

GIẢI PHÁP NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG KIỂM SÁT VIỆC GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH, KINH DOANH THƯƠNG MẠI, LAO ĐỘNG NHẪM HẠN CHẾ BẢN ÁN, QUYẾT ĐỊNH BỊ TÒA ÁN CẤP TRÊN SỬA, HỦY

ĐẶNG ĐÌNH VANG *

Từ khóa: Kiểm sát việc giải quyết án hành chính, kinh doanh thương mại, lao động.

*Nhận bài : 13/9/2022.
Biên tập xong : 14/9/2022.
Duyệt bài : 14/9/2022.*

1. Nhận diện một số dạng vi phạm thường gặp khi kiểm sát việc giải quyết án hành chính, kinh doanh thương mại, lao động

Quảng Ninh là tỉnh biên giới phía Đông Bắc của Tổ quốc, là một trong 03 cực phát triển kinh tế phía Bắc, có vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên rất thuận lợi cho việc phát triển kinh tế - xã hội. Trong những năm gần đây, Quảng Ninh đã triển khai thực hiện rất nhiều dự án lớn phục vụ

“ Nhận thức được tầm quan trọng của công tác kiểm sát việc giải quyết án hành chính, kinh doanh thương mại, lao động, Ban cán sự Đảng, lãnh đạo Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Quảng Ninh đã tập trung chỉ đạo, thực hiện đồng bộ, hiệu quả nhiều giải pháp và đạt được những kết quả nổi bật trong thực hiện khâu công tác này những năm qua. ”

phát triển kinh tế - xã hội như xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông; xây dựng, mở rộng khu công nghiệp, khu đô thị...; liên quan đến công tác thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng; liên quan đến quyền lợi của người bị thu hồi đất... Do đó, phát sinh rất nhiều khiếu kiện hành chính cũng như tranh chấp liên quan đến đất đai. Từ 01/12/2017 đến 30/11/2021, Viện kiểm sát

** Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Quảng Ninh.*

nhân dân (VKSND) hai cấp tỉnh Quảng Ninh thụ lý giải quyết 1.321 vụ; trong đó, các khởi kiện, tranh chấp về đất đai chiếm hơn 95% các vụ án về hành chính, kinh doanh thương mại (KDTM), lao động với số lượng án hành chính, KDTM ngày càng tăng, đã tạo áp lực lớn cho các cơ quan tư pháp, trong đó có Viện kiểm sát.

Tuy nhiên, do thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp nên các bản án, quyết định của Tòa án hai cấp tỉnh Quảng Ninh bị Tòa án cấp phúc thẩm sửa, hủy rất thấp, trong số án bị cấp trên sửa hủy phần lớn do Viện kiểm sát chủ động phát hiện và kháng nghị; trong kỳ, VKSND tỉnh Quảng Ninh đã kiểm sát giải quyết tổng số 1.093 vụ/1.321 vụ; trong đó, Viện kiểm sát ban hành 22 kháng nghị phúc thẩm; Tòa án cấp phúc thẩm xử hủy án sơ thẩm 13 vụ (có 09 vụ án KDTM cấp huyện, 13 vụ đều do kháng nghị của Viện kiểm sát), sửa án sơ thẩm 28 vụ (24 vụ KDTM cấp huyện, trong đó có 02 vụ Viện kiểm sát kháng nghị). Đồng thời, qua thực tiễn kiểm sát đã rút ra một số dạng vi phạm phổ biến như sau:

- Vi phạm về tố tụng:

+ Trong việc xác định thời hiệu khởi kiện theo khoản 1 và điểm a khoản 2 Điều 116 Luật tố tụng hành chính: Vụ ông Phạm Văn H khởi kiện Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố B, tỉnh Q yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cấp cho bà V (vợ cũ của ông H - được chia tài sản khi ly hôn), tài liệu thể hiện ông H đã biết bà V được

cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ năm 2005, đến năm 2017, ông H mới khởi kiện, nhưng Tòa án không đánh giá về thời hiệu khởi kiện, xử chấp nhận đơn khởi kiện của ông H, hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp cho bà V là không đúng. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Q đã kháng nghị, Tòa án nhân dân (TAND) cấp cao xét xử, chấp nhận kháng nghị của Viện kiểm sát, hủy án sơ thẩm, đình chỉ giải quyết vụ án do hết thời hiệu khởi kiện.

