

Số: 28 /HD - VKSTC

Hà Nội, ngày 25 tháng 5 năm 2022

HƯỚNG DẪN

Một số nội dung nhằm phát hiện vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính để ban hành kháng nghị phúc thẩm

Trong những năm qua, công tác kháng nghị phúc thẩm cùng cấp, cấp trên trực tiếp của nhiều đơn vị, địa phương đã thực hiện tốt theo chỉ tiêu của ngành Kiểm sát và Quốc hội đề ra. Tuy nhiên, còn một số vụ án, Viện kiểm sát chưa kịp thời phát hiện được vi phạm để thực hiện quyền kháng nghị phúc thẩm, có kháng nghị chất lượng chưa cao. Để kịp thời phát hiện vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính của Tòa án, nâng cao số lượng, chất lượng kháng nghị phúc thẩm; thực hiện Kế hoạch số 01/KH-VKSTC ngày 30/12/2021 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao về công tác trọng tâm của Viện kiểm sát nhân dân tối cao năm 2022, thông qua công tác kiểm sát giải quyết các vụ án hành chính ở giai đoạn giám đốc thẩm, tái thẩm, Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Vụ 10) ban hành “*Hướng dẫn về một số nội dung nhằm phát hiện vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính để ban hành kháng nghị phúc thẩm*” với nội dung như sau:

1. Phát hiện vi phạm pháp luật về tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính của Tòa án

1.1. Vi phạm trong việc xác định đối tượng khởi kiện

Đối tượng khởi kiện vụ án hành chính là các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong hoạt động quản lý nhà nước theo quy định từ khoản 1 đến khoản 5 Điều 3 và tại Điều 30 Luật Tố tụng hành chính 2015. Quá trình kiểm sát, Kiểm sát viên lưu ý để xác định đúng đối tượng khởi kiện, ngoài Luật Tố tụng hành chính thì còn căn cứ vào các luật chuyên ngành có liên quan như: Bộ luật Lao động, Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức; Luật Bảo vệ bí mật Nhà nước, Luật Cảnh tranh, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân...và có thể căn cứ vào án lệ và tham khảo các hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao như: Án lệ số 10/2016/AL theo Quyết định số 698/QĐ-CA ngày 17/10/2016 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019 của Tòa án nhân dân tối cao...

Các quyết định hành chính, hành vi hành chính có thể đã được giải quyết khiếu nại theo Luật khiếu nại hoặc người khiếu nại không đồng ý với kết quả giải quyết khiếu nại và không tiếp tục khiếu nại nữa hoặc trường hợp đã hết

thời hạn giải quyết khiếu nại nhưng khiếu nại đó không được cơ quan có thẩm quyền giải quyết thì người khiếu nại có quyền khởi kiện ra Tòa án. Trong một số trường hợp Tòa án xác định không đúng, không đầy đủ đối tượng khởi kiện để giải quyết.

Ví dụ: Vụ án hành chính giữa người khởi kiện là bà Phạm Thị T với người bị kiện là Bảo hiểm xã hội tỉnh H. Nội dung thể hiện ngày 29/5/1997, Giám đốc Bảo hiểm xã hội tỉnh H ban hành Quyết định số 119/BHXXH-CĐCS có nội dung thu hồi sổ hưu của bà T, buộc bà T hoàn trả toàn bộ số tiền đã lĩnh từ khi nghỉ hưu.

Ngày 15/8/2012, bà T có đơn đề nghị Bảo hiểm xã hội tỉnh H xem xét cho bà T được hưởng lương hưu. Ngày 04/10/2012, Giám đốc Bảo hiểm xã hội tỉnh H ban hành Văn bản số 600/BHXXH-KT có nội dung không chấp nhận khiếu nại của bà T về việc hưởng chế độ hưu trí, nhưng ngày 11/4/2018 bà T mới biết có Văn bản số 600/BHXXH-KT nên ngày 10/7/2018, bà T khiếu nại Văn bản số 600/BHXXH-KT nhưng không được Bảo hiểm xã hội tỉnh H xem xét, giải quyết. Ngày 16/01/2019, bà T khởi kiện ra Tòa án nhân dân tỉnh H yêu cầu: Hủy Quyết định số 119/BHXXH ngày 29/5/1997 của Giám đốc Bảo hiểm xã hội tỉnh H; hủy Văn bản số 600/BHXXH-KT ngày 04/10/2012 của Giám đốc Bảo hiểm xã hội tỉnh H. Tòa án hai cấp sơ thẩm và phúc thẩm đều nhận định Văn bản số 600/BHXXH-KT là văn bản hành chính thông thường, không phải là quyết định hành chính nên không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, đồng thời xác định thời hiệu khởi kiện đối với Quyết định số 119/BHXXH ngày 29/5/1997 đã hết nên đình chỉ giải quyết vụ án. Quyết định giám đốc thẩm số 02/2021/HC-GĐT ngày 27/01/2021 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao đã hủy Quyết định phúc thẩm và Quyết định sơ thẩm giao Tòa án nhân dân tỉnh H xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm.

1.2. Vi phạm trong việc xác định thời hiệu khởi kiện

Thời hiệu khởi kiện là thời hạn mà cơ quan, tổ chức, cá nhân được quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết vụ án hành chính bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm, nếu thời hạn đó kết thúc thì mất quyền khởi kiện (khoản 1 Điều 116 Luật Tổ tụng hành chính 2015). Như vậy, Kiểm sát viên cần xác định thời hiệu khởi kiện đối với vụ án còn hay đã hết, trường hợp đương sự thực hiện quyền khiếu nại theo đúng quy định của pháp luật đến cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thì 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 kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà khiếu nại đó không được giải quyết và không có văn bản trả lời cho người khiếu nại.

