

THỦ TỤC HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI UBND CẤP XÃ LÀ ĐIỀU KIỆN KHỞI KIẾN VỤ ÁN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

✍ ThS. Phạm Thị Liên

Trưởng Chính trị Tô Hiệu (Hải Phòng)

● **TÓM TẮT:** Theo quy định pháp luật, điều kiện tiên đề để tòa án cấp có thẩm quyền thụ lý vụ án tranh chấp đất đai “xác định ai là người có quyền sử dụng đất” là vụ việc đã được hòa giải tại UBND cấp xã không thành; Tuy nhiên, khi đáp ứng yêu cầu này nhiều vụ án Tòa án không thể giải quyết vụ án nhanh chóng, kịp thời đúng pháp luật mà phải kéo dài, xác minh bổ sung, thu thập thêm chứng cứ... Trong các lý do dẫn đến tình trạng trên có lý do thủ tục hòa giải tranh chấp bắt buộc tại UBND cấp xã nơi có đất tranh chấp chưa được thực hiện đúng và có nhiều bất cập. Trong phạm vi bài báo này tác giả phân tích quy định pháp luật, chỉ ra tồn tại hạn chế, kiến nghị một số giải pháp hoàn thiện chính sách pháp luật đất đai thời gian tới.

● **Từ khóa:** Hòa giải tranh chấp đất đai, Tranh chấp đất đai

● **ABSTRACT:** According to the law, the premise for a competent court to accept a land dispute case “to determine who has the right to use the land” is that the case has been reconciled at the People’s Committee. failed commune level; However, when meeting this requirement, many cases of the Court could not solve the case quickly and in accordance with the law, but had to be prolonged, additionally verified, collected more evidences... Among the reasons leading to this request. The above situation is due to the reason that the compulsory dispute mediation procedure at the commune-level People’s Committee where the disputed land is located has not been properly implemented and has many shortcomings. Within the scope of this article, the author analyzes legal regulations, points out limitations, and recommends some solutions to improve land law policy in the coming time.

● **Keywords:** Land dispute mediation, Land dispute

Ngày nhận bài: 11/10/2024 Ngày bình duyệt: 22/10/2024 Ngày duyệt đăng: 25/10/2024

**1. CĂN CỨ PHÁP LÝ XÁC ĐỊNH
TRƯỜNG HỢP QUAN HỆ PHÁP
LUẬT TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI PHẢI
TIẾN HÀNH THỦ TỤC HÒA GIẢI
TẠI UBND CẤP XÃ LÀ ĐIỀU KIỆN
KHỞI KIẾN TẠI TÒA ÁN**

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì tranh chấp đất đai là tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai. Khái niệm tranh chấp đất đai này, được hiểu theo nghĩa rộng, bao gồm tất cả những tranh

chấp liên quan đến đất đai như: *tranh chấp về quyền sử dụng đất, tranh chấp về quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quá trình sử dụng đất*. Khi phát sinh tranh chấp đất đai, các bên tranh chấp có thể lựa chọn nhiều cách giải quyết (con đường giải quyết) khác nhau, trong đó có cách khởi kiện ra Tòa án có thẩm quyền giải quyết.

Về phân loại tranh chấp đất đai *theo tính chất pháp lý của đối tượng tranh chấp (đất đai)*, Điều 203 Luật Đất đai quy định làm hai trường hợp: (1) Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật đất đai (2) và tranh chấp đất đai mà đương sự không có *Giấy chứng nhận* hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai. Từ đó phân định thẩm quyền và quy trình thủ tục giải quyết, hậu quả pháp lý.

Cũng theo quy định tại Điều 203 trên, quy định thẩm quyền của Tòa án trong giải quyết tranh chấp đất đai được xác định theo thủ tục trình tự sau đây:

Thứ nhất: Tranh chấp đất đai mà đương sự có Giấy chứng nhận hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai *đã được UBND cấp xã có đất tranh chấp hòa giải không thành* thì đương sự có quyền khởi kiện ra tòa án để giải quyết.

Thứ hai: Tranh chấp đất đai mà đương sự không có Giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai *đã được UBND cấp xã có đất tranh chấp hòa giải không thành* thì đương sự có quyền khởi kiện ra tòa án để giải quyết nếu không nộp đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp tại UBND cấp có thẩm quyền giải quyết tiếp theo.

