TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 49/2021/HC-GĐT
Ngày 18/11/2021
V/v khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực 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 Nguyễn Văn Thuân;

Các Thẩm phán: - Ông Trần Văn Cò;
- Ông Trần Hồng Hà;
- Ông Ngô Tiến Hùng;
- 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: Bà Hoàng Thị Quỳnh Chi - Kiểm sát viên tham gia phiên tòa.

Ngày 18/11/2021, 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 đất đai"* giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Ông Nguyễn Thanh N, sinh năm 1970;

Cư trú tại số X, phường ĐH, thị xã DA, tỉnh Bình Dương.

2. Người bị kiện:

2.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước.

Địa chỉ: X1, phường TP, thị xã ĐX, tỉnh Bình Phước.

2.2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

2.3. Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

Địa chỉ: Thị trấn TP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ĐP và Ủy ban nhân dân huyện ĐP: Ông Nguyễn Văn T, sinh năm 1963; Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước là người đại diện theo ủy quyền (theo Văn bản ủy quyền số 01/GUQ-UBND ngày 11 tháng 01 năm 2018 của Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước).

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

3.1. Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần Xuân H, Phó Chi cục trưởng Chi cục Kiểm lâm thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Bình Phước là người đại diện theo ủy quyền (theo Văn bản ủy quyền số 1356/SNN-GUQ ngày 03 tháng 9 năm 2019 của Giám đốc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Bình Phước).

3.2. Ông Trần Trung D, sinh năm 1956; cư trú tại ấp SD, xã TH, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

3.3. Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng các công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần Phương N1, sinh năm 1966; Phó Giám đốc Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng các công trình nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh Bình Phước là người đại diện theo ủy quyền (theo Văn bản ủy quyền số 03/GUQ-BQLDA ngày 14 tháng 6 năm 2019 của Giám đốc Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng tỉnh Bình Phước);

Địa chỉ: Phường TB, thị xã ĐX, tỉnh Bình Phước.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ông Nguyễn Thanh N là nhân viên Lâm trường MĐ từ năm 1988 đến năm 1999. Ngày 06/7/1998, ông N có đơn xin nhận khoán đất lâm nghiệp gửi Lâm trường MĐ; đồng thời, ông N tiến hành khai phá diện tích 02 ha đất trồng cây xà cừ tại vị trí khoảnh 8, tiểu khu 375 (465 cũ); trong đó, có 1,3 ha đất lấn sang đất của bà O (vợ ông BD), ông N đã trả lại bà O, còn lại 0,7 ha đất trồng cây xà cừ.

Ngày 17/11/1998, ông N ký Hợp đồng khoán trồng cây lâm, nông, công nghiệp số 22/HĐKLN/HĐKLN (gọi tắt là Hợp đồng số 22) với Lâm trường MĐ, với nội dung: Bên A (Lâm trường MĐ) giao cho bên B (ông Nguyễn Thanh N) nhận khoán đất rừng với mục đích trồng cây gây rừng kết hợp với trồng cây công nghiệp dài ngày có tổng diện tích 10 ha (9,5 ha đất trống, 0,5 ha đất phi sản xuất) thuộc khoảnh 8, tiểu khu 375 (465 cũ) thuộc địa giới hành chính xã TL, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước. Hợp đồng có thời hạn 50 năm, hàng năm đều có kiểm điểm thực hiện hợp đồng, tiến độ thực hiện theo phương án thiết kế sản xuất hàng năm được cấp có thẩm quyền phê duyệt "*Trong thời hạn 01 năm nếu bên B không tổ chức thi công thì bên A sẽ hủy bỏ hợp đồng và thu hồi đất"*. Hợp đồng nêu trên được Ủy ban nhân dân (viết tắt là UBND) huyện ĐP phê duyệt ngày 02/12/1998 và đăng ký tại UBND xã TL, có sơ đồ diện tích đất giao khoán nhưng không có biên bản bàn giao thực địa kèm theo.

