

TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO
HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN

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

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 14/2019/HC-GĐT
Ngày 12 tháng 7 năm 2019
V/v khiếu kiện Quyết định hành chính
về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực
bồi thường giải phóng mặt bằng

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

Thành phần Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Bà Đào Thị Xuân Lan;

Các thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;
 - Ông Đặng Xuân Đào;
 - Ông Tống Anh Hào;
 - Ông Trần Văn Cò.

Thư ký Tòa án ghi biên bản phiên tòa: Ông Nguyễn Tiến Đông, Thẩm tra viên Tòa án nhân dân tối cao.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao: Ông Phương Hữu Oanh, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 12 tháng 7 năm 2019, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao đã mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án hành chính về “*Khiếu kiện quyết định hành chính về giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực bồi thường giải phóng mặt bằng*” giữa các đương sự:

1. *Người khởi kiện:* Ông Dương Bình N, sinh năm 1953; cư trú tại: số 89 A, phường B, thành phố S, tỉnh Sóc Trăng.

2. *Người bị kiện:* CT UBND tỉnh Sóc Trăng; địa chỉ: Số 01 C, phường D, thành phố S, tỉnh Sóc Trăng.

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông Nguyễn Hoàng D, Phó Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sóc Trăng.

3. *Người có quyền, nghĩa vụ liên quan:*

- Bà Sơn Thị N1;

- Bà Thị S; đại diện theo ủy quyền của bà S là bà Sơn Thị N.
Cùng cư trú tại: Ấp E, xã F, huyện M, tỉnh Sóc Trăng.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Năm 2006, thực hiện dự án nâng cấp mở rộng Quốc lộ 1A, Hội đồng đền bù giải phóng mặt bằng huyện M tiến hành đo đạc, kiểm đếm phần đất nằm trong phạm vi lộ giới thì phát sinh tranh chấp giữa ông Dương Bình N với bà Thị S về khoản tiền bồi thường giải phóng mặt bằng đối với diện tích 262,3m² đất tại ấp E, xã F, huyện M, tỉnh Sóc Trăng.

Ngày 11/01/2006, CT UBND huyện M ban hành Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH giải quyết tranh chấp tiền đền bù giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A giữa ông N và bà S với nội dung: Công nhận diện tích 262,3m² đất nằm trong phạm vi giải tỏa lộ giới Quốc lộ 1A, tọa lạc tại ấp E, xã F, huyện M là đất gốc của gia đình ông Dương Bình N, bác đơn xin nhận tiền đền bù giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A của bà Thị S. Bà Thị S khiếu nại quyết định của CT UBND huyện M.

Ngày 07/4/2006, CT UBND huyện M ban hành Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH giải quyết đơn khiếu nại của bà Thị S với nội dung: Công nhận Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH, ngày 11/01/2006 của CT UBND huyện M. Bác đơn khiếu nại bà Sơn Thị N (con bà Thị S).

Ngày 30/7/2007, CT UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 225/QĐKN hủy Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH ngày 07/4/2006 của CT UBND huyện M; công nhận diện tích 262m² đất nằm trong phạm vi giải tỏa Quốc lộ 1A, tọa lạc tại ấp E, xã F, huyện M là đất gốc của bà S, bà S được nhận tiền đền bù mặt bằng Quốc lộ 1A trên diện tích đất này.

Ngày 25/3/2013, CT UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 12/QĐKN-CTUBND thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 225/QĐKN-CTUBND ngày 30/7/2007 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng để giải quyết lại theo quy định của pháp luật.

Bà Thị S không đồng ý với quyết định giải quyết của CT UBND huyện M nên tiếp tục khiếu nại.

Ngày 25/3/2013, CT UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Thị S với nội dung:

“1. Công nhận nội dung khiếu nại xin nhận tiền bồi thường giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A trên diện tích 262,3m² của bà Thị S là có căn cứ, phù hợp quy định của pháp luật;

2. CT UBND huyện M có trách nhiệm ban hành văn bản thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH, ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH ngày 07/4/2006 của CT UBND huyện M về việc giải quyết khiếu nại của bà Thị S; đồng thời ban hành quyết định giải quyết lại vụ khiếu nại của bà Thị S theo thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật’.

Ngày 06/5/2013, CT UBND huyện M ban hành Quyết định số 1567/QĐ-UBND về việc thu hồi, hủy Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH ngày 07/4/2006 của CT UBND huyện M để giải quyết lại.

Ngày 18/10/2013, ông N có đơn khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng, yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng, bồi thường thiệt hại chi phí đi lại và tiền mất công ăn việc làm. Tại phiên tòa phúc thẩm, ông N rút yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại nêu trên.

