

MỐI QUAN HỆ GIỮA GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI THEO THỦ TỤC HÀNH CHÍNH VÀ THỦ TỤC TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH

THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE DISPUTE SETTLEMENT IN THE LAND SECTOR ACCORDING TO ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES

*Nguyễn Phương Dung**

Ngày tòa soạn nhận được bài báo: 05/03/2021

Ngày nhận kết quả phản biện đánh giá: 06/9/2021

Ngày bài báo được duyệt đăng: 27/9/2021

Tóm tắt: Tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai là loại tranh chấp phổ biến và diễn ra gay gắt ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Khi xảy ra tranh chấp, các cá nhân, tổ chức có thể lựa chọn khiếu nại đến chủ thể quản lý hành chính về đất đai để giải quyết theo thủ tục hành chính hoặc thực hiện quyền khởi kiện, yêu cầu Tòa án giải quyết tranh chấp theo thủ tục tố tụng hành chính. Đây là những phương thức giải quyết tranh chấp có mối liên hệ mật thiết với nhau. Bài viết tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính và thủ tục tố tụng hành chính; mối liên hệ giữa các phương thức giải quyết tranh chấp này để áp dụng pháp luật thống nhất và đảm bảo quyền tự định đoạt phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai của cá nhân, tổ chức.

Từ khóa: Tranh chấp hành chính, quản lý nhà nước về đất đai, giải quyết tranh chấp hành chính, thủ tục hành chính, thủ tục tố tụng hành chính.

Abstract: Administrative disputes in the field of land are common and fierce disputes in Vietnam in the current period. When a dispute occurs, individuals and organizations may choose to lodge a complaint with the administrative owner of land for settlement according to administrative procedures or exercise the right to initiate a lawsuit or request the Court to settle the dispute. comply with administrative proceedings. These are methods of dispute resolution that are closely related to each other. The article focuses on researching theoretical issues on administrative dispute settlement in the field of land according to administrative procedures and administrative procedures; the relationship between these dispute resolution methods in order to apply uniform law and ensure the right of individuals and organizations to self-determine the mode of administrative dispute settlement in the land field.

Keywords: Administrative disputes, state management of land, settlement of administrative disputes, administrative procedures, administrative proceedings.

* Khoa Luật - Trường Đại học Mở Hà Nội

I. Đặt vấn đề

Tranh chấp hành chính là những mâu thuẫn, bất đồng hay xung đột phát sinh giữa cơ quan nhà nước với người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan về việc ban hành và thực hiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quá trình quản lý nhà nước về đất đai. Đây là hiện tượng khách quan tất yếu xảy ra trong quá trình quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Khi tranh chấp hành chính phát sinh thì sẽ nảy sinh nhu cầu giải quyết tranh chấp. Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai là hoạt động pháp lý của chủ thể có thẩm quyền nhằm đưa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý từ trạng thái tranh chấp, xung đột sang trạng thái đồng thuận. Vì vậy, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai được thể hiện qua việc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền xem xét, đánh giá quá trình ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính mà người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan cho rằng các quyết định, hành vi hành chính đó đã xâm phạm đến quyền và lợi ích của họ.

Ở Việt Nam hiện nay, trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước nói chung và trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai nói riêng, có hai phương thức giải quyết tranh chấp hành chính. Đó là giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục hành chính thông qua việc giải quyết khiếu nại hoặc giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục tố tụng hành chính thông qua việc xét xử vụ án hành chính. Hai phương thức này có nhiều điểm chung và có mối quan hệ gắn bó, tác động qua lại với nhau. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, quy định của pháp luật chưa rõ ràng cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật còn có sự

nhầm lẫn, thiếu nhất quán. Do đó rất cần làm rõ khái niệm, mối quan hệ giữa các phương thức này nhằm bảo đảm việc áp dụng pháp luật thống nhất, tránh sự nhầm lẫn và bảo đảm quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực đất đai của cá nhân, tổ chức.

