

TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 52 /2021/HC-GĐT

Ngày 19-11-2021

V/v khiếu kiện quyết định hành chính về
quản lý Nhà nước trong lĩnh vực đất đai

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: Ông Trần Văn Cò;

Các Thẩm phán: - Ông Ngô Tiến Hùng;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Bà Đào Thị Minh Thủy;

- Ông Phạm Quốc Hưng.

- Thư ký phiên tòa: Bà Vũ Thanh Thủy - Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa: Ông Nguyễn Việt Hùng - Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 19 tháng 11 năm 2021, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa xét xử giám đốc thẩm vụ án hành chính “*Khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý Nhà nước trong lĩnh vực đất đai*” giữa các đương sự:

- **Người khởi kiện:** Bà Trần Thị H, sinh năm 1956; cư trú tại ấp TTB, thị trấn HB, huyện HB, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện hợp pháp của người khởi kiện: Ông Trần Minh T, sinh năm 1985; cư trú tại số 2C NHT, phường ĐK, quận M, Thành phố Hồ Chí Minh, là người đại diện theo ủy quyền (Theo Giấy ủy quyền ngày 11/01/2021 của bà Trần Thị H).

- **Người bị kiện:** Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB, tỉnh Bạc Liêu.

Địa chỉ ấp Thị Trấn A, thị trấn A, huyện A, tỉnh L.

Người đại diện hợp pháp của người bị kiện: Ông Mã Thanh P, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB, tỉnh Bạc Liêu là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản ủy quyền số 01/GUQ-UBND ngày 12/5/2020).

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

1. Bà Trương Thị H1, sinh năm 1953;
 2. Ông Huỳnh Thanh T1, sinh năm 1981;
 3. Bà Trần Thị Hằng N, sinh năm 1988;
- Cùng cư trú tại ấp TTB, thị trấn HB, huyện HB, tỉnh Bạc Liêu,

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện, lời khai tại Tòa án, người khởi kiện là bà Trần Thị H trình bày:

Ngày 20/3/1959, cụ Nguyễn Thị C (mẹ của bà Trương Thị H1) nhận chuyển nhượng của ông Tạ Hoài T2 94.200m² đất ruộng thuộc lô 29, tờ bản đồ 06, Bảng khoán điền thổ số 254, tại xã HB, huyện BX (nay là thị trấn HB, huyện HB), tỉnh Bạc Liêu. Năm 1985, sau khi đào kênh làm đường HB đi MD, Ủy ban nhân dân huyện VL (nay là huyện HB) có chủ trương giãn dân dọc theo lộ nên đã lấy đất của gia đình bà H1 giao cho một số hộ dân làm nhà ở; phần đất của gia đình bà H1 được giao cho 09 hộ gia đình, trong đó có gia đình ông Huỳnh Tấn H2 (chồng bà Trần Thị H).

Năm 1995, bà H1 có đơn đòi lại đất. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện VL và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu giải quyết khiếu nại, đều bác đơn của bà H1. Bà H1 tiếp tục khiếu nại đến các cơ quan Trung ương. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thẩm tra, xác minh và có Văn bản số 1611/BTNMT-TTr ngày 10/5/2010 báo cáo, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ (được Phó Thủ tướng TVT đồng ý tại Văn bản số 9542/VPCP-KNTN ngày 31/12/2010 của Văn phòng Chính phủ), với nội dung: “*Không xem xét giải quyết khiếu nại đòi lại quyền sử dụng đất của bà H1 đối với các phần đất gia đình bà đã không trực tiếp sử dụng đến trước thời điểm năm 1985-1986 (khi Nhà nước làm đường, kênh). Phần đất còn lại các hộ đang sử dụng thì Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu bồi thường đất nông nghiệp cho bà H1 theo giá đất Ủy ban nhân dân tỉnh quy định tại thời điểm trả tiền. Phần đất hiện do bà H1 đang sử dụng thì tiếp tục công nhận cho bà H1 sử dụng; trường hợp phải điều chỉnh để thuận lợi cho việc sử dụng đất của các hộ thì xem xét bồi thường phần diện tích thu hồi cho gia đình bà H1*”.