Trong trường hợp thời hiệu khởi kiện vượt quá thời hạn quy định của pháp luật tố tụng, Kiểm sát viên cần xác định có xảy ra sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan hay không và nếu có thì xác định thời gian cụ thể, đảm bảo tuân thủ quy định của Luật Tố tụng hành chính về thời hiệu khởi kiện.

Ví dụ 1: Vụ án hành chính giữa người khởi kiện là vợ chồng ông Thanh P và bà Quách H với người bị kiện là Ủy ban nhân dân (UBND) quận M, thành phố T. Ngày 18/9/2014, UBND quận M cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) số CH03232 cho vợ chồng ông P và bà H. Ngày 13/11/2017, bà H phát hiện GCNQSDĐ số CH03232 cấp thiếu diện tích so với nguồn gốc đất của gia đình nên ông P, bà H đã khiếu nại đến UBND quận M. Ngày 22/6/2018, Chủ tịch UBND quận M ban hành Văn bản số 487/UBND-TD trả lời khiếu nại của ông P, bà H; bà H tiếp tục khiếu nại nên ngày 14/11/2018, Chủ tịch UBND thành phố T ban hành Văn bản số 4048/VPUB-BTCD trả lời khiếu nại của bà H.

Văn bản số 4048/VPUB-BTCD ngày 14/11/2018 của Chủ tịch UBND thành phố T là căn cứ để tính thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính; ngày 14/11/2018, bà H và ông P đã được nhận Văn bản số 4048/VPUB-BTCD ngày 14/11/2018 của Chủ tịch UBND thành phố T. Do đó, thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 là 01 năm tính từ ngày 14/11/2018 đến ngày 14/11/2019. Ngày 05/11/2019, ông P, bà H trực tiếp nộp đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân thành phố T. Tòa án 02 cấp sơ thẩm và phúc thẩm xác định thời hiệu khởi kiện 01 năm tính từ ngày 13/11/2017 là không chính xác, mặc dù ngày 13/11/2017 (ngày bà H biết GCNQSDĐ cấp thiếu diện tích) nhưng gia đình bà H đã thực hiện trình tự khiếu nại đến Chủ tịch UBND huyện M, sau đó là UBND thành phố T và gia đình bà H đều nhận được văn bản trả lời khiếu nại. Khi khởi kiện ra Tòa án, ông P và bà H yêu cầu hủy Văn bản trả lời của Chủ tịch UBND thành phố T chứ không yêu cầu hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên thời hiệu khởi kiện được xác định kể từ ngày ông P và bà H nhận được văn bản trả lời của Chủ tịch UBND thành phố T. Nhưng Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 03/2020/QĐST-HC ngày 05/3/2020 của Tòa án thành phố T và Quyết định phúc thẩm số 292/2020/QĐ-PT ngày 15/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao đều xác định hết thời hiệu khởi kiện và đình chỉ giải quyết vụ án là không đúng quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Vì vậy, Quyết định giám đốc thẩm số 51/2021/HC-GĐT ngày 18/11/2021 của Tòa án nhân dân tối cao đã hủy bản án phúc thẩm và bản án sơ thẩm, giao hồ sơ cho án nhân dân thành phố T giải quyết lại theo thủ tục sơ thẩm.

Ví dụ 2: Ngày 10/11/2014, bà Nguyễn Thị Hồng T và ông Vũ Văn K khiếu nại đề nghị Phòng Đăng ký kinh doanh thành phố M phải hủy bỏ các giấy chứng nhận đăng ký thay đổi lần thứ 23, 24 vì cho rằng ông bà không làm các thủ tục để thay đổi các nội dung đã đăng ký lần thứ 22 của Công ty T, nên các hồ sơ đăng ký thay đổi lần thứ 23 và 24 của Công ty T là hồ sơ giả mạo. Do không thấy khiếu nại được giải quyết, ngày 13/9/2016 bà T khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy bỏ các giấy chứng nhận đăng ký thay đổi lần thứ 23 và 24 của Phòng Đăng ký kinh doanh thành phố M. Theo hồ sơ vụ án thì bà Nguyễn Thị Hồng T và ông Vũ Văn K có đơn gửi Phòng Đăng ký kinh doanh đề nghị hủy bỏ Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp thay đổi lần thứ 23 và 24 được Phòng Đăng ký kinh doanh nhận đơn ngày 10/11/2014. Đối chiếu Điều 27 và Điều 28 Luật khiếu nại năm 2011, thời hạn thụ lý giải quyết là 10 ngày và thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu của bà T là 45 ngày (đối với vùng sâu, vùng xa), tổng cộng là 55 ngày tính từ ngày 10/11/2014 đến ngày 04/01/2015. Sau khi nhận đơn của bà T và ông K, Phòng Đăng ký kinh doanh chỉ tiến hành làm việc với các đương sự nhưng không ban hành văn bản giải quyết khiếu nại. Tòa án 02 cấp sơ thẩm và phúc thẩm xác định thời hiệu vẫn còn để giải quyết vụ án là không đúng theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính, do đó Quyết định giám đốc thẩm số 22/2020/HC-GĐT ngày 20/8/2020 của Tòa án nhân dân tối cao đã hủy bản án phúc thẩm, bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án.

