

Quyết định giám đốc thẩm  
Số: 03/2019/HC-GĐT  
Ngày 28 tháng 3 năm 2019  
V/v Khiếu kiện quyết định giải  
quyết khiếu nại 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:***

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

Các Thẩm phán: - Ông Tống Anh Hào;  
- Ông Nguyễn Văn Thuần;  
- Bà Đào Thị Xuân Lan;  
- Bà Nguyễn Thị Hoàng Anh.

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

***Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao:*** Ông Phương Hữu Oanh, Kiểm  
sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 28-3-2019, 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 giải quyết  
khiếu nại trong lĩnh vực quản lý đất đai”, giữa:

**1. Người khởi kiện:** Ông Lữ Văn Đ, sinh năm 1954;

Trú tại: Xóm 4, thôn A, xã H, huyện H, tỉnh Bình Định.

**Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện:** Bà Cao Thị K, sinh năm  
1954, trú tại xóm 4, thôn A, xã H, huyện H, tỉnh Bình Định (được ủy quyền theo Văn  
bản ủy quyền ngày 11-9-2017).

**2. Người bị kiện:**

2.1. CT UBND tỉnh Bình Định.

*Người đại diện theo ủy quyền của CT UBND tỉnh Bình Định: Ông Phan Cao T, Phó Chủ tịch thường trực UBND tỉnh Bình Định (Văn bản ủy quyền số 5516/GUQ-UBND ngày 01-12-2016 của CT UBND tỉnh Bình Định).*

## 2.2. CT UBND huyện H, tỉnh Bình Định.

*Người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H, tỉnh Bình Định: Ông Nguyễn Văn Đ, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H, tỉnh Bình Định (Văn bản ủy quyền số 27/GUQ-UBND ngày 13-9-2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H).*

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

3.1. Bà Cao Thị K, sinh năm 1954;

3.2. Chị Lữ Thị Thúy D, sinh năm 1979;

3.3. Anh Lữ Văn T, sinh năm 1981;

3.4. Chị Lữ Thị Thúy H, sinh năm 1983;

3.5. Chị Lữ Thị Mỹ N, sinh năm 1990.

Cùng trú tại xóm 4, thôn A, xã H, huyện H, tỉnh Bình Định.

## NỘI DUNG VỤ ÁN:

Thửa đất số 1025, Tờ bản đồ số 08, diện tích 187 m<sup>2</sup> tọa lạc tại thôn A, xã H, huyện H, tỉnh Bình Định có nguồn gốc là của ông Huỳnh C thừa kế của bố mẹ. Năm 1989, ông Huỳnh C viết Giấy chuyển nhượng cho ông Lữ Văn Đ 01 khoảnh đất số thửa tờ 8, Bắc giáp thổ cư Lê Đình Thuận, Tây giáp Quốc lộ 1A, Nam giáp thổ cư Lâm Ngọc Ân, Đông giáp hỏa sa để sản xuất. Năm 1989, ông Đ xây dựng nhà trên phần đất này. Thực hiện dự án mở rộng Quốc lộ 1, ngày 27-6-2014, CT UBND huyện H ban hành Quyết định số 6047/QĐ-UBND về việc phê duyệt Phương án chi tiết về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư có nội dung ông Đ được bồi thường, hỗ trợ kèm theo phương án chi tiết (106,2 m<sup>2</sup> đất trồng cây hàng năm và tài sản trên đất) với số tiền 284.365.000 đồng. Ngày 09-12-2014, UBND huyện H, tỉnh Bình Định ban hành Quyết định số 1131/QĐ-UBND thu hồi 59,2 m<sup>2</sup> đất trồng cây hàng năm thuộc thửa số 1025, Tờ bản đồ số 8, xã H, huyện H của gia đình ông Đ.

Ngày 31-12-2014, CT UBND huyện H ban hành Quyết định số 31462/QĐ-UBND về việc phê duyệt phương án điều chỉnh, bổ sung giá trị bồi thường, hỗ trợ cho gia đình ông Đ với tổng số tiền 316.896.000 đồng kèm theo phương án chi tiết, trong đó ông Đ được bồi thường, hỗ trợ 59,2 m<sup>2</sup> đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư với tổng số tiền 45.199.200 đồng (Quyết định này thay thế Quyết định số 6047/QĐ-UBND ngày 27-6-2014 của CT UBND huyện H).

