

**KHỞI KIẾN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VỀ THU HỒI ĐẤT, BỒI THƯỜNG,
HỖ TRỢ, TÁI ĐỊNH CƯ – MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN
QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT**

LÊ THỊ MƠ*

TRẦN QUỐC VĂN**

Ngày nhận bài: 15/07/2022

Ngày phản biện: 22/07/2022

Ngày đăng bài: 30/09/2022

Tóm tắt: Bài viết trình bày, phân tích quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Đất đai năm 2013 về khởi kiện vụ án hành chính liên quan đến việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Từ đó, chỉ ra một số bất cập, hạn chế; làm rõ nguyên nhân và đặc biệt đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của người dân có đất bị thu hồi.

Từ khoá: khởi kiện, vụ án hành chính, thu hồi đất

Abstract: The article presents and analyzes the provisions of the Administrative Procedure Code of 2015 and the Law on Land of 2013 on litigation of administrative cases related to land recovery, compensation, support and resettlement. On that basis, it identifies some shortcomings and limitations; clarifying the causes and especially proposing some improvement recommendations to ensure the legal rights and interests of people whose land is recovered.

Keywords: litigate, administrative case, land recovery.

1. Đặt vấn đề

Quản lý nhà nước về đất đai nói chung và quản lý nhà nước về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng là một lĩnh vực quan trọng, phức tạp. Khi ban hành các quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) trong lĩnh vực này, các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước khó tránh khỏi những sai sót, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Từ ngày 01 tháng 7 năm 1996 – ngày Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (VAHC) năm 1996 có hiệu lực thi hành, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thêm cho mình

* ThS, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ltm@hcmulaw.edu.vn

** Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: quocvan314@gmail.com

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

quyền khởi kiện VAHC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm. Trải qua hơn 25 năm áp dụng vào thực tiễn, pháp luật tố tụng hành chính (TTHC), pháp luật đất đai đã có nhiều chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện. Tuy nhiên, đến nay quy định pháp luật về nội dung này vẫn còn những hạn chế, bất cập nhất định; các nghiên cứu về nội dung này vẫn còn nhiều khía cạnh bỏ ngỏ, chưa thống nhất về mặt quan điểm; một số vấn đề lý luận về nội dung này vẫn chưa được tập trung làm rõ.

2. Khái niệm, đặc điểm và ý nghĩa của khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

2.1. Khái niệm, đặc điểm của khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Hiện nay, pháp luật đất đai và pháp luật TTHC hiện hành đều không quy định về khái niệm “khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư”. Việc tìm hiểu khái niệm này phải dựa vào nội hàm các thuật ngữ của cụm từ.

Trước hết, khởi kiện VAHC được hiểu là “hành vi tố tụng của cá nhân, cơ quan, tổ chức làm đơn yêu cầu tòa án có thẩm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi có căn cứ cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp bởi các QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri”¹.

Tiếp theo, thuật ngữ Nhà nước thu hồi đất được hiểu “là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai”². Thêm nữa, thuật ngữ bồi thường về đất được ghi nhận “là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất”³; hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất “là việc Nhà nước trợ giúp cho người có đất thu hồi để ổn định đời sống, sản xuất và phát triển”⁴ và tái định cư “là việc bố trí chỗ ở mới hoặc trả chi phí để người có đất bị thu hồi tìm một chỗ ở mới trong trường hợp người có đất thu hồi không còn chỗ ở nào khác trong phạm vi địa phương nơi có đất bị thu hồi và phải di chuyển chỗ ở”⁵.

Thông qua việc giải thích các thuật ngữ trên, chúng ta có thể hiểu một cách ngắn gọn: Khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư là là hành vi của cá nhân, cơ quan, tổ chức có đất thu hồi làm đơn yêu cầu Tòa án có thẩm quyền bảo vệ quyền

¹ Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2019), Giáo trình Luật TTHC Việt Nam, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 214.

² Khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

³ Khoản 12 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

⁴ Khoản 14 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013.

⁵ Trần Quốc Văn (2020), *Khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư*, Công trình dự thi Nghiên cứu khoa học năm 2020 Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 14.

và lợi ích hợp pháp của mình khi có căn cứ cho rằng các QĐHC, HVHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã xâm phạm đến lợi ích của mình.