Qua vụ án này, Kiểm sát viên lưu ý cần đối chiếu các quy định về thời hạn, thời hiệu của pháp luật liên quan đến đối tượng khởi kiện với các tài liệu, văn bản của người bị kiện trình bày:

- Thứ nhất, về cách tính thời hiệu khởi kiện

Căn cứ khoản 2 Điều 33 Luật khiếu nại; điểm b khoản 3 Điều 116 Luật Tổ tụng hành chính 2015 thì thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính của bà T và ông K là 01 năm kể từ ngày 04/01/2015 và hết hạn vào ngày 04/01/2016. Ngày 13/9/2016, Tòa án nhân dân quận T, thành phố M nhận được đơn khởi kiện của bà T và ông K đã quá thời hiệu khởi kiện 08 tháng 09 ngày.

- Thứ hai, về thời điểm để tính thời hiệu khởi kiện vụ án

Ngày 04/11/2016, Tòa án nhân dân thành phố M ban hành Thông báo thụ lý vụ án số 198/TB-TLVA; Ngày 19/01/2017, Phòng Đăng ký kinh doanh ban hành Văn bản số 698/PĐKKD-KT gửi Tòa án nhân dân thành phố M có ý kiến về Thông báo thụ lý vụ án số 198/TB-TLVA của Tòa án theo quy định tại khoản 1 Điều 128 Luật Tổ tụng hành chính 2015 nên không phải là Văn bản giải quyết khiếu nại mà thời điểm để tính thời hiệu khởi kiện phải áp dụng theo quy định tại khoản 2 Điều 33 Luật khiếu nại. Tòa án hai cấp sơ thẩm và phúc

thẩm xác định thời điểm để tính thời hiệu khởi kiện từ ngày Phòng Đăng ký kinh doanh ban hành Văn bản số 698/PĐKKD-KT là không đúng quy định của Luật Tổ tụng hành chính.

1.3. Vi phạm về thẩm quyền giải quyết vụ án

Thẩm quyền giải quyết vụ án của Tòa án được quy định tại các Điều 30, 31, 32, 33, 34 Luật Tổ tụng hành chính 2015. Kiểm sát viên cần nghiên cứu kỹ đối tượng khởi kiện, nội dung vụ việc; đối chiếu với các quy định liên quan để xác định thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính.

Ví dụ: Ông Hoàng X là viên chức của Trường tiểu học có đơn khởi kiện ra Tòa án nhân dân tỉnh T yêu cầu giải quyết: Hủy Quyết định số 1081/QĐ-UBND ngày 04/12/2015 của Chủ tịch UBND huyện P, tỉnh T về việc xử lý kỷ luật buộc thôi việc ông X do ông có hành vi vi phạm trật tự công cộng; yêu cầu nhận ông X trở lại làm việc và bồi thường về lương, phụ cấp cho ông X trong thời gian buộc thôi việc. Tòa án nhân dân tỉnh T đã thụ lý vụ án theo thủ tục tố tụng hành chính, nhưng sau đó đã đình chỉ vụ án với lý do vụ án không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án.

Theo Điều 30 Luật Viên chức, tranh chấp liên quan đến việc ký kết, thực hiện hoặc chấm dứt hợp đồng việc làm được giải quyết theo quy định của pháp luật về lao động nên Quyết định số 1081/QĐ-UBND ngày 04/12/2015 của Chủ tịch UBND huyện P là tranh chấp về lao động thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo thủ tục tố tụng dân sự, nhưng Tòa án lại thụ lý giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính là sai thẩm quyền nên Tòa án cấp giám đốc thẩm xét xử giám đốc thẩm theo hướng hủy án sơ thẩm và phúc thẩm giao hồ sơ về Tòa án cấp sơ thẩm thụ lý, giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự.

1.4. Vi phạm trong việc xác định người tham gia tố tụng

Vi phạm của Tòa án trong việc xác định người tham gia tố tụng thường xảy ra đối với các vụ án hành chính yêu cầu hủy quyết định giải quyết khiếu nại và yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vì trong những vụ án này, người khởi kiện trước khi khởi kiện ra Tòa án thường đã được Cơ quan quản lý hành chính cấp xã, phường xem xét giải quyết trước nên dễ nhầm lẫn hoặc xác định sai người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan nên Kiểm sát viên phải lưu ý xác định đúng, đủ tư cách người tham gia tố tụng và thẩm quyền giải quyết của Tòa án.

Trường hợp Tòa án không đưa hết người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia vụ án mà Viện kiểm sát xác định việc không đưa những người này vào sẽ làm ảnh hưởng đến việc giải quyết vụ án và ảnh hưởng đến chính quyền lợi của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan thì phải xác định là vi

phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng để xem xét việc kháng nghị.

Ví dụ 1: Ông Trần Q khởi kiện yêu cầu hủy các quyết định: Quyết định bồi thường, hỗ trợ số 4902/QĐ-UBND ngày 18/4/2011 và Quyết định bồi thường, hỗ trợ bổ sung số 10670/QĐ-UBND ngày 22/8/2011 của UBND quận 2, thành phố H về thu hồi đất thực hiện dự án mở rộng đường Xa lộ Hà Nội-thành phố Hồ Chí Minh; Quyết định giải quyết khiếu nại số 8810/QĐ-UBND ngày 6/7/2012 của Chủ tịch UBND quận 2 và Quyết định giải quyết khiếu nại số 4281/QĐ-UBND ngày 10/8/2017 của Chủ tịch UBND thành phố H.

Tòa án sơ thẩm thụ lý, giải quyết xác định người bị kiện gồm: UBND quận 2 và Chủ tịch UBND quận 2, còn Chủ tịch UBND thành phố H là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan là không đúng. Bởi vì, Chủ tịch UBND thành phố H có Quyết định giải quyết khiếu nại số 4281/QĐ-UBND ngày 10/8/2017 cũng là đối tượng bị kiện nên phải xác định Chủ tịch UBND thành phố H là người bị kiện. Vì vậy, Tòa án cấp phúc thẩm đã hủy bản án sơ thẩm để xét xử lại do vi phạm về thủ tục tố tụng theo kháng nghị của Viện kiểm sát nhân dân thành phố H.