Đầu năm 1999, ông N tiếp tục trồng khoảng 2,5 ha cây điều gần diện tích đất trồng cây xà cừ nêu trên. Năm 2001, diện tích 2,5 ha cây điều và 0,7 ha cây xà cừ của ông N bị cháy hết. Năm 2003, ông N phát hiện ông Trần Trung D trồng mỳ trên diện tích đất nêu trên nên đã làm đơn gửi Ban quản lý rừng kinh tế TL yêu cầu giải quyết tranh chấp. Tại Biên bản làm việc ngày 09/01/2004, Ban quản lý rừng kinh tế L kết luận: "*Hồ sơ giao khoán của ông N là đủ thủ tục và được chuyển tiếp từ Lâm trường MĐ về sau khi Ban quản lý tiếp nhận sáp nhập Lâm trường MĐ là đủ pháp lý về thủ tục giao khoán".*

Ngày 30/3/2010, UBND tỉnh Bình Phước ban hành Quyết định số 716/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khu vực lòng hồ, khu đầu mối, bãi vật liệu, công trình hồ chứa nước TL thuộc dự án: Cụm công trình thủy lợi huyện P; trong đó, hộ ông Trần Trung D được phê duyệt bồi thường, hỗ trợ về đất (diện tích 30.000 m^2) và tài sản trên đất (nhà, công trình phụ, cây trồng, hoa màu) với tổng số tiền là 995.742.000 đồng; trong đó, hỗ trợ về đất là 630.000.000 đồng, bồi thường tài sản trên đất là 365.742.000 đồng (và theo Quyết định số 1795/QĐ-UBND ngày 12/9/2012 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước phê duyệt phương án thu hồi số tiền áp giá không đúng quy định đối với hộ ông D thì hộ ông D chỉ được hỗ trợ về đất với số tiền là 480.000.000 đồng).

Ông N cho rằng UBND huyện ĐP thu hồi diện tích 39.633,6 m^2 đất của ông để xây dựng hồ chứa nước TL nhưng không trả tiền hỗ trợ đất cho ông mà trả tiền cho ông D là không đúng nên ông N có đơn khiếu nại đến UBND huyện ĐP.

Ngày 04/02/2012, Chủ tịch UBND huyện ĐP ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 294/QĐ-UBND với nội dung không chấp nhận yêu cầu khiếu nại của ông N. Ông N tiếp tục khiếu nại.

Ngày 21/5/2012, Chủ tịch UBND tỉnh Bình Phước ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 1026/QĐ-UBND bác đơn khiếu nại của ông N yêu cầu được hỗ trợ về diện tích đất bị thu hồi.

Ngày 12/6/2012, ông N có đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định giải quyết khiếu nại số 294/QĐ-UBND ngày 04/02/2012 của Chủ tịch UBND huyện ĐP và Quyết định giải quyết khiếu nại số 1026/QĐ-UBND ngày 21/5/2012 của Chủ tịch UBND tỉnh Bình Phước; đồng thời buộc UBND huyện ĐP phải hỗ trợ cho ông đối với diện tích 39.633,6 m^2 đất bị thu hồi để xây dựng công trình hồ chứa nước TL.

Người bị kiện là UBND huyện ĐP và UBND tỉnh Bình Phước và đại diện của người bị kiện trình bày: Từ năm 2005, ông N không tiếp tục thực hiện hợp đồng khoán và không khiếu nại hay khởi kiện ra Tòa án để giải quyết tranh chấp đất với ông D kịp thời theo quy định của pháp luật. Hợp đồng số 22/HĐGK ngày 17/11/1998 ông N không thực hiện cam kết trong hợp đồng, hồ sơ giao khoán không có biên bản bàn giao thực địa mà chỉ có sơ đồ nhưng không có xác nhận của cơ quan có thẩm quyền. Trường hợp của ông N không thuộc đối tượng được hỗ trợ về đất theo quy định tại khoản 2 Điều 2 Quyết định số 22/2008/QĐ-UBND ngày 16/5/2008 của UBND tỉnh Bình Phước. Do đó, Chủ tịch UBND huyện ĐP và Chủ tịch UBND tỉnh Bình Phước ban hành quyết định bác đơn khiếu nại của ông N là đúng pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2017/HC-ST ngày 15/8/2017, Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước quyết định:

Bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Thanh N về việc: "Yêu cầu Tòa án hủy các Quyết định giải quyết khiếu nại số 294/QĐ-UBND ngày 04/02/2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ĐP; Quyết định giải quyết khiếu nại số 1026/QĐ-UBND ngày 21/5/2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước

và yêu cầu Tòa án buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP phải hỗ trợ đối với diện tích đất là 39.633,6 m^2 bị thu hồi".

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

Ngày 28/8/2017, ông N kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm nêu trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 636/2019/HC-PT ngày 11/9/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định:

Chấp nhận kháng cáo của ông Nguyễn Thanh N.

Sửa Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2017/HC-ST ngày 15/8/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước.

