

NHỮNG QUY ĐỊNH MỚI CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2003 VỀ KHỞI KIỆN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH, HÀNH VI HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

NGUYỄN THỊ MAI *

Luật đất đai năm 2003 được Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 26/11/2003 có hiệu lực từ ngày 1/7/2004. Nghiên cứu các quy định của Luật đất đai năm 2003, chúng tôi xin nêu một số điểm mới của Luật về khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.

1. Về quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

Luật đất đai ban hành năm 1993 được sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2001 không có quy định nào quy định về quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai. Quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai được quy định ở Luật khiếu nại tố cáo ban hành năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2003 và Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính. Nay Luật đất đai năm 2003 đã quy định quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai. Cụ thể Điều 138 Luật đất đai năm 2003 quy định như sau:

"1. Người sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành

chính về quản lý đất đai.

2. Việc giải quyết khiếu nại được thực hiện như sau:

a. Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do chủ tịch uỷ ban nhân dân huyện quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại tòa án nhân dân hoặc tiếp tục khiếu nại đến chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương...

b. Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại tòa án nhân dân".

Quy định của Điều 138 Luật đất đai năm 2003 nêu trên có điểm rất mới so với Luật khiếu nại tố cáo và Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đó là đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai do chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với

* Toà án nhân dân thành phố Hải Phòng

quyết định giải quyết thì chỉ có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại toà án mà không được quyền khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên như các quyết định hành chính, hành vi hành chính khác.

2. Về thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính của toà án đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

Như đã nêu ở phần trên, Luật đất đai ban hành năm 1993 không quy định về quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai nhưng Luật khiếu nại tố cáo ban hành năm 1998 sửa đổi, bổ sung năm 2003 và Pháp lệnh thủ tục giải quyết vụ án hành chính ban hành năm 1996, được sửa đổi bổ sung năm 1998 lại có quy định về khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai. Cụ thể điểm 5 Điều 11 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định: *"Toà án có thẩm quyền giải quyết các vụ án hành chính đối với khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai"*.

Những quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án quy định tại điểm 5 Điều 11 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã được Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn tại Mục 9 Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP ngày 18/4/2003 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao như sau: *"Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai quy định tại điểm 5 Điều 11*

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính bao gồm các quyết định hành chính, hành vi hành chính quy định tại điểm 1 và 2 Điều 4 Pháp lệnh trong việc thực hiện nội dung quản lý đất đai quy định tại Điều 13 Luật đất đai và các điều kiện tương ứng khác của Luật đất đai".

Các quyết định hành chính, hành vi hành chính quy định tại điểm 1 và 2 Điều 4 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính trong việc thực hiện nội dung quản lý đất đai quy định tại Điều 13 Luật đất đai năm 1993 bao gồm:

- 1. *Giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất;*
- 2. *Đăng ký đất đai lập và quản lý sổ địa chính, quản lý các hợp đồng sử dụng đất, thống kê, kiểm kê đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;*
- 3. *Thanh tra việc chấp hành các chế độ, thể lệ quản lý sử dụng đất;*
- 4. *Giải quyết các tranh chấp về đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong quản lý và sử dụng đất đai"*.

Nay theo quy định của Luật đất đai năm 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai thì những quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai sau đây thuộc thẩm quyền giải quyết của toà án theo thủ tục tố tụng hành chính.

- 1. Quyết định giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất;
- 2. Quyết định bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư;
- 3. Cấp hoặc thu hồi giấy chứng nhận sử dụng đất;

4. Quyết định gia hạn thời hạn sử dụng đất (Điều 162 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP).

Như vậy, theo các quy định của Luật đất đai năm 1993, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính và hướng dẫn của Tòa án nhân dân tối cao tại Nghị quyết số 03/2003/NQ-HĐTP ngày 18/4/2003 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thì các quyết định hành chính, hành vi hành chính giải quyết tranh chấp về đất đai là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Nhưng nay theo quy định của Luật đất đai năm 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật đất đai thì các quyết định hành chính, hành vi hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính. Cụ thể Điều 138 Luật đất đai năm 2003 quy định như sau:

“1. Người sử dụng đất có quyền khiếu nại quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính về quản lý đất đai.

2. Việc giải quyết khiếu nại được thực hiện như sau:

a. Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do chủ tịch uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại tòa án nhân dân hoặc tiếp tục khiếu nại đến chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương...

b. Trường hợp khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai do chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà

người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khởi kiện tại tòa án nhân dân.

3. Việc giải quyết khiếu nại về đất đai quy định tại khoản 2 điều này không bao gồm trường hợp khiếu nại về quyết định giải quyết tranh chấp đất đai quy định tại khoản 2 Điều 136 của Luật này”.

Khoản 2 Điều 136 Luật đất đai năm 2003 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại về tranh chấp đất đai mà đương sự không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại khoản 1,2 và 5 Điều 50 của Luật này được giải quyết như sau:

“a. Trường hợp chủ tịch uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết; quyết định của chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là quyết định giải quyết cuối cùng.

b. Trường hợp chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giải quyết lần đầu mà một bên hoặc các bên đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết thì có quyền khiếu nại đến Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường; quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường là quyết định giải quyết cuối cùng”.

Đồng thời Nghị định số 181/2004/NĐ-CP lại quy định mở rộng thẩm quyền của toà án được giải quyết các khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong

việc quyết định bồi thường hỗ trợ, giải phóng mặt bằng, tái định cư và quyết định hành chính, hành vi hành chính trong việc gia hạn thời hạn sử dụng đất.