+ Trong việc xác định thẩm quyền giải quyết vụ án theo quy định tại Điều 31, 32 Luật tố tụng hành chính và khoản 5 Điều 1 Nghị quyết số 104/QH13 ngày 25/11/2015 về việc thi hành Luật tố tụng hành chính: Vụ Trần Văn M khởi kiện yêu cầu UBND thành phố C, tỉnh Q về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Năm 2014, TAND thành phố C thụ lý vụ án hành chính theo quy định của Luật tố tụng hành chính (TTHC) năm 2010 và ngày 22/12/2017 xét xử sơ thẩm. Sau đó, người khởi kiện kháng cáo. Bản án phúc thẩm số 04 ngày 17/5/2018 của TAND tỉnh Q đã tuyên hủy án sơ thẩm. Ngày 04/7/2018, TAND thành phố C thụ lý lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm và xét xử vụ án ngày 05/11/2018 mà không chuyển vụ án về cấp tỉnh là vi phạm thẩm quyền giải quyết vụ án theo quy định tại Điều 31, 32 Luật TTHC và khoản 5 Điều 1 Nghị quyết số 104/QH13 ngày 25/11/2015 về việc thi hành Luật TTHC. Bản án phúc thẩm số 03 ngày 30/10/2019 của TAND tỉnh Q đã tuyên hủy án sơ thẩm và giữ hồ

sơ vụ án để xét xử theo thủ tục sơ thẩm.

+ Trong việc xác định tư cách tham gia tố tụng, không đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng trong vụ án kinh doanh thương mại, vi phạm quy định tại khoản 4 Điều 68 Bộ luật Tố tụng dân sự, như: Vụ kiện tranh chấp hợp đồng tín dụng giữa Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Công ty cổ phần thương mại T do ông Nguyễn Hùng V làm giám đốc (người đại diện theo pháp luật); đồng thời, ông V cùng vợ là người thế chấp tài sản là quyền sử dụng đất đứng tên vợ chồng để đảm bảo cho khoản vay theo hợp đồng tín dụng, nhưng cấp sơ thẩm không đưa ông V tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là vi phạm tố tụng, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông V. Viện kiểm sát nhân dân thị xã Đ, tỉnh Q đã ban hành kháng nghị và được TAND tỉnh Q chấp nhận...

+ *Xác định sai tư cách tham gia tố tụng*, điển hình như vụ kiện tranh chấp hợp đồng xây dựng giữa Công ty cổ phần xây dựng số 2 và Ngân hàng cổ phần Ngoại thương Việt Nam (VCB) - người đại diện theo ủy quyền là giám đốc VCB tỉnh Q. Như vậy, VCB tỉnh Q chỉ là chi nhánh hoạt động theo ủy quyền và trực thuộc pháp nhân VCB nên không có tư cách pháp nhân theo Điều 74, 83 Bộ luật Dân sự năm 2015, nhưng Tòa án cấp sơ thẩm lại xác định VCB tỉnh Q là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là không đúng. Cấp phúc thẩm đã sửa án, theo đó không xác định VCB tỉnh Q là

người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.

+ Xác định không đúng quan hệ pháp luật tranh chấp, điển hình như vụ tranh chấp yêu cầu thanh toán tiền vay giữa Ngân hàng thương mại cổ phần Việt Nam Thịnh Vượng với Công ty trách nhiệm hữu hạn Ánh Dương 9, theo đơn khởi kiện nguyên đơn yêu cầu bị đơn phải trả toàn bộ khoản vay còn nợ ngân hàng nhưng Tòa án cấp sơ thẩm xác định quan hệ pháp luật tranh chấp là “tranh chấp hợp đồng dịch vụ” là không chính xác.