Ông Dương Bình N trình bày: Nguồn gốc diện tích 44.360m² đất là đất gốc của cụ Ngô Thị Kim S1 (mẹ của ông) theo tờ chứng chỉ bất động sản cấp ngày 24/01/1973. Năm 1971, cụ S truất hữu hết ruộng đất, còn giữ lại 02 lô đất thì gia đình ông Sơn S2 (chồng của bà Thị S), Sơn X, Sơn S cùng con cháu và dân địa phương đến chiếm đất. Năm 1990, Nhà nước có chủ trương trả lại đất gốc, gia đình ông làm đơn đòi lại đất gốc vì trên đất có chôn cất ông bà, cha mẹ và cậu của ông. Ngày 21/6/1995, Ban giải quyết ruộng đất huyện M buộc gia đình ông Sơn S2 trả lại diện tích 3.000m² đất có mồ mả cho gia đình ông. Năm 1997, cụ S1 đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất này. Năm 2001, ông Sơn Săn H (con ông Sơn S2) chuyển nhượng đất cho bà Lâm Thị V có lán sang lộ giới 6m, ông làm đơn khiếu nại, thanh tra huyện đo lại đất thì diện tích tăng lên là 3.739m² theo bản vẽ ngày 04/8/2003, diện tích có tăng nhưng không lán sang hai bên nên chấm dứt tranh chấp. Ngày 31/10/2005, ông đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất này. Năm 2002, ban giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A đến đo đạc và năm 2003, ông được bồi thường diện tích 262,3m² đất với số tiền 26.540.000đ. Ngày 17/6/2005, Ủy ban nhân dân xã có giấy thông báo nhận tiền, thì bà Thị S và bà Sơn Thị N1 đến tranh chấp. Nay ông yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND và yêu cầu bồi thường thiệt hại.

CT UBND tỉnh Sóc Trăng trình bày: Ngày 30/7/2007, CT UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 225/QĐKN-CTUBND hủy Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH về việc giải quyết khiếu nại của bà Thị S và Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH ngày 11/01/2006 của CT UBND huyện M; công nhận diện tích 262m² tọa lạc tại ấp E, xã F, huyện M, nằm trong phạm vi giải tỏa Quốc lộ 1A là đất gốc của bà S, bà S được nhận tiền đền bù mặt bằng Quốc lộ 1A trên

diện tích đất này. Ông N không đồng ý với quyết định này nên khởi kiện tại Tòa án. Nhận thấy Quyết định số 225/QĐKN-CTUBND ban hành không đúng với quy định tại điểm g khoản 2 Điều 45 của Luật khiếu nại, tổ cáo nên CT UBND tỉnh Sóc Trăng đã ban hành Quyết định số 12/QĐKN-CTUBND để thu hồi Quyết định số 225/QĐKN-CTUBND; đồng thời ban hành Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND với nội dung: Công nhận nội dung khiếu nại của bà Thị S là có căn cứ; CT UBND huyện M có trách nhiệm ban hành văn bản thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH, ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH ngày 07/4/2006 của CT UBND huyện M; đồng thời ban hành quyết định giải quyết lại vụ khiếu nại của bà Thị S theo thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật. Như vậy, Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND chưa quyết định cho ai được nhận tiền bồi thường giải phóng mặt bằng, đến nay CT UBND huyện M vẫn chưa có kết quả giải quyết cuối cùng công nhận ai là người được nhận tiền đền bù giải phóng mặt bằng nên Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND không xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông N. Do vậy, CT UBND tỉnh Sóc Trăng vẫn giữ nguyên Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND và không đồng ý bồi thường thiệt hại cho ông N.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là bà Thị S và bà Sơn Thị N1 (đồng thời là người đại diện theo ủy quyền của bà S) trình bày: Ông N cho rằng phần đất cấp Quốc lộ 1A là đất gốc của cụ Ngô Thị Kim S1 để lại là không đúng. Nguồn gốc đất nêu trên là của cụ Ngô Y (Xã y) giao cho bà canh tác từ năm 1945 và thu tô đến năm 1970 thì bà được cấp Chứng thư cấp quyền sở hữu bởi luật người cày có ruộng của chính quyền chế độ Sài Gòn. Gia đình bà tiếp tục canh tác đến sau tiếp thu (1975). Năm 1995, bà được UBND huyện M cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sau đó, cụ Q có đơn xin đất của cụ Ngô Y do có mồ mả thân nhân của cụ S1 chôn trên đất nên UBND xã, Đoàn giải quyết ruộng đất huyện M động viên gia đình bà cho lại cụ Q 3.000m² đất xung quanh mồ mả và gia đình bà đồng ý. Cụ S1, ông N đã có đủ diện tích trên. Năm 2002, khi giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A thì ông N lại tranh chấp đòi lãnh tiền đền bù giải phóng mặt bằng đối với diện tích 262m² đất. Phần đất này là đất gốc của bà, không nằm trong diện tích 3.000m² đất mà bà đã cho gia đình ông N. Nay bà đề nghị Tòa án xét xử khách quan, đúng pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2014/HC-ST ngày 19/02/2014, Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng quyết định:

“Bác đơn khởi kiện của ông Dương Bình N về việc yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Thị S cư ngụ tại ấp E, xã F, huyện M, tỉnh Sóc Trăng.

