TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 05/2023/HC-GĐT
Ngày 12-4-2023
V/v khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý Nhà nước về đất đai

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

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 Hồng Hà;

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;

- Ông Ngô Tiến Hùng;

- Ông Nguyễn Biên Thùy;

- Bà Đào Thị Minh Thủy;

- 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 12 tháng 4 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao đã mở phiên tòa xét xử giám đốc thẩm vụ án hành chính về *"khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý Nhà nước về đất đai"* giữa các đương sự:

- *Người khởi kiện*: ông Nguyễn Xuân H, sinh năm 1932;

Cư trú tại: Khu dân cư số Y, huyện C, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

Người đại diện hợp pháp: ông Lưu Quang N, sinh năm 1978; địa chỉ: Số 55 N, phường P, thành phố B, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, là người đại diện theo ủy quyền (theo Giấy ủy quyền ngày 05/6/2019).

- *Người bị kiện:*

1. Ủy ban nhân dân huyện C, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

Cùng địa chỉ: Số 28 đường T, huyện C, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: Ông Trần Công D, Phó Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện C.

3. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

Địa chỉ: Số 01 đường P, phường P, thành phố Bà Rịa, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp:

- Ông Phan Văn M, Phó Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;

- Ông Nguyễn Tấn D1, Trưởng Phòng giá bồi thường và giải phóng mặt bằng - Chi cục quản lý đất đai.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Thửa đất nông nghiệp diện tích 1.178,4m^2 thuộc các thửa số 1/67, 1/66, 1/61, 1/65, 1/71 Tờ bản đồ số 25 và các thửa đất số 1/12, 1/13, 1/14, 1/15 Tờ bản đồ số 28, Khu dân cư số X, huyện C là một phần của thửa đất diện tích 2.607,35m^2 do ông Nguyễn Xuân H khai phá, sử dụng từ năm 1992. Từ năm 2000 đến năm 2006, ông H không canh tác, sử dụng diện tích đất nêu trên. Ngày 04/7/2006, ông H nộp hồ sơ xin công nhận quyền sử dụng diện tích đất 2.607,35m^2 nhưng không được Ủy ban nhân dân huyện C giải quyết với lý do đất canh tác không liên tục. Sau đó, Ủy ban nhân dân huyện C đã ban hành Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 14/3/2008 về việc cho ông H thuê diện tích đất nêu trên để sử dụng vào mục đích sản xuất rau màu và trồng cây ăn trái; thời hạn thuê đất là 05 năm kể từ ngày 03/3/2008 đến ngày 03/3/2013. Ngày 30/10/2008, Ủy ban nhân dân huyện C và ông H ký kết hợp đồng thuê đất. Sau khi hết thời hạn thuê đất, hai bên không gia hạn hợp đồng. Ngày 30/8/2013, ông H tiếp tục có đơn xin công nhận quyền sử dụng diện tích đất 2.607,35m^2 nêu trên cho gia đình ông. Ủy ban nhân dân huyện C đã có Văn bản số 126/UBND-TNMT ngày 17/01/2014 trả lời không công nhận quyền sử dụng đất diện tích 2.607,35m^2 tại Khu dân cư số X cho ông H; đồng thời sẽ tiến hành thu hồi diện tích đất đã cho thuê do hết thời hạn thuê mà người được cho thuê không được gia hạn theo quy định tại khoản 10 Điều 38 Luật Đất đai năm 2003.

Thực hiện dự án "Các tuyến đường bên hông và trước mặt trường Trung học cơ sở C", ngày 21/3/2018, Ủy ban nhân dân huyện C ban hành Quyết định số 187/QĐ-UBND thu hồi diện tích 1.178,4m^2 đất Nhà nước đang quản lý thuộc thửa đất số 1/67, 1/66, 1/61, 1/65, 1/71 Tờ bản đồ số 25 và thửa đất số 1/12, 1/13, 1/14, 1/15 Tờ bản đồ số 28 hiện tại hộ ông H đang sử dụng tại Khu dân cư số X, huyện C. Cùng ngày 21/3/2018, Ủy ban nhân dân huyện C ban hành Quyết định số 219/QĐ-UBND (viết tắt là Quyết định số 219) về việc phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của hộ gia đình ông H với tổng số tiền 44.506.320 đồng. Số tiền này là các khoản hỗ trợ khác; gia đình ông H không được bồi thường, hỗ trợ về đất, hoa màu, vật kiến trúc. Không đồng ý, ông H khiếu nại. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C đã ban hành Quyết định số 670/QĐ-UBND ngày 09/7/2018 (viết tắt là Quyết định số 670) giải quyết khiếu nại lần đầu có nội dung giữ nguyên Quyết định số 219 của Ủy ban nhân dân huyện C; không giải quyết yêu cầu bồi thường của ông H đối với 1.178,4m^2 đất nông nghiệp bị thu hồi.