Khái niệm trên được làm rõ hơn với các đặc điểm cơ bản dưới đây:

Thứ nhất, đối tượng khởi kiện là các QĐHC, HVHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Căn cứ vào các Điều 66, 69, 70, 71 Luật Đất đai năm 2013; khoản 1, 2 Điều 3, Điều 30 Luật TTHC, QĐHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bị kiện theo con đường TTHC là rất đa dạng: (1) Quyết định thu hồi đất; (2) Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (3) Quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất; (4) Quyết định kiểm đếm bắt buộc; (5) Quyết định cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc. Đồng thời, QĐHC bị kiện còn có thể là quyết định giải quyết khiếu nại, trong trường hợp có khiếu nại. Mặt khác, theo khoản 4 Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013, các HVHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư bị kiện cũng được thể hiện dưới nhiều dạng thức khác nhau: (1) Không thông báo trước cho người có đất bị thu hồi theo quy định tại Điều 67 của Luật Đất đai; không công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (2) Không thực hiện đúng quy định về tổ chức lấy ý kiến đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; (3) Thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không đúng đối tượng, diện tích, mức bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất thu hồi; làm sai lệch hồ sơ thu hồi đất; xác định sai vị trí và diện tích đất bị thu hồi trên thực địa; (4) Thu hồi đất không đúng thẩm quyền; không đúng đối tượng; không đúng với quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Ngoài ra, quá trình quản lý nhà nước còn có thể phát sinh thêm các QĐHC, HVHC dưới các hình thức mới, vì hoạt động quản lý nhà nước luôn gắn liền với sự vận động của các đối tượng quản lý. Các QĐHC, HVHC phát sinh này vẫn có thể là đối tượng khởi kiện VAHC nếu đáp ứng các yếu tố quy định tại Điều 3, Điều 30 Luật TTHC nêu trên.

Thứ hai, chủ thể khởi kiện chỉ là cơ quan, tổ chức, cá nhân có đất bị Nhà nước thu hồi. Đây chính là đặc điểm cơ bản giúp chúng ta phân biệt giữa khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư với khởi kiện VAHC về các lĩnh vực khác của quản lý nhà nước như thuế, tài nguyên môi trường, giáo dục và đào tạo, văn hóa xã hội... Theo đó, chủ thể khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư luôn là cơ quan, tổ chức, cá nhân có đất bị Nhà nước thu hồi, gọi theo quy định hiện hành là người có đất thu hồi. Người có đất thu hồi có thể tự mình hoặc thông qua người đại diện theo pháp luật thực hiện quyền khởi kiện làm đơn yêu cầu Tòa án bảo đảm quyền lợi cho họ khi họ cho rằng các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai – người đã ban hành các QĐHC, thực hiện HVHC xâm phạm trực tiếp đến lợi ích hợp pháp của họ.

Thứ ba, khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư được giải quyết theo thủ tục tư pháp, bắt đầu từ việc thụ lý của Tòa án có thẩm quyền. Nếu yêu cầu

khởi kiện là điều kiện cần thì việc thụ lý vụ án của Tòa án có thẩm quyền theo quy định của pháp luật là điều kiện đủ để VAHC được phát sinh. Hành vi khởi kiện là hành vi pháp lý đầu tiên trong hoạt động giải quyết VAHC. Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp khởi kiện của người có đất thu hồi đều được Tòa án thụ lý, vì đây không hoàn toàn là nghĩa vụ của Tòa án. Nghĩa là, Tòa án có quyền thụ lý hoặc từ chối thụ lý vụ án nếu không đáp ứng các điều kiện về nội dung và hình thức khởi kiện do luật định. Thế nên, yêu cầu khởi kiện có thể được thụ lý hoặc không được thụ lý. Trong đó, chỉ trường hợp được Tòa án thụ lý, quyền khởi kiện của người có đất thu hồi mới được đáp ứng và phát sinh VAHC.

2.2. Ý nghĩa của khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có ý nghĩa quan trọng đối với người có đất thu hồi, đối với hoạt động tổ tụng và đối với các cơ quan nhà nước.