II. Cơ sở lý thuyết

Bài viết được nghiên cứu dựa trên các cơ sở lý thuyết sau đây:

Các tư tưởng, học thuyết về mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân; lý thuyết về xung đột và giải quyết xung đột xã hội; lý thuyết về các biện pháp nhằm đảm bảo pháp chế trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước để xem xét luận giải về các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay.

Lý thuyết về sở hữu đất đai và về quyền tài sản để xem xét bản chất các tác động từ phía Nhà nước khi xâm hại đến quyền của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan để đánh giá được sự phù hợp, hiệu quả của các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai hiện nay, cũng như xem xét mối liên hệ giữa các phương thức trong việc bảo đảm quyền tài sản, các quyền và lợi ích hợp của cá nhân, tổ chức.

III. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu bài viết, tác giả sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác - Lênin kết hợp với tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật. Bên cạnh đó, tác giả còn vận dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau: phương pháp phân tích; phương pháp tổng hợp; phương

pháp chứng minh; phương pháp so sánh, đối chiếu,... để làm rõ những vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính và thủ tục tố tụng hành chính, mối liên hệ của những phương thức giải quyết tranh chấp này.

IV. Kết quả và thảo luận

4.1. Một số vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính

4.1.1. Khái niệm giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính

Việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính ở nước ta được thực hiện thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại về đất đai. Mô hình giải quyết khiếu nại về đất đai được thiết kế trên cơ sở quan niệm tạo cơ hội tự phê bình cho những cơ quan, cá nhân bị khiếu nại; tạo điều kiện cho cơ quan hành chính nhà nước về đất đai và người có thẩm quyền tự xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà mình đã ban hành hoặc thực hiện, để giải quyết nó một cách linh hoạt, hiệu quả, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan theo tinh thần Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Pháp luật hiện hành không đưa ra khái niệm cụ thể về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính hay khái niệm về giải quyết khiếu nại về đất đai. Tuy nhiên, trên cơ sở lý luận đã phân tích, có thể hiểu “*giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là việc cơ quan hành chính, người có thẩm quyền*

thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính do pháp luật quy định đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai của chủ thể có thẩm quyền khi người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan có căn cứ cho rằng các quyết định hành chính, tranh chấp hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình”.”

4.1.2. Đặc điểm của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính

Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là hoạt động áp dụng pháp luật phức tạp được thực hiện bởi người có thẩm quyền trong cơ quan quản lý nhà nước về đất đai hoặc cung ứng dịch vụ liên quan đến đất đai.

Việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là một quá trình áp dụng pháp luật rất phức tạp, hao tốn nhiều thời gian. Trong thực tiễn giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính, để ban hành một quyết định giải quyết, cơ quan có thẩm quyền phải tiến hành thẩm tra, xác minh nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng đất, hiện trạng đất đai và xác minh các giấy tờ về quyền sử dụng đất. Tất cả nội dung này đều phải xem xét kỹ lưỡng trong quá trình quản lý, sử dụng đất qua các thời kỳ lịch sử cụ thể. Hoạt động này được thực hiện bởi cơ quan hành chính, tổ chức, cá nhân được trao quyền quản lý nhà nước và cung ứng các dịch vụ liên quan đến đất đai. Cụ thể,

đó là Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ trưởng bộ Tài nguyên và Môi trường, Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường, Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường, Thủ trưởng cơ quan, đơn vị có thẩm quyền khác (như Giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai).

