

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: 16/2020/HC-GĐT

Ngày 15/7/2020

V/v Khiếu kiện quyết định hành
chính trong lĩnh vực quản lý 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:**
12 thành viên tham gia xét xử, do ông Nguyễn Văn Du, Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao làm Chủ tọa phiên tòa.

- **Thư ký phiên tòa:** Bà Trần Thị Thu Huyền, Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- **Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao:** Ông Lê Thành Dương, Kiểm sát viên tham gia phiên tòa.

Ngày 15/7/2020, 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 trong lĩnh vực quản lý đất đai*” giữa các đương sự:

1. **Người khởi kiện:** Ông Phạm Khắc H, sinh năm 1953;

Địa chỉ: Số 60, đường T, Khóm 7, Phường 1, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

2. **Người bị kiện:** CT UBND tỉnh Bạc Liêu;

Địa chỉ: Số 05, đường N, Phường 1, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Bà Hồ Tuyết T, Thanh tra viên Thanh tra tỉnh Bạc Liêu (theo Văn bản ủy quyền ngày 24/02/2016 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu).

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

- UBND tỉnh Bạc Liêu.

Địa chỉ: Số 05, đường N, Phường 1, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo ủy quyền của UBND tỉnh Bạc Liêu: Bà Hồ Tuyết T, Thanh tra viên Thanh tra tỉnh Bạc Liêu (theo Văn bản ủy quyền ngày 24/02/2016 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu).

- CT UBND thành phố B.

Địa chỉ: Số 12, đường P, Phường 1, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo ủy quyền của CT UBND thành phố B: Ông Trần Sỹ E, Phó Chánh Thanh tra thành phố B (theo Văn bản ủy quyền số 06/UBND-GUQ ngày 07/3/2016 của CT UBND thành phố B).

- Trường Đại học B.

Địa chỉ: Số 178, đường V, Phường 8, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo ủy quyền của Trường Đại học B: Ông Hồ Văn T1, Trưởng phòng Phòng hành chính - Quản trị Trường Đại học B (theo Văn bản ủy quyền số 140/GUQ-ĐHBL ngày 04/4/2016 của Hiệu trưởng Trường Đại học B).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 09/3/1981, Ủy ban nhân dân tỉnh Minh Hải (nay là tỉnh Bạc Liêu) ban hành Quyết định số 08/QĐ-UB cấp cho Trường Quản lý hợp tác hóa Nông nghiệp trực thuộc Ban cải tạo Nông nghiệp tỉnh Minh Hải một phần đất khu Dân trí cũ, ở sát lộ giao thông với diện tích 46.200 m², trong đó có 02 dãy nhà 30 căn 01 dãy, căn sát lộ cấp với Cảnh sát hình sự, 01 Hội trường, 01 nhà ăn, 01 nhà bếp và một số đất ruộng... để xây dựng vào việc chung.

Ngày 01/6/1982, Ủy ban nhân dân tỉnh Minh Hải ban hành Quyết định số 90/QĐ-UB giao khu vực Trường hợp tác hóa để xây dựng Trường sư phạm tỉnh Minh Hải (nay là trường Đại học B).

Ngày 24/8/1982, Ủy ban nhân dân tỉnh Minh Hải ban hành Quyết định số 139/QĐ-UB chuyển giao toàn bộ diện tích khu vực Trường Quản lý hợp tác hóa Nông nghiệp tỉnh (khu vực công binh) theo vị trí giới hạn, phạm vi, diện tích và kích thước đã ghi tại Quyết định số 08/QĐ-UB ngày 09/3/1981 của Ủy ban nhân dân tỉnh Minh Hải để xây dựng Trường Trung học sư phạm tỉnh Minh Hải.

Ngày 19/3/1985, Ủy ban xây dựng cơ bản tỉnh Minh Hải ban hành Công văn số 03/CV/QH gửi Ban Giám hiệu Trường Trung học sư phạm về việc giao cho Trường Trung học sư phạm có trách nhiệm quản lý toàn bộ khu vực đất Trung tâm DC cũ.

Ngày 30/3/1991, Trường Trung học sư phạm tỉnh Minh Hải ban hành Quyết định số 11/QĐ tạm giao cho ông Phạm Khắc H ô đất số 08, lô số 2, diện tích 650m² thuộc phần đất do Ủy ban nhân dân tỉnh Minh Hải tạm giao cho Trường (khu DC cũ) để làm nhà và sản xuất. Theo Quyết định này, ông H phải nộp lệ phí sử dụng đất theo quy định của Nhà nước (khoảng 193 đồng/m²). Trước mắt mỗi ô đất làm nhà phải đóng 10.000 đồng, mỗi ô đất sản xuất (dưới 1.000 m²) phải đóng 5.000 đồng để Trường hợp đồng với Sở Xây dựng về quy hoạch đất.