Ví dụ 2: Ông Châu Ngọc X và ông Nguyễn V cùng khởi kiện ra Tòa án yêu cầu hủy GCNQSDĐ số BQ 514104 ngày 28/02/2014 của UBND huyện H, tỉnh B đã cấp cho ông Thanh T. Khi giải quyết vụ án mặc dù Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên đang thế chấp tại Quỹ tín dụng xã N để bảo đảm số nợ vay 200 triệu đồng của ông T nhưng Tòa án cấp sơ thẩm không đưa Quỹ tín dụng xã N vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan nên Tòa án cấp phúc thẩm đã hủy án sơ thẩm để xét xử lại.

Ngoài ra, đối với những vụ án về xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính liên quan đến quyền sử dụng đất của hộ gia đình, Kiểm sát viên phải xem xét đến các thành viên còn lại của hộ gia đình tại thời điểm được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất hoặc nhận quyền sử dụng đất có tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan hay không (lưu ý chỉ đưa các thành viên vào tham gia nếu họ phù hợp với pháp luật dân sự quy định về nhân thân tại thời điểm Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất). Nếu Tòa án không đưa các thành viên này tham gia với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là vi phạm về tố tụng ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp cho họ.

1.5. Vi phạm trong việc xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ

Theo quy định tại khoản 6 Điều 84 Luật tố tụng hành chính 2015; Điều 22 Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016 thì Tòa án có trách nhiệm thực hiện quyền yêu cầu của Viện kiểm sát. Tuy

nhiên, việc chấp nhận hay không chấp nhận yêu cầu thu thập chứng cứ của Kiểm sát viên là tùy thuộc vào việc nhận định, đánh giá của Thẩm phán và của Hội đồng xét xử bởi Tòa án cho rằng không cần thiết phải xác minh, thu thập thêm chứng cứ hoặc với lý do là không thể thực hiện được yêu cầu của Viện kiểm sát. Do đó, trong những trường hợp khi Kiểm sát viên xác định chắc chắn cần phải thu thập bổ sung chứng cứ mới giải quyết được vụ án như trong các vụ án có những tài liệu do đương sự cung cấp có sự khác biệt với những tài liệu khác cần phải đối chiếu, dẫn chiếu với quy định pháp luật liên quan mà trong hồ sơ vụ án chưa có thì căn cứ quy định của pháp luật nội dung, pháp luật tố tụng để làm cơ sở đề ra yêu cầu xác minh chứng cứ; các trường hợp có mâu thuẫn được thể hiện trong các tài liệu được sử dụng làm chứng cứ giải quyết vụ án thì báo cáo với Lãnh đạo Viện và trao đổi với Thẩm phán, sau đó Viện kiểm sát có văn bản yêu cầu Tòa án tiến hành thu thập bổ sung tài liệu, chứng cứ. Bản yêu cầu xác minh, thu thập chứng cứ cần nêu ngắn gọn, rõ ràng và phải đưa ra được lý do của mỗi nội dung yêu cầu.

Ví dụ 1: Vụ án hành chính giữa người khởi kiện là bà Thạch Thị D với người bị kiện là Chủ tịch UBND tỉnh K. Theo bản Trích lục địa bộ ngày 02/01/1974 của Ty Điền địa K (chế độ cũ) cấp cho cụ U vừa có nội dung ghi bằng tiếng Việt vừa có nội dung ghi bằng tiếng nước ngoài, đây là chứng cứ do bà D giao nộp để xác định nguồn gốc đất của gia đình bà D, mà phần đất tranh chấp có nguồn gốc từ Trích lục địa bộ này. Tuy nhiên, khi giải quyết Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm không yêu cầu đương sự nộp bản dịch sang tiếng Việt là không đúng quy định tại khoản 3 Điều 77 Luật Tố tụng hành chính năm 2010: “3. *Đương sự giao nộp cho Tòa án chứng cứ bằng tiếng dân tộc thiểu số, tiếng nước ngoài phải kèm theo bản dịch sang tiếng Việt được công chứng, chứng thực hợp pháp*”.

Ví dụ 2: Vụ án hành chính giữa người khởi kiện là ông Nguyễn Trường S với người bị kiện là Chủ tịch UBND huyện Tr, tỉnh M về việc yêu cầu hủy quyết định giải quyết khiếu nại số 2221/QĐ-UBND ngày 20/9/2017 của Chủ tịch UBND huyện Tr, tỉnh M, hủy các GCNQSDĐ do UBND huyện Tr cấp cho ông Triệu H và ông Lê Văn Th. Trong vụ án này, ông S cho rằng phần đất cấp GCNQSDĐ cho ông H và ông Th là do gia đình ông S khai hoang, phục hóa, sản xuất từ năm 1977. Khi cơ quan quản lý tại huyện Tr trưng dụng làm doanh trại kinh tế cho huyện đội từ năm 1980 đến năm 1988 thì huyện đội giải thể đã trả đất lại cho người dân (chủ cũ), lúc này ông S làm đơn xin lại đất cũ của mình nhưng UBND huyện N (cũ) chỉ giải quyết trả lại 1/3, còn 2/3 thì cấp cho hộ ông Triệu H và hộ bà U (vợ ông Th). Trong khi hồ sơ chưa có tài liệu,

chứng cứ để chứng minh tại sao UBND huyện N chỉ giải quyết trả lại 1/3 diện tích cho ông S, còn lại 2/3 diện tích lại cấp GCNQSDĐ cho hộ ông H và hộ ông Th nhưng Tòa án cấp sơ thẩm đã tiến hành xét xử và ban hành bản án sơ thẩm. Như vậy Tòa án cấp sơ thẩm chưa thu thập đầy đủ tài liệu, chứng cứ nhưng vẫn tiến hành xét xử và ban hành bản án sơ thẩm nên Tòa án cấp phúc thẩm đã hủy án sơ thẩm để xét xử lại.