Thứ hai, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là quá trình xem xét đồng bộ tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là phương thức “tự xem xét lại” nên chủ thể có thẩm quyền giải quyết có thể xem xét tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Đối với bất kỳ phương thức giải quyết tranh chấp hành chính nào, xem xét tính hợp pháp là mấu chốt, quyết định. Tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính thể hiện yêu cầu của Nhà nước về sự phù hợp của quyết định hành chính, hành vi hành chính với các quy phạm pháp luật hiện hành về hình thức, nội dung, thẩm quyền và thủ tục ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Những vi phạm các quy định pháp luật này có thể ảnh hưởng trực tiếp đến giá trị pháp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính. Bên cạnh đó, khi giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính, các chủ thể có thẩm quyền còn xem xét tính hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Tính hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính là sự thể hiện và diễn đạt đúng đắn mục tiêu, nhiệm vụ, yêu cầu của quản lý nhà

nước nhà nước về đất đai, sự hài hòa giữa ý chí của Nhà nước với những quy luật khách quan; điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội và nguyện vọng của nhân dân để quyết định hành chính, hành vi hành chính phát huy hết giá trị, hiệu lực, hiệu quả trong thực tiễn quản lý hành chính nhà nước.

Thứ ba, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là một trong những nội dung quản lý nhà nước về đất đai, được thực hiện theo trình tự thủ tục chặt chẽ, trong thời hạn pháp luật quy định.

Đây là một trong 15 nội dung chính của quản lý nhà nước về đất đai được quy định trong Luật Đất đai năm 2013. Thông qua việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính, người dân trực tiếp tham gia vào quản lý hành chính nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đồng thời, cơ quan quản lý nhà nước về đất đai và người có thẩm quyền cũng có thể tự xem xét, kiểm tra lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình; kịp thời phát hiện và có các biện pháp sửa chữa, điều chỉnh nếu các quyết định hành chính, hành chính hành chính đó trái pháp luật. Như vậy, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính được hiểu là phương thức “tự xem xét lại” trong nội bộ nền hành chính, mang tính chất thuần túy hành pháp, được xác lập trên cơ sở dùng quyền hành pháp để kiểm soát quyền hành pháp. Đây là một nội dung của quản lý hành chính nhà nước nên được tiến hành theo thủ tục hành chính, bao gồm các bước: thụ lý giải quyết; thẩm tra, xác minh; kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại.

Từ những đặc điểm này có thể thấy giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính có những ưu điểm như:

- Phương thức này có khả năng giải quyết nhanh chóng và toàn diện tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở cả phương diện hợp pháp và hợp lý. Người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính (là người bị khiếu nại hoặc cấp trên của người bị khiếu nại) có khả năng nắm bắt nhanh chóng và toàn diện nội dung, yêu cầu giải quyết tranh chấp của người khiếu nại, có thể sử dụng toàn bộ thẩm quyền và những phương tiện quản lý nhà nước sẵn có của mình để xem xét và giải quyết tranh chấp triệt để, toàn diện.

- Phương thức này được thực hiện theo thủ tục hành chính, nên đơn giản, linh hoạt hơn thủ tục tư pháp, từ đó có thể tiết kiệm thời gian, chi phí, công sức cho các bên tranh chấp.

- Phương thức này góp phần tăng cường tính tự chủ, chủ động và tự chịu trách nhiệm của nền hành chính quốc gia nói chung và trong hoạt động quản lý nhà nước về đất đai nói riêng. Thông qua việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính, chủ thể quản lý nhà nước về đất đai chủ động xem xét lại tính hợp pháp và tính hợp lý của các quyết định hành chính, hành vi hành chính do mình ban hành, thực hiện. Từ đó, kịp thời sửa chữa hoặc có những biện pháp khắc phục hậu quả nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính đó trái pháp luật, bất hợp lý.

Bên cạnh đó, nhược điểm vốn có của phương thức giải quyết tranh chấp

hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là không đảm bảo được tính khách quan, bình đẳng giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại (bởi người bị khiếu nại có thể đồng thời là người giải quyết tranh chấp); không đảm bảo tính “chuyên trách” trong quá trình giải quyết tranh chấp (bởi đây chỉ là nhiệm vụ phái sinh từ nội dung quản lý hành chính nhà nước về đất đai của chủ thể quản lý).

