

RANH GIỚI GIỮA THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VÀ TỔ TỤNG DÂN SỰ

NGUYỄN MINH HẰNG*
VŨ QUANG HUY**

Tóm tắt: Pháp luật hiện hành đã có quy định để đảm bảo quyền tự định đoạt, quyền khởi kiện của đương sự trong việc yêu cầu giải quyết các tranh chấp đất đai. Bài viết nghiên cứu các dạng tranh chấp và thực trạng pháp luật về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai giao thoa giữa thủ tục tố tụng dân sự và tố tụng hành chính; từ đó, đề nghị những giải pháp hợp lý nhằm áp dụng pháp luật thống nhất trong thực tiễn xét xử.

Từ khóa: Tranh chấp đất đai; thẩm quyền giải quyết tranh chấp; Luật tố tụng hành chính; Bộ luật Tố tụng dân sự; Luật đất đai.

Ngày nhận bài: 05/3/2019; *ngày biên tập xong:* 18/3/2019; *ngày duyệt bài:* 02/4/2019.

1. Tổng quan về tranh chấp đất đai và thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai

Tranh chấp đất đai trong thực tiễn xét xử hiện nay khá phổ biến và phức tạp. Khi Tòa án thụ lý yêu cầu khởi kiện của đương sự đề nghị giải quyết tranh chấp đất đai, Viện kiểm sát (VKS) kiểm sát việc thụ lý của Tòa án (sau đây gọi tắt là chủ thể có thẩm quyền), trước tiên phải xác định được các dạng tranh chấp đất đai để xác định đương sự có quyền khởi kiện tranh chấp tại Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự

(TTDS) hay tố tụng hành chính (TTHC), tranh chấp thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án hay Ủy ban nhân dân, xác định thời hiệu khởi kiện. Đồng thời, đây cũng là cơ sở để xác định trình tự, thủ tục và

* Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Giảng viên cao cấp, Trường Khoa đào tạo Luật sư, Học viện Tư pháp.

** Thạc sĩ, Kiểm sát viên cao cấp, Viện trưởng Viện kiểm sát việc giải quyết các vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình (Viện 2), Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

đường lối giải quyết tranh chấp.

Một là, tranh chấp liên quan đến xác định chủ thể có quyền sử dụng đất (QSDĐ). Đây là tranh chấp phát sinh trong quá trình sử dụng đất. Về bản chất, khi giải quyết các tranh chấp này, Toà án phải xác định QSDĐ thuộc về ai. Các tranh chấp phổ biến thuộc về nhóm này thường về ranh giới đất liền kề, ngõ đi, cơ quan nhà nước cấp giấy chứng nhận QSDĐ nhưng bị trùng diện tích, người sử dụng đất được cấp giấy chứng nhận QSDĐ nhưng chủ cũ đòi lại đất hoặc chủ cũ được cấp giấy chứng nhận QSDĐ nhưng người sử dụng đất cho rằng việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ là không đúng...

Hai là, 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 QSDĐ...). Các tranh chấp này có thể là yêu cầu thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng, công nhận hiệu lực của hợp đồng, tuyên bố hợp đồng vô hiệu, hủy bỏ hợp đồng có đối tượng là QSDĐ... Riêng đối với vụ án ly hôn, khi các bên đương sự có tranh chấp QSDĐ trong việc xác định tài sản chung, tài sản riêng của vợ, chồng thì không thuộc quan hệ tranh chấp đất đai. Bởi vì, tranh chấp ly hôn là quan hệ mang tính nhân thân. Quan hệ nhân thân này có ý nghĩa quyết định tính chất và nội dung của quan hệ tài sản. Cơ sở pháp lý để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể xuất phát chính từ các quan hệ nhân thân trước.

Ba là, tranh chấp thừa kế QSDĐ. Thông thường, đây là các tranh chấp yêu cầu phân chia di sản thừa kế là QSDĐ và Toà án phải xác định ranh giới đất để phân chia.

