

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI BẰNG TÒA ÁN QUA THỰC TIỄN TẠI MỘT ĐỊA PHƯƠNG

*Mai Thị Tú Oanh**

1. Tình hình giải quyết tranh chấp đất đai thông qua tòa án tại thành phố Đà Nẵng

Trong những năm gần đây, số lượng các vụ tranh chấp về quyền sử dụng đất đã được các tòa án tại thành phố Đà Nẵng thụ lý, giải quyết ngày càng tăng. Nhìn chung, tòa án nhân dân thành phố và tòa án nhân dân các quận huyện đã tuân thủ các quy định của Bộ luật Tố tụng Dân sự nhận thức rõ tính đặc thù trong việc giải quyết các vụ tranh chấp về quyền sử dụng đất, kiên trì hòa giải, do đó số lượng vụ việc tranh chấp về quyền sử dụng đất được tòa án nhân dân hòa giải thành chiếm tỷ lệ tương đối cao, góp phần giải quyết nhanh các vụ tranh chấp.

Theo số liệu báo cáo tổng kết công tác của ngành tòa án nhân dân thành phố Đà Nẵng thì trong 5 năm (2003 - 2007) tòa án nhân dân thành phố Đà Nẵng và tòa án nhân dân cấp quận huyện đã thụ lý và giải quyết các loại án tranh chấp đất đai cụ thể như sau:

- Năm 2003: tòa án nhân dân hai cấp đã thụ lý và giải quyết 250 vụ tranh chấp đất đai/tổng số 850 vụ tranh chấp dân sự, chiếm tỷ lệ 29,4%. Trong đó, tòa án nhân dân cấp quận, huyện thụ lý và giải quyết 221/250 vụ. Hòa giải thành 37 vụ, chiếm tỷ lệ 14,8%.

- Năm 2004: tòa án nhân dân hai cấp đã thụ lý và giải quyết 295 vụ tranh chấp đất đai/tổng số 993 vụ tranh chấp dân sự, chiếm tỷ lệ 29,7%. Trong đó, tòa án nhân dân cấp quận, huyện thụ lý và giải quyết 247/295 vụ. Hòa giải thành 52 vụ, chiếm tỷ lệ 17,6%.

- Năm 2005: tòa án nhân dân hai cấp đã thụ lý và giải quyết 353 vụ tranh chấp đất đai/tổng số 1152 vụ tranh chấp dân sự, chiếm tỷ lệ 30,6%. Trong đó, tòa án nhân dân cấp quận, huyện thụ lý và giải quyết 277/353 vụ. Hòa giải thành 73 vụ, chiếm tỷ lệ 20,6%.

- Năm 2006: tòa án nhân dân hai cấp đã thụ lý và giải quyết 432 vụ tranh chấp đất đai/tổng số 1378 vụ tranh chấp dân sự, chiếm tỷ lệ 31,3%. Trong đó, tòa án nhân dân cấp quận, huyện thụ lý và giải quyết 383/432 vụ. Hòa giải thành 97 vụ, chiếm tỷ lệ 22,4%.

- Năm 2007: tòa án nhân dân hai cấp đã thụ lý và giải quyết 527 vụ tranh chấp đất đai/tổng số 1579 vụ tranh chấp dân sự, chiếm tỷ lệ 33,3%. Trong đó, tòa án nhân dân cấp quận, huyện thụ lý và giải quyết 461/527 vụ. Hòa giải thành 119 vụ, chiếm tỷ lệ 22,6%.