Quá trình triển khai thực ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ tại Văn bản số 9542/VPCP-KNTN ngày 31/12/2010 nêu trên vẫn còn vướng mắc, nên ngày 02/11/2012, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu đã họp và thống nhất “... *Đối với diện tích các hộ đang sử dụng, Ủy ban nhân dân tỉnh chỉ đạo các cơ quan chức năng và Ủy ban nhân dân huyện HB tổ chức làm việc với bà H1 và các hộ liên quan, xây dựng phương án cụ thể đối với từng hộ và ý kiến của bà H1. Trường hợp các bên thống nhất với phương án của tỉnh, thì tổ chức thực hiện, báo cáo kết quả về Bộ Tài nguyên và Môi trường. Trường hợp các bên không thống nhất, Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ có văn bản hướng dẫn thực hiện Văn bản số 1611/BTNMT-TTr ngày 10/5/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường*”.

Thực hiện các nội dung thống nhất tại buổi làm việc với Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 02/11/2012, Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu đã xây dựng Phương án giải quyết đối với khiếu nại của bà H1 là “Giữ cho mỗi hộ được sử dụng diện tích 500m², phần diện tích còn lại các hộ trả lại cho bà H1. Đối với diện tích 500m² đất giữ lại cho 09 hộ (4.500m²) Nhà nước hỗ trợ các hộ trả giá trị đất nông nghiệp xen kẽ khu dân cư cho bà H1 theo giá đất Nhà nước quy định hiện hành; bà H1 có trách nhiệm bồi thường công cải tạo và hoa lợi cho các hộ đối với diện tích đất còn lại”.

Ngày 24/8/2015, Bộ Tài nguyên và Môi trường có Văn bản số 3484/BTNMT-TTr gửi Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết khiếu nại của bà H1, với nội dung: “... Bộ Tài nguyên và Môi trường nhận thấy phương án giải quyết của Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu đối với khiếu nại của bà H1 nêu trên là phù hợp với quy định của pháp luật, đảm bảo được quyền lợi của các bên... Để giải quyết dứt điểm vụ việc khiếu nại của bà H1, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị Thủ tướng Chính phủ thống nhất với phương án giải quyết của Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu nêu trên”.

Ngày 13/10/2015, Văn phòng Chính phủ có Văn bản số 8322/VPCP-VI truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Chính phủ, với nội dung: Đồng ý với kiến nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản số 3484/BTNMT-TTr ngày 24/8/2015; Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu thực hiện kiến nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại văn bản nói trên.

Ngày 17/01/2019, Văn phòng Tỉnh ủy có Thông báo số 208-TB/VPTU thông báo kết quả cuộc họp Ban chỉ đạo giải quyết yêu cầu, khiếu nại của công dân, trong đó có vụ của bà Trương Thị H1, với nội dung: “...Ban chỉ đạo thống nhất thực hiện theo phương án đã có ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường, được Thủ tướng Chính phủ đồng ý. Trong đó lưu ý: Tổ chức vận động, đối thoại với bà H1 và 06 hộ dân để hòa giải, phân tích cho họ thấy để cùng chia sẻ khó khăn với chính quyền trong giải quyết vụ việc, đồng thời đảm bảo hài hòa quyền lợi, trách nhiệm giữa 2 bên và phía chính quyền...”.

Ngày 09/10/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB ban hành Quyết định số 1478/QĐ-UBND về việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa bà Trương Thị H1 với hộ bà H, với nội dung: “1. Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ bà H với diện tích 500m²(ngang 10m, dài 50m), hộ bà H được quyền sử dụng giữ nguyên theo hiện trạng nhà ở. Phần diện tích còn lại là 2.333m², hộ bà H có trách nhiệm trả lại cho bà H1 quản lý, sử dụng. 2. Bà H1 có trách nhiệm trả công cải tạo thành quả lao động đối với diện tích đất còn lại mà bà H giao lại đất cho bà H1 quản lý, sử dụng như sau: Diện tích 2.333m² x 750kg/1.000m² = 1.749,75kg lúa x 6.000đ/kg = 10.498.500đ (Mức trả công cải tạo, bồi đắp áp dụng theo Quyết định số 152/QĐ-UB ngày 13/9/1989 của Ủy ban nhân dân tỉnh MH (cũ) về việc trả hoa lợi ruộng đất khi thực hiện Chỉ thị số 57 của Bộ Chính trị về trang trải đất đai và Công văn số 497/UB ngày 02/5/2002 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu về việc hướng dẫn giải quyết trả hoa lợi ruộng đất trong thời kỳ trang trải đất đai). 3. Đối với phần diện tích 500m² công

nhận quyền sử dụng đất cho hộ bà H, Ủy ban nhân dân huyện HB sẽ lập phương án hỗ trợ cho bà H1 theo quy định của pháp luật”. (Lý do: Thực hiện theo ý kiến của Phó Thủ tướng Chính phủ tại Công văn số 8322/VPCP-V.I của Văn phòng Chính phủ và Thông báo số 208-TB/VPTU ngày 17/01/2019 của Văn phòng Tỉnh ủy).

