

Bản án số: 524/2025/HC-PT

Ngày 29-4-2025.

V/v Khiếu kiện hành vi hành chính về quản lý
đất đai của UBND và Chủ tịch UBND trong
trường hợp không ban hành quyết định thu hồi
và quyết định chi trả tiền bồi thường về đất

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

- Thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Trần Ngọc Tuấn.

Các Thẩm phán: Ông Trần Văn Mười.

Ông Lê Hoàng Tấn.

- **Thư ký phiên tòa:** Ông Nguyễn Trung Kiên – Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- **Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa:** Ông Nguyễn Đình Nam – Kiểm sát viên.

Vào các ngày 24/4 và 29/4 năm 2025, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 1244/2024/TLPT-HC ngày 09/12/2024 về việc “*Khiếu kiện hành vi hành chính về quản lý đất đai của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân trong trường hợp không ban hành Quyết định thu hồi và Quyết định chi trả tiền bồi thường về đất*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2024/HC-ST ngày 23/4/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 941/2025/QĐPT-HC ngày 10/4/2025 giữa các đương sự:

- **Người khởi kiện:** Ông Nguyễn Văn T, sinh năm 1964; địa chỉ: Ấp T, xã A, huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu. (vắng mặt)

Người đại diện theo ủy quyền của ông T: Bà Lê Ngọc P, sinh năm 1970; địa chỉ: Ấp Đ, xã P, huyện C, tỉnh Cà Mau. (có mặt)

- **Người bị kiện:**

+ Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo pháp luật: Ông Trần Tuấn K, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu. (vắng mặt)

Người đại diện theo ủy quyền: Bà Nguyễn Hồng C, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ. (vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Dương Quốc T1, Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Đ. (vắng mặt)

- *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh B; địa chỉ: E N, Phường A, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu. (có đơn đề nghị xét xử vắng mặt)

- *Người kháng cáo:* Ông Nguyễn Văn T, là người khởi kiện.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện và quá trình giải quyết vụ án, người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện là bà Lê Ngọc P trình bày:

Năm 2003, ông Nguyễn Văn T nhận chuyển nhượng phần đất của người khác (không nhớ tên) và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ngày 31/12/2003, diện tích 10.100m² (đất lúa tôm), cấp đổi ngày 01/3/2007 diện tích là 10.426m², thửa số 51, tờ bản đồ 06. Năm 2004, Ủy ban nhân dân (UBND) huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu làm con lộ đất đen ảnh hưởng đến phần đất ông T nhưng không có quyết định thu hồi đất và bồi thường về đất. Năm 2008, Nhà nước tiếp tục làm lộ nhựa có chiều ngang 1,5m trên lộ đất đen. Đến năm 2017, UBND huyện Đ thi công mở rộng lộ 3,5m trên tuyến đường từ Đình thần N thuộc xã A A đến trụ sở UBND xã A, huyện Đ. Những lần làm lộ ông T đều không đồng ý vì Nhà nước không bồi thường. Ông có khiếu nại nhưng không được giải quyết. Nay, ông T yêu cầu UBND huyện Đ và Chủ tịch UBND huyện Đ ban hành quyết định thu hồi và quyết định bồi thường về đất cho ông khi thực hiện dự án nêu trên.

Người bị kiện UBND huyện Đ và Chủ tịch UBND huyện Đ, do người đại diện theo pháp luật là Chủ tịch UBND huyện Đ trình bày:

Tuyến đường từ Đình thần N đến UBND xã A được hình thành từ khoảng năm 1980. Thời điểm này, Nhà nước có chủ trương đắp đê ngăn mặn nhằm phục vụ cho việc sản xuất nông nghiệp của người dân. Hưởng ứng theo chủ trương của Nhà nước, các hộ dân trên tuyến đã hiến đất, sức lao động đắp đê ngăn mặn từ giáp với thị trấn H đến UBND xã A (mặt đê khoảng 6m, chân đê mỗi bên 2m).

Đến khoảng năm 1997, do quá trình sản xuất nông nghiệp, đê ngăn mặn bị xuống cấp, Nhà nước có chủ trương thuê cơ giới đắp lại hiện trạng con đê đã đào trước đây. Tất cả người dân trên tuyến đê đều thống nhất cao nên không ai ngăn cản.

Nhằm phục vụ cho việc đi lại, lưu thông hàng hóa của người dân, khoảng năm 2004, UBND huyện chỉ đạo UBND xã A (chưa chia tách xã) và các ngành chức năng vận động người dân làm đường đất đen trên hiện trạng con đê đã đào, đắp trước đây và được người dân thống nhất. UBND huyện chỉ đạo các ngành chức năng phối hợp với UBND xã A thực hiện dự án thi công tuyến đường đất đen trên hiện trạng con đê đã đào đắp trước đó, mặt đường hoàn chỉnh rộng là 6,5m.