- *Vi phạm về nội dung:*

+ Không xem xét tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện theo khoản 1 Điều 6 Luật TTHC, ví dụ: Ông Nguyễn Anh D khởi kiện yêu cầu TAND hủy quyết định hành chính của UBND huyện C và yêu cầu bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính gây ra. Trong vụ án này, ông D yêu cầu hủy Thông báo số 56 ngày 21/8/2009 tạm dừng triển khai dự án nuôi trồng thủy sản và Quyết định số 49 ngày 27/02/2010 của UBND huyện C có nội dung: Hủy Quyết định số 247 ngày 17/6/2009, cho ông D thuê 14,7 ha đất mặt nước bãi triều để nuôi trồng thủy sản trong thời hạn 10 năm. Ngày 30/6/2016, UBND huyện C đã ban hành Quyết định số 320 với nội dung hủy bỏ Quyết định số 49 ngày 27/02/2010. Tòa án nhân dân huyện C nhận định: Quyết định số 49 ngày 27/02/2010 không còn tồn

tại nên bác yêu cầu khởi kiện, đồng thời không xem xét đánh giá Thông báo số 56 là quyết định hành chính có liên quan đến toàn bộ nội dung khởi kiện. Cũng trong vụ án này, ông D yêu cầu bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính gây ra trên cơ sở đã cung cấp các tài liệu, chứng cứ chứng minh cho yêu cầu này song không được Tòa cấp sơ thẩm giải quyết, mà đề cập trong bản án “Tách yêu cầu bồi thường thiệt hại để giải quyết bằng vụ án khác khi có yêu cầu” là không đúng quy định tại khoản 1 Điều 7 Luật TTHC. Tòa án nhân dân tỉnh Q đã hủy bản án trên và giữ lại để giải quyết theo thủ tục sơ thẩm.

- *Vi phạm trong việc đánh giá chứng cứ:* Trong vụ án hành chính yêu cầu hủy quyết định hành chính giữa người khởi kiện là vợ chồng ông Dương Văn B, bà Dương Thị L và UBND thị xã P, tỉnh Q, Tòa án không xem xét, đánh giá việc một người con chung của ông B, bà L nhưng không phải là người có quyền và nghĩa vụ sử dụng đất, không phải là chủ thể có quyền tranh chấp đất đai nên không có quyền cản trở ông B, bà L thực hiện các quyền của người sử dụng đất, trong đó có quyền tặng cho quyền sử dụng đất, việc căn cứ vào thư khiếu nại của chị T xác định thửa đất có tranh chấp để không thực hiện việc thủ tục tặng cho, tách thửa cho ông B, bà L của UBND thị xã P là không đúng với quy định tại khoản 24 Điều 3 Luật đất đai năm 2013. Bản án sơ thẩm của TAND tỉnh Q đã nhận định thửa đất có tranh chấp, nên tuyên bác yêu cầu

khởi kiện của ông B, bà L. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Q đã ban hành kháng nghị và được Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội chấp nhận toàn bộ kháng nghị, tuyên xử chấp nhận toàn bộ yêu cầu của người khởi kiện.

- *Vi phạm do không buộc đương sự trong vụ án kinh doanh thương mại phải chịu nghĩa vụ chậm trả khi thi hành án* theo quy định tại Điều 13 Nghị quyết số 01/2019 ngày 11/01/2019 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao hướng dẫn áp dụng một số quy định của pháp luật về lãi, lãi suất, phạt vi phạm (Nghị quyết số 01/2019), điển hình như: Bản án KDTM sơ thẩm số 01 ngày 20/02/2020 của TAND thành phố Đ quyết định buộc bị đơn phải hoàn trả cho nguyên đơn số tiền chi phí thẩm định tại chỗ, nhưng không buộc bị đơn phải chịu lãi suất chậm trả đối với khoản tiền này theo mức lãi suất quy định tại các điều 357, 468 Bộ luật Dân sự là không đúng với quy định tại điểm b khoản 1 Điều 13 Nghị quyết số 01/2019.

