

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: 19/2019/HC-GĐT

Ngày 26-9-2019

V/v khiếu kiện quyết định hành chính về
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:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Văn Thuận;

Các Thẩm phán: - Bà Đào Thị Xuân Lan;

- Ông Tống Anh Hào;

- Ông Lê Văn Minh;

- Ông Đặng Xuân Đào.

- Thư ký phiên tòa: Ông Nguyễn Tiến Đông, Thẩm tra viên Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa: Ông Phương Hữu Oanh, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 26 tháng 9 năm 2019, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án “*Khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý đất đai*” giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: Ông Huỳnh Minh H; địa chỉ: Số 5/141B, lộ BT, khóm H1, phường H2, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

- Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu; địa chỉ: Số 05 N, phường M, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Trường G, Trưởng phòng Phòng KN3, Thanh tra tỉnh Bạc Liêu.

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B.

2. Ủy ban nhân dân thành phố B.

Địa chỉ: Số 12, đường TP, phường B, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

Người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B và Ủy ban nhân dân thành phố B: Ông Trần Sỹ E, Phó Chánh Thanh tra thành phố B, tỉnh Bạc Liêu.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện, lời khai tại Tòa án, người khởi kiện là ông Huỳnh Minh H trình bày:

Năm 1996, Ủy ban nhân dân thị xã B (nay là thành phố B) tiến hành đào đất làm lộ BT từ phường H2 đến phường N, có đi qua phần đất của gia đình ông và nhiều hộ gia đình khác. Phần đất của gia đình ông bị sử dụng làm đường là 2.370m² (ngang 20m, dài 118,5m).

Năm 2003, gia đình ông được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất với 9.756m² đất ở và đất trồng lúa. Sau đó, ông đã chuyển nhượng đất cho một số người. Diện tích đất còn lại, gia đình ông được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vào năm 2006 (thửa số 202 có diện tích 1.832,6m²) và năm 2010 (thửa số 204 có diện tích 704m²).

Ngày 20/02/2008, tại buổi tiếp dân định kỳ của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị xã B, ông yêu cầu bồi thường 2.370m² đất do mức kênh làm lộ BT trước đây.

Ngày 28/02/2008, Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thị xã B có Văn bản số 107/VP trả lời ông, với nội dung: Gia đình ông không được bồi thường đối với đất mức kênh làm lộ BT vì tại thời điểm đó không có chính sách giải quyết bồi thường.

Ngày 06/11/2013, Ủy ban nhân dân thành phố B ban hành Quyết định số 1129/QĐ-UBND thu hồi 21m² đất thuộc thửa số 202 và 19,10m² đất thuộc thửa số 204 của gia đình ông để thực hiện dự án đầu tư, xây dựng cầu và đường kênh 30/4 tọa lạc tại phường H2, thành phố B và huyện H, tỉnh Bạc Liêu.

Ngày 12/11/2013, Ủy ban nhân dân thành phố B ban hành Quyết định số 1474/QĐ-UBND chi trả tiền bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với gia đình ông, trong đó 40,10m² đất bị thu hồi được bồi thường theo giá đất nông nghiệp.

Ngày 03/12/2013, ông ủy quyền cho ông Nguyễn Văn T khiếu nại yêu cầu Ủy ban nhân dân thành phố B bồi thường thửa đất số 204 (diện tích 19,10m²) theo giá đất ở và bồi thường 2.370m² đất làm lộ BT năm 1996.

Ngày 11/02/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B ban hành Quyết định số 40/QĐ-UBND bác đơn của ông yêu cầu bồi thường phần đất làm lộ BT năm 1996 có diện tích 2.370m², với lý do: Qua kiểm tra là không có cơ sở để xem xét giải quyết; thống nhất điều chỉnh tính bồi thường 16,8m² đất nông nghiệp sang đất ở, đồng thời đối trừ lại số tiền đã tính bồi thường đất nông nghiệp.

Ngày 28/3/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B ban hành Quyết định số 49/QĐ-UBND hủy nội dung điểm 1 Điều 1 của Quyết định số 40/QĐ-UBND ngày 11/02/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B “Về việc giải quyết đơn yêu cầu của hộ ông Huỳnh Minh H, cư trú tại số 5/141B, khóm H1, phường H2, thành phố B, tỉnh Bạc Liêu”, với lý do: Nội dung hộ gia đình ông yêu cầu bồi thường phần đất làm lộ BT từ năm 1996 có diện tích 2.370m², từ năm 1996 đến năm 2014 đã 18 năm mới khiếu nại thì khiếu nại của hộ gia

đình ông thuộc một trong những trường hợp không được thụ lý giải quyết theo quy định tại khoản 6 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011.

