

Số: 128/TB-VKSTC

Hà Nội, ngày 08 tháng 6 năm 2021

THÔNG BÁO

Một số kinh nghiệm nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

Trong thời gian qua với sự chỉ đạo quyết liệt của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân (VKSND) tối cao, Viện trưởng VKSND các cấp đã tập trung chỉ đạo đẩy nhanh tiến độ và nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, nhất là các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai; chỉ đạo các đơn vị, các cấp kiểm sát chủ động phối hợp với các cơ quan hữu quan tập trung giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu kiện đất đai phức tạp ở địa phương; tham dự các cuộc họp bàn về việc cưỡng chế giải phóng mặt bằng góp phần hạn chế việc khiếu kiện đông người, gây dư luận không tốt trong nội bộ nhân dân. Nhờ vậy, về cơ bản đến nay các vụ án hành chính nói chung, trong đó có các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai được thụ lý, giải quyết đảm bảo đúng quy định của pháp luật; đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự trong đó có người sử dụng đất. Để góp phần nâng cao hơn nữa chất lượng công tác kiểm sát, VKSND tối cao thông báo một số kinh nghiệm nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, cụ thể như sau:

I. MỘT SỐ KINH NGHIỆM CHUNG

1. Về công tác quản lý, chỉ đạo, điều hành

- Công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai là một bộ phận quan trọng của công tác kiểm sát hoạt động tư pháp nhưng đồng thời cũng rất khó khăn và phức tạp. Do vậy, để bảo đảm thực hiện tốt công tác này, cần có sự đánh giá, nhìn nhận, quan tâm đúng mức và sự chỉ đạo sát sao của lãnh đạo VKSND, nhất là Viện trưởng Viện kiểm sát phải trực tiếp phụ trách khâu công tác này. Lãnh đạo VKSND các cấp cần tiếp tục quán triệt và nhận thức sâu sắc về chủ trương, chiến lược cải cách tư pháp; chú trọng, tăng cường công tác chỉ đạo điều hành gắn với trách nhiệm người đứng đầu; thực hiện nghiêm nguyên tắc lãnh đạo tập trung, thống nhất trong Ngành đồng thời thực hiện tốt Quy chế dân chủ ở cơ sở.



- Tiếp tục quán triệt và yêu cầu Kiểm sát viên, công chức nắm chắc quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Tổ chức VKSND năm 2014; Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành; thực hiện nghiêm chỉnh các quy định, hướng dẫn của Ngành nhằm nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.

- VKSND cấp trên cần chú trọng công tác kiểm tra, hướng dẫn nghiệp vụ, thường xuyên thông báo rút kinh nghiệm trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai đối với VKSND cấp dưới. Đặc biệt tập trung kiểm tra, hướng dẫn nghiệp vụ đối với những đơn vị, Viện kiểm sát địa phương để xảy ra án bị hủy, sửa nhiều, nắm chắc được tình hình các mặt hoạt động của VKSND cấp dưới, qua đó chỉ đạo, hướng dẫn kịp thời góp phần nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.

VKSND cấp trên cần tăng cường hướng dẫn nghiệp vụ, thông báo rút kinh nghiệm những vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai do Viện kiểm sát kháng nghị được Tòa án xử chấp nhận kháng nghị hủy, sửa án. Đồng thời thông báo những vi phạm trong việc áp dụng pháp luật trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai của Tòa án, tập hợp những quyết định giám đốc thẩm tuyên hủy, sửa bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật để các đơn vị cấp dưới cùng nghiên cứu, học tập, rút kinh nghiệm và áp dụng trong thực tiễn công tác kiểm sát.

- Thông qua công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, VKSND các cấp cần tập hợp những vụ án có khó khăn, vướng mắc như trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ do cơ quan quản lý nhà nước lưu giữ, những vụ án người bị kiện không tham gia đối thoại, không tham gia phiên tòa, những vụ khởi kiện đông người để báo cáo VKSND cấp trên, đồng thời báo cáo cấp ủy, Hội đồng nhân dân cùng cấp có biện pháp lãnh đạo, chỉ đạo, giám sát, kiểm tra, đôn đốc với cơ quan hành chính nhà nước ngang cấp và cấp dưới thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật trong việc cung cấp hồ sơ, tài liệu liên quan đến vụ án, đồng thời tham gia đầy đủ các hoạt động tố tụng.

2. Về kiện toàn tổ chức, bộ máy

Kiện toàn bộ máy tổ chức các cấp trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính, nhất là các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, bố trí, sắp xếp đội ngũ công chức, Kiểm sát viên có năng lực, phẩm chất đạo đức, bản lĩnh chính trị, tinh thần trách nhiệm cao, không nể nang, né tránh, ngại va chạm để bảo đảm hoàn thành tốt nhiệm vụ. Việc bố trí, sử dụng công chức phải trên cơ sở đánh giá, tuyển chọn, đảm bảo đúng tiêu chuẩn, đúng khả năng, sở

trường; giao việc phải tương xứng với năng lực của công chức, đồng thời đảm bảo tính kế thừa.

3. Về đào tạo nguồn nhân lực

- Lãnh đạo đơn vị cần quan tâm, chú trọng đến việc kèm cặp, tự đào tạo tại chỗ với các hình thức đa dạng như: tổ chức các cuộc thi về kỹ năng nghiệp vụ công tác kiểm sát; thông qua các buổi học tập, phổ biến văn bản nghiệp vụ, trao đổi kinh nghiệm giải quyết án tại đơn vị; đưa các văn bản nghiệp vụ, hệ thống hóa văn bản pháp luật về đất đai lên trang thông tin điện tử của Ngành để Kiểm sát viên, công chức khai thác; tổ chức các phiên tòa rút kinh nghiệm tại các Viện kiểm sát địa phương, theo cụm với hình thức trực tuyến.

- VKSND tối cao cần tăng cường tổ chức tập huấn nghiệp vụ, mở các lớp bồi dưỡng ngắn hạn, mở rộng thành phần tham gia, qua đó kịp thời phổ biến, tuyên truyền kiến thức quản lý đất đai, trao đổi kinh nghiệm cho công chức, Kiểm sát viên làm công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai. Đặc biệt là tổ chức các lớp đào tạo, tập huấn chuyên sâu, theo từng chuyên đề cho Kiểm sát viên, Kiểm tra viên về kỹ năng kiểm sát từng loại án trong trong lĩnh vực quản lý đất đai; đồng thời tổ chức các Hội nghị rút kinh nghiệm, tọa đàm trao đổi nghiệp vụ giữa các Kiểm sát viên, Kiểm tra viên trong Ngành về các kỹ năng kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.

