hai bên - người khởi kiện và người bị kiện nhưng, thực tế chưa có việc chính quyền

<sup>126</sup> Khánh Châu (2022), “Đề xuất luật sư đại diện chính quyền tham gia tranh tụng: Luật cho phép nhưng không dễ thực hiện”, <https://www.sggp.org.vn/de-xuat-luat-su-dai-dien-chinh-quyen-tham-gia-tranh-tung-luat-cho-phep-nhung-khong-de-thuc-hien-798374.html>

thuê luật sư làm đại diện cho CQHCCN. Về mặt tổ tụng, luật sư sẽ chuyên nghiệp hơn so với cán bộ, công chức nhà nước, đồng thời, tránh tình trạng người bị kiện vì quá bận công tác nên không tham gia đối thoại, không tham dự phiên tòa như hiện nay. Bên cạnh đó, một số tổ chức hành nghề hỗ trợ tư pháp như công chứng, thừa phát lại, thẩm định giá tài sản đã có những sai phạm, vi phạm đạo đức nghề nghiệp trong lĩnh vực đất đai đã gây nhiều khó khăn cho Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp; thu thập và xác minh chứng cứ.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Ở Chương 3 của Luận án, tác giả tập trung đánh giá pháp luật và thực tiễn giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC, từ đó đi đến một số kết luận sau:

*Thứ nhất*, pháp luật về giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính còn nhiều điểm bất cập trong cả quy định pháp luật nội dung và pháp luật thủ tục. Điều này đã ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả giải quyết tranh chấp của Tòa án.

*Thứ hai*, việc giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC trong thực tiễn đã đạt được những thành tựu đáng kể như tỷ lệ bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan giảm dần; Tòa án các cấp đã khắc phục triệt để việc quá thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, TAND các cấp vẫn còn mắc một số sai sót về xác định đối tượng giải quyết; vi phạm về thẩm quyền giải quyết; hạn chế trong áp dụng thủ tục tố tụng hành chính và áp dụng pháp luật trong việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện. Những tồn tại này xuất phát từ những nguyên nhân như bất cập trong quy định pháp luật; hạn chế của mô hình tổ chức Tòa án theo lãnh thổ; đội ngũ nhân lực ngành Tòa án chưa đảm bảo cho việc giải quyết hiệu quả các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai; điều kiện về cơ sở vật chất còn thiếu thốn; công tác quản lý nhà nước về đất đai ở nước hiện nay còn nhiều vướng mắc; ý thức trách nhiệm công vụ của người bị kiện và sự hiểu biết của người dân về phương thức giải quyết tranh chấp này là chưa cao; sự phối hợp thiếu nhịp nhàng giữa Tòa án với các cơ quan hữu quan trong quá trình giải quyết tranh chấp và sự hoạt động chưa đầy đủ, hiệu quả từ các thiết chế hỗ trợ tư pháp.

Kết quả và giá trị nghiên cứu của Chương 3 sẽ là cơ sở thực tiễn quan trọng để tác giả đưa ra những kiến nghị, đề xuất phương hướng, giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC ở chương tiếp theo của Luận án.

## CHƯƠNG 4.

# PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

### **4.1 Phương hướng nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính**

Dựa vào số liệu từ các văn bản chính thức của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; thông qua việc tổng hợp, phân tích số liệu mà tác giả thực hiện trong quá trình nghiên cứu Luận án; từ các luận chứng mà tác giả đã phân tích về những bất cập chưa được khắc phục cả về mặt lý luận, pháp lý và thực tiễn trong các Chương 2, 3 của Luận án, có thể nhận định phương hướng trọng tâm để nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính cụ thể như sau:

#### ***4.1.1 Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính.***

Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC như mọi hoạt động có chủ đích khác của con người đều cần đến sự định hướng để đạt được mục đích đã đề ra. Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước và xã hội, mọi đường lối, chủ trương và chính sách của Đảng đều quyết định đến mọi mặt của đời sống xã hội. Do đó, việc xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC không thể tách rời sự lãnh đạo của Đảng.

Công tác xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC phải thể chế hóa từ chủ trương, đường lối, quan điểm về tư pháp và cải cách tư pháp được xác định trong các Nghị quyết, Văn kiện của Đảng. Nghị quyết 27/NQ-TW xác định mục tiêu “*xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân*”. Để thực hiện mục tiêu này, pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC cần “*xây dựng chế định tổ tụng tư pháp lấy xét xử là trung tâm, tranh tụng là đột phá; bảo đảm tổ tụng tư pháp dân chủ, công bằng, văn minh, pháp quyền, hiện đại, nghiêm minh, dễ tiếp cận, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công*



*dân.*”. Hoạt động giải quyết TCHC của Tòa án phải thấm nhuần mục tiêu “*xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân*”<sup>127</sup> mà Đảng đã đặt ra; nhằm bảo vệ và thực thi công lý, xét xử công bằng, minh bạch, dân chủ, theo tinh thần độc lập, khách quan dựa trên các nguyên tắc, chuẩn mực pháp luật; tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong QLNN về đất đai. Việc Tòa án giải quyết hiệu quả TCHC trong lĩnh vực đất đai, bằng những bản án, quyết định công bằng, khách quan, đúng pháp luật góp phần không nhỏ vào hoạt động kiểm tra, giám sát và khắc phục sai phạm trong quản lí nhà nước về đất đai, từ đó củng cố lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước.

#### ***4.1.2 Bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.***

Một trong những tiêu chí đánh giá mức độ dân chủ của một Nhà nước, đó là việc tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Đảng và Nhà nước ta luôn đặt ra mục tiêu xuyên suốt là xây dựng Nhà nước pháp quyền của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Vì vậy, vấn đề bảo đảm quyền con người và quyền công dân luôn được chú trọng hàng đầu, đặc biệt là trong các quan hệ TTHC và giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Việc công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC đã từng bước được ghi nhận trong các bản Hiến pháp từ năm 1946 đến nay, Luật Tố tụng hành chính, Luật Đất đai và nhiều văn bản pháp luật có liên quan khác. Để làm được điều này đòi hỏi Nhà nước phải thiết lập các điều kiện pháp lý cần thiết để cá nhân thực hiện quyền của mình đối với các giai đoạn tố tụng hành chính. Các điều kiện pháp lý đó bao gồm: hệ thống pháp luật TTHC và pháp luật đất đai hợp hiến, có tính thống nhất, tính khả thi; hệ thống Tòa Hành chính hoạt động có hiệu lực, hiệu quả với những thẩm phán hành chính có trình độ chuyên môn tốt và đạo đức, bản lĩnh nghề nghiệp vững vàng; có cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ của Viện Kiểm sát nhân dân trong quá trình giải quyết vụ án hành chính về đất đai; các phán quyết của Tòa hành chính phải được bảo đảm thực thi...

<sup>127</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 49-NQ/TW về “Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020”, tr.180

#### ***4.1.3 Bảo đảm yêu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.***

Vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước là một nội dung quan trọng đối với sự phát triển của bất cứ quốc gia nào trên thế giới. Nhận thức được điều đó, Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*”<sup>128</sup>; và “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật*”<sup>129</sup>. Đây được xem là những nguyên tắc quan trọng trong Nhà nước pháp quyền. Kiểm soát quyền lực nhằm trừ liệu và ngăn ngừa sự lạm quyền của các cơ quan nhà nước, tránh sự tha hoá của quyền lực nhà nước. Nội dung này được thực hiện giữa tất cả các nhánh quyền lực gồm lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việt Nam không nằm ngoài xu thế mở rộng và phát triển quyền hành pháp đã trở nên phổ biến ở hầu hết quốc gia. Trên thực tế, quyền lực của cơ quan hành pháp rất lớn, tác động đến nhiều lĩnh vực chính trị - kinh tế - xã hội, dễ dẫn đến tình trạng vượt quyền, lạm quyền, tha hóa quyền lực trong QLNN.

Giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC là biện pháp dùng quyền tư pháp kiểm soát quyền hành pháp. Thông qua việc giải quyết các tranh chấp giữa công dân với CQHCCN, Tòa án – cơ quan chủ yếu của quyền lực tư pháp ngoài chức năng bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân sẽ thực hiện một chức năng gián tiếp khác là phòng ngừa, hạn chế những vi phạm rất dễ phát sinh trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của cơ quan hành pháp. Do đó, để sự kiểm soát này thực sự hiệu quả cần phải đảm bảo tính độc lập của quyền tư pháp. Tính độc lập của quyền tư pháp có nghĩa là quá trình vận hành quyền tư pháp phải được thực hiện bởi những thiết chế được hưởng những tư cách, những đặc ân nhất định giúp cho họ có thể thi hành công lý mà không chịu sự chi phối của bất kỳ ai. Tính độc lập của tòa án được thể hiện gần như tuyệt đối với mục đích cuối cùng là bảo đảm cho hội đồng xét xử và từng thẩm phán không thể bị ảnh hưởng bởi bất kỳ yếu tố bên ngoài nào tác động tới hoạt động xét xử của mình.

<sup>128</sup> Điều 2 Hiến pháp năm 2013

<sup>129</sup> Điều 8 Hiến pháp năm 2013

Tuy nhiên, cơ quan hành pháp là cơ quan thực thi pháp luật, có nhiệm vụ, quyền hạn quản lý, điều hành mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đối với thực tiễn quản lý nhà nước về đất đai, cơ quan hành pháp phải hết sức linh hoạt, sáng tạo để thực hiện có hiệu quả các mục tiêu quản lý trong khuôn khổ của pháp luật, phù hợp với các quan hệ xã hội xã hội luôn vận động đa dạng, biến đổi không ngừng. Do đó, việc kiểm soát thực hiện quyền lực hành pháp của cơ quan tư pháp trong lĩnh vực này phải rất thận trọng. Khi có những vấn đề liên quan đến chính sách, pháp luật, QĐHC về đất đai của CQHCCNN thì việc xét xử, nhận xét, kết luận, kiến nghị của cơ quan tư pháp phải được soi xét kỹ càng. Cơ quan tư pháp phải đặt những chính sách, văn bản, QĐHC đó trong hoàn cảnh lịch sử cụ thể đối chiếu với yêu cầu quản lý nhà nước từ thực tiễn để ủng hộ tính linh hoạt, sáng tạo của hành pháp, thúc đẩy QLHCNN về đất đai hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; không nên vội vã kết luận có tính chất pháp lý đơn thuần cứng nhắc làm thui chột tinh thần chủ động, sáng tạo, linh hoạt của hành pháp. Để thực hiện quan điểm này phải có giải pháp nâng cao nhận thức về mối quan hệ giữa tư pháp và hành pháp; nâng cao trình độ, năng lực của cán bộ tư pháp... để có khả năng nhận diện cái đúng, cái sai, nhận thức đúng đắn quan hệ giữa cái bất hợp pháp nhưng hợp lý và bất hợp pháp nhưng phù hợp với yêu cầu của cuộc sống.

***4.1.4 Bảo đảm yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế trong giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.***

Từ Đại hội lần thứ VI (năm 1986), Đảng đã xác định xây dựng nước ta theo nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đó là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước. Trong đó, vấn đề sở hữu đất đai được coi như cốt lõi của thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà Việt Nam đang xây dựng. Theo quan điểm và chế độ pháp lý hiện hành, đất đai vẫn thuộc quyền sở hữu của toàn thể Nhân dân, Nhà nước giữ quyền đại diện chủ sở hữu. Nhà nước tiến hành giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất của người dân theo cơ chế hành chính (luôn có sự bất bình đẳng, áp đặt ý chí đơn phương từ phía nhà nước). Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường, đất đai được công nhận là hàng hóa, được giao dịch trên thị trường, giá trị đất phải được điều tiết theo quy luật

thị trường. Đây là tài sản của người sử dụng đất khi họ được nhà nước giao, cho thuê hoặc công nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Nếu xem xét quyền sử dụng đất là tài sản của người sử dụng đất trên cơ sở các lý thuyết về quyền tài sản thì quan hệ pháp luật đất đai giữa nhà nước và người sử dụng đất là quan hệ pháp luật dân sự, giữa các chủ thể bình đẳng và có quyền, nghĩa vụ tương đương. Chính do sự mâu thuẫn này, nên ở nước ta, trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, luôn tiềm ẩn nhiều nguy cơ phát sinh TCHC giữa Nhà nước và người sử dụng đất. Bên cạnh đó, nền kinh tế thị trường cũng làm nảy sinh nhiều dạng tranh chấp phi truyền thống, các khiếu kiện đất đai chưa từng có trong tiền lệ sẽ ngày càng gia tăng; một bộ phận người dân có tư tưởng đặt yếu tố lợi ích vật chất lên hàng đầu càng khiến cho TCHC trong lĩnh vực đất đai càng phức tạp, gay gắt hơn. Vì vậy, đòi hỏi khi xung đột về lợi ích giữa Nhà nước và người sử dụng đất cần có cơ chế giải quyết TCHC khách quan, công bằng và hiệu quả. Muốn đạt được điều này, cần hoàn thiện pháp luật đất đai, pháp luật TTHC và tổ chức hoạt động của Tòa án và các quy định pháp luật liên quan tạo căn cứ pháp lý để Tòa án giải quyết tranh chấp đúng pháp luật, đảm bảo hài hòa lợi ích của nhà nước và người sử dụng đất, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Quá trình hội nhập quốc tế cũng đòi hỏi việc giải quyết tranh TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC phải thay đổi để phù hợp với những cam kết mà Việt Nam đã ký kết. Cụ thể, sau khi gia nhập Tổ chức thương mại quốc tế (WTO), nước ta đã ký kết Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ, trong đó đặt ra những yêu cầu về giải quyết TCHC như: bảo đảm các TCHC đều được xem xét bởi cơ quan tư pháp; người giải quyết tranh chấp phải độc lập với người bị khiếu kiện; đảm bảo sự tham gia của luật sư trong quá trình giải quyết tranh chấp; thiết lập cơ chế thi hành hiệu quả các phán quyết có hiệu lực; thủ tục giải quyết đơn giản, nhanh chóng, rõ ràng, không thiên vị và có hiệu quả. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện quy định pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC để đáp ứng các yêu cầu của cam kết quốc tế mà Việt Nam đã gia nhập; bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, doanh nghiệp, tổ chức trong và ngoài nước.

## **4.2 Giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính**

### **4.2.1 Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.**

#### *4.2.1.1 Hoàn thiện quy định pháp luật tố tụng hành chính*

##### *Thứ nhất, hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng giải quyết*

Đối tượng của TCHC về đất đai là các QĐHC, HVHC. Do đó, cần thống nhất cách hiểu về HVHC trong quy định của Luật TTHC và Luật Khiếu nại nên quy định “*Hành vi hành chính là xử sự của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền theo quy định pháp luật, được thể hiện bằng hành động hoặc không hành động, liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của một hoặc một số cá nhân, tổ chức cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước*”. Đồng thời, Luật TTHC cũng cần đưa ra khái niệm cụ thể về thuật ngữ “văn bản” với tư cách là hình thức chứa đựng QĐHC theo hướng mở rộng về định dạng tồn tại của QĐHC như văn bản điện tử, tập tin điện tử, bản fax, ... để phù hợp với yêu cầu phát triển của nền hành chính hiện đại.

Về lâu dài, pháp luật TTHC nên sử dụng phương pháp định tính kết hợp với phương pháp loại trừ để xác định tính chất, đặc điểm của đối tượng giải quyết tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền của Tòa án, thay vì sử dụng phương pháp liệt kê và loại trừ như hiện nay. Theo đó, cần xác định các tiêu chí, dấu hiệu đặc thù của QĐHC, HVHC là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, bao gồm: (1) Tính quyền lực công (giải quyết một vấn đề cụ thể trong hoạt động hành pháp); (2) Chứa đựng mệnh lệnh cá biệt; (3) Sự tác động trực tiếp của QĐHC, HVHC đối với cá nhân, tổ chức cụ thể; (4) Không thuộc phạm vi loại trừ. Như vậy, thẩm quyền giải quyết TCHC của Tòa án sẽ được mở rộng, đồng thời tránh được những sai sót trong quá trình xác định đối tượng khởi kiện đối với những vụ án hành chính về đất đai của TAND các cấp.

Đồng thời, cần quy định hợp lý hơn về các loại QĐHC, HVHC không thuộc phạm vi đối tượng khởi kiện vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Trước hết, cần cụ thể hóa các QĐHC, HVHC thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo quy định của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội không thuộc phạm vi đối tượng của TCHC. Điều này nhằm tránh việc quy định mở rộng QĐHC, HVHC thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh

vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao làm hạn chế quyền khởi kiện của cá nhân, tổ chức. Đồng thời, cần sửa đổi định nghĩa về QĐHC, HVHC mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức tại khoản 6 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 theo hướng như sau “*Quyết định hành chính, hành vi hành chính mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức là những quyết định hành chính, hành vi hành chính được sử dụng để giải quyết các công việc trong phạm vi cơ quan, tổ chức đó và không ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức không trực thuộc cơ quan, tổ chức đó*”. Quy định như vậy sẽ đảm bảo được quyền khởi kiện của cá nhân, tổ chức trong trường hợp CQHCCN ban hành QĐHC, thực hiện HVHC mang tính nội bộ nhưng có tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

Trong quản lý nhà nước về đất đai, nhiều trường hợp cơ quan nhà nước sử dụng lẫn lộn giữa hình thức QĐHC cá biệt với văn bản hành chính thông dụng và các giấy tờ có giá trị pháp lý, dẫn đến sự phức tạp không đáng có khi xác định đối tượng TCHC mà Tòa án có thẩm quyền giải quyết. Vì vậy, cần thống nhất quy định của Luật TTHC và các văn bản giải đáp mà TAND tối cao ban hành, theo đó, các loại giấy tờ có giá trị pháp lý như giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và các loại tài sản gắn liền với đất nếu được cấp, thu hồi không đúng; ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức thì đương sự có quyền khởi kiện đối với HVHC của cán bộ, công chức có thẩm quyền cấp, thu hồi các loại giấy tờ này<sup>130</sup>.

#### *Thứ hai, hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết*

Một là, cần hoàn thiện các quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 về phân định thẩm quyền giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai của Tòa án theo cấp lãnh thổ. Như đã phân tích ở chương 3 của Luận án, việc quy định thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của TAND cấp tỉnh và cấp huyện theo phương pháp liệt kê dẫn tới không đảm bảo Tòa án cấp tỉnh, cấp huyện có thẩm quyền giải quyết đối với tất cả TCHC trong lĩnh vực đất đai thuộc đối tượng giải quyết của Tòa án theo quy định của Luật TTHC. Vì vậy, cần sử dụng phương pháp định tính (xác định tính chất, đặc điểm của các tranh chấp hành chính thuộc thẩm quyền của mỗi cấp Tòa án) kết hợp với phương pháp loại trừ để thay thế cho phương pháp liệt kê như hiện nay khi

<sup>130</sup> Hoàng Quốc Hồng (2019), “Một số khía cạnh liên quan đến quyết định hành chính bị kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo pháp luật tố tụng hành chính hiện hành”, Tạp chí Công thương, số 11, tr. 97.

quy định về thẩm quyền giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai nói riêng theo thủ tục tố tụng hành chính. Đồng thời, việc phân định thẩm quyền xét xử hành chính sơ thẩm cần phải thống nhất nguyên tắc:

*“- Tòa án cấp huyện có thẩm quyền theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính 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.*

*- Tòa án cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của Tòa án cấp huyện.*

*- Những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức ở trung ương hay ở nước ngoài hoặc là người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức này thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án nơi người khởi kiện là cá nhân cư trú, làm việc hoặc nơi người khởi kiện là cơ quan, tổ chức có trụ sở; trường hợp người khởi kiện không có nơi cư trú, nơi làm việc hoặc trụ sở trên lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc toà án nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện; trường hợp nơi ra quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện ở ngoài lãnh thổ Việt Nam thì thẩm quyền giải quyết thuộc TAND thành phố Hà Nội hoặc TAND thành phố Hồ Chí Minh”<sup>131</sup>.*

Nguyên tắc này không chỉ khắc phục được những hạn chế của quy định pháp luật hiện hành về phân cấp thẩm quyền giải quyết TCHC theo thủ tục sơ thẩm mà còn phù hợp với quan điểm mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án cấp huyện, chuẩn bị điều kiện thành lập Tòa án khu vực theo Nghị quyết số 49-NQ/TW và Kết luận 79-KL/TW.

Hai là, việc quy định hợp lý quyền hạn của Hội đồng xét xử không chỉ là cơ sở để giải quyết nhanh chóng, dứt điểm TCHC về đất đai ở cấp xét xử đầu tiên mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết vụ án ở các cấp xét xử tiếp theo. Theo đó, cần sửa đổi một số quy định pháp luật hiện hành về quyền hạn của Tòa án trong việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, cụ thể như sau:

(1) Về quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ:

<sup>131</sup> Nguyễn Mạnh Hùng (2014), “Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam”, Luận án tiến sỹ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.154

Cần sửa đổi Điều 78 và khoản 1 Điều 83 Luật TTHC năm 2015 theo hướng quy định cụ thể trách nhiệm của người khởi kiện; người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong việc thực hiện nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh. Đặc biệt, bổ sung các biện pháp xử lý nghiêm khắc đối với người bị kiện vi phạm trách nhiệm công vụ trong việc không cung cấp đúng thời hạn hoặc cung cấp không đúng, không đầy đủ các tài liệu, chứng cứ, chứng minh tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện cho Tòa án gây khó khăn cho việc giải quyết tranh chấp. Luật TTHC cũng cần xác định trách nhiệm pháp lý của Tòa án trong trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ việc xác minh, thu thập chứng cứ theo yêu cầu của đương sự được quy định tại điểm e khoản 1 Điều 84. Đồng thời, bổ sung quy định về thẩm quyền của Viện kiểm sát nhân dân trong việc kiểm sát quá trình xác minh, thu thập chứng cứ của Tòa án khi có yêu cầu của đương sự nhằm đảm bảo quyền lợi của các đương sự.

(2) Về quyền ra các quyết định giải quyết vụ án hành chính về đất đai

- Quyết định tạm đình chỉ việc giải quyết vụ án và quyết định tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm

Việc không giới hạn cụ thể về thời gian tiếp tục giải quyết vụ án khi căn cứ tạm đình chỉ giải quyết vụ án, tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm được khắc phục sẽ làm ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết vụ án. Do vậy, cần quy định rõ ràng về thời hạn tiếp tục xét xử khi căn cứ tạm đình chỉ giải quyết vụ án, tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm đã được khắc phục. Cụ thể là: *“Trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày lý do tạm đình chỉ giải quyết vụ án hoặc tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm không còn thì Tòa án phải ra quyết định tiếp tục giải quyết vụ án hành chính và gửi quyết định đó cho đương sự, Viện kiểm sát cùng cấp. Quyết định tạm đình chỉ vụ án hành chính hết hiệu lực kể từ ngày ban hành quyết định tiếp tục giải quyết vụ án hành chính”*. Đồng thời, cần sửa đổi khoản 3 Điều 228 như sau *“trong thời hạn 3 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm, Tòa án phải gửi quyết định đó cho đương sự và Viện kiểm sát cùng cấp”*. Đây là thời gian phù hợp để Tòa án tổng đạt giấy tờ vừa bảo đảm quyền được biết về việc tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm của Viện kiểm sát và đương sự.



- Quyết định đình chỉ việc giải quyết vụ án và quyết định đình chỉ xét xử phúc thẩm, giám đốc thẩm và tái thẩm

Để áp dụng pháp luật thống nhất và đảm bảo quyền lợi hợp pháp của đương sự, cần bổ sung các trường hợp Tòa án quyết định đình chỉ giải quyết vụ án tại điểm đ khoản 1 Điều 143 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 như sau: “*Người khởi kiện đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai để tham dự phiên tòa mà vẫn vắng mặt trừ trường hợp họ đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt hoặc trường hợp có sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan*”. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định Tòa án đình chỉ xét xử phúc thẩm khi Kiểm sát viên được phân công tham gia phiên tòa mà vắng mặt lần thứ hai trong trường hợp Viện Kiểm sát có đơn kháng nghị.

### (3) Quyền đối với văn bản quy phạm pháp luật

Theo quy định của Luật TTHC, việc phát hiện VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật là công việc của Tòa án. Tuy nhiên, Luật đã bỏ qua một chủ thể cũng có khả năng phát hiện dấu hiệu trái pháp luật của VBQPPL đó là chính người khởi kiện. Xét về khả năng am hiểu, đánh giá chất lượng VBQPPL thì có thể người khởi kiện không bằng thẩm phán là người chuyên nghiệp, có chuyên môn cao, nhưng lợi thế của người khởi kiện là tha thiết bảo vệ quyền, lợi ích của mình. Không những thế, người khởi kiện còn có thể có được sự hỗ trợ tích cực về chuyên môn của luật sư cũng là người rất am hiểu pháp luật. Vì thế, Luật TTHC nên bổ sung quy định người khởi kiện có quyền đề nghị Hội đồng xét xử, Chánh án Tòa án xem xét VBQPPL có liên quan khi có căn cứ cho rằng, VBQPPL đó trái pháp luật. Điều này không có nghĩa là cá nhân, tổ chức có quyền kiện VBQPPL có liên quan mà chỉ đơn giản là để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, họ đề nghị Hội đồng xét xử, Chánh án xem xét các văn bản đó. Trong trường hợp Hội đồng xét xử, Chánh án thấy văn bản quy phạm có liên quan có dấu hiệu trái pháp luật thì thực hiện quy trình kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét giống như trường hợp Hội đồng xét xử phát hiện thấy (đã được quy định trong Luật). Nếu xét thấy đề nghị của người khởi kiện không có căn cứ thì Tòa án bác đề nghị, nêu rõ lý do bác đề nghị đó. Bên cạnh đó, Luật TTHC năm 2015 cũng cần bổ sung viện kiểm sát có quyền kiến nghị Tòa án thực hiện thẩm quyền đối với VBQPPL có dấu hiệu trái pháp luật là cơ sở cho việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC bị kiện.