Ngày 21/5/1998, CT UBND tỉnh Bạc Liêu ban hành Quyết định số 278/QĐ-UB hợp pháp hóa và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho Trường Trung học sư phạm L với tổng diện tích đất là 20.842,50 m².

Ngày 24/4/2013, CT UBND tỉnh Bạc Liêu ban hành Quyết định số 817/QĐ-UBND về việc thu hồi 7.736,82m² đất của Trường Trung học Sư phạm và giao cho Công ty TNHH xây dựng và dịch vụ TH xây dựng Trường Mầm non TH1.

Ngày 10/7/2013, CT Ủy ban nhân dân thành phố B ban hành Quyết định số 982/QĐ-UBND về việc chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và tái định cư cho hộ ông H bị ảnh hưởng dự án đầu tư xây dựng Trường Mẫu giáo tư thục TH1 (kèm theo Trích lục phương án bồi thường) với tổng số tiền bồi thường, hỗ trợ là 519.436.720 đồng (hỗ trợ công tôn tạo đất và bồi thường, hỗ trợ 80% tài sản trên đất); Về tái định cư: Hộ bị giải tỏa trắng nhà ở nhưng không đủ điều kiện bồi thường về đất ở, hộ có nhu cầu tái định cư được xem xét bán một nền tái định cư.

Không đồng ý với Quyết định số 982/QĐ-UBND ngày 10/7/2013 của CT UBND thành phố B, ông H có đơn khiếu nại đến Ủy ban nhân dân thành phố B.

Ngày 04/12/2013, CT UBND thành phố B ban hành Quyết định số 234/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại của ông H với nội dung: Bác yêu cầu khiếu nại của ông H về việc phải ban hành quyết định thu hồi đất và phải bồi thường giá trị đất bị thu hồi.

Ông H tiếp tục khiếu nại đến Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu.

Ngày 23/3/2015, CT UBND tỉnh Bạc Liêu ban hành Quyết định số 413/QĐ-UBND với nội dung bác khiếu nại của ông H về nội dung phải có quyết định thu hồi đất, bồi thường giá trị về đất; công nhận và giữ nguyên Quyết định số 234/QĐ-UBND ngày 04/12/2013 của CT UBND thành phố B.

Ngày 01/12/2015, ông H khởi kiện tại Tòa án yêu cầu hủy Quyết định số 413/QĐ-UBND ngày 23/3/2015 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu; Yêu cầu thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất theo đúng các quy định của pháp luật.

CT UBND tỉnh Bạc Liêu cho rằng diện tích đất bị thu hồi của hộ ông H có nguồn gốc do Trường Trung học sư phạm tỉnh Minh Hải giao cho ông H. Việc tạm giao đất của Trường là không đúng thẩm quyền. Do đó, UBND thành phố B không bồi thường giá trị đất, nhưng có hỗ trợ công tôn tạo đất với giá 110.000 đồng/m² và hỗ trợ 80% tài sản trên đất là đúng quy định tại khoản 3 Điều 19 Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 29/12/2013 của UBND tỉnh Bạc Liêu.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là CT UBND thành phố B cho rằng việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giải quyết khiếu nại của hộ ông H là đúng quy định của pháp luật.

Trường đại học B có ý kiến: Trường Trung học sư phạm L sáp nhập về Trường cao đẳng sư phạm BL năm 2001, về cơ sở vật chất bao gồm 20.842,5m² đất cùng công trình trên đất. Tháng 11/2006, Trường đại học B được thành lập trên cơ sở sáp nhập Trường cao đẳng sư phạm BL và Trung tâm giáo dục thường xuyên tỉnh Bạc Liêu. Phần đất trong vụ kiện của ông H không liên quan

đến việc quản lý của Trường cao đẳng sư phạm trước đây, cũng như Trường đại học B hiện tại.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 14/2016/HC-ST ngày 26/8/2016, Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu quyết định:

Chấp nhận một phần yêu cầu của ông Phạm Khắc H khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 413/QĐ-UBND ngày 23/3/2015 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu; Quyết định số 234/QĐ-UBND ngày 04/12/2013 của CT UBND thành phố B và Quyết định số 982/QĐ-UBND ngày 10/7/2013 của CT UBND thành phố B.

