

Bản án số: 19/2019/HC-PT
Ngày 27-02-2019
V/v: “*Khiếu kiện quyết định
hành chính*”

NHÂN DANH

**NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI ĐÀ NẴNG**

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Bà Lê Thúy Cầu

Các Thẩm phán: Ông Nguyễn Thanh Long
Ông Mai Xuân Thành

- Thư ký phiên tòa: Bà Nguyễn Thị Phương Liên - Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng tham gia phiên tòa: Ông Đinh Văn Chánh - Kiểm sát viên.

Ngày 27 tháng 02 năm 2019, tại Trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử phúc thẩm công khai vụ án Hành chính thụ lý số 40/2018/TLPT-HC ngày 18-12-2018 về “*Khiếu kiện quyết định hành chính*”. Do Bản án hành chính sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 24-9-2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi có kháng cáo của người bị kiện Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 401/2019/QĐ-PT ngày 12-02-2019, giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Ông P, sinh năm 1947.

Địa chỉ: Số 67 đường N, tổ 12, phường T, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông P1; địa chỉ: Số 127/9 đường N, tổ 4, phường Q1, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi, (theo văn bản ủy quyền ngày 26-02-2018).

2. Người bị kiện:

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Địa chỉ trụ sở: Số 48 đường Hùng Vương, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông **Trần Phước Hải**
- Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q, (theo văn bản ủy quyền số 629/QĐ-UBND ngày 13-3-2018).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông **Phạm Văn Thanh** - Phó Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi; địa chỉ trụ sở làm việc: Số 135 đường Trương Quang Trọng, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

- Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Địa chỉ trụ sở: Số 52 đường H, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo pháp luật: Ông **C** - Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: Ông **B** - Phó giám đốc Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Quảng Ngãi.

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

- Bà **D**, sinh năm 1949.

Địa chỉ: Số 67 đường N, tổ 12, phường T, thành phố Quảng Ngãi, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của bà D: Ông **P1**; địa chỉ: Số 127/9 đường N, tổ 4, phường Q1, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi, (theo văn bản ủy quyền ngày 26/02/2018).

- Anh **E**, sinh năm 1979.

Địa chỉ: Số 67 đường N, tổ 12, phường T, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

- Bà **F**, sinh năm 1966.

Địa chỉ: Số 69 đường N, tổ 12, phường T, thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện ngày 15-01-2018, đơn khởi kiện bổ sung ngày 01-02-2018 và ngày 08-3-2018; các lời khai tại Tòa án và tại phiên tòa sơ thẩm, người khởi kiện trình bày:

Diện tích đất tranh chấp hiện nay là 22 m² nằm trong diện tích 50 m²

thuộc thửa đất số 59, tờ bản đồ số 02 tỉnh Quảng Ngãi lập năm 1968; theo bản đồ năm 1985 là thửa đất số 128, tờ bản đồ số 03 và theo bản đồ đo vẽ năm 2000 là thửa đất số 46, tờ bản đồ số 23, diện tích 147,1 m², tọa lạc tại tổ 12, phường T, thành phố Q. Nguồn gốc là do gia đình ông P thuê của 03 nghiệp chủ là M1, M2 và M3, hiện nay ông M2 vẫn còn sống và có đơn xác nhận cho ông P việc thuê đất này. Sau khi thuê đất, ông P có đơn xin làm nhà trên thửa đất này và được Ủy ban nhân dân Cách mạng khu phố TL chứng thực cho phép năm 1975. Sau đó, ông P xây nhà, sử dụng đến năm 1989 thì tháo dỡ sửa lại nhà, lúc này xảy ra tranh chấp với gia đình ông N, bà L về phần diện tích đất ông P đã thuê của các ông M1, M2, M3. Ông N cho rằng 22 m² đất là do ông N nhận chuyển nhượng của ông M4, nhưng ông M4 không phải là nghiệp chủ của thửa đất, không có ủy quyền của 03 nghiệp chủ nói trên, nhưng ông M4 vẫn chuyển nhượng đất cho ông N vào năm 1976. Tại thời điểm này, Nhà nước không cho phép mua bán chuyển nhượng đất nhưng việc chuyển nhượng của ông N vẫn được chính quyền Cách mạng khu phố TL xác nhận. Bên cạnh đó, việc mua bán chuyển nhượng nêu trên ông P không được biết, người nhận chuyển nhượng không nhận đất, không quản lý, đến năm 1989 (sau 14 năm) thì tranh chấp với ông P. Khi xảy ra tranh chấp, ông N không yêu cầu Ủy ban nhân dân phường T giải quyết tranh chấp đất đai để được hòa giải và được hướng dẫn các bên khởi kiện ra Tòa án, ông N đã yêu cầu Ủy ban nhân dân thị xã Q giải quyết, Ủy ban nhân dân thị xã Q khi đó không xem xét, xử lý giải quyết việc tranh chấp đất đai theo quy định của pháp luật, bác việc chuyển nhượng đất của ông N, vì năm 1976 Nhà nước cấm mua bán, chuyển nhượng đất. Ngày 17-9-1991, Ủy ban nhân dân thị xã Q ban hành Thông báo số 38/TB-UB giải quyết công nhận phần đất mua trái pháp luật này giao cho gia đình ông N tạm thời sử dụng, gia đình ông N không được tự ý xây dựng, không được trồng cây lâu năm. Không đồng ý với việc giải quyết của Ủy ban nhân dân thị xã Q, ông P đã khiếu nại liên tục nhiều năm nhưng không được giải quyết.