Cần thống nhất quan điểm, song song với việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ VBQPPL, Tòa án vẫn tiếp tục giải quyết TCHC theo yêu cầu của các đương sự. Bởi lẽ, như đã phân tích, Luật TTHC năm 2015 quy định thẩm quyền kiến nghị, sửa đổi, bổ sung VBQPPL liên quan có dấu hiệu trái pháp luật có khả năng khiến cho việc giải quyết TCHC gián đoạn, kéo dài. Nên sẽ hợp lý hơn nếu Luật TTHC quy định, việc giải quyết TCHC trong trường hợp VBQPPL là cơ sở cho việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC có dấu hiệu trái pháp luật phải căn cứ vào các VBQPPL có hiệu lực pháp lý cao hơn và đúng trật tự hiệu lực pháp lý từ cao xuống thấp theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Điều 156). Vận dụng nguyên tắc này vào trường hợp văn bản có hiệu lực pháp lý thấp có dấu hiệu trái pháp luật, thì cần áp dụng văn bản có hiệu lực cao hơn. Trong mọi trường hợp khi thấy VBQPPL có liên quan đến TCHC về đất đai có dấu hiệu trái pháp luật và văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn có quy định khác thì Tòa án áp dụng văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết TCHC. Điều này tránh được tình trạng việc Tòa án kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ VBQPPL có thể ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết TCHC, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất. Còn việc kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản đó không nhằm mục đích phục vụ trực tiếp cho việc giải quyết vụ án hiện tại mà để tạo sự thống nhất của pháp luật, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý hành chính nhà nước về sau<sup>132</sup>.

(4) Quyền đối với văn bản hành chính, HVHC có liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện

Thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản hành chính, HVHC liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện là một trong những quyền quan trọng của Tòa án nhưng chế định này còn khá nhiều bất cập ảnh hưởng trực tiếp đến quyền của người sử dụng đất và chất lượng giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Những quy định này cần được nhanh chóng sửa đổi, khắc phục trong thời gian tới theo hướng như sau:

<sup>132</sup> Bùi Thị Đào (2018), “Hoàn thiện Luật tổ tụng hành chính bảo đảm quyền con người, quyền công dân” (<http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207438>)

- Cần có quy định thống nhất định nghĩa về văn bản hành chính. Theo đó, “*Văn bản hành chính là các thông tin thành văn, không mang tính quy phạm do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành trong quá trình chỉ đạo, điều hành, giải quyết những vấn đề cụ thể của quản lý hành chính nhà nước*”. Quy định này sẽ phù hợp trong bối cảnh xây dựng nền hành chính công hiện đại, ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động điều hành, thực hiện quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, những văn bản hành chính có thể được thể hiện dưới dạng văn bản điện tử, thư điện tử, tập tin điện tử,... Đồng thời không nên quy định theo hướng liệt kê các loại văn bản hành chính. Bởi lẽ, trong quá trình quản lý hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành rất nhiều văn bản hành chính với những hình thức, tên gọi khác nhau để thực hiện các mục tiêu quản lý. Việc liệt kê các loại văn bản hành chính sẽ làm giới hạn thẩm quyền xem xét của Tòa án và hạn chế quyền của các bên tranh chấp, vì nhiều văn bản chứa đựng thông tin chỉ đạo, điều hành, giải quyết công việc trong quản lý hành chính nhà nước, liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện nhưng không thuộc các loại văn bản hành chính mà pháp luật quy định thì Tòa án rất khó có cơ sở để xem xét, xử lý.

- Sửa đổi các quy định của Luật TTHC để đảm bảo tính thống nhất về thẩm quyền xem xét tính hợp pháp đối với văn bản hành chính của cơ quan, cá nhân, tổ chức liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện. Đồng thời, để tránh cho việc kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản hành chính, chấm dứt HVHC liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện làm cho quá trình giải quyết TCHC bị gián đoạn, kéo dài, Luật TTHC cần quy định cụ thể về thời hạn Tòa án phải thực hiện thủ tục báo cáo, đề nghị, kiến nghị sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản hành chính, chấm dứt HVHC liên quan và thời hạn cơ quan, tổ chức, cá nhân có văn bản hành chính, HVHC bị kiến nghị phải trả lời. Luật TTHC nên bổ sung quyền đề nghị của các đương sự, quyền kiến nghị của Viện Kiểm sát nhân dân đối với việc thực hiện thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản hành chính, HVHC liên quan đến QĐHC, HVHC bị kiện của Tòa án.

*Thứ ba, hoàn thiện quy định pháp luật về thủ tục tố tụng hành chính để giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai*

*Thứ nhất, bổ sung các căn cứ Tòa án trả lại đơn khởi kiện được quy định tại Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC năm 2015. Theo đó, Thẩm phán sẽ trả lại đơn khởi kiện trong*

trường hợp người khởi kiện có yêu cầu rút đơn khởi kiện. Điều này sẽ góp phần đảm bảo quyền tự định đoạt và quyền khiếu nại hành chính về đất đai của đương sự, đồng thời giảm tải công việc, thời gian cho Tòa án khi người khởi kiện đã không muốn tiếp tục theo đuổi vụ án hành chính. Quy định này cũng đảm bảo tính tương thích của pháp luật TTHC với pháp luật tố tụng dân sự<sup>133</sup>.

*Thứ hai*, để khắc phục thực trạng cơ quan quản lý nhà nước về đất đai thường xin vắng mặt, cố ý né tránh tham gia phiên họp đối thoại, gây khó khăn và kéo dài thời gian giải quyết các tranh chấp, Luật TTHC cần quy định cụ thể số lần các đương sự được vắng mặt, số lần hoãn phiên họp đối thoại, thời hạn Tòa án mở lại phiên đối thoại tiếp theo trong trường hợp đương sự không có mặt tại phiên đối thoại và số lần tổ chức đối thoại. Đồng thời, cần có quy định cụ thể về trách nhiệm và hậu quả pháp lý khi đương sự nói chung và người bị kiện nói riêng khi vi phạm nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ cũng như không tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại.

*Thứ ba*, xuất phát từ đặc thù TCHC về đất đai thường có tính chất phức tạp, Luật TTHC nên quy định không áp dụng thủ tục rút gọn trong xét xử sơ thẩm các vụ án hành chính về đất đai. Trên thực tế, các vụ án hành chính về đất đai áp dụng theo thủ tục rút gọn rất ít (Xem thêm Phụ lục 05). Hơn nữa, khi áp dụng thủ tục rút gọn, Tòa án không tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử (trước khi mở phiên tòa) mà tích hợp nội dung này trong thủ tục tiến hành phiên tòa nên dễ dẫn đến việc đương sự cố tình không tham gia phiên tòa hoặc trì hoãn việc giao nộp chứng cứ. Việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính đất đai theo thủ tục rút gọn do một Thẩm phán thực hiện (không có Hội đồng xét xử sơ thẩm), điều này có nguy cơ gia tăng áp lực tâm lý cho thẩm phán giải quyết tranh chấp do Tòa án còn nhiều lệ thuộc vào CQHCCNN ở địa phương.

*Thứ tư*, cần quy định cụ thể về thủ tục giải quyết trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện tại giai đoạn phúc thẩm vụ án hành chính đất đai. Theo đó, nên sửa đổi khoản 1 Điều 234 Luật TTHC theo hướng như sau: “*Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử*

<sup>133</sup> Khoản 7 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 quy định “*Thẩm phán trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện*”.

*phúc thẩm phải hỏi người bị kiện và các đương sự khác có đồng ý hay không và tùy từng trường hợp mà giải quyết như sau:*

*a. Người bị kiện không đồng ý thì không chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện;*

*b. Người bị kiện và các đương sự khác đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án. Trường hợp này, đương sự vẫn phải chịu án phí sơ thẩm theo quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm và phải chịu một nửa án phí phúc thẩm theo quy định của pháp luật.*

*c. Trường hợp tại phiên tòa mà người bị kiện, các đương sự khác vắng mặt không có người đại diện hợp pháp tham gia phiên tòa thì Tòa án sẽ tạm ngừng phiên tòa để lấy ý kiến của họ và quyết định theo điểm a, b của Luật này khi phiên tòa được mở lại”.*

Việc quy định như vậy góp phần đảm bảo quyền tự định đoạt của người khởi kiện, đồng thời bảo đảm quyền của các đương sự khác như người bị kiện, người có quyền và nghĩa vụ liên quan. Giúp Tòa án địa phương áp dụng pháp luật thống nhất trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện tại phiên tòa phúc thẩm nhưng người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vắng mặt.

#### *4.2.1.2 Hoàn thiện quy định pháp luật đất đai*

*Thứ nhất*, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong pháp luật đất đai và văn bản pháp luật liên quan.

Các quy định của pháp luật đất đai được quy định trong rất nhiều văn bản luật và văn bản dưới luật, nhiều trường hợp mâu thuẫn giữa Luật Đất đai năm 2015 với nghị định hướng dẫn thi hành là thực trạng nhức nhối hiện nay. Thực tế này dẫn đến những bất lợi cho người dân, đối với nhà nước. Về phía người dân, do tồn tại một hệ thống văn bản đồ sộ, phức tạp như vậy, nên người sử dụng đất không thể tìm hiểu hết các quyền và nghĩa vụ của họ được quy định ở văn bản pháp luật nào, liệu văn bản đó có còn hiệu lực pháp luật hay không? Chính do không hiểu biết cặn kẽ những quy định của pháp luật về quyền và nghĩa vụ, người sử dụng đất dễ phát sinh tranh chấp với cơ quan quản lý nhà nước về đất đai. Về phía nhà nước, do lực lượng mỏng và trình độ cán bộ không đồng đều, cộng với việc có quá nhiều văn bản pháp luật đất đai của các cấp, các ngành ở trung ương và địa phương ban hành, cho nên cán bộ thừa hành khó

cập nhật kịp thời và hiểu hết nội dung các văn bản hoặc có nắm bắt được thì lại khó khăn trong quá trình áp dụng, vì tính thống nhất của các văn bản không cao, có nhiều chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn. Điều này đã nảy sinh các hiện tượng tiêu cực, tham nhũng, lạm quyền trong quản lý đất đai. Đặc biệt, trong công tác giải quyết, các vụ việc về đất đai gắn liền với từng giai đoạn lịch sử nhất định, việc nắm bắt một khối lượng rất đồ sộ các quy định pháp luật đất đai qua các thời kỳ là khó khăn rất lớn đối với các thẩm phán. Vì vậy, cần nhanh chóng triển khai rà soát để từng bước loại bỏ các quy định chồng chéo, mâu thuẫn từ đó hình thành hệ thống quy phạm pháp luật đất đai thống nhất, đồng bộ.

*Thứ hai*, hoàn thiện các quy định trong Luật Đất đai đảm bảo tính chặt chẽ, phù hợp với thực tiễn quản lý hành chính nhà nước và tạo điều kiện để giải quyết hiệu quả TCHC trong lĩnh vực đất đai.

*Một là, hoàn thiện quy định về phương thức thực hiện quyền của Nhà nước trong vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai và chủ thể quản lý nhà nước về đất đai*

Quy định rạch ròi giữa vai trò đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai với vai trò quản lý đất đai của Nhà nước sẽ giúp các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhận diện được phạm vi và thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của mình trong quản lý đất đai, góp phần giảm thiểu TCHC<sup>134</sup>. Trước mắt, cần làm rõ nội hàm “*đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý*”, nhằm xác định rõ vai trò, thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan Nhà nước, nhất là CQHCCNN trong thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai và chức năng quản lý nhà nước. Trên cơ sở đó, ban hành quy định xác định thẩm quyền, trách nhiệm từng CQHCCNN trong thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai và trong thực hiện quyền năng đại diện chủ sở hữu đối với đất đai nhằm cụ thể hóa Mục 1 và Mục 2, Chương II Luật Đất đai năm 2013.

*Hai là, sửa đổi các quy định pháp luật về thu hồi đất.*

Việc sửa đổi các quy định pháp luật về thu hồi đất phải được nghiên cứu chuyên sâu và toàn diện nhằm giải quyết một cách căn cơ về mặt lý luận “đất đai thuộc sở hữu toàn dân” và vấn đề thực tiễn là bảo vệ “quyền sử dụng đất” của người dân. Trong

<sup>134</sup> Nguyễn Thị Nga (2015), “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4.

phạm vi luận án, tác giả đề xuất bổ sung, hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất với những nội dung cơ bản như sau:

- Sửa đổi quy định về các trường hợp thu hồi đất:

So với Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 đã có nhiều quy định tiến bộ về thu hồi đất. Tuy nhiên, vấn đề thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế một lần nữa lại được thừa nhận trong Luật Đất đai năm 2013. Luật Đất đai không đưa ra giải thích cụ thể về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Điều này dẫn đến cách hiểu và vận dụng trên thực tế luôn theo hướng thuận lợi cho người thu hồi đất, khi sử dụng quyền lực công để thu hồi đất của người sử dụng đất. Do đó, phải xác định rõ nội hàm của quy định “*thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng*”, thu hẹp các trường hợp thu hồi đất cho mục đích này, đưa ra các tiêu chí xác định dự án phục vụ cho lợi ích quốc gia, công cộng.

- Sửa đổi quy định về thẩm quyền thu hồi đất:

Thẩm quyền thu hồi đất cần đảm bảo sự tương thích nhất định với thẩm quyền giao đất được quy định tại Điều 59 Luật Đất đai<sup>135</sup>. Có như vậy, việc giao đất “theo chủ thể” không phải là “đặc ân” riêng dành cho nhóm chủ thể đó mà còn phải đi kèm với trách nhiệm trong việc bảo quản và sử dụng đất hiệu quả, đúng pháp luật. CQHCCN được trao thẩm quyền giao đất, kèm theo trách nhiệm theo dõi việc sử dụng đất của các chủ thể được giao để thực hiện thu hồi đất hợp lý, đúng pháp luật.

- Sửa đổi quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất:

Thu hồi đất là việc “chuyển dịch” quyền sử dụng đất không mong muốn từ phía người sử dụng đất sang Nhà nước. Vì vậy, một trong những vấn đề mà người bị thu hồi đất quan tâm là trình tự, thủ tục thu hồi đất không chỉ thể hiện tính cụ thể, minh bạch của một quy trình pháp lý mà còn là chuẩn mực để thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa các bên, thể hiện cơ chế dân chủ giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người dân có đất bị thu hồi. Trình tự, thủ tục thu hồi đất cần được sửa đổi theo hướng quy định chi tiết về thành phần và chức năng nhiệm vụ của Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và cơ chế phối hợp trong quá trình thực hiện nhiệm vụ nhằm đảm bảo cơ sở pháp lý và tính thống nhất trong thành lập, hoạt

<sup>135</sup> Phan Trung Hiền, “Hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong giai đoạn hiện nay” <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207964>

động của Hội đồng. Đồng thời, trình tự, thủ tục thu hồi đất cần quy định bước ghi nhận hiện trạng khu đất bị thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất. Việc ghi nhận hiện trạng khu đất thu hồi tại thời điểm thông báo thu hồi đất có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bồi thường tài sản gắn liền với đất, đặc biệt là cây trồng, vật nuôi, những tài sản mà việc tạo lập không cần khai báo, đăng ký. Quy định thủ tục này góp phần ngăn chặn tình trạng cố tình tạo lập tài sản đón đầu thu hồi đất để được bồi thường và có căn cứ chặt chẽ trong giải quyết TCHC khi giải phóng mặt bằng<sup>136</sup>.

*Ba là, sửa đổi các quy định pháp luật về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.*

- Hoàn thiện quy định điều kiện bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất.

Theo Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước chỉ công nhận chuyển nhượng bằng giấy tay trước ngày 1/1/2008<sup>137</sup>. Vấn đề pháp lý đặt ra là đối với trường hợp chuyển nhượng bằng giấy tay mà người nhận chuyển nhượng (cũng là người thực tế bị thu hồi đất) không có giấy tờ hợp pháp thì bồi thường cho ai? Vì vậy, đối với những trường hợp mua bán giấy tay chưa được cấp giấy chứng nhận nhưng người sử dụng đất sử dụng đất ổn định không tranh chấp, không lấn chiếm, không vi phạm pháp luật thì Luật đất đai cần xem xét hướng dẫn cụ thể việc bồi thường cho người đang quản lý, sử dụng đất thực tế, tránh nảy sinh và làm phức tạp TCHC trong lĩnh vực này.

- Sửa đổi các quy định hiện hành về xác định giá đất để tính bồi thường khi nhà nước thu hồi đất.

Cần quy định cụ thể hơn về vấn đề định giá đất trong Luật Đất đai năm 2013 nhằm giải quyết căn bản những bất cập trong quá trình bồi thường khi nhà nước thu hồi đất. Theo quy định hiện hành, giá đất của Nhà nước phải “*phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường*”<sup>138</sup>. Thực tế cho thấy, ở Việt Nam rất khó xác định giá đất phổ biến trên thị trường. Đồng thời, nên hạn chế quy định các cụm từ “*định tính*” trong Luật Đất đai và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Trong trường hợp phải sử dụng cụm từ định tính như “*phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường*”,... thì cần phải có những hướng dẫn cụ thể để “*lượng hóa*” các cụm từ này thành những quy định trực

<sup>136</sup> Châu Hoàng Thân (2016), “Bất cập trong quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”, Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ, số 44, tr.6.

<sup>137</sup> Lê Thanh Lộc (2017), “Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”, Đại học Cần Thơ - Kỷ yếu Hội thảo lấy ý kiến chuyên gia của Dự án Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, tr. 37.

<sup>138</sup> điểm c, khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013



diện, dễ áp dụng. Ví dụ, thay vì quy định “phù hợp” với giá thị trường thì ta nên sử dụng các cụm từ “lượng hóa” như: “đúng bằng với giá thị trường”, “tương đương giá thị trường”. Bên cạnh đó, pháp luật nên có quy định cụ thể, rõ ràng và chi tiết việc giải quyết trong trường hợp phát sinh chênh lệch giữa giá bồi thường tại thời điểm phê duyệt với giá bồi thường tại thời điểm chi trả tiền bồi thường cho dân<sup>139</sup>.

Xây dựng cơ chế để người dân tham gia vào quy trình xây dựng bảng giá đất và quyết định giá đất cụ thể là rất cần thiết. Theo đó, cần xác định giá đất bồi thường phải được thực hiện theo cơ chế thỏa thuận, trên cơ sở đồng thuận giữa người có đất bị thu hồi với người thu hồi. Nếu giá đất bồi thường chưa đạt được sự đồng thuận, cho phép người dân thuê đơn vị thẩm định giá để chứng minh sự đòi hỏi chính đáng về giá bồi thường của mình. Trường hợp chưa có sự thống nhất giữa người thu hồi đất và người có đất bị thu hồi thì cơ quan định giá đất quốc gia hoặc Tòa án quyết định theo một thủ tục nhất định. Với tư duy đó thì phải chuyển giao thẩm quyền định giá đất để tính bồi thường cho một chủ thể độc lập, có tính chuyên môn hóa cao mà không phải là cơ quan nhà nước. Đây cũng là chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 19-NQ/TW Ban chấp hành Trung ương ngày 31/10/2012 về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới: *“kiện toàn cơ quan định giá đất của Nhà nước, nâng cao năng lực của đội ngũ công tác cán bộ làm công tác định giá đất và thẩm định giá đất”*. Thành lập cơ quan định giá đất quốc gia, độc lập với thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất của UBND cấp tỉnh, cấp huyện và ban hành các quy định chặt chẽ, cụ thể về cơ chế kiểm tra, giám sát đối với cơ quan này trong việc định giá đất là điều cấp thiết hiện nay.

*Bốn là, hoàn thiện các quy định về hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất*

Pháp luật cần ràng buộc trách nhiệm Nhà nước và nhà đầu tư trong thực hiện chính sách hỗ trợ, bảo đảm ổn định cuộc sống của người có đất bị thu hồi. Khái niệm hỗ trợ tại khoản 14 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 cần được sửa đổi theo hướng: *“hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là trách nhiệm của Nhà nước, nhà đầu tư trong việc trợ giúp cho người có đất bị thu hồi để ổn định cuộc sống, sản xuất và phát triển một cách bền vững”*. Quy định như vậy sẽ xác định hỗ trợ đối với người sử dụng đất bị thu hồi đất

<sup>139</sup> Phan Trung Hiền (2017), “Xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, Trang thông tin điện tử Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207993>

là quyền được pháp luật bảo vệ và là trách nhiệm, nghĩa vụ của Nhà nước, nhà đầu tư chứ không phải là một hoạt động nhân đạo. Ngoài ra, Luật Đất đai cần quy định cụ thể và thống nhất mức hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và giải quyết việc làm, nhằm bảo đảm người dân khi bị Nhà nước thu hồi đất có thể bảo đảm cuộc sống ổn định và phát triển bền vững và tránh tình trạng thiếu thống nhất trong công tác hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất ở các địa phương như hiện nay.

*Năm là, sửa đổi các quy định về tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất.*

Luật Đất đai cần xem xét xây dựng khung pháp lý cụ thể để giải quyết tái định cư cho các trường hợp không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện công nhận đất ở. Vì trên thực tế, nhiều trường hợp không có Giấy chứng nhận hoặc không đủ điều kiện công nhận đất ở đến từ những vướng mắc trong quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương. Nhưng khi thu hồi đất, người dân lại không được xem xét bồi thường là chưa phản ánh được chủ trương bảo đảm nơi ở ổn định cho Nhân dân của Đảng, Nhà nước ta. Pháp luật nên có các quy định ràng buộc trách nhiệm và có chế tài cụ thể đối với của CQHCCNN, nhà đầu tư trong việc tạo quỹ đất, xây dựng các khu tái định cư phục vụ cho các dự án trên địa bàn. Kiên quyết xử lý đối với các địa phương để xảy ra tình trạng chưa có nhà, đất tái định cư mà tổ chức thu hồi đất của người dân. Đồng thời, cần có khung chính sách khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội đầu tư xây dựng các khu tái định cư trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất và dự báo, kế hoạch thu hồi đất thực hiện các dự án phục vụ cho mục đích công cộng.

*Sáu là, hoàn thiện quy định về lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đô thị theo hướng minh bạch, công khai và hiệu quả.*

Quy trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch khác như quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị... phải căn cứ và tuân thủ tuyệt đối quy hoạch sử dụng đất, để bảo đảm sự thống nhất trong các đồ án quy hoạch, bảo đảm đất đai được khai thác, sử dụng hiệu quả. Đồng thời, ban hành quy định quy trình xử lý đối với các dự án đã đưa vào kế hoạch sử dụng đất 3 kỳ liên tiếp mà không tổ chức thực hiện<sup>140</sup>. Trong đó, cần xác định trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền lập, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất hàng năm; xác định nghĩa vụ bồi thường cho người dân đối với thiệt hại về quyền và lợi ích khi đất của mình bị đưa vào quy hoạch mà không thực

<sup>140</sup> Điều 49 Luật Đất đai năm 2013

hiện; đồng thời bảo đảm cho người dân thực hiện các quyền trên thửa đất của mình khi Nhà nước thu hồi dự án mà không phải chờ điều chỉnh quy hoạch. Ban hành quy định hướng dẫn xử lý đối với các trường hợp quy hoạch sử dụng đất không tương thích với quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, quy hoạch điểm dân cư nông thôn, nhằm hạn chế tối đa TCHC trong tình trạng “quy hoạch treo”, thực hiện dự án không đúng quy hoạch.

*Bây là, hoàn thiện các quy định về cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình theo hướng đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng cho người dân.*

Nhà nước cần quy định để giải quyết cấp Giấy chứng nhận cho những trường hợp người sử dụng đất không có giấy tờ hợp lệ do mua bán viết tay sau ngày 01/7/2004 hiện đang sử dụng ổn định, phù hợp quy hoạch và không có tranh chấp, khiếu nại để đảm bảo quyền và lợi ích chính đáng của người dân, cũng như để thuận lợi cho công tác quản lý nhà nước về đất đai. Bên cạnh đó, Chính Phủ cần tập trung hướng dẫn các địa phương quy trình thực hiện cấp giấy chứng nhận theo Nghị định số 01/2017/NĐ-CP để tiến tới cấp Giấy chứng nhận cho 100% thửa đất trên thực tế. Đồng thời, sửa đổi các quy định về thu hồi cấp Giấy chứng nhận cho phù hợp với điều kiện thực tế, tháo gỡ vướng mắc trong công tác quản lý nhà nước về đất đai ở các địa phương. Theo đó, để đảm bảo quyền lợi của người dân trong các trường hợp cấp nhầm, cấp sai giấy chứng nhận cần xem xét, sửa đổi quy định tại Điều 106 Luật Đất đai năm 2013 sao cho phù hợp với thực tế.