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Thanh N về việc yêu cầu Tòa án hủy Quyết định giải quyết khiếu nại số 294/QĐ-UBND ngày 04/02/2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ĐP; Quyết định giải quyết khiếu nại số 1026/QĐ-UBND ngày 21/5/2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước.

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

Ngày 02/3/2020, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước có Văn bản đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 04/02/2020, Ủy ban nhân dân huyện ĐP có Văn bản đề 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 38/2021/KN-HC ngày 10/9/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 636/2019/HC-PT ngày 11/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và 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 636/2019/HC-PT ngày 11/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2017/HC-ST ngày 15/8/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước.

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] Xem xét yêu cầu UBND huyện ĐP phải hỗ trợ do bị thu hồi 39.633,6 m^2 đất để xây dựng công trình hồ chứa nước TL của ông N, thì thấy:

Hồ sơ giao khoán của hộ ông N không có Biên bản bàn giao nhận đất ngoài thực địa, không có phương án sản xuất và hồ sơ thiết kế kỹ thuật cụ thể hàng năm của khu vực giao nhận khoán được cấp có thẩm quyền phê duyệt là không đúng thủ tục theo quy định tại khoản 1 Điều 15 Quyết định số 1119/QĐ-UB ngày 15/7/1997 của UBND tỉnh Bình Phước về việc ban hành quy định thực hiện giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất Nông - Lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp nhà nước.

[2] Mặt khác, ông N thừa nhận hàng năm, từ khi ký hợp đồng nhận khoán đến nay, chưa có kiểm điểm thực hiện hợp đồng; ông chưa thực hiện nghĩa vụ với nhà nước. Năm 2003, khi xảy ra tranh chấp đất với ông D, đại diện Ban quản lý rừng kinh tế L đã lập Biên bản ngày 09/01/2004 kết luận ông N vi phạm hợp đồng giao khoán khi không đưa hết diện tích nhận khoán đất lâm nghiệp vào sản xuất như đã cam kết trong hợp đồng…Việc giải quyết của Ban quản lý rừng kinh tế L chỉ dừng lại ở việc lập Biên bản như trên mà không giải quyết dứt điểm tranh chấp. Từ năm 2004 đến 2009, ông N không canh tác trên diện tích đất giao khoán vì cho rằng ông bị ông D đe dọa nhưng không có căn cứ chứng minh; ông N cũng không khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đến tháng 9 năm 2010, khi ông D được áp giá bồi thường đối với diện tích 39.639 m^2 đất nêu trên thì ông N mới có đơn khiếu nại. Thực tế, theo Biên bản kiểm kê hiện trạng diện tích đất bị thu hồi ngày 13/11/2009 và Biên bản kiểm tra thực địa ngày 14/6/2011 thì không có cây trồng của ông N trên đất.

[3] Tại Biên bản làm việc ngày 30/5/2011, đại diện Nông Lâm trường L xác định việc không thanh lý hợp đồng đối với ông N khi ông N vi phạm hợp đồng là sai sót của Lâm trường MĐ nên dẫn đến sai sót của Ban Quản lý rừng kinh tế L không thanh lý hợp đồng với ông N. UBND tỉnh Bình Phước cũng đã ban hành Công văn số 3084/UBND-NC ngày 19/9/2014 giao cho Công ty TNHH MTV Cao su BP liên hệ với ông N để hủy Hợp đồng số 22 đã ký nhưng chưa thực hiện được do ông N ở nước ngoài.

Như vậy, hồ sơ giao khoán của ông N là không đầy đủ thủ tục theo quy định của pháp luật; thực tế, ông N không canh tác trên diện tích đất nhận khoán từ năm 2004 cho đến khi bị thu hồi. Do đó, hợp đồng giữa ông N và Lâm trường MĐ chưa được thanh lý thì chỉ là về mặt thủ tục nên Chủ tịch UBND huyện ĐP và Chủ tịch UBND tỉnh Bình Phước bác yêu cầu khiếu nại của ông N về yêu cầu được hỗ trợ diện tích đất giao khoán bị thu hồi là đúng pháp luật.