Thứ nhất, đối với cá nhân, cơ quan, tổ chức có đất thu hồi: Về cơ bản, khi có thu hồi đất thì sẽ có bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và việc này phải bảo đảm lợi ích cho người có đất thu hồi. Thế nhưng, vẫn tồn tại trường hợp thu hồi đất không chính xác, việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thiếu thỏa đáng, xâm phạm trực tiếp đến lợi ích của dân. Lúc này, người dân cần có trong tay những công cụ phản kháng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình như: quyền khiếu nại hành chính, khởi kiện VAHC. Trong đó, quyền khởi kiện VAHC là một công cụ đặc lực để người có đất thu hồi bảo vệ lợi ích hợp pháp của họ. Nói rộng hơn, đây còn là thước đo để đánh giá mức độ dân chủ trong quản lý nhà nước về đất đai.

Thứ hai, đối với hoạt động tổ tụng: Khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là cơ sở không thể thiếu để làm phát sinh VAHC, làm phát sinh trách nhiệm của Tòa án trong việc xem xét thụ lý vụ án, giải quyết yêu cầu của người dân. Điều này tạo tiền đề để Tòa án thể hiện được năng lực, sứ mệnh, trách nhiệm của mình trong việc bảo đảm quyền dân chủ trong xu thế hội nhập hiện nay.

Thứ ba, đối với hoạt động quản lý nhà nước: Việc người có đất thu hồi khởi kiện VAHC thực chất không phải là điều may mắn của cơ quan quản lý nhà nước bị kiện và càng không phải là điều chủ thể này mong muốn. Tuy nhiên, việc khởi kiện VAHC lại có những ý nghĩa tích cực nhất định. Trước hết, đó là tình huống để chủ thể bị kiện xem xét, đối chiếu, nhìn nhận lại chính những QĐHC, HVHC của mình, từ đó sửa chữa, điều chỉnh để phù hợp, nâng cao hiệu quả, năng lực trong công tác quản lý nhà nước. Hơn nữa, việc khởi kiện còn là cơ hội để các cơ quan có thẩm quyền đánh giá, nhìn nhận những hạn chế, bất cập của quy định pháp luật, thực tiễn áp dụng pháp luật, từ đó kịp thời có những cách thức sửa đổi, cải cách khả thi hơn, củng cố lòng tin của Nhân dân vào bộ máy nhà nước.

3. Quy định của pháp luật về khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư – một số hạn chế, bất cập và kiến nghị hoàn thiện

3.1. Quy định về quyền khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Quyền khởi kiện VAHC được ghi nhận tại Điều 5, Điều 115 Luật TTHC, Điều 204 Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC đối với QĐHC, HVHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong trường hợp không đồng ý với quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng hết thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật mà khiếu nại đó không được giải quyết hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Có thể thấy, quyền khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư không phải là quyền mặc nhiên phát sinh trong mọi trường hợp. Quyền này chỉ phát sinh khi việc khởi kiện đáp ứng được yếu tố khởi kiện để “bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của mình”. Nói cách khác, nhà làm luật đã ngầm nhấn mạnh rằng: cá nhân, cơ quan tổ chức chỉ có quyền khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi và chỉ khi quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm bởi các QĐHC, HVHC. Tiêu chí “bị xâm phạm” này không chỉ được xem là điều kiện làm phát sinh quyền khởi kiện VAHC mà còn là cơ sở tiên quyết để Tòa án xác nhận người khởi kiện VAHC, thụ lý giải quyết vụ án.

Về cơ bản, quy định về quyền khởi kiện VAHC là nội dung cần thiết, góp phần bảo đảm dân chủ trong hoạt động quản lý nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực đất đai, chống việc tùy tiện, lạm quyền trong việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Thế nhưng, quy định trên còn nửa vời và thiếu tính cụ thể. Bởi lẽ, pháp luật không đề cập trực tiếp điều kiện “bị xâm phạm trực tiếp” trong khái niệm quyền khởi kiện. Điều này gây khó khăn cho người dân trong việc xác định quyền khởi kiện, khởi kiện VAHC, gây lúng túng cho Tòa án khi thụ lý và bất nhất trong việc áp dụng pháp luật giữa các Tòa án⁶. Vụ án cụ thể: *Liên quan đến việc bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đối với phần diện tích đất gia đình được nhận chuyển nhượng của xí nghiệp Cơ khí Gia Viễn, bà Phạm Thị Hà đã lần lượt khiếu nại đến Chủ tịch UBND các cấp. Ngày 06/8/2018, Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Bình ban hành quyết định số 399/QĐ-UBND giải quyết đơn khiếu nại (lần hai), có nội*