Không chấp nhận yêu cầu của ông Dương Bình N về việc yêu cầu Tòa án buộc UBND tỉnh Sóc Trăng bồi thường thiệt hại về chi phí đi lại với số tiền 8.000.000đ và tiền mất công ăn việc làm với số tiền 144.000.000đ”.

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

Ngày 01/3/2014, ông Dương Bình N có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm số 01/2014/HC-ST ngày 19/2/2014 Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014, Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

“Không chấp nhận kháng cáo của ông Dương Bình N, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

Xử: Bác đơn khởi kiện của ông Dương Bình N về việc yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/03/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng.

Đình chỉ yêu cầu kháng cáo của ông N về việc yêu cầu CT UBND tỉnh Sóc Trăng đòi bồi thường thiệt hại 8.000.000 đồng chi phí đi lại và 144.000.000 đồng tiền mất công ăn việc làm”.

Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 19/10/2014, ông Dương Bình N có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Ngày 21/5/2019, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có Quyết định số 19/2019/KN-HC kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Ngày 25/3/2013, CT UBND tỉnh Sóc Trăng ban hành Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Thị S có nội dung: *“1. Công nhận nội dung khiếu nại xin nhận tiền bồi thường giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A trên diện tích 262,3m² của bà Thị S là có căn cứ, phù hợp quy định của pháp luật; 2. CT UBND huyện M có trách nhiệm ban hành văn bản thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH, ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH ngày 07/4/2006 của CT UBND huyện M về việc giải quyết khiếu nại của bà Thị S; đồng thời ban hành quyết định giải quyết lại vụ khiếu nại*

của bà Thị S theo thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật”. Tại khoản 1 Điều 2 của Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND nêu trên cũng đã quyết định: “*Trường hợp bà Thị S, ông Dương Bình N không đồng ý với quyết định thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tổ tụng hành chính*”. Đây là quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, có nội dung mới, là căn cứ làm phát sinh, thay đổi quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại. Do đó, Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng là đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính.

[2] Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng không ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông N, sau khi có Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND, CT UBND huyện M ban hành Quyết định số 1567/QĐ-UBND ngày 06/5/2013 thu hồi, hủy Quyết định số 14/QĐKN-CTUBH ngày 11/01/2006 và Quyết định số 146/QĐKN-CTUBH ngày 07/4/2006 của CT UBND huyện M cũng chưa giải quyết lại việc tranh chấp tiền đền bù giải phóng mặt bằng Quốc lộ 1A giữa ông N và bà S. Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng không trực tiếp xâm phạm đến quyền và lợi ích của ông N, vì chưa giải quyết lại nên ông N không có căn cứ để khiếu nại. Trên cơ sở đó, Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm bác yêu cầu khởi kiện, bác kháng cáo của ông N.

[3] Nhận định và quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm là không đúng vì Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND là quyết định hành chính có nội dung mới, trực tiếp ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông N. Quyết định này là đối tượng khởi kiện trong vụ án hành chính. Khi ông N khởi kiện, Tòa án phải xem xét, giải quyết.

[4] Kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là hoàn toàn có căn cứ. Tuy nhiên, vì Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm chưa làm rõ nguồn gốc diện tích 262,3m² đất tại ấp E, xã F, huyện M, tỉnh Sóc Trăng là của gia đình ông Dương Bình N hay của gia đình bà Thị S, để có cơ sở đánh giá tính hợp pháp của Quyết định số 13/QĐKN-CTUBND ngày 25/3/2013 của CT UBND tỉnh Sóc Trăng nên cần phải hủy cả Bản án hành chính sơ thẩm và Bản án hành chính phúc thẩm để giải quyết lại từ cấp sơ thẩm.

[5] Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao chấp nhận kháng nghị của Chánh án tòa án nhân dân tối cao, nhưng cần hủy cả Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2014/HC-ST ngày 19/02/2014 của Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng để giải quyết lại vụ án từ cấp sơ thẩm.

[6] Bồi các lễ trên, căn cứ khoản 2 Điều 266, khoản 3 Điều 272 và khoản 2 Điều 274 Luật tổ tụng hành chính 2015;

QUYẾT ĐỊNH:

1. Chấp nhận Kháng nghị số 19/2019/KN-HC ngày 21/5/2019 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 120/2014/HCPT ngày 28/8/2014 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2014/HC-ST ngày 19/02/2014 của Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng xét xử lại theo đúng quy định của pháp luật.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- TAND cấp cao tại Tp Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Sóc Trăng (kèm HSVA);
- Cục THADS tỉnh Sóc Trăng;
- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Sóc Trăng;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: HS, Vụ GDKT III (2), VT, Ths.

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

Đào Thị Xuân Lan