Bốn là, tranh chấp về tài sản gắn liền

với QSDĐ. Tranh chấp về tài sản gắn liền với đất bao gồm: Tranh chấp tài sản về nhà ở, công trình kiến trúc khác (như nhà bếp, nhà tắm, nhà vệ sinh, giếng nước, nhà để ô tô, nhà thờ, tường xây làm hàng rào gắn với nhà ở); các công trình xây dựng trên đất được giao để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh (như nhà xưởng, kho tàng, hệ thống tưới, tiêu nước, chuồng trại chăn nuôi hay vật kiến trúc khác) hoặc trên đất có các tài sản khác (như cây lấy gỗ, cây lấy lá, cây ăn quả, cây công nghiệp hay các cây lâu năm khác...) gắn liền với QSDĐ đó. Tranh chấp trong trường hợp này có thể là tranh chấp ai là người có QSDĐ gắn liền với tài sản, thừa kế hoặc tranh chấp về các hợp đồng liên quan đến tài sản gắn liền với đất.

Trong trường hợp tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì được giải quyết theo quy định tại Điều 203 Luật đất đai năm 2013, như sau:

Tranh chấp đất đai mà đương sự có giấy chứng nhận QSDĐ hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật đất đai năm 2013 và tranh chấp về tài sản gắn liền với đất thì do Toà án giải quyết.

Đối với tranh chấp về QSDĐ 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, đương sự vẫn được quyền lựa chọn khởi kiện tới Toà án có thẩm quyền đề yêu cầu giải quyết tranh chấp. Ngoài ra, khi giải quyết các tranh chấp nói trên, nếu phát hiện giấy chứng nhận QSDĐ là rõ ràng trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong vụ, việc dân sự mà Toà án có nhiệm vụ giải quyết thì Toà án có

quyền hủy quyết định đó.

Pháp luật TTDS và pháp luật TTHC hiện hành đã trao quyền hủy quyết định cấp giấy chứng nhận QSDĐ cho Tòa án độc lập theo thủ tục TTDS và thủ tục TTHC hoặc đan xen giữa hai thủ tục này. Cụ thể, giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục TTDS đồng thời, với việc hủy quyết định cá biệt dẫn chiếu về thủ tục TTHC. Tương tự vậy, giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục TTHC có xem xét đến yêu cầu bồi thường thiệt hại về dân sự. Tuy nhiên, ranh giới của sự đan xen, dẫn chiếu giữa hai thủ tục tố tụng được điều chỉnh từ quy định của pháp luật nội dung đến pháp luật tố tụng, đặt ra vấn đề cần nghiên cứu để có cách tiếp cận thống nhất khi xác định thẩm quyền và phạm vi xét xử của Tòa án theo đặc thù của TTDS và TTHC.

2. Giải quyết tranh chấp đất đai - giao thoa và dẫn chiếu giữa thủ tục tố tụng dân sự và thủ tục tố tụng hành chính

Thẩm quyền của Tòa án nhân dân (TAND) bao gồm thẩm quyền theo loại việc, theo các cấp Tòa án, theo lãnh thổ và theo sự lựa chọn của nguyên đơn, người yêu cầu. Tòa án chỉ thụ lý vụ án dân sự, vụ án hành chính đối với các tranh chấp thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo loại việc được quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự (BLTTDS) năm 2015 và Luật TTHC năm 2015. Ngoài ra, khi thụ lý vụ án, Tòa án cũng xem xét vụ án đó có thuộc thẩm quyền của mình theo cấp và theo lãnh thổ hay không?

Việc xác định và quy định cụ thể, rõ ràng những tranh chấp thuộc thẩm quyền dân sự, hành chính hay giao thoa, dẫn chiếu giữa dân sự - hành chính của Tòa án là cơ sở quan trọng nhằm giải quyết vụ án được

chính xác, khách quan, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự. Các quy định của pháp luật hiện hành một mặt tạo điều kiện thuận lợi cho đương sự trong việc chủ động lựa chọn thủ tục tố tụng và Tòa án có thẩm quyền để thực hiện việc khởi kiện của mình; mặt khác là cơ sở để xác định trách nhiệm của Tòa án trong việc thụ lý đúng vụ án, tránh việc từ chối thụ lý thiếu căn cứ hoặc đùn đẩy thụ lý vụ án, thụ lý rồi chuyển vụ án vì lý do thẩm quyền.