Ông tiếp tục khiếu nại đối với Quyết định số 49/QĐ-UBND ngày 28/3/2014 nêu trên.

Ngày 21/4/2015, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu ban hành Quyết định số 556/QĐ-UBND không giải quyết khiếu nại của ông về việc yêu cầu bồi thường phần đất có diện tích 2.370m² do Nhà nước làm lộ BT vào năm 1996, với lý do: *“Phần đất của ông H bị ảnh hưởng do làm lộ BT vào năm 1996 là trước khi Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ được ban hành. Thời điểm này pháp luật về đất đai không có quy định chính sách bồi thường đối với: Việc thu hồi đất phục vụ vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông, thủy lợi.... Mặt khác, khiếu nại của ông H thuộc một trong những trường hợp không được thụ lý giải quyết được quy định tại khoản 6 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011”*.

Ngày 19/5/2015, ông có đơn khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 556/QĐ-UBND ngày 21/4/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu.

Quan điểm của người bị kiện:

Phần đất của hộ gia đình ông H bị ảnh hưởng do làm lộ BT năm 1996 là trước khi Nghị định số 22/NĐ-CP ngày 24/4/1998 được ban hành; thời điểm này pháp luật về đất đai không quy định chính sách bồi thường đối với việc thu hồi đất phục vụ vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Mặt khác, năm 1997 hộ gia đình ông H được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và qua nhiều lần cấp đổi giấy chứng nhận, trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của hộ gia đình ông H đều thể hiện có trừ kênh và lộ BT, chiều ngang 20m, chiều dài hết phần đất của hộ gia đình ông H, nhưng ông H không khiếu nại về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H.

Quan điểm của người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan là Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B và Ủy ban nhân dân thành phố B:

Việc ban hành Quyết định số 556/QĐ-UBND ngày 21/4/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu là đúng quy định. Đề nghị Tòa án không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2015/HC-ST ngày 25/8/2015, Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu đã quyết định:

Bác yêu cầu khởi kiện của ông Huỳnh Minh H về việc yêu cầu hủy Quyết định số 556/QĐ-UBND ngày 21/4/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu giải quyết khiếu nại của ông Huỳnh Minh H đối với Quyết định số 49/QĐ-UBND ngày 28/3/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B.

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

Ngày 07/9/2015, ông H có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2016/HC-PT ngày 07/6/2016, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định:

Không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của ông Huỳnh Minh H, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

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

Sau khi xét xử phúc thẩm, ông Huỳnh Minh H có đơn khiếu nại theo thủ tục giám đốc thẩm đối với bản án phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định số 29/2019/KN-HC ngày 07/6/2019, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2016/HC-PT ngày 07/6/2016 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 số 55/2016/HC-PT ngày 07/6/2016 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2015/HC-ST ngày 25/8/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

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 2.370m² đất tại khóm H1, phường H2, thị xã B (nay là thành phố B) do gia đình ông H khai phá và sử dụng ổn định trước năm 1960. Đến năm 1996, Ủy ban nhân dân thị xã B thu hồi diện tích đất này làm lộ BT. Ông H khiếu nại yêu cầu được bồi thường đối với diện tích đất bị thu hồi. Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu không đồng ý bồi thường cho ông H với lý do thời điểm này pháp luật về đất đai không quy định chính sách bồi thường đối với việc thu hồi đất phục vụ vào mục đích quốc phòng, an ninh, giao thông thủy lợi là không đúng quy định tại Điều 27 Luật đất đai năm 1993, theo đó: *“Trong trường hợp thật cần thiết, Nhà nước thu hồi đất đang sử dụng của người sử dụng đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng thì người bị thu hồi đất được đền bù thiệt hại”* và Điều 3 Nghị định 90-CP ngày 07/8/1994 của Chính phủ quy định về việc đền bù thiệt hại khi Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng: *“Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất hợp pháp mà bị Nhà nước thu hồi đất thì được Nhà nước đền bù thiệt hại về đất và đền bù thiệt hại về tài sản hiện có trên đất”*.

[2] Như vậy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu xác định tại thời điểm năm 1996, pháp luật về đất đai không quy định chính sách bồi thường là không đúng vì khi đó Luật đất đai năm 1993 và Nghị định số 90-CP ngày

07/8/1994 nêu trên đang có hiệu lực thi hành. Toà án cấp phúc thẩm cho rằng gia đình ông H không được bồi thường theo Nghị định số 90-CP ngày 07/8/1994 vì *“theo quy định của Nghị định này thì khi cần thiết Nhà nước mới thu hồi đất để phục vụ an ninh, quốc phòng...và trên tinh thần đất đổi đất khi bị thu hồi toàn bộ đất...”* cũng là không đúng, bởi vì: Nghị định số 90/CP ngày 07/8/1994 không có điều luật nào quy định khi bị thu hồi toàn bộ đất mới được bồi thường.