⁶ Đây là nội dung còn tồn tại nhiều khía cạnh vướng mắc, một trong số đó đã được đưa vào giải đáp tại Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của Tòa án nhân dân tối cao giải đáp một số vấn đề về TTHC, tố tụng dân sự. *Câu hỏi:* Trường hợp UBND ra quyết định thu hồi đất và tài sản gắn liền với đất mà có người cho rằng đất và tài sản gắn liền với đất không phải là tài sản của người có tên trong quyết định đó mà là tài sản của họ thì họ có được khởi kiện quyết định đó hay không? *Trả lời:* Theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC năm 2015 thì QĐHC bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Do đó, nếu quyết định đó ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khác thì họ có quyền khởi kiện QĐHC đó.

dung giữ nguyên quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND huyện Gia Viễn. Ngày 06/6/2019, bà Hà khởi kiện VAHC, yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 399/QĐ-UBND của chủ tịch UBND tỉnh Ninh Bình. Tòa án sơ thẩm nhận định: bà Hà không có quyền và lợi ích hợp pháp liên quan đối với diện tích mà gia đình bà Hà khiếu nại; thuộc trường hợp người khởi kiện không có quyền khởi kiện quy định tại điểm a khoản 1 Điều 123 Luật TTHC. Do đó, ngày 08/10/2019, Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Bình đã ban hành Quyết định số 10/2019/QĐST-HC đình chỉ giải quyết vụ án. Ngày 21/10/2019, bà Hà kháng cáo, yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 10/2019/QĐST-HC. Ngày 25/3/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội mở phiên họp xét kháng cáo, nhận định Tòa án tỉnh Ninh Bình xác định không chính xác về quyền khởi kiện, tuyên hủy Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án, chuyển hồ sơ cho Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Bình giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm⁷.

Để khắc phục hạn chế trên, Luật TTHC và Luật Đất đai đều phải có những dự tính sửa đổi phù hợp, khả thi hơn. Trước hết, khoản 2 Điều 115 Luật TTHC cần thiết điều chỉnh như sau: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC đối với QĐHC, HVHC trong trường hợp quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp bởi các quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng hết thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật mà khiếu nại đó không được giải quyết hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó”. Với khái niệm này, chúng ta có thể vận dụng cho quyền khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ tái định cư như sau: “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC đối với QĐHC, HVHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trong trường hợp quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng hết thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật mà khiếu nại đó không được giải quyết hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó”. Đồng thời, khái niệm tại Điều 204 Luật Đất đai hiện hành cũng cần cân chỉnh như sau: “Người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất có quyền khiếu nại, khởi kiện QĐHC hoặc HVHC về quản lý đất đai khi quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp bởi các quyết định, hành vi đó”.

3.2. Quy định về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư

Thời hiệu khởi kiện VAHC là thời hạn mà cơ quan, tổ chức, cá nhân được quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết VAHC bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm; nếu thời hạn đó kết thúc thì mất quyền khởi kiện. Theo đó, thời hiệu khởi kiện

⁷ Thông báo rút kinh nghiệm số 46/TB-VC1-Hc ngày 08/6/2020 của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội về Công tác kiểm sát giải quyết VAHC.

VAHC đối với QĐHC, HVHC về thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ tái định cư được xác định là 01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được QĐHC, HVHC đó. Trường hợp có khiếu nại, thời hiệu khởi kiện được xác định là 01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định giải quyết khiếu nại hoặc 01 năm kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà chủ thể có thẩm quyền không giải quyết và không có văn bản trả lời cho người khiếu nại⁸.