4.2. Một số vấn đề lý luận về giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính

4.2.1. Khái niệm giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính

Khi xảy ra tranh chấp hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai, cá nhân, tổ chức có thể đưa vụ việc ra Tòa án có thẩm quyền để giải quyết. Tòa án, với tư cách chủ thể độc lập với các bên chủ thể của tranh chấp, trên cơ sở thủ tục tố tụng hành chính do pháp luật quy định, sẽ xem xét giải quyết tranh chấp thông qua đánh giá các quyết định, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước. Việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính không chỉ nhằm giải tỏa triệt để, công bằng tranh chấp, mâu thuẫn của các bên tranh chấp mà còn là hoạt động kiểm soát việc sử dụng quyền hành pháp của các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai. Đây là một cơ chế hữu hiệu để đảm bảo các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện đúng quy định pháp luật trong quá trình quản lý hành chính nhà nước về đất đai.

Như vậy, “*giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là việc Tòa án tiếp*

nhận, thụ lí, xem xét, đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lí nhà nước về đất đai, đưa ra phán quyết và thi hành phán quyết đã có hiệu lực pháp luật theo trình tự, thủ tục pháp luật tổ tụng hành chính quy định”.

4.2.2. Đặc điểm của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính

Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, bản chất của giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính là hoạt động của Tòa án nhân dân có thẩm quyền.

Theo quy định pháp luật hiện hành, Tòa án nhân dân các cấp là chủ thể duy nhất có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính ở nước ta. Khi tiến hành giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai, với tư cách là chủ thể áp dụng pháp luật, Tòa án tiến hành xét xử dựa trên các nguyên tắc tổ tụng và trên cơ sở những quy định của pháp luật đất đai và pháp luật tổ tụng hành chính. Việc xem xét kĩ lưỡng tình tiết vụ việc và nghiên cứu pháp luật liên quan rất cần thiết để Tòa án giải quyết thấu đáo, triệt để, đúng pháp luật các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai. *Thứ hai*, nội dung giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính là đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lí nhà nước về đất đai của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng

hành chính là một trong những biện pháp pháp lý hiệu quả kiểm soát hoạt động quản lí nhà nước về đất đai, được thực hiện bởi Tòa án nhân dân có thẩm quyền. Tuy nhiên, với việc thực hiện quyền tư pháp, Tòa án chỉ có quyền can thiệp, kiểm soát ở mức độ nhất định đối với hoạt động quản lí hành chính nhà nước. Theo đó, Tòa án nhân dân Nhà nước dựa trên quy định pháp luật hiện hành và thực tế vụ việc để xem xét, đánh giá và ra phán quyết về tính hợp pháp và tính đúng đắn của hành vi hành chính, quyết định hành chính về đất đai khi có sự tranh chấp và mâu thuẫn giữa các bên có lợi ích khác nhau. Kết quả của việc giải quyết tranh chấp này thể hiện ở bản án, quyết định của Tòa án, trong đó bao gồm các nội dung như quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện có trái pháp luật hay không? Có xâm hại trực tiếp đến quyền và lợi ích của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan? Xác định cụ thể thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính gây ra trên thực tế và mức bồi thường thiệt hại mà cơ quan quản lí nhà nước về đất đai phải gánh chịu trước cá nhân, tổ chức.

Thứ ba, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính thể hiện sự độc lập với hoạt động quản lí hành chính nhà nước về đất đai và được tiến hành theo thủ tục tư pháp đặc thù, chặt chẽ. Việc xác lập phương thức giải quyết tranh chấp hành chính này là sử dụng quyền tư pháp để kiểm soát quyền hành pháp, là biện pháp đảm bảo pháp chế ngoài hệ thống hành chính với mục đích chính yếu là bảo đảm tính công bằng trong quản lí hành chính nhà nước. Phương thức giải quyết tranh