Ngày 11-01-2018, ông P đến Ủy ban nhân dân thành phố Q yêu cầu được nhận Quyết định cưỡng chế số 9935/QĐ-UBND đề ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q. Ngày 12-01-2018, các cấp chính quyền thành phố Q tổ chức cưỡng chế lấy đất mà ông P đang quản lý sử dụng đến nay 42 năm để giao cho ông N (con gái là bà F). Việc tổ chức và thực hiện cưỡng chế đối với ông P là không đúng thủ tục quy định của pháp luật. Vì trước khi cưỡng chế phải báo trước cho ông P 05 ngày làm việc; ông P không được tổng đạt Quyết định cưỡng chế số 9935 mà đến ngày 11-01-2018 khi ông P yêu cầu được nhận thì Ủy ban nhân dân thành phố Q mới giao; Quyết định cưỡng chế là để thực hiện theo Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Ủy ban nhân

dân thị xã Q và Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Tuy nhiên, việc thực hiện Quyết định cưỡng chế là vi phạm pháp luật, vì theo Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 là giao đất cho gia đình ông N tạm thời sử dụng, gia đình ông N không được tự ý xây dựng, không được trồng cây lâu năm nhưng khi cưỡng chế, chính quyền đã cho phép gia đình ông N đào, xây chôn trụ bê tông kéo lưới, làm khung sắt kiên cố là vi phạm thông báo và quyết định trước đây, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông P.

Đối với Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã xâm phạm đến quyền và lợi ích của ông P, nhưng ông P không được biết, không được nhận, mặc dù ông P đã liên tục khiếu nại nhưng không có quyết định giải quyết.

Ông P yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi và Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q. Tại phiên tòa ông P yêu cầu hủy Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Ủy ban nhân dân thị xã Q.

Tại văn bản trình bày ý kiến ngày 24-5-2018, người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi trình bày:

Vụ việc tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P đã được Ủy ban nhân dân thị xã Q (nay là thành phố Q) giải quyết tại Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991, theo đó đề nghị ông P tháo dỡ lều quán giao phần diện tích đất 22 m² (nay là 22,08 m² theo Biên bản kiểm tra hiện trạng ngày 18-10-2016) cho ông N sử dụng. Không đồng ý với nội dung giải quyết, ông P có đơn gửi đến Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi và được giải quyết lần hai tại Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi, Quyết định này có hiệu lực kể từ ngày ký. Từ năm 1999 đến cuối năm 2006, ông P không phản đối, khiếu nại đối với Quyết định 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995. Đến năm 2007, ông P bắt đầu phát sinh đơn khiếu nại, được Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi có nhiều văn bản trả lời và báo cáo kết quả đến Ủy ban kiểm tra Trung ương Đảng và Văn phòng Trung ương Đảng, khẳng định Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 là đúng chính sách pháp luật và đã có hiệu lực thi hành. Vụ việc khiếu nại của P đã được chấm dứt thụ lý tại Thông báo số 25/TB-UBND ngày 27-01-2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Tại Thông báo số 91/TB-UBND ngày 29-3-2017 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã khẳng định lại việc giải quyết tại Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 là đúng chính sách pháp luật và đã có hiệu lực thi

hành, đến nay chưa thực hiện do ông P không chấp hành.