Khi thực hiện công trình đến phần đất của hộ bà Lê Thị B, thì gia đình bà B cương quyết ngăn cản và đề nghị thu hồi, bồi thường về đất khi thực hiện làm lộ đất đen. Tại thời điểm này, nhằm phục vụ lợi ích chung và sự đi lại rất khó khăn, bức xúc của nhân dân trong khu vực, đồng thời, xét thấy chỉ có một hộ duy nhất nên UBND huyện mới thực hiện thu hồi, bồi thường phần đất của bà Lê Thị B, diện tích thu hồi là 12.240m². Ngoài trường hợp này thì không còn trường hợp nào tương tự.

Đến khi thành lập bản đồ địa chính chính quy (2006) xác lập đường đất do Nhà nước quản lý. Từ khi hình thành đề ngăn chặn đến trước khi thực hiện dự án lộ nhựa từ Đình thần Nguyễn Trung T2 đến UBND xã A không hộ dân nào yêu cầu, khiếu nại đối với tuyến lộ này.

Đến năm 2008, do nhu cầu bức xúc trong việc đi lại, vận chuyển hàng hóa của người dân trên tuyến, H đã đầu tư tuyến lộ nhựa chiều rộng mặt đường nhựa 1,5m trên phần đường đất đen 6,5m. Các hộ dân trên toàn tuyến thống nhất, không ai ngăn cản. Dự án xây dựng tuyến đường từ Đình thần N đến UBND xã A triển khai thực hiện năm 2017, mặt đường nhựa 3,5m, lề mỗi bên 01m trong phạm vi đường đất đen 6,5m người dân đã thống nhất cho Nhà nước thực hiện vào năm 2004. Do đó, việc thi công công trình không ảnh hưởng đến nhà và đất của người dân. UBND tỉnh B thống nhất với chủ trương không bồi thường về đất khi thi công gói thầu số 3 thuộc Dự án xây dựng đường về trung tâm xã A (Công văn số 1486/UBND-KT ngày 12/4/2019 của UBND Tỉnh)

Do đó, UBND và Chủ tịch UBND huyện Đ đề nghị Tòa án xử bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan Chủ tịch UBND tỉnh B trình bày:

Đề nghị Tòa án xét xử theo đúng quy định pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2024/HC-ST ngày 23 tháng 4 năm 2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu đã quyết định (tóm tắt):

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện Đ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ ban hành Quyết định thu hồi đất và Quyết định bồi thường khi thực hiện dự án xây dựng tuyến đường từ Đình thần N đến trụ sở Ủy ban nhân dân xã A, huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo.

Ngày 06/5/2024, ông Nguyễn Văn T kháng cáo yêu cầu sửa Bản án sơ thẩm theo hướng chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

Tại phiên tòa, Người khởi kiện giữ nguyên yêu cầu kháng cáo.

Đại diện hợp pháp của Người khởi kiện tranh luận:

Từ trước đến nay, ông T không đồng ý hiến đất, có yêu cầu bồi thường về đất nhưng không được giải quyết. Trong khi cũng trên tuyến đường đắp lộ đất đen thì UBND huyện Đ ban hành quyết định thu hồi đất của hộ bà Lê Thị B với diện tích 12.240m² và đã chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho bà B 143.926.000 đồng, nhưng không xem xét bồi thường cho ông T là không thỏa đáng.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh phát biểu ý kiến:

Về tố tụng: Từ khi Tòa án cấp phúc thẩm thụ lý vụ án cho đến khi xét xử, Thẩm phán, Hội đồng xét xử, Thư ký Tòa án và đương sự đã thực hiện đầy đủ và đúng quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Về nội dung: Tòa án cấp sơ thẩm chưa thu thập đầy đủ tài liệu, chứng cứ, xét xử không chấp nhận yêu cầu của Người khởi kiện đối với N bị kiện là chưa đủ căn cứ pháp luật. Hồ sơ vụ án thể hiện UBND huyện Đ có thu hồi đất và bồi thường, hỗ trợ cho bà Lê Thị B nên việc không thực hiện thủ tục thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ đối với ông T là không công bằng. Do đó, có cơ sở chấp nhận một phần kháng cáo của Người khởi kiện, đề nghị hủy Bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ vào các tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa và kết quả tranh tụng tại phiên tòa, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Đơn kháng cáo của người khởi kiện là ông Nguyễn Văn T làm trong hạn luật định, đủ điều kiện để thụ lý, giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

Phiên tòa được triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai, người bị kiện và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện đều vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan, nên theo quy định tại Điều 225 Luật Tố tụng hành chính, Tòa án xét xử vắng mặt những người này.

Theo quy định tại Điều 2 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, thì “*để xác định đúng người bị kiện khi nào là cá nhân, khi nào là cơ quan, tổ chức thì phải căn cứ vào quy định của pháp luật về thẩm quyền giải quyết vụ việc đó*”. Theo khoản 2 Điều 66 và điểm a khoản 3 Điều 69 Luật Đất đai năm 2013, thì việc bồi thường do thu hồi đất của cá nhân thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện chứ không thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp huyện. Do đó, mặc dù ông Nguyễn Văn T khởi kiện Chủ tịch UBND huyện Đ yêu cầu ban hành quyết định bồi thường, hỗ trợ do thu hồi đất, nhưng Tòa án cấp sơ thẩm phải xác định người bị kiện là UBND huyện Đ mới đúng. Tuy nhiên, sai sót này không làm thay đổi bản chất của vụ án. Mặt khác, UBND huyện Đ cũng đã được xác định tư cách tham gia tố tụng là người bị kiện trong vụ án nên sai sót này không phải là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng mà chỉ cần sửa Bản án sơ thẩm về phần xác định người bị kiện cũng đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các bên đương sự.