Ngày 17/12/2018, Ủy ban nhân dân huyện C ban hành Quyết định số 1448/QĐ-UBND về việc phê duyệt kinh phí hỗ trợ cho gia đình ông H số tiền 183.997.806 đồng (trong đó hỗ trợ về đất là 105.019.200 đồng, hỗ trợ về nhà ở là 44.397.360 đồng, hỗ trợ công trình, vật kiến trúc khác là 34.581.246

đồng). Ông H không đồng ý nên tiếp tục khiếu nại. Ngày 22/5/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu đã ban hành Quyết định số 1290/QĐ-UBND (viết tắt là Quyết định số 1290) giải quyết khiếu nại lần hai với nội dung bác khiếu nại của ông H đối với Quyết định số 219 của Ủy ban nhân dân huyện C; giữ nguyên Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu số 670 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C.

Ngày 12/8/2019, ông H có Đơn khởi kiện yêu cầu hủy một phần Quyết định số 219 của Ủy ban nhân dân huyện C về việc không bồi thường đối với diện tích 1.178,4m^2; hủy Quyết định số 670 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C và Quyết định số 1290 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về giải quyết khiếu nại bác yêu cầu bồi thường khi thu hồi đất của ông H; buộc Ủy ban nhân dân huyện C bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất 1.178,4m^2.

Người bị kiện là Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu trình bày: Diện tích đất do Ủy ban nhân dân huyện C đứng tên trong Sổ Mục kê từ năm 1999. Ông H sử dụng đến năm 2000 thì bỏ hoang đến năm 2007. Do quá trình sử dụng đất không liên tục nên không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Để tạo điều kiện cho ông H, Ủy ban nhân dân huyện C đã cho ông thuê đất, trả tiền thuê hàng năm. Ông H đóng thuế sử dụng đất đối với đất ở khu 7 không phải khu 9 và đã sử dụng biên lai đóng thuế cho việc lập hồ sơ bồi thường khi thực hiện dự án khác thuộc khu 7. Hết thời hạn thuê đất ông H không xin gia hạn. Ông không đủ điều kiện để được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 104/2019/HC-ST ngày 15/11/2019, Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu quyết định:

Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Xuân H về việc "hủy một phần Quyết định số 219/QĐ-UBND ngày 21/3/2018 của Ủy ban nhân dân huyện C về việc phê duyệt kinh phí bồi thường khi thu hồi đất để đầu tư xây dựng công trình: Các tuyến đường bên hông và trước mặt Trường Trung học cơ sở C; hủy Quyết định số 670/QĐ-UBND ngày 09/7/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C về việc giải quyết khiếu nại của ông H (lần đầu); Quyết định số 1290/QĐ-UBND ngày 22/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc giải quyết khiếu nại của ông H (lần hai); buộc Ủy ban nhân dân huyện C thực hiện bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích 1.178m^2 đất thu hồi cho ông H.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

Ngày 24/11/2019, ông H kháng cáo.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 760/2020/HCPT ngày 21/12/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện ông Nguyễn Xuân H. Sửa toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm số 104/2019/HC-ST ngày 15/11/2019 của Bà Rịa – Vũng Tàu. *Tuyên xử:*

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Xuân H về việc:

- Hủy một phần Quyết định số 219/QĐ-UBND ngày 21/3/2018 của Ủy ban nhân dân huyện C về việc phê duyệt kinh phí bồi thường khi thu hồi đất để đầu tư xây dựng công trình: Các tuyến đường bên hông và trước mặt Trường Trung học cơ sở C;

- Hủy Quyết định số 670/QĐ-UBND ngày 09/7/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C về việc giải quyết khiếu nại của ông H (lần đầu);

- Quyết định số 1290/QĐ-UBND ngày 22/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc giải quyết khiếu nại của ông H (lần hai);

Buộc Ủy ban nhân dân huyện C thực hiện công vụ, nhiệm vụ theo quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích 1.178m^2 đất thu hồi cho ông Nguyễn Xuân H.

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

Ngày 07/5/2021, Ủy ban nhân dân huyện C có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 06/12/2022, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 28/2022/KN-HC kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 760/2020/HC-PT ngày 21/12/2020 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 theo hướng hủy Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 104/2019/HC-ST ngày 15/11/2019 của Bà Rịa – Vũng Tàu.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng xét xử giám đốc thẩm chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Quá trình giải quyết vụ án, ông H và đại diện Ủy ban nhân dân huyện C đều thừa nhận 1.178,4m^2 đất (nằm trong tổng diện tích 2.607,35m^2 đất mà gia đình ông H sử dụng) có nguồn gốc do ông H khai phá và sử dụng từ năm 1992. Tuy nhiên, việc sử dụng đất của ông H không ổn định, liên tục; từ năm 2000 đến năm 2006, đất bỏ hoang; năm 2007 ông H mới trồng dừa trên đất. Trước năm 1998, diện tích đất nêu trên chưa được lập hồ sơ địa chính; theo hồ sơ địa chính lập năm 1998, diện tích đất nêu trên do Ủy ban nhân dân huyện C đăng ký sử dụng. Ngoài diện tích đất nêu trên, ông H còn sử dụng đất tại Khu dân cư số Y. Quá trình giải quyết vụ án, ông H trình bày ông có nộp thuế sử dụng đối với diện tích đất bị thu hồi thuộc Khu dân cư số X. Tuy nhiên, biên lai thu thuế sử dụng đất của ông H không ghi rõ vị trí thửa đất nộp thuế. Kết quả xác minh tại Chi cục thuế huyện C chỉ thể hiện ông H có canh tác đất tại Khu dân cư số X, không xác định được ông H nộp thuế cho diện tích đất nào trên huyện C.