Không đồng ý với việc giải quyết bồi thường đất, ông Đ có đơn khiếu nại. Ngày 13-4-2015, CT UBND huyện H đã ban hành Quyết định số 1738/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại lần đầu giữ nguyên Quyết định số 31462/QĐ-UBND ngày 31-12-2014 của CT UBND huyện Hoài H. Ông Đ tiếp tục có đơn

khieu nại. Ngày 25-8-2015, CT UBND tỉnh Bình Định ban hành Quyết định số 2955/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại lần 2 không chấp nhận khiếu nại của ông Đ.

Ngày 31-10-2016, ông Đ có đơn khởi kiện yêu cầu hủy quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của CT UBND huyện H và quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 của CT UBND tỉnh Bình Định, đồng thời yêu cầu tiến hành đo đạc lại diện tích đất bị thu hồi và bồi thường diện tích 106,2 m<sup>2</sup> đất bị thu hồi theo giá đất ở, bồi thường 100% giá trị nhà ở.

CT UBND huyện H và CT UBND tỉnh Bình Định cho rằng toàn bộ diện tích đất thu hồi của gia đình ông Đ nằm trong chỉ giới hành lang bảo vệ công trình đường bộ, toàn bộ là đất cây trồng hàng năm hình thành trước ngày 01-7-2004, không có giấy tờ nên không đủ điều kiện bồi thường, hỗ trợ về đất ở. Diện tích đất thu hồi của gia đình ông Đ có sự khác nhau qua hai lần đo đạc là do lần đầu đo có sự sai sót. Sau đó, đo đạc lại diện tích đất thu hồi thực tế là 59,20 m<sup>2</sup>. Việc giải quyết khiếu nại đối với ông Đ là đúng pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 22/2017/HC-ST ngày 20-6-2017, Tòa án nhân dân tỉnh Bình Định quyết định:

*Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Lữ Văn Đ yêu cầu Tòa án hủy các Quyết định giải quyết khiếu nại số 2955/QĐ-UBND ngày 25-8-2015 của CT UBND tỉnh Bình Định, Quyết định giải quyết khiếu nại số 1738/QĐ-UBND ngày 13-4-2015 của CT UBND huyện H, tỉnh Bình Định và yêu cầu xem xét bồi thường phần diện tích đất bị thu hồi 106,2 m<sup>2</sup> theo đơn giá đất ở và bồi thường 100% giá nhà ở theo quy định.*

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

Ngày 20-6-2017, ông Đ có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 158/2017/HC-PT ngày 15-9-2017, Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng quyết định:

*Chấp nhận kháng cáo của ông Lữ Văn Đ;*

*Sửa Bản án hành chính sơ thẩm số 22/2017/HC-ST ngày 20-6-2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Định.*

*Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Lữ Văn Đ.*

*Hủy các Quyết định giải quyết khiếu nại số 2955/QĐ-UBND ngày 25-8-2015 của CT UBND tỉnh Bình Định, Quyết định giải quyết khiếu nại số 1738/QĐ-UBND ngày 13-4-2015 của CT UBND huyện H, tỉnh Bình Định.*

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

Ngày 06-12-2017, CT UBND tỉnh Bình Định có đơn đề nghị Chánh án Tòa án nhân dân tối cao xem xét kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm đối với

Bản án hành chính phúc thẩm số 158/2017/HC-PT ngày 15-9-2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

Ngày 04-5-2018, Đoàn Đại biểu Quốc hội tỉnh Bình Định có Công văn số 75/ĐĐBQH-VP kiến nghị Chánh án Tòa án nhân dân tối cao xem xét đơn đề nghị của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 24-10-2018, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có Quyết định số 22/2018/KN-HC kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 158/2017/HC-PT ngày 15-9-2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng; 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 số 158/2017/HC-PT ngày 15-9-2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử phúc 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 xét xử giám đốc thẩm chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao nhưng theo hướng hủy Bản án sơ thẩm và Bản án phúc thẩm, giao hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm xét xử lại sơ thẩm theo đúng quy định của pháp luật.