*4.2.1.3 Tạo lập khuôn khổ pháp lý chung về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính để đảm bảo sự đồng bộ, nhất quán trong giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai.*

Ban hành quy định khung về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC là yêu cầu cấp thiết hiện nay. Quy định khung này vừa nhằm xác lập cơ sở quan trọng để Tòa án và các chủ thể có thẩm quyền kiểm tra đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC; vừa là chuẩn mực để cơ quan nhà nước ban hành QĐHC, HVHC đúng pháp luật. Những quy định này cũng giúp cho người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan bị tác động bởi QĐHC, HVHC xác định các căn cứ cho việc khởi kiện vụ án hành chính, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình. Đặc biệt, việc

ban hành các quy định khung này sẽ góp phần khắc phục tình trạng ban hành QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai còn thiếu thống nhất, đồng bộ, rải rác, chồng chéo như hiện nay; góp phần giảm thiểu TCHC trong lĩnh vực này. Bộ Tư pháp hiện nay đang nghiên cứu dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính<sup>141</sup>. Những quy định về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC đã được xem xét đưa vào trong dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính<sup>142</sup>. Tuy nhiên, xem xét thực tiễn quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai và giải quyết TCHC, căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC cần phải xác định cụ thể các tiêu chí sau:

*Thứ nhất*, việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC phải đúng thẩm quyền. Đây là một trong những điều kiện, tiêu chuẩn tiên quyết để bảo đảm tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Theo đó, cần phải xác định rõ các chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trong hệ thống các cơ quan nhà nước, làm cơ sở cho việc kiểm soát tính hợp pháp của QĐHC, HVHC của Tòa án nhân dân. Hiện nay, các QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng làm phát sinh quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm trực tiếp cho đối tượng quản lý chủ yếu do CQHCNN từ trung ương tới địa phương ban hành. Do đó, những QĐHC, HVHC này cần phải được ban hành theo trình tự, thủ tục cụ thể và có sự kiểm soát chặt chẽ. Việc giới hạn phạm vi chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC, thực hiện HVHC là CQHCNN từ trung ương tới địa phương là phù hợp. Các chủ thể này bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng các đơn vị trực thuộc Bộ (theo phân cấp, ủy quyền của Bộ trưởng); UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và Chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã; Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã (theo phạm vi thẩm quyền, phân cấp, ủy quyền của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp. Việc xác định chủ thể có thẩm quyền ban hành QĐHC, thực hiện HVHC tới Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ là cần thiết vì theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức chính phủ năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) thì Chính phủ là "cơ quan hành

<sup>141</sup> Dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Du-thao-Luat-ban-hanh-quyet-dinh-hanh-chinh-do-Quoc-hoi-ban-hanh-280118.aspx>

<sup>142</sup> Điều 25 Dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính quy định “nội dung kiểm tra tính pháp lý tập trung vào các vấn đề cơ bản sau đây: Sự cần thiết ban hành quyết định hành chính; Tính hợp hiến, hợp pháp của quyết định hành chính; Trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính; Thể thức và kỹ thuật trình bày quyết định hành chính”.

chính nhà nước cao nhất" và Thủ tướng Chính phủ là "người đứng đầu hệ thống hành chính". Đồng thời, quy định này cũng khắc phục khiếm khuyết cho việc không có cơ chế khởi kiện vụ án hành chính đối với các QĐHC trong lĩnh vực đất đai của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Bên cạnh đó, vấn đề ủy quyền trong ban hành QĐHC, thực hiện HVHC cũng cần được thể chế hóa rõ ràng, minh bạch<sup>143</sup>. Bởi lẽ, hiện nay, vấn đề ủy quyền trong ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trong quản lý nhà nước về đất đai chưa được quy định cụ thể, đầy đủ, dẫn đến thực tiễn giải quyết tranh chấp của Tòa án còn nhiều khó khăn, vướng mắc. Cần có những quy định khung về vấn đề ủy quyền trong ban hành QĐHC, thực hiện HVHC, trong đó xác định rõ chủ thể được ủy quyền và nhận ủy quyền; các nguyên tắc của việc ủy quyền; phạm vi ủy quyền; các điều kiện, trình tự, thủ tục ủy quyền, thời hạn ủy quyền; quyền và nghĩa vụ của bên ủy quyền và bên được ủy quyền; trách nhiệm pháp lý của bên ủy quyền và bên được ủy quyền và xử lý hậu quả của việc ủy quyền sai thẩm quyền.

*Thứ hai*, nội dung của QĐHC, HVHC cần phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và phù hợp với các tình tiết thực tế có liên quan. Điều này đòi hỏi CQHCCNN khi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trong lĩnh vực đất đai phải nghiên cứu kỹ các quy định pháp luật đất đai hiện hành vừa phải xem xét vụ việc thực tế để lựa chọn quy phạm pháp luật phù hợp để giải quyết vấn đề. Đây cũng là căn cứ để Tòa án xem xét chính xác, khách quan tính hợp pháp của QĐHC, HVHC trong giải quyết TCHC về đất đai. Đồng thời, khi quy định về các biện pháp bảo đảm tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, cần phải tính tới việc bảo đảm quyền tự định liệu của chủ thể quản lý hành chính. Theo đó, phải xác lập nguyên tắc trao quyền tự định liệu cho chủ thể có quản lý hành chính nhà nước để các chủ thể này có "khoảng không gian" cần thiết, phù hợp cho việc tự quyết, tự xác định nhu cầu ban hành QĐHC, thực hiện HVHC, lựa chọn quy định pháp luật được áp dụng để xác lập nội dung của QĐHC, HVHC. Quy định này tương tự như pháp luật hành chính của nhiều quốc gia khác khi trao quyền tự định

---

<sup>143</sup> Mục 3 Dự thảo Luật Ban hành quyết định hành chính quy định về ủy quyền ban hành quyết định hành chính

liệu cho các chủ thể có thẩm quyền trong quản lý nhà nước để thực hiện các nhiệm vụ của mình<sup>144</sup>.

*Thứ ba*, việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC phải tuân thủ các quy định về hình thức và thủ tục. Về nguyên tắc, QĐHC, HVHC vi phạm yêu cầu về thủ tục được coi là không hợp pháp. Tuy nhiên không nên xem xét cứng nhắc về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC khi có sự vi phạm về hình thức, mà quan trọng phải đánh giá việc vi phạm quy định về hình thức có ảnh hưởng đến nội dung, giá trị pháp lý của QĐHC, HVHC hay không. Vì vậy cần có những nguyên tắc xác định việc vi phạm thủ tục ban hành QĐHC, thực hiện HVHC tác động tới nội dung, giá trị pháp lý của QĐHC, HVHC để làm căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Ngoài ra, cần có các quy định cụ thể về hình thức QĐHC, đặc biệt là các QĐHC dưới dạng văn bản điện tử. Hiện nay, với chủ trương xây dựng “Chính phủ điện tử” “Chính phủ số”, các CQHCCN từ trung ương đến địa phương đang thực hiện việc chỉ đạo điều hành và xử lý công việc trên môi trường mạng, trao đổi bằng hình thức văn bản điện tử. Tuy nhiên, dù ở dạng thức nào (dạng bản giấy hay bản điện tử) thì hình thức của QĐHC cũng cần được pháp luật quy định cụ thể và phù hợp với loại QĐHC đó. Đặc biệt, khi ban hành QĐHC dưới dạng văn bản điện tử, pháp luật cần có quy định chặt chẽ về các biện pháp bảo đảm tính chính xác, không thể sửa chữa, can thiệp làm sai lệch nội dung của QĐHC. Sử dụng các QĐHC dưới dạng văn bản điện tử là xu thế của nền hành chính hiện đại, góp phần tăng cường quyền tiếp cận QĐHC của người có liên quan. Vì vậy, pháp luật cần bổ sung các quy định cụ thể về việc công khai QĐHC. Đây là yêu cầu rất quan trọng tạo thuận lợi cho hoạt động thu thập chứng cứ của Tòa án, đương sự trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai, nhất là trong trường hợp người bị kiện không phối hợp cung cấp tài liệu, chứng cứ.

#### *4.1.1.4 Xây dựng mô hình tòa án có thẩm quyền xét xử tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo hướng độc lập, khách quan, hiệu quả*

Việc tổ chức Tòa án theo địa giới hành chính như hiện nay không còn phù hợp so với khối lượng công việc mà Tòa án phải đảm nhiệm, cũng như quy mô, độ phức tạp của các TCHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai. Chính vì vậy, nghiên cứu

<sup>144</sup> Nguyễn Quỳnh Liên (2020), “Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam hiện nay”, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, tr.165

và ban hành quy định đổi mới tổ chức hệ thống TAND là rất cần thiết. Việc quy định tổ chức hệ thống TAND phải đáp ứng các yêu cầu sau: đảm bảo nguyên tắc độc lập xét xử của Tòa án; không hạn chế việc thực hiện quyền tiếp cận công lý của công dân; kết hợp cấp hành chính lãnh thổ với cấp thẩm quyền xét xử và xây dựng bộ máy TAND tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; chuyên môn hóa hoạt động nghề nghiệp của Thẩm phán.

Trên cơ sở nghiên cứu các công trình có liên quan và tham khảo kinh nghiệm nước ngoài về mô hình tòa án hành chính cũng như căn cứ vào tình hình và điều kiện cụ thể của Việt Nam, tác giả nhận thấy, cần sáp nhập các TAND cấp huyện thành Tòa án khu vực cấp huyện (03-05 huyện liền kề trong một tỉnh thành lập một tòa khu vực) trong đó có các Tòa chuyên trách bao gồm Tòa hình sự, Tòa dân sự, Tòa hành chính, Tòa kinh tế, Tòa lao động, Tòa gia đình và người chưa thành niên... Như vậy, Tòa hành chính khu vực cấp huyện có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những vụ án hành chính có người bị kiện là cơ quan, tổ chức cấp huyện trở xuống hoặc là người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức này. Ở các tỉnh liền kề thành lập TAND khu vực cấp tỉnh. Tòa hành chính thuộc TAND khu vực cấp tỉnh có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những vụ án hành chính không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND khu vực cấp huyện và phúc thẩm các bản án, quyết định của Tòa hành chính thuộc tòa khu vực cấp huyện bị kháng cáo, kháng nghị<sup>145</sup>. Việc thành lập các tòa hành chính khu vực sẽ căn cứ vào số lượng các vụ án được thụ lý và giải quyết hàng năm cũng như quy mô địa giới hành chính, số lượng dân cư, địa hình, điều kiện kinh tế - xã hội địa phương, khả năng công dân có thể tiếp cận với tòa án,... Trụ sở Tòa hành chính sẽ đặt tại nơi trung tâm, đi lại thuận lợi và nơi đông dân, có nhiều khiếu kiện nhất. Trong các tòa hành chính khu vực, tiến tới thành lập Tòa hành chính chuyên trách đối với những lĩnh vực thường xuyên phát sinh tranh chấp như đất đai. Tòa hành chính chuyên trách về đất đai sẽ tăng tính chuyên môn hóa; nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC; giảm bớt gánh nặng cho các Tòa hành chính thẩm quyền chung; giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho các bên.

<sup>145</sup> Trần Kim Liễu (2011), “Một số ý kiến về đổi mới tổ chức tòa hành chính trong hệ thống tòa án nhân dân hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 01, tr.19

Đổi mới tổ chức hệ thống Tòa án cần có lộ trình hợp lý để đảm bảo hoạt động bình thường của Tòa hành chính khu vực khi mới được thành lập, vừa bảo đảm yêu cầu của cải cách tư pháp. Trước mắt khi chúng ta chưa xây dựng được mô hình tòa hành chính khu vực, có để người khởi kiện được quyền lựa chọn TAND cấp tỉnh hoặc TAND cấp huyện để giải quyết một số vụ án hành chính về đất đai (Ví dụ các vụ án có người bị kiện là UBND, chủ tịch UBND cấp huyện). Điều này sẽ góp phần tăng cường tính độc lập của hoạt động giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC.

#### ***4.2.2 Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính***

##### ***4.2.2.1 Nâng cao năng lực của các chủ thể tiến hành giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính***

Để nâng cao năng lực của các chủ thể tiến hành giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC cần thực hiện đồng bộ những biện pháp sau:

*Thứ nhất*, đảm bảo biên chế đội ngũ tiến hành giải quyết TCHC về đất đai của các Tòa án, nhất là chức danh tư pháp ở TAND cấp huyện. Rà soát, sắp xếp, tổ chức lại bộ máy theo hướng tinh gọn đầu mối bên trong của các Tòa án gắn với tinh giản biên chế, đảm bảo tính chuyên trách trong việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, cần thực hiện một cuộc rà soát tổng thể lại toàn bộ năng lực của các thẩm phán, hội thẩm nhân dân, để có sự lựa chọn, điều chỉnh, bổ sung, thay thế nhằm chọn ra đội ngũ thẩm phán, hội thẩm nhân dân đạt yêu cầu tham gia giải quyết loại tranh chấp đặc thù này.

*Thứ hai*, thường xuyên bồi dưỡng kiến thức pháp luật, kiến thức chuyên sâu về quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực đất đai; tập huấn nghiệp vụ, kỹ năng xét xử và điều hành phiên tòa cho Thẩm phán. Nếu xem xét cả về lý luận và thực tiễn xét xử thì nhiệm vụ và kỹ năng tác nghiệp cụ thể của Thẩm phán Tòa án các cấp là khác nhau. Đặc biệt, khi thẩm phán đảm nhiệm giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai phải nắm chắc kiến thức về QLHCNN, kiến thức về pháp luật đất đai và pháp luật TTHC. Nhưng cho đến thời điểm hiện tại, chưa có chương trình học tập riêng đối với Thẩm phán phụ trách xét xử các loại án khác nhau. Để nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng, cần phải xây dựng, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ thẩm phán hành chính. Cụ thể đối với các Thẩm phán, sau khi đã được bổ



nhiệm, được phân công xét xử các vụ án thuộc lĩnh vực nào thì cần được đào tạo, bồi dưỡng các kiến thức pháp lý liên quan và kỹ năng xét xử các vụ án thuộc lĩnh vực đó. Ví dụ đối với thẩm phán được phân công giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai thì được bồi dưỡng kiến thức QLHCNN, kiến thức pháp luật đất đai và kỹ năng xét xử các vụ án hành chính.

Bên cạnh đó, cần bồi dưỡng kiến thức pháp luật đất đai và nâng cao nghiệp vụ kỹ năng xây dựng hồ sơ, phương pháp ghi biên bản phiên tòa, nắm bắt được các văn bản pháp luật, văn bản hướng dẫn áp dụng pháp luật cho đội ngũ Thư ký và Thẩm tra viên Tòa án. Đặc biệt, cần nhanh chóng bồi dưỡng để các chức danh tư pháp này nắm bắt và thực hiện hiệu quả việc xét xử trực tuyến theo quy định tại Thông tư 01/2017 của TAND Tối cao. Chương trình đào tạo và bồi dưỡng cần được ngành Tòa án xây dựng và thiết kế riêng, chuyên biệt cho từng đối tượng, phù hợp với thực tiễn xét xử vụ án hành chính hiện nay. Ngoài ra, phải thường xuyên giáo dục chính trị, tư tưởng, phẩm chất đạo đức cho cán bộ Tòa án, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có bản lĩnh chính trị và năng lực chuyên môn đáp ứng yêu cầu vị trí công tác.

*Thứ ba*, TAND tối cao cần thường xuyên tổ chức rút kinh nghiệm đối với các vụ giải quyết TCHC về đất đai có sai sót; cập nhật những văn bản pháp luật mới để hướng dẫn đường lối xét xử cho Thẩm phán và hội thẩm nhân dân của Tòa án cấp dưới. TAND cấp sơ thẩm cần tăng cường phối hợp với Viện kiểm sát cùng cấp tổ chức “Án điểm” về giải quyết TCHC đất đai nhằm giúp các Thẩm phán, Hội Thẩm, Kiểm sát viên tích lũy thêm kinh nghiệm thực tiễn.

#### *4.2.2.2 Bảo đảm điều kiện cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật cho hoạt động giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Vấn đề cơ sở vật chất và điều kiện hoạt động của các cơ quan tư pháp trong đó có TAND trong những năm gần đây được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm và được coi như là một nội dung của công cuộc cải cách tư pháp hiện nay.

Vấn đề cần được quan tâm hàng đầu trong việc tăng cường cơ sở vật chất cho ngành Tòa án chính là đầu tư xây dựng cơ bản. Hiện nay trụ sở TAND các cấp, đặc biệt là của Tòa án cấp huyện chưa đảm bảo và không còn phù hợp, không đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ của hoạt động xét xử nói chung và giải quyết TCHC trong

lĩnh vực đất đai nói riêng. Do đó, cần phân bổ ngân sách, kinh phí hợp lý để TAND các cấp đầu tư cơ sở hạ tầng, xây dựng và mở rộng trụ sở.

Theo yêu cầu của công cuộc đổi mới của đất nước, quá trình cải cách tư pháp và hội nhập quốc tế, việc trang bị cho các Tòa án các phương tiện kỹ thuật phải có tính hiện đại, tính hiệu quả, phục vụ cho hoạt động xét xử nói chung và giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai nói riêng. Theo Điều 4 Thông tư liên tịch số 05/2021/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BQP-BTP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành tổ chức phiên tòa trực tuyến: *“Phòng xử án trang bị các thiết bị phục vụ phiên tòa trực tuyến như sau: Hệ thống chiếu sáng; hệ thống đường truyền và thiết bị mạng...”*. Ngày 14/3/2022, Chánh án TANDTC đã ban hành Quyết định số 50/QĐ-TANDTC hướng dẫn về trang thiết bị, lắp đặt thiết bị phục vụ tổ chức phiên tòa xét xử trực tuyến cho phòng xử án của TAND các cấp. Hướng dẫn có quy định chung đối với trang thiết bị phục vụ tổ chức cho phiên tòa xét xử trực tuyến; quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật, số lượng và bố trí, lắp đặt thiết bị phục vụ. Đồng thời, hướng dẫn có phụ lục rõ ràng về tiêu chuẩn thông số kỹ thuật, số lượng trang thiết bị cho một phòng xử trực tuyến; chi tiết kỹ thuật, số lượng thiết bị hệ thống âm thanh, hình ảnh, máy chiếu vật thể để trình chiếu tài liệu, chứng cứ; máy tính điều khiển; thiết bị định tuyến, chia tín hiệu. Bên cạnh đó, các thiết bị hỗ trợ việc nộp đơn khởi kiện, nộp tài liệu, chứng cứ kèm theo, tổng đạt quyết định của Tòa án,... trực tuyến cũng cần được trang bị đầy đủ để tiến tới xây dựng Tòa án điện tử ở Việt Nam vào năm 2025 theo đúng cam kết quốc tế. Vì vậy, TAND các cấp cần phân bổ kinh phí hợp lý để nhanh chóng đầu tư các thiết bị máy móc đáp ứng yêu cầu của hoạt động xét xử.

*4.2.2.3 Nâng cao ý thức pháp luật và trách nhiệm công vụ của người bị kiện và những người có thẩm quyền khác trong tố tụng hành chính*

Theo Điều 9 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định, cán bộ, công chức có nghĩa vụ *“thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao”*. Bên cạnh đó, Điều 55 Luật TTHC năm 2015 quy định đương sự các quyền và nghĩa vụ *“Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình”*. Vì vậy, cần phải quán triệt tư tưởng để người bị kiện và các chủ thể có thẩm quyền khác hiểu đây vừa là quyền vừa là trách nhiệm công vụ của mình trong việc tham gia giải quyết TCHC về đất đai. Theo đó, họ phải có thái độ

cầu thị, hợp tác, sẵn sàng nhận trách nhiệm và đối thoại để tìm ra sự thật khách quan; phối hợp chặt chẽ với người tiến hành tố tụng trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ trong quá trình giải quyết tranh chấp và phải tự nêu cao trách nhiệm thi hành phán quyết của tòa án. Đồng thời, luật TTHC cần quy định chứng minh tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện là nghĩa vụ của người bị kiện; trường hợp người bị kiện không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ bản sao các văn bản, tài liệu làm căn cứ để ban hành quyết định hoặc thực hiện hành vi bị kiện trong thời hạn do pháp luật quy định mà không có lý do chính đáng thì Tòa án phải kết luận việc ban hành quyết định hoặc thực hiện hành vi này là trái pháp luật (do không có đủ căn cứ để chứng minh các quyết định, hành vi này là hợp pháp)<sup>146</sup>.

#### *4.2.2.4 Nâng cao hiểu biết của người dân về phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính*

Để nâng cao hiểu biết của người dân cần có những biện pháp đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC từ cấp cơ sở, cụ thể là:

*Thứ nhất*, các TAND cấp huyện cần tăng cường công tác xét xử công khai, xét xử lưu động TCHC về đất đai để phổ biến kiến thức pháp luật TTHC rộng rãi trong nhân dân. Khuyến khích nhân dân địa phương nơi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC đất đai bị kiện tham dự các phiên tòa sơ thẩm.

*Thứ hai*, đẩy mạnh các hình thức tuyên truyền, cung cấp kiến thức pháp luật tố tụng hành chính trên các phương tiện thông tin đại chúng của Đài truyền hình, Đài phát thanh, Báo địa phương về các vụ việc giải quyết TCHC đất đai tại Tòa án.

#### *4.2.2.5 Nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về đất đai và sự phối hợp với Tòa án trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính*

*Thứ nhất*, cần nâng cao năng lực thực thi công vụ của đội ngũ công chức tham mưu, giúp việc cho ủy ban nhân dân, trước hết và chủ yếu là cấp xã, phường, thị trấn về công tác quản lý đất đai. Đây là giải pháp căn bản, quan trọng vì đất đai thuộc trách nhiệm quản lý trực tiếp của chính quyền cấp xã, mọi thủ tục hành chính về đất đai đều bắt đầu từ cấp xã, giải quyết tranh chấp, khiếu kiện về đất đai, trước hết cũng bắt đầu

<sup>146</sup> Nguyễn Mạnh Hùng, “Hoàn thiện quy định về trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong tố tụng hành chính” <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210274>

từ cấp xã và thực tế cũng cho thấy vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai trước hết và chủ yếu là ở cấp xã. Nếu năng lực của đội ngũ công chức địa chính được nâng lên thì công tác thống kê, đăng ký đất đai sẽ tốt hơn, hồ sơ địa chính sẽ đầy đủ và chuẩn hơn. Khi đó, sẽ hạn chế được sai sót trong việc xác định nguồn gốc, quá trình sử dụng đất; xác định ranh giới, diện tích, loại đất; hạn chế sai sót khi thu hồi đất, khi lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hạn chế sai sót khi lập hồ sơ cấp GCNQSDĐ,... Điều đó đồng nghĩa với việc tranh chấp, khiếu kiện về đất đai sẽ ngày càng giảm.

*Thứ hai*, tăng cường đầu tư, xây dựng, quản lý, vận hành Hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai quốc gia đảm bảo tính liên thông, hiệu quả. Triển khai xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai Quốc gia là chủ trương hoàn toàn đúng và cần thiết, góp phần tạo sự minh bạch, tránh rủi ro về mặt pháp lý, giúp các giao dịch về đất đai trở nên minh bạch, CQHCNN thuận tiện trong công tác quản lý và các nhà đầu tư yên tâm trong việc đầu tư. Để hệ thống cơ sở dữ liệu này đi vào hoạt động và phát huy hiệu quả của mình, chúng tôi kiến nghị cần tiếp tục đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai Quốc gia đồng bộ, liên quan và xây dựng hệ thống hành lang pháp lý đầy đủ trong việc xây dựng, quản lý, cập nhật, tra cứu thông tin từ hệ thống cơ sở dữ liệu này.

*Thứ ba*, tăng cường sự phối hợp giữa Tòa án với CQNN liên quan như UBND các cấp, các cơ chuyên môn như tài nguyên môi trường, văn phòng quản lý đất đai,... để thuận lợi trong việc thu thập các tài liệu, chứng cứ có liên quan trong quá trình ban hành và áp dụng các QĐHC, HVHC bị kiện đồng thời nắm bắt kịp thời các chủ trương, chính sách, các văn bản pháp luật đất đai của trung ương và đặc biệt là của địa phương (vì các văn bản quy phạm pháp luật của địa phương nhiều khi chỉ được lưu hành trong nội bộ hoặc theo hệ thống dọc) để làm sáng rõ bản chất vụ án hành chính cũng như phối kết hợp trong việc thi hành các quyết định của Tòa án.

*4.2.2.6 Tạo điều kiện cho sự tham gia của các thiết chế hỗ trợ tư pháp trong Tòa án quá trình giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai*

*Thứ nhất*, cần nhận thức đúng đắn về vai trò của luật sư, trợ giúp viên pháp lý trong TTHC. Luật sư, trợ giúp viên pháp lý có vai trò rất quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên đương sự (người khởi kiện và người bị kiện) cũng như đảm bảo việc thực hiện nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa hành chính. Chính vì vậy, pháp luật cần có quy định cho phép sự tham gia của luật sư, trợ giúp

viên pháp lý để bảo vệ quyền và lợi ích cho người bị kiện. Điều này sẽ tạo điều kiện để việc giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai được công bằng, minh bạch và chuyên nghiệp hơn. Bên cạnh đó, cần có kế hoạch và lộ trình phát triển số lượng và chất lượng luật sư, trợ giúp viên pháp lý đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp. Đồng thời, cần đảm bảo việc thực hiện các quyền của luật sư, khả năng thực tế để luật sư có thể tham gia vào các giai đoạn TTHC theo đúng quy định pháp luật.

