

# GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG CỦA QUẢN TÀI VIÊN TRONG GIẢI QUYẾT PHÁ SẢN DOANH NGHIỆP, HỢP TÁC XÃ

■ NGUYỄN THÁI TRƯỜNG \*

## 1. Quy định của pháp luật về giám sát hoạt động của quản tài viên trong quá trình giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã

Có thể hiểu, giám sát hoạt động của quản tài viên là việc các chủ thể có thẩm quyền theo dõi, xem xét, đánh giá, xử lý những hành vi vi phạm của quản tài viên trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình khi tham gia giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã trên cơ sở các quy định của pháp luật phá sản. Theo đó, nội dung cơ bản của pháp luật về giám sát hoạt động của quản tài viên bao gồm: Thẩm quyền giám sát, phạm vi giám sát, phương thức giám sát, nội dung giám sát.

### 1.1. Chủ thể có thẩm quyền giám sát hoạt động của quản tài viên

Quản tài viên chính thức tham gia vào thủ tục giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã sau khi Tòa án ra quyết định mở thủ tục phá sản và được thẩm phán chỉ định. Trong quá trình thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ của mình, quản tài viên chịu sự giám sát của các chủ thể có thẩm quyền.

Theo Điều 9 Luật Phá sản năm 2014, một trong những nhiệm vụ và quyền hạn của thẩm phán là giám sát hoạt động của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản. Đồng

thời, khoản 3 Điều 17 Luật Phá sản năm 2014 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thi hành án dân sự là giám sát hoạt động của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản khi thực hiện thanh lý tài sản của doanh nghiệp, hợp tác xã phá sản; yêu cầu quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản báo cáo việc



thanh lý tài sản.

Như vậy, có thể thấy, quyền giám sát hoạt động của quản tài viên được thực hiện thông qua hai chủ thể, đó là: Thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự. Mỗi chủ thể được pháp luật phá sản quy định các nhiệm vụ, quyền hạn trong việc giám sát hoạt động của quản tài viên, nhằm bảo đảm cho quản tài viên thực hiện đúng trách nhiệm, đạt hiệu quả tốt nhất trong quá trình giải quyết phá sản.

\* Khoa Kinh tế - Luật, Đại học Thương mại

### **1.2. Phạm vi giám sát hoạt động của quản tài viên**

Luật Phá sản năm 2014 quy định: Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày ra quyết định mở thủ tục phá sản, thẩm phán có trách nhiệm chỉ định quản tài viên hoặc doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản (khoản 1 Điều 45) và thẩm phán có quyền giám sát hoạt động của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản (Điều 9). Theo đó, có thể thấy, kể từ thời điểm quản tài viên tham gia tiến hành giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã, thì thẩm phán có quyền giám sát tất cả hoạt động của quản tài viên trong suốt quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Theo khoản 3 Điều 17 Luật Phá sản năm 2014, thì phạm vi giám sát quản tài viên của cơ quan thi hành án được giới hạn trong hoạt động thanh lý tài sản, chứ không phải giám sát tất cả hoạt động của quản tài viên như thẩm phán.

Việc xác định phạm vi giám sát có sự khác nhau giữa thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự dựa trên cơ sở đặc thù về chức năng, nhiệm vụ cũng như tầm quan trọng của chủ thể giám sát trong quá trình giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã. Tuy nhiên, có thể nhận thấy, Luật Phá sản năm 2014 có sự chông chéo về thẩm quyền giám sát đối với phạm vi giám sát. Bởi lẽ, theo quy định, thì thẩm phán có quyền giám sát quản tài viên trong tất cả các hoạt động kể từ khi mở thủ tục phá sản, tức là bao gồm cả hoạt động thanh lý tài sản và cơ quan thi hành án cũng có thẩm quyền giám sát quản tài viên trong hoạt động thanh lý tài sản. Điều đáng quan tâm ở đây là, cùng một hoạt động thanh lý tài sản có sự tham gia giám sát của cả hai chủ thể nhưng pháp luật phá sản lại chưa có sự phân

định rõ ràng chức năng giám sát trong trường hợp này. Điều này sẽ dẫn đến sự lúng túng, khó khăn khi thực hiện quyền giám sát trên thực tế, ảnh hưởng đến hiệu quả của công việc giám sát nói riêng và việc giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã nói chung.