Ngày 05/11/2019, bà H có Đơn khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB, với lý do: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB ban hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai là không đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 1 Điều 203 Luật đất đai 2013; Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB không thực hiện theo Công văn số 9542/VPCP-KNTN ngày 31/12/2010 của Văn phòng Chính phủ (có nội dung là không xem xét, giải quyết khiếu nại của bà C đối với phần đất gia đình bà đã không trực tiếp sử dụng đến trước thời điểm năm 1985-1986). Mặt khác, việc xác định diện tích 2.833m² là không đúng vì thực tế gia đình bà sử dụng phần đất 2.861m².

Người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB trình bày:

Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB ban hành Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 là có cơ sở và đúng theo chỉ đạo của cấp trên.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là bà Trương Thị H1 trình bày:

Nguồn gốc đất tranh chấp là của mẹ bà để lại cho bà. Năm 1988, khi Nhà nước đào kênh làm lộ MD thì một số cán bộ tự ủi đất để chiếm đất của bà sử dụng và sang bán cho người khác, nhưng không bồi thường cho bà khoản tiền nào. Bà không đồng ý với yêu cầu khởi kiện của bà H.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2020/HC-ST ngày 17/9/2020, Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu quyết định:

Bác yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị H về việc yêu cầu hủy Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB, tỉnh Bạc Liêu.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định án phí và quyền kháng của đương sự.

Ngày 30/9/2020, bà Trần Thị H có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 161/2021/HC-PT ngày 31/3/2021, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

1. Chấp nhận yêu cầu kháng cáo của bà Trần Thị H, sửa Bản án sơ thẩm.

2. Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị H. Hủy Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB, tỉnh Bạc Liêu.

Ngoài ra, Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 20/4/2021, bà Trương Thị H1 có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 14/6/2021, Tỉnh ủy Bạc Liêu có Công văn số 196-CV/TU và ngày 19/6/2021, Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu có Văn bản số 01/KN-TA kiến nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 45/2021/KN-HC ngày 29/9/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 161/2021/HC-PT ngày 31/3/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh theo thủ tục giám đốc thẩm; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2020/HC-ST ngày 17/9/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu.

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.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Nguồn gốc phần đất mà gia đình bà H1 có đơn đòi lại thuộc lô 29, tờ bản đồ 06, Bảng khoán điền thổ số 254, tại xã HB, huyện BX (nay là huyện HB), tỉnh Bạc Liêu là do trước đây gia đình bà Trương Thị H1 nhận chuyển nhượng của ông Tạ Hoài T2 từ năm 1959 và sử dụng ổn định cho đến khi Ủy ban nhân dân huyện VL (nay là huyện HB) thu hồi đất để giao cho các hộ gia đình khác, trong đó có gia đình bà Trần Thị H. Do bà H1 có đơn yêu cầu đòi lại đất nên các cấp chính ở quyền địa phương, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xem xét vụ việc và kiến nghị phương án giải quyết với Thủ tướng Chính phủ. Tại Văn bản số 8322/VPCP-VI ngày 13/10/2015 của Văn phòng Chính phủ về việc truyền đạt ý kiến của Phó Thủ tướng Chính phủ với nội dung: Đồng ý với kiến nghị của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Văn bản số 3484/BTNMT-TTr ngày 24/8/2015, theo hướng: Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất cho 09 hộ (trong đó có gia đình bà H), mỗi hộ bằng 500m² đất; phần diện tích còn lại các hộ trả lại cho gia đình bà H1 sử dụng. Đối với diện tích 500m² đất công nhận cho mỗi hộ, Nhà nước hỗ trợ cho bà H1 bằng giá trị đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư theo giá đất của Tỉnh hiện hành. Bà H1 có trách nhiệm bồi thường công cải tạo và hoa màu cho các hộ đối với phần diện tích đất trả lại cho bà H1 sử dụng.