3. Về trình tự thủ tục khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

3.1. Về người khởi kiện

Theo quy định tại điểm 5 Điều 4 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính thì "Người khởi kiện là cá nhân, cơ quan Nhà nước, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc cán bộ công chức cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi quyết định kỷ luật buộc thôi việc, nên đã khởi kiện vụ án hành chính tại toà án có thẩm quyền".

Như vậy, theo quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai có thể là cá nhân, cơ quan nhà nước, tổ chức mà họ cho rằng các quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai đã xâm phạm đến quyền và lợi ích của họ nên họ đã khởi kiện tại toà án có thẩm quyền.

Nay Luật đất đai năm 2003 quy định cụ thể hơn về người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai. Người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai cũng có thể là cá nhân, cơ quan nhà nước, tổ chức nhưng phải là người sử dụng đất (khoản 1 Điều 138 Luật đất đai

năm 2003) cho rằng các quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai đã xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ nên đã khởi kiện vụ án hành chính tại toà án có thẩm quyền.

3.2. Về trình tự, thủ tục khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

Về trình tự, thủ tục khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai khi chưa có Luật đất đai năm 2003 được thực hiện theo quy định tại Điều 39 Luật khiếu nại tố cáo và Điều 2, Điều 30 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Cụ thể, Điều 39 Luật khiếu nại tố cáo quy định: "Trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết quy định tại Điều 36 Luật này mà khiếu nại không được giải quyết hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo hoặc khởi kiện vụ án hành chính theo quy định của pháp luật". Điều 2 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định:

"Cá nhân, cơ quan nhà nước, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong các trường hợp sau:

a. Đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định tại các điều từ Điều 19 đến Điều 25 Luật khiếu nại tố cáo, nhưng hết thời hạn giải

quyết quy định tại Điều 36 của Luật này mà khiếu nại không được giải quyết và cũng không tiếp tục khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo.

b, Đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định tại các điều từ Điều 19 của Luật khiếu nại tố cáo nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại và cũng không tiếp tục khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo”.

Và Điều 30 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định:

“Người khởi kiện đối với quy định hành chính, hành vi hành chính phải làm đơn yêu cầu toà án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày hết hạn giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại tố cáo mà khiếu nại không được giải quyết hoặc kết từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không đồng ý với quyết định với giải quyết khiếu nại đó”.

Như vậy, theo quy định của Luật khiếu nại tố cáo và Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính thì người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính được khởi kiện vụ án hành chính trong hai trường hợp:

- Trường hợp thứ nhất, không nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu trong thời hạn theo quy định của Luật khiếu nại tố cáo.

- Trường hợp thứ hai, nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà

không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó.

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai chỉ được khởi kiện trong một trường hợp duy nhất đó là nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó (Điều 138 Luật đất đai năm 2003).

Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai cũng khác so với Luật khiếu nại tố cáo. Cụ thể Điều 164 Nghị định số 181/2004/NĐ/CP quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai như sau:

“1. Trong thời hạn không quá ba mươi ngày kể từ ngày sở tài nguyên và môi trường, uỷ ban nhân dân thành phố trực thuộc trung ương có quyết định hành chính trong quản lý đất đai hoặc cán bộ công chức thuộc sở tài nguyên và môi trường, thuộc uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có hành vi hành chính trong việc giải quyết các công việc về quản lý đất đai người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan không đồng ý với quyết định hành chính hoặc hành

vi hành chính đó thì có quyền nộp đơn đến ủy ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương.

2. Chủ tịch ủy ban tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có trách nhiệm giải quyết khiếu nại theo quy định của Luật khiếu nại tố cáo.

3. Trong thời hạn không quá bốn mươi lăm ngày kể từ ngày có quyết định giải quyết của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh thành phố trực thuộc trung ương mà người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết đó thì có quyền khởi kiện tại tòa án nhân dân”.

Như vậy, theo các quy định nêu trên thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý đất đai của sở tài nguyên và môi trường hoặc cán bộ công chức thuộc sở tài nguyên và môi trường thuộc thẩm quyền của chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khác với Luật khiếu nại tố cáo quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc về người đứng đầu cơ quan đã ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính.

3.3. Về thời hiệu khiếu nại, thời hạn khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai

Điều 31 Luật khiếu nại tố cáo năm 1998 quy định thời hiệu khiếu nại bao gồm cả thời hiệu khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính về đất đai là chín mươi ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành

chính. Nay theo quy định của Luật đất đai năm 2003 thời hiệu khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai là ba mươi ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính đó (điểm c khoản 2 điều 138 Luật đất đai năm 2003).

Còn về thời hạn khởi kiện vụ án hành chính, theo quy định tại Điều 30 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính thì “Người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính phải làm đơn yêu cầu tòa án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính trong thời hạn ba mươi ngày, kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại tố cáo mà khiếu nại không được giải quyết hoặc kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó. Đối với vùng sâu, vùng xa, vùng đi lại khó khăn thì các thời hạn khởi kiện nói trên là bốn mươi lăm ngày”.

Theo quy định của Luật đất đai năm 2003 thì “Trong thời hạn bốn mươi lăm ngày, kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà người khiếu nại không đồng ý thì có quyền khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại tòa án”.

Thời hạn bốn mươi lăm ngày là thời hạn chung cho tất cả các vùng, miền. Luật đất đai năm 2003 không quy định thời hạn khởi kiện vụ án hành chính riêng cho vùng sâu, vùng xa, vùng đi lại khó khăn./.