### **1.3. Phương thức giám sát hoạt động của quản tài viên**

Để hoạt động giám sát quản tài viên mang lại hiệu quả cao, pháp luật phá sản cần có những quy định cụ thể và đầy đủ về các phương thức giám sát. Theo quy định của Luật Phá sản năm 2014, quản tài viên có nghĩa vụ báo cáo việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo yêu cầu của thẩm phán, cơ quan thi hành án dân sự; chịu trách nhiệm trước thẩm phán, cơ quan thi hành án dân sự và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình (khoản 6 Điều 16) và cơ quan thi hành án dân sự có quyền yêu cầu quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản báo cáo việc thanh lý tài sản (khoản 3 Điều 17).

Theo đó, có thể thấy, thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự thực hiện việc giám sát thông qua quyền yêu cầu quản tài viên báo cáo và trách nhiệm báo cáo của quản tài viên. Tuy nhiên, Luật Phá sản năm 2014 và các văn bản hướng dẫn hiện nay liên quan đến hoạt động giám sát quản tài viên như: Nghị định số 22/2015/NĐ-CP ngày 16/02/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Phá sản về quản tài viên và hành nghề quản lý, thanh lý tài sản (Nghị định số 22/2015/NĐ-CP), Thông tư số 01/2015/TT-CA ngày 08/10/2015 của Tòa án nhân dân tối cao quy định về quy chế làm việc của các tổ thẩm phán trong quá trình giải quyết vụ việc phá sản (Thông tư số 01/2015/TT-CA)

hay Thông tư liên tịch số 07/2018/TTLT-BTP-VKSNDTC-TANDTC ngày 12/6/2018 của Bộ Tư pháp, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao quy định việc phối hợp trong thi hành quyết định của Tòa án giải quyết phá sản (Thông tư liên tịch số 07/2018/TTLT-BTP-VKSNDTC-TANDTC)... chỉ quy định những trường hợp quản tài viên phải thực hiện trách nhiệm báo cáo chứ không quy định trường hợp nào thì thẩm phán, cơ quan thi hành án dân sự được phép yêu cầu quản tài viên báo cáo về hoạt động của mình. Như vậy, liệu có thể hiểu rằng, thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự có quyền yêu cầu quản tài viên báo cáo bất cứ khi nào thấy cần thiết hay không?

Hơn nữa, pháp luật phá sản mới chỉ quy định chung chung về các trường hợp quản tài viên phải báo cáo, nhưng không xác định rõ về thời hạn báo cáo là bao lâu, điều này ít nhiều gây khó khăn trong thực tiễn quá trình giám sát nghĩa vụ báo cáo của quản tài viên. Về vấn đề này, khoản 3 Điều 10 Thông tư số 01/2015/TT-CA chỉ quy định đối với trường hợp báo cáo định kỳ và báo cáo theo yêu cầu trong trường hợp cần thiết, còn các trường hợp báo cáo khác thì pháp luật phá sản vẫn chưa có quy định về thời hạn báo cáo.

Như vậy, thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự thực hiện quyền giám sát của mình thông qua hoạt động báo cáo của quản tài viên. Có nghĩa là, hiệu quả của công việc giám sát phụ thuộc phần lớn vào ý thức thực hiện và sự nghiêm túc, trung thực trong báo cáo do quản tài viên xác lập. Liệu các chủ thể giám sát chỉ dựa trên phương thức kiểm soát thông qua báo cáo từ phía quản tài viên có mang lại hiệu quả cao trong hoạt động giám sát? Thiết nghĩ, pháp luật phá sản nên bổ sung một số phương

thức giám sát khác trong hoạt động giám sát quản tài viên thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

#### ***1.4. Nội dung giám sát hoạt động của quản tài viên***

Hoạt động giám sát quản tài viên của thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự được thực hiện thông qua các nội dung cụ thể như: Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của quản tài viên và xử lý những hành vi vi phạm của quản tài viên trong quá trình giám sát.

- Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của quản tài viên: Thẩm phán có quyền giám sát tất cả hoạt động của quản tài viên kể từ khi quản tài viên chính thức tham gia vào quá trình giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã. Có nghĩa là, trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của pháp luật phá sản, quản tài viên đều chịu sự giám sát của thẩm phán. Đối với quyền giám sát của cơ quan thi hành án dân sự, Điều 17 Nghị định số 22/2015/NĐ-CP quy định trách nhiệm báo cáo của quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản đối với chấp hành viên trong các trường hợp: Việc lựa chọn tổ chức thẩm định giá, tổ chức bán đấu giá tài sản để ký hợp đồng định giá tài sản, ký hợp đồng bán đấu giá tài sản; việc thay đổi tổ chức thẩm định giá, tổ chức bán đấu giá tài sản; không lựa chọn được tổ chức thẩm định giá, tổ chức bán đấu giá tài sản; bán đấu giá tài sản không thành.

Nội dung giám sát của chấp hành viên đối với quản tài viên được quy định cụ thể tại khoản 2 Điều 11 Thông tư liên tịch số 07/2018/TTLT-BTP-VKSNDTC-TANDTC.

- Xử lý hành vi vi phạm của quản tài viên: Trong quá trình giám sát hoạt động của quản tài

viên, thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự trên cơ sở thẩm quyền của mình có thể xử lý những hành vi vi phạm của quản tài viên theo quy định của pháp luật phá sản. Theo quy định tại Điều 46 Luật Phá sản năm 2014, thẩm phán có quyền quyết định thay đổi quản tài viên trong các trường hợp: Quản tài viên vi phạm nghĩa vụ của mình, có căn cứ chứng minh quản tài viên không khách quan trong khi thực hiện nhiệm vụ, trường hợp bất khả kháng mà quản tài viên không thực hiện được nhiệm vụ. Đồng thời, theo khoản 4 Điều 10 Thông tư số 01/2015/TT-CA, thẩm phán có quyền áp dụng biện pháp xử phạt hành chính theo quy định của pháp luật đối với quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản có hành vi vi phạm pháp luật theo quy định tại khoản 2 Điều 129 Luật Phá sản và Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Đối với thẩm quyền xử lý của cơ quan thi hành án dân sự trong quá trình giám sát hoạt động của quản tài viên, khoản 3 Điều 11 Thông tư liên tịch 07/2018/TTLT-BTP-VKSNDTC-TANDTC quy định: Trường hợp chấp hành viên phát hiện quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản có hành vi vi phạm quy định của pháp luật dẫn đến không khách quan trong quá trình thanh lý tài sản thì chấp hành viên có văn bản yêu cầu quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản thực hiện đúng quy định hoặc có văn bản đề xuất Tòa án thay đổi quản tài viên, doanh nghiệp quản lý, thanh lý tài sản theo quy định tại khoản 4 Điều 17 Luật Phá sản. Trường hợp

hành vi vi phạm quy định về pháp luật về phá sản, pháp luật về định giá tài sản dẫn đến sai lệch kết quả định giá tài sản thì thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 17 Nghị định số 22/2015/NĐ-CP.

Việc Luật Phá sản và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định quyền xử lý của thẩm phán, chấp hành viên thi hành án dân sự đối với những hành vi vi phạm của quản tài viên là cần thiết để tạo ra sự răn đe nhất định, bảo đảm quản tài viên phải thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình một cách cẩn trọng và trách nhiệm. Tuy nhiên,