[2] Ông H không đăng ký kê khai, cũng không sử dụng đất nông nghiệp liên tục, bỏ hoang thời gian dài, nên khi ông H xin cấp giấy chứng nhận quyền

sử dụng đất vào năm 2006, Ủy ban nhân dân huyện C không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông H là đúng quy định tại khoản 4 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 và khoản 1 Điều 3 Nghị định số 84/2007/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 khiếu nại về đất đai.

[3] Do đất thuộc quyền quản lý của Ủy ban nhân dân huyện C nên Ủy ban nhân dân huyện C ban hành Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 14/3/2008 về việc cho ông H thuê đất là có căn cứ. Ông H đã khiếu nại quyết định này và được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C giải quyết tại Quyết định số 579/QĐ-UBND ngày 25/8/2008 với nội dung: không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông H đối với diện tích 2.607,35m^2, giữ nguyên Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 14/3/2008 về việc cho thuê đất. Sau đó, ông H không khiếu nại tiếp hoặc khởi kiện Quyết định số 579/QĐ-UBND ngày 25/8/2008 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C mà ông đã ký Hợp đồng thuê đất ngày 30/10/2008 với Ủy ban nhân dân huyện C, thời gian thuê từ ngày 03/3/2008 đến ngày 03/3/2013. Sau khi hết thời hạn thuê đất, hợp đồng thuê đất không được gia hạn nên việc ông H vẫn tiếp tục sử dụng đất là không có căn cứ pháp luật. Do đó, khi ông H tiếp tục có đơn xin công nhận quyền sử dụng đất ngày 30/8/2013, Ủy ban nhân dân huyện C không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông H là có cơ sở.

[4] Khi thực hiện dự án "Các tuyến đường bên hông và trước mặt trường Trung học cơ sở C", Ủy ban nhân dân huyện C ban hành Quyết định số 187/QĐ-UBND ngày 21/3/2018 thu hồi diện tích 1.178,4m^2 đất nông nghiệp do Nhà nước quản lý mà hiện tại hộ gia đình ông H đang sử dụng, đồng thời chỉ hỗ trợ cho gia đình ông H về đất, cây trồng, vật kiến trúc trên đất và hỗ trợ khác với tổng số tiền 228.504.126 đồng; không bồi thường về đất nông nghiệp cho gia đình ông H là có căn cứ, đúng quy định tại khoản 4 Điều 82 Luật Đất đai năm 2013. Tại các quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và lần 2, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu đã không chấp nhận yêu cầu của ông H được bồi thường về đất đối với diện tích 1.178,4m^2 là có cơ sở.

[5] Khi ông H khởi kiện yêu cầu hủy một phần Quyết định số 219 của Ủy ban nhân dân huyện C về việc phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất, hủy Quyết định số 670 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C và Quyết định số 1290 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc giải quyết khiếu nại, buộc Ủy ban nhân dân huyện C bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích đất 1.178,4m^2 cho gia đình ông, Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của ông H là có căn cứ.

[6] Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng nguồn gốc đất ông H khai phá từ năm 1992, có xác nhận của Ủy ban nhân dân huyện C, sử dụng liên tục đến trước ngày bị thu hồi để làm đường giao thông, phù hợp quy hoạch, quá trình sử dụng không kê khai nhưng có nộp thuế từ năm 1996-2007 có xác nhận của Chi cục thuế huyện C, Ủy ban nhân dân huyện C cho ông H thuê đất nhưng

không lập hợp đồng thuê đất… là không đúng với các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án; từ đó, Tòa án cấp phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H, hủy một phần Quyết định số 219, hủy các Quyết định số 670, Quyết định số 1290 và buộc Ủy ban nhân dân huyện C thực hiện công vụ, nhiệm vụ theo quy định pháp luật về bồi thường, hỗ trợ đối với diện tích 1.178m^2 đất thu hồi cho ông H là không đúng.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266; Điều 271; khoản 2 Điều 272 và Điều 273 Luật tố tụng hành chính năm 2015;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 28/2022/KN-HC ngày 06/12/2022 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao;

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 760/2020/HC-PT ngày 21/12/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;

3. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 104/2019/HC-ST ngày 15/11/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu.

Nơi nhận:
- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TANDCC tại TP.HCM;
- TAND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;
- Cục THADS tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;
- VKSND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GĐKT III (02 bản), VP (TANDTC) Vụ PC&QLKH; Thư ký Thẩm phán, Hồ sơ vụ án, Ths.

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

Trần Hồng Hà