

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 06/2020/HC-GĐT
Ngày 17-4-2020
V/v Khiếu kiện quyết định giải quyết
khiếu nại của Chủ tịch UBND huyện Đ.

**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:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông **Phạm Việt Cường**.

Các thành viên Hội đồng giám đốc thẩm: Ông **Trương Minh Tuấn**.

Ông **Vũ Thanh Liêm**.

- Thư ký phiên tòa: Bà **Nguyễn Thị Minh Phương** - Thư ký Tòa án.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng tham gia phiên tòa:
Ông **Nguyễn Xuân Thanh** - Kiểm sát viên.

Ngày 17 tháng 4 năm 2020, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án hành chính về “Khiếu kiện Quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ”, giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: Ông **Phan Thanh L**, sinh năm 1954; địa chỉ cư trú: Thôn K, xã P, huyện Đ, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông **Phan Thanh L1**, sinh năm 1981; địa chỉ cư trú: Thôn K, xã P, huyện Đ, tỉnh Quảng Ngãi.

- Người bị kiện: **Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ**, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông **Lê Thanh T** - Chức vụ: Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Quảng Ngãi.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

- Người khởi kiện ông Phan Thanh L trình bày:

Năm 1990, ông Phan Thanh L nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất (nay là thửa số 382, tờ bản đồ số 5, diện tích 229 m², xã P, huyện Đ), trên đất có nhà tranh vách đất của ông Lê Trung T, diện tích đất này nằm liền kề với thửa đất mà ông L đang sử dụng. Đất có nguồn gốc là do ông Lê Trung T khai hoang từ đồn bót Ngụ,

tháo gỡ bom mìn, hàng rào kẽm gai, làm nhà ở và sử dụng liên tục từ năm 1975 đến năm 1990, thì chuyển nhượng lại cho ông.

Ông Lê Trung T đã sử dụng đất từ năm 1975 (trước thời điểm Nhà nước cấm mốc lộ giới hành lang bảo vệ đường bộ vào ngày 21-7-2003) nên không có việc ông T lấn chiếm hành lang bảo vệ đường bộ. Khi Nhà nước thực hiện Dự án nâng cấp Quốc lộ 1A, diện tích đất mà ông đã nhận chuyển nhượng nằm trong diện giải phóng mặt bằng để mở rộng Quốc lộ. Để có căn cứ yêu cầu bồi thường theo quy định của pháp luật, ông (L) có đơn yêu cầu Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) xã P xác nhận nguồn gốc, quá trình sử dụng đất nhưng UBND xã P không xác nhận. Ông (L) có đơn khiếu nại, thì ngày 12-6-2015, Chủ tịch UBND xã P ban hành Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 90/QĐ-UBND không chấp nhận yêu cầu xác nhận nguồn gốc đất của ông. Ông (L) tiếp tục khiếu nại, thì ngày 02-02-2016, Chủ tịch UBND huyện Đ ban hành Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND giữ nguyên quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND xã P.

Ông Phan Thanh L cho rằng, trong các lần xác minh của UBND huyện Đ, thì 05 người gần thửa đất gồm: Ông Lê B, ông Lê Trung L, bà Huỳnh Thị T, ông Trần L và ông Lê Trung T đều cho rằng diện tích đất này là đất khai hoang, nhưng các cấp chính quyền kết luận là đất lấn chiếm. Ngoài ra, trong phiên đối thoại tại UBND huyện Đ, ông Phó Chủ tịch huyện đã kết luận là đất khai hoang, nhưng khi ban hành Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016, Chủ tịch UBND huyện Đ lại kết luận là đất chiếm dụng và lấn chiếm. Như vậy, việc Chủ tịch UBND huyện Đ đã tự ý thay đổi nguồn gốc đất và xác định ông (L) lấn chiếm 893 m² tại thửa đất số 137, tờ bản đồ số 22, xã P là không có cơ sở. Do đó, ông (L) yêu cầu Tòa án hủy Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch UBND huyện Đ; buộc UBND huyện Đ phải ban hành quyết định thu hồi đất và kiểm kê áp giá bồi thường toàn bộ diện tích đất và tài sản trên đất tại thửa đất số 137, tờ bản đồ số 22, xã P, do UBND huyện Đ cấp năm 1987 và thửa đất số 382, tờ bản đồ số 5, mà ông nhận chuyển nhượng từ ông Lê Trung T.

- Người bị kiện trình bày:

Sau khi nhận đơn khiếu nại của ông Phan Thanh L, UBND huyện Đ đã tiến hành các thủ tục thẩm tra, xác minh nội dung khiếu nại, tiến hành đối thoại và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Do đó, Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch UBND huyện Đ được ban hành đúng trình tự, thủ tục, xác định đúng nội dung giải quyết theo quy định của pháp luật.