*Thứ hai*, khuyến khích người dân sử dụng các dịch vụ hỗ trợ pháp lý trong quá trình giải quyết TCHC về đất đai. Ngoài ra, chúng ta có thể nghiên cứu áp dụng các hình thức bảo hiểm quyền lợi tố tụng mà một số nước châu Âu đang thực hiện. Theo hình thức này, người mua bảo hiểm sẽ được công ty bảo hiểm chi trả các chi phí cho giám định, nhân chứng, chuyên gia, luật sư và chi phí tố tụng để được bảo vệ quyền lợi khi phải tiến hành TCHC, dân sự trước Tòa án. Việc tham gia bảo hiểm quyền lợi như vậy sẽ giúp giảm chi phí tố tụng, qua đó sẽ tăng khả năng sử dụng dịch vụ pháp lý từ phía luật sư, mở rộng quyền tiếp cận công lý của người dân.

*Thứ ba*, tiếp tục thực hiện xã hội hóa đối với lĩnh vực công chứng, góp phần làm lành mạnh hóa, bảo đảm an toàn pháp lý cho các quan hệ pháp luật đất đai. Từng bước thực hiện xã hội hóa đối với các lĩnh vực có nhu cầu giám định; xây dựng quy định chuẩn giám định cho từng lĩnh vực và xác định cơ chế đánh giá kết luận giám định bảo đảm đúng đắn, khách quan để làm căn cứ giải quyết TCHC về đất đai. Khuyến khích sự tham gia của các tổ chức thẩm định giá tư nhân trong giải quyết TCHC về đất đai.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, tác giả xác định những phương hướng trọng tâm trong công tác xây dựng và thực hiện pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, làm cơ sở để đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật liên quan.

Trước hết, để giảm thiểu TCHC trong lĩnh vực đất đai và giải quyết hữu hiệu loại tranh chấp này, cần có hệ thống pháp luật đất đai hoàn chỉnh, khả thi, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước được triển khai một cách hiệu quả trên thực tế. Các đề xuất bổ sung, hoàn thiện pháp luật đất đai chủ yếu tập trung vào các nội dung: hoàn thiện quy định về phương thức thực hiện quyền của Nhà nước trong vai trò đại diện chủ sở hữu đối với đất đai nhằm tránh tình trạng nhập nhằng, dễ bị các chủ thể có thẩm quyền lợi dụng, gây phương hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về thu hồi đất theo hướng, thu hẹp phạm vi Nhà nước thu hồi đất tiến tới phát huy cơ chế giao dịch đất đai tự nguyện; mở rộng các điều kiện về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất nhằm bảo đảm quyền tài sản và các quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác lập, quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị và thực hiện việc cấp giấy chứng nhận cho 100% thửa đất trên thực tế.

Pháp luật TTHC cũng cần thay đổi theo hướng quy định thống nhất giữa Luật khiếu nại và Luật tố tụng hành chính để đảm bảo nhất quán trong việc xác định đối tượng của tranh chấp hành chính nói chung và trong lĩnh vực đất đai nói riêng; hoàn thiện các quy định về thẩm quyền của Tòa án theo hướng minh bạch, rõ ràng; bổ sung các quy định về thủ tục tố tụng đảm bảo hiệu quả giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực này.

Bên cạnh đó, cần tạo lập khuôn khổ pháp lý chung về căn cứ đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC. Những quy định này là cơ sở cho cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ban hành QĐHC, HVHC đúng pháp luật từ đó giảm thiểu TCHC phát sinh. Đồng thời, những quy định này sẽ xác định căn cứ để đảm bảo sự đồng bộ, nhất quán trong giải quyết TCHC về đất đai của Tòa án.

Đồng thời, tác giả đưa ra những giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp bao gồm: (1) Xây dựng và hoàn thiện mô hình tòa án có thẩm quyền xét xử sơ

thẩm TCHC trong lĩnh vực đất đai theo hướng độc lập, khách quan và hiệu quả; (2) Nâng cao năng lực của các chủ thể tiến hành giải quyết TCHC về đất đai theo thủ tục TTHC; (3) Bảo đảm điều kiện cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật cho hoạt động giải quyết tranh chấp; (4) Nâng cao ý thức pháp luật và trách nhiệm công vụ của người bị kiện và những người có thẩm quyền khác trong tổ tụng hành chính; (5) Nâng cao hiểu biết của người dân về phương thức giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC; (6) Nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về đất đai và sự phối hợp với Tòa án trong quá trình giải quyết tranh chấp và (7) Tạo điều kiện cho sự tham gia của các thiết chế hỗ trợ tư pháp trong quá trình Tòa án giải quyết TCHC về đất đai.

## KẾT LUẬN

Giải quyết tranh chấp hành chính đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội – chính trị pháp lý ở nước ta. Đây là luận án đầu tiên nghiên cứu chuyên sâu ở cấp độ tiến sĩ về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Liên quan đến vấn đề này, hiện có một số công trình khoa học nghiên cứu về hoạt động giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Những công trình này chủ yếu tập trung làm sáng tỏ những khía cạnh khác nhau trong việc giải quyết tranh chấp như về thẩm quyền giải quyết, thủ tục giải quyết, đối tượng giải quyết,... Một số bài viết đã chỉ ra được những khó khăn, vướng mắc trong giải quyết TCHC về đất đai của Tòa án và đánh giá được nguyên nhân của những hạn chế này. Một vài tài liệu đã đưa ra những giải pháp để nâng cao hiệu quả giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai của Tòa án. Những công trình này đã được tác giả tổng hợp, phân tích trong chương 1 và tham khảo, kế thừa trong quá trình hoàn thiện Luận án.

Dưới góc độ khoa học pháp lý, luận án đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về TCHC trong lĩnh vực đất đai và việc giải quyết loại tranh chấp này theo thủ tục TTHC. Luận án đã phân tích khái niệm, đặc điểm của TCHC trong lĩnh vực đất đai từ đó làm rõ sự khác biệt với thuật ngữ tranh chấp đất đai. Luận án đưa ra khái niệm, phân tích đặc điểm và vai trò của giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Làm rõ mối quan hệ giữa giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC với các phương thức bảo vệ quyền của người sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay. Phân tích những nội dung pháp luật về giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC. Chỉ ra những yếu tố tác động đến giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC.

Luận án đã đánh giá pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở những khía cạnh: về đối tượng, về thẩm quyền, về thủ tục giải quyết và cơ sở đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện. Trong những năm qua, Tòa án đã có nhiều cố gắng trong việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai, chất lượng giải quyết loại tranh chấp này được nâng lên rõ rệt thể hiện qua tỷ lệ bản án, quyết định bị hủy, sửa do nguyên nhân chủ quan giảm dần; việc quá thời hạn giải quyết đã được khắc phục triệt để. Tuy nhiên, trong thực tiễn, Tòa án nhân dân các cấp còn tồn



tại một số sai sót về xác định đối tượng giải quyết; vi phạm về thẩm quyền giải quyết; hạn chế trong áp dụng thủ tục tố tụng hành chính và áp dụng pháp luật trong việc đánh giá tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị kiện. Luận án đã chỉ ra những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, vướng mắc trong thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC ở nước ta những năm gần đây.

Qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC, Luận án đưa ra phương hướng trọng tâm để thực hiện hiệu quả công tác này như sau: Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng; bảo đảm quyền con người và kiểm soát quyền lực nhà nước trong xây dựng và thực hiện pháp luật giải quyết TCHC trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục TTHC đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Từ đó, tác giả đã đề xuất hai nhóm giải pháp: Thứ nhất, nhóm giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính và pháp luật liên quan; Thứ hai, nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### A. Tài liệu trong nước

1. Ban Chấp hành Trung ương (2022), Nghị quyết số 27-NQ/TW của Bộ Chính trị về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới;
2. Biện Văn Hoàng (2022), “Một số vấn đề về thẩm quyền xét xử vụ án hành chính theo loại việc của Tòa án nhân dân”, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, số 2;
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2021), Báo cáo số 58/BC-BTNMT ngày 06/07/2021 về đánh giá tình hình 07 năm thi hành Luật đất đai năm 2013 và định hướng sửa đổi;
4. Bùi Mạnh Khoa (2017), “Tính hợp pháp của quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4;
5. Bùi Thị Đào (2018), “Giải quyết tranh chấp hành chính với việc kiểm soát quyền lực nhà nước”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5, tr.3-8
6. Bùi Thị Đào (2018), “Hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính bảo đảm quyền con người, quyền công dân”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20 (372), <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207438>;
7. Cao Vũ Minh (2013), “Bảo đảm quyền con người trong các quyết định hành chính về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất”, Tạp chí Luật học, số 1;
8. CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2022), “Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2021: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân”;
9. Châu Hoàng Thân (2016), “Bất cập trong quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng”, Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ, số 44;
10. Châu Hoàng Thân (2021), “Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam”, Tạp chí Pháp luật và thực tiễn, số 48, tr.94-103;
11. Chính Phủ (2014), Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;

12. Chính Phủ (2017), Nghị định số 01/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai;
13. Chính Phủ (2019), Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai;
14. Công ty Tư vấn quản lý và chuyên đổi tổ chức (T&C Consulting), Hội luật gia Việt Nam và Quỹ Châu Á (2015), “Mô hình đối thoại đa chủ thể trong giải quyết khiếu kiện đất đai ở Việt Nam”, Hà Nội;
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), “Văn kiện Hội nghị lần thứ 7”, Ban chấp hành Trung ương khóa IX, NXB. Chính trị quốc gia, Hà Nội;
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), “Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI”, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội;
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), “Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII”, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội;
18. Đặng Hồng Dương (2022), “Phân biệt khiếu nại hành chính và khởi kiện hành chính”, Tạp chí Luật sư, số 06;
19. Đào Thị Xuân Lan (2019), “Kỹ năng đánh giá tính hợp pháp của một số quyết định hành chính về đất đai”, bài tham luận tại Hội nghị trực tuyến Kỹ năng giải quyết vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, Trang thông tin điện tử của Tạp chí Tòa án nhân dân, <https://www.tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/ky-nang-danh-gia-tinh-hop-phap-cua-mot-so-quet-dinh-hanh-chinh-ve-dat-dai>;
20. 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, số 07;
21. Dũng Thị Mỹ Thắm (2023), “Bàn về thủ tục rút gọn trong tố tụng hành chính”, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 03;
22. Franz Reimer (2011), “Pháp điển hóa, kiểm soát, châu Âu hóa: hiện trạng của Luật hành chính Đức”, Tạp chí Luật học, số 09;
23. Hà Phong (2019), “Thi hành án hành chính: Chưa có chuyên biến”, Trang điện tử báo Hà Nội mới, <http://www.hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Xa-hoi/952873/thi-hanh-an-hanh-chinh-chua-co-chuyen-bien>;
24. Hiệp hội quốc tế Tòa hành chính tối cao (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions - IASAJ), 2004, “Báo cáo tổng thuật Hội nghị lần thứ

- VIII: Thực thi các phán quyết của Tòa án hành chính (General Reports of Congress - The Execution of Decisions of the Administrative Court)”.[http://www.aihja.org/images/users/1/files/2004\\_\\_Madrid\\_Congress\\_\\_General\\_Report\\_VIII\\_congres\\_VIII\\_va\\_0.pdf?PHPSESSID=f83dg63dqj61vokoep4kk44ful](http://www.aihja.org/images/users/1/files/2004__Madrid_Congress__General_Report_VIII_congres_VIII_va_0.pdf?PHPSESSID=f83dg63dqj61vokoep4kk44ful);
25. Hồ Hương (2017), “Cần sớm hoàn thiện trụ sở các Tòa án theo tinh thần cải cách tư pháp “, Cổng thông tin điện tử Quốc hội Việt Nam, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=34145>;
26. Hoàng Ly Anh (2022), “Một số gợi mở cho Việt Nam từ mô hình tòa chuyên trách về môi trường của Bang New South Wales (Australia)”, Tạp chí Luật học, số 6;
27. Hoàng Quốc Hồng (2019), “Một số khía cạnh liên quan đến quyết định hành chính bị kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo pháp luật tố tụng hành chính hiện hành”, Tạp chí Công thương, số 11;
28. Hoàng Quốc Hồng (2023), “Tranh chấp hành chính, phương thức, mô hình, thẩm quyền của tòa án giải quyết đối với tranh chấp hành chính ở Việt Nam, Tạp chí Công thương, số 15;
29. Hoàng Thị Ngân (2022), “Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp, phân quyền, ủy quyền trong quản lý hành chính ở Việt Nam”, Trang thông tin điện tử Tạp chí Tổ chức nhà nước, <https://tcnn.vn/news/detail/53279/Mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-cap-phan-quyen-uy-quyen-trong-quan-ly-hanh-chinh-o-Viet-Nam.html>;
30. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2016), Bản án lệ số 10/2016/AL;
31. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2017), Nghị Quyết 04/2017/NQ-HĐTP ngày 05/5/2017 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn một số quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự số 92/2015/QH13 về trả lại đơn khởi kiện, quyền nộp đơn khởi kiện lại vụ án;
32. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2019), Bản án lệ số 27/2019/AL;
33. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (2021), Bản án lệ số 49/2021/AL;
34. Huỳnh Đông Bắc, Châu Thùy Tam (2021), “Kinh nghiệm nhận diện một số vi phạm trong việc ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính”, tạp chí Kiểm sát, số 11;

35. John Gillespie, Fu Hualing và Phạm Duy Nghĩa (2014), “Tranh chấp thu hồi đất ở Đông Nam Á: Phân tích, so sánh và khuyến nghị với Việt Nam”, UNDP Việt Nam;
36. Khánh Châu (2022), “Đề xuất luật sư đại diện chính quyền tham gia tranh tụng: Luật cho phép nhưng không dễ thực hiện”, <https://www.sggp.org.vn/de-xuat-luat-su-dai-dien-chinh-quyen-tham-gia-tranh-tung-luat-cho-phep-nhung-khong-de-thuc-hien-798374.html>;
37. Kim Anh (2018), “Hơn 80% án hành chính là khởi kiện trong lĩnh vực quản lý đất đai, Báo Xây dựng, <https://baoxaydung.com.vn/hon-80-an-hanh-chinh-la-khoi-kiem-trong-linh-vuc-quan-ly-dat-dai-242062.html>;
38. Lê Thanh Lộc (2017), “Hoàn thiện pháp luật về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất”, Đại học Cần Thơ - Kỷ yếu Hội thảo lấy ý kiến chuyên gia của Dự án Đào tạo nâng cao năng lực và nghiên cứu hoàn thiện quy trình thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất;
39. Lê Thanh Sơn (2014), “Sự khác biệt về các chính sách THĐ từ ba nguồn vốn đầu tư: Ngân hàng Thế giới, Nhà nước và Tư nhân trên địa bàn thành phố Cần Thơ”, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh;
40. Lê Thị Bích Chi (2017), “Khái niệm tranh chấp đất đai trong Luật Đất đai năm 2013”, Tạp chí Khoa học Đại học Đà Lạt, tập 7, số 4;
41. Lê Thị Bích Chi, Nguyễn Thị Loan (2022), “Thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của tòa án: một số bất cập và kiến nghị”, số 23;
42. Lê Thị Minh Loan, Lý Hán Sơn (2012), “Giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án và những giải pháp nâng cao hiệu quả”, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 21;
43. Lê Thị Mơ, Đồng Nữ Hoàng Hương (2021), “Bất cập về thẩm quyền sửa bản án sơ thẩm của hội đồng xét xử phúc thẩm vụ án hành chính”, Tạp chí Kiểm sát, số 20;
44. Lê Thị Mơ, Đồng Nữ Hoàng Hương (2021), “Thực trạng pháp luật về thẩm quyền của Hội đồng xét xử phúc thẩm vụ án hành chính”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12;
45. Lê Thị Mơ, Trần Quốc Văn (2022), “Khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư – Một số kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật”, Tạp chí Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ, số 52, tr.115-126;

46. Lê Thương Huyền (2020), “Pháp luật tố tụng hành chính một số nước trên thế giới và gợi mở cho Việt Nam”, Tạp chí điện tử pháp lý, <https://phaply.net.vn/phap-luat-to-tung-hanh-chinh-mot-so-nuoc-tren-the-gioi-va-goi-mo-cho-viet-nam-a216495.html>;
47. Lê Văn Quang (2019), “Khả năng kiểm sát việc thụ lí đơn khởi kiện và giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai”, Tạp chí Kiểm sát, số 09;
48. Lê Việt Sơn (2013), “Xác định hành vi hành chính – đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 05;
49. Lê Việt Sơn (2017), “Thủ tục hỏi tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, tạp chí Tòa án nhân dân, số 14;
50. Lê Việt Sơn (2023), “Thủ tục tranh luận tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015 – một số vướng mắc và kiến nghị hoàn thiện”, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 05;
51. Lê Việt Sơn, Vũ Thị Minh Thúy (2016), “Thủ tục đối thoại theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, tạp chí Kiểm sát, số 8;
52. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (2002), “Tư điển giải thích thuật ngữ hành chính”, NXB Lao động, Hà Nội;
53. Martine Lombard, Gilles Dumont (2007), “Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp”, NXB. Tư pháp, Hà Nội;
54. Ngân hàng thế giới (2012), “Sửa đổi Luật đất đai để thúc đẩy phát triển bền vững ở Việt Nam”, Hà Nội;
55. Ngô Hoài Thương, Chu Thị Thu Hiền (2022), “Một số sai phạm trong quản lý nhà nước về đất đai thông qua thực tiễn xét xử, nguyên nhân và giải pháp”, <https://tapchitoaan.vn/mot-so-sai-pham-trong-quan-ly-nha-nuoc-ve-dat-dai-thong-qua-thuc-tien-xet-xu-nguyen-nhan-va-giai-phap6390.html>;
56. Nguyễn Bình Hiếu (2021), “Mâu thuẫn khi xác định giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là quyết định hành chính”, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam, đăng ngày 15/11/2021;
57. Nguyễn Đình Bồng (2012), “Quản lý đất đai ở Việt Nam (1945 - 2010)”, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội;

58. Nguyễn Hoàng Anh (2005), “Những căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính trong xét xử vụ án hành chính ở Cộng hoà Pháp và Vương quốc Bỉ”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7;
59. Nguyễn Hoàng Anh (2022), “Quy trình chuẩn trong tố tụng hành chính ở một số quốc gia trên thế giới và ở Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 06(454);
60. Nguyễn Hoàng Yên (2018), “Xử lý kết quả đối thoại trong tố tụng hành chính”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 12, tr.9-17;
61. Nguyễn Huy Hoàng (2005), “Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính – Sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam với các quy định của Tổ chức thương mại thế giới và Hiệp định thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ”, Tạp chí Thanh tra, số 08;
62. Nguyễn Mạnh Hùng (2012), “Đa dạng hóa các phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam”, Tạp chí Luật học, số 9;
63. Nguyễn Mạnh Hùng (2013), “Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
64. Nguyễn Mạnh Hùng (2015), “Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam”, NXB. Chính trị quốc gia – Sự thật;
65. Nguyễn Mạnh Hùng (2019), “Hoàn thiện quy định về trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong tố tụng hành chính”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6 (382);
66. Nguyễn Mạnh Hùng (2020), “Đào tạo kiến thức và kỹ năng giải quyết tranh chấp hành chính tại Trường Đại học Luật Hà Nội”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
67. Nguyễn Mạnh Hùng (2020), “Quan niệm về tranh chấp đất đai và thực tiễn giải quyết tranh chấp đất đai tại tỉnh Gia Lai”, Tạp chí Luật học, số 7;
68. Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Thùy Linh, Bùi Thị Đào, Hoàng Thị Lan Phương, Nguyễn Văn Quang (2019), “Khiếu kiện hành chính và giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
69. Nguyễn Minh Đuan (2003), “Một số ý kiến về cải cách tư pháp trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền”, tạp chí Luật học, số 5;

70. Nguyễn Minh Hằng, Hà Nâu (2010), “Một số vấn đề về xác định ranh giới giữa quan hệ tranh chấp dân sự và khiếu kiện hành chính”, Tạp chí Nghề Luật, số 04;
71. Nguyễn Minh Hằng, Hà Nâu (2010), “Tranh chấp liên quan đến thu hồi, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất xác định thẩm quyền dân sự hay hành chính”, Tạp chí Nghề Luật, số 03;
72. Nguyễn Minh Hằng, Lương Văn Tuấn (2021), “Thời hiệu khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính từ tổ tụng hành chính đến tổ tụng dân sự”, Tạp chí Kiểm sát, số 15;
73. Nguyễn Minh Hằng, Vũ Quang Huy (2019), “Ranh giới giữa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính và tổ tụng dân sự”, Tạp chí Kiểm sát, số 14;
74. Nguyễn Ngọc Hòa (1998), “Tư điển giải thích thuật ngữ luật học”, NXB. Công an nhân dân, Hà Nội;
75. Nguyễn Như Phát, Nguyễn Thị Việt Hương (2010), “Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay”, Viện KAS, Hà Nội;
76. Nguyễn Quang Tuyên (2014), “Những sửa đổi, bổ sung về sở hữu đất đai trong luật đất đai năm 2013”, Tạp chí Luật học, số 11, tr.78-84;
77. Nguyễn Quỳnh Liên (2020), “Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam hiện nay”, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
78. Nguyễn Thắng Lợi (2011), “Một số vấn đề về sự tham gia của Luật sư trong lĩnh vực khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Nghề Luật, số 03;
79. Nguyễn Thắng Lợi (2013), “Đổi mới cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 9;
80. Nguyễn Thắng Lợi (2014), “Giải pháp nâng cao hiệu quả cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 10;
81. Nguyễn Thắng Lợi (2015), “Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay”, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội;



82. Nguyễn Thanh Bình (2013), “Nhận diện tính bất hợp pháp của quyết định hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai”, Tạp chí Nghề Luật, số 2;
83. Nguyễn Thanh Bình (2017), “Tranh chấp hành chính và phương thức giải quyết tranh chấp hành chính”, chuyên đề Hội thảo Giải quyết tranh chấp trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Khoa Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
84. Nguyễn Thế Vụ (2016), “*Một số kinh nghiệm kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính liên quan đến thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, tái định cư*”, tạp chí Kiểm sát, số 24
85. Nguyễn Thị Hà (2016), “Bàn về thẩm quyền xét xử sơ thẩm vụ án hành chính của tòa án nhân dân ở nước ta hiện nay”, Tạp chí Thanh tra, số 05;
86. Nguyễn Thị Hà (2017), “Bảo đảm nguyên tắc tranh tụng tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4;
87. Nguyễn Thị Hà (2017), “Đảm bảo tính độc lập của tòa án trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Thanh tra, số 10;
88. Nguyễn Thị Hà (2017), “Quyền hạn của Hội đồng xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015”, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 12;
89. Nguyễn Thị Hà (2017), “Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam” Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
90. Nguyễn Thị Kim Thoa (2010), “Thực trạng ủy quyền, pháp luật hiện hành về ủy quyền trong lĩnh vực quản lý, điều hành hành chính và các giải pháp hoàn thiện”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Bộ Tư pháp, Hà Nội;
91. Nguyễn Thị Mai (2005), “Những quy định mới của Luật Đất đai năm 2003 về khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”, Tạp chí Luật học, số 04;
92. Nguyễn Thị Nga (2015), “Quyền của Nhà nước đối với đất đai trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 4, tr.43-46;
93. Nguyễn Thị Phượng (2003), “Khiếu kiện về đất đai – thực trạng và giải pháp”, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 10;

94. Nguyễn Thị Thủy (2018), “Nguyên tắc xử phạt hành chính – Cơ sở pháp lý đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai”, Tạp chí Nghề Luật, số 5;
95. Nguyễn Thị Thủy (2019), “Khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính trong tương quan so sánh”, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 7;
96. Nguyễn Thị Thủy (2021), “Luật Tố tụng hành chính – phương tiện kiểm soát hoạt động hành chính nhìn nhận dưới góc độ bảo đảm công bằng và công lý”, Tạp chí Nghề luật, số 7;
97. Nguyễn Thị Thủy (2023), “Đánh giá quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại đất đai tại Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi và pháp luật có liên quan”, Tạp chí Nghề Luật, số 4, tr.35-40;
98. Nguyễn Thị Thủy, Lê Thị Thúy (2017), “Khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính trong tương quan so sánh”, chuyên đề Hội thảo Giải quyết tranh chấp trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Khoa Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
99. Nguyễn Thúy Hiền (2021), “Kinh nghiệm quốc tế và chế độ tiền lương đối với thẩm phán và các chức danh tư pháp”, <https://tapchitoaan.vn/kinh-nghiem-quoc-te-ve-che-do-tien-luong-doi-voi-tham-phan-va-cac-chuc-danh-tu-phap>;
100. Nguyễn Trung Thành (2023), “Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam”, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 03;
101. Nguyễn Tuấn Khanh (2020), “Cải cách thủ tục tố tụng hành chính trong tiến trình cải cách tư pháp ở Việt Nam”, tạp chí Thanh tra, số 8;
102. Nguyễn Văn Cường (2016), “Những điểm mới của của Luật Tố tụng hành chính năm 2015”, NXB Tư pháp;
103. Nguyễn Văn Điệp, Nguyễn Văn Hồ (2014), “Một số kinh nghiệm rút ra khi kiểm sát giải quyết vụ án hành chính liên quan đến khiếu kiện về đất đai”, tạp chí Nghề Luật, số 1;
104. Nguyễn Văn Hồ (2013), “Kinh nghiệm rút ra từ công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính liên quan đến khiếu kiện về đất đai ở tỉnh Vĩnh Phúc”, Tạp chí Kiểm sát, số 16;

