TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI ĐÀ NẴNG

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 02/2018/HC-GĐT
Ngày: 04-12-2018
V/v: "Khiếu kiện quyết định hành chính và yêu cầu bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực quản lý đất đai".

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

ỦY BAN THẨM PHÁN
TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI ĐÀ NẴNG

- ***Thành phần Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao gồm có***:

Phó Chánh án - Chủ tọa phiên tòa: Bà Lê Thị Ngọc Hà.

Các thành viên Hội đồng giám đốc thẩm: các ông Nguyễn Anh Tiến, Trần Minh Tuấn, Nguyễn Văn Tiến, Vũ Thanh Liêm, Lê Tự, Đặng Kim Nhân, Nguyễn Thanh Long và Phạm Việt Cường.

- Thư ký phiên tòa: Trần Thị Tố Nga - Thư ký Tòa án.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng tham gia phiên tòa: Ông Lê Phước Thạnh - Kiểm sát viên.

Ngày 04 tháng 12 năm 2018, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử giám đốc thẩm vụ án hành chính về "Khiếu kiện quyết định hành chính và yêu cầu bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực quản lý đất đai", giữa các đương sự:

- *Người khởi kiện:* bà **Phan Thị Túy L**; địa chỉ: số 646, đường P, phường A, thành phố T, tỉnh Quảng Nam.

- *Người bị kiện:* **Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam.**

Người đại diện theo ủy quyền gồm: bà Nguyễn Thị H - Chức vụ: Chánh Thanh tra thành phố; ông Lê Văn T1 - Chức vụ: Phó Giám đốc Trung tâm phát triển quỹ đất thành phố T và ông Trần Văn C - Chức vụ: Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T (Văn bản ủy quyền ngày 26/8/2015).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 20/8/2003, Ban đền bù giải tỏa thị xã T (sau đây viết tắt là Ban đền bù giải tỏa) tiến hành lập Biên bản kiểm kê đền bù giải tỏa đối với hộ bà Phan Thị Túy L.

Ngày 22/8/2003, Ban đền bù giải tỏa có Biên bản tính giá trị đền bù thiệt hại đối với hộ bà Phan Thị Túy L, với tổng giá trị bồi thường là 57.651.134 đồng.

Ngày 03/9/2003, Ủy ban nhân dân thị xã T (nay là Ủy ban nhân dân thành phố T) ban hành Quyết định số 2833/QĐ-UB về việc "Đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng" để xây dựng Khu dân cư Bắc DT - HV đối với hộ bà Phan Thị Túy L, với nội dung: "Đền bù thiệt hại cho hộ bà Phan Thị Túy L; trú tại: tổ 6, phường A, thị xã T để giải phóng mặt bằng xây dựng Khu dân cư Bắc DT - HV, với số tiền đền bù thiệt hại là 57.651.134 đồng. Trong đó: đền bù đất: 17.322.494 đồng; đền bù vật kiến trúc: 40.328.640 đồng".

Bà Phan Thị Túy L khiếu nại cho rằng Ủy ban nhân dân thị xã T đền bù đất cho hộ gia đình bà không đúng với giá quy định của tỉnh Quảng Nam.

Ngày 03/10/2003, Ủy ban nhân dân thị xã T ban hành Quyết định số 3333/QĐ-UB không chấp nhân nội dung đơn khiếu nại của bà L.

Bà Phan Thị Túy L khiếu nại.

Căn cứ Quyết định ủy quyền số 3817/QĐ-CT ngày 30/10/2000 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam. Ngày 22/4/2004, Chánh thanh tra tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 22/QĐ-CTTr giải quyết khiếu nại của bà L, có nội dung: "Công nhận một phần nội dung đơn khiếu nại của bà Phan Thị Túy L về đền bù tài sản và vật kiến trúc, Ủy ban nhân dân thị xã T có trách nhiệm tính đền bù bổ sung theo Biên bản kiểm kê bổ sung của Ban giải tỏa đền bù thị xã T lập ngày 22/10/2003 đối với hộ bà Phan Thị Túy L. Không công nhận một phần nội dung khiếu nại của bà L về việc xin mua lại lô đất thuộc phần đất đã bị giải tỏa của bà L".