Các Tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án dân sự hay hành chính theo thủ tục sơ thẩm gồm có TAND cấp tỉnh và TAND cấp huyện. Nguyên tắc chung, hầu hết các loại việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án đều thuộc thẩm quyền của TAND cấp huyện; TAND cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết những tranh chấp có đương sự, tài sản đang ở nước ngoài, cần phải ủy thác tư pháp cho cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài hoặc Tòa án nước ngoài, những vụ việc thuộc thẩm quyền của TAND cấp huyện mà cấp tỉnh lấy lên để giải quyết. Riêng tranh chấp đất đai có đặc thù quy định riêng. Từ quy định của Luật TTHC năm 2015 tại Điều 31 về thẩm quyền của Tòa án cấp huyện, Điều 32 về thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh đến Điều 34 về thẩm quyền của Tòa án đối với quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức, BLTTDS năm 2015 đã có hướng dẫn dẫn chiếu thống nhất theo nguyên tắc: Khi xem xét yêu cầu hủy quyết định cá biệt theo Điều 34 BLTTDS năm 2015, trường hợp tranh chấp dân sự do Tòa án cấp huyện thụ lý giải quyết có quyết định trái pháp luật của cơ quan hành chính cần phải hủy mà quyết định đó theo quy định tại Điều 32 Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án

cấp tỉnh thì Tòa án cấp huyện chuyển hồ sơ cho Tòa án cấp tỉnh giải quyết.

Tại Công văn số 01/2017/GĐ-TANDTC ngày 07/4/2017 của TAND tối cao giải đáp một số vấn đề nghiệp vụ (gọi tắt là Công văn số 01/2017) có hướng dẫn tại Mục IV về TTDS, thi hành án dân sự, cụ thể là khi giải quyết vụ án dân sự mà Tòa án có xem xét hủy quyết định cá biệt thì: “Trường hợp vụ việc dân sự do TAND cấp huyện thụ lý trước ngày 01/7/2016 nhưng kể từ ngày 01/7/2016 mới phát sinh yêu cầu hủy quyết định cá biệt của Ủy ban nhân dân cấp huyện mà quyết định đó rõ ràng trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự và phải hủy quyết định đó mới bảo đảm giải quyết đúng đắn vụ việc dân sự thì căn cứ khoản 4 Điều 34 BLTTDS năm 2015, khoản 5 Điều 1 Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật TTHC năm 2015, TAND cấp huyện đã thụ lý tiếp tục giải quyết theo thủ tục chung mà không chuyển cho TAND cấp tỉnh giải quyết. Nếu TAND cấp huyện đã chuyển hồ sơ vụ việc cho TAND cấp tỉnh và TAND cấp tỉnh đã thụ lý thì TAND cấp tỉnh tiếp tục giải quyết”.

Hướng dẫn tại Công văn số 01/2017 cũng phù hợp với tinh thần của Nghị quyết số 104/2015/QH13 ngày 25/11/2015 của Quốc hội về việc thi hành Luật TTHC năm 2015, cụ thể là: “Đối với những khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện đã được TAND cấp huyện thụ lý giải quyết trước ngày 01/7/2016 thì Tòa án đã thụ lý tiếp tục giải quyết theo thủ tục chung mà không chuyển cho TAND cấp tỉnh giải quyết”.

Mặc dù các quy định của pháp luật hiện hành đã có nhiều sửa đổi so với trước đây trong việc mở rộng thẩm quyền của Tòa án và trao quyền chủ động cho đương sự lựa chọn và thực hiện quyền khởi kiện. Tuy nhiên, thực tế xét xử đặt ra những vấn đề vướng mắc cần có cách hiểu thống nhất và hướng dẫn cụ thể về ranh giới giữa thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai theo thủ tục TTHC và TTDS.