105. Nguyễn Văn Năm (2017), “Kiểm soát việc giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam hiện nay”, chuyên đề Hội thảo Giải quyết tranh chấp trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Khoa Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
106. Nguyễn Văn Nam (2021), “Thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án trước yêu cầu cải cách tư pháp”, tạp chí Tòa án nhân dân, số 24;
107. Nguyễn Văn Quang (2010), “Giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ”, Tạp chí Luật học, số 12;
108. Nguyễn Văn Quang (2010), “Mô hình giải quyết khiếu kiện hành chính của Vương quốc Anh”, Tạp chí Luật học, số 7;
109. Nguyễn Văn Quang (2013), “Căn cứ đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính”, Tạp chí Luật học, số 11;
110. Nguyễn Văn Quang (2014), “Quyền tự định liệu và kiểm soát tư pháp việc sử dụng quyền tự định liệu trong hoạt động hành chính nhà nước”, Tạp chí Luật học, số 2
111. Nguyễn Văn Quang (2018), “Giải quyết tranh chấp hành chính theo quy định của pháp luật Trung Quốc”, Tạp chí Luật học, số 05;
112. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (2002), “Từ điển giải thích thuật ngữ hành chính”, NXB Lao động, Hà Nội, tr. 740
113. OECD (2009), “OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009: Defining the Boundary between the Market and the State”, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-china-2009\\_9789264059429-en#page108](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-china-2009_9789264059429-en#page108);
114. Phạm Duy Nghĩa (2014), “Giải quyết tranh chấp trong thu hồi đất nông nghiệp”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 14;
115. Phạm Duy Nghĩa (2020), “Sửa đổi Luật đất đai để bảo vệ tốt hơn quyền tài sản của các chủ sở hữu đất”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2;
116. Phạm Hồng Quang (2005), “Luật Kiện tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách tố tụng hành chính ở Nhật Bản hiện nay”, Tạp chí Luật học, số 03;
117. Phạm Hồng Quang (2005), “Tài phán hành chính theo quan niệm của một số nước trên thế giới”, Tạp chí Luật học, số 1;

118. Phạm Hồng Thái (2015), “Hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, một số vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật”, Tạp chí Luật học, số 2;
119. Phạm Phương Nam, Nguyễn Thị Thu Hương, Phan Thị Thanh Huyền, Nguyễn Văn Thường (2021), “Thực trạng giải quyết khiếu nại, khiếu kiện đất đai tại thành phố Bắc Ninh, tỉnh Bắc Ninh”, Tạp chí Khoa học nông nghiệp Việt Nam, số 9;
120. Phạm Tuấn An, Bùi Văn Tuyền (2018), “Một số vấn đề cần lưu ý khi kiểm sát vụ án hành chính về quản lý đất đai”, tạp chí Kiểm sát số 22;
121. Phạm Văn Võ (2012), “Chế độ pháp lý về sở hữu và quyền tài sản đối với đất đai”, NXB. Lao động, Hà Nội;
122. Phạm Văn Võ (2013), “Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện cơ chế giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất - qua kinh nghiệm của các tỉnh đồng bằng Nam Bộ”, Đề tài nghiên cứu khoa học, TP. Hồ Chí Minh;
123. Phạm Văn Võ (2015), “Vấn đề hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất trong Luật Đất đai 2013”, Tạp chí Luật học, số 1, tr.56-65.
124. Phan Tân, “Một số loại hình xung đột về đất đai ở nông thôn Hà Tây”, tạp chí Xã hội học, số 10;
125. Phan Trung Hiền (2011), “Quyền khiếu kiện khi Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”, Tạp chí Luật học, số 7;
126. Phan Trung Hiền (2012), “Hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong giai đoạn hiện nay”, Trang thông tin điện tử Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207964>;
127. Phan Trung Hiền (2017), “Xác định giá đất để tính bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, Trang thông tin điện tử Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=207993>;
128. Quốc Hội (1959), Hiến pháp;
129. Quốc Hội (1980), Hiến pháp;
130. Quốc Hội (2010), Luật Tổ tụng hành chính;
131. Quốc Hội (2011), Luật Khiếu nại;
132. Quốc Hội (2013), Hiến pháp;
133. Quốc Hội (2013), Luật Đất đai;
134. Quốc Hội (2014), Luật Tổ chức tòa án nhân dân;

135. Quốc Hội (2015), Bộ luật Tố tụng dân sự;
136. Quốc Hội (2015), Luật Tổ chức chính quyền địa phương;
137. Quốc Hội (2015), Luật Tố tụng hành chính;
138. Quốc Hội (2017), Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước;
139. Thân Quốc Hùng (2015), “Một số ý kiến về thẩm quyền của Tòa án trong xét xử vụ án hành chính”, Tạp chí Nghề Luật, số 06;
140. Thân Quốc Hùng (2018), “Chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay”, Luận án tiến sĩ luật học, Hà Nội;
141. Thân Văn Nhường (2020), “Đình chỉ giải quyết vụ án hành chính – vướng mắc và kiến nghị”, Trang thông tin điện tử Tạp chí Tòa án, <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/phap-luat/dinh-chi-giai-quyet-vu-an-hanh-chinh-vuong-mac-va-kien-nghi>
142. Tô Tử Hạ (2003), “Tư điển Hành chính”, NXB. Lao động, Hà Nội;
143. Tô Văn Hòa (2019), “Mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền hành pháp và quyền tư pháp theo tinh thần Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013”, Tạp chí Luật học, đặc san số 9;
144. Tô Văn Hòa, Đậu Công Hiệp (2019), “Các yếu tố tác động đến giải quyết tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên”, Tạp chí Luật học, số 9;
145. Tòa án nhân dân tối cao (2017), Báo cáo tổng kết công tác năm 2016 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2017
146. Tòa án nhân dân tối cao (2017), 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;
147. Tòa án nhân dân tối cao (2018), Báo cáo tổng kết công tác năm 2017 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2018
148. Tòa án nhân dân tối cao (2018), Công văn số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2018 của TAND tối cao về giải đáp một số vấn đề về TTHC;
149. Tòa án nhân dân tối cao (2018), Hướng dẫn số 55/TANDTC-PC về việc tiêu chí xác định vụ việc hòa giải thành, đối thoại thành.
150. Tòa án nhân dân tối cao (2019), Báo cáo số 15/BC-TA ngày 15/3/2019 tổng hợp những hạn chế, thiếu sót trong công tác chuyên môn nghiệp vụ năm 2018 của các Tòa án thông qua công tác kiểm tra.

151. Tòa án nhân dân tối cao (2019), Báo cáo tổng kết công tác năm 2018 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2019
152. Tòa án nhân dân tối cao (2020), Báo cáo tổng kết công tác năm 2019 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2020 của các tòa án
153. Tòa án nhân dân tối cao (2021), “Biên chế tòa án còn thiếu 1.780 người so với biên chế được giao”, Trang thông tin điện tử An ninh thủ đô <https://www.anninhthudo.vn/bien-che-toa-an-con-thieu-1-780-nguoi-so-voi-bien-che-duoc-giao-post484330.antd>
154. Tòa án nhân dân tối cao (2021), Báo cáo tổng kết công tác năm 2020 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của các tòa án
155. Tòa án nhân dân tối cao (2022), Báo cáo tổng kết công tác năm 2021 và nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2022 của các tòa án
156. Trần Anh Hùng (2014), “Bàn về hành vi hành chính không hành động trái pháp luật trong quản lý nhà nước về đất đai”, Tạp chí Thanh tra, số 03;
157. Trần Văn Hùng (2016), “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có phải là quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 hay không”, Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp (<https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2008>)
158. Trần Đình Nhã (2013), “Một số vấn đề về quyền tư pháp, hoạt động tư pháp, cơ quan tư pháp, kiểm soát hoạt động tư pháp”, Tạp chí Lập pháp, số 16.
159. Trần Hưng Bình (2022), “Tăng cường công tác tham mưu với cấp ủy để xây dựng cơ chế phối hợp giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, giải phóng mặt bằng”, Tạp chí Kiểm sát, số 01;
160. Trần Kim Liễu (2011), “Một số ý kiến về đổi mới tổ chức tòa hành chính trong hệ thống tòa án nhân dân hiện nay”, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 01;
161. Trần Kim Liễu (2011), “Toà hành chính trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân”, Luận án tiến sỹ, Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội;
162. Trần Minh Hương (Chủ biên) (2011), “Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam”, NXB Công an nhân dân, Hà Nội;

163. Trần Phúc Thăng, Phạm Thị Thắng (2014), “Kinh nghiệm của một số nước trong phòng ngừa và giải quyết xung đột về đất đai”, NAFOSTE, Hà Nội;
164. Trần Quang Hiến (2013), “Cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam”, Luận án tiến sĩ luật học, Hà Nội;
165. Trần Quang Hiến (2016), “Bàn về kỹ năng của thẩm phán trong việc giải quyết vụ án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính”, Tạp chí Nghề Luật, số 04;
166. Trần Quang Huy (2017), “Bình luận chế định quản lí nhà nước về đất đai trong Luật Đất đai năm 2013”, NXB. Tư pháp;
167. Trần Thanh Loan, “Hệ thống các quy phạm pháp luật đang còn hiệu lực trong lĩnh vực đất đai”, Cổng thông tin điện tử pháp điển, <https://phapdien.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=31>;
168. Trần Thị Thanh Thúy, Vũ Thị Tuyết Minh (2018), “Một số dạng vi phạm của cơ quan quản lí nhà nước khi ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính về quản lí đất đai”, Tạp chí Kiểm sát, số 22;
169. Trần Thúy Hằng (2022), “Kinh nghiệm phát hiện vi phạm trong quyết định hành chính, hành vi hành chính”, Tạp chí Kiểm sát, số 7;
170. Trần Văn Hùng (2016), “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có phải là quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 hay không”, Trang thông tin điện tử của Bộ Tư pháp <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2008>
171. Trần Văn Sơn (2005), “Hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong điều kiện hội nhập quốc tế”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7, <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=209135>;
172. Trung ương Hội Khoa học phát triển nguồn nhân lực và nhân tài Việt Nam (2014), “Bảo đảm quyền khiếu kiện hành chính về đất đai trong tiến trình cải cách tư pháp ở nước ta”, Báo cáo hội thảo khoa học, Hà Nội;
173. Trương Kim Phụng, 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, số 15;

174. Trương Thị Tố Uyên, “Đổi thoại trong giải quyết vụ án hành chính – Khó khăn và vướng mắc”, <https://tapchitoaan.vn/doi-thoai-trong-giai-quyet-vu-an-hanh-chinh-kho-khan-vuong-mac>
175. Ủy ban thường vụ Quốc Hội (1996), Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính;
176. Ủy ban thường vụ Quốc Hội (1998), Pháp lệnh số 10/1998/PL-UBTVQH10 sửa đổi bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính;
177. Ủy ban thường vụ Quốc Hội (2006), Pháp lệnh số 29/2006/PL-UBTVQH11 sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính;
178. Ủy ban thường vụ Quốc Hội (2012), Báo cáo số 263/BC-UBTVQH13 ngày 5/11/2012 về Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai, Hà Nội;
179. Ủy ban thường vụ Quốc Hội (2012), Báo cáo số 263/BC-UBTVQH13 ngày 5/11/2012 về Kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai, Hà Nội.
180. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội (2018), Báo cáo số 1516/BC-UBTP14 Kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về TTHC trong giải quyết các vụ án hành chính, thi hành các bản án, quyết định hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch UBND, UBND, ngày 26/09/2018, Hà Nội;
181. Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2019), Thông báo số 03/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong năm 2018;
182. Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2021), Thông báo số 57/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên hủy, sửa trong 6 tháng đầu năm 2021;
183. Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (2020), Thông báo số 19/TB-VC3-V3 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong 06 tháng cuối năm 2019;
184. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2019), Báo cáo Hội nghị sơ kết 03 năm thi hành Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Hà Nội;



185. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao (2022), Thông báo số 36/TB-VKSTC một số kinh nghiệm phát hiện vi phạm của bản án, quyết định của Tòa án trong việc giải quyết vụ án hành chính để thực hiện quyền kháng nghị;
186. Võ Phan Lê Nguyên (2018), “Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai”, Luận án tiến sĩ, Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, TP. Hồ Chí Minh;
187. Vụ Pháp luật Hình sự - hành chính (2015), “Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về ban hành quyết định hành chính”, Bộ Tư pháp, Hà Nội;
188. Vũ Công Giao, Nguyễn Anh Đức (2022), “Chế độ sở hữu đất đai ở một số nước và ở Việt Nam”, Tạp chí Tài nguyên và môi trường <https://tainguyenvamoitruong.vn/che-do-so-huu-dat-dai-o-mot-so-nuoc-va-o-viet-nam-cid13998.html>
189. Vũ Thanh Tuấn (2009), “Vướng mắc khi giải quyết khiếu kiện trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai”, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 9;
190. Vũ Thị Hằng (2016), “Kinh nghiệm thi hành án hành chính của một số nước trên thế giới và khả năng áp dụng tại Việt Nam”, Đề tài khoa học, Bộ Tư pháp, Hà Nội;
191. Vũ Thu (2003), “Một số khía cạnh của việc nâng cao hiệu suất hoạt động của Tòa hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 08;
192. Vũ Trọng Lĩnh (2022), “Kinh nghiệm trong công tác phối hợp, tham mưu cho cấp ủy địa phương giải quyết khiếu kiện hành chính về đất đai”, Tạp chí Kiểm sát, số 22;
193. Vũ Văn Long (2002), “Tìm hiểu vài nguyên nhân khiếu kiện về đền bù giải tỏa”, Tạp chí Địa chính, số 11;

#### **B. Tài liệu nước ngoài:**

194. , Folke Bernadotte Academy (2013), “Handbook For Monitoring Administrative Justice”, NXB. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR);
195. Administrative Review Council (2000), Internal Review of Agency Decision Making, Report to Attorney General (<https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/report-44.pdf>)

196. Adriaan Bedner (2001), *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*, published by Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands;
197. Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union - ACA-Europe (1988), “The execution of the individual administrative decisions and the intervention of the courts in the execution of the decisions”;
198. Bryan D. Gilling (2011), “The Maori Land Court in New Zealand: An Historical Overview” (Toà án đất đai bản xứ ở New Zealand: Tổng quan về lịch sử hình thành và phát triển), Khoa Luật – Trường Đại học Victoria của Wellington, New Zealand;
199. CAC MacDonal, BR O’Connor và LA Marshall (2012), “Land Court Jurisdiction – Recent Legislation and Case Law Update” (Thẩm quyền của Tòa án đất đai – Luật thành văn và luật án lệ hiện hành), Báo cáo hội nghị chuyên đề xã hội pháp quyền Queensland;
200. Dennis Charles Pearce (2007), “Administrative Appeals Tribunal”, NXB LexisNexis Butterworths;
201. Franz Reimer (2011), “Pháp điển hóa, kiểm soát, châu Âu hóa: hiện trạng của Luật hành chính Đức”, Tạp chí Luật học, số 09, tr.3-8;
202. Grievance Mechanisms (2014), “Rationale Laos and case from other countries 2014”, Tạp chí Law Review 2001;
203. Howard Nirken and Tracy Watson (1991), “New model for Land-use dispute resolution, Florida growth management conflict resolution consortium”; Tạp chí Progress Reports 1991;
204. International Association of Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ (2004), Báo cáo tổng thuật Hội nghị lần thứ VIII;
205. Jean - Michel De Forges (2002), “Droit administratif (Luật hành chính)” của tác giả, Nxb. Presses Universitaires de France – PUF;
206. Katsuya Ichihashi (2003), “Hệ thống giải quyết tranh chấp hành chính ở Nhật Bản”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 03 (2003);
207. Kim Dayton (2006), “Dispute resolution in Federal Court”, Tạp chí Iowa Law Review. 889, 912;

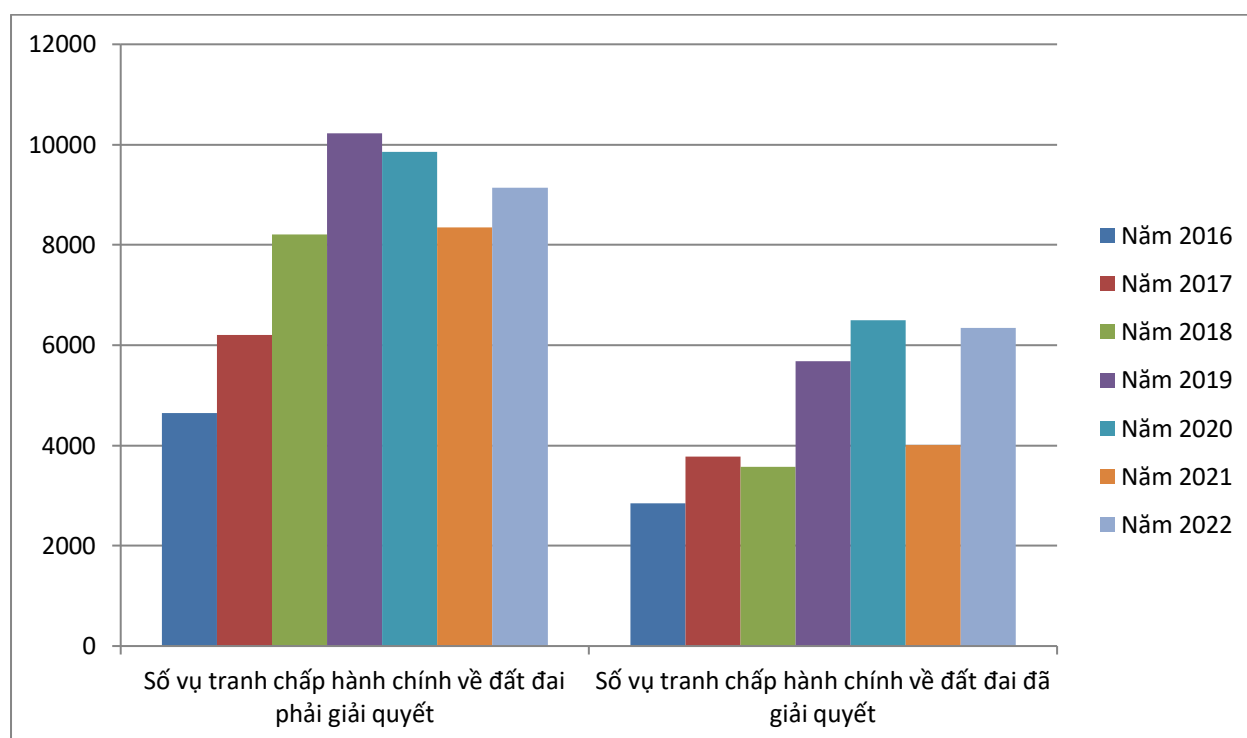
208. Martine Lombard và Gilles Dumont (2007), “Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp”, Nhà xuất bản Tư pháp;
209. Michael Asimow (2015), Năm mô hình xét xử hành chính, Tạp chí Luật so sánh Hoa Kỳ, Tập 63, Số 1, Trang 3-32 (<https://doi.org/10.5131/AJCL.2015.0001>)
210. Micheal Adler; Christopher Farrell, Steven Finch, Jane Lewis; Sue Morris và Dan Philo (2006), “Administrative Grievances: A developmental study”;
211. OECD (2009), “OECD Reviews of Regulatory Reform: China 2009: Defining the Boundary between the Market and the State”;
212. Ricardo Perlingeiro và Karl-Peter Sommermann (2014), “Euro – American Model Code of Administrative Jurisdiction”, Tạp chí Editora da UFF;
213. Robin Creyke (2008), Tribunals in the Common Law World, published by Federation Press, Annandale, New South Wales;
214. Roger Douglas (2006), “Douglas and Jones’s Administrative Law”, the Federation Press, tr.23-24;
215. Roy L. Prosterman và Timothy M. Hanstad (2014), “Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and Central Asia: A Comparative Perspective” (Trở ngại pháp lý về hiệu lực các quan hệ đất đai nông thôn ở Đông Âu và Trung Á: quan điểm so sánh), Báo cáo kỹ thuật của Ngân hàng thế giới, số 436;
216. Susana Galera (2010), “Judicial Review: A Comparative Analysis Inside the European Legal System”, Nxb. Council of Europe;
217. Tom Ginsburg, Albert H.Y. Chen, (2008), “Administrative Law and Governance in Asia: Comparative Perspectives”, NXB. Routledge;
218. Trevor Buck (2005), Administrative Justice and alternative dispute resolution: the Australian experience ([http://www.dca.gov.au/research/2005/8\\_2005\\_full.pdf](http://www.dca.gov.au/research/2005/8_2005_full.pdf));
219. Wojciech M. Hrynicky (2023), “Reasons for failing to handle administrative cases on time”, Tạp chí Ius Novum, số 1/2023, tr.73-88.

## Phụ lục 01:

Tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai  
theo thủ tục tố tụng hành chính

Năm	Số vụ phải giải quyết		Tỷ lệ (%)	Số vụ đã giải quyết		Tỷ lệ (%)
	TCHC trong lĩnh vực đất đai	TCHC		TCHC trong lĩnh vực đất đai	TCHC	
2016	4,640	6,526	71.10	2,843	4,307	66.00
2017	6,208	7,412	83.76	3,778	5,728	65.96
2018	8,213	10,279	79.90	3,578	4,599	77.80
2019	10,226	12,146	84.19	5,683	6,928	82.03
2020	9,855	12,470	79.03	6,491	8,582	75.64
2021	8,348	10,728	77.82	4,005	5,693	70.35
2022	9,135	11,746	77.77	6,346	8,524	74.45

*Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao*

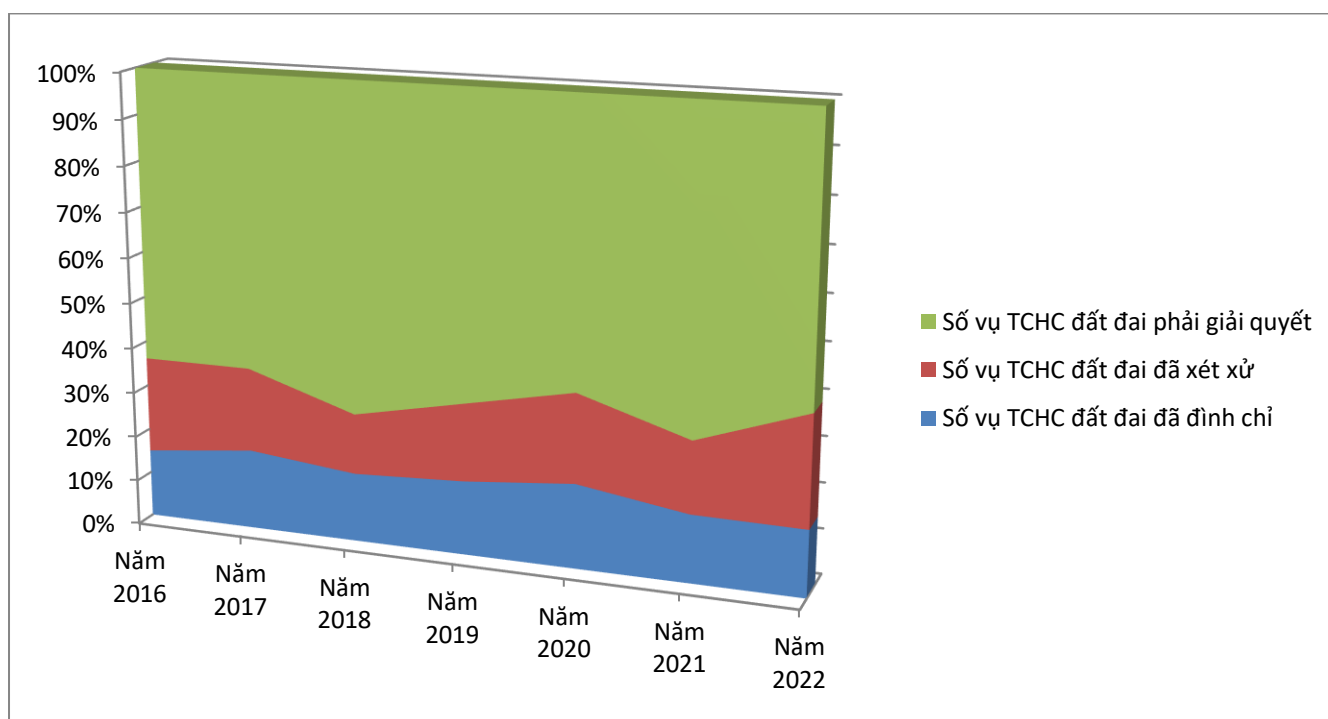


## Phụ lục 02:

**Tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai  
theo thủ tục sơ thẩm**

Năm	Số vụ phải giải quyết					Số vụ đã giải quyết				
	Cũ còn lại	Mới thụ lý	Chuyên hồ sơ	Nhập vụ án	Tổng số	Đình chỉ	Xét xử			Tổng số
							Bác yêu cầu khởi kiện	Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện	Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện	
2016	1,161	2,132	150	-	3,443	811	864	85	193	1,953
2017	1,190	3,638	163	-	4,991	1,385	968	165	315	2,833
2018	1,800	4,820	93	211	6,316	1,343	821	96	256	2,516
2019	3,800	4,192	72	98	7,822	1,923	1,471	158	371	3,923
2020	3,899	3,935	127	119	7,588	2,297	1,600	245	565	4,707
2021	2,881	3,526	64	111	6,232	1,346	927	132	363	2,768
2022	3,464	3,789	83	242	6,928	1,674	1,771	284	720	4,449

*Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao*



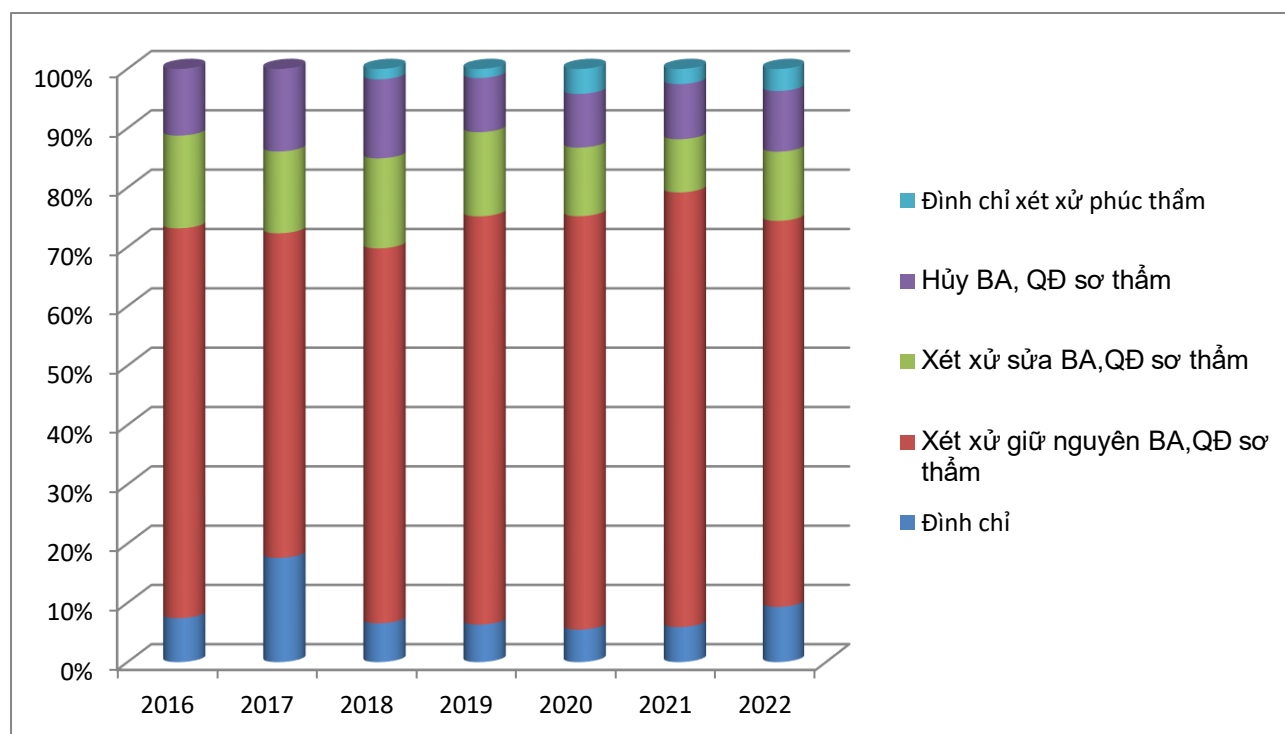
**Phụ lục 03:**

**Tình hình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai**

## theo thủ tục phúc thẩm

Năm	Số vụ phải giải quyết			Số vụ đã giải quyết						
	Cũ còn lại	Mới thụ lý	Tổng số	Đình chỉ	Xét xử					Tổng số
					Giữ nguyên bản án, QĐ sơ thẩm	Sửa bản án, QĐ sơ thẩm	Hủy bản án, QĐ sơ thẩm	Đình chỉ xét xử phúc thẩm	Tổng số	
2016	115	996	1,111	66	585	139	100		824	890
2017	221	972	1,193	157	488	123	124		735	892
2018	337	1,474	1,811	64	617	148	130	17	912	976
2019	838	1,449	2,287	104	1,131	233	150	25	1,539	1,643
2020	644	1,549	2,193	94	1,194	198	155	72	1,619	1,713
2021	480	1,612	2,092	72	891	109	113	31	1,144	1,216
2022	876	1,317	2,193	176	1,228	220	193	70	1,711	1,887

Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao



Năm	Số vụ phải giải quyết		Số vụ đã giải quyết					Số vụ còn lại		
	Kháng cáo	Kháng nghị	Đình chỉ			Xét xử		Tạm đình chỉ	Kháng cáo	Kháng nghị
			Rút kháng cáo	Rút kháng nghị	Lý do khác	Kháng cáo	Kháng nghị			

2018	1752	59	44	4	16	887	25	17	805	30
2019	2201	86	78	2	24	1490	49	1	609	35
2020	2102	91	61	3	30	1561	58	1	450	30
2021	2007	85	51	1	20	1106	38	0	830	46
2022	2071	122	89	7	80	1620	91	1	1788	99

*Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao*

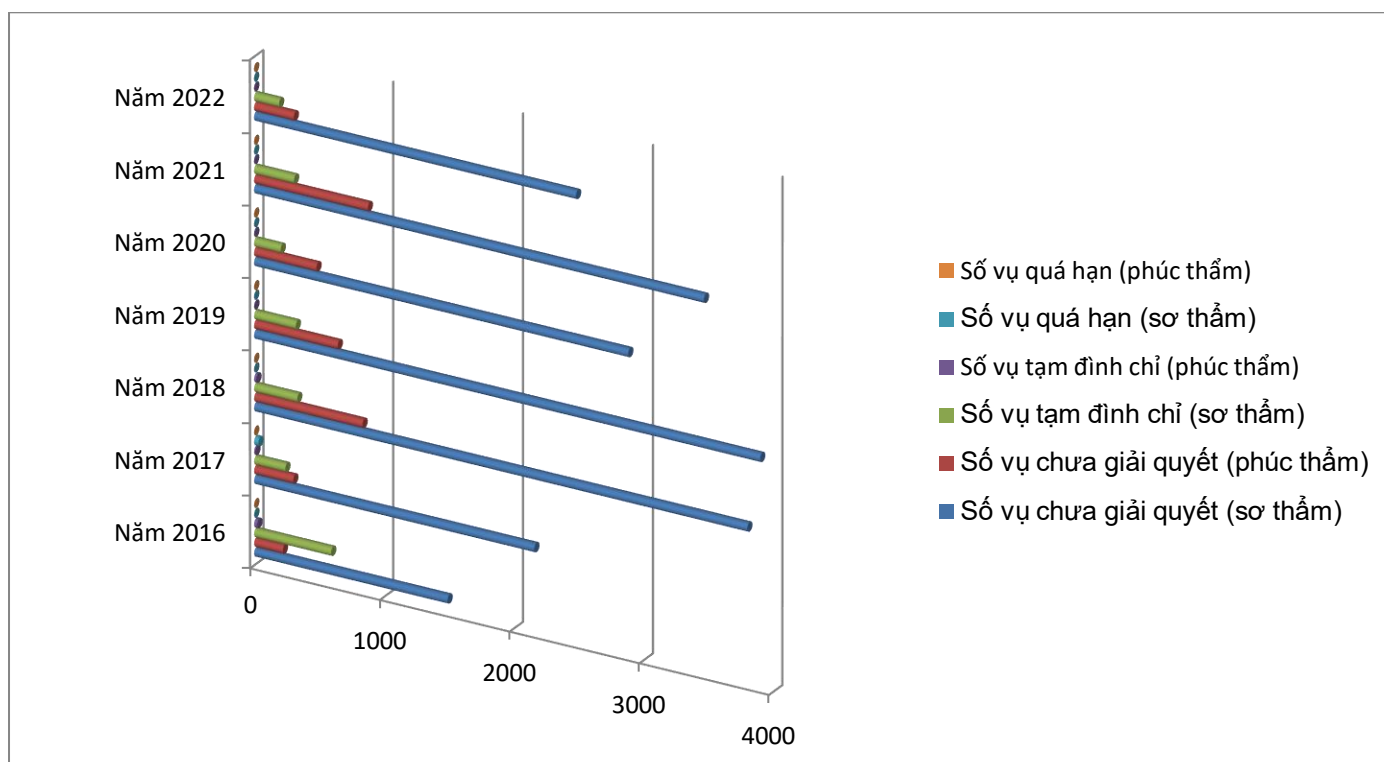
Năm	Tổng số vụ TCHC đất đai đã giải quyết	Giữ nguyên bản án, QĐ sơ thẩm		Sửa bản án, QĐ sơ thẩm				Hủy bản án, QĐ sơ thẩm			
		Số vụ	Tỷ lệ (%)	Số vụ		Tỷ lệ (%)		Số vụ		Tỷ lệ (%)	
				Do cấp sơ thẩm sai	Lý do khác	Do cấp sơ thẩm sai	Lý do khác	Do cấp sơ thẩm sai	Lý do khác	Do cấp sơ thẩm sai	Lý do khác
2016	890	585	65.73	113	26	12.70	2.92	71	29	7.98	3.26
2017	892	488	54.71	104	19	11.66	2.13	95	29	10.65	3.25
2018	976	617	63.22	107	41	10.96	4.20	89	41	9.12	4.20
2019	1,643	1131	68.84	196	37	11.93	2.25	97	53	5.90	3.23
2020	1,713	1194	69.70	177	21	10.33	1.23	118	37	6.89	2.16
2021	1,216	891	73.27	94	15	7.73	1.23	74	39	6.09	3.21
2022	1,887	1228	65.08	165	55	8.74	2.91	126	67	6.68	3.55

## Phụ lục 04:

Thống kê số lượng tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai chưa giải quyết của Tòa án nhân dân các cấp

Năm	Sơ thẩm					Phúc thẩm				
	Số vụ chưa giải quyết	Số vụ tồn đọng				Số vụ chưa giải quyết	Số vụ tồn đọng			
		Quá hạn luật định	Tạm đình chỉ	Tổng số	Tỷ lệ (%)		Quá hạn luật định	Tạm đình chỉ	Tổng số	Tỷ lệ (%)
2016	1,490	1	593	594	39.87	221	0	24	24	10.86
2017	2,158	33	240	273	12.65	301	0	9	9	2.99
2018	3,800	0	332	332	8.74	835	0	17	17	2.04
2019	3,899	0	321	321	8.23	644	0	1	1	0.16
2020	2,881	0	205	205	7.12	480	0	1	1	0.21
2021	3,464	0	308	308	8.89	876	0	0	0	0.00
2022	2,479	0	193	193	7.79	306	0	1	1	0.33

Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao



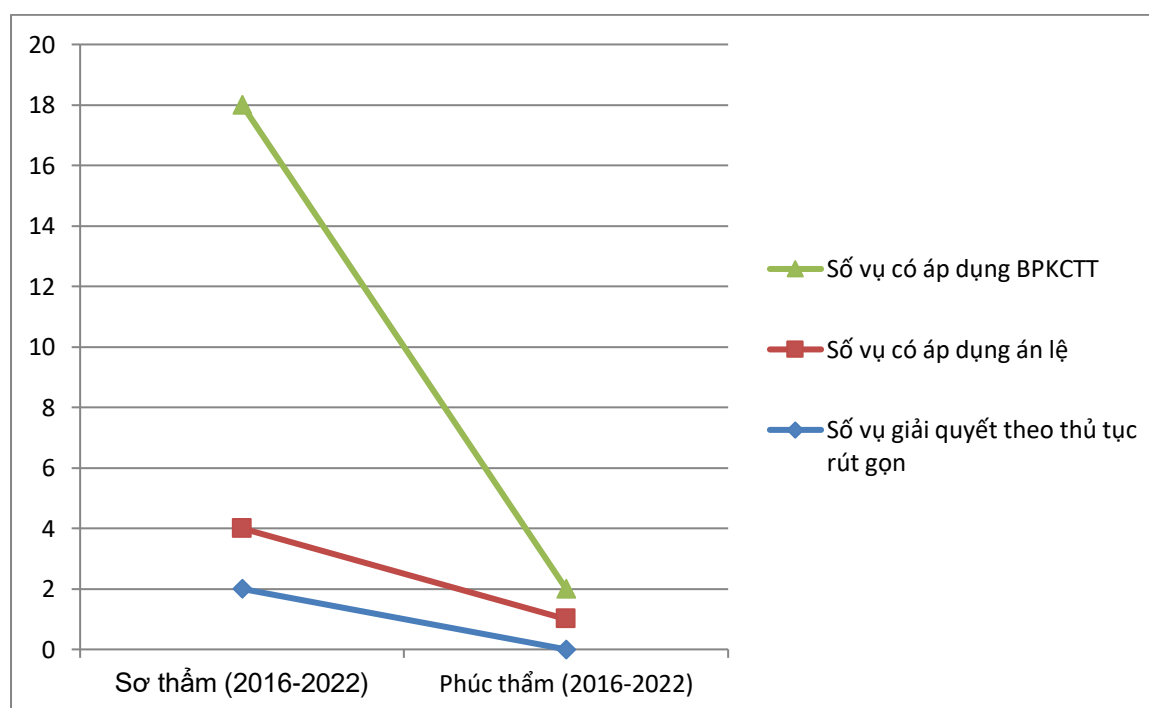
## Phụ lục 05:



Bảng phân tích đặc thù trong việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai của Tòa án nhân dân các cấp

Năm	Sơ thẩm							Phúc thẩm						
	Số vụ đã giải quyết	Số vụ giải quyết theo thủ tục rút gọn	Tỷ lệ (%)	Số vụ có áp dụng án lệ	Tỷ lệ (%)	Số vụ có áp dụng BP KCTT	Tỷ lệ (%)	Số vụ đã giải quyết	Số vụ giải quyết theo thủ tục rút gọn	Tỷ lệ (%)	Số vụ có áp dụng án lệ	Tỷ lệ (%)	Số vụ có áp dụng BP KCTT	Tỷ lệ (%)
2016	1953	0	0.00	0	0.00	1	0.05	890	0	0	0	0.00	1	0.11
2017	2833	0	0.00	0	0.00	1	0.04	892	0	0	0	0.00	0	0.00
2018	2516	0	0.00	0	0.00	0	0.00	976	0	0	0	0.00	0	0.00
2019	3923	1	0.03	0	0.00	2	0.05	1643	0	0	0	0.00	0	0.00
2020	4707	0	0.00	1	0.02	3	0.06	1713	0	0	0	0.00	0	0.00
2021	2768	1	0.04	1	0.04	2	0.07	1216	0	0	1	0.08	0	0.00
2022	4449	0	0.00	0	0.00	5	0.11	1887	0	0	0	0.00	0	0.00
<b>Tổng</b>		<b>2</b>		<b>2</b>		<b>14</b>			<b>0</b>		<b>1</b>		<b>1</b>	

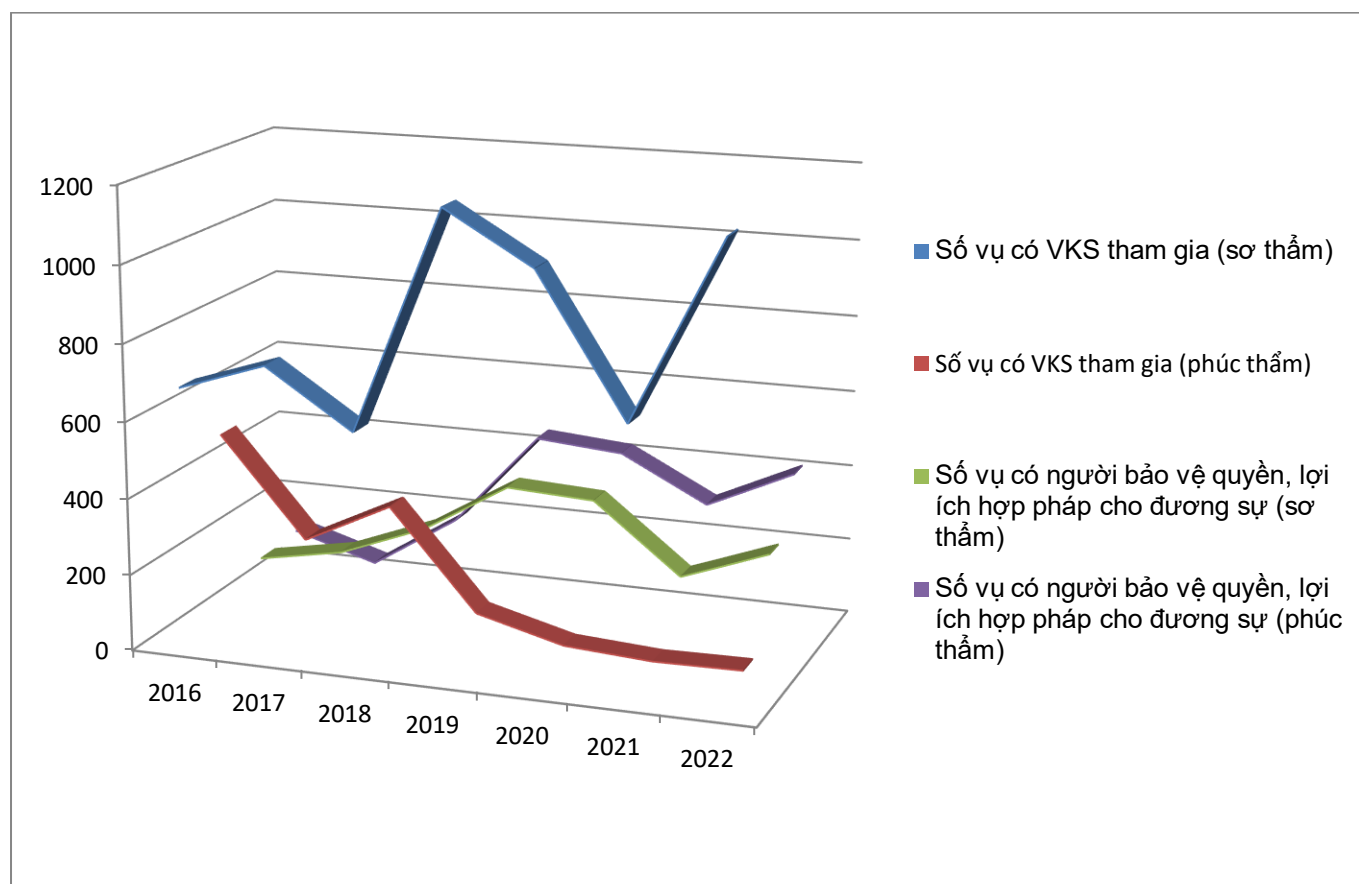
Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao



Năm	Sơ thẩm	Phúc thẩm
-----	---------	-----------

	Số vụ đã giải quyết	Số vụ có VKS tham gia	Tỷ lệ (%)	Số vụ có người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho đương sự	Tỷ lệ (%)	Số vụ đã giải quyết	Số vụ có VKS tham gia	Tỷ lệ (%)	Số vụ có người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho đương sự	Tỷ lệ (%)
2016	1,953	682	34.92	99	5.07	890	503	56.52	110	12.36
2017	2,833	758	26.76	141	4.98	892	243	27.24	42	4.71
2018	2,516	610	24.24	229	9.10	976	355	36.37	187	19.16
2019	3,923	1185	30.21	366	9.33	1,643	97	5.90	438	26.66
2020	4,707	1053	22.37	354	7.52	1,713	38	2.22	419	24.46
2021	2,768	695	25.11	175	6.32	1,216	24	1.97	302	24.84
2022	4,449	1162	26.12	260	5.84	1,887	28	1.48	407	21.57

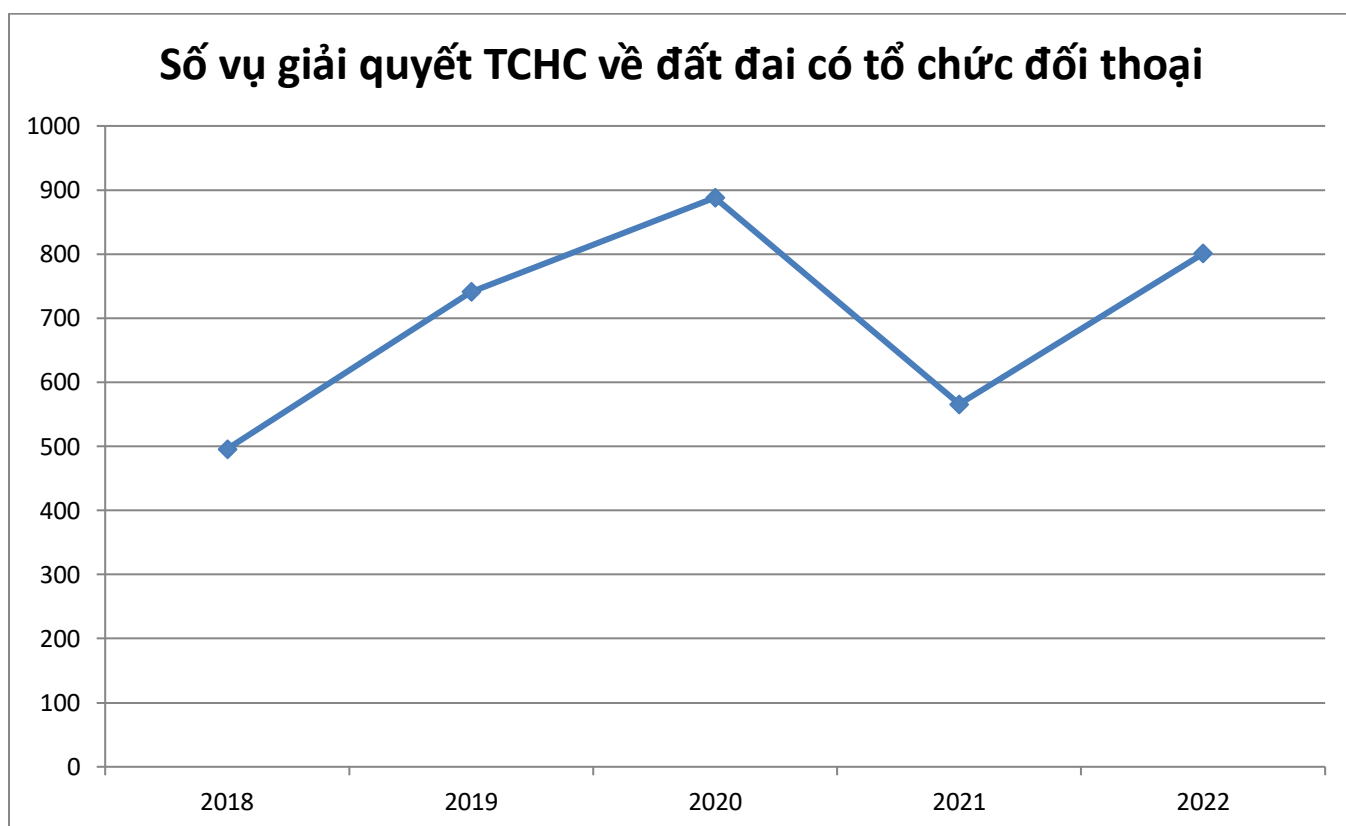
Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao



Phụ lục 06:

Thống kê vụ giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai  
có tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện

Năm	Số vụ TCHC về đất đai đã giải quyết ở cấp sơ thẩm	Số vụ TCHC về đất đai có đối thoại	Tỷ lệ (%)
2018	2,516	496	19.71
2019	3,923	741	18.89
2020	4,707	888	18.87
2021	2,768	566	20.45
2022	4,449	801	18.00

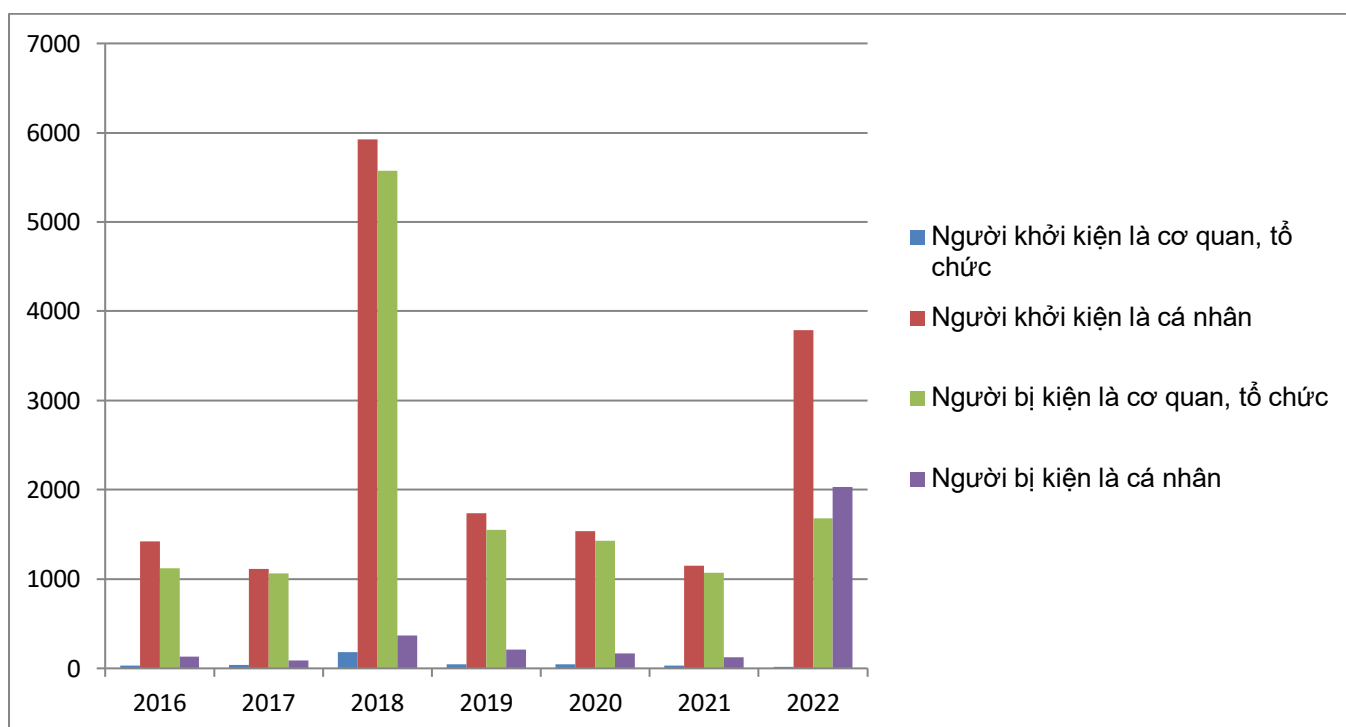


**Phụ lục 07:**

Bảng phân tích đặc điểm của người khởi kiện và người bị kiện trong các tranh chấp hành chính về đất đai được giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính sơ thẩm