Ủy ban nhân dân thành phố Q, Ủy ban nhân dân phường T đã nhiều lần tổ chức gặp gỡ, đối thoại vận động, giải thích cho ông P và có nhiều văn bản gửi đến ông P để yêu cầu tháo dỡ tài sản, giao phần đất 22,08 m² cho gia đình ông N quản lý, sử dụng nhưng ông P cương quyết không chấp hành. Ngày 11-4-2017, Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Q phối hợp với Ủy ban nhân dân phường T kiểm tra việc chấp hành thực hiện của ông P đối với Thông báo số 91/TB-UBND ngày 29-3-2017, nhưng ông P vẫn không chấp hành. Ngày 11-9-2016 và ngày 09-10-2016, bà F (con gái ông N) có đơn yêu cầu thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai có hiệu lực pháp luật.

Căn cứ khoản 1 Điều 3, khoản 1 Điều, 4, Điều 5, Điều 7 Quy định kèm theo Quyết định số 14/2016/QĐ-UBND ngày 22-4-2016 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi, Phòng Tài nguyên và Môi trường có Tờ trình số 894/TTr-TNMT ngày 11-10-2017 trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q ban hành quyết định cưỡng chế thi hành Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 và Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991. Ngày 23-11-2017, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q ban hành Quyết định số 9935/QĐ-UBND về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông N (đã chết) với ông P.

Như vậy, việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q ban hành Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 là đúng quy định pháp luật.

Tại văn bản trình bày ý kiến ngày 03-4-2018, người bị kiện Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi trình bày:

Vào ngày 01-8-1975, ông M1 đã viết giấy thỏa thuận tạm cho ông P làm nhà (đơn sơ, lợp tole) trong phạm vi không quá 50 m² thuộc thửa đất số 59 (bản đồ năm 1968), được Ủy ban nhân dân Cách mạng khu phố TL thị thực ngày 13-8-1975, với điều kiện cách lề đường 4 m. Năm 1984, thực hiện kê khai đăng ký đất theo Chỉ thị 299/TTg của Thủ tướng Chính phủ, ông P kê khai đăng ký và được Hội đồng đăng ký ruộng đất phường T cấp Giấy chứng nhận (tạm thời) số 446, thửa đất số 128, diện tích 115 m², tờ bản đồ số 3 (diện tích tăng lên là do ông P lấn về phía Bắc). Ngày 14-6-1986, ông P có đơn xin sửa chữa nhà ở, được Ủy ban nhân dân phường T đồng ý ghi ngày 16-6-1986, kính chuyển Ủy ban nhân dân thị xã Q giải quyết nhưng chưa được Ủy ban nhân dân thị xã Q xem xét.

Việc sử dụng đất của ông N: Năm 1976, ông N (đã chết) có lập thủ tục mua ngôi nhà của bà G, được Ủy ban nhân dân Cách mạng khu phố TL chứng thực cho phép (trên Giấy không ghi diện tích) và mua thêm 36 m² của ông M4,

có kích thước: Bề mặt 4 m đo từ tường nhà ông N đến tiệm sửa xe gắn máy của ông P, bề sâu 9 m đo từ lề đường N đến ranh giới vườn ông D1; giới cận: Đông và Tây cận số hiệu 59 (phần đất còn lại), Bắc cận số hiệu 58, Nam giáp đường N (theo Giấy chuyển nhượng đất nền nhà đề ngày 20-10-1976, được Ủy ban nhân dân Cách mạng khu phố TL chứng thực ngày 20-11-1976). Thực hiện Chỉ thị 299/TTg của Thủ tướng Chính phủ, ông N đã được Hội đồng đăng ký ruộng đất phường T cấp Giấy chứng nhận (tạm thời) số 458 ngày 22-11-1984, chứng nhận kê khai sử dụng thửa đất số 129, diện tích 170 m², thuộc tờ bản đồ số 3, phường T (bản đồ đo theo Chỉ thị 299/TTg).