Số liệu trên phản ánh số vụ tranh chấp đất đai có xu hướng ngày càng gia tăng. Nhất là ở cấp quận, huyện do ở tất cả các quận, huyện trong thành phố Đà Nẵng đều có tốc độ đô thị hóa mạnh làm giá đất tăng nhanh và đất đai có nhiều biến động. Tỷ lệ hòa giải thành năm sau có cao hơn năm trước, tuy nhiên số vụ hòa giải thành trong tranh chấp đất đai không đáng kể. Thông qua số liệu trên cho thấy, số lượng các vụ án tranh chấp về đất đai tại thành phố Đà Nẵng tăng nhanh kể từ năm 2004. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên là bởi: Đất đai có ý nghĩa kinh tế, chính trị, xã hội sâu sắc gắn liền với mỗi gia đình, cơ quan, tổ chức, đơn vị kinh tế - xã hội và Nhà nước. Vì vậy, ở Đà Nẵng cũng như ở các địa phương khác, mọi sự điều chỉnh quan hệ đất đai của Nhà nước đều tác động đến mọi người. Dưới góc độ kinh tế, quyền sử dụng đất đai trở thành một quyền tài sản rất quan trọng của công dân. Việc Nhà nước ngày càng mở rộng, tạo thuận lợi cho công dân trong việc đưa quyền sử dụng đất vào giao lưu dân sự đã góp phần thúc đẩy kinh tế gia đình và xã hội phát triển. Tuy nhiên, do pháp luật về đất đai thay đổi nhanh chóng, tính ổn định của pháp luật đất đai thấp, đặc biệt có thời kỳ pháp luật đất đai chưa phù hợp với cuộc sống đã tạo ra các hoạt động ngầm trong lĩnh vực đất đai, Nhà nước không kiểm soát được, dẫn đến khi có tranh chấp tòa án

* ThS. Luật học, Tòa án nhân dân quận Sơn Trà, Tp. Đà Nẵng.

các cấp ở thành phố Đà Nẵng gặp rất nhiều khó khăn trong giải quyết, vì nhiều trường hợp có sự không thật phù hợp giữa pháp luật với thực tiễn cuộc sống.

Về cơ bản, tòa án nhân dân thành phố và tòa án nhân dân các quận huyện đã áp dụng đúng đắn và thống nhất các quy định của Luật Đất đai năm 2003, Bộ luật Dân sự, các văn bản pháp luật khác về đất đai, các hướng dẫn của tòa án nhân dân tối cao trong công tác xét xử các vụ án về tranh chấp quyền sử dụng đất. Đường lối xét xử các tranh chấp về quyền sử dụng đất được các thẩm phán tuân thủ và áp dụng tương đối tốt. Chất lượng giải quyết ngày một nâng cao, góp phần quan trọng vào việc ổn định trật tự, an toàn xã hội, phát triển kinh tế, bảo vệ chế độ sở hữu toàn dân đối với đất đai, nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người được Nhà nước giao đất, bảo vệ các giao dịch dân sự hợp pháp trong đời sống xã hội tại thành phố Đà Nẵng. Phần lớn các bản án, quyết định của tòa án thành phố cũng như tòa án cấp quận huyện xét xử các loại tranh chấp về quyền sử dụng đất có căn cứ pháp luật, phù hợp với hoàn cảnh lịch sử, được nhân dân đồng tình, dư luận xã hội ủng hộ và bảo đảm hiệu lực thi hành.

Mặt chưa được: Bên cạnh những mặt tích cực, công tác xét xử các vụ tranh chấp về quyền sử dụng đất tại thành phố Đà Nẵng cũng bộc lộ những hạn chế nhất định. Tình trạng để các vụ án quá thời hạn xét xử theo quy định của pháp luật chưa được khắc phục triệt để. Tỷ lệ các bản án, quyết định bị huỷ, bị sửa còn cao. Việc hoãn phiên tòa không đúng quy định vẫn còn xảy ra ở một số tòa án làm kéo dài việc giải quyết một số vụ án. Đáng chú ý là có một số vụ án tranh chấp nhà đất kéo dài qua nhiều cấp xét xử và trong quá trình giải quyết vụ án, do việc nghiên cứu các tài liệu, chứng cứ không đầy đủ, đánh giá chứng cứ thiếu khách quan, toàn diện, lúng túng khi áp dụng pháp luật, không vận dụng đúng đường lối chính sách pháp luật của Nhà nước về nhà ở, đất đai trong từng giai đoạn lịch sử nên buộc những người đang quản lý, sử dụng nhà ở, đất ở hợp pháp từ nhiều chục năm phải trả nhà đất cho

nguyên đơn gây thiệt hại nghiêm trọng về cả vật chất và tinh thần cho bị đơn; xác định sai tư cách hoặc thiếu người tham gia tố tụng dẫn đến quyết định sai lầm hoặc vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng nên tòa án cấp trên phải huỷ hoặc sửa án của tòa án cấp dưới, các bản án quyết định của tòa án bị kháng cáo, kháng nghị nhiều. Khi áp dụng pháp luật để giải quyết vụ án chưa thật chú trọng trong việc kết hợp với yếu tố tâm lý, tập quán của người dân nên hiệu quả còn hạn chế. Có một số trường hợp tòa án xác định sai thẩm quyền nên đã thụ lý cả những việc thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân.