4. Về quan hệ phối hợp

4.1. Quan hệ phối hợp trong ngành Kiểm sát nhân dân

a) Giữa Viện kiểm sát cấp trên với Viện kiểm sát cấp dưới:

- Duy trì và tăng cường phối hợp, trao đổi giữa Viện kiểm sát cấp trên với Viện kiểm sát cấp dưới trong việc gửi phiếu kiểm sát bản án, quyết định; gửi hồ sơ vụ án; thỉnh thị, trả lời thỉnh thị; hướng dẫn, giải đáp vướng mắc nghiệp vụ, thông báo rút kinh nghiệm... Đối với những vụ án có tính chất phức tạp, còn nhiều ý kiến trái chiều, khó khăn vướng mắc trong việc giải quyết, Viện kiểm sát cấp dưới cần chủ động kịp thời trao đổi, xin ý kiến thỉnh thị của Viện kiểm sát cấp trên để có hướng giải quyết đúng đắn nhất, tạo sự thống nhất trong Ngành trong nhận xét, đánh giá vi phạm của bản án, quyết định của Tòa án.

- Đối với những trường hợp cần yêu cầu Tòa án chuyển hồ sơ vụ án để nghiên cứu, Viện kiểm sát cấp trên cần phối hợp, đề nghị Viện kiểm sát cấp dưới làm việc trước với Tòa án để khi Viện kiểm sát cấp trên giao công văn yêu cầu chuyển hồ sơ thì Tòa án thực hiện ngay việc chuyển hồ sơ theo quy định của pháp luật. Sự phối hợp này sẽ hạn chế tình trạng Tòa án đưa ra nhiều lý do để trì hoãn,

kéo dài thời gian chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát làm ảnh hưởng đến công tác kháng nghị phúc thẩm.

b) Giữa Viện kiểm sát cùng cấp: Trao đổi, tham khảo kinh nghiệm với các Viện kiểm sát đã làm tốt, có nhiều sáng kiến, kinh nghiệm hoặc cách làm đạt hiệu quả cao trong công tác kiểm sát; qua đó, học tập, nhân rộng các điển hình làm tốt, hỗ trợ cho nhau để hoàn thành tốt công tác kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong tổ tụng hành chính.

4.2. Quan hệ phối hợp giữa Viện kiểm sát và Tòa án

- Thường xuyên giữ mối quan hệ chặt chẽ giữa VKSND và Tòa án nhân dân cùng cấp, nhất là trong việc tổ chức các phiên tòa rút kinh nghiệm vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai để rèn luyện kỹ năng cho Thẩm phán và Kiểm sát viên; tổ chức họp liên ngành đối với những vụ án có tính chất phức tạp để có biện pháp giải quyết, đảm bảo việc giải quyết vụ án kịp thời, đúng quy định của pháp luật.

- Xây dựng, ký kết quy chế phối hợp trong công tác giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, tạo hành lang pháp lý giữa hai cơ quan để phối hợp giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai được nhanh chóng và đúng quy định pháp luật, tạo điều kiện để cả hai đơn vị hoàn thành tốt nhiệm vụ. Viện kiểm sát và Tòa án nhân dân có thể phối hợp với Ủy ban nhân dân cùng cấp ký kết quy chế phối hợp giữa 03 cơ quan, xác định trách nhiệm của mỗi cơ quan trong giải quyết vụ án hành chính nói chung và giải quyết vụ án hành chính về quản lý đất đai nói riêng.

- Đối với những vụ án phức tạp, Thẩm phán, Kiểm sát viên cần phối hợp chặt chẽ, kịp thời chỉ ra những sai sót, khó khăn, vướng mắc trong quá trình giải quyết án để đảm bảo sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, bảo đảm giải quyết vụ án nhanh chóng, toàn diện, có căn cứ, đúng pháp luật, tránh trường hợp quan điểm hai ngành không thống nhất, gây nên sự bức xúc trong nhân dân. Sự phối hợp tốt giữa Viện kiểm sát, Tòa án tạo điều kiện thuận lợi cho Kiểm sát viên và Thẩm phán trao đổi về những thủ tục tố tụng và nội dung vụ án; mối quan hệ giữa Tòa án và Viện kiểm sát, giữa Thẩm phán và Kiểm sát viên phải dựa trên nguyên tắc bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

4.3. Tăng cường quan hệ phối hợp tốt giữa Viện kiểm sát với các cơ quan hữu quan

- Cần đặc biệt chú ý xây dựng mối quan hệ giữa Viện kiểm sát với Ủy ban nhân dân các cấp và các tổ chức chính trị, xã hội trong công tác xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân cùng cấp trong lĩnh vực quản lý đất đai, góp phần đảm bảo việc xây

dựng, ban hành các quyết định hành chính và việc thực hiện hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai đúng pháp luật và được thực thi một cách nghiêm minh, qua đó góp phần thực hiện tốt công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai. Viện kiểm sát có thể tham gia góp ý cho Ủy ban nhân dân trong việc ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính về quản lý đất đai khi được tham vấn. VKSND địa phương chủ động phối hợp với các cơ quan liên quan (Tòa án nhân dân, Ủy ban nhân dân) tổ chức các Hội nghị chuyên đề về việc ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, qua đó giúp Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân chấn chỉnh công tác quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương, đồng thời nâng cao nhận thức cho đội ngũ công chức, Kiểm sát viên.

- Kiến nghị với cơ quan liên quan tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực quản lý đất đai nhằm nâng cao nhận thức và hiểu biết pháp luật cho người dân, đồng thời đảm bảo việc ban hành các quyết định hành chính và việc thực hiện các hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước các cấp đúng quy định của pháp luật.

5. Về tranh thủ sự lãnh đạo của cấp ủy đảng, sự giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp

- VKSND phải vừa thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của Ngành vừa phục vụ tích cực nhiệm vụ chính trị của địa phương; thực hiện đầy đủ các Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng, chủ động và tranh thủ sự lãnh đạo của cấp ủy đảng, sự giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp và phục vụ đầy đủ các báo cáo theo yêu cầu đảm bảo chất lượng, sát thực tế, bám sát nhiệm vụ chính trị của Ngành, của địa phương và các quy định của pháp luật, quy chế nghiệp vụ của Ngành, tạo được uy tín, vị thế của ngành Kiểm sát.

- Trong quá trình giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, Viện kiểm sát phải thực hiện đúng quy định có liên quan về sự lãnh đạo của Đảng đối với các cơ quan bảo vệ pháp luật trong công tác xử lý các vụ án, vụ việc. Xác định rõ “*công tác kiểm sát phải phục vụ nhiệm vụ chính trị địa phương*”, bên cạnh việc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, đơn vị luôn bám sát chỉ đạo của tỉnh ủy, thành ủy về những nhiệm vụ trọng tâm theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm của địa phương để đưa vào chương trình kế hoạch công tác của Viện kiểm sát hai cấp. Thường xuyên chủ động báo cáo với cấp ủy, chính quyền địa phương về tình hình, diễn biến các vụ việc nổi cộm, phức tạp, dân khiếu kiện bức xúc, các vụ việc có liên quan đến các dự án quốc phòng, an ninh, các dự án quy mô lớn, trọng điểm về phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương; tham mưu, đề xuất các biện pháp ngăn chặn, phòng ngừa vi phạm pháp luật trên địa bàn.