Nhìn chung, việc giới hạn về thời gian khởi kiện VAHC nói chung, VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư nói riêng là cần thiết, bảo đảm cho việc giải quyết của Tòa án được thuận lợi, bảo toàn giá trị khách quan, chính xác của các tài liệu chứng cứ. Song, việc quy định thời hiệu khởi kiện như trên là còn ngắn, chưa bảo đảm tốt nhất quyền khởi kiện cho người có đất thu hồi. Bởi lẽ, các QĐHC, HVHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư phần đa rất phức tạp, đòi hỏi thời gian xem xét, nghiên cứu đủ dài để thực hiện khởi kiện, đảm bảo tính thuyết phục trước Tòa án. Không chỉ vậy, nếu thời hiệu khởi kiện quá ngắn, người có đất thu hồi dễ mất quyền khởi kiện, quyền và lợi ích khó được bảo vệ. Trong thực tiễn xét xử các VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, đã có nhiều trường hợp người có đất thu hồi bị Tòa án từ chối thụ lý hoặc đình chỉ giải quyết vì quá thời hiệu khởi kiện⁹. Vì lẽ đó, Luật TTHC cần phải có quy định riêng biệt về thời hiệu khởi kiện VAHC trong lĩnh vực này.

Thực tế, để đưa ra một giải pháp riêng cho thời hiệu khởi kiện đối với VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư là không đơn giản, cần phải kết hợp nhiều yếu tố từ lợi ích của người dân, của các cơ quan nhà nước bị kiện và đặc biệt từ góc độ xét xử của Tòa án. Theo đó, nhóm tác giả đề xuất Luật TTHC cần bổ sung thêm quy định vào khoản 2 Điều 116 Luật TTHC như sau: “02 năm đối với các QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai”. Nhóm tác giả cho rằng, giải pháp này là cần thiết và cân xứng với tính chất phức tạp của hoạt động quản lý nhà nước về đất đai, vừa đáp ứng được tiêu chí bảo vệ quyền lợi cho người có đất thu hồi, vừa bảo đảm hoạt động xét xử của Tòa án chính xác, đúng pháp luật.

Về thời điểm phát sinh thời hiệu trong trường hợp khiếu nại, theo khoản 3 Điều 116 Luật TTHC: nếu cá nhân, cơ quan, tổ chức khiếu nại trước khi khởi kiện thì thời hiệu khởi kiện sẽ được tính từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc lần hai. Trường hợp hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại không giải quyết và không có văn bản trả lời cho người khiếu nại thì thời hiệu khởi kiện sẽ tính từ khi hết thời hạn giải quyết khiếu nại đó.

Dựa vào tình hình thực tế, vì các lý do khác nhau như phải chịu án phí, căn cứ pháp lý không vững chắc, thời gian giải quyết, tâm lý “vô phúc đáo tụng đình”, “lọt sào xuống

⁸ Điều 116 Luật TTHC.

⁹ Trần Quốc Văn (2020), *ltdđ* (6), tr.16.

nia”¹⁰... các VAHC liên quan đến đất đai thì đến 70% người có đất thu hồi chọn phương thức khiếu nại trước khi khởi kiện¹¹. Điều này chứng minh rằng, quy định tại khoản 3 Điều 116 Luật TTHC rất quan trọng đối với người dân. Thế nhưng, thực tế hiện nay lại xảy ra tình huống nằm ngoài tầm điều chỉnh của khoản 3 Điều 116 Luật TTHC. Nói cách khác, điều khoản này còn thiếu tính toàn diện. Dẫn chứng bằng vụ việc sau: Ngày 01/02/2013, ông T nhận Quyết định số 414/QĐ-UBND-TNMT về việc thu hồi đất, do không đồng ý, ông T khiếu nại và đã được giải quyết tại Quyết định số 5869/QĐ-UBND-TTr. Ngày 29/10/2013 ông T tiếp tục khiếu nại Quyết định số 5869 tại UBND Thành phố Hồ Chí Minh, nhưng không nhận được kết quả giải quyết cũng như văn bản trả lời khiếu nại. Ngày 15/11/2016 ông T nộp đơn rút khiếu nại và Chủ tịch UBND Thành phố đã ban hành Quyết định số 6627/QĐ-UB ngày 20/12/2016 về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại. Ngày 06/3/2017, ông T nộp đơn khởi kiện tại Tòa án thì đã hết thời hiệu khởi kiện¹². Trong vụ việc này, việc xác định thời hiệu khởi kiện theo quy định tại khoản 3 Điều 116 Luật TTHC là bất lợi cho người khởi kiện.