Năm 1989, ông N phát sinh đơn cho rằng ông P đã lấn chiếm đất của ông để làm quán may. Vụ việc được Ủy ban nhân dân phường T tổ chức hòa giải nhiều lần nhưng không thành, nên chuyển lên Ủy ban nhân dân thị xã Q xem xét, giải quyết. Ủy ban nhân dân thị xã Q đã có Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991, trong đó: Buộc ông P phải tự dỡ dọn lều quán đã làm trái phép trên trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký Thông báo này để giao lại mặt bằng cho ông N tạm thời sử dụng, ông P không chấp hành, tiếp tục có đơn khiếu nại gửi đến lãnh đạo tỉnh và nhiều cơ quan trong tỉnh, Ban quản lý đất đai (nay là Sở Tài nguyên và Môi trường) tỉnh Quảng Ngãi có Báo cáo kiến nghị số 211/BC-KN ngày 06-6-1995. Trên cơ sở đó, ngày 05-7-1995, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quyết định số 842/QĐ-UB về việc xử lý tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P, có nội dung: Chấp nhận ý kiến xử lý việc tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P của Ủy ban nhân dân thị xã Q tại Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991.

Từ năm 1999 đến cuối năm 2005, Ủy ban nhân dân thị xã Q (nay là thành phố Q) đã tổ chức thực hiện Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 nhưng chưa hoàn thành. Trong thời gian này ông P không có ý kiến phản đối gì, tại Biên bản ngày 05-12-2001, ông P có đề nghị: “Vì kinh tế gia đình quá khó khăn thành thử gia đình có phần trễ dỡ dọn, gia đình xin Nhà nước quan tâm”. Đến năm 2006, ông P có đơn đề ngày 15-12-2006 khiếu nại Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 và từ đó về sau ông P có nhiều đơn khiếu nại. Mặc dù, theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 38 Luật đất đai năm 1993, thì Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 đã có hiệu lực thi hành nhưng để tránh oan sai cho công dân, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi cũng nhiều lần có văn bản giao cho các cơ quan kiểm tra, rà soát vụ việc và đã có văn bản trả lời cho ông P cũng như phúc đáp các cơ quan Trung ương. Qua nhiều lần rà soát, kiểm tra và đối thoại với ông P, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đều khẳng định Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 là đúng quy định pháp luật và có hiệu lực thi hành.

Về quyền sử dụng đất của ông P: Ban đầu ông P được các đồng nghiệp chủ là M1, M4, M2 cho làm nhà tạm không quá 50 m², nhưng theo kết quả đo thực tế vào năm 1991 là 181,1 m²; đồng thời, trong quá trình sử dụng đất ông P không cung cấp được chứng cứ về nguồn gốc đất hợp pháp để chứng minh phần diện tích đất tăng lên so với ban đầu. Hơn nữa, sau khi Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995, trong thời gian dài (từ năm 1995 đến năm 2005), ông P không có ý kiến gì, đồng ý với nội dung giải quyết.

Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi một lần nữa khẳng định việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông P và ông N tại Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 là đúng quy định pháp luật và đã có hiệu lực pháp luật thi hành. Nhưng do ông P không chấp hành Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 nên việc chủ tịch UBND thành phố Q ban hành quyết định cưỡng chế là cần thiết.

Theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 38 Luật đất đai năm 1993 thì Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 đã có hiệu lực pháp luật ngay sau khi được ban hành; hơn nữa, theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật khiếu nại tại thời điểm giải quyết (năm 1995) thì các bên đương sự không có quyền khởi kiện, khiếu nại quyết định này. Do vậy Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi không thụ lý nội dung đơn khởi kiện bổ sung ghi ngày 08-3-2018 của ông P về việc yêu cầu hủy Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi; đồng thời, bác đơn của ông P về việc khiếu kiện Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q.