Ví dụ 3: 43 hộ dân ở thôn Đ, xã K, huyện G, tỉnh D khởi kiện ra Tòa án nhân dân tỉnh D yêu cầu hủy quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND huyện G, Chủ tịch UBND tỉnh D trong việc UBND huyện G không ra quyết định thu hồi, bồi thường diện tích đất giải phóng mặt bằng mở rộng đường 394 đi qua xã K mà chỉ hỗ trợ 50.000 đồng/ m² là không đúng quy định. Nhưng Hội đồng bồi thường giải phóng mặt bằng của UBND huyện G cho rằng diện tích đất sử dụng làm đường thuộc đất hành lang giao thông không thuộc trong phần thửa đất thổ cư của 43 hộ dân. Quá trình kiểm sát việc giải quyết vụ án, Viện kiểm sát nhân dân tỉnh D xác định các tài liệu chứng cứ không thống nhất cần phải tiến hành thẩm định tại chỗ mới giải quyết được triệt để vụ án nên đã yêu cầu Tòa án thẩm định tại chỗ, nhưng Tòa án không thực hiện yêu cầu của Viện kiểm sát mà vẫn đưa vụ án ra xét xử tuyên chấp nhận đơn khởi kiện của 43 hộ dân trên. Trong quá trình giải quyết theo thủ tục kháng cáo của UBND huyện G, Tòa án cấp phúc thẩm đã ban hành quyết định ủy quyền cho Tòa án tỉnh D xem xét thẩm định tại chỗ đối với 43 vụ án trên. Kết quả sau khi xem xét, thẩm định tại chỗ, Tòa án cấp phúc thẩm đã sửa toàn bộ 43 bản án sơ thẩm và bác yêu cầu khởi kiện của 43 hộ dân thôn Đ, xã K, huyện G, tỉnh D. Như vậy Tòa án cấp sơ thẩm chưa thực hiện việc thu thập tài liệu chứng cứ (Thẩm định tại chỗ) dẫn đến ban hành bản án không đúng quy định của pháp luật.

1.6. Vi phạm trong việc giải quyết không hết hoặc giải quyết vượt quá phạm vi đơn khởi kiện, đơn yêu cầu của đương sự

Vi phạm trong những trường hợp này thường là Tòa án xác định không đúng phạm vi, yêu cầu khởi kiện của đương sự dẫn đến không giải quyết, giải quyết không hết hoặc xét xử vượt quá thẩm quyền của Tòa án; Giải quyết vượt quá phạm vi, yêu cầu khởi kiện; không thụ lý giải quyết yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan hoặc chấp nhận việc thay đổi, bổ sung yêu cầu của đương sự khi đã hết thời hạn quy định. Quá trình kiểm sát, Kiểm sát viên phải nghiên cứu kỹ nội dung yêu cầu trong đơn khởi kiện, bản tự khai của người khởi kiện, yêu cầu độc lập của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, từ đó đối chiếu với bản án, quyết định của Tòa án đã giải quyết hết các yêu cầu hay chưa hoặc giải quyết có nằm trong phạm vi yêu cầu của đương sự

hay không.

Ví dụ 1: Ông Trần Việt D khởi kiện ra Tòa án nhân dân tỉnh M với 2 yêu cầu đó là đề nghị hủy Quyết định số 72/QĐ-UB ngày 04/3/1996 của UBND huyện Đ, tỉnh M về việc cấp GCNQSDĐ và yêu cầu hủy GCNQSDĐ số 1190/QSDĐ ngày 11/3/1996 của UBND huyện Đ.

Tòa án cấp sơ thẩm chỉ giải quyết đối với yêu cầu của ông D về việc hủy Quyết định số 72/QĐ-UB của UBND huyện Đ về việc cấp GCNQSDĐ mà không xem xét giải quyết yêu cầu hủy GCNQSDĐ số 1190/QSDĐ. Vì vậy, Tòa án cấp phúc thẩm đã xét xử chấp nhận kháng nghị của Viện kiểm sát nhân dân tỉnh M tuyên hủy bản án của Tòa án cấp sơ thẩm để xét xử lại do vi phạm về thủ tục tố tụng.

Ví dụ 2: Bà Hồ Thị M khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định thu hồi đất số 1883/QĐ-CTUBBT ngày 23/5/2004 của UBND tỉnh B về việc thu hồi diện tích đất là 13.761,7m² của hộ bà Hồ Thị M để xây dựng Trung tâm huấn luyện thể thao Quốc gia II tại phường H, thành phố P và yêu cầu hủy Quyết định bồi thường số 1933/QĐ-UBND ngày 08/8/2006 của UBND tỉnh B về việc bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 3.708,9 m² cùng tài sản trên diện tích đất này.

Tòa án cấp sơ thẩm xét xử tuyên: Đình chỉ xét xử đối với yêu cầu hủy Quyết định thu hồi đất 1883/QĐ-CTUBBT do người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện; hủy một phần Quyết định bồi thường số 1933/QĐ-UBND, buộc UBND tỉnh B phải ban hành Quyết định bồi thường đối với diện tích đất thu hồi của bà Hồ Thị M theo Quyết định thu hồi đất số 1883/QĐ-CTUBBT.