*Ảnh sưu tầm*

pháp luật phá sản chỉ quy định trách nhiệm của quản tài viên khi xảy ra những vi phạm trong quá trình hoạt động, còn đối với trách nhiệm của chính các chủ thể giám sát, là thẩm phán, chấp hành viên khi để xảy ra vi phạm của quản tài viên trong quá trình giám sát, thì pháp luật chưa đề cập đến. Để quản tài viên thực hiện đúng và nghiêm chỉnh các nhiệm vụ của mình, cần có sự giám sát và xử lý vi phạm, thì đương nhiên, để hoạt động giám sát có hiệu quả cao cũng cần phải có quy định về trách nhiệm của chủ thể

giám sát khi thực hiện không tốt công việc giám sát của mình. Thẩm phán, chấp hành viên là người có quyền giám sát quản tài viên và nếu để cho quản tài viên có hành vi vi phạm, thì một phần lỗi và trách nhiệm thuộc về người giám sát. Bởi vậy, việc pháp luật phá sản bỏ qua trách nhiệm của các chủ thể giám sát trong hoạt động giám sát là một thiếu sót và có thể ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả của việc giám sát nói riêng và hiệu quả giải quyết vụ việc phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã nói chung.

## **2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật phá sản về giám sát hoạt động của quản tài viên trong quá trình giải quyết phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã**

*Thứ nhất, pháp luật phá sản cần có sự phân định rõ ràng về thẩm quyền giám sát của thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự*

Việc Luật Phá sản năm 2014 quy định chồng chéo về thẩm quyền giám sát quản tài viên giữa thẩm phán và cơ quan thi hành án dân sự trong hoạt động thanh lý tài sản sẽ gây ra không ít khó khăn khi thực hiện hoạt động giám sát trên thực tiễn. Trong nhiệm vụ quản lý tài sản, quản tài viên phải chịu sự giám sát của cả chấp hành viên thi hành án dân sự và thẩm phán, vậy quản tài viên phải thực hiện nghĩa vụ báo cáo như thế nào cho phù hợp với yêu cầu của những người giám sát và khi xảy ra sai sót thì chủ thể giám sát nào sẽ chịu trách nhiệm chính? Vì vậy, Luật Phá sản năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành cần sửa đổi, bổ sung các quy định để phân định rõ ràng thẩm quyền giám sát của thẩm phán và chấp hành viên thi hành án dân sự trong hoạt động thanh lý tài sản của quản tài viên, tránh sự chồng chéo về thẩm quyền gây ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả giải quyết phá sản.

*Thứ hai, pháp luật phá sản cần bổ sung các quy định cụ thể về trường hợp thẩm phán, cơ quan thi hành án được phép yêu cầu quản tài viên báo cáo*

Như đã phân tích ở trên, việc Luật Phá sản năm 2014 và các văn bản hướng dẫn chỉ quy định chung chung về quyền yêu cầu quản tài viên phải thực hiện nghĩa vụ báo cáo của thẩm phán, chấp hành viên mà không xác định rõ quyền yêu cầu này được thực hiện trong những trường hợp nào sẽ phần nào gây khó khăn cho quản tài viên trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình. Bởi lẽ, theo quy định của Thông tư số 01/2015/TT-CA, thì thẩm phán có quyền yêu cầu quản tài viên báo cáo trong “những trường hợp cần thiết” là rất khó xác định, vì thực chất mức độ cần thiết ở đây nhiều khi phụ thuộc vào quan điểm của thẩm phán và chấp hành viên và khi xảy ra tình trạng cả thẩm phán và chấp hành viên cùng thực hiện quyền yêu cầu báo cáo nhiều lần thì sẽ gây khó khăn và áp lực cho quản tài viên trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Vì vậy, pháp luật phá sản cần bổ sung cụ thể những trường hợp thẩm phán, chấp hành viên được phép yêu cầu quản tài viên báo cáo hoặc làm rõ “những trường hợp cần thiết” trong quy định hiện hành.