- Viện kiểm sát chủ động, kịp thời báo cáo tại các kỳ họp của Hội đồng nhân dân về những vi phạm, thiếu sót, nguyên nhân, điều kiện dẫn đến tranh chấp khiếu kiện và kiến nghị các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, hạn chế những vi phạm, thiếu sót khi thực hiện hành vi hành chính và việc ban hành quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, góp phần trong việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai được khách quan, đúng quy định, bảo vệ đầy đủ lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

II. MỘT SỐ KINH NGHIỆM CỤ THỂ

Vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai tương đối đa dạng, đối với mỗi vụ án cụ thể cần chú ý đến những loại tài liệu, quy định pháp luật có liên quan để xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện. Do đó, trong công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong quản lý đất đai, tùy từng loại khiếu kiện trong lĩnh vực quản lý đất đai cần vận dụng những kinh nghiệm cụ thể như sau:

1. Đối với vụ án hành chính liên quan đến thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Khi được phân công kiểm sát việc giải quyết vụ án liên quan đến liên quan đến thu hồi đất; bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, Kiểm sát viên cần căn cứ vào Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành để làm rõ nội dung vụ án, trên cơ sở đề xuất quan điểm giải quyết vụ án phù hợp với sự thật khách quan của vụ án đó, cụ thể:

1.1. Đối với vụ án liên quan đến thu hồi đất

Kiểm sát viên cần lưu ý những vấn đề sau:

1.1.1. Căn cứ thu hồi đất: Người sử dụng đất chỉ bị Nhà nước thu hồi đất khi có các căn cứ theo quy định tại các Điều 61, 62, 63, 64 và 65 Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, người sử dụng đất bị Nhà nước thu hồi trong các trường hợp: Thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai và thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Kiểm sát viên cần nắm vững nội dung quy định của pháp luật về đất đai hay không, từ đó đưa ra quan điểm về yêu cầu của người khởi kiện đối với quyết định, hành vi thu hồi đất bị khởi kiện là có căn cứ hay không có căn cứ.

1.1.2. Thẩm quyền thu hồi đất: Thẩm quyền thu hồi đất là một trong những căn cứ đảm bảo hoạt động thu hồi đất đúng hay không đúng pháp luật, việc xác

định thẩm quyền thu hồi đất cũng là cơ sở xác định người bị kiện trong vụ án hành chính khi Tòa án thụ lý để giải quyết. Theo quy định tại Điều 66 Luật Đất đai năm 2013, hoạt động quản lý nhà nước về đất đai nói chung, hoạt động thu hồi đất nói riêng chủ yếu được thực hiện bởi chính quyền cấp tỉnh và cấp huyện, cụ thể là cơ quan Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện, vì vậy có thể nói đây là hai chủ thể chính với tư cách người bị kiện trong các vụ án hành chính liên quan đến thu hồi đất. Tùy vào từng trường hợp pháp luật đất đai quy định về thẩm quyền thu hồi đất mà có thể xác định người bị kiện trong vụ án hành chính về thu hồi đất tương ứng. Kiểm sát viên lưu ý trường hợp xác định thẩm quyền thu hồi đất khi khu vực thu hồi đất có cả những trường hợp thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện thì theo quy định của Luật Đất đai, thẩm quyền thu hồi đất sẽ thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Ngoài ra, khi thực hiện hoạt động thu hồi đất, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện theo trình tự, thủ tục luật định, có sự tham gia của các chủ thể có liên quan để thực hiện một số hoạt động nhất định như tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng, quản lý đất (bao gồm tổ chức dịch vụ công về đất đai, Hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, Ủy ban nhân dân cấp xã theo quy định tại Điều 68 Luật Đất đai...) hay sự tham gia với tư cách là người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện trong trường hợp ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất và tổ chức cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất theo quy định tại Điều 71 Luật Đất đai...) và việc thực hiện các hoạt động liên quan đến thu hồi đất của các chủ thể này bị khởi kiện thì họ cũng sẽ trở thành người bị kiện trong vụ án hành chính đó. Kiểm sát viên cần nắm vững các quy định của pháp luật về thẩm quyền của từng chủ thể đối với hoạt động thu hồi đất để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ được giao.

1.1.3. Trình tự, thủ tục thu hồi đất: Trình tự, thủ tục thu hồi đất là thủ tục bắt buộc của hoạt động thu hồi đất, là cơ sở đảm bảo tính hợp pháp của hoạt động thu hồi đất. Kiểm sát viên cần nghiên cứu kỹ các quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất theo quy định của pháp luật đất đai, đảm bảo thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát khi thực hiện công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính về thu hồi đất. Thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước về đất đai cho thấy Nhà nước thu hồi đất chủ yếu nhằm mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, việc thu hồi đất trong trường hợp này được thực hiện theo quy định tại Điều 69 Luật Đất đai năm 2013. Đối với trình tự, thủ tục thu hồi đất trong trường hợp chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người và thu hồi đất do có vi phạm pháp luật về đất đai, Kiểm sát viên căn cứ các quy định tại Điều 65, 66 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai; khoản 43, 44 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-

CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai để đối chiếu, đánh giá tính hợp pháp của thủ tục thu hồi đất đối với khiếu kiện đang được Tòa án giải quyết. Hồ sơ thực hiện hoạt động thu hồi đất trong các trường hợp thu hồi đất được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất. Đặc biệt, khi kiểm sát trình tự, thủ tục thu hồi đất, Kiểm sát viên cần lưu ý trường hợp thực hiện nội dung cưỡng chế thu hồi đất (bao gồm việc ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất và cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất), đây là nội dung thường xuyên xảy ra tranh chấp giữa cơ quan nhà nước với công dân khi thực hiện việc thu hồi đất. Đối với trường hợp này, Kiểm sát viên cần làm rõ nội dung về căn cứ ban hành quyết định cưỡng chế thu hồi đất (Điều 69 Luật Đất đai năm 2013); điều kiện cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất; thẩm quyền ban hành quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất và tổ chức thực hiện quyết định cưỡng chế; trình tự, thủ tục thực hiện cưỡng chế thu hồi đất và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyết định cưỡng chế thu hồi đất (Điều 71 Luật Đất đai năm 2013).