Tại văn bản trình bày ý kiến ngày 01-3-2018 và tại phiên tòa sơ thẩm, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan bà D trình bày:

Bà D thống nhất với ý kiến trình bày của ông P và đồng ý với việc ông P yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q và Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Tại văn bản trình bày ý kiến ngày 01-3-2018 và ngày 01-6-2018, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan anh E trình bày:

Anh E thống nhất với ý kiến trình bày của ông P và đồng ý với việc ông P yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q và Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Tại văn bản trình bày ý kiến ngày 27-02-2018, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan bà F trình bày:

Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông N (đã chết) với ông P để giao 22 m² ông P lấn chiếm trái phép cho gia đình bà F sử dụng là hoàn toàn đúng pháp luật. Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P là quyết định đã có hiệu lực pháp luật phải thi hành. Nguồn gốc đất này là của cha mẹ bà F được chuyển nhượng từ các chủ cũ, đã được chính quyền chứng thực ngày 20-11-1976. Cha bà F đã có Giấy chứng nhận đăng ký quyền sử dụng 22 m² đất này theo Chỉ thị 299/TTg của Thủ tướng Chính phủ và từ trước đến nay (năm 2017) gia đình bà F đều thực hiện đầy đủ việc nộp thuế đất cả diện tích 22 m² cho Nhà nước.

Tại Bản án Hành chính sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 24 tháng 9 năm 2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã quyết định:

Căn cứ vào khoản 9 Điều 3, khoản 1 Điều 30, khoản 3 và khoản 4 Điều 32, điểm a khoản 3 và khoản 5 Điều 116, Điều 157, Điều 158, điểm a khoản 2 Điều 193, Điều 204, Điều 206, Điều 348 và Điều 358 Luật tổ tụng hành chính; khoản 1 Điều 21 Luật đất đai năm 1987; Điều 13 Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991; khoản 3 Điều 3, khoản 1 Điều 15 Nghị định số 30-HĐBT ngày 23-3-1989 của Hội đồng Bộ trưởng; khoản 2 Điều 1, Điều 10, khoản 2 Điều 14 Nghị định số 38-HĐBT ngày 28-01-1992 của Hội đồng Bộ trưởng; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30-12-2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Tuyên xử: Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện ông P. Tuyên hủy: Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Ủy ban nhân dân thị xã Q (nay là thành phố Q), tỉnh Quảng Ngãi về việc tháo dỡ lều quán đã xây dựng trên phần đất lấn chiếm trái phép; Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc xử lý tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P; Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông N (đã chết) với ông P.

Đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi phải ban hành quyết định hành chính mới thay thế quyết định hành chính trái pháp luật đã bị hủy.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo theo

quy định của pháp luật.

Ngày 15-10-2018, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 24-9-2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Tại phiên tòa phúc thẩm, Đại diện Viện kiểm sát cấp cao tại Đà Nẵng đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận đơn kháng cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Sửa Bản án sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 24-9-2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án; thẩm tra công khai tại phiên tòa; nghe ý kiến trình bày của đương sự; quan điểm giải quyết vụ án của Đại diện Viện kiểm sát cấp cao tại Đà Nẵng; các văn bản pháp luật, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Về thủ tục tố tụng:

[1.1] Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan bà D, anh E, Đại diện theo ủy quyền của người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q ông Trần Phước Hải đều có đơn xin xét xử vắng mặt nên tiến hành xét xử vắng mặt các đương sự trên theo quy định tại khoản 4 Điều 225 Luật tố tụng hành chính.

[1.2] Đối tượng khởi kiện là Quyết định hành chính số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông N (đã chết) với ông P. Ngày 12-01-2018, Ủy ban nhân dân thành phố Q phối hợp với các tổ chức, ban ngành tiến hành việc cưỡng chế đất. Căn cứ đơn khởi kiện của ông P ngày 15-01-2018 yêu cầu hủy Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi, Tòa án cấp sơ thẩm đã thụ lý giải quyết vụ án hành chính theo khoản 1 Điều 30, khoản 3, khoản 4 Điều 32, điểm a khoản 3 Điều 116 Luật tố tụng hành chính là đúng thẩm quyền và còn thời hiệu khởi kiện vụ án là chính xác.

[1.3] Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q về cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai, liên quan đến Quyết định 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc xử lý tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P và Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Ủy ban nhân dân thị xã Q (nay là thành phố Q), tỉnh Quảng Ngãi về việc tháo dỡ lều quán đã xây dựng trên phần đất lấn chiếm trái phép. Do đó, cấp sơ thẩm xem xét tính hợp pháp

các quyết định này là đúng thẩm quyền theo quy định tại Điều 193 Luật tổ tụng hành chính.

[2] Về nội dung: Xét kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi yêu cầu hủy toàn bộ Bản án sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 24-9-2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi để giải quyết lại theo thủ tục sơ thẩm.