[2] Xét kháng cáo của ông Nguyễn Văn T, thấy rằng: Theo Báo cáo số 52/BC-UBND ngày 09/9/2022 của UBND xã A, Báo cáo số 01/BC-TXMKCN ngày 10/10/2022 của Tổ Xác minh khiếu nại 746 (thành lập theo Quyết định số 746/QĐ-UBND ngày 28/7/2022 của Chủ tịch UBND huyện Đ) và các tài liệu có trong hồ sơ vụ án, thì vào khoảng năm 1977 - 1980, Nhà nước có chủ trương đắp con đê ngăn mặn bằng đất đen, chân đê 10 mét, mặt đê hoàn thiện là 6 mét; năm 2004, Nhà nước cho cơ giới bồi đắp con đê đất đen thành tuyến lộ đất đen mặt lộ rộng 6,5 mét;

năm 2008, Nhà nước đầu tư lộ nhựa rộng 1,5 mét trên nền lộ đất đen rộng 6,5 mét; năm 2017, thực hiện dự án xây dựng đường từ Đình thần N đến UBND xã A trong phạm vi lộ đất đen rộng 6,5 mét thì có nhiều hộ dân, trong đó có ông T yêu cầu UBND huyện Đ phải ban hành quyết định thu hồi đất và quyết định bồi thường, hỗ trợ do thu hồi đất.

[3] Con đê đất đen có một đoạn nằm trên phần đất của ông T (được cấp GCNQSD đất năm 2003), nhưng con đê này được hình thành từ những năm 1977 – 1980, trước ngày ban hành Luật Đất đai năm 1987 và trước thời điểm ông T được cấp GCNQSD đất. Khi thành lập bản đồ địa chính chính quy năm 2006 thì con đê (lộ) đất đen đã được xác lập là đường đất do Nhà nước quản lý.

[4] Dự án xây dựng đường từ Đình thần N đến UBND xã A nằm hoàn toàn trong phạm vi con lộ đất đen nêu trên, không ảnh hưởng đến phần đất của ông T đang quản lý, sử dụng. Do đó, UBND huyện Đ không ban hành quyết định thu hồi đất đối với ông T và không ban hành quyết định bồi thường, hỗ trợ do thu hồi đất là có căn cứ.

[5] Ông T cho rằng, UBND huyện Đ không có quyết định thu hồi đất và bồi thường về đất cho ông nhưng lại ban hành quyết định thu hồi đất của hộ bà Lê Thị B với diện tích đất thu hồi là 12.240m² và chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ cho bà B với tổng số tiền là 143.926.000 đồng là không thỏa đáng. Tuy nhiên, trường hợp thu hồi và bồi thường cho bà B không liên quan đến yêu cầu khởi kiện của ông T trong vụ án này.

[6] Ông T kháng cáo nhưng không đưa ra được chứng cứ chứng minh cho yêu cầu kháng cáo của ông nên không có cơ sở để chấp nhận, nhưng do Bản án sơ thẩm xác định chưa đúng người bị kiện, nên sửa Bản án sơ thẩm về nội dung này.

[7] Các quyết định khác của Bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

[8] Ý kiến của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa phù hợp với nhận định trên nên chấp nhận.

[9] Về án phí phúc thẩm: Do sửa Bản án sơ thẩm nên Người khởi kiện không phải chịu án phí phúc thẩm.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 2 Điều 241 của Luật Tổ tụng hành chính,

Không chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện là ông Nguyễn Văn T. Sửa Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2024/HC-ST ngày 23 tháng 4 năm 2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu về tư cách Người bị kiện (cụ thể: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Bạc Liêu không phải là người bị kiện).

Áp dụng Điều 34 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án,

1. Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T đối với Ủy ban nhân dân huyện Đ về việc yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện Đ ban hành quyết định thu hồi đất và ban hành quyết định bồi thường, hỗ trợ do thu hồi đất khi thực hiện dự án xây dựng tuyến đường từ Đình thần N đến trụ sở Ủy ban nhân dân xã A, huyện Đ.

2. Các quyết định khác của Bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

3. Về án phí phúc thẩm: Ông Nguyễn Văn T không phải nộp án phí hành chính phúc thẩm. H1 lại cho ông T 300.000 (ba trăm ngàn) đồng tạm ứng án phí đã nộp theo Biên lai số 0000292 ngày 16/5/2024 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Bạc Liêu.

Bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án./.

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND cấp cao tại TP. Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Bạc Liêu;
- VKSND tỉnh Bạc Liêu;
- Cục THADS tỉnh Bạc Liêu;
- Các đương sự;
- Lưu VP; HSVA; NTK.

**TM. HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM
THẨM PHÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**

Trần Ngọc Tuấn