1.2. Đối với vụ án liên quan đến bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất

Kiểm sát viên cần lưu ý những nội dung sau:

- Để kiểm sát việc giải quyết vụ án liên quan đến bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, Kiểm sát viên phải đánh giá nguyên tắc bồi thường, điều kiện bồi thường, các trường hợp được xem xét bồi thường, trình tự, thủ tục bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất bao gồm 02 nội dung: bồi thường về đất và bồi thường thiệt hại về tài sản, sản xuất, kinh doanh. Mỗi hình thức bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải đảm bảo những nguyên tắc tương ứng.

+ Đối với khiếu kiện yêu cầu bồi thường về đất, trước hết, Kiểm sát viên nghiên cứu tài liệu kèm theo để xác định việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất có đảm bảo điều kiện theo quy định của pháp luật về đất đai (căn cứ từ Điều 75 đến Điều 81 Luật Đất đai năm 2013) hay không? Đối với khiếu kiện về mức bồi thường không thỏa đáng (người bị thu hồi đất cho rằng mức bồi thường thấp), Kiểm sát viên căn cứ các quy định tại Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất để xác định mức bồi thường đối với từng trường hợp cụ thể, từ đó có thể đánh giá yêu cầu Tòa án giải quyết về mức bồi thường khi Nhà

nước thu hồi đất của người khởi kiện có hợp pháp hay không, xác định xem xét cơ quan nhà nước áp dụng mức bồi thường đối với diện tích đất bị thu hồi trong từng trường hợp cụ thể là phù hợp hay chưa phù hợp? Ngoài ra, khi đánh giá, xem xét đối với khiếu kiện yêu cầu về mức bồi thường không thỏa đáng, Kiểm sát viên cần lưu ý các trường hợp: Bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất đối với đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/7/2004 nhưng đã nộp tiền để được sử dụng đất mà chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; bồi thường về đất khi nhà nước thu hồi đất đối với trường hợp diện tích đất thực tế khác với diện tích ghi trên giấy tờ về quyền sử dụng đất; bồi thường về đất cho người sử dụng đất mà không có giấy tờ về quyền sử dụng đất.

+ Đối với khiếu kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại về tài sản, về sản xuất, kinh doanh: Kiểm sát viên căn cứ quy định từ Điều 88 đến Điều 94 Luật Đất đai năm 2013 để làm rõ các thiệt hại về tài sản, sản xuất, kinh doanh khi thu hồi đất có thuộc trường hợp được bồi thường hay không? Nếu thuộc căn cứ quy định tại Điều 92 Luật Đất đai năm 2013 thì Nhà nước không phải bồi thường cho người có đất bị thu hồi.

- Đối với vụ án liên quan đến nội dung hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất: Khi có đất bị thu hồi, người sử dụng đất thường yêu cầu được hỗ trợ các khoản tương ứng với giá trị diện tích đất bị thu hồi, để có căn cứ xác định các khoản hỗ trợ của Nhà nước đối với người có đất bị thu hồi đã phù hợp chưa, Kiểm sát viên căn cứ quy định tại Điều 19 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, khoản 5 Điều 4 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP, khoản 1 Điều 2 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai để làm rõ các nội dung về: đối tượng, thủ tục thực hiện, mức hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất...

- Đối với vụ án liên quan đến hỗ trợ cho thuê đất để tiếp tục sản xuất, kinh doanh đối với trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng mà người sử dụng đất không được bồi thường về đất, Kiểm sát viên cần làm rõ hình thức hỗ trợ, điều kiện hỗ trợ căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 2 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP.

- Đối với vụ án liên quan đến hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất đất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất: Khi xem xét nội dung này, Kiểm sát viên cần làm rõ đối tượng được hỗ trợ, mức hỗ trợ và hình thức hỗ trợ về đào tạo, chuyển đổi nghề, tìm kiếm việc làm cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất đất nông nghiệp căn cứ quy định tại Điều 20 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP, khoản 6 Điều 4 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP.

- Đối với vụ án liên quan nội dung hỗ trợ tái định cư đối với trường hợp thu

hồi đất ở của hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà phải di chuyển chỗ ở:

+ Để giải quyết loại khiếu kiện về trình tự, thủ tục tái định cư, Kiểm sát viên căn cứ các quy định tại Điều 85, 86 và 87 Luật Đất đai năm 2013.

+ Đối với khiếu kiện liên quan đến giá trị nhà tái định cư (giá đất, giá bán nhà tái định cư hay cơ sở vật chất, điều kiện sinh hoạt của nhà tái định cư...), Kiểm sát viên đánh giá nội dung về nhà ở khu tái định cư có đảm bảo điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật về đất đai hay không, cần đối chiếu điều kiện thực tế của nhà tái định cư với các tiêu chí về kỹ thuật, về diện tích sử dụng đối với nhà tái định cư, quy định tại Điều 27 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP về “suất tái định cư tối thiểu”. Việc xác định giá đất, giá bán nhà tái định cư là một trong những nội dung thường xuyên xảy ra tranh chấp khi người có đất bị thu hồi không nhất trí với việc áp dụng giá đất cụ thể tính thu tiền sử dụng đất tại nơi tái định cư, giá bán nhà ở tái định cư. Khi kiểm sát việc giải quyết về loại khiếu kiện này, Kiểm sát viên căn cứ quy định của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản dưới luật như: Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất; Nghị định số 104/2014/NĐ-CP ngày 14/11/2014 của Chính phủ quy định về khung giá đất; Nghị định số 01/2017/NĐ-CP; Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất và Quyết định về giá đất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để xác định căn cứ áp dụng giá đất, giá đất cụ thể đối với từng trường hợp. Nếu người có đất thu hồi được bố trí tái định cư mà tiền bồi thường, hỗ trợ không đủ mua một suất tái định cư tối thiểu thì được Nhà nước hỗ trợ tiền đủ để mua một suất tái định cư tối thiểu.

2. Đối với vụ án hành chính liên quan đến giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Khi kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính về giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, tùy vào từng yêu cầu của người khởi kiện, Kiểm sát viên làm rõ các nội dung liên quan xem yêu cầu của người khởi kiện có căn cứ hay không như: điều kiện, đối tượng được nhà nước giao đất, thẩm quyền và trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Từ đó, Kiểm sát viên cần lưu ý đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính là đúng hay không về mặt thẩm quyền; trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính; căn cứ pháp luật áp dụng để ban hành quyết định hành chính, thực hiện hay không thực hiện hành vi hành chính. Từ đó làm cơ sở cho việc chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

2.1. Về điều kiện giao đất, cho thuê đất

Điều kiện, căn cứ giao đất được quy định tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013; trong đó lưu ý: Đối với việc giao đất để thực hiện dự án đầu tư, Kiểm sát viên cần làm rõ các dự án đầu tư có nằm trong trường hợp các dự án được Nhà nước giao đất theo quy định tại Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, khoản 11 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP, khoản 10 Điều 1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP hay không.