Xuất phát từ vụ việc trên, nhóm tác giả cho rằng Tòa án nhân dân tối cao cần có hướng dẫn theo hướng: “*quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quyết định giải quyết khiếu nại lần hai quy định tại điểm a khoản 3 Điều 116 Luật TTHC bao gồm quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành đúng thời hạn, quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành khi đã hết thời hạn theo quy định và quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại*”.

3.3. Quy định về đối tượng khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ tái định cư

Trên cơ sở quy định pháp luật TTHC, pháp luật đất đai, nhìn chung, các QĐHC, HVHC là đối tượng khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường hỗ trợ tái định cư rất đa dạng, góp phần tạo điều kiện để người dân bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, hạn chế còn tồn tại đó là: các quyết định tổng thể của địa phương không có danh sách đính kèm (như quyết định thu hồi đất tổng thể, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tổng thể, quyết định phê duyệt giá đất tổng thể) không là đối tượng khởi kiện VAHC, dẫn đến không bảo đảm được triệt để các lợi ích cho người dân.

Thực tế xét xử hiện nay vẫn tồn tại một số cách hiểu khác nhau, song cách hiểu chung nhất đó là: Quyết định tổng thể có danh sách kèm theo là đối tượng khởi kiện

¹⁰ Khi sử dụng phương thức khiếu nại, nếu việc khiếu nại không thành công thì người có đất thu hồi có quyền tiếp tục khởi kiện vụ án. Trong khi đó, một khi đã chọn con đường tòa án, họ không còn cơ hội quay trở lại khiếu nại.

¹¹ Võ Phan Lê Nguyễn (2018), *Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*, Luận án tiến sĩ, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 27, 96, 97, 145, phụ lục 8.

¹² Quyết định số 1101/2017/QĐST-HC về “Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC” của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

VAHC¹³. Được hiểu là, nếu không có danh sách kèm theo thì các quyết định tổng thể này không là đối tượng khởi kiện VAHC. Đơn cử như sau: Ngày 24/9/2018, bà Trần Hồng P khởi kiện Quyết định số 132/QĐ-UBND ngày 06/12/2016 của UBND tỉnh C có nội dung phê duyệt giá đất cụ thể để làm cơ sở tính bồi thường, giải phóng mặt bằng Dự án xây dựng tuyến lộ trong Khu hành chính huyện P. Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng đây là QĐHC cá biệt - đối tượng khởi kiện VAHC và đã thụ lý giải quyết, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông A. Sau khi có kháng cáo, Tòa án cấp phúc thẩm lại cho rằng Quyết định số 132/QĐ-UBND không là đối tượng khởi kiện VAHC vì đây là QĐHC quy phạm nên đã hủy bản án sơ thẩm, đình chỉ giải quyết vụ án¹⁴. Tương tự, một vụ án khác: Ngày 26/9/2017, người khởi kiện là ông Phan T có đơn khởi kiện về việc yêu cầu hủy Quyết định số 1787/QĐ-UB ngày 26/4/2004 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh về việc thu hồi và giao đất cho Công ty cổ phần BOT cầu PM để đền bù, giải phóng mặt bằng chuẩn bị thực hiện dự án đầu tư BOT cầu PM tại Quận B và Quận C. Xét thấy Quyết định số 1787/QĐ-UB nói trên tuy có nội dung thu hồi đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng cầu PM nhưng không đề cập đến bất kỳ tổ chức, cá nhân cụ thể nào bị thu hồi đất, là QĐHC quy phạm. Do vậy, Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã đình chỉ giải quyết vụ án¹⁵.

Đối chiếu với các đặc điểm của QĐHC bị kiện, các quyết định nêu trên hoàn toàn có thể là đối tượng khởi kiện VAHC: 1) Quyết định về vấn đề cụ thể: một dự án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cụ thể; (2) Được áp dụng một lần: một lần có thể hiểu là đối với một chủ thể, nhưng cũng có thể hiểu là trong một đợt thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư (đối với nhiều chủ thể), cũng có thể hiểu là một dự án (nếu có nhiều đợt) mà không phải là đối với dự án khác, nhiều dự án; (3) Đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể: mặc dù các quyết định này không nêu đích danh chủ thể nào nhưng có giới hạn phạm vi, khu vực rõ ràng¹⁶ nên hoàn toàn có thể coi là được áp dụng đối với một hoặc một số đối

¹³ Án lệ số 10/2016/AL được công bố theo Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17 tháng 10 năm 2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao: quyết định tổng thể phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, có danh sách đính kèm, quy định phân bồi thường cụ thể, tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân, là đối tượng khởi kiện VAHC; Hướng dẫn số 22/HD-VKSTC ngày 05/6/2020 hướng dẫn một số nội dung liên quan đến công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai.