Việc Tòa án cấp sơ thẩm xét xử tuyên buộc UBND tỉnh B phải ban hành Quyết định bồi thường đối với toàn bộ diện tích 13.761,7m² của bà M theo Quyết định thu hồi số 1883/QĐ-CTUBBT là vượt quá yêu cầu khởi kiện của bà M nên Tòa án cấp phúc thẩm đã tuyên hủy bản án sơ thẩm để xét xử lại.

1.7. Vi phạm của Hội đồng xét xử khi quyết định vượt quá thẩm quyền

Thẩm quyền của Hội đồng xét xử được quy định tại Điều 193 Luật Tố tụng hành chính 2015. Tuy nhiên, có một số trường hợp Hội đồng xét xử quyết định những nội dung không thuộc thẩm quyền của Hội đồng xét xử mà thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính Nhà nước. Khi kiểm sát về thẩm quyền của Hội đồng xét xử đối với quyết định hành chính thì Kiểm sát viên lưu ý không bị nhầm lẫn giữa thẩm quyền của Hội đồng xét xử với nhiệm vụ, công vụ cụ thể của cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Đối với hành vi hành chính trái pháp luật thì Kiểm sát viên cần lưu ý là Hội đồng xét xử phải tuyên buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền

trong cơ quan nhà nước chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật.

Ví dụ: Bà Lê Thị N là người khởi kiện, ông Nguyễn Vinh M là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập cùng yêu cầu Tòa án giải quyết buộc UBND huyện Đ cấp GCNQSDĐ cho bà N và ông M theo “*Giấy thỏa thuận phân chia đất mua chung*” do bà N và ông M lập ngày 16/5/2003, đối với diện tích 20 ha tại ấp T, xã Ph, huyện Đ.

Tòa án cấp sơ thẩm xét xử đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà N và yêu cầu độc lập của ông M, buộc UBND huyện Đ cấp GCNQSDĐ cho bà N đối với diện tích 10.189,1 m² và cấp GCNQSDĐ cho ông M đối với diện tích 11.855,6 m².

Như vậy, trong trường hợp này Tòa án cấp sơ thẩm đã xác định việc UBND huyện Đ không cấp GCNQSDĐ cho bà N và ông M là trái pháp luật thì phải tuyên chấp nhận yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện và buộc UBND huyện Đ chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật theo quy định tại điểm c, khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính 2015 và thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật là đủ. Nhưng Tòa án sơ thẩm tuyên buộc UBND huyện Đ cấp GCNQSDĐ cho diện tích cụ thể đối với bà N diện tích 10.189,1 m² và ông M đối với diện tích 11.855,6 m² là không đúng. Do đó, cấp phúc thẩm xét xử đã sửa án sơ thẩm với nội dung buộc UBND huyện Đ chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật và cấp GCNQSDĐ cho bà N và ông M theo quy định của pháp luật.

1.8. Vi phạm trong việc ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án

Những vi phạm trong trường hợp này chỉ được phát hiện khi Viện kiểm sát nhận được quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Do thời hạn kháng nghị của Viện kiểm sát cùng cấp là 07 ngày kể từ ngày nhận được quyết định, nên Kiểm sát viên phải kịp thời kiểm sát các căn cứ Tòa án áp dụng để đình chỉ giải quyết vụ án theo quy định tại khoản 1 Điều 143 Luật tổ tụng hành chính. Khi xác định có dấu hiệu vi phạm thì Kiểm sát viên phải kịp thời báo cáo Lãnh đạo Viện ban hành văn bản yêu cầu Tòa án cấp sơ thẩm chuyển hồ sơ cho Viện kiểm sát nghiên cứu theo Điều 5 Thông tư liên tịch số 03/2016/TTLT-VKSNDTC-TANDTC ngày 31/8/2016, sau khi xem xét hồ sơ vụ việc, nếu xác định vi phạm pháp luật nghiêm trọng thì báo cáo đề xuất Lãnh đạo Viện để ban hành kháng nghị phúc thẩm.

2. Phát hiện vi phạm pháp luật về nội dung trong quá trình giải quyết vụ án hành chính của Tòa án

2.1. Vi phạm trong việc đánh giá chứng cứ

Việc đánh giá chứng cứ là rất quan trọng, do đó Kiểm sát viên phải

nguyên cứu đầy đủ các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án. Việc đánh giá chứng cứ phải khách quan, toàn diện bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, lợi ích công cộng, lợi ích nhà nước. Trong các vụ án hành chính liên quan đến công tác quản lý về đất đai, vi phạm thường xảy ra trong việc xác định nguồn gốc đất, phân loại mục đích sử dụng đất, vị trí, xác định ranh giới thửa đất, công tác quản lý hồ sơ địa chính, trình tự, thủ tục, lập hồ sơ chưa đúng quy định của pháp luật về đất đai dẫn đến việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không chính xác, lập phương án bồi thường không phù hợp.

Ví dụ 1: Gia đình cụ Phạm Văn T và Trần Thị B trú tại tỉnh N có các người con gồm các ông, bà: Phạm Văn Y, Phạm Văn C, Phạm Văn Tr, Phạm Thị M, Phạm Thị D, Phạm Thị Q, Phạm Thị H và ông Phạm Văn H (ông Y và bà H đã chết). Năm 1980, cụ T và B cùng gia đình chuyển vào sinh sống lại thôn H, xã E, huyện Đ, tỉnh K, khai hoang và nhận chuyển nhượng của người dân với diện tích đất là 6.160 m² thuộc xã E, huyện Đ để trồng cà phê, tiêu, lúa và sử dụng liên tục từ năm 1980 đến năm 1999.