Thứ nhất, về yêu cầu giải quyết dân sự trong vụ án hành chính hoặc giải quyết yêu cầu về hành chính trong vụ án dân sự: Tại 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 về quyền tự định đoạt của đương sự trong việc khởi kiện và giải quyết yêu cầu về dân sự trong giải quyết vụ án hành chính, cụ thể như sau:

“Ban đầu người khởi kiện yêu cầu hủy giấy chứng nhận QSDĐ, Tòa án đã thụ lý vụ án hành chính; sau đó, người khởi kiện bổ sung yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai có liên quan đến giấy chứng nhận QSDĐ là đối tượng khởi kiện ban đầu... Trường hợp người khởi kiện chỉ yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì Tòa án phải tôn trọng “quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện” theo quy định tại Điều 8 của Luật TTHC. Theo đó, Tòa án phải xem xét thụ lý, giải quyết vụ án theo quy định của Luật TTHC”.

Theo hướng dẫn trên, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai có yêu cầu về dân sự theo thủ tục TTHC hẹp hơn so với giải quyết tranh chấp đất đai có liên quan đến yêu cầu hủy quyết định hành chính trong vụ án dân sự theo thủ tục TTDS. Pháp luật chỉ quy định việc giải quyết tranh chấp

đắt đai (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.

Việc tạm đình chỉ giải quyết vụ án để chờ kết quả giải quyết vụ án dân sự còn có ý nghĩa trong trường hợp xác định trách nhiệm bồi thường khi cơ quan hành chính ban hành quyết định hành chính trái pháp luật dẫn đến thiệt hại cho các bên tham gia quan hệ pháp luật dân sự ngay tình.

Tuy nhiên, thực tế trong một vụ án hành chính có yêu cầu hủy giấy chứng nhận QSDĐ và rất nhiều quyết định hành chính có liên quan, nếu có yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai có liên quan đến giấy chứng nhận QSDĐ thì đương sự sẽ không thể rút đơn khởi kiện vụ án hành chính để chỉ khởi kiện vụ án dân sự, vì ngoài giấy chứng nhận QSDĐ liên quan đến yêu cầu giải quyết tranh chấp thì còn nhiều quyết định hành chính khác. Trong trường hợp này, đương sự không rút đơn khởi kiện vụ án hành chính, Tòa án phải tạm đình chỉ vụ án hành chính để chờ kết quả giải quyết vụ án dân sự (qua các thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm...) mất rất nhiều thời gian. Thực tế, có những vụ án dân sự giải quyết trên 20 năm vẫn chưa xong. Vấn đề đặt ra là cần xem xét mở rộng thẩm quyền theo loại việc hành chính để giải quyết quan hệ pháp luật dân sự trong vụ án hành chính, chứ không chỉ giới hạn trong vấn đề dân sự theo quy định tại Điều 7 Luật TTHC năm 2015 về bồi thường thiệt hại trong vụ án hành chính: "Người khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án hành chính có thể đồng thời yêu cầu bồi

thường thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri gây ra... Khi giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại trong vụ án hành chính, các quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước và pháp luật về TTDS được áp dụng để giải quyết".

Tác giả cho rằng, trong TTDS, TTHC, các đương sự có quyền tự định đoạt, thẩm quyền thụ lý giải quyết vụ án của Tòa án bị giới hạn trong yêu cầu của đương sự. Tòa án phải tôn trọng quyền tự định đoạt của đương sự, chỉ giải quyết trong phạm vi đương sự yêu cầu và không được vượt quá phạm vi này. Khi nhận đơn khởi kiện, Tòa án phải xem xét tranh chấp thuộc thẩm quyền của Tòa án hay cơ quan nhà nước khác, thẩm quyền án hay thẩm quyền việc, theo TTHC hay TTDS. Tòa án có trách nhiệm hướng dẫn đương sự thực hiện việc khởi kiện đúng quy định. Khi thụ lý vụ án, Tòa án có thể thụ lý đơn kiện của nhiều người để giải quyết trong cùng một vụ án. Tuy nhiên, để đảm bảo vụ án được giải quyết đúng pháp luật thì tùy từng yêu cầu khởi kiện của mỗi người mà Tòa án quyết định thụ lý bằng một hay nhiều vụ án. Nếu xét các yêu cầu của nguyên đơn khác nhau thì Tòa án cần thụ lý thành nhiều vụ án khác nhau. Việc quyết định thụ lý thành một hay nhiều vụ kiện khác nhau hợp lý sẽ giúp cho vụ án được giải quyết nhanh gọn, hạn chế được những sai sót. Cũng cần lưu ý rằng, quyết định cá biệt được Tòa án xem xét trong cùng một vụ việc dân sự còn liên quan đến việc áp dụng Điều 42 BLTTDS năm 2015 về nhập và tách vụ án dân sự và Điều 35 Luật TTHC năm 2015 về nhập

hoặc tách vụ án hành chính.