Ngày 06/5/2004, Ban đền bù giải tỏa có Biên bản tính giá trị đền bù thiệt hại đối với hộ bà Phan Thị Túy L, với tổng số tiền là 10.110.484 đồng.

Căn cứ biên bản kiểm kê và kê khai bồi thường thiệt hại ngày 22/10/2003 (do Ban đền bù giải tỏa và Ủy ban nhân dân phường A lập đối với hộ bà L). Ngày 06/01/2005, Ban giải tỏa đền bù tiến hành tính giá trị bồi thường thiệt hại tài sản có trên đất của hộ bà Phan Thị Túy L đang sử dụng trong phạm vi giải tỏa, cụ thể: vật kiến trúc gồm mương thoát nước dài 31 m, cao 1,5 m, rộng 0,4 m; đan bê tông cốt thép, sắt đúc đan, hầm chứa đá. Tổng cộng giá trị bồi thường thiệt hại 13.214.164 đồng.

Ngày 13/01/2005, Ủy ban nhân dân thị xã T ban hành Quyết định số 109/QĐ-UB về việc bồi thường bổ sung cho hộ bà Phan Thị Túy L, có nội dung: Bồi thường bổ sung cho hộ bà L số tiền 13.214.164 đồng (bồi thường về công trình, vật kiến trúc).

Không đồng ý với Quyết định 109/QĐ-UB, bà Phan Thị Túy L tiếp tục khiếu nại.

Ngày 11/3/2005, Ủy ban nhân dân thị xã T có Quyết định số 510/QĐ-UB về việc thụ lý đơn khiếu nại của bà Phan Thị Túy L.

Ngày 26/4/2005, Ban đền bù giải tỏa có Báo cáo số 72/BC-ĐBGT về việc trả lời đơn khiếu nại của bà Phan Thị Túy L, có nội dung: không chấp nhận đơn khiếu nại của bà L.

Ngày 29/4/2005, bà Phan Thị Túy L có đơn khiếu nại về việc Ủy ban nhân dân thị xã T không thực hiện theo nội dung Quyết định số 22/QĐ-CT của Chánh thanh tra tỉnh Quảng Nam.

Ngày 12/5/2005, Ủy ban nhân dân lâm thời thị xã T ban hành Quyết định số 948/QĐ-UB về việc trả lời đơn khiếu nại của bà Phan Thị Túy L, có nội dung: không chấp nhận nội dung đơn khiếu nại của bà L.

Ngày 04/10/2011 và ngày 15/7/2013, bà Phan Thị Túy L có đơn khởi kiện và đơn khởi kiện bổ sung đề nghị Tòa án nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam: hủy Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 và Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005, đều của Ủy ban nhân dân thị xã T, tỉnh Quảng Nam. Đất ở và tài sản hợp pháp của gia đình bà phải được bồi thường theo đúng giá trị, nếu việc thu hồi đúng pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2015/HC-ST ngày 26/8/2015, Tòa án nhân dân thị xã T, tỉnh Quảng Nam quyết định:

Xử: Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Phan Thị Túy L về việc "Kiện quyết định hành chính" đối với Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam. Tuyên hủy Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003, Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005 đều của Ủy ban nhân dân thị xã T (nay là Ủy ban nhân dân thành phố T), tỉnh Quảng Nam.

Ngày 07/9/2015, Ủy ban nhân dân thành phố T có đơn kháng cáo.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 24/2015/HC-PT ngày 26/11/2015, Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam quyết định:

Bác kháng cáo của người bị kiện UBND thành phố T; giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2015/HC-ST ngày 26/8/2015 của Tòa án nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam.

Ngày 21/3/2016, Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 24/2015/HCPT ngày 26/11/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam, lý do: Bản án sơ thẩm và bản án phúc thẩm không đúng quy định pháp luật và có sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng pháp luật.

Tại Quyết định kháng nghị số 33/2016/KN-HC-VC2 ngày 29/7/2016, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đề nghị Ủy ban thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 24/2015/HC-PT ngày 26/11/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam và Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2015/HC-ST ngày 26/8/2015 của Tòa án nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam;

giao hồ sơ cho Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam giải quyết lại theo quy định của pháp luật.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đề nghị Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 33/2016/KN-HC-VC2 ngày 29/7/2016 của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Về tố tụng:

Ngày 03/9/2003, Ủy ban nhân dân thị xã T, tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 2833/QĐ-UB về việc đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng để xây dựng Khu dân cư Bắc DT - HV đối với hộ bà Phan Thị Túy L.