Như vậy, theo quy định này thì hai trường hợp trên điều kiện *“đã được UBND cấp xã có đất tranh chấp hòa giải không thành”* là một trong các điều kiện tiên quyết

để Tòa án cấp có thẩm quyền xem xét thụ lý hay không thụ lý giải quyết vụ án.

Để giải quyết cụ thể các trường hợp, tình huống tranh chấp đất đai theo luật đất đai, có điều kiện là *“đã được UBND cấp xã có đất tranh chấp hòa giải không thành”* là điều kiện thụ lý vụ án; ngày 05/7/2017 Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao đã ban hành Nghị quyết số 04/2017/NQ-HĐTP tại Khoản 2 Điều 3 Nghị quyết số 04/2017/NQ-HĐTP như sau:

“2. Đối với tranh chấp ai là người có quyền sử dụng đất mà chưa được hòa giải tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất tranh chấp theo quy định tại Điều 202 Luật đất đai năm 2013 thì được xác định là chưa có đủ điều kiện khởi kiện quy định tại điểm b khoản 1 Điều 192 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015”.

Như vậy, không phải mọi tranh chấp đất đai giữa các đương sự *“đã được UBND cấp xã có đất tranh chấp hòa giải không thành”* là một trong các điều kiện tiên quyết để Tòa án cấp có thẩm quyền xem xét thụ lý hay không thụ lý giải quyết vụ án mà chỉ có các quan hệ tranh chấp đất đai nào liên quan đến xác định *ai là người có quyền sử dụng đất mới* là quan hệ pháp luật đất đai cần phải hòa giải là điều kiện tiên đề để khởi kiện vụ án.

2. NHỮNG TỒN TẠI TRONG THỰC HIỆN QUY ĐỊNH THỦ TỤC HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI UBND CẤP XÃ TRONG TRƯỜNG HỢP LÀ ĐIỀU KIỆN KHỞI KIẾN TẠI TÒA ÁN

Về trình tự thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã nơi có đất đã được quy định tại Điều 88, Nghị định 43/2014/NĐ - CP ngày 15/5/2014 về thi hành Luật Đất đai như sau:

Bước 1. *UBND cấp xã có trách nhiệm tiếp nhận đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai, cử cán bộ thẩm tra, xác minh tìm hiểu nguyên nhân phát sinh tranh chấp, thu*

thập giấy tờ, tài liệu có liên quan do các bên cung cấp về nguồn gốc đất, quá trình sử dụng đất và hiện trạng sử dụng đất;

Bước 2. Thành lập Hội đồng hòa giải tranh chấp đất đai để thực hiện hòa giải. Thành phần hội đồng gồm: Chủ tịch hoặc Phó chủ tịch UBND là chủ tịch hội đồng; đại diện UBNDTTQ cấp xã, tổ trưởng tổ dân phố đối với khu vực đô thị, trưởng thôn, ấp đối với khu vực nông thôn; đại diện của một số hộ dân sinh sống lâu đời tại xã, phường, thị trấn biết rõ nguồn gốc và quá trình sử dụng đất đối với thửa đất đó; cán bộ địa chính, cán bộ tư pháp cấp xã. Tùy từng trường hợp cụ thể, có thể mời thêm đại diện Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Đoàn thanh niên Cộng sản hồ Chí Minh.

Bước 3. Tổ chức cuộc họp hòa giải có sự tham gia của các bên tranh chấp, thành viên Hội đồng hòa giải tranh chấp đất đai và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.

Việc hòa giải chỉ được tiến hành khi các bên tranh chấp đều có mặt. Trường hợp một trong các bên tranh chấp vắng mặt đến lần thứ hai thì được coi là việc hòa giải không thành.

2. Kết quả hòa giải tranh chấp đất đai phải được lập thành biên bản, gồm có các nội dung: Thời gian và địa điểm tiến hành hòa giải; thành phần tham dự hòa giải; tóm tắt nội dung tranh chấp thể hiện rõ về nguồn gốc, thời điểm sử dụng đất đang tranh chấp, nguyên nhân phát sinh tranh chấp (theo kết quả xác minh, tìm hiểu); ý kiến của Hội đồng hòa giải tranh chấp đất đai; những nội dung đã được các bên tranh chấp thỏa thuận, không thỏa thuận.

Biên bản hòa giải phải có chữ ký của Chủ tịch Hội đồng, các bên tranh chấp có mặt tại buổi hòa giải, các thành viên tham gia hòa giải và phải đóng dấu của Ủy ban nhân dân cấp xã; đồng thời phải được gửi ngay cho các bên tranh chấp và lưu tại Ủy ban nhân dân cấp xã.