Ông Phạm Văn Y đã tự kê khai đứng tên toàn bộ diện tích đất nêu trên của cụ T và B. Ông Y kê khai nguồn gốc dựa trên "*Trích Biên bản họp gia đình ngày 09/10/1999*". Khi biết đất của 2 cụ T và B đã được Ủy ban nhân dân huyện Đ cấp GCNQSDĐ cho hộ ông Phạm Văn Y, nên ngày 21/10/2014 và ngày 25/7/2016, ông Phạm Văn C đại diện cho những người thừa kế của cụ T và B (cụ B chết năm 1998; cụ T chết năm 1999 không để lại di chúc) có đơn khiếu nại về việc UBND huyện Đ, tỉnh K cấp GCNQSDĐ là trái pháp luật và đề nghị UBND huyện Đ thu hồi 02 GCNQSDĐ số AC 975854, AC 975661 cấp ngày 30/11/2005 cho hộ gia đình ông Phạm Văn Y và bà Trần Thị V (vợ ông Y) do cấp không đúng đối tượng sử dụng đất, không đủ điều kiện được cấp. Quá trình giải quyết đơn khiếu nại của ông C thì có hai văn bản sau:

Kết luận giám định số 422/PC54 ngày 04/7/2016 của Phòng Kỹ thuật hình sự - Công an tỉnh K kết luận có sự giả mạo chữ ký của bà Phạm Thị Q trong "*Trích biên bản họp gia đình ngày 09/10/1999*" và bà Phạm Thị H không ký vào biên bản;

Báo cáo số 06/BC-ĐXM ngày 09/3/2017 của UBND huyện Đ về việc tiến hành xác minh kết luận: Việc UBND huyện Đ cấp GCNQSDĐ đối với các thửa đất đang tranh chấp nêu trên cho ông Y, bà V ảnh hưởng đến quyền lợi của bà H và bà Q; việc ông Phạm Văn C khiếu nại UBND huyện Đ cấp GCNQSDĐ cho ông Y, bà V không đúng quy định của pháp luật là có cơ sở.

Tuy nhiên, Chủ tịch UBND huyện Đ ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 4524/QĐ-UBND ngày 08/9/2017 đã bác toàn bộ khiếu nại của ông

C và Tòa án cấp sơ thẩm và phúc thẩm cũng đã bác yêu cầu khởi kiện và kháng cáo của ông C là không phù hợp với tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án gồm Kết luận giám định và báo cáo kết quả xác minh nêu trên. Do đó, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã ban hành Kháng nghị giám đốc thẩm đề nghị hủy bản án phúc thẩm và bản án sơ thẩm, giao hồ sơ cho Tòa án cấp sơ thẩm giải quyết lại. Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử đã chấp nhận toàn bộ kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ví dụ 2: Năm 2015, ông Phạm V làm đơn gửi UBND xã N, thành phố M, tỉnh H đề nghị kiểm tra đo đạc xác định nguồn gốc 2 thửa đất có diện tích 80m² và diện tích 150m², đồng thời xem xét bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi diện tích 108,2m² của hai thửa đất. Chủ tịch UBND xã N đã ban hành Quyết định số 117/QĐ-UBND ngày 06/6/2017 bác khiếu nại của ông V về xem xét bồi thường. Ông V khiếu nại đến Chủ tịch UBND thành phố M và Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định số 2981/QĐ-UBND ngày 15/5/2018 bác khiếu nại của ông V.

Ông V khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 117/QĐ-UBND và Quyết định số 2981/QĐ-UBND về việc xem xét bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi diện tích 108,2m² của hai thửa đất tại thôn H, xã N, thành phố M và công nhận quyền sử dụng đất phần diện tích còn lại của 2 thửa đất trên cho ông. Về nguồn gốc đất, tại Công văn số 82 ngày 26/9/2016 và Công văn số 32 ngày 26/4/2016 của UBND xã N xác định: Nguồn gốc hình thành nhà đất của ông V là do cha mẹ để lại và do nhận chuyển nhượng mà có; việc gia đình ông V không sử dụng đất liên tục từ sau năm 2000 là do hậu quả của cơn bão số 8, đất bị sạt lở; về hồ sơ kê khai, đăng ký và nộp thuế đất, theo Công văn 83 ngày 06/8/2019 của UBND xã N xác định: Việc gia đình ông V không kê khai đăng ký và thực hiện nghĩa vụ thuế là do lỗi UBND các cấp, không phải lỗi của của hộ ông V.

Tuy nhiên, Chủ tịch UBND xã N và Chủ tịch UBND thành phố M ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại và Tòa án cấp sơ thẩm sau khi thụ lý giải quyết đơn của ông V đã không căn cứ vào kết quả do chính UBND xã nơi đương sự có tài sản khiếu nại đã xác nhận việc gia đình ông V không sử dụng đất liên tục là do có sự kiện bất khả kháng từ thiên tai bão lũ. Tòa án cấp sơ thẩm xét xử đã tuyên không chấp nhận đơn khởi kiện của ông V là vi phạm Điều 81, 95 Luật Tố Tụng hành chính 2015 trong việc xác định nguồn chứng cứ và đánh giá chứng cứ làm ảnh hưởng đến quyền lợi của ông V nên Tòa án cấp phúc thẩm đã hủy bản án sơ thẩm để cấp sơ thẩm xét xử lại.