2. Một số giải pháp nâng cao chất lượng kiểm sát việc giải quyết án hành chính, kinh doanh thương mại, lao động nhằm hạn chế bản án, quyết định bị Tòa án cấp trên sửa, hủy

Xác định tính chất phức tạp, quy mô ngày càng tăng và tầm quan trọng của công tác kiểm sát việc giải quyết án hành chính, KDTM, lao động, ngay từ năm 2018, Ban cán sự Đảng, lãnh đạo VKSND tỉnh Quảng Ninh đã tập trung chỉ đạo công tác này với

các giải pháp cụ thể, đó là:

Thứ nhất, Ban cán sự Đảng VKSND tỉnh Quảng Ninh ban hành Nghị quyết số 86 ngày 10/10/2018 về công tác kiểm sát việc giải quyết án dân sự, hành chính với quan điểm chỉ đạo: “Công tác kiểm sát án hành chính, dân sự là nhiệm vụ trọng tâm, khâu đột phá; nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc dân sự phải gắn liền với công tác đổi mới cán bộ”, với mục tiêu chủ yếu là tạo sự chuyển biến cơ bản về công tác dân sự, hành chính, đảm bảo mọi vi phạm của Tòa án đều được phát hiện để thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị, kháng nghị. Từ đó, Ban cán sự Đảng, lãnh đạo VKSND tỉnh Quảng Ninh đã triển khai đồng bộ nhiều biện pháp có hiệu quả như: Tăng cường bố trí đủ cán bộ, Kiểm sát viên giỏi nghiệp vụ, tâm huyết làm công tác kiểm sát việc giải quyết án hành chính, KDTM, lao động; tăng cường đào tạo tại chỗ; có chế độ ưu tiên về tổ chức cán bộ, đề bạt, khen thưởng, luân chuyển đối với cán bộ làm công tác này...

Thứ hai, nhận thức rõ công tác kiểm sát việc giải quyết án hành chính, KDTM có liên quan rất nhiều đến công tác quản lý nhà nước ở địa phương, để thực hiện có hiệu quả chức năng, nhiệm vụ, cần phải có sự phối hợp chặt chẽ với cấp ủy, chính quyền, do đó, ngày 09/02/2018, Ban cán sự Đảng VKSND tỉnh Quảng Ninh đã ký Quy chế phối hợp với Ban cán sự Đảng UBND tỉnh để thực hiện công tác phối hợp trên nhiều lĩnh vực, trong đó có công tác dân sự, hành

chính. Theo Quy chế này, Viện kiểm sát hai cấp có trách nhiệm phối hợp, tham mưu cho cấp ủy, chính quyền trước khi ban hành các quyết định hành chính hoặc trong quá trình xác minh, giải quyết các vụ tranh chấp, khiếu nại phức tạp, kéo dài của nhân dân đối với các quyết định hành chính hoặc các vụ án hành chính..., nhằm đảm bảo cho việc ban hành quyết định hoặc việc giải quyết các vụ, việc đúng quy định pháp luật, đảm bảo quyền lợi chính đáng của nhân dân, giảm thiểu các khiếu kiện kéo dài... Trong kỳ, Viện kiểm sát hai cấp đã tham mưu cho cấp ủy, chính quyền địa phương giải quyết hơn 500 vụ, việc. Riêng VKSND tỉnh đã cử lãnh đạo và Kiểm sát viên nghiên cứu nhiều hồ sơ vụ việc do UBND tỉnh chuyển đến để tham mưu đường lối giải quyết; tham gia nhiều cuộc họp của tổ tư vấn UBND tỉnh bàn về việc giải quyết các vụ việc khiếu kiện phức tạp, kéo dài. Sau phiên tòa xét xử, đối với những vụ việc chính quyền địa phương có thiếu sót, vi phạm, Viện kiểm sát đã ban hành kiến nghị hoặc thông báo cho Chủ tịch UBND tỉnh để kịp thời chỉ đạo, rút kinh nghiệm, chấn chỉnh, khắc phục vi phạm, nhất là những thiếu sót, vi phạm của UBND các cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai (cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, thu hồi đất, phê duyệt phương án bồi thường). Bên cạnh đó, VKSND tỉnh đã phối hợp với một số UBND cấp huyện (Cẩm Phả, Uông Bí, Quảng Yên, Hải Hà) tổ chức các hội nghị trao đổi kinh nghiệm,