¹⁴ Bản án số 644/2019/HC-PT về “V/v khiếu kiện QĐHC trong quản lý nhà nước về đất đai” của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

¹⁵ Quyết định số 142/2018/QĐST-HC về “Đình chỉ giải quyết VAHC” của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

¹⁶ Ví dụ Quyết định số 1200/QĐ-UBND ngày 12-8-2020 của UBND tỉnh Đắk Nông về việc phê duyệt giá đất cụ thể để tính tiền bồi thường, không có danh sách cụ thể kèm theo, nhưng có xác định rõ: Địa chỉ khu đất: Tổ dân phố 4, phường Nghĩa Đức và tổ dân phố Nghĩa Tín, phường Quảng Thành, thành phố Gia Nghĩa, tỉnh Đắk Nông. Được đo đạc, lập thành trên 01 tờ bản đồ địa chính của dự án ký hiệu số 01 và được ký xác nhận năm 2015. Khu đất có vị trí tiếp giáp như sau: (1) Phía Bắc: Tiếp giáp hạng mục Hồ Thượng; (2) Phía Nam: Tiếp giáp với khu Tái định cư phía Đông; Phía Đông: Tiếp giáp đường bờ Đông; Phía Tây: tiếp giáp Hồ Gia Nghĩa. Tổng diện tích xác định giá đất cụ thể của dự án khoảng 21.268,1m²/16 thửa. Trong đó: Diện tích thuộc phường Nghĩa Đức khoảng: 18.222,6m² (14 thửa); Diện tích thuộc phường Quảng Thành khoảng: 3.045,5m² (02 thửa).

tượng cụ thể. Vương mặc là, hiện này, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật tổ tụng hành chính nói riêng chưa có bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào hướng dẫn về nội dung “một hoặc một số đối tượng cụ thể”. Dẫn đến, các quyết định tổng thể không đính kèm danh sách cụ thể, không được coi là quyết định đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể.

Thêm vào đó, hệ lụy kéo theo của các quyết định này là vấn đề đáng phải cân nhắc. Theo khoản 2 Điều 74 Luật Đất đai 2013: nếu bồi thường bằng tiền thì xác định theo giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do UBND cấp tỉnh quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Lấy ví dụ tại Quyết định số 1200/QĐ-UBND nêu tại mục footnote 16, theo quy định hiện hành, quyết định này không phải là đối tượng khởi kiện VAHC vì không có danh sách đính kèm, song quyết định này lại được UBND cấp dưới lấy làm căn cứ để tính giá tiền bồi thường cho từng trường hợp cụ thể. Vấn đề đặt ra: nếu Quyết định số 1200/QĐ-UBND được ban hành không đúng quy định pháp luật, không đúng nguyên tắc định giá đất tại khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai 2013, cơ chế nào để kiểm soát các quyết định cụ thể được ban hành trên cơ sở quyết định này¹⁷? Hơn nữa, tham khảo kết quả khảo sát nguyên nhân khiếu nại, chính những quyết định tổng thể, nổi bật là quyết định phê duyệt giá đất mới là những quyết định gây nhiều bức xúc cho người có đất thu hồi. Có đến 83,21% cho rằng giá đất bồi thường theo quy định còn quá thấp so với giá thị trường¹⁸.