2. Một số khó khăn, vướng mắc khi áp dụng pháp luật để giải quyết tranh chấp đất đai

2.1. Về hệ thống pháp luật về nhà đất

Trong hệ thống các văn bản pháp luật về nhà đất còn có sự chưa thống nhất, đồng bộ, chẳng hạn, có sự khác nhau trong quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận về quyền sở hữu nhà ở của Luật Đất đai và Luật Nhà ở. Phần thứ năm của Bộ luật Dân sự năm 1995 chỉ như là sự ghi lại và cụ thể hóa các quy định của Luật Đất đai năm 1993 về chuyển quyền sử dụng đất. Còn phần thứ năm trong Bộ luật Dân sự năm 2005 được xây dựng để “đuổi theo” cho phù hợp với Luật Đất đai 2003. Luật đã có hiệu lực lại phải chờ nghị định, thông tư hướng dẫn... trong khi số lượng các vụ án mà ngành tòa án nhân dân phải thụ lý, giải quyết ngày càng tăng, tính chất vụ việc ngày càng phức tạp. Nghị quyết Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giao dịch dân sự nhà ở có yếu tố nước ngoài đang triển khai, hướng dẫn tập huấn... Trong khi đó, các văn bản trước tuy hết hiệu lực nhưng vẫn còn được áp dụng để giải quyết một số vụ án tranh chấp quyền sử dụng đất tùy thuộc vào thời điểm xảy ra tranh chấp và tình tiết của vụ án đã khiến việc áp dụng gặp nhiều khó khăn hơn.

Một thực tế cho thấy từ trước đến nay là có quá nhiều văn bản hướng dẫn có sự mâu thuẫn chông chéo với văn bản gốc, với các văn bản khác về cùng một vấn đề điều chỉnh. Vấn đề này mặc dù đã được khắc phục đáng kể, tuy nhiên vẫn còn ít nhiều tồn tại trong và

giữa các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2003 trong thời gian qua. Luật Đất đai và Luật Nhà ở còn có những quy định chưa thống nhất với nhau gây lúng túng trong việc thực hiện, đến nỗi nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên - Môi trường - Đặng Hùng Võ, trong bài phát biểu tại Báo Lao động số 328 ngày 28/11/2006 đã nói: “*Bộ Xây dựng và Bộ Tài nguyên và Môi trường đang tìm cách để thực hiện tốt nhất Luật Đất đai, Luật Nhà ở nhưng còn rất nhiều điểm khó quá, vì đúng được luật này lại trái luật kia*”.

2.2. Về cơ chế phối hợp

Việc phối hợp giữa Ủy ban nhân dân, tòa án nhân dân, cơ quan thi hành án, các sở, ban ngành liên quan trong việc xác minh thu thập, đánh giá chứng cứ, định giá quyền sử dụng đất... còn thiếu chặt chẽ. Đối với các vụ án ra quyết định hòa giải thành, các đương sự tự định đoạt thì có cần xác nhận của cơ quan thi hành án khi làm thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không? Thực tế tại thành phố Đà Nẵng vẫn yêu cầu cơ quan thi hành án xác nhận án đã được thi hành. Hoặc là vấn đề định giá đất, nên theo thời giá hay khung giá? Thời gian qua, việc xác định giá trị quyền sử dụng đất trong các vụ án có liên quan đến quyền sử dụng đất chưa được thống nhất. Cụ thể là có tòa án xác định theo khung giá do Nhà nước quy định, có tòa án xác định theo giá chuyển nhượng thực tế ở tại địa phương nơi có đất. Trong không ít trường hợp đã không bảo đảm được quyền, lợi ích hợp pháp của một số đương sự khi giải quyết tranh chấp.