tuyên truyền phổ biến pháp luật về đất đai và trao đổi các kinh nghiệm thực tiễn để tránh xảy ra các vi phạm cho toàn thể cán bộ cấp phòng, cấp xã, phường, khu phố, thôn bản tham gia với số lượng từ 200 - 250 người tham dự trong mỗi hội nghị. Từ đó nâng cao nhận thức pháp luật cho cán bộ, công chức để thực hiện tốt hơn nhiệm vụ được giao.

Ngoài ra, để thực hiện tốt công tác tham mưu cho cấp ủy, chính quyền địa phương, VKSND tỉnh đã chỉ đạo Phòng 10 tham mưu ban hành hướng dẫn thực hiện chuyên đề: “Tham mưu cấp ủy, chính quyền địa phương”, góp phần theo dõi chặt chẽ, kịp thời chỉ đạo những vụ việc mà Viện kiểm sát tham gia nghiên cứu, họp bàn, tham mưu cho cấp ủy chính quyền địa phương. Việc thực hiện tốt giải pháp này đã giảm thiểu được những khiếu kiện phát sinh đối với UBND các cấp, được cấp ủy chính quyền địa phương đánh giá cao.

Thứ ba, để khắc phục những hạn chế trong thực tiễn thi hành các quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, Luật TTHC năm 2015 quy định về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Viện kiểm sát, Ban cán sự Đảng VKSND và Ban cán sự Đảng TAND tỉnh Quảng Ninh đã ký Quy chế phối hợp số 01 ngày 14/8/2020, trong đó quy định Viện kiểm sát phối hợp cùng Tòa án tham gia hòa giải, đối thoại, thẩm định (từ thời điểm ký quy chế từ tháng 8/2020 đến 31/12/2021, Viện kiểm sát tỉnh đã tham gia 170 phiên đối thoại, 38 phiên thẩm định); qua đó Viện kiểm sát

có thể chủ động nắm nội dung, tiến độ giải quyết vụ án để có quan điểm chính xác, kịp thời thực hiện quyền yêu cầu, kiến nghị. Trường hợp có vướng mắc, Kiểm sát viên kịp thời trao đổi cùng Thẩm phán khắc phục. Do có sự phối hợp chặt chẽ và tham gia kiểm sát ngay từ đầu, nên chất lượng giải quyết các vụ án hành chính, KDTM, lao động ngày càng được nâng cao, đặc biệt là án hành chính, KDTM sơ thẩm do cấp tỉnh giải quyết từ năm 2018 - 2021, không có vụ nào có vi phạm nghiêm trọng Viện kiểm sát phải kháng nghị hoặc Viện kiểm sát không phát hiện vi phạm, để cấp trên kháng nghị, đương sự kháng cáo và Tòa án cấp trên hủy, sửa án.

Thứ tư, tiếp tục thực hiện đồng bộ các giải pháp, như: Viện trưởng VKSND cấp huyện trực tiếp chỉ đạo khâu công tác này; Kiểm sát viên ở hai cấp khi được phân công kiểm sát phải nghiên cứu kỹ hồ sơ, bám sát chỉ đạo, hướng dẫn của các đơn vị nghiệp vụ thuộc VKSND cấp cao và VKSND tối cao, thực hiện tốt và có hiệu quả quyền yêu cầu của Viện kiểm sát trong TTHC, tố tụng dân sự; tăng cường tham gia đối thoại với người dân; đồng thời cũng chỉ ra những thiếu sót của UBND các cấp, qua đó giúp người dân nhận thức được rõ hơn về chính sách pháp luật, trường hợp cơ quan quản lý nhà nước có thiếu sót thì báo cáo lãnh đạo Viện kịp thời ban hành kiến nghị UBND và các cơ quan, tổ chức có liên quan để khắc phục, sửa chữa từ cơ sở để giảm thiểu nguyên nhân phát sinh khiếu kiện. □