2.2. Vi phạm về nội dung xem xét, thẩm định tại chỗ

Kiểm sát viên lưu ý phải kiểm tra tính có căn cứ trong thẩm định tại chỗ mà Tòa án thực hiện, mô tả đối tượng (tài sản) được thẩm định tại chỗ như thế nào? hiện trạng đó ra sao? có đo vẽ, xác định chính xác vị trí tài sản hay không? ý kiến của người có tài sản, có yêu cầu xem xét, thẩm định tại chỗ. Biên bản thẩm định tại chỗ được lập có đúng về hình thức, đầy đủ về nội dung, thành phần hay không?.

Việc xem xét, thẩm định tại chỗ không đúng nội dung, không đầy đủ, không rõ ràng dẫn tới việc giải quyết của Tòa án không được khách quan, là cơ sở để Viện kiểm sát xem xét kháng nghị.

2.3. Vi phạm trong việc áp dụng pháp luật không đúng, không thống nhất

Việc Tòa án áp dụng pháp luật không đúng, còn có sự khác nhau giữa các đối tượng cùng thỏa mãn các điều kiện như nhau sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự. Để phát hiện vi phạm của Tòa án trong trường hợp này thì Kiểm sát viên phải nắm vững các quy định của pháp luật về nội dung thuộc từng lĩnh vực hành chính cần áp dụng để đối chiếu. Mặt khác, Kiểm sát viên cần lưu ý đến việc áp dụng pháp luật trong từng giai đoạn lịch sử để phù hợp với thời điểm xảy ra tranh chấp hoặc khi xảy ra tranh chấp dẫn đến khiếu kiện chưa có quy định của pháp luật điều chỉnh để xác định Tòa án có vi phạm hay không?.

Ví dụ: Ông Trần Văn Q khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh A hủy Quyết định 2871/QĐ-UBND ngày 13/7/2016 của UBND tỉnh A về phê duyệt lại hệ số điều chỉnh đơn giá để bồi thường về đất. Mức hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm đối với hộ ông Q theo Quyết định số 2871/QĐ-UBND là 0,4 lần đơn giá đất nông nghiệp. Trong khi đó, trường hợp hộ bà Phạm Thị T cũng bị thu hồi đất nông nghiệp trong cùng dự án và cùng thời điểm nhưng mức hỗ trợ đào tạo chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm lại được tính bằng 2 lần đơn giá đất nông nghiệp. Như vậy, cùng dự án, loại đất và cùng thời điểm thu hồi nhưng UBND tỉnh A áp dụng mức hỗ trợ khác nhau là không đúng nguyên tắc về bồi thường, hỗ trợ quy định của pháp luật về đất đai. Tòa án sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của làm ảnh hưởng đến quyền lợi của ông Q, nên Tòa án cấp phúc thẩm đã sửa án sơ thẩm, tuyên hủy Quyết định số 2871/QĐ-UBND.

2.4. Vi phạm trong việc xác định nghĩa vụ về án phí

Kiểm sát viên phải lưu ý xem xét từng yêu cầu cụ thể của người khởi kiện trong vụ án hành chính, ngoài yêu cầu khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính thì có những trường hợp người khởi kiện còn có yêu cầu bồi thường về thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính của người có thẩm quyền trong cơ quan Nhà nước gây ra thì khi xác định có phần

yêu cầu bồi thường này thì cần xác định họ là bên bị hại thì không phải nộp tạm ứng án phí, án phí.

Ví dụ: Ngày 21/6/2018, bà Trần Thị T khởi kiện hành vi hành chính của Văn phòng Đăng ký Đất đai tỉnh V vì không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà T và yêu cầu bồi thường thiệt hại về việc không cấp GCNQSDĐ cho bà trong quá trình khởi kiện là 80.000.000 đồng và xin lỗi bằng văn bản đối với gia đình bà T. Tòa án cấp sơ thẩm xét xử bác yêu cầu của bà T về việc buộc Văn phòng Đăng ký Đất đai tỉnh V phải bồi thường thiệt hại, nhưng lại quyết định bà T phải chịu 4.000.000 đồng án phí do yêu cầu bồi thường không được chấp nhận. Tòa án cấp phúc thẩm đã sửa bản án sơ thẩm theo kháng nghị của Viện kiểm sát tỉnh V, vì theo quy định tại Khoản 8 Điều 13 và Khoản 1 Điều 64 Luật trách nhiệm bồi thường của nhà nước 2009 thì yêu cầu bồi thường thiệt hại về vật chất của bà T thuộc phạm vi trách nhiệm bồi thường của nhà nước và bà T trong trường hợp này là người bị hại nên không phải chịu án phí theo quy định của điểm f khoản 1 Điều 11 Nghị quyết số 326/2016/UBTV-QH14 Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về án phí, lệ phí Tòa án.

Trên đây là hướng dẫn một số nội dung nhằm phát hiện vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nhân dân để Viện kiểm sát nhân dân các cấp nghiên cứu áp dụng. Trong quá trình thực hiện nếu có khó khăn, vướng mắc thì tổng hợp, phản ánh về Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Vụ 10) để giải đáp, hướng dẫn. /.

Nơi nhận:

- Viện trưởng VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Nguyễn Duy Giảng - Phó Viện trưởng VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Nguyễn Việt Hùng-KSVTC;
- Lãnh đạo Vụ 10;
- Vụ 14 (để phối hợp);
- Văn phòng VKSNDTC (để biết);
- VKSND cấp cao 1, 2, 3 (để thực hiện);
- VKS các tỉnh, TP trực thuộc TW (để thực hiện);
- Lưu: VT, Vụ 10.

TL. VIỆN TRƯỞNG

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**



Lê Tiến