*Thứ ba, pháp luật phá sản cần bổ sung quy định về xác định thời hạn báo cáo của quản tài viên trong một số trường hợp cụ thể*

Luật Phá sản năm 2014 và các văn bản hướng dẫn đã quy định khá cụ thể về trách nhiệm báo cáo của quản tài viên đối với thẩm phán, cơ quan thi hành án dân sự nhưng lại không giải quyết triệt để khi xác định thời hạn thực hiện nghĩa vụ báo cáo này. Thông tư số

01/2015/TT-CA đã quy định về thời hạn quản tài viên phải báo cáo thẩm phán, nhưng chỉ là đối với việc báo cáo định kỳ và báo cáo theo yêu cầu của thẩm phán; còn các trường hợp báo cáo khác đối với thẩm phán và cả chấp hành viên thi hành án dân sự, thì chưa có quy định xác định rõ thời hạn. Vậy trong những trường hợp đó, quản tài viên sẽ báo cáo với thời hạn như thế nào hay sẽ theo quyết định tùy nghi của chủ thể giám sát?

Để các quy định của pháp luật phá sản được đồng bộ và hoàn thiện, Luật Phá sản và các văn bản hướng dẫn cần bổ sung quy định về thời hạn thực hiện nghĩa vụ báo cáo của quản tài viên trong những trường hợp còn lại, có thể xác định theo quy định về thời hạn báo cáo theo yêu cầu của thẩm phán tại Thông tư 01/2015/TT-CA là 03 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được yêu cầu báo cáo. Quy định này khá hợp lý cho nghĩa vụ báo cáo và bảo đảm sự thống nhất giữa các văn bản pháp luật khác.

*Thứ tư, pháp luật phá sản cần bổ sung phương thức giám sát hoạt động của quản tài viên*

Có thể thấy, việc giám sát hoạt động của quản tài viên được thực hiện thông qua hành vi báo cáo của chủ thể này và quyền yêu cầu báo cáo của các chủ thể giám sát là thẩm phán, chấp hành viên thi hành án dân sự. Có nghĩa là, hiệu quả của hoạt động giám sát phụ thuộc chủ yếu vào ý thức trách nhiệm cũng như sự trung thực của quản tài viên trong báo cáo của mình. Dĩ nhiên, trong trường hợp quản tài viên cố tình gian dối hoặc không có ý thức trách nhiệm trong hoạt động báo cáo thì sẽ chịu các hình thức xử lý theo quy định của pháp luật. Tuy vậy, để phòng ngừa những

hành vi tiêu cực có thể xảy ra, tác giả cho rằng, Luật Phá sản nên bổ sung phương thức giám sát khác để bảo đảm sự chủ động và khách quan hơn trong quá trình giám sát của chủ thể giám sát, ví dụ như thay vì chờ đợi báo cáo, thẩm phán, chấp hành viên có thể thực hiện phương thức kiểm tra, thanh tra trực tiếp công việc của quản tài viên.

*Thứ năm, pháp luật phá sản cần bổ sung quy định xác định trách nhiệm của thẩm phán, chấp hành viên thi hành án dân sự trong hoạt động giám sát quản tài viên*

Luật Phá sản năm 2014 cùng các văn bản hướng dẫn đã quy định khá cụ thể về việc trách nhiệm pháp lý của quản tài viên khi có những hành vi vi phạm trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, thẩm phán và chấp hành viên thi hành án dân sự có quyền xử lý những vi phạm đó. Tuy nhiên, pháp luật lại chưa đề cập đến trách nhiệm của thẩm phán và chấp hành viên trong hoạt động giám sát quản tài viên. Rõ ràng, nếu quản tài viên vi phạm, một phần lỗi thuộc về hoạt động giám sát chưa sát sao, cẩn thận, do đó chủ thể giám sát cũng phải chịu một phần trách nhiệm. Việc quy định trách nhiệm sẽ tạo ra sự răn đe nhất định, giúp cho các chủ thể khi thực hiện nhiệm vụ của mình phải thực sự cẩn thận, tránh những sai sót ảnh hưởng đến quyền lợi bản thân và hiệu quả công việc chung. Vì vậy, pháp luật phá sản cần bổ sung quy định xác định trách nhiệm của thẩm phán, chấp hành viên thi hành án dân sự trong hoạt động giám sát của quản tài viên theo hướng quy định các trường hợp xử lý, hình thức xử lý trách nhiệm của thẩm phán, chấp hành viên trước Tòa án, cơ quan thi hành án dân sự về hoạt động giám sát của mình □