Thứ hai, thẩm quyền của Tòa án giải quyết vụ việc dân sự trong trường hợp xem xét hủy quyết định cá biệt của cơ quan, tổ chức theo quy định tại khoản 1 Điều 34 BLTTDS năm 2015. Quy định của BLTTDS năm 2015 dẫn chiếu quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 về thẩm quyền của TAND cấp huyện, TAND cấp tỉnh (khoản 4 Điều 34 BLTTDS năm 2015), dẫn đến việc chuyển vụ án để giải quyết theo thẩm quyền gồm các trường hợp sau:

- Chuyển vụ án dân sự từ Tòa án cấp huyện lên Tòa án cấp tỉnh khi phát hiện thấy vụ việc dân sự thuộc trường hợp có xem xét việc hủy quyết định cá biệt mà theo quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh.

- Chuyển vụ án dân sự từ Tòa án cấp tỉnh về Tòa án cấp huyện khi vụ án do Tòa án cấp tỉnh thụ lý vì cho rằng vụ việc dân sự thuộc trường hợp có xem xét việc hủy quyết định cá biệt mà theo quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh, nhưng sau đó thấy không thuộc trường hợp hủy quyết định cá biệt.

Tuy nhiên, trong thực tế giải quyết án, việc xác định có thuộc trường hợp xem xét việc hủy quyết định cá biệt mà theo quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh hay không thì không phải bao giờ cũng chính xác, vì ngay cả việc Tòa án cấp sơ thẩm quyết định chấp nhận yêu cầu khởi kiện hay không thì không phải bao giờ cũng chính xác (có trường hợp nếu chấp nhận yêu cầu khởi kiện thì phải hủy

quyết định cá biệt; không chấp nhận yêu cầu khởi kiện thì không phải hủy quyết định cá biệt). Điều này dẫn đến chuyển thẩm quyền hay không cũng theo quan điểm riêng của Tòa án thụ lý giải quyết vụ án. Từ việc tổng kết hoạt động kiểm sát xét xử, tác giả lưu ý những trường hợp thường mắc sai sót như sau:

- Vụ án dân sự thuộc trường hợp phải hủy quyết định cá biệt mà theo quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh, nhưng do Tòa án cấp huyện thụ lý vụ án nhận thức và quyết định đường lối giải quyết vụ án sai, nên không hủy quyết định cá biệt đó và vụ án được giải quyết ngay tại Tòa án cấp huyện mà không chuyển lên cấp tỉnh để giải quyết theo đúng thẩm quyền.

- Vụ án dân sự thuộc trường hợp phải hủy quyết định cá biệt mà theo quy định tương ứng của Luật TTHC năm 2015 thuộc thẩm quyền của Tòa án cấp tỉnh, nhưng do Tòa án cấp tỉnh thụ lý vụ án nhận thức và quyết định đường lối giải quyết vụ án sai, cho rằng không thuộc trường hợp hủy quyết định cá biệt đó, nên đã chuyển vụ án về Tòa án cấp huyện giải quyết.

Thứ ba, xác định tư cách đương sự của người ban hành quyết định hành chính trong vụ án hành chính và vụ án dân sự:

Trong TTHC, người ban hành quyết định hành chính bị khởi kiện là người bị kiện. Theo quy định tại khoản 3 Điều 60 Luật TTHC năm 2015 thì: "Người bị kiện là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan tổ chức thì người bị kiện chỉ được ủy quyền cho cấp phó của mình đại diện".

Trong TTDS thì người ban hành quyết

(Xem tiếp trang 51)