Đối với việc cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thực hiện theo quy định tại Điều 56, 57 Luật Đất đai năm 2013.

Việc xác định người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư không vi phạm pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất trên cơ sở sau:

- Kết quả xử lý vi phạm pháp luật về đất đai đối với dự án tại địa phương;
- Nội dung công bố về tình trạng vi phạm pháp luật về đất đai và kết quả xử lý vi phạm pháp luật về đất đai.

Thời điểm thẩm định các điều kiện này được thực hiện đồng thời với việc thẩm định nhu cầu sử dụng đất của chủ đầu tư khi cấp Giấy chứng nhận đầu tư.

Kiểm sát viên đánh giá các nội dung liên quan đến điều kiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất đảm bảo điều kiện đúng theo quy định của pháp luật. Từ đó Kiểm sát viên có những nhận định, đánh giá đối với hoạt động giải quyết của Tòa án khi giải quyết vụ án.

2.2. Về đối tượng được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Kiểm sát viên kiểm sát nội dung về đối tượng được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhằm làm rõ người được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp và thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong trường hợp nào, có đảm bảo các điều kiện tương ứng với các Điều 54, 55, 56 Luật Đất đai năm 2013 hay không? Nếu đối tượng được giao đất không thuộc trường hợp được Nhà nước giao đất thì hoạt động giao đất của cơ quan nhà nước là trái pháp luật. Kiểm sát viên cần lưu ý, trường hợp đất đang có người sử dụng mà giao đất cho người khác chỉ được thực hiện sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi đất theo quy định của Luật Đất đai và phải thực hiện xong bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật đối với trường hợp giải phóng mặt bằng.

2.3. Về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Để đánh giá việc giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất có bảo đảm đúng trình tự, thủ tục hay không, Kiểm sát viên căn cứ vào quy định của pháp luật về đất đai và các văn bản của Ủy ban nhân dân về trình tự, thủ tục giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trên cơ sở Luật Đất đai năm 2013, Điều 68 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, khoản 20, 21 Điều 1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP, Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT. Từ căn cứ pháp luật nêu trên, đối chiếu với yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện xem có căn cứ hay không có căn cứ để đưa ra quan điểm chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu khởi kiện.

2.4. Về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Khi kiểm sát về thẩm quyền giao đất, Kiểm sát viên căn cứ Điều 59 Luật Đất đai năm 2013; theo đó thẩm quyền giao đất, thuộc về Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ có thẩm quyền cho thuê đất, đồng nghĩa với việc người bị kiện trong vụ án hành chính liên quan đến quyết định giao đất được xác định với tư cách là cơ quan nhà nước chứ không phải cá nhân. Kiểm sát viên đối chiếu với nội dung đơn khởi kiện về đối tượng khởi kiện, nếu Tòa án xác định sai tư cách người tham gia tố tụng, Kiểm sát viên phải đề xuất lãnh đạo kiến nghị Tòa án khắc phục. Đặc biệt, khi thực hiện hoạt động này, người có thẩm quyền không được ủy quyền cho bất kỳ cơ quan nào, vì vậy Kiểm sát viên cần lưu ý khi xác định thẩm quyền giao đất trong từng trường hợp cụ thể để đảm bảo đủ căn cứ xác định tính hợp pháp trong quyết định hành chính liên quan đến giao đất.

3. Đối với vụ án hành chính liên quan đến cấp, thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Các quyết định, hành vi liên quan đến việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là đối tượng khởi kiện khá phổ biến trong tổng số vụ án do Tòa án thụ lý giải quyết. Các dạng khiếu kiện mà đương sự yêu cầu Tòa án giải quyết gồm: Yêu cầu hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; yêu cầu Tòa án tuyên hành vi liên quan đến việc cấp Giấy chứng nhận là trái pháp luật. Kiểm sát viên cần làm rõ các tiêu chí về đối tượng khởi kiện, điều kiện khởi kiện, thời hiệu khởi kiện, thẩm quyền giải quyết vụ án của Tòa án đối với khiếu kiện đó, đảm bảo việc xử lý đơn khởi kiện của Tòa án có căn cứ và đúng pháp luật.

- Về quyền khởi kiện vụ án hành chính: Điều kiện khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến hoạt động này của cơ quan nhà nước cũng giống như hoạt động giao đất, cho thuê đất, tuy nhiên Kiểm sát viên cần lưu ý một số nội dung có

tính chất đặc thù đối với loại khiếu kiện này. Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất được cơ quan nhà nước cấp cho người sử dụng, khi những người này có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật. Như vậy, người có quyền khởi kiện là cá nhân, tổ chức được quyền sử dụng đất, cũng có thể là người không được Nhà nước chứng nhận nhưng việc cấp hoặc không cấp đó làm ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của họ đối với quyền sử dụng đất. Vì vậy, Kiểm sát viên cần xác định đầy đủ các yếu tố này để đánh giá người khởi kiện có quyền khởi kiện hay không, từ đó phát hiện những vi phạm, thiếu sót của Tòa án để thực hiện quyền yêu cầu hoặc kiến nghị.

- Kiểm sát về nội dung giải quyết vụ án hành chính liên quan đến cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Đối với loại khiếu kiện này, Kiểm sát viên cần xem xét đối tượng, thẩm quyền, nội dung và trình tự thủ tục cấp Giấy chứng nhận. Trường hợp cơ quan nhà nước vi phạm một trong các nội dung trên là cơ sở có thể khẳng định vi phạm trong hoạt động quản lý nhà nước, từ đó Kiểm sát viên đề xuất hướng giải quyết hoặc thực hiện quyền kiến nghị, kháng nghị.

+ Đối tượng được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Theo quy định tại Điều 99 Luật Đất đai năm 2013, người được Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ về tài chính hoặc được miễn, ghi nợ tiền sử dụng đất và thuê đất trả tiền hàng năm. Nhà nước chỉ cấp Giấy chứng nhận khi đủ các điều kiện luật định. Kiểm sát viên kiểm sát xem việc cấp Giấy chứng nhận đã đúng đối tượng hay chưa. Để làm rõ căn cứ cấp Giấy chứng nhận trong trường hợp liên quan đến giấy tờ về quyền sử dụng đất, Kiểm sát viên cần lưu ý trường hợp nào để được xem là những giấy tờ về quyền sử dụng đất, trường hợp nào không có giấy tờ về quyền sử dụng đất nhưng vẫn được cơ quan nhà nước cấp Giấy chứng nhận, từ đó kiểm sát chặt chẽ đối tượng được cấp Giấy chứng nhận có đúng hay không. Các giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013, khi xác định các giấy tờ khác về quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 18 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP cần đối chiếu loại giấy tờ đó có nằm trong danh mục các loại giấy tờ khác hay không. Trường hợp không có giấy tờ khác, người sử dụng đất cần chứng minh: Sử dụng đất ổn định trước ngày 15/10/1993, có hộ khẩu thường trú tại địa phương và trực tiếp sản xuất nông nghiệp... được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận và không có tranh chấp, phù hợp quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã quy hoạch và thực hiện theo Điều 20, 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP.