Hủy một phần các Quyết định số 413/QĐ-UBND ngày 23/3/2015 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu; Quyết định số 234/QĐ-UBND ngày 04/12/2013 của CT UBND thành phố B và Quyết định số 982/QĐ-UBND ngày 10/7/2013 của CT UBND thành phố B đối với phần bồi thường tài sản trên đất bị thu hồi.

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

Ngày 05/9/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu có đơn kháng cáo bản án sơ thẩm, không nhất trí bồi thường 100% tài sản trên đất cho ông H.

Ngày 06/9/2016, ông H có đơn kháng cáo bản án sơ thẩm.

Ngày 08/9/2016, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Bạc Liêu có Kháng nghị số 03/KN-VKS-HC kháng nghị đối với bản án sơ thẩm nêu trên, đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm xét xử theo hướng bác yêu cầu khởi kiện của ông H.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 225/2017/HC-PT ngày 06/9/2017, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Sửa toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm số 14/2016/HC-ST ngày 26/8/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu.

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Phạm Khắc H về việc yêu cầu hủy các Quyết định số 413/QĐ-UBND ngày 23/3/2015 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu; Quyết định số 234/QĐ-UBND ngày 04/12/2013 của CT UBND thành phố B và Quyết định số 982/QĐ-UBND ngày 10/7/2013 của CT UBND thành phố B.

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

Ngày 10/4/2018, ông H có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với bản án phúc thẩm nêu trên.

Ngày 20/4/2020, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 02/QĐ-VKS-HC kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 225/2017/HC-PT ngày 06/9/2017 của Tòa án nhân dân cấp 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 toàn bộ Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên và Bản án hành chính sơ thẩm số 14/2016/HC-ST ngày 26/8/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu; Giao hồ sơ về Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu giải quyết lại theo đúng quy định của pháp luật.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao giữ nguyên quan điểm kháng nghị.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Diện tích đất hộ ông Phạm Khắc H đang quản lý, sử dụng và bị thu hồi để giao cho Công ty TNHH xây dựng, thương mại và du lịch TH xây dựng Trường mầm non TH1 có nguồn gốc là đất Nhà nước đã giao cho Trường Trung học sư phạm tỉnh Minh Hải từ năm 1982. Đến năm 1991, Nhà trường đã giao cho nhiều cán bộ, nhân viên để xây dựng nhà ở và sản xuất; trong đó, có gia đình ông H. Năm 1998, Trường Trung học sư phạm L được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với diện tích 20.842,50 m², không bao gồm diện tích đất ông H đã được giao. Quá trình sử dụng đất, Trường Trung học sư phạm tỉnh Minh Hải, sau này là Trường Trung học sư phạm L và nay là Trường đại học B đều không có tranh chấp về quyền sử dụng đất với hộ ông H. Từ năm 1998 cho đến khi thu hồi đất để thực hiện dự án xây dựng Trường mầm non TH1 (năm 2013) thì Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu chưa thực hiện việc quản lý hay bố trí sử dụng đối với diện tích đất trước đây đã tạm giao cho Trường Trung học sư phạm quản lý mà hộ ông H là người trực tiếp sử dụng ổn định, không tranh chấp từ khi được giao đất (năm 1991). Theo Trích lục phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với hộ ông H (kèm theo Quyết định số 982/QĐ-UBND ngày 10/7/2013 của CT UBND thành phố B) thì ông H đang sử dụng Thửa số 57-3, Tờ bản đồ số 1, diện tích 1.013,20 m² tại Khóm 7, Phường 1, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

[2] Tại Quyết định số 11/QĐ ngày 30/3/1991, Trường Trung học sư phạm tỉnh Minh Hải tạm giao đất làm nhà và sản xuất cho ông H là không đúng thẩm quyền. Tại khoản 1 Điều 46 Nghị định số 84/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết về đất đai quy định như sau: *“Đất được giao không đúng thẩm quyền trước ngày 01/7/2004 nhưng người đang sử dụng đất đã nộp tiền để được sử dụng đất mà chưa được cấp giấy chứng nhận thì việc bồi thường, hỗ trợ về đất được thực hiện theo quy định sau: 1. Trường hợp sử dụng đất trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 thì người đang sử dụng đất được bồi thường, hỗ trợ về đất đối với diện tích và loại đất được giao...”*. Trong quá trình giải quyết vụ án, ông H không xuất trình được chứng cứ để chứng minh việc đã nộp tiền sử dụng đất theo quy định tại Điều II Quyết định số 11/QĐ của Trường trung học sư phạm tỉnh Minh Hải. Trong trường hợp ông H không nộp tiền sử dụng đất, thì ông H không đủ điều kiện để được bồi thường về đất theo quy định tại khoản 1 Điều 46 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 nêu trên.