[2] Ngày 09/10/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB ban hành Quyết định số 1478/QĐ-UBND giải quyết tranh chấp đất đai giữa bà Trương Thị H1 với hộ bà H (nội dung: 1. Công nhận quyền sử dụng đất cho hộ bà H với diện tích 500m² (ngang 10m, dài 50m), hộ bà H được quyền sử dụng giữ nguyên theo hiện trạng nhà ở. Phần diện tích còn lại là 2.333m², hộ bà H có trách nhiệm trả lại cho bà H1 quản lý, sử dụng. 2. Bà H1 có trách nhiệm trả công cải tạo thành quả lao động đối với diện tích đất còn lại mà bà H giao lại đất cho bà H1 quản lý, sử dụng...) là theo đúng phương án đã được Phó Thủ tướng Chính phủ chấp thuận.

[3] Khi bà H khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 nêu trên, Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà H là có cơ sở.

[4] Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: Trong khu đất tranh chấp đã được cấp một trong các loại giấy tờ quy định tại điểm e khoản 1 Điều 100 Luật đất đai năm 2013; các bên tranh chấp không thống nhất được giá trị tài sản trên đất, không thống nhất được về mức bồi hoàn tài sản, công sức chi phí đầu tư vào đất nên được coi là có tranh chấp về tài sản nên tranh chấp này phải do Tòa án giải quyết chứ không thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân. Khu đất gia đình bà H đang ở đã được giải quyết bằng 02 Quyết định đã có hiệu lực pháp luật (Quyết định số 253/QĐ.UB ngày 13/12/1996 của Ủy ban nhân dân huyện VL và Quyết định số 26/QĐ-UBND ngày 17/01/2007 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu); 02 Quyết định này chưa bị hủy bỏ, nhưng Ủy ban nhân dân huyện HB vẫn ban hành Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 tiếp tục giải quyết đối với tranh chấp này là giải quyết lại tranh chấp đã được giải quyết bằng Quyết định của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đã có hiệu lực pháp luật là chồng chéo và không đúng quy định của pháp luật.

[5] Nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm là không đúng, bởi lẽ: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB ban hành Quyết định số 1478/QĐ-UBND giải quyết tranh chấp đất đai giữa bà H1 với bà H là để thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ nhằm giải quyết dứt điểm tranh chấp của các hộ gia đình. Quyết định số 253/QĐ.UB ngày 13/12/1996 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện VL đã bị thu hồi, hủy bỏ bởi Quyết định số 1392/QĐ-UBND ngày 16/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB; Quyết định số 26/QĐ-UBND ngày 17/01/2007 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu đã bị thu hồi, hủy bỏ bởi Quyết định số 426/QĐ-UBND ngày 29/3/2016 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu, nên các Quyết định số 253/QĐ.UB ngày 13/12/1996 và Quyết định số 26/QĐ-UBND ngày 17/01/2007 đã không còn hiệu lực pháp luật.

[6] Tòa án cấp phúc thẩm còn nhận định: Con của bà H là anh Huỳnh Thanh T1 trình bày 02 căn nhà của bà H đều sử dụng để ở thực tế chiều ngang hướng ra mặt tiền gần 12m... nhưng Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 lại công nhận cho bà H chiều ngang chỉ có 10m và còn nêu cụ thể trong Quyết định “giữ nguyên theo hiện trạng nhà ở” là không thể thi hành được, vì giả sử nếu có sự trả đất cho bà C thì phải đập một phần căn nhà của gia đình bà H. Tuy nhiên, tại phiên tòa phúc thẩm, anh T1 không trình bày như nêu trên. Mặt khác, Biên bản xem xét thẩm định tại chỗ ngày 13/7/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu cũng thể hiện trên diện tích 2.833m² đất bà H sử dụng chỉ có xây căn nhà cấp 4 chiều ngang 6m, dài 22m, phía sau có đào ao, xung quanh trồng cây lâu năm, cây tạp. Do đó, Tòa án cấp phúc thẩm đã sửa án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà H, hủy Quyết định số 1478/QĐ-UBND ngày 09/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HB, tỉnh Bạc Liêu là không có cơ sở.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 271, khoản 2 Điều 272, Điều 273 Luật tổ tụng hành chính;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 45/2021/KN-HC ngày 29/9/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 161/2021/HC-PT ngày 31/3/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 161/2021/HC-PT ngày 31/3/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2020/HC-ST ngày 17/9/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (để biết);
- TAND tỉnh Bạc Liêu (để biết);
- UBND tỉnh Bạc Liêu;
- Cục THADS tỉnh Bạc Liêu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VT, Vụ GDKTIII (2 bản), Vụ PC&QLKH, HSVA, THS.

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

Trần Văn Cò