Ngày 13/01/2005, Ủy ban nhân dân thị xã T, tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 109/QĐ-UB về việc bồi thường bổ sung cho hộ bà Phan Thị Túy L; trú tại: khối phố 2, phường A để giải phóng mặt bằng xây dựng Khu dân cư Bắc DT - HV.

Không đồng ý với các Quyết định số 2833/QĐ-UB và Quyết định số 109/QĐ-UB (nêu trên) của Ủy ban nhân dân thị xã T, tỉnh Quảng Nam, bà Phan Thị Túy L khiếu nại nhiều lần đến các cơ quan có thẩm quyền.

Tại Điều 3 Nghị quyết số 56/2010/QH12 ngày 24/11/2010 của Quốc hội về việc thi hành Luật Tố tụng hành chính quy định: *"Trong thời hạn 01 năm kể từ ngày Luật Tố tụng hành chính có hiệu lực, người khiếu nại đã thực hiện việc khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương từ ngày 01 tháng 6 năm 2006 đến ngày Luật này có hiệu lực, nếu khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của Luật Tố tụng hành chính"*.

Như vậy, ngày 04/10/2011, bà Phan Thị Túy L có đơn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân thành phố T, tỉnh Quảng Nam là còn trong thời hiệu khởi kiện.

Tại đơn khởi kiện, người khởi kiện là bà Phan Thị Túy L yêu cầu Tòa án giải quyết: hủy Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 và Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005 đều của Ủy ban nhân dân thị xã T (nay là thành phố T). Người khởi kiện không yêu cầu Tòa án xem xét, giải quyết đối với Quyết định số 22/QĐ-CTTr ngày 22/4/2004.

Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 và Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005 đều của Ủy ban nhân dân thị xã T (nay là thành phố T) là quyết định hành chính của cơ quan Nhà nước cấp huyện, nên thuộc thẩm quyền giải

quyết của Tòa án nhân dân thành phố T theo quy định tại khoản 1 Điều 29 của Luật Tố tụng hành chính năm 2010.

Tại Điều 163 Luật Tố tụng hành chính năm 2010 quy định thẩm quyền của Hội đồng xét xử: *"Hội đồng xét xử xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bị khởi kiện, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan"*.

Căn cứ vào quy định nêu trên, thì Luật Tố tụng hành chính không quy định Tòa án phải xem xét giải quyết các quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan khi người khởi kiện không khởi kiện. Ngoài ra, Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 bị Tòa án tuyên hủy thì mặc nhiên Quyết định số 22/QĐ-CTTr ngày 22/4/2004 (giải quyết khiếu nại đối với Quyết định số 2833) cũng không còn hiệu lực thi hành.

Do đó, Tòa án nhân dân thành phố T thụ lý, giải quyết vụ án là đúng thẩm quyền quy định tại Điều 28, Điều 29 Luật Tố tụng hành chính năm 2010; đồng thời, không xem xét Quyết định giải quyết khiếu nại số 22/QĐ-CTTr ngày 22/4/2004 là có căn cứ.

[2]. Về nội dung:

- Đối với Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 và Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005 đều của Ủy ban nhân dân thị xã T:

Ngày 24/10/2003, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 4631/QĐ-UB về việc "Phê duyệt dự án khả thi đầu tư xây dựng khu dân cư hai bên đường KP - PN thị xã T (Km 0 + 277,3 m - Km 1 + 159,53); ngày 24/10/2003 và ngày 25/12/2003, Ủy ban nhân dân thị xã T ban hành Quyết định số 5658/QĐ-UB về việc "Thu hồi đất giao cho Ủy ban nhân dân thị xã T sử dụng để xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật và khu dân cư hai bên đường KP - PN, thị xã T (Km 0 + 277,3 m - Km 1 + 159,53). Tuy nhiên, trước đó (ngày 03/9/2003), Ủy ban nhân dân thị xã T (nay là Ủy ban nhân dân thành phố T) đã ban hành Quyết định số 2833/QĐ-UB về việc đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng để xây dựng Khu dân cư Bắc DT - HV đối với hộ bà Phan Thị Túy L.