Thực tiễn thực hiện luật đất đai và

ngụ định 43 nêu trên tại UBND cấp xã có một số vấn đề pháp lý tồn tại:

2.1. Tồn tại trong tổ chức thực hiện quy định:

+ Xuất phát từ nhận thức giản đơn hòa giải chỉ để hòa giải, nên nhiều UBND cấp xã không thực hiện việc thẩm tra, xác minh tìm hiểu nguyên nhân phát sinh tranh chấp, thu thập giấy tờ, tài liệu có liên quan do các bên cung cấp về nguồn gốc đất, quá trình sử dụng đất và hiện trạng sử dụng đất; Do đó, UBND xã không làm rõ và không có thông tin về quá trình sử dụng đất, nguồn gốc, không xác lập văn bản ghi nhận hiện trạng đất tranh chấp.

+ UBND cấp xã thành lập hội đồng không đủ, đúng thành phần quy định;

+ Khi tổ chức cuộc họp hòa giải không đúng, đủ thành phần; vắng mặt lần thứ nhất của bên tranh chấp đã lập biên bản hòa giải không thành.

+ Biên bản hòa giải thành không nêu đầy đủ diễn biến, nội dung, yêu cầu của phiên họp hòa giải theo quy định khoản 2, Điều 88, Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của chính phủ.

+ Về thời hạn hòa giải UBND cấp xã không thực hiện đúng quy định trong hạn quy định là 45 ngày theo khoản 3 Điều 202 Luật Đất đai.

2.2. Tồn tại, bất cập trong quy định pháp luật về thủ tục hòa giải:

+ Bất cập trong quy định về đơn yêu cầu và chứng minh quyền yêu cầu hòa giải tranh chấp đất đai: Về nguyên tắc người phát sinh tranh chấp quyền sử dụng đất phải chứng minh yêu cầu là có căn cứ và là người bị xâm phạm về quyền và lợi ích hợp pháp trong sử dụng đất; đồng thời đơn yêu cầu phải thể hiện rõ nội dung này. Nhưng hiện nay các nghị định trên chưa quy định.

+ Bất cập trong quy định về hồ sơ và trách nhiệm lập hồ sơ hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã: các văn bản luật

không quy định hồ sơ hòa giải tranh chấp phải gồm những thành phần gì, trách nhiệm lập hồ sơ và quản lý hồ sơ dẫn đến hậu quả pháp lý không có đủ thông tin giải quyết sự việc. Từ đó nếu đương sự thực hiện quyền khởi kiện tại Tòa án sẽ rất khó khăn khi thực hiện thụ lý hoặc sẽ phải mất nhiều thời gian để điều tra, xác minh trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án.

+ *Bắt cập trong việc quy định biên bản không hòa giải được* vì vắng mặt một trong các bên tranh chấp và trong trường hợp hòa giải không thành chưa được quy định chi tiết.

+ *Bắt cập trong quy định về trách nhiệm cung cấp hồ sơ hòa giải tranh chấp đất đai*: Nghị định 43 mới chỉ quy định UBND cấp xã có trách nhiệm cung cấp cho các bên tranh chấp “biên bản hòa giải” mà không quy định cung cấp tài liệu, hồ sơ giải quyết tranh chấp; do vậy có vụ việc UBND cấp xã thu thập được tài liệu hồ sơ vụ việc nhưng từ chối cung cấp cho bên tranh chấp để làm tài liệu khởi kiện vì luật không quy định.

Nhận xét: những hạn chế, bất cập trên trong thực hiện quy định pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã nêu trên là nguyên nhân làm cho nhiều sự việc tranh chấp đất đai của người dân gửi đến Tòa án không được thụ lý; nhiều vụ án đã thụ lý và quá trình giải quyết thiếu thông tin cơ bản mà đương sự không tự cung cấp được, Thẩm phán phải ra quyết định yêu cầu cung cấp chứng cứ như tài liệu hồ sơ đất đai, trích lục thửa đất, xác định vị trí tranh chấp... làm kéo dài thời gian giải quyết. Cá biệt có vụ án khi có tài liệu chứng cứ xác minh xác định đối tượng tranh chấp, chủ thể khởi kiện hoặc bị kiện không đúng dẫn đến vụ án bị đình chỉ.