[2.1] Nguồn gốc diện tích đất tranh chấp 22 m² (theo Biên bản kiểm tra hiện trạng ngày 18-10-2016 là 22,08 m²) nằm trong thửa đất số 59 (cũ), diện tích 820 m² đất nguyên trước đây là của các nghiệp chủ ông M1, ông M2 và ông M3. Năm 1984, triển khai Chỉ thị 299/TTg ngày 10-11-1980 của Thủ tướng chính phủ về việc quản lý chặt chẽ và thống nhất đất đai trong cả nước, ông P và ông N cùng đăng ký, kê khai diện tích đất đang sử dụng. Cụ thể:

[2.1.1] Đối với ông P: Ngày 01-8-1975, ông M1 đại diện cho các nghiệp chủ ông M3, ông M2 đã viết giấy thỏa thuận tạm cho ông P làm nhà (đơn sơ, lợp tole) trong phạm vi không quá 50 m² thuộc thửa đất số 59 (bản đồ năm 1968), được Ủy ban nhân dân Cách mạng khu phố TL thị thực ngày 13-8-1975, với điều kiện cách lề đường 4 m. Năm 1984, ông P kê khai đăng ký ruộng đất (Mẫu 5b) số thửa 128 tờ Bản đồ số 3 diện tích 115 m², loại ruộng đất thổ cư và được Hội đồng đăng ký ruộng đất phường T cấp Giấy chứng nhận (tạm thời) số 446, thửa đất số 128 với diện tích 115 m², tờ bản đồ số 3, phường T (BL 07); theo bản đồ đo vẽ năm 2000 là thửa đất số 46, tờ bản đồ số 23, diện tích 147,1 m², tọa lạc tại tổ 12, phường T, thành phố Q; Kết quả đo đạc thực tế vào năm 1991 thì diện tích đất là 181,1 m².

[2.1.2] Đối với ông N: Năm 1959, ông M3 vào Sài Gòn sinh sống giao lại cho ông M4 (em ruột của ông M3) quản lý sử dụng phần đất chung với ông M1 cùng ông M2. Ngày 20-10-1976, được sự thỏa thuận giữa vợ chồng M1, ông M2 cho phép ông M4 lập giấy nhượng nền nhà, trích một phần diện tích chung 36 m² bề mặt 4 m đo từ nhà ông N đến tiệm sửa xe gắn máy của ông P. Bề sâu 9 m. Đo từ lề đường N đến ranh giới đất vườn ông D1. Đông cận số hiệu 59 phần đất còn lại; Tây cận số hiệu 59 phần đất còn lại, Nam giáp đường N; Bắc cận số hiệu 58. Phần đất này nhượng lại cho ông N để sử dụng làm nhà vĩnh viễn với giá 70 triệu. Giấy nhượng nền nhà được nghiệp chủ chung thỏa thuận ký tên M1, M2 và được Ủy ban nhân dân Cách mạng Khu phố TL xác nhận ngày 30-11-1976. Năm 1984, ông N xin đăng ký, kê khai đất và cũng được Hội đồng đăng ký ruộng đất phường T cấp Giấy chứng nhận (tạm thời) vào ngày 22-11-1984 số thửa 129 tờ bản đồ số 3, diện tích 170 m², phường T (BL 237).

[2.1.3] Như vậy, các nghiệp chủ M1, M2 và M3 tại thời điểm năm 1984 đều không ai kê khai diện tích đất này. Kể từ năm 1984, ông P và ông N được chính quyền địa phương thừa nhận là những người đang sử dụng diện tích đất như phân tích tại phần [2.1.1] và [2.1.2]. Điều đó, phù hợp với lời trình bày của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi khi cho rằng ông N và ông P được hưởng lợi từ chính sách pháp luật về đất đai là đúng.