Tại khoản 1 Điều 32 Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng quy định: *"Hội đồng đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng:*

1. Căn cứ vào quyết định thu hồi của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; căn cứ vào quy mô, đặc điểm và tính chất của từng dự án, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chỉ đạo thành lập Hội đồng đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng ở cấp quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh" và tại khoản 1 Điều 34 Nghị định nêu trên quy định về trình tự thực hiện đền bù thiệt hại: *"1. Khi có quyết định thu hồi đất, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc*

Trung ương chỉ đạo lập hội đồng đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng”.

Căn cứ quy định trên, thì Ủy ban nhân dân thị xã T đã ban hành Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 về việc “Hỗ trợ, đền bù khi Nhà nước thu hồi đất đối với hộ bà Phan Thị Túy L” trước khi có quyết định thu hồi đất là không đúng. Lẽ ra, khi bà Phan Thị Túy L khiếu nại, thì Ủy ban nhân dân thị xã T phải ban hành quyết định bồi thường mới để phù hợp với Quyết định thu hồi đất số 5658/QĐ-UB 25/12/2003, nhưng Ủy ban nhân dân thị xã T lại ban hành Quyết định số 109/QĐ-UB 13/01/2005 về việc “Bồi thường bổ sung cho hộ bà Phan Thị Túy L để giải phóng mặt bằng xây dựng Khu dân cư Nam DT - HV” trên cơ sở Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003. Do đó Quyết định số 109/QĐ-UB 13/01/2005 cũng không đúng pháp luật.

Vì vậy, tại Bản án hành chính phúc thẩm số 24/2015/HCPT ngày 26/11/2015, Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2015/HCST ngày 26/8/2015 của Tòa án nhân dân thành phố T; hủy Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 và Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005 đều của Ủy ban nhân dân thị xã T là có căn cứ, đúng pháp luật.

- Đối với nội dung của kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng cho rằng “*Tại thời điểm Ủy ban nhân dân thị xã T ban hành Quyết định số 2833/QĐ-UB ngày 03/9/2003 và thực hiện việc đền bù thiệt hại giải phóng mặt bằng để xây dựng khu dân cư Bắc DT - HV đối với hộ bà Phan Thị Túy L thì chưa có 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 năm 2003, nhưng Tòa án nhân dân thành phố T và Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam lại căn cứ vào các quy định của Luật đất đai năm 2003 để xét xử là không đúng*”.

Thấy rằng, theo quy định tại Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính Phủ về việc đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì Quyết định số 2833/QĐ-UBND cũng được ban hành không đúng quy định của pháp luật.

Hơn nữa, thời điểm Ủy ban nhân dân thị xã T ban hành Quyết định số 109/QĐ-UB ngày 13/01/2005 thì Luật Đất đai 2003 và Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính Phủ về hướng dẫn Luật Đất đai 2003 đã có hiệu lực pháp luật, nên Tòa án cấp sơ thẩm, phúc thẩm căn cứ vào Luật Đất đai 2003, Nghị định số 181/2004/NĐ-CP để đánh giá tính hợp pháp đối với các quyết định là đúng quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 272 và Điều 278 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

1. Không chấp nhận Kháng nghị giám đốc thẩm số 33/2016/KN-HC ngày 29-7-2016 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng; giữ nguyên Bản án hành chính phúc thẩm số 24/205/HC-PT ngày 26/11/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam.

2. Quyết định giám đốc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày Hội đồng xét xử giám đốc thẩm ra quyết định.

Nơi nhận:
- TANDTC-Vụ III;
- VKSND cấp cao tại Đà Nẵng;
- TAND tỉnh Quảng Nam;
- TAND Tp Tam Kỳ;
- VKSND tỉnh Quảng Nam;
- VKSND Tp Tam Kỳ;
- Chi cục THA dân sự thành phố T;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Phòng GĐKT I (03 bản), HCTP, LTHS.

TM. ỦY BAN THẨM PHÁN
PHÓ CHÁNH ÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA

(Đã ký)

Lê Thị Ngọc Hà