Thửa đất 382, tờ bản đồ số 5 mà ông Phan Thanh L khiếu nại không có tên trong bản đồ địa chính xã P, mà là một phần diện tích thuộc thửa đất số 137, tờ bản đồ số 22, xã P. Ông Phan Thanh L cho rằng đã mua thửa đất này của ông Lê Trung T, nhưng qua xác minh ông Lê Trung T xác định không bán đất mà chỉ bán một cái chòi 05 m², một bụi tre và cây bạch đàn với giá 1.000.000 đồng; ông Lê Trung T khẳng định diện đất này ông không khai hoang, mà chỉ khai phá đất nằm gần đường Quốc lộ và ông chỉ sử dụng một phần mép đường, mái đường Quốc lộ 1A để làm chòi tạm bán bánh, kẹo và rượu. Qua xác minh tại UBND xã P thì cái chòi, bụi tre và một số cây khác của ông Lê Trung T nằm trên mái đường Quốc lộ 1A (phía sau là đất ruộng do

UBND xã quản lý), sau đó ông Phan Thanh L đã tự ý đồ đất lấn chiếm, nên mới có diện tích như hiện nay.

Theo Nghị định số 203/NĐ-CP ngày 21-12-1982 của Chính phủ quy định về Điều lệ bảo vệ đường bộ (có trước thời điểm giao dịch mua bán đất giữa ông Lê Trung T và ông Phan Thanh L), thì việc ông L cho rằng ông T đã sử dụng đất từ năm 1975, nhưng ông T sử dụng đất không hợp pháp mà đất này do ông chiếm dụng sử dụng mái đường, lề đường Quốc lộ 1A. Giấy bán đất giữa ông Lê Trung T và ông Phan Thanh L đề ngày 15-9-1990 là không hợp pháp, giấy này có chữ ký của ông Lê Trung T là do ông Phan Thanh L tự viết và đưa cho ông Lê Trung T ký và đến ngày 14-4-2009, Chủ tịch UBND xã Phổ Văn mới ký xác nhận chữ ký của những người làm chứng, không xác nhận nội dung mua bán; đồng thời, đất mua bán không phù hợp quy hoạch, nên không đủ điều kiện để Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất. Do đó, ông Phan Thanh L không đủ điều kiện để được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất để giải phóng mặt bằng. Vì vậy, Chủ tịch UBND huyện Đ không đồng ý yêu cầu khởi kiện của ông Phan Thanh L.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2016/HCST ngày 27-9-2016, Tòa án nhân dân huyện Đ, tỉnh Quảng Ngãi: Căn cứ Điều 193 của Luật Tổ tụng hành chính:

Bác đơn khởi kiện của ông Phan Thanh L về yêu cầu hủy Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ.

Ngoài ra, bản án còn quyết định miễn tiền án phí sơ thẩm và thông báo quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

- Ngày 10-10-2016. ông Phan Thanh L kháng cáo, yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm hủy quyết định số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ và yêu cầu bồi thường diện tích 296 m² đất bị thu hồi.

- Tại Kháng nghị phúc thẩm số 783/KNPT-HC ngày 10-10-2016, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân huyện Đ đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi xét xử phúc thẩm, theo hướng hủy bản án sơ thẩm, với lý do: Tòa án cấp sơ thẩm chưa thu thập đầy đủ tài liệu, chứng cứ, vi phạm thủ tục tố tụng; Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 90/QĐ-UBND ngày 12-6-2015 của Chủ tịch UBND xã P áp dụng Luật Đất đai năm 2003 để giải quyết đơn khiếu nại ngày 03-11-2014 của ông Phan Thanh L, nhưng tại thời điểm giải quyết khiếu nại thì Luật Đất đai năm 2003 đã hết hiệu lực và thay thế bằng Luật Đất đai năm 2013. Do đó, quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch UBND huyện Đ có nội dung giữ nguyên Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 90/QĐ-UBND ngày 12-6-2015 của Chủ tịch UBND xã P là chưa đúng.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 03/2017/HC-PT ngày 16-01-2017, Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi quyết định:

- Đình chỉ xét xử phần rút yêu cầu kháng cáo của ông Phan Thanh L.

- Chấp nhận Kháng nghị phúc thẩm số 783/KNPT-VKS-HC ngày 10-10-2016 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân huyện Đ; chấp nhận một phần yêu cầu kháng cáo của ông Phan Thanh L.