[3] Tại khoản 1 Điều 44 Nghị định số 84/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định: *“1. Trường hợp thu hồi đối với đất sử dụng trước ngày 15 tháng 10 năm 1993 nhưng không có Giấy chứng nhận hoặc một trong các loại giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật Đất đai và được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận đất đó không có tranh chấp thì việc bồi thường, hỗ trợ về đất*

thực hiện theo quy định sau: a) Trường hợp đất đang sử dụng là đất có nhà ở và không thuộc một trong các trường hợp sử dụng đất quy định tại khoản 4 Điều 14 Nghị định này (các trường hợp do lấn chiếm, vi phạm quy hoạch) thì người đang sử dụng đất được bồi thường đối với diện tích đất thực tế đang sử dụng nhưng diện tích được bồi thường không vượt quá hạn mức giao đất ở theo quy định tại khoản 2 Điều 83 và khoản 5 Điều 84 của Luật Đất đai tại thời điểm có quyết định thu hồi đất. Đối với phần đất vượt quá hạn mức giao đất ở và phần diện tích đất vườn, ao trên cùng thửa đất có nhà ở nhưng không được công nhận là đất ở (nếu có) thì được bồi thường, hỗ trợ về đất theo quy định đối với đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư”.

Như vậy, trong trường hợp ông H không đủ điều kiện bồi thường về đất theo quy định tại Điều 46 Nghị định số 84/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ thì cũng phải xem xét giải quyết bồi thường hỗ trợ cho ông H theo điểm a, khoản 1 Điều 44 của Nghị định này. UBND thành phố B, CT UBND thành phố B và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu không xem xét bồi thường về đất cho ông H là không đúng pháp luật. Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao là có căn cứ.

[4] Đất bị thu hồi của ông H thuộc trường hợp được bồi thường về đất như nêu trên, nên phải căn cứ vào khoản 1 Điều 20 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất để bồi thường 100% giá trị tài sản trên đất cho ông H: “1. Nhà, công trình khác được phép xây dựng trên đất có đủ điều kiện bồi thường theo quy định tại Điều 8 của Nghị định này thì được bồi thường theo quy định tại Điều 19 của Nghị định này”. Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu của ông H về việc áp dụng quy định tại khoản 1 Điều 44 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP nêu trên để xem xét việc bồi thường, hỗ trợ về đất bị thu hồi là không đúng pháp luật. Việc Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận một phần yêu cầu của ông H, hủy một phần các Quyết định số 413/QĐ-UBND ngày 23/3/2015 của CT UBND tỉnh Bạc Liêu; Quyết định số 234/QĐ-UBND ngày 04/12/2013 và Quyết định số 982/QĐ-UBND ngày 10/7/2013 của CT UBND thành phố B để tính lại giá bồi thường tài sản có trên đất bị thu hồi là đúng. Tuy nhiên, Tòa án cấp sơ thẩm lại nhận định rằng: Điều 19 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP nêu trên bị hủy bỏ bởi Điều 41 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư nên điểm b khoản 2 Điều 20 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 không còn giá trị áp dụng là không đúng. Trường hợp này vẫn phải áp dụng quy định tại Điều 20 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP và quy định tại Điều 24 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP nêu trên để bồi thường 100% giá trị tài sản trên đất cho ông H. Tòa án cấp phúc thẩm nhận định ông H không đủ điều kiện để được bồi thường về đất, chỉ được hỗ trợ công tôn tạo đất (110.000 đồng/m²) và 80% giá trị tài sản trên đất như UBND thành phố B đã quyết định phù hợp với quy định tại điểm b, khoản 2 Điều 20 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP, nên đã bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông H là không đúng pháp luật.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 2 Điều 266, khoản 3 Điều 272 và Điều 274 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 02/QĐ-VKS-HC ngày 20/4/2020 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 225/2017/HC-PT ngày 06/9/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy toàn bộ Bản án hành chính phúc thẩm số số 225/2017/HC-PT ngày 06/9/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 14/2016/HC-ST ngày 26/8/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu; Giao hồ sơ cho Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu giải quyết lại theo đúng quy định của pháp luật.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC;
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- TAND cấp cao tại Tp Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Bạc Liêu (kèm hồ sơ vụ án);
- Cục THADS tỉnh Bạc Liêu;
- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Bạc Liêu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VT, Vụ GDKT 3 (2), HSVA, Ths.

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

Nguyễn Văn Du