Luật Đất đai năm 2003 qui định giá đất do Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành theo khung giá của Chính phủ quy định được công bố công khai vào ngày 01 tháng 01 hàng năm được sử dụng làm căn cứ để tính thuế sử dụng đất, thuế thu nhập từ chuyển quyền sử dụng đất; tính tiền sử dụng đất và tiền thuê đất khi giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất; tính giá trị quyền sử dụng đất khi giao đất không thu tiền sử dụng đất, lệ phí trước bạ, bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất; tính tiền bồi thường đối với người có

hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho Nhà nước. Luật Đất đai năm 2003 và Bộ luật Dân sự năm 2005 đều ghi nhận sự thỏa thuận về giá chuyển quyền sử dụng đất giữa người sử dụng đất với những người có liên quan khi thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Nghị quyết số 04/2005/NQ-HĐTP ngày 17 tháng 09 năm 2005 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định của Bộ luật Tố tụng Dân sự về “Chứng minh và chứng cứ” đã hướng dẫn tòa án ra quyết định định giá tài sản (Điều 92 của Bộ luật Tố tụng Dân sự) đang tranh chấp trong các trường hợp sau đây:

a) Theo yêu cầu của một hoặc các bên đương sự vì lý do các bên không thỏa thuận được về giá của tài sản đang tranh chấp;

b) Các bên đương sự thỏa thuận về giá của tài sản đang tranh chấp, nhưng có căn cứ rõ ràng chứng minh rằng mức giá mà các bên đương sự thỏa thuận thấp hơn giá thị trường tại địa phương nơi có tài sản đang tranh chấp hoặc thấp hơn khung giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định đối với tài sản cùng loại, nhằm mục đích trốn thuế hoặc giảm mức đóng án phí.

Khung giá đất mà Ủy ban nhân dân cấp tỉnh công bố hàng năm không phải lúc nào cũng thấp hơn giá thị trường như người ta vẫn nghĩ mà có những trường hợp ngược lại. Các văn bản pháp luật nêu trên cũng không qui định rõ là các bên đương sự có quyền thỏa thuận về giá tài sản đang tranh chấp nhưng không được thấp hơn khung giá qui định. Nhưng khi giải quyết các vụ án tranh chấp này, thậm chí cả những vụ hòa giải thành và các bên đương sự thỏa thuận được giá (kể cả không thấp hơn khung giá đất do Nhà nước quy định), thường thì tòa án bao giờ cũng lập hội đồng định giá để tính án phí. Điều này cũng là một trong những nguyên nhân kéo dài thời gian giải quyết vụ án, làm hao phí công sức, tiền bạc của cả đương sự lẫn Nhà nước.

Ngoài ra, theo Bộ luật Tố tụng Dân sự thì đương sự phải có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ chứng cứ cho tòa, thẩm phán không có

quyền tự mình đi thu thập chứng cứ nhưng trên thực tế thì đối với người dân hầu như việc lấy thông tin trong kho lưu trữ của các cơ quan nhà nước về các tài liệu có thể chứng minh cho việc khởi kiện của mình là không thể, ngay cả việc thẩm phán trực tiếp đi thu thập thì không phải lúc nào cũng gặp thuận lợi. Đây chính là một trong những nguyên nhân làm cho việc giải quyết vụ án bị kéo dài, án bị cải sửa hoặc bị hủy nhiều do phát sinh những tình tiết mới tại giai đoạn phúc thẩm hoặc giám đốc thẩm, tái thẩm.