Sửa bản án sơ thẩm, xử: Hủy quyết định số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ về việc giải quyết khiếu nại của ông Phan Thanh L.

Ngoài ra, bản án phúc thẩm còn quyết định về án phí hành chính sơ thẩm và án phí hành chính phúc thẩm.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 01/2020/KN-HC ngày 07-01-2020, Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đề nghị Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 03/2017/HCPT ngày 16-01-2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi và Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2016/HC-ST ngày 27-9-2016 của Tòa án nhân dân huyện Đ để xét xử sơ thẩm lại.

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 01/2020/KN-HC ngày 07-01-2020 của Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1]. Về tố tụng:

Tại khoản 10 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định: “*Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là cơ quan tổ chức, cá nhân tuy không khởi kiện, không bị kiện, nhưng việc giải quyết vụ án hành chính có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của họ nên họ tự mình hoặc đương sự khác đề nghị và được Tòa án nhân dân chấp nhận hoặc được Tòa án đưa vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan*”. Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch UBND huyện Đ là quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 và có nội dung giữ nguyên nội dung tại Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 90/QĐ-UBND ngày 12-6-2015 của Chủ tịch UBND xã P, nhưng quá trình giải quyết vụ án, Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm không đưa Chủ tịch UBND xã P vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là vi phạm nghiêm trọng về tố tụng.

Tại điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính quy định: “*Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan Nhà nước hoặc cơ quan có thẩm quyền trong Nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; đồng thời kiến nghị cách thức xử lý đối với quyết định hành chính trái pháp luật đã bị hủy*”. Tòa án cấp phúc thẩm tuyên hủy Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch UBND huyện Đ, nhưng không xem xét Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 90/QĐ-UBND ngày 12-6-2015 của Chủ tịch UBND xã P (là quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan) là thiếu sót, không giải quyết triệt để vụ án.

[2]. Về nội dung:

Ông Phan Thanh L cho rằng, nguồn gốc thửa đất số 382, tờ bản đồ số 05, diện

tích 229 m² tại xã P, huyện Đ, tỉnh Quảng Ngãi mà ông Phan Thanh L khiếu nại có nguồn gốc do ông Lê Trung T khai hoang, tháo dỡ hàng rào kẽm gai và bom mìn từ năm 1975 để dựng lều làm quán bán tạp hóa và trồng cây. Đến năm 1990, ông Lê Trung T chuyển nhượng toàn bộ đất và tài sản trên đất cho ông Phan Thanh L. Theo giấy bán đất đề ngày 15-9-1990 (bút lục số 48) thể hiện: diện tích đất chuyển nhượng là 250 m² (25 m x 10 m) và tài sản trên đất gồm: 01 nhà quán, rau, xoài, ổi... bạch đàn và 01 bụi tre.

Năm 2014, thực hiện Dự án nâng cấp quốc lộ 1A, diện tích đất này nằm trong diện giải phóng mặt bằng, ông Phan Thanh L yêu cầu UBND xã P, huyện Đ xác nhận nguồn gốc đất cho ông để giải quyết bồi thường giải phóng mặt bằng. Tuy nhiên, UBND xã P không xác nhận, mà ban hành Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 90/QĐ-UBND ngày 12-6-2015, có nội dung: *“UBND xã P giữ nguyên việc không xác nhận nguồn gốc sử dụng đất của ông Phan Thanh L mà ông L cho rằng mua của ông Lê Trung T để được bồi thường theo Dự án Quốc lộ 1A”*. Ông Phan Thanh L không đồng ý nên ngày 17-6-2015, có đơn khiếu nại đến UBND huyện Đ.

Ngày 02-02-2016, Chủ tịch UBND huyện Đ ban hành Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND, có nội dung: *“Bác nội dung đơn ngày 17-6-2015 của ông Phan Thanh L khiếu nại việc Chủ tịch UBND xã P không xác nhận nguồn gốc sử dụng đất của thửa đất 382, tờ bản đồ số 5, diện tích 229 m² mà ông cho rằng ông nhận chuyển nhượng của ông Lê Trung T...; Công nhận quyết định số 90/QĐ-UBND ngày 12-6-2015 của UBND xã P về việc giải quyết khiếu nại của ông Phan Thanh L...”*.