Trường hợp giao đất trái thẩm quyền: Thực tế hoạt động quản lý nhà nước về đất đai qua các thời kỳ, việc giao đất cho cá nhân, tổ chức có vi phạm về mặt thẩm quyền giao đất như trường hợp Ủy ban nhân dân cấp xã; tổ chức được giao

đất, cho thuê đất để sử dụng nhưng đã tự phân chia, bố trí cho cán bộ, công chức, xã viên để ở hoặc vì mục đích khác. Về nguyên tắc, việc giao đất không đúng thẩm quyền là vi phạm pháp luật, tuy nhiên, Kiểm sát viên cần phân biệt giao đất trước ngày 15/10/1993 và sử dụng ổn định đến trước ngày 01/7/2014, không có tranh chấp, phù hợp quy hoạch thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, người được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải thực hiện nghĩa vụ tài chính. Như vậy, nội dung này Kiểm sát viên cần xác định việc giao đất không đúng thẩm quyền vào thời điểm nào. Kể từ sau ngày 01/7/2014 thì Nhà nước sẽ không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, từ đó Kiểm sát viên đề xuất quan điểm về việc giải quyết vụ án.

+ Về thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là một trong những căn cứ bảo đảm hiệu lực của Giấy chứng nhận. Căn cứ Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 quy định thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận, Kiểm sát viên xem xét và đối chiếu. Lưu ý: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho Sở Tài nguyên và Môi trường cấp Giấy chứng nhận đối với trường hợp thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp Giấy chứng nhận cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được sở hữu nhà ở gắn liền với quyền sử dụng đất ở tại Việt Nam. Việc ủy quyền cấp Giấy chứng nhận thường do Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường ký. Trường hợp Giấy chứng nhận này bị khởi kiện tại Tòa án, việc xác định tư cách đương sự trong vụ án cần phân biệt Sở Tài nguyên và Môi trường được cấp Giấy chứng nhận trong hai trường hợp theo ủy quyền và thẩm quyền theo luật (khoản 1 và khoản 3 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013). Nếu Sở Tài nguyên và Môi trường cấp theo khoản 1 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 thì người bị kiện là Ủy ban nhân dân tỉnh; nếu cấp theo khoản 3 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013 thì người bị kiện là Sở Tài nguyên và Môi trường.

Khi kiểm sát về thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận, Kiểm sát viên cần chú ý việc ký Giấy chứng nhận không phải là người đại diện theo pháp luật mà do cấp phó ký thay thì cũng xác định là người đại diện cho cơ quan đó.

+ Về trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận: Căn cứ Điều 70 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và các quy định của địa phương, vì vậy Kiểm sát viên cần nghiên cứu tất cả quy định này. Thực tiễn qua công tác kiểm sát cho thấy, vi phạm chủ yếu là thời hạn cấp Giấy chứng nhận, trình tự, thủ tục xác minh hay thủ tục niêm yết công khai chưa được thực hiện nghiêm túc dẫn tới việc cấp Giấy chứng nhận khi chưa đủ điều kiện, cấp không đúng diện tích, cấp chồng lên diện tích của người khác. Trường hợp vi phạm về trình tự, thủ

tục dẫn đến ảnh hưởng về quyền và lợi ích của tổ chức và cá nhân thì Kiểm sát viên đề nghị hủy quyết định cấp Giấy chứng nhận.

- Kiểm sát nội dung giải quyết vụ án hành chính liên quan đến thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất: Kiểm sát căn cứ thu hồi theo quy định tại khoản 2 Điều 106 Luật Đất đai năm 2013.

Về trình tự, thủ tục thu hồi Giấy chứng nhận: Căn cứ theo quy định tại Điều 87 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, khoản 26 Điều 1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP để kiểm sát.

Theo đó, trường hợp thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định của pháp luật về đất đai tại Điểm d Khoản 2 Điều 106 của Luật Đất đai được thực hiện như sau:

Trường hợp Tòa án nhân dân có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai có bản án, quyết định có hiệu lực thi hành, trong đó có kết luận về việc thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp thì việc thu hồi Giấy chứng nhận được thực hiện theo bản án, quyết định đó;

Trường hợp cơ quan thanh tra có văn bản kết luận Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định của pháp luật đất đai thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm xem xét, nếu kết luận đó là đúng thì quyết định thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp; trường hợp xem xét, xác định Giấy chứng nhận đã cấp là đúng quy định của pháp luật thì phải thông báo lại cho cơ quan thanh tra;

Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại Điều 105 của Luật Đất đai và Điều 37 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP phát hiện Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định của pháp luật về đất đai thì kiểm tra lại, thông báo cho người sử dụng đất biết rõ lý do và quyết định thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định;

Trường hợp người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất phát hiện Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định của pháp luật về đất đai thì gửi kiến nghị bằng văn bản đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất có trách nhiệm kiểm tra, xem xét, quyết định thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp không đúng quy định của pháp luật về đất đai;

Cơ quan có thẩm quyền thu hồi Giấy chứng nhận trong các trường hợp nêu trên là cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận tại thời điểm thu hồi Giấy chứng nhận;

Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện việc thu hồi và quản lý Giấy chứng nhận đã thu hồi theo quyết định thu hồi Giấy chứng nhận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;

Trường hợp người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất không đồng ý với việc giải quyết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định thì có quyền khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại.