chấp hành chính này hạn chế những nhược điểm vốn có của phương thức giải quyết khiếu nại, bảo đảm các tranh chấp phát sinh do việc thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước được giải quyết tại Tòa án, cơ quan độc lập với cơ quan hành chính nhà nước. Điều này bắt buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải thận trọng, nghiêm túc hơn trong quản lý nhà nước và khắc phục tình trạng độc quyền trong giải quyết tranh chấp hành chính về đất đai. Bên cạnh đó, việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai của Tòa án được thực hiện theo thủ tục tư pháp do pháp luật tổ tụng hành chính quy định. Thủ tục tổ tụng hành chính được xác lập trên cơ sở những nguyên tắc chung của thủ tục tư pháp, như: nguyên tắc thẩm phán và hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử; nguyên tắc xét xử công khai; nguyên tắc xét xử tập thể; nguyên tắc hai cấp xét xử; nguyên tắc các đương sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng;... gồm nhiều giai đoạn khác nhau được thực hiện một cách chặt chẽ.

Từ những đặc điểm trên có thể thấy giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính có những ưu điểm như:

- Phương thức này có khả năng giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai một cách khách quan, bảo đảm sự bình đẳng giữa các bên tranh chấp. Việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính được thực hiện bởi Tòa án nhân dân có thẩm quyền. Đây là cơ quan tư pháp, độc lập với chủ thể quản lý hành chính nhà nước về đất đai nên sẽ đảm bảo tính khách quan và công bằng trong giải quyết tranh chấp.

- Phương thức này là biện pháp kiểm tra, giám sát nhằm đảm bảo pháp chế trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước về đất đai. Chính vì vậy, việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính của Tòa án buộc các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai phải thận trọng và có thái độ tích cực hơn trong việc sử dụng quyền hành pháp để quản lý nhà nước và giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Bên cạnh đó, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tổ tụng hành chính cũng tồn tại những nhược điểm nhất định như: không có khả năng xem xét và phán quyết về tính hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính (bởi lẽ vấn đề thuộc phạm vi nội bộ của hoạt động quản lý hành chính nhà nước); không có khả năng giải quyết nhanh chóng và trực tiếp khôi phục các quyền, lợi ích chính đáng bị xâm phạm bởi việc thực thi quản lý hành chính nhà nước.

4.3. Mối quan hệ giữa các phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay.

Như đã phân tích, ở nước ta hiện nay tồn tại song song hai phương thức giải quyết tranh chấp hành chính để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người sử dụng đất, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan. Mỗi phương thức này đều có những ưu điểm và nhược điểm nhất định, giữa chúng có mối quan hệ mật thiết, tác động tương hỗ lẫn nhau. Mối quan hệ này thể hiện ở những nội dung sau:

Thứ nhất, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính có thể chuyển hóa thành giải quyết tranh chấp theo thủ tục tổ tụng hành chính.

Việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính hay theo thủ tục tố tụng hành chính chỉ phát sinh khi có yêu cầu giải quyết tranh chấp hợp pháp của đối tượng quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai. Đó là những người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất. Do đó, người khiếu nại hoàn toàn có thể trở thành người khởi kiện và ngược lại; việc giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục hành chính có thể chuyển hóa thành giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính tùy thuộc vào quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất.

Thứ hai, giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính là cơ sở cung cấp tài liệu, chứng cứ cho việc giải quyết tranh chấp này theo thủ tục tố tụng hành chính.

Việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính hay theo thủ tục tố tụng hành chính đều là hoạt động áp dụng pháp luật rất phức tạp. Các chủ thể có thẩm quyền đều phải căn cứ vào quy định của pháp luật đất đai và đặc thù của hoạt động quản lý nhà nước về đất đai để giải quyết tranh chấp. Vì vậy, trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính, Tòa án rất cần sự phối hợp và trách nhiệm công vụ của cơ quan quản lý hành chính nhà nước về đất đai, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong việc cung cấp các tài liệu, chứng cứ, chứng minh việc thực thi quản lý hành chính nhà nước. Đồng thời, trong trường hợp Tòa án chấp

nhận yêu cầu của người khởi kiện thì người bị kiện trong vụ án, phải thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật như: ban hành quyết định hành chính mới thay thế quyết định bị Tòa án hủy bỏ; chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật hoặc phải thực hiện hành vi hành chính theo phán quyết của Tòa án tuyên; xử lý trách nhiệm của người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị Tòa án tuyên không hợp pháp... Do đó, ý thức pháp luật và trách nhiệm phối hợp của các chủ thể quản lý nhà nước về đất đai, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thi hành các phán quyết giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục tố tụng hành chính của Tòa án nhân dân.

Thứ ba, hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai sẽ tác động trực tiếp đến số lượng vụ việc phải giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính.

Trong thực tiễn cho thấy, người sử dụng đất thường có xu hướng lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính trước, giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính sau; vì việc khiếu nại không thành công thì họ có quyền tiếp tục khởi kiện vụ hành chính. Do đó, nếu chủ thể quản lý hành chính nhà nước về đất đai giải quyết hiệu quả các tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính thì sẽ giảm thiểu được số lượng các tranh chấp phải đưa ra giải quyết tại Tòa án và ngược lại.

Thứ tư, việc giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính là biện pháp đảm

bảo pháp chế cho giải quyết tranh chấp theo thủ tục hành chính, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp theo thủ tục hành chính.

Thông qua giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính, Tòa án thực hiện việc kiểm tra, giám sát đối với việc giải quyết khiếu nại nói riêng và hoạt động quản lý nhà nước về đất đai nói chung. Theo đó, Tòa án tiến hành kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền. Trong trường hợp có dấu hiệu trái pháp luật thì Tòa án sẽ buộc cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền sửa đổi, hủy bỏ quyết định; chấm dứt hành vi hành chính. Điều này buộc cơ quan và người có thẩm quyền phải nâng cao năng lực, trách nhiệm công vụ; từ đó góp phần tích cực nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính.

IV. Kết luận

Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục hành chính có tính chất đối trọng với phương thức giải quyết tranh chấp theo thủ tục tố tụng hành chính. Do đó, ưu điểm của phương thức này sẽ là nhược điểm của phương thức kia và ngược lại. Tuy nhiên, giữa hai phương thức này có mối quan

hệ mật thiết, tương hỗ lẫn nhau. Việc vận dụng song song hai phương thức này ở nước ta hiện nay góp phần đảm bảo được quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp của người sử dụng đất, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đến sử dụng đất; đồng thời góp phần hoàn thiện từng phương thức giải quyết tranh chấp này.

Tài liệu tham khảo:

- [1]. Quốc Hội, Luật Khiếu nại năm 2011;
- [2]. Quốc Hội, Luật Tố tụng hành chính năm 2015;
- [3]. Nguyễn Phương Dung, “Đối tượng của khiếu nại về thu hồi đất – Những vấn đề pháp lý đặt ra”, Tạp chí Nghề Luật, số 01/2020, tr.20-23;
- [4]. Nguyễn Mạnh Hùng, Nguyễn Thùy Linh, Bùi Thị Đào, Hoàng Thị Lan Phương, Nguyễn Văn Quang “Khiếu kiện hành chính và giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam”, Đề tài nghiên cứu khoa học, Đại học Luật Hà Nội, năm 2017;
- [5]. Nguyễn Thắng Lợi, “Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay”, Luận án tiến sĩ, năm 2015;
- [6]. Trần Đình Nhã, “Một số vấn đề về quyền tư pháp, hoạt động tư pháp, cơ quan tư pháp, kiểm soát hoạt động tư pháp”, Tạp chí Lập pháp, số 16/2013, tr.17-21.

Địa chỉ tác giả: Khoa Luật – Trường Đại học Mở Hà Nội

Email: dungnp@hou.edu.vn