Quá trình giải quyết vụ án, ông Phan Thanh L cho rằng ông Lê Trung T sử dụng đất từ năm 1975 (trước thời điểm Nhà nước cấm mọc lộ giới hành lang bảo vệ đường bộ vào ngày 21-7-2003) nên không có việc ông Lê Trung T lấn chiếm hành lang bảo vệ đường bộ; việc mua bán đất giữa ông và ông Lê Trung T là hợp pháp, được những người làm chứng và chính quyền địa phương xác nhận không có tranh chấp; đồng thời, quá trình sử dụng đất, ông đã nộp thuế đầy đủ theo thông báo của Cơ quan thuế. Do đó, Nhà nước phải giải quyết việc bồi thường cho ông khi giải phóng mặt bằng.

Lời khai của ông Phan Thanh L đã phù hợp với Phiếu lấy ý kiến khu dân cư ngày 27-6-2014, có sự tham gia của Chủ tịch UBND xã P và cán bộ địa chính xã (bút lục số 98); phù hợp với các Phiếu xác nhận nguồn gốc đất và phù hợp với lời khai ban đầu ông Lê Trung T tại Tòa án cấp sơ thẩm, cũng như đã phù hợp với “Giấy bán đất” lập ngày 15-9-1990. Tuy nhiên, sau đó, ông Lê Trung T thay đổi lời khai cho rằng ông (T) có lấn chiếm hành lang đường bộ, lấn đất của Nhà nước và chỉ bán tài sản trên đất cho ông Phan Thanh L, nhưng Tòa án cấp sơ thẩm không thẩm tra, xác minh và cho đối chất để làm rõ mâu thuẫn này? không làm rõ tại thời điểm ông Lê Trung T khai phá, chuyển nhượng, thì đất này có diện tích là bao nhiêu? có nằm trên đất hành lang đường bộ không? quá trình sử dụng đất, ông Phan Thanh L có thực hiện nghĩa vụ nộp thuế đối với diện tích đất đang khiếu nại theo các thông báo thuế mà ông Phan Thanh L đã xuất trình không? từ đó mới có căn cứ vững chắc để xác định ông Phan Thanh L có hay không được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định tại Điều 75, Điều 77 và Điều 82 của Luật Đất đai năm 2013.

Tòa án cấp phúc thẩm không phát hiện ra sai lầm của bản án sơ thẩm để khắc phục. Chỉ tập trung xem xét đến hình thức của quyết định giải quyết khiếu nại, việc áp dụng không đúng Luật Đất đai của quyết định giải quyết khiếu nại, từ đó hủy Quyết định về việc giải quyết khiếu nại số 190/QĐ-UBND ngày 02-02-2016 của Chủ tịch UBND huyện Đ, mà không xem xét đến nội dung của quyết định và không xác định hành vi không xác nhận nguồn gốc đất cho ông Phan Thanh L của UBND xã P là đúng hay sai pháp luật là chưa giải quyết đúng nội dung yêu cầu khởi kiện và chưa giải quyết toàn diện vụ án, được quy định tại điểm a khoản 3 Điều 191 của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015: “*a) Tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của quyết định hành chính hoặc việc thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện...*”.

Ngoài ra, phần quyết định của bản án sơ thẩm và bản án phúc thẩm không áp dụng pháp luật về nội dung để quyết định; không áp dụng đúng pháp luật về thẩm quyền của Hội đồng xét xử theo quy định tại Điều 193 và Điều 241 của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

Để giải quyết vụ án đúng quy định của pháp luật, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, cần phải hủy bản án hành chính phúc thẩm và bản án hành chính sơ thẩm để xét xử sơ thẩm lại. Theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, thì Tòa án cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm đối với: Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND cấp huyện và Chủ tịch UBND cấp huyện trên cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án. Do đó, hồ sơ vụ án sẽ được chuyển cho Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi để xét xử sơ thẩm lại theo thủ tục chung.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 3 Điều 272, Điều 274 và Điều 278 của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

- Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 01/2020/KN-HC ngày 07-01-2020 của Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

1. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 03/2017/HCPT ngày 16-01-2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi và Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2016/HC-ST ngày 27-9-2016 của Tòa án nhân dân huyện Đ, về vụ án “Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ”, giữa người khởi kiện là ông Phan Thanh L với người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Đ, tỉnh Quảng Ngãi.

2. Chuyển hồ sơ vụ án hành chính cho Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi để xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

3. 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:

- TAND tỉnh Quảng Ngãi;
(02 bản, kèm hồ sơ vụ án);
- TANDTC - Vụ III;
- VKSNDCC tại Đà Nẵng;
- VKSND tỉnh Quảng Ngãi;
- TAND huyện Đ;
- VKSND huyện Đ;
- Chi cục THA dân sự huyện Đ;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Phòng GĐKT I (03 bản), HCTP, LTHS.

**TM. ỦY BAN THẨM PHÁN
THẨM PHÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA****Phạm Việt Cường**