[2.2] Năm 1989, ông N có đơn khiếu nại đến Ủy ban nhân dân phường T, thị xã Q cho rằng ông P lấn chiếm diện tích đất của ông N để làm quán may. Tại biên bản làm việc ngày 28-12-1990 của Ủy ban nhân dân phường T, ông P thừa nhận diện tích đất tranh chấp 22 m² là đất của ông M4, cụ thể: *“Tôi là P cùng 6 và vợ tôi cùng bà X ở trước nhà có sang nhà chú N để thương lượng với vợ chồng chú N vào khoảng trước tết tức là tháng 1 dương lịch (tháng 1/1998) vợ chồng tôi có xin vợ chồng ông bà cho gia đình tôi tạm che mái tole để các cháu học hành và để 2 cái tủ cho may vì trong lúc gia đình quá chật hẹp các cháu không có nơi học hành”* (BL 234). Đồng thời, bà X xác nhận: *“Hôm trước chú P có đến nhà ông N để thương lượng về khoảng đất trống của ông N đổi diện tích mặt nhà của ông P, trong lúc đó tôi là người xóm giềng gần gũi để nói với bác N nhượng cho chú P tôi có đến góp ý như vậy nhưng bác N trả lời không đồng ý chờ ý kiến của Phường”*. Điều này phù hợp với Biên bản đo đạc hiện trạng sử dụng đất của hộ ông P ngày 23-8-1991 đã xác định diện tích đất tranh chấp nằm trong diện tích được cấp giấy chứng nhận tạm thời cho ông N. Như vậy, ông P cho rằng diện tích đất 22 m² đang tranh chấp là của ông là không đúng. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã Q ban hành Thông báo 38/TB-UB ngày 17-9-1991, buộc ông P phải tự dỡ dọn lều quán đã làm trái phép trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ký Thông báo, để giao lại mặt bằng cho ông N tạm thời sử dụng là đúng.

Năm 1999 đến năm 2006, ông P không có đơn khiếu nại. Từ năm 2007, ông P có nhiều đơn khiếu nại Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995, nhưng không khởi kiện ra Tòa án là hết quyền khởi kiện. Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc xử lý việc tranh chấp đất đai giữa ông N và ông P là quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Về pháp luật nội dung không quy định thời hiệu thi hành quyết định giải quyết khiếu nại nên bà F (con gái ông N) làm đơn yêu cầu thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai vào năm 2016. Ngày 23-11-2017, Ủy ban nhân dân thành phố Q ban hành Quyết định 9935/QĐ-UBND về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai để giao 22 m² ông P lấn chiếm trái phép cho gia đình bà F sử dụng là có cơ sở, đúng pháp luật.

[2.3] Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền Quyết định:

[2.3.1] Đối với Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã Q: Như đã phân tích ở phần [2.2], ông N và ông P tranh chấp đất đai năm 1989 nên Ủy ban nhân dân thị xã Q giải quyết các tranh chấp đất đai giữa cá nhân với cá nhân quy định tại khoản 1 Điều 21 Luật đất đai năm 1987; lẽ ra về mặt hình thức văn bản, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã Q phải ban hành Quyết định giải quyết tranh chấp thay vì ban hành Thông báo như cấp sơ thẩm nhận định là đúng. Tuy nhiên, Thông báo 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Ủy ban nhân dân thị xã Q đã căn cứ: “1. Ông P có làm một lều quán...”; “2. Ông N vào năm 1976 ông mua của bà G một căn nhà đã được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền đồng ý cho hai bên mua bán” nhưng cấp sơ thẩm lại cho rằng Thông báo này chỉ căn cứ vào việc ông N mua của bà G một căn nhà, mà không liên quan đến nội dung tranh chấp đất giữa ông N và ông P về lều quán may là không chính xác.

[2.3.2] Đối với Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi: Tại Điều 16 Pháp lệnh quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981 (đang có hiệu lực tại thời điểm tranh chấp) quy định: “*Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương có trách nhiệm xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo mà thủ trưởng cơ quan thuộc quyền hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp đã giải quyết, nhưng đương sự còn khiếu nại, tố cáo*”. Đối chiếu với quy định trên, ông P không đồng ý với Thông báo số 38/TB-UB làm đơn khiếu nại. Lẽ ra, khi nhận được đơn khiếu nại của ông P, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi phải chuyển đơn đến Ủy ban nhân dân thị xã Q là cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu. Nếu không đồng ý và có khiếu nại tiếp theo mới thuộc thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Việc thụ lý, giải quyết khiếu nại này là có vi phạm nhưng vi phạm không nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Tuy nhiên, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi giải quyết khiếu nại về mặt nội dung là đúng bản chất sự việc. Không nhất thiết phải hủy Quyết định số 842/QĐ-UB về việc “*Chấp nhận ý kiến xử lý việc tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P của Ủy ban nhân dân thị xã Q tại Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991*”. Mặt khác, ông N đã chết năm 1976, nếu có hủy Quyết định số 842/QĐ-UB cũng không khắc phục được về mặt hình thức và cũng không làm thay đổi nội dung vụ án. Song, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi phải nghiêm túc rút kinh nghiệm.