[3] Năm 2000 ông H đã có khiếu nại về việc thu hồi đất làm lộ BT (đơn tố cáo gửi Đoàn công tác liên ngành giải quyết khiếu nại, tố cáo của Trung ương đề ngày 01/12/2000, trong đó ông H trình bày: Vườn tạp, hoa màu và hải sản, tôm sú gần thu hoạch bị thiệt hại vẫn chưa được đền bù nhưng tháng 10/1996 và tháng 10/1997 vẫn bị gửi giấy báo thuế yêu cầu ông đóng thuế đầy đủ). Năm 2008, ông H tiếp tục có đơn khiếu nại và được Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thị xã B trả lời tại Công văn số 107/VP ngày 28/02/2008 là không bồi thường với lý do *“tại thời điểm này (1996) không có chính sách giải quyết bồi thường”* chứ không phải vì lý do đã hết thời hiệu, thời hạn khiếu nại.

[4] Đến cuối năm 2013 khi lộ BT được làm kiên cố, ông H tiếp tục khiếu nại và được Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B giải quyết tại Quyết định số 40/QĐ-UBND ngày 11/02/2014 kết luận nội dung yêu cầu bồi thường của ông H không có cơ sở để xem xét giải quyết vì thời điểm 1996 thực hiện chủ trương làm lộ, Nhà nước và nhân dân cùng làm, do đó không có chính sách tính bồi thường giá trị đất, nhiều hộ dân cũng bị ảnh hưởng đến phần đất cũng không được bồi thường; năm 1997 ông H đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong đó thể hiện có chừa đường lộ nhưng ông H không khiếu nại...Sau đó, ngày 28/3/2014 Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố B có Quyết định số 49/QĐ-UBND hủy một phần Quyết định số 40/QĐ-UBND nêu trên có nội dung khiếu nại của ông H thuộc trường hợp không được thụ lý giải quyết theo khoản 6 Điều 11 Luật khiếu nại năm 2011 vì sau 18 năm mới khiếu nại.

[5] Tại Quyết định số 556/QĐ-UBND ngày 21/4/2015, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu đã không giải quyết khiếu nại của ông H với lý do *“Thời điểm này pháp luật về đất đai không có quy định chính sách bồi thường đối với việc thu hồi đất phục vụ vào mục đích quốc phòng, an ninh; đất giao thông thủy lợi ...”*; mặt khác, tại quyết định này Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu vẫn tiếp tục xác định khiếu nại của ông H thuộc một trong những trường hợp không được thụ lý giải quyết theo quy định tại khoản 6 Điều 11 Luật khiếu nại năm 2011, là không đúng.

[6] Việc cung cấp các tài liệu, chứng cứ về việc thu hồi đất làm lộ Bờ Tây vào năm 1996 là nghĩa vụ của người bị kiện. Tuy nhiên, quá trình giải quyết vụ án, Tòa án các cấp không yêu cầu người bị kiện cung cấp các tài liệu, chứng cứ này để chứng minh việc thu hồi đất là do Nhà nước và nhân dân cùng làm cũng như việc ông H tự nguyện hiến đất cho Nhà nước như đại diện người bị kiện trình bày; các tài liệu, chứng cứ về việc các hộ dân cùng bị thu hồi đất làm lộ BT có được bồi thường hay không (theo ông H trình bày, có hộ dân được bồi thường, có hộ không) và hồ sơ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất năm 1997 cho ông H.

[7] Những vấn đề nêu trên chưa được làm rõ nhưng Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng ông H không có quyền khiếu nại về bồi thường (hết thời hạn), còn Tòa án cấp phúc thẩm xác định ông H đã tự nguyện hiến đất cho Nhà nước, từ đó bác yêu cầu khởi kiện của ông H đề nghị hủy Quyết định số 556/QĐ-UBND ngày 21/4/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bạc Liêu là chưa đủ căn cứ.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 271, khoản 3 Điều 272, Điều 274 Luật tổ tụng hành chính;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 29/2019/KN-HC ngày 07/6/2019 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2016/HC-PT ngày 07/6/2016 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2016/HC-PT ngày 07/6/2016 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2015/HC-ST ngày 25/8/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu.

3. Giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu xét xử sơ thẩm vụ án theo đúng quy định của pháp luật.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (để biết);
- TAND tỉnh Bạc Liêu (02 bản kèm hồ sơ vụ án);
- Cục THADS tỉnh Bạc Liêu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VP, Vụ GDKTIII (2b), HS, THS.

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

Nguyễn Văn Thuân