[4] Đối với hộ ông Trần Trung D: Ông D xuất trình Danh sách số hộ gia đình xin nhận đất trống đồi trọc ngày 05/12/1994 theo Nghị định số 02-CP ngày 15/01/1994 ban hành Bản quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp của Chính phủ và Quyết định số 202/TTg ngày 02/5/1994 ban hành Bản quy định về việc khoán bảo vệ rừng, khoanh nuôi tái sinh rừng và trồng rừng của Thủ tướng Chính phủ, có bút phê của Phó Chủ tịch UBND tỉnh Sông Bé ngày 12/12/1994 "*Về chủ trương, đồng ý để Lâm Trường MĐ tổ chức giao khoán cho các hộ gia đình theo Quyết định số 202/TTg. Tuy nhiên phải xây dựng phương án sản xuất và quy hoạch cụ thể để trình duyệt theo quy định*"; hộ ông D nhận khoán 95 ha đất nhưng Lâm trường MĐ và ông D không lập Hợp đồng giao khoán.

Theo kết quả xác minh của Thanh tra huyện ĐP về đơn khiếu nại của ông N thì diện tích giao khoán cho ông N trùng với một phần diện tích đã được đền bù cho ông D. Hiện nay, diện tích đất tranh chấp giữa ông N và hộ ông D do địa phương quản lý và trên bản đồ giải thửa có tên ông D, không có tên ông N, đã được đo chính quy và chuẩn bị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Như vậy, mặc dù có chủ trương cho phép các hộ gia đình trong đó có hộ ông D được sử dụng đất rừng từ năm 1994, trước thời điểm ông N ký hợp đồng giao khoán đất với Lâm trường MĐ nhưng ông D chưa ký Hợp đồng giao khoán cụ thể với Lâm trường MĐ nên dẫn đến đất ông N được giao trùng với đất mà ông D đã sử dụng. Tuy nhiên, thực tế từ năm 2004, ông D canh tác liên tục trên đất cho đến khi đất bị thu hồi.

[5] Căn cứ quy định tại khoản 5 Điều 4 - Quy định ban hành khung chính sách bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất tách ra khỏi lâm phần và đất lâm nghiệp khi thực hiện các dự án phát triển kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng sau quy hoạch 03 loại rừng trên địa bàn tỉnh kèm theo Quyết định số 22/2008/QĐ-UBND ngày 16/5/2008 của UBND tỉnh Bình Phước: "*5. Đối với đất lâm nghiệp xâm canh, lấn chiếm:*

1. Đối với đất lâm nghiệp xâm canh trái phép trước ngày 01/7/2004: a) Đất: Được hỗ trợ bằng 50% đơn giá đất rừng sản xuất; b) Nhà, công trình xây dựng trên đất: Xây dựng trước ngày 01/7/2004 thì được hỗ trợ bằng 70% mức bồi thường theo quy định; xây dựng sau ngày 01/7/2004 thì không được hỗ trợ; c) Cây trồng, cây rừng: Bồi thường 50% theo đơn giá hiện hành" thì hộ ông D được xem xét hỗ trợ về đất và được bồi thường về tài sản trên đất.

[6] Tòa án cấp sơ thẩm xác định việc Hợp đồng số 22 của ông N chưa đúng quy định của pháp luật, thực tế ông N không canh tác trong thời gian dài và hiện trạng đất khi kiểm kê không còn tài sản (là cây trồng) của ông N trên đất, trong khi đó, ông D được giao khoán diện tích đất nêu trên, đã quản lý, sử dụng và đăng ký kê khai với chính quyền địa phương nên việc UBND huyện ĐP hỗ trợ, bồi thường về đất và tài sản trên đất cho ông D khi bị thu hồi đất là đúng pháp luật; từ đó bác yêu cầu khởi kiện của ông N là có căn cứ.

[7] Tòa án cấp phúc thẩm chỉ căn cứ vào việc Hợp đồng giao khoán đất số 22 của ông N vẫn còn hiệu lực chưa được thanh lý, việc Lâm trường MĐ giao đất khoán cho ông N năm 1998 trùng với một phần đất đã giao khoán cho ông D trước đó theo chủ trương giao khoán của UBND tỉnh Sông Bé (cũ), Sở Nông lâm thủy sản năm 1994 không phải lỗi của ông N để chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông N là không đúng pháp luật.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266, 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 38/2021/KN-HC ngày 10/9/2021của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 636/2019/HC-PT ngày 11/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 636/2019/HC-PT ngày 11/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án

hành chính sơ thẩm số 05/2017/HC-ST ngày 15/8/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước.

Nơi nhận:
- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởngVKSNDTC (để biết);
- TAND cấp cao tại TP HCM ;
- VKSND CC TP HCM;
- TAND tỉnh Bình Phước;
- Cục THADS tỉnh Bình Phước;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GĐKTIII (3b), VP (TANDTC), Hồ sơ vụ án.

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

Nguyễn Văn Thuân