4. Đối với các vụ án hành chính liên quan đến quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai

Kiểm sát viên cần nắm vững những quy định pháp luật về nội dung được quy định tại Nghị định số 105/2009/NĐ-CP ngày 11/11/2009 của Chính phủ, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, Kiểm sát viên căn cứ vào tài liệu có trong hồ sơ vụ án để xác định văn bản pháp luật cần áp dụng, trong đó cần lưu ý: Nghị định số 91/2019/NĐ-CP có hiệu lực thi hành từ ngày 05/01/2020, Nghị định này thay thế Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai xảy ra trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành thì áp dụng quy định về xử phạt vi phạm hành chính, như sau:

- Trường hợp đã lập biên bản vi phạm nhưng chưa có quyết định xử phạt trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà hành vi đó đã hết thời hiệu xử phạt hoặc không thuộc trường hợp xử phạt theo quy định tại Nghị định này thì không thực hiện việc xử phạt đối với hành vi vi phạm đó. Trường hợp đã lập biên bản vi phạm nhưng chưa có quyết định xử phạt trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà hành vi đó còn trong thời hiệu xử phạt theo quy định tại Nghị định này thì tiếp tục thực hiện xử phạt hành vi vi phạm đó. Việc xử phạt vi phạm hành chính đối với trường hợp này được thực hiện theo quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai có hiệu lực thi hành tại thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính đó; trường hợp áp dụng Nghị định này để xử phạt có lợi hơn cho đối tượng vi phạm thì thực hiện xử phạt theo Nghị định này. Trường hợp đã có quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chưa thực hiện hoặc chưa thực hiện xong thì tiếp tục thực hiện theo quyết định xử phạt đó. Trường hợp đã thực hiện xử phạt vi phạm hành chính mà vẫn tiếp tục vi phạm và các trường hợp ngoài quy định trên thì áp dụng Nghị định này để xử phạt vi phạm.

- Trường hợp quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đã ban hành nhưng chưa thực hiện hoặc đã thực hiện xong trước thời điểm Nghị định này có hiệu lực thi hành mà cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm còn khiếu nại thì áp dụng quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đang có hiệu lực

tại thời điểm ban hành quyết định xử phạt để giải quyết.

Khi kiểm sát việc giải quyết vụ án liên quan đến quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, trên cơ sở nghiên cứu hồ sơ vụ án, Kiểm sát viên xác định hành vi vi phạm hành chính, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, mức phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, thẩm quyền lập biên bản và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với hành vi đó.

Điều hình như khi kiểm sát việc giải quyết đối với vụ án hành chính liên quan đến quyết định xử phạt vi phạm hành chính về hành vi lấn, chiếm đất đai, Kiểm sát viên cần nghiên cứu những vấn đề sau:

- Xác định hành vi vi phạm hành chính: Kiểm sát viên khi kiểm sát hồ sơ vụ án cần chú ý xem xét về việc có hay không hành vi vi phạm, người có thẩm quyền xử phạt áp dụng có căn cứ pháp luật hay không.

Điều 3 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP, Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai quy định:

“1. Lấn đất là việc người sử dụng đất chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất sử dụng mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép.

2. Chiếm đất là việc sử dụng đất thuộc một trong các trường hợp sau đây:
a) Tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép; b) Tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép; c) Sử dụng đất được Nhà nước giao, cho thuê đất đã hết thời hạn sử dụng mà không được Nhà nước gia hạn sử dụng (trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng đất nông nghiệp); d) Sử dụng đất trên thực địa mà chưa hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật”.

Tuy nhiên, để xác định rõ có hay không hành vi lấn, chiếm đất đai, Kiểm sát viên cần xem xét về nguồn gốc đất của người sử dụng:

Trường hợp người sử dụng đất ổn định nhưng chưa làm thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, khi thực hiện dự án, địa phương cho rằng diện tích đất này thuộc quyền quản lý của Nhà nước nên tiến hành lập biên bản về hành vi lấn chiếm và ban hành quyết định áp dụng biện pháp buộc khôi phục lại hiện trạng ban đầu và trả lại đất đã lấn, chiếm.

Kiểm sát viên xem xét người bị xử phạt về hành vi lấn, chiếm đất nếu không có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có giấy tờ khác theo Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 thì chủ yếu phụ thuộc vào chứng cứ về nguồn gốc và quá

trình sử dụng do đương sự đưa ra như giấy tờ mua bán chuyển nhượng, tặng cho viết tay, lời khai của những người hàng xóm láng giềng sống lâu năm gần diện tích đất bị cho rằng lấn, chiếm, chứng cứ về việc bảo quản, tôn tạo, sử dụng đất trong suốt quá trình sử dụng như thế nào, cơ quan thẩm quyền xác nhận tình trạng sử dụng đất có ổn định hay không, quy hoạch sử dụng đất ở địa phương như thế nào.... Do đó, để đưa ra quan điểm đường lối giải quyết vụ án hành chính, Kiểm sát viên cần xem xét một cách cụ thể các tài liệu do đương sự cung cấp, đánh giá chứng cứ khách quan, toàn diện. Các tài liệu về bản mô tả ranh giới, mốc giới thửa đất có chữ ký xác nhận của người sử dụng đất liền kề không, hồ sơ kỹ thuật thửa đất, quá trình sử dụng đất diện tích đất có biến động như thế nào, diện tích đất tăng lên hay giảm xuống, nguyên nhân của việc tăng giảm. Trường hợp khác, đất đã bị Nhà nước thu hồi để thực hiện dự án nhưng do Nhà nước chưa sử dụng sau đó người có đất bị thu hồi tái lấn chiếm và sử dụng.

- Về nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính: Kiểm sát viên căn cứ khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính để xem xét quyết định xử phạt vi phạm hành chính có vi phạm nguyên tắc một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần hay không; có thuộc tình tiết vi phạm hành chính nhiều lần, tái phạm. Tái phạm là việc cá nhân, tổ chức đã bị xử lý vi phạm hành chính nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử lý vi phạm hành chính, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính hoặc kể từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định này mà lại thực hiện hành vi vi phạm hành chính đã bị xử lý, trong khi vi phạm hành chính nhiều lần là trường hợp cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính mà trước đó đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính này nhưng chưa bị xử lý và chưa hết thời hiệu xử lý. Như vậy, đây là tình tiết được xem là tăng nặng khi áp dụng mức xử phạt hành chính.

- Biên bản vi phạm hành chính: Khi phát hiện vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực quản lý của mình, người có thẩm quyền đang thi hành công vụ phải kịp thời lập biên bản, trừ trường hợp xử phạt không lập biên bản theo quy định tại khoản 1 Điều 56 của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Những vấn đề Kiểm sát viên cần xem xét là Biên bản vi phạm hành chính phải được lập tại nơi xảy ra hành vi vi phạm. Trong trường hợp nơi xảy ra vi phạm hành chính không thể lập biên bản thì phải ghi rõ lý do.