Từ các phân tích, dẫn giải trên, kết hợp tham khảo Hướng dẫn số 22/HD-VKSTC ngày 05/6/2020 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao hướng dẫn một số nội dung liên quan đến công tác kiểm sát việc giải quyết các VAHC trong lĩnh vực đất đai, dưới góc độ bảo đảm quyền lợi và hợp pháp của người có đất thu hồi, Tòa án nhân dân tối cao cần có hướng dẫn cụ thể như sau: *“QĐHC bị kiện trong lĩnh vực đất đai có thể là quyết định mang tính tổng thể có danh sách kèm theo hoặc có bản quy định chi tiết đối với từng hộ gia đình, cá nhân kèm theo, qua đó xác định được cụ thể quyền, lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân, hộ gia đình bị xâm phạm hoặc không có danh sách đính kèm nhưng quyết định về một dự án cụ thể, được áp dụng một lần (một dự án) và đối với một nhóm dân cư có giới hạn phạm vi, khu vực rõ ràng, là cơ sở để ban hành các quyết định cụ thể đối với*

¹⁷ Theo mục 13 Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC, tldd (6): Trường hợp khiếu kiện QĐHC về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất mà có yêu cầu Tòa án xem xét về giá bồi thường thì Tòa án căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, mục đích thu hồi đất, giá đất cụ thể của loại đất thu hồi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định tại thời điểm quyết định thu hồi đất để giải quyết vụ án mà không được tiến hành định giá giá trị quyền sử dụng đất. Như vậy, nếu quyết định phê duyệt giá đất đất cụ thể để tính bồi thường trái quy định của Luật Đất đai, các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn nhưng chưa được bãi bỏ, sau đó quyết định này được lấy làm cơ sở để ban hành các quyết định bồi thường cụ thể đối với từng người có đất thu hồi cụ thể thì Tòa án vẫn xem xét, đối chiếu chiếu trên cơ sở quyết định phê duyệt đó. Nếu có sự phù hợp giữa quyết định phê duyệt giá đất cụ thể để tính bồi thường và các quyết định cụ thể dựa trên cơ sở quyết định này thì các quyết định cụ thể đó được coi là hợp pháp.

¹⁸ Nguyễn Thị Châu (2018), *Giải quyết khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 100, Phụ lục - Bảng 16.

nhóm dân cư trong dự án đó. Đồng thời, các quyết định này phải có nội dung làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

4. Kết luận

Trên cơ sở phân tích các quy định pháp luật, chỉ rõ các thiếu sót, hạn chế, bài viết đưa ra các giải pháp sau: *Một là*, quy định lại khái niệm về quyền khởi kiện VAHC; *hai là*, cần quy định riêng biệt về thời hiệu khởi kiện VAHC về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; *ba là*, cần cho người có đất thu hồi được quyền kiện QĐHC tổng thể về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2019.
2. Luật Đất đai năm 2013.
3. Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.
4. Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Tổ tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Châu (2018), *Giải quyết khiếu nại hành chính về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
6. Võ Phan Lê Nguyễn (2018), *Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*, Luận án tiến sĩ, Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
7. Trần Quốc Văn (2020), *Khởi kiện vụ án hành chính về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*, Công trình dự thi Nghiên cứu khoa học năm 2020 Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
8. Án lệ số 10/2016/AL được công bố theo Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17 tháng 10 năm 2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao: quyết định tổng thể phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư, có danh sách đính kèm, quy định phần bồi thường cụ thể, tác động trực tiếp, cụ thể đến quyền và lợi ích của cơ quan, tổ chức, cá nhân, là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.
9. Quyết định số 1200/QĐ-UBND ngày 12/8/2020 của Ủy ban nhân dân tỉnh Đắk Nông.
10. Quyết định số 1101/2017/QĐST-HC về “Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính” của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

11. Bản án số 644/2019/HC-PT về “V/v khiếu kiện quyết định hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai” của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.
12. Quyết định số 142/2018/QĐST-HC về “Đình chỉ giải quyết vụ án hành chính” của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.
13. Giải đáp số 02/GĐ-TANDTC ngày 19/9/2016 của Tòa án nhân dân tối cao giải đáp một số vấn đề về tố tụng hành chính, tố tụng dân sự.
14. Hướng dẫn số 22/HD-VKSTC ngày 05/6/2020 của Viện kiểm sát nhân dân tối cao hướng dẫn một số nội dung liên quan đến công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong lĩnh vực đất đai.
15. Thông báo rút kinh nghiệm số 46/TB-VC1-HC ngày 08/6/2020 của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội về Công tác kiểm sát giải quyết vụ án hành chính.