[2.3.3] Đối với Quyết định số 9935/QĐ-UBND: Tại Thông báo số 91/TB-UBND ngày 29-3-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi, kết luận: *Yêu cầu ông P chấp hành Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi*. Trước khi cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết khiếu nại, Ủy ban nhân dân thành phố Q và Ủy ban nhân dân

phường T phối hợp với các cơ quan chức năng nhiều lần tổ chức gặp gỡ, đối thoại vận động, giải thích cho ông P và có nhiều văn bản gửi đến ông P để yêu cầu tháo dỡ tài sản, giao phần đất 22,08 m² cho hộ ông N quản lý, sử dụng nhưng ông P không phối hợp (biên bản giao Quyết định cưỡng chế cho ông P nhưng ông P không nhận, bỏ về). Do đó, Ủy ban nhân dân thành phố Q ban hành Quyết định 9935/QĐ-UBND 23-11-2017 về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai để giao 22 m² ông P lấn chiếm trái phép cho gia đình bà F sử dụng là đúng trình tự, thủ tục theo quy định pháp luật.

[2.4] Từ những phân tích trên, Hội đồng thấy rằng có cơ sở chấp nhận nội dung kháng cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Chấp nhận đề nghị của Đại diện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng. Sửa Bản án sơ thẩm.

[3] Về án phí:

Đơn kháng cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi được chấp nhận nên không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

Ông P là người cao tuổi thuộc trường hợp miễn án phí theo quy định của pháp luật.

Vì các lẽ nêu trên;

Căn cứ khoản 2 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính năm 2015.

QUYẾT ĐỊNH:

1. Chấp nhận kháng cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi. Sửa toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm số 18/2018/HC-ST ngày 24-9-2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Áp dụng khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính năm 2015; khoản 1 Điều 21 Luật đất đai năm 1987; Điều 16; Điều 22; Điều 24 Pháp lệnh quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981.

Xử:

Bác đơn khởi kiện của ông P đề nghị: Hủy Thông báo số 38/TB-UB ngày 17-9-1991 của Ủy ban nhân dân thị xã Q (nay là thành phố Q), tỉnh Quảng Ngãi về việc tháo dỡ lều quán đã xây dựng trên phần đất lấn chiếm trái phép; Quyết định số 842/QĐ-UB ngày 05-7-1995 của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc xử lý tranh chấp đất đai giữa ông N với ông P; Quyết định số 9935/QĐ-UBND ngày 23-11-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi về việc cưỡng chế thi hành quyết định giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông N (đã chết) với ông P.

2. Hủy phần đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố Q, tỉnh Quảng Ngãi phải ban hành quyết định hành chính mới thay thế quyết định hành chính trái pháp luật đã bị hủy.

3. Về án phí:

Căn cứ khoản 2, Điều 349 Luật tổ tụng hành chính năm 2015; điểm đ khoản 1 Điều 12, khoản 2 Điều 30, khoản 2 Điều 34 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30-12-2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về án phí, lệ phí Tòa án.

Ông P được miễn án phí hành chính phúc thẩm.

Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm. Hoàn trả cho Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi số tiền tạm ứng kháng cáo phúc thẩm đã nộp 300.000đ (*Ba trăm nghìn đồng*) theo biên lai thu tiền số 0004225 ngày 09-11-2018 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Quảng Ngãi.

Bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày 27-02-2019./.

Nơi nhận:

- TANDTC;
- VKSNDCC tại Đà Nẵng;
- TAND tỉnh Quảng Ngãi;
- VKSND tỉnh Quảng Ngãi;
- Cục thi hành án dân sự tỉnh Quảng Ngãi;
- Các đương sự;
- Lưu hồ sơ.

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

(Đã ký)

Lê Thúy Cầu