- Thời hiệu xử phạt: Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là 02 năm; thời hạn để tính thời hiệu tùy theo lĩnh vực cụ thể quy định tại Điều 6. Khi hết thời hiệu thì người có thẩm quyền xử phạt không có quyền xử phạt nhưng có quyền ra quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

- Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai: Khi

kiểm sát về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính, Kiểm sát viên lưu ý thẩm quyền ra quyết định xử lý vi phạm hành chính chỉ là người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước mà theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính có thẩm quyền ra quyết định xử phạt (thẩm quyền riêng), đây là điểm khác biệt giữa thẩm quyền ban hành quyết định hành chính và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, người có thẩm quyền là người đứng đầu trong cơ quan, đơn vị có thể ủy quyền cho cấp phó ra quyết định xử phạt nhưng phải nêu rõ trong quyết định. Trong trường hợp này, người được ủy quyền không được ủy quyền lại cho người thứ ba. Điều 31, 32, 33 Nghị định số 105/2009/NĐ-CP; Điều 31, 32, 33 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP; Điều 38, 39 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Như vậy, chỉ những người có thẩm quyền xử phạt nêu trên và những người cấp phó của người đứng đầu cơ quan có thẩm quyền xử phạt được ủy quyền ra quyết định xử phạt mới có thẩm quyền ra quyết định xử phạt. Khi kiểm sát việc giải quyết vụ án, Kiểm sát viên cần đánh giá kỹ về thẩm quyền ra quyết định xử phạt.

Trường hợp hành vi vi phạm thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều người: điểm c khoản 4 Điều 52 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định “*nếu hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều người thuộc các ngành khác nhau thì thẩm quyền xử phạt thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm*”; tại điểm b khoản 7 Điều 10 Thông tư số 78/2016/TT-BQP ngày 08/6/2016 của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng quy định “*trường hợp vi phạm hành chính vừa có hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt của Bộ đội Biên phòng vừa có hành vi thuộc thẩm quyền của cơ quan khác thì người có thẩm quyền xử phạt trong Bộ đội Biên phòng ra quyết định xử phạt đối với hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt của Bộ đội Biên phòng, đồng thời có văn bản chuyển giao hồ sơ, tang vật, phương tiện vi phạm hành chính không thuộc thẩm quyền xử phạt của Bộ đội Biên phòng cho cơ quan có thẩm quyền*”.

- Về thời hạn ra quyết định: Khi xem xét về thời hạn ra quyết định của người có thẩm quyền xử phạt, Kiểm sát viên căn cứ theo khoản 1 Điều 66 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: “*Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày lập biên bản vi phạm hành chính*”. Quy định này được hiểu là trong thời hạn 07 ngày (bao gồm cả ngày lễ, ngày nghỉ) kể từ ngày lập biên bản người có thẩm quyền phải ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Nếu quá thời hạn này thì người có thẩm quyền xử phạt không được ra quyết định xử phạt.

Tuy nhiên, có một số trường hợp người lập biên bản vi phạm hành chính ở cấp xã, nhưng hành vi đó lại thuộc thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, trong trường hợp này người lập biên bản phải hoàn chỉnh, chuyển tất cả hồ sơ liên quan cho người có

thẩm quyền ra quyết định. Đối với những xã có điều kiện đi lại khó khăn, việc gửi hồ sơ phải mất nhiều thời gian, khi đó người ra quyết định xử phạt sẽ gặp khó khăn trong việc đảm bảo về mặt thời gian. Đối với vụ việc này cần xác định là vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp hay không thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại khoản 2, 3 Điều 61 của Luật Xử lý vi phạm hành chính thì thời hạn ra quyết định xử phạt tối đa là 30 ngày, kể từ ngày lập biên bản.

Trường hợp vụ việc đặc biệt nghiêm trọng, có nhiều tình tiết phức tạp và thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại khoản 2, 3 Điều 61 của Luật Xử lý vi phạm hành chính mà cần có thêm thời gian để xác minh, thu thập chứng cứ thì người có thẩm quyền đang giải quyết vụ việc phải báo cáo Thủ trưởng trực tiếp của mình bằng văn bản để xin gia hạn; thời hạn gia hạn không quá 30 ngày.

- Về mức xử phạt: Khi xem xét về mức xử phạt, Kiểm sát viên căn cứ vào hành vi vi phạm và mức xử phạt tùy từng thời điểm mà xem xét việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng văn bản pháp luật có đúng hay không. Điều 9 Nghị định số 105/2009/NĐ-CP; Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP và Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định cụ thể về hình thức và mức xử phạt trong trường hợp lấn, chiếm đất chưa sử dụng tại khu vực nông thôn.

Đối với những quyết định xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến các hành vi vi phạm khác trong lĩnh vực đất đai, khi nghiên cứu hồ sơ, Kiểm sát viên cũng thực hiện các bước tương tự như hành vi lấn, chiếm đất như đã nêu trên.

5. Đối với vụ án hành chính liên quan đến giải quyết tranh chấp về đất đai

Khi kiểm sát về nội dung giải quyết đối với vụ án hành chính liên quan đến giải quyết tranh chấp về đất đai thì cần chú ý đến những vấn đề sau:

- Đánh giá về điều kiện thụ lý giải quyết tranh chấp đất đai: Trước khi ra quyết định hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai, thì bắt buộc phải tiến hành hòa giải tranh chấp đất đai tại cơ sở theo Điều 202 Luật Đất đai năm 2013.

Về thời hiệu khởi kiện: Căn cứ Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, trong đó cần lưu ý trường hợp vì sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan khác làm cho người khởi kiện không khởi kiện được trong thời hạn quy định tại điểm a, b khoản 2 Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì thời gian có sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan khác không tính vào thời hiệu khởi kiện. Thực tế có nhiều trường hợp Tòa án trả lại đơn khởi kiện, hoặc đình chỉ giải quyết vụ án vì hết thời hiệu khởi kiện không đúng nên Kiểm sát viên cần chú ý kiểm sát chặt chẽ, phát biểu về thời hiệu khởi kiện trong tố tụng hành chính nhằm bảo đảm quyền của công dân được Tòa án xem xét, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ.

- Đánh giá về tính hợp hiến, hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai của UBND các cấp có được ban hành đúng thẩm quyền, trình tự thủ tục theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và các văn bản liên quan hay không, nội dung giải quyết có phù hợp với các quy định pháp luật chuyên ngành (pháp luật về đất đai và các pháp luật khác có liên quan) chưa. Từ đó, Kiểm sát viên có cơ sở đánh giá việc giải quyết vụ án hành chính liên quan đến giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án có căn cứ và đúng pháp luật hay không.

Trên đây là Thông báo một số kinh nghiệm nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai. VKSND tối cao thông báo đến các VKSND cấp cao, VKSND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nghiên cứu, tham khảo, áp dụng trong thực tiễn công tác kiểm sát./.

Nơi nhận:

- Viện trưởng VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Nguyễn Duy Giảng - PVT VKSND tối cao (để b/c);
- VKSND cấp cao 1, 2, 3;
- VKS các tỉnh, TP trực thuộc TW;
- Văn phòng VKSNDTC, Vụ 14;
- Lãnh đạo, công chức Vụ 10;
- Lưu: VT, Vụ 10. *ltz*

TL. VIỆN TRƯỞNG

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



Nguyễn Tá Cơ