Năm	Người khởi kiện		Người bị kiện		Có yếu tố nước ngoài
	Cơ quan, tổ chức	Cá nhân	Cơ quan, tổ chức	Cá nhân	
2016	28	1421	1119	128	
2017	39	1116	1060	90	
2018	182	5924	5573	371	1
2019	48	1741	1552	210	7
2020	45	1539	1428	164	4
2021	29	1153	1072	121	1
2022	14	3787	1683	2032	1

*Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao*

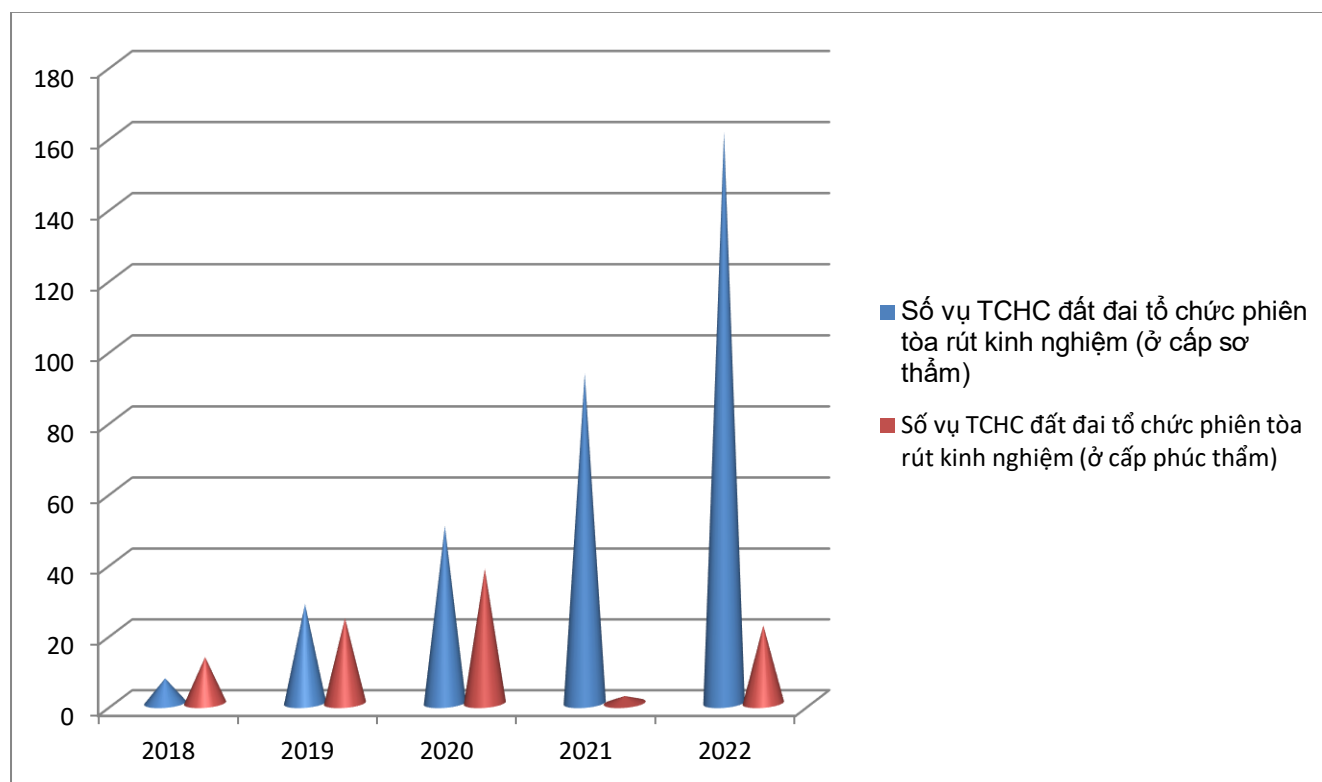


## Phụ lục 08:

Số vụ tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai  
Tòa án tổ chức phiên tòa rút kinh nghiệm từ năm 2018 đến năm 2022

Năm	Sơ thẩm			Phúc thẩm		
	Số vụ TCHC đất đai đã giải quyết	Số vụ TCHC đất đai tổ chức phiên tòa rút kinh nghiệm	Tỷ lệ (%)	Số vụ TCHC đất đai đã giải quyết	Số vụ TCHC đất đai tổ chức phiên tòa rút kinh nghiệm	Tỷ lệ (%)
2018	2,516	7	0.28	976	13	1.33
2019	3,923	28	0.71	1643	24	1.46
2020	4,707	50	1.06	1713	38	2.22
2021	2,768	93	3.36	1216	2	0.16
2022	4,449	161	3.62	1887	22	1.17

Nguồn: Vụ Tổng hợp – Tòa án nhân dân tối cao

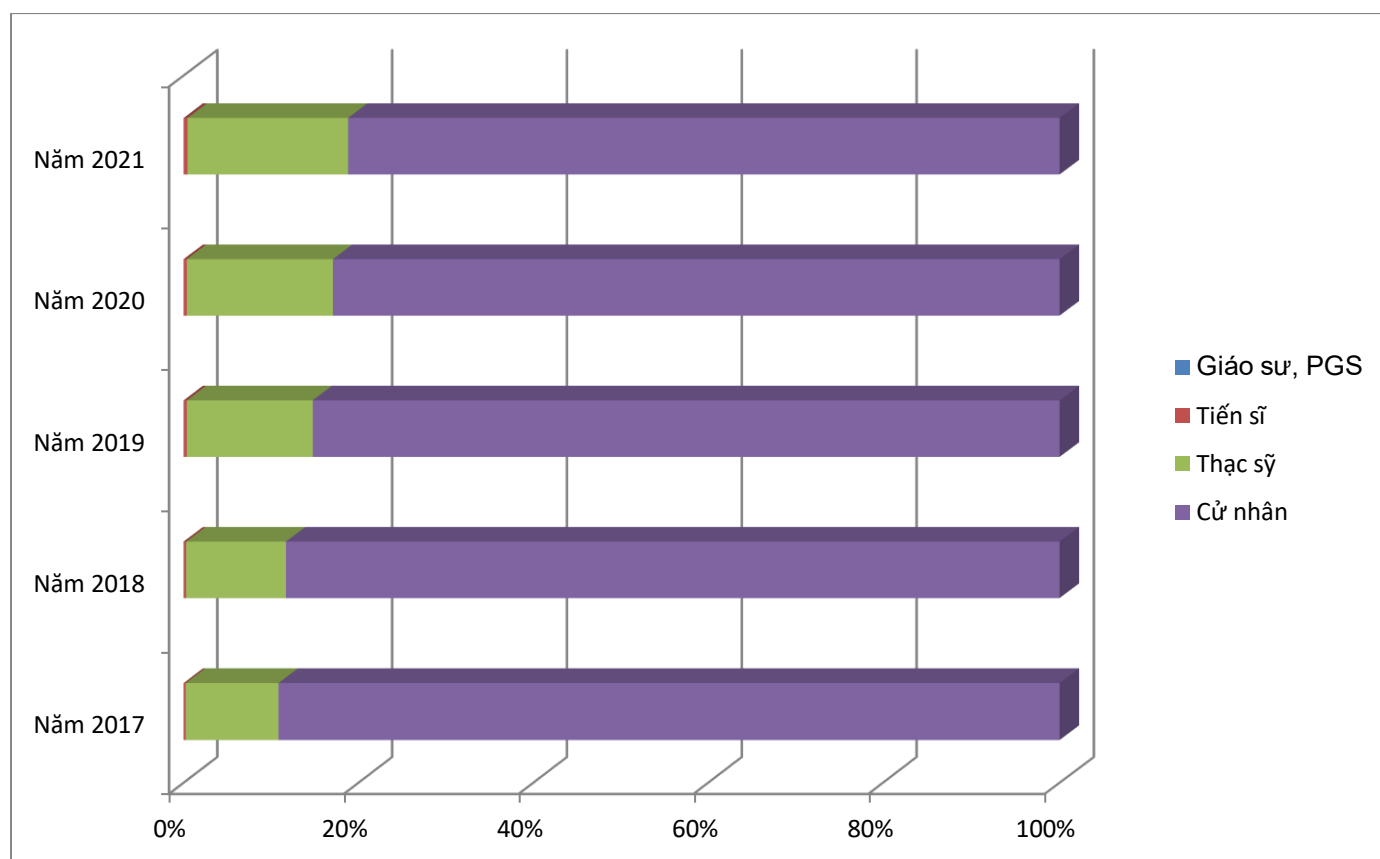


## Phụ lục 09:

Trình độ của đội ngũ công chức ngành Tòa án từ năm 2017 đến năm 2021

Năm	Số lượng công chức ngành Tòa án	Trình độ							
		Giáo sư, PGS		Tiến sĩ		Thạc sỹ		Cử nhân	
		Số lượng	Tỷ lệ (%)	Số lượng	Tỷ lệ (%)	Số lượng	Tỷ lệ (%)	Số lượng	Tỷ lệ (%)
2017	13805	2	0.01	32	0.23	1466	10.62	12305	89.13
2018	14332	3	0.02	41	0.29	1635	11.41	12653	88.28
2019	13252	3	0.02	46	0.35	1909	14.41	11294	85.22
2020	13193	2	0.02	47	0.36	2205	16.71	10939	82.92
2021	13188	4	0.03	56	0.42	2422	18.37	10706	81.18

*Nguồn:* Báo cáo Số: 54/BC-TA của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác Tòa án tại kì họp thứ 2 Quốc hội khóa XIV; Báo cáo Số: 39/BC-TA của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác Tòa án tại kì họp thứ 4 Quốc hội khóa XIV; Báo cáo Số: 50/BC-TA của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác Tòa án tại kì họp thứ 6 Quốc hội khóa XIV



Phụ lục 10:

Một số vụ giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai

## theo thủ tục tố tụng hành chính

10.1. Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa ông Trần Văn Bích S và UBND huyện Đ, tỉnh Long An do Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Ngày 24/10/2016, Ủy ban nhân dân huyện Đ ban hành Quyết định số 9382/QĐ-UBND về việc thu hồi toàn bộ diện tích đất ông Trần Văn Bích S, tổng diện tích đất thu hồi là 14.246m<sup>2</sup> và Quyết định số 9383/QĐ-UBND về việc bồi thường, hỗ trợ do bị thiệt hại về đất đối với ông Trần Văn Bích S giá trị quyền sử dụng đất 665.860.185đ; hỗ trợ 200.730.000đ (có Bảng chiết tính chi tiết kèm theo). Ngày 23/10/2017, Ủy ban nhân dân huyện Đ ban hành Quyết định số 8439/QĐ-UBND giải quyết bồi thường, hỗ trợ bổ sung đối với ông Trần Văn Bích S số tiền 87.905.025đ (có Bảng chiết tính bổ sung kèm theo). Ông S nhất trí về phần thu hồi đất và bồi thường giá trị quyền sử dụng đất, nhưng ông không đồng ý phần hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm theo cách tính của Ủy ban nhân dân huyện Đ tại Bảng chiết tính kèm theo Quyết định số 9383/QĐ-UBND ngày 24/10/2016 và Quyết định số 8439/QĐ-UBND ngày 23/10/2017 (Diện tích x đơn giá x 0,4 lần) vì mức hỗ trợ này quá thấp so với bà Phạm Thị T1 có đất bị thu hồi gắn với đất của ông, diện tích bị thu hồi ít hơn mà số tiền bồi thường lớn hơn (bà T1 được hỗ trợ 02 lần, còn ông chỉ được hỗ trợ 0,4 lần đơn giá đất nông nghiệp). Ngày 07/11/2016, ông S có đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân tỉnh Long An, đề nghị hủy Quyết định số 9383/QĐ-UBND ngày 24/10/2016 của Ủy ban nhân dân huyện Đ, yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện Đ và Công ty cổ phần đầu tư quốc tế C.S.Q phải nâng mức hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm cho ông từ 0,4 lên 02 lần đơn giá, diện tích đất nông nghiệp cùng loại. Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 27/2017/HC-ST ngày 14/4/2017, Tòa án nhân dân tỉnh Long An quyết định “*Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn Bích S về việc yêu cầu nâng mức hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm lên gấp 02 lần đơn giá diện tích đất bị thu hồi*”. Ngày 19/4/2017, ông S có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm nêu trên, bổ sung yêu cầu hủy Quyết định số 2871/QĐ-UBND ngày 13/7/2016 của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An (Quyết định số 2871/QĐ-UBND ngày

13/7/2016 của Ủy ban nhân dân tỉnh Long An (có hiệu lực tại thời điểm thu hồi đất của ông S) về phê duyệt lại hệ số điều chỉnh đơn giá để bồi thường về đất và mức hỗ trợ thực hiện Dự án sân golf của Công ty C.S.Q đầu tư trên địa bàn xã T, huyện Đ). Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 178/2019/HC-PT ngày 16/4/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định: “*Chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện là ông Trần Văn Bích S, sửa bản án sơ thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn Bích S. Hủy Quyết định số 2871/QĐ-UBND ngày 13/7/2016 của Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Long An*”.

10.2. Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa bà Nguyễn Thị Đ với UBND Thị xã Sông Cầu do Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Bố mẹ bà Đ có tạo lập một mảnh vườn dừa tại thôn Hòa Hiệp, Xuân Thịnh, Sông Cầu, Phú Yên với diện tích 8 sào. Phần diện tích đất này cha mẹ bà Đ có đầy đủ giấy tờ chứng minh nguồn gốc và sử dụng đến năm 1977 thì chính quyền địa phương thương lượng để mượn làm trạm chế biến, thu mua hải sản và được gia đình đồng ý. Đến năm 1999, công ty chế biến hải sản giải thể, phần diện tích đất này bị bỏ hoang. Gia đình bà Đ đã nhiều lần viết đơn yêu cầu UBND huyện Sông Cầu (nay là UBND thị xã Sông Cầu) trả lại đất nhưng không được xem xét giải quyết. Sau đó, UBND huyện đã sử dụng phần diện tích đất này để xây dựng Bưu điện văn hóa xã năm 2001, xây dựng trường tiểu học Xuân Thịnh năm 2009 và trường mẫu giáo thôn Hòa Hiệp năm 2014. Sau nhiều lần khiếu nại, ngày 07/11/2016 UBND Thị xã Sông Cầu đã ban hành Công văn số 1959/UBND-NC để trả lời khiếu nại chung cho hộ gia đình bà Đ, ông Nguyễn Văn B và ông Đinh Văn C với nội dung “*Không công nhận toàn bộ nội dung yêu cầu theo đơn khiếu nại*” với lý do 03 hộ gia đình đã tự nguyện hiến đất để huyện làm trạm chế biến thu mua hải sản còn cây cối hoa màu đã nhận tiền đền bù. Không đồng ý với nội dung công văn giải quyết khiếu nại của UBND Thị xã Sông Cầu, bà Đ đã khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên giải quyết. Vụ án được TAND tỉnh Phú Yên thụ lý sơ thẩm số 68/2017/TLST- HC. Ngày 22/10/2018, TAND tỉnh Phú Yên ra Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 20/2018/QĐST-HC với lý do “*Công văn số 1959/UBND-NC để trả lời khiếu nại chung cho hộ gia đình bà Đ, ông*



*Nguyễn Văn B và ông Đinh Văn C không thuộc đối tượng khởi kiện theo quy định tại khoản 1,2 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính, Tòa án không có thẩm quyền giải quyết”.*

10.3. Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa ông Đặng Văn T và bà Đặng Thị L với UBND thành phố Hà Nội do Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Cụ Đặng Văn M có vợ là Lê Thị S sinh được một người con tên Đặng Văn B là bố đẻ ông, bà. Khi cụ S chết, cụ M lấy thêm hai vợ nữa là Triệu Thị X và Triệu Thị D (cụ X và cụ D là 2 chị em). Cụ M và cụ D sinh được hai người con là Đặng Thị G và Đặng Văn P. Năm 1949, cụ M cùng gia đình thuê của bà Nguyễn Thị T3 diện tích đất thuộc thửa số 227, tờ bản đồ khu chữ S mang Bằng khoán điền thổ số 423 khu Viện Mắt nay là số 119 BT, quận HBT, Hà Nội. Sau đó, cụ M có xây một căn nhà diện tích 50m<sup>2</sup> và sân 15m<sup>2</sup> trên diện tích đất đã thuê. Năm 1960 cụ M chết không để lại di chúc. Năm 1962, cụ X đưa mẹ con cụ D là em gái đến ở cùng tại 119 BT. Ngày 21/6/1962, cụ T3 có đơn giao lại đất và tài sản trên đất cho nhà nước quản lý, còn căn nhà và bất động sản khác do cụ M xây dựng vẫn do vợ con cụ M sử dụng. Vì nhà và sân vẫn thuộc quyền sử dụng của gia đình cụ M nên khi cụ X có đơn xin sử dụng ngày 04/11/1963, Sở quản lý nhà đất Hà Nội đã đồng ý cho cụ X tiếp tục sử dụng nhà đất này. Ngày 11/5/1983, cụ X và cụ D tự ý lập di chúc cho bà Đặng Thị G thừa hưởng toàn bộ số tài sản của cụ M và cụ S để lại là nhà đất tại 119 BT. Tháng 9/2013, bà G tự ý kê khai làm thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCN) trong khi chưa có sự thoả thuận của các đồng thừa kế của cụ M và cụ S. Ngày 23/9/2013, Ủy ban nhân dân (viết tắt UBND) phường ND đã đăng thông báo về việc bà G đang làm thủ tục cấp GCN đối với nhà đất 119 BT trên báo Hà Nội mới. Không đồng ý với việc này, ông T bà L đã gửi đơn khiếu nại đề nghị các cơ quan có thẩm quyền dừng ngay việc cấp giấy chứng nhận (viết tắt GCN) nhà đất cho bà Đặng Thị G. Ngày 26/8/2014, UBND quận HBT có văn bản số 819 nội dung nêu bà G đủ điều kiện để được cấp GCN đối với tài sản này của cụ M. Ông T bà L tiếp tục khiếu nại, ngày 30/12/2014 UBND quận HBT có Quyết định giải quyết khiếu nại số 4575 với nội dung: Hủy bỏ thông báo số 819, tạm dừng việc xét cấp GCN cho bà G. Tuy nhiên, ngày 08/10/2015 Thanh tra TP Hà Nội có báo cáo số 2367 gửi UBND TP Hà Nội với

nội dung kiến nghị là: giữ nguyên văn bản số 819 nêu trên, tiếp tục thực hiện quy trình cấp GCN cho bà G và đã được UBND TP Hà Nội chấp nhận. Ngày 13/11/2015, UBND TP Hà Nội ban hành văn bản số 8097, nội dung đồng ý với kiến nghị trong báo cáo số 2367 của Thanh tra TP Hà Nội và giao UBND quận HBT thực hiện theo nội dung kiến nghị của Thanh tra thành phố. Văn bản số 8097 của UBND TP Hà Nội còn vi phạm khoản 2 Điều 15 Luật Khiếu nại bởi theo quy định thì người giải quyết khiếu nại lần hai phải ra quyết định giải quyết khiếu nại nhưng văn bản 8097 không phải là quyết định giải quyết khiếu nại. Văn bản 8097 không có nội dung giải quyết khiếu nại mà chỉ nêu đồng ý với kết luận, kiến nghị của Thanh tra thành phố tại Báo cáo 2367, có nhiều mâu thuẫn, không phù hợp với sự thật khách quan, không xem xét nguồn gốc, quá trình sử dụng đất tại 119 BT.

10.4 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa bà Phạm Thị H với Chủ tịch UBND huyện G và Chủ tịch UBND tỉnh N do Tòa án nhân dân tỉnh N giải quyết (<https://thuvienphapluat.vn/banan/tin-tuc/kinh-nghiem-rut-ra-tu-mot-quyet-dinh-dinh-chi-giai-quyet-vu-an-hanh-chinh-thieu-can-cu-3233> )

Nội dung vụ việc như sau:

Ngày 26/11/2013, Chủ tịch UBND huyện G, tỉnh N ban hành Quyết định số 898/QĐ-CT (gọi tắt là Quyết định 898) về việc giải quyết đơn khiếu nại của bà Phạm Thị H, nội dung: Bác đơn khiếu nại của bà H về việc không được bồi thường, hỗ trợ khi bị thu hồi đất trong Dự án nâng cấp mở rộng Quốc lộ 1A.

Bà H không đồng ý, tiếp tục gửi đơn khiếu nại đến Chủ tịch UBND tỉnh N và Chủ tịch UBND tỉnh N đã ban hành Quyết định số 399/QĐ-UBND ngày 06/8/2018 (gọi tắt là Quyết định 399) giải quyết đơn khiếu nại của bà H, nội dung: Giữ nguyên Quyết định số 898 của Chủ tịch UBND huyện G, tỉnh N.

Ngày 06/6/2019, bà H khởi kiện vụ án hành chính, yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh N: Hủy Quyết định số 399 của Chủ tịch UBND tỉnh N và đề nghị được bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích 155,15m<sup>2</sup> đất mà UBND huyện G đã thu hồi để thực hiện Dự án nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A, gồm: Diện tích đất nhà Tời là 5,2m x 14m = 72,8m<sup>2</sup>; nhà Rèn là 6,2m x 13,5m = 82,35m<sup>2</sup>. Tổng diện tích đất nhà Tời và nhà Rèn là 155,15m<sup>2</sup>, trước đây là tài sản thuộc Xí nghiệp Cơ khí GV, nhưng đã chuyển nhượng

cho ông Nguyễn Xuân T – nguyên là Chủ nhiệm Tổ hợp cơ khí huyện GV đồng thời là chồng của bà Phạm Thị H. Tại thời điểm thu hồi đất, vợ chồng bà H đang quản lý và sử dụng diện tích đất này.

Ngày 08/10/2019, Tòa án nhân dân tỉnh N ban hành Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 10/2019/QĐST-HC với nhận định: “Xét thấy: Người khởi kiện bà Phạm Thị H không có quyền và lợi ích hợp pháp liên quan đối với diện tích nhà Rèn, nhà Tời và diện tích xây dựng công trình phụ mà gia đình bà H khiếu nại; thuộc trường hợp người khởi kiện không có quyền khởi kiện quy định tại điểm a khoản 1 Điều 123 Luật tố tụng hành chính”.

Ngày 21/10/2019, bà H kháng cáo, đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm xem xét hủy Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 10/2019/QĐST-HC ngày 08/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh N để giải quyết lại vụ án theo quy định của pháp luật.

Ngày 25/3/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội mở phiên họp xét kháng cáo, đã chấp nhận kháng cáo của bà H, xử: Hủy Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 10/2019/QĐST-HC ngày 08/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh N để giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm.

10.5 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa ông Lam V.V cùng 14 hộ xã viên hợp tác xã nông nghiệp HP với UBND tỉnh QN do Tòa án nhân dân tỉnh QN giải quyết

([http://vkscapcaohanoi.gov.vn/index.php?mod=viewnote&parent\\_id=16&id=36](http://vkscapcaohanoi.gov.vn/index.php?mod=viewnote&parent_id=16&id=36)).

Nội dung vụ việc như sau:

Người khởi kiện- hộ ông Lam V.V cùng 14 hộ xã viên hợp tác xã (HTX) nông nghiệp HP, do ông Nguyễn Văn B đại diện trình bày: Năm 2010, UBND thành phố HL thu hồi đất của 15 hộ xã viên HTX nông nghiệp HP để thực hiện Dự án xây dựng Chợ và Trung tâm trưng bày giới thiệu bán vật liệu xây dựng, thiết bị nội ngoại thất của Công ty cổ phần M.A tại phường HP, thành phố HL, tỉnh QN. Ngày 16/7/2010, UBND thành phố HL ban hành quyết định số 1064/QĐ-UBND phê duyệt giá đất ở trung bình, hạn mức đất ở trung bình để tính hỗ trợ đất nông nghiệp trong khu dân cư khi Nhà nước thu hồi đất thực hiện Dự án nêu trên. Theo đó, giá đất ở trung bình là 495.000đ/m<sup>2</sup> (trung bình cộng của 15 mức giá đất ở tại các vị trí khác nhau trên địa bàn phường HP); hạn mức đất ở trung bình là 206,7m<sup>2</sup>.

Không đồng ý với việc xác định giá đất ở theo quyết định số 1064/QĐ-UBND ngày 16/7/2010 của UBND thành phố HL, 15 hộ xã viên đã làm đơn khiếu nại. Ngày 27/6/2016, Chủ tịch UBND thành phố HL đã ban hành Quyết định số 1811/QĐ-UBND (giải quyết khiếu nại lần 1), nội dung: Không chấp nhận khiếu nại của 15 hộ xã viên. Việc áp dụng đơn giá đất ở trung bình của các giá đất ở trên địa bàn phường HP làm cơ sở bồi thường, hỗ trợ cho các hộ xã viên là đúng quy định pháp luật.