2.3. Một số vướng mắc khi áp dụng quy định của Điều 136 Luật Đất đai vào giải quyết tranh chấp đất đai

Thứ nhất, đó là vấn đề thủ tục hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã. Theo quy định của khoản 1, Điều 136 Luật Đất đai, tòa án sẽ giải quyết các tranh chấp đất đai mà đương sự có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc giấy tờ khác theo quy định tại khoản 1, 2 và Điều 50 và tranh chấp về tài sản liên quan đến quyền sử dụng đất với điều kiện là đã thông qua thủ tục hòa giải ở Ủy ban nhân dân cấp xã mà một hoặc các bên không đồng ý và khởi kiện ra tòa án. Trên thực tế, khi áp dụng quy định này vào giải quyết tranh chấp đất đai đã phát sinh một số vướng mắc:

+ Theo quy định của Luật Đất đai 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ - CP về thi hành Luật Đất đai: *"Kết quả hòa giải phải được lập thành biên bản có chữ ký của các bên và có xác nhận hòa giải thành hoặc không thành của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn"*. Tuy nhiên, hiện nay khi Ủy ban nhân dân triệu tập các bên để hòa giải trong nhiều trường hợp phía bị đơn không đến (mặc dù đã được tổng đạt giấy triệu tập hợp lệ), do vậy phát sinh vấn đề: khi bị đơn không đến thì Ủy ban nhân dân không thể tiến hành hòa giải được, trong biên bản hòa giải cũng không thể có chữ ký của bị đơn. Giả sử Ủy ban nhân dân có lập biên bản không hòa giải vì bị đơn không đến thì biên bản này có được coi là biên bản hòa giải không thành không? Trên thực tế chưa tiến hành hoạt động hòa giải, nếu biên bản này không được coi là biên bản hòa giải không thành thì phía nguyên đơn có quyền khởi kiện không? Đã có rất nhiều ý

kiến khác nhau về vấn đề này, nhưng tựu chung lại tất cả các ý kiến đều cho rằng trường hợp này cần phải hiểu linh hoạt, không nên máy móc cho rằng nhất thiết phải có "biên bản hòa giải không thành" thì tòa án mới thụ lý vụ án. Bởi theo quy định, thời hạn hòa giải là 30 ngày làm việc kể từ ngày Ủy ban nhân dân nhận được đơn. Nếu hết thời gian này mà phía bị đơn không đến thì Ủy ban nhân dân xã không hòa giải được, đây cũng phải coi là trường hợp "hòa giải không thành" bởi trên thực tế Ủy ban nhân dân đã có sự chuẩn bị hòa giải, đã mở phiên hòa giải nhưng do sự vắng mặt của bị đơn nên hòa giải không thành. Nếu sau đó phía nguyên đơn khởi kiện vụ án tại tòa án thì tòa án vẫn thụ lý và giải quyết.

Về trường hợp này, người viết cũng đồng tình với quan điểm nêu trên và cho rằng tòa án cần phải thụ lý vụ án dân sự để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của phía nguyên đơn.

Thứ hai, đó là tranh chấp về tài sản là quyền sử dụng đất khi vợ chồng ly hôn. Theo quy định của Luật Đất đai 2003 và Nghị định 181/2004/NĐ - CP về thi hành Luật Đất đai thì không nói rõ các bên tranh chấp là những ai và việc tranh chấp đất đai khi vợ chồng ly hôn có được loại bỏ khỏi trường hợp này không? Do vậy, ở đây đặt ra một câu hỏi vậy tranh chấp đất đai khi vợ chồng ly hôn có phải qua hòa giải tại Ủy ban nhân dân không? Bàn về vấn đề này cũng có nhiều quan điểm khác nhau, có quan điểm cho rằng không cần thiết phải qua hòa giải vì nó chỉ là quan hệ phát sinh từ việc ly hôn, các bên tự thỏa thuận, nếu không được thì yêu cầu tòa án giải quyết. Cũng có quan điểm phân ra hai trường hợp: (1) Nếu vợ chồng tranh chấp về quyền sử dụng đất với nhau thì không cần thông qua hòa giải; (2) Nếu vợ chồng tranh chấp với bên thứ ba thì cần phải qua hòa giải. Quan điểm riêng của tác giả cho rằng: không cần thiết phải qua hòa giải ở Ủy ban nhân dân vì nó chỉ là một trong những quan hệ phát sinh từ việc ly hôn, nếu máy móc bắt buộc phải tách ra hòa giải tại Ủy ban nhân dân thì thủ tục sẽ rất rườm rà, phức tạp, kéo dài việc giải quyết vụ án một cách không cần thiết.