3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VÀ VIỆC THỰC HIỆN THỦ TỤC HÒA GIẢI TRANH CHẤP ĐẤT ĐAI TẠI UBND CẤP XÃ

3.1. Hoàn thiện quy định pháp luật:

Để khắc phục các bất cập của quy định pháp luật đã nêu chúng tôi đề xuất một số nội dung sau đây:

Đề nghị Quốc hội quy định Luật Đất đai giao cho Chính phủ quy định quy thẩm quyền, quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp đất đai *bằng một nghị định riêng biệt*. Trong đó có chương hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã. Nội dung chương này quy định về: nội dung đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai, căn cứ chứng minh quyền yêu cầu hòa giải tranh chấp đất đai của đương sự; quy định trách nhiệm xác minh, lập hồ sơ hòa giải của UBND cấp xã, thành phần hồ sơ; trách nhiệm cung cấp hồ sơ cho đương sự sau hòa giải; quy định quy trình hòa giải tranh chấp, các trường hợp hòa giải thành, không hòa giải thành và không hòa giải được và kết quả xác nhận. Trong đó quy định UBND cấp xã phải làm báo cáo tổng hợp, quan điểm nhận xét đánh giá về vụ việc theo chức năng quản lts nhà nước của UBND cấp xã.

Đề nghị chính phủ quy định “*Nghị định về giải quyết tranh chấp đất đai*” phân hòa giải tại UBND cấp xã phải xác định rõ chế tài trách nhiệm trong thực hiện các thủ tục pháp lý với công chức UBND xã nếu thực hiện không đúng, không đầy đủ; chế tài trách nhiệm của đương sự trong vụ việc tranh chấp về cung cấp tài liệu, thông tin, tham gia hòa giải...

3.2. Kiến nghị các biện pháp nâng cao hiệu quả thực hiện hiện thủ tục hòa giải tranh chấp đất đai tại UBND cấp xã

Cấp có thẩm quyền cần tập trung bồi dưỡng kỹ năng hòa giải về tranh chấp đất đai cho đội ngũ cán bộ công chức cấp xã làm công tác hòa giải, bảo đảm kỹ năng thuyết phục, phân tích để góp phần tạo điều kiện hòa giải thành tranh chấp đất đai từ cơ sở; trong trường hợp hòa giải không thành làm cơ sở để đương sự khởi kiện tại Tòa án có cơ sở pháp lý.

Chính phủ và UBND các tỉnh phải

đẩy mạnh công tác số hóa các loại bản đồ, hồ sơ địa chính quản lý đất đai, liên thông giữa UBND cấp xã, Chi nhánh, Văn phòng đăng ký đất đai cấp tỉnh huyện, Phòng Tài nguyên và Sở Tài nguyên và Môi trường để thuận lợi tra cứu thông tin, xác lập trích lục, sao lục hồ sơ đất đai khi tổ chức hòa giải tranh chấp đất đai.

Nhà nước cần có chính sách phù hợp phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc cấp xã và cộng đồng dân cư trong cung cấp thông tin quá về nguồn gốc thửa đất, quá

trình sử dụng đất và biến động đất đai nhất là ở khu vực nông thôn, miền núi, vùng dân tộc thiểu số.

Cấp ủy Đảng tổ chức lãnh đạo UBND cấp xã khi hòa giải tranh chấp đất đai cần vận dụng đồng bộ các quy định pháp luật, yêu cầu chính trị, yêu cầu xã hội và thực tế địa phương để làm tốt công tác hòa giải xác định nguyên nhân tranh chấp và xác định sai sót, vi phạm trong quản lý nhà nước về đất đai ở đại phương để khắc phục (nếu có)./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. *Mấy vấn đề hòa giải tranh chấp đất đai tại Việt Nam*, Lương Thị Bích Ngân, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 05 (429), tháng 3/2021.

2. *Pháp luật về hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã và một số kiến nghị*, Dương Tấn Thành và Trần Kim Yên, Tạp chí Tòa án điện tử: tapchitoaan.vn/phap-luat-ve-hoa-giai-tranh-chap-dat-dai-tai-uy-ban-nhan-dan-cap-xa-va-mot-so-kien-nghi

3. *Những bất cập từ thực tiễn tranh chấp đất đai*, Phạm Thái Quý, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 18 (250) tháng 9/2013.

4. *Thẩm quyền của Tòa án trong việc giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất*, Trần Tuấn Anh, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số tháng 7/2009.

5. *Về vấn đề thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai của Tòa án nhân dân*, Hoàng Quảng Lực. <https://tapchitoaan.vn/ve-van-de-tham-quyen-giai-quyet-tranh-chap-dat-dai-cua-toa-an-nhan-dan6630.html>