Do các hộ xã viên tiếp tục khiếu nại, ngày 05/12/2016, Chủ tịch UBND tỉnh QN ban hành Quyết định số 4084/QĐ-UBND (giải quyết khiếu nại lần 2), nội dung: Không chấp nhận khiếu nại của 15 hộ xã viên; giữ nguyên Quyết định số 1811/QĐ-UBND ngày 27/6/2016 của Chủ tịch UBND thành phố HL.

Không đồng ý với các quyết định giải quyết khiếu nại nêu trên, 15 hộ xã viên đã làm đơn khởi kiện, đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh QN tuyên hủy toàn bộ Quyết định 4084/QĐ-UBND ngày 05/12/2016 của Chủ tịch UBND tỉnh QN và buộc Chủ tịch UBND tỉnh QN ban hành quyết định giải quyết khiếu nại chấp nhận yêu cầu khiếu nại của 15 hộ xã viên HTX nông nghiệp HP theo hướng: áp dụng giá đất ở trung bình tại khu vực thu hồi đất để bồi thường cho các hộ xã viên.

Bản án hành chính sơ thẩm số 11/2018/HC-ST ngày 03/5/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh QN đã quyết định: Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của những người khởi kiện, hủy toàn bộ Quyết định 4084/QĐ-UBND ngày 05/12/2016 của Chủ tịch UBND tỉnh QN về việc giải quyết khiếu nại của 15 hộ xã viên HTX nông nghiệp HP, do ông Nguyễn Văn B làm đại diện. Yêu cầu Chủ tịch UBND tỉnh QN chỉ đạo UBND thành phố HL phải tiến hành lập phương án bồi thường, hỗ trợ bổ sung cho 15 hộ xã viên HTX nông nghiệp HP có đất nông nghiệp bị thu hồi theo hướng: áp dụng giá đất ở trung bình tại khu vực thu hồi đất để bồi thường cho các hộ xã viên theo đúng quy định của pháp luật.

Sau xét xử sơ thẩm, ngày 11/5/2018, Đại diện theo ủy quyền của Người bị kiện (UBND tỉnh QN) kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm.

Bản án hành chính phúc thẩm số 140/2019/HC-PT ngày 09/7/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội, đã quyết định: Chấp nhận một phần kháng cáo của Người đại diện cho Người bị kiện, hủy Bản án hành chính sơ thẩm số 11/2018/HC-ST

ngày 03/5/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh QN, chuyển Hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh QN xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

10.6 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa ông Nguyễn Văn Cường với UBND huyện Hàm Thuận Nam do Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Ngày 12/4/2016, UBND huyện Hàm Thuận Nam ban hành Quyết định số 150/QĐ-UBND về việc thu hồi đất thực hiện dự án công trình kênh chuyển nước hồ Sông Móng về hồ Đu Đủ và hồ Tân Lập. Diện tích thực tế thu hồi của hộ ông Nguyễn Văn Cường là 29.458,8 m<sup>2</sup> nhưng trong quyết định thu hồi đất chỉ thể hiện diện tích 20.409 m<sup>2</sup>, loại đất BHK. Ngày 05/05/2016 UBND huyện Hàm Thuận Nam ban hành Quyết định số 644/QĐ-UBND bồi thường, hỗ trợ đối với hộ ông Nguyễn Văn Cường diện tích 20.409 m<sup>2</sup> với số tiền 1.294.753.400đ. Diện tích đất còn lại 9.049,8 m<sup>2</sup> UBND huyện không ra quyết định thu hồi đất và không bồi thường, hỗ trợ vì nằm trong quy hoạch rừng. Tại đơn khởi kiện ngày 22/11/2017 ông Cường yêu cầu tòa án giải quyết: buộc UBND huyện Hàm Thuận Nam ban hành bổ sung Quyết định thu hồi đất đối với diện tích 9.049,8 m<sup>2</sup>; hủy Quyết định bồi thường, hỗ trợ số 644/QĐ-UBND ngày 05/05/2016. Tại biên bản phiên tòa 05/06/2018, ông Cường bổ sung yêu cầu Tòa án buộc UBND huyện ban hành quyết định phê duyệt (bổ sung) kinh phí hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm, cụ thể thêm hệ số điều chỉnh giá đất là 1.33 lần; buộc UBND huyện ban hành bổ sung quyết định thu hồi đất; quyết định bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích 9.049,8 m<sup>2</sup> theo đúng quy định pháp luật. Bản án hành chính sơ thẩm số 10/2018/HC-ST ngày 05/06/2018 của TAND tỉnh Bình Thuận tuyên chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn Cường, buộc UBND huyện Hàm Thuận Nam ban hành Quyết định thu hồi đất đối với diện tích 9.049,8 m<sup>2</sup> và ban hành quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất 9.049,8 m<sup>2</sup>. Bác yêu cầu nhân thêm hệ số 1.33 trong việc tính toán khoản hỗ trợ, đào tạo chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm tại Quyết định bồi thường, hỗ trợ số 644/QĐ-UBND.

10.7 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa bà Võ Thị Hảo với UBND thành phố Phan Thiết do Tòa án nhân dân thành phố Phan Thiết giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Ngày 28/10/2004, UBND thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận ban hành quyết định thu hồi diện tích 1.585,9m<sup>2</sup> của hộ bà Võ Thị Hảo để thực hiện Dự án xây dựng công trình phát triển hạ tầng Khu dân cư Hùng Vương (giai đoạn 1). Gia đình bà Hảo đã bàn giao đất để làm đường đi vào Dự án này, riêng diện tích 363,4 m<sup>2</sup> đất do chưa đưa vào sử dụng nên gia đình bà tạm thời chưa giao nhưng cam kết khi Nhà nước sử dụng sẽ bàn giao và không có khiếu nại. Bà Hảo đã được Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thành phố Phan Thiết giải quyết tái định cư và nhận lô đất C2.95 tại Khu dân cư số 2 Đại lộ Hùng Vương. Vì là hộ ghép nên con trai bà Hảo là ông Nguyễn Hiếu Trọng cũng được xác định thuộc diện bức xúc về đất ở, nhà ở nên được xét mua lô đất tái định cư và ông Trọng đã bốc trúng lô C2.94 diện tích 100m<sup>2</sup> tại Khu dân cư số 2 Đại lộ Hùng Vương. Đến ngày 16/10/2018, Trung tâm phát triển quỹ đất tỉnh Bình Thuận có văn bản số 3987/PTQĐ-QLQĐ gửi cho bà Hảo với nội dung hộ gia đình bà chưa bàn giao hết số đất bị thu hồi nên trung tâm không có cơ sở để đề nghị giao đất tái định cư cho ông Trọng. Do đó, bà Hảo khởi kiện yêu cầu Tòa án buộc UBND thành phố Phan Thiết ban hành quyết định giao lô C2.94 diện tích 100m<sup>2</sup> tại Khu dân cư số 2 Đại lộ Hùng Vương cho gia đình bà. Bản án sơ thẩm số 30/2020/HC-ST ngày 12/11/2020 của TAND tỉnh Bình Thuận đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Hảo, tuyên bố hành vi không giao đất tái định cư cho ông Nguyễn Hiếu Trọng của UBND thành phố Phan Thiết là trái pháp luật và buộc UBND thành phố Phan Thiết ban hành quyết định giao lô đất tái định cư tại lô C2.94 diện tích 100m<sup>2</sup> Khu dân cư số 2 Đại lộ Hùng Vương cho ông Nguyễn Hiếu Trọng.

10.8 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa ông Nguyễn Tấn Lưu với UBND thành phố Cà Mau do Tòa án nhân dân tỉnh Cà Mau giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Diện tích 4.000 m<sup>2</sup> đất thuộc thửa 23, tờ bản đồ số 5 tại ấp Bà Điều, xã Lý Văn Lâm, thành phố Cà Mau, tỉnh Cà Mau đã được UBND thành phố Cà Mau cấp

GCNQSDĐ số A045820 ngày 12/3/1990 ông Lưu đã giao đất và GCNQSDĐ cho chi ruột là bà Nguyễn Ngọc Ánh quản lí. Tháng 2/2019, bà Ánh báo cho ông Lưu biết ông Lưu Phong Phú có hành vi lấn chiếm đất của ông. Qua tìm hiểu, ông Lưu phát hiện ngày 15/8/2003, UBND thành phố Cà Mau đã ban hành Quyết định thu hồi 2.666,2 m<sup>2</sup> trong tổng diện tích 4.000 m<sup>2</sup> đất mà ông được cấp GCNQSDĐ để giao cho 7 hộ gia đình sử dụng. Ông Lưu cho rằng ông chưa biết và chưa từng được thông báo hay nhận được quyết định thu hồi đất của cơ quan có thẩm quyền do đó ông khởi kiện đề nghị Tòa án hủy Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau. Người bị kiện là UBND thành phố Cà Mau cho rằng, vì ông Lưu không cung cấp được Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 mà ông khởi kiện nên UBND không có cơ sở rà soát để cung cấp cho Tòa án quyết định này. Tại bản án sơ thẩm số 09/2020/HC-ST ngày 31/7/2020 của TAND tỉnh Cà Mau đã tuyên bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Tấn Lưu về việc hủy yêu cầu Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau do người khởi kiện không cung cấp QĐHC bị khởi kiện. Sau đó, ông Lưu đã kháng cáo, Viện trưởng Viện cấp cao 3 kháng nghị phúc thẩm đối với bản án sơ thẩm. Ông Lưu cho biết Phòng Địa chính và Đô thị thành phố Cà Mau đã ghi vào trang 4 của GCNQSDĐ số A045820 ngày 12/3/1990 của ông Nguyễn Tấn Lưu nội dung “ngày 15/8/2003, căn cứ Quyết định của UBND thành phố Cà Mau thu hồi diện tích 2.666,2 m<sup>2</sup> giao cho 7 hộ quản lý sử dụng”.

10.9 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến HVHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai giữa bà Y Kian và UBND phường Trường Chinh do Tòa án nhân dân thành phố Kom Tum giải quyết.

Nội dung vụ việc như sau:

Ngày 17/9/1994, UBND tỉnh Kon Tum ban hành Quyết định số 774/QĐ-UBND về việc tạm giao quyền sử dụng đất cho hộ ông A Tham (là chồng bà Y Kian, hiện ông Tham đã chết) sử dụng 2.220 m<sup>2</sup> đất tại xứ đồng Sơ la, II, xã Đăk Bla, thị xã Kon Tum. Năm 1996, ông A Tham chuyển nhượng cho ông Bùi Xuân Phăng 838m<sup>2</sup> đất. Ngày 10/5/2007, UBND thị xã Kon Tum cấp GCNQSDĐ cho ông Phăng và bà Trần thị Diễm (vợ ông Phăng) với diện tích 924,5 m<sup>2</sup> thửa đất số 16, tờ bản đồ số 8A. Cho rằng ông Phăng đã lấn chiếm đất của gia đình mình nên bà Y Kian đã khiếu nại đến UBND TP Kon Tum, UBND TP Kon Tum đã yêu cầu ông Phăng trả lại đất nhưng khiếu nại của bà Y Kian không được chấp nhận. Năm 2015, bà Y Kian khởi kiện ông

Bùi Xuân Phăng yêu cầu hủy hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất giữa ông A Tham và ông Phăng. Tại Quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự số 03/2016/QĐST-DS ngày 22/01/2016, các bên đương sự thống nhất thỏa thuận nội dung ông Phăng phải trả lại 231,5 m<sup>2</sup> đất cho bà Y Kian. Ngày 16/9/2016, bà Y Kian được UBND thành phố Kon Tum cấp GCNQSDĐ cho diện tích này.

Ngày 10/3/2017, bà Y Kian nộp hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ tại UBND phường Trường Chinh đối với diện tích 1.295,5 m<sup>2</sup> đất còn lại. Ngày 18/12/2017, UBND phường Trường Chinh ban hành Công văn số 233/CV-UBND trả lời với nội dung vị trí đất mà gia đình Bà yêu cầu cấp GCNQSDĐ đang có tranh chấp giữa cá nhân bà với cộng đồng dân cư thôn Kon Tu 2, phường Trường Chinh. Theo đó, diện tích bà Y Kian yêu cầu cấp GCNQSDĐ có 01 ngôi nhà cấp 4 diện tích 29,4 m<sup>2</sup> và theo trình bày của các hộ dân sinh sống tại thôn Kon Tu 2 thì căn nhà này thuộc quyền quản lý của nhân dân thôn bởi vợ chồng ông Tống Trần Nam và bà Nguyễn Thị Thu Hà đã bán cho nhân dân thôn với số tiền 10.000.000 đồng để làm trường mẫu giáo (có “Giấy bán nhà” ngày 30/3/1999). UBND phường đã tổ chức buổi họp ngày 01/3/2016 và buổi làm việc ngày 08/5/2017 nhưng tranh chấp giữa các bên chưa giải quyết được.

Ngày 12/01/2018 bà Y Kian khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu TAND TP Kon Tum buộc UBND phường Trường Chinh phải thực hiện hành vi hành chính xác nhận vào hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ đối với diện tích 1.295,5 m<sup>2</sup> tại thôn Kon Tu 2, phường Trường Chinh, TP Kon Tum, tỉnh Kon Tum. Tại phiên sơ thẩm, bà Y Kian rút một phần yêu cầu, chỉ yêu cầu Tòa án buộc UBND phường Trường Chinh thực hiện hành vi hành chính xác nhận nguồn gốc đất đối với lô đất có diện tích 629,4m<sup>2</sup>.

10.10 Vụ tranh chấp hành chính liên quan đến HVHC không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất giữa ông Bùi Thanh H với UBND huyện Vân Đồn do Tòa án nhân dân huyện Vân Đồn xét xử sơ thẩm và Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ninh xét xử theo thủ tục phúc thẩm.

Nội dung vụ việc như sau:

Ngày 29/5/2014, hộ ông Bùi Thanh H nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất đối với thửa đất số 63, tờ bản đồ số 25, diện tích 425,4 m<sup>2</sup> tại khu A, thị trấn C, huyện Vân Đồn, tỉnh Quảng Ninh tại Trung tâm hành chính công của UBND huyện Vân Đồn.

Trong quá trình giải quyết, bà H1 yêu cầu dừng việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông H do có tranh chấp với thửa đất 431 m<sup>2</sup> mà gia đình ông H đang sử dụng. Ngày 7/8/2015, UBND huyện Vân Đồn ban hành quyết định số



2117/QĐ-UBND về việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ gia đình bà H1 với ông H. Quyết định không đồng ý với nội dung đơn của bà Đỗ Thị Thu H1 về việc tranh chấp và đòi quyền sử dụng đất.

Ngày 10/8/2015, Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất ban hành Công văn số 564/ĐKQSDĐ thông báo trả hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất cho hộ ông H. Ngày 1/10/2015, UBND huyện Vân Đồn có Công văn số 1424/UBND trả lời cho ông H về việc chưa cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông H với lý do bà H1 đang khiếu nại Quyết định số 2117/QĐ-UBND.

Ngày 04/10/2015, ông H có đơn khởi kiện đề nghị TAND huyện Vân Đồn về hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của UBND huyện Vân Đồn. Tại Bản án Hành chính sơ thẩm số 03/2015/HC-ST ngày 12/10/2015, TAND huyện Vân Đồn đã bác yêu cầu khởi kiện của ông H.

Ngày 19/10/2015, ông H kháng cáo đề nghị Tòa phúc thẩm hủy bản án sơ thẩm số 03/2015/HC-ST. Tại bản án hành chính phúc thẩm số 16/2016/HC-PT ngày 19/7/2016, TAND tỉnh Quảng Ninh chấp nhận kháng cáo của ông H, sửa bản án hành chính sơ thẩm: chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H, buộc UBND huyện Vân Đồn cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho gia đình ông H theo quy định pháp luật.

Ngày 15/7/2016, bà H1 có đơn khởi kiện yêu cầu TAND huyện Vân Đồn hủy Quyết định 2117/QĐ-UBND ngày 07/8/2015 của Chủ tịch UBND huyện về việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa hộ bà H1 với hộ ông H. Tuy nhiên, vì lý do sức khỏe và chưa tìm được người đại diện, bà H1 đã rút đơn khởi kiện. TAND huyện Vân Đồn đã ra quyết định đình chỉ vụ án số 01/2016/QĐST-HC. Trước khi xét xử phúc thẩm ngày 15/7/2016, bà H1 nộp đơn khởi kiện tại TAND tỉnh Quảng Ninh yêu cầu hủy Quyết định 2117/QĐ-UBND. Ngày 01/11/2016, TAND tỉnh Quảng Ninh trả lại đơn khởi kiện của bà, bà H1 đã khiếu nại thông báo trả lại đơn khởi kiện của TAND tỉnh Quảng Ninh. Ngày 14/2/2016, TAND tỉnh Quảng Ninh ban hành Quyết định 01/2016/QĐ-TA với nội dung chấp nhận khiếu nại của bà H1. Ngày 01/01/2017, TAND tỉnh Quảng Ninh đã có thông báo thụ lý số 05/2017/TLST-HC về việc khởi kiện yêu cầu hủy quyết định số 2117/QĐ-UBND ngày 07/08/2015 của Chủ tịch UBND huyện V. Tại Bản án số 02/2018/HC-ST ngày 24/01/2018, TAND tỉnh Quảng Ninh căn cứ vào quyết định của Bản án phúc thẩm số 16/2016/HC-PT của TAND tỉnh Quảng Ninh (chấp nhận đơn khởi kiện của ông H, buộc UBND huyện Vân Đồn cấp Giấy chứng

nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông H) để bán đơn khởi kiện của bà H1. Bà H1 đã kháng cáo

Ngày 3/10/2018, Chánh án TAND cấp cao tại Hà Nội ban hành Kháng nghị số 11/KH-HC đề nghị Ủy ban Thẩm phán TAND cấp cao tại Hà Nội xét xử theo hướng hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 16/216/HC-PT ngày 19/7/2016 của TAND tỉnh Quảng Ninh và Bản án sơ thẩm số 03/2015/HC-ST ngày 12/10/2015 của TAND huyện Vân Đồn; giao vụ án cho TAND tỉnh Quảng Ninh xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định pháp luật.

## Phụ lục 11

**PHIẾU KHẢO SÁT Ý KIẾN**

Phiếu khảo sát được thực hiện để phục vụ Luận án “*Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay*”. Mọi ý kiến đóng góp của ông/bà thực sự quý báu đối với việc thực hiện Luận án. Các thông tin trong Phiếu khảo sát này hoàn toàn được bảo mật và chỉ sử dụng vào mục đích nghiên cứu khoa học.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Ông/bà.

**NỘI DUNG KHẢO SÁT (Đánh dấu X hoặc tô đậm vào ô tròn được lựa chọn)**

STT	CÂU HỎI	PHƯƠNG ÁN TRẢ LỜI
<b>1</b>	<b>Độ tuổi của ông/bà</b>	
	Từ 18 tuổi đến 40 tuổi	<input type="radio"/>
	Từ 40 tuổi đến 60 tuổi	<input type="radio"/>
	Trên 60 tuổi	<input type="radio"/>
<b>2</b>	<b>Trình độ học vấn của ông/bà</b>	
	Trung học phổ thông	<input type="radio"/>
	Đại học, cao đẳng, trung cấp	<input type="radio"/>
	Sau đại học	<input type="radio"/>
<b>3</b>	<b>Ông/bà tham gia khảo sát này với tư cách</b>	
	Là người sử dụng đất	<input type="radio"/>
	Là người giải quyết khiếu kiện	<input type="radio"/>
	Là luật sư, trợ giúp pháp lý	<input type="radio"/>
	Là người quan tâm đến vụ việc	<input type="radio"/>
<b>4</b>	<b>Ông/bà sẽ ưu tiên lựa chọn phương thức nào để bảo vệ quyền lợi của mình khi xảy ra tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai</b>	
	Khiếu nại	<input type="radio"/>
	Khởi kiện tại tòa án	<input type="radio"/>
	Tổ cáo	<input type="radio"/>
	Kiến nghị, phản ánh	<input type="radio"/>
	Ý kiến khác	<input type="radio"/>
<b>5</b>	<b>Ông/bà đã từng tham gia giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính</b>	
	Đã tham gia	<input type="radio"/>
	Chưa bao giờ tham gia	<input type="radio"/>
<b>6</b>	<b>Theo Ông/bà tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai chủ yếu về nội</b>	

	<b>dụng nào sau đây</b>	
	về thu hồi đất; trưng dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; cưỡng chế thu hồi đất.	<input type="radio"/>
	về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất	<input type="radio"/>
	về cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất	<input type="radio"/>
	về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai	<input type="radio"/>
	về giải quyết tranh chấp đất đai, giải quyết khiếu nại về đất đai	<input type="radio"/>
<b>7</b>	<b>Theo ông/bà việc thực hiện đối thoại khi giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở địa phương ra sao</b>	
	Chưa hiệu quả	<input type="radio"/>
	Chưa được thực hiện đúng quy định pháp luật	<input type="radio"/>
	Hiệu quả, chất lượng	<input type="radio"/>
	Ý kiến khác	<input type="radio"/>
<b>8</b>	<b>Ông/bà thấy việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở địa phương ra sao</b>	
	Kém hiệu quả	<input type="radio"/>
	Bình thường	<input type="radio"/>
	Hiệu quả	<input type="radio"/>
	Ý kiến khác	<input type="radio"/>
<b>9</b>	<b>Ông/bà thấy khó khăn nhất khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính về đất đai là gì</b>	
	Thủ tục phức tạp	<input type="radio"/>
	Không có tài liệu để chứng minh	<input type="radio"/>
	Cơ quan quản lý hành chính về đất đai thiếu phối hợp với Tòa án	<input type="radio"/>
	Không hiểu biết pháp luật đất đai, pháp luật tố tụng hành chính	<input type="radio"/>
	Thái độ của cán bộ, công chức Tòa án không tốt	<input type="radio"/>
	Ý kiến khác	<input type="radio"/>
<b>10</b>	<b>Theo ông/bà, sự tham gia của luật sư, trợ giúp pháp lý trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục hành chính ra sao</b>	
	Rất ít tham gia và không hiệu quả	<input type="radio"/>
	Rất ít tham gia, nhưng có hiệu quả	<input type="radio"/>
	Thường xuyên tham gia nhưng không hiệu quả	<input type="radio"/>
	Thường xuyên tham gia và có hiệu quả	<input type="radio"/>
	Ý kiến khác	<input type="radio"/>

### KẾT QUẢ KHẢO SÁT

STT	CÂU HỎI	TỈ LỆ % PHƯƠNG ÁN TRẢ LỜI
<b>1</b>	<b>Độ tuổi của ông/bà</b>	
	Từ 18 tuổi đến 40 tuổi	54%
	Từ 40 tuổi đến 60 tuổi	38%
	Trên 60 tuổi	8%
<b>2</b>	<b>Trình độ học vấn của ông/bà</b>	
	Trung học phổ thông	32%
	Đại học, cao đẳng, trung cấp	62%
	Sau đại học	6%
<b>3</b>	<b>Ông/bà tham gia khảo sát này với tư cách</b>	
	Là người sử dụng đất	38%
	Là người giải quyết khiếu kiện	14%
	Là luật sư, trợ giúp pháp lý	20%
	Là người quan tâm đến vụ việc	28%
<b>4</b>	<b>Ông/bà sẽ ưu tiên lựa chọn phương thức nào để bảo vệ quyền lợi của mình khi xảy ra tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai</b>	
	Khiếu nại	64%
	Khởi kiện tại tòa án	10%
	Tổ cáo	14%
	Kiến nghị, phản ánh	11%
	Ý kiến khác	1%
<b>5</b>	<b>Ông/bà đã từng tham gia giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính</b>	
	Đã tham gia	36%
	Chưa bao giờ tham gia	64%
<b>6</b>	<b>Theo Ông/bà tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai chủ yếu về nội dung nào sau đây</b>	
	về thu hồi đất; trưng dụng đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất; cưỡng chế thu hồi đất.	30%
	về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất	20%
	về cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất	20%
	về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai	12%
	về giải quyết tranh chấp đất đai, giải quyết khiếu nại về đất đai	18%
<b>7</b>	<b>Theo ông/bà việc thực hiện đối thoại khi giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở địa phương ra sao</b>	
	Chưa hiệu quả	38%
	Chưa được thực hiện đúng quy định pháp luật	12%
	Hiệu quả, chất lượng	46%
	Ý kiến khác	4%
<b>8</b>	<b>Ông/bà thấy việc giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở địa phương ra sao</b>	

	Kém hiệu quả	10%
	Bình thường	36%
	Hiệu quả	52%
	Ý kiến khác	2%
<b>9</b>	<b>Ông/bà thấy khó khăn nhất khi thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính về đất đai là gì</b>	
	Thủ tục phức tạp	28%
	Không có tài liệu để chứng minh	18%
	Cơ quan quản lý hành chính về đất đai thiếu phối hợp với Tòa án	12%
	Không hiểu biết pháp luật đất đai, pháp luật tố tụng hành chính	32%
	Thái độ của cán bộ, công chức Tòa án không tốt	8%
	Ý kiến khác	2%
<b>10</b>	<b>Theo ông/bà, sự tham gia của luật sư, trợ giúp pháp lý trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai theo thủ tục hành chính ra sao</b>	
	Rất ít tham gia và không hiệu quả	16%
	Rất ít tham gia, nhưng có hiệu quả	32%
	Thường xuyên tham gia nhưng không hiệu quả	10%
	Thường xuyên tham gia và có hiệu quả	36%
	Ý kiến khác	6%