### **NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:**

[1] Về tố tụng: Theo Đơn khởi kiện của ông Đ ngày 31-10-2016, ông Đ nhận được Quyết định số 2955/QĐ-UBND ngày 25-8-2015 của CT UBND tỉnh Bình Định vào ngày 25-8-2015. Tuy nhiên, tại Bản tự khai ngày 10-02-2017, bà K (là vợ của ông Đ) xác định vợ chồng bà có nhận được quyết định giải quyết khiếu nại của CT UBND tỉnh Bình Định nhưng không nhớ ngày, tháng, năm và tại Bản tự khai ngày 20-6-2017, bà K lại xác định ngày 27-10-2015 nhận được Quyết định số 2955/QĐ-UBND ngày 25-8-2015 nêu trên. Khi xem xét giải quyết vụ án, Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm không thu thập chứng cứ làm rõ ông Đ nhận được Quyết định số 2955/QĐ-UBND nêu trên chính xác vào ngày, tháng, năm nào để xác định thời hiệu khởi kiện còn hay đã hết mà đã thụ lý giải quyết là không đúng. Theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì *“Thời hiệu khởi kiện đối với từng trường hợp được quy định như sau: a) 01 năm kể từ ngày nhận được hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định buộc thôi việc”*. Đối chiếu quy định trên, nếu ngày 25-8-2015 hoặc thậm chí là ngày 27-10-2015, ông Đ nhận được Quyết định số 2955/QĐ-UBND nêu trên mà đến ngày 31-10-2016 ông Đ mới khởi kiện thì cũng đã hết thời hiệu khởi kiện.

[2] Về nội dung: Căn cứ các tài liệu có trong hồ sơ vụ án thấy rằng thửa đất số 1025, Tờ bản đồ số 08, xã H, huyện H, tỉnh Bình Định mà ông Lữ Văn Đ đang quản lý, sử dụng có nguồn gốc do nhận chuyển nhượng của ông Huỳnh C theo Giấy sang nhượng ngày 19-8-1989. Theo Giấy sang nhượng đất của ông Huỳnh C năm 1989 có nội dung: *“Nguyên tôi có một khoảnh đất số Thửa tờ 8... nay vì gia đình khó khăn vợ chồng tôi không đủ sức để sản xuất và tôi sang lại cho vợ chồng ông Lê Văn Đ, bà Cao Thị K”*. Theo Sổ mục kê năm 1997, thửa đất

trên là thửa số 11, Tờ bản đồ số 8 diện tích 120 m<sup>2</sup>, loại đất màu. Như vậy, giấy sang nhượng đất năm 1989, Sổ mục kê năm 1997 đều thể hiện thửa đất của ông Đ là đất màu. Nhưng tại Bản đồ và Sổ mục kê VN – 2000, Hồ sơ kỹ thuật của Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất ngày 20-9-2014 thể hiện thửa đất của ông Đ là đất ở nông thôn. Quá trình sử dụng ông Đ chưa được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất ở, chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Khi giải quyết vụ án Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm chưa thu thập đầy đủ chứng cứ, tài liệu làm rõ vì sao có sự mâu thuẫn nêu trên để xác định chính xác thửa đất của ông Đ là đất màu hay đất ở mà Tòa án cấp sơ thẩm đã không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Đ về việc bồi thường theo đơn giá đất ở; còn Tòa án cấp phúc thẩm xác định thửa đất của ông Đ là đất ở cũng đều chưa có đủ căn cứ vững chắc.

[3] Theo quy định tại khoản 1 Điều 7 Nghị định số 203-HĐBT ngày 21-12-1982 của Hội đồng Bộ trưởng về việc ban hành điều lệ bảo vệ đường bộ thì hành lang bảo vệ các công trình giao thông đường bộ được quy định đối với đường quốc lộ tính từ mép đường trở ra hai bên là 20 m. Theo hồ sơ kỹ thuật thửa đất đo vẽ ngày 15-6-2014 phục vụ cho công tác bồi thường giải phóng mặt bằng thì toàn bộ diện tích đất của ông Đ bị thu hồi nằm trong chỉ giới hành lang bảo vệ công trình đường bộ theo quy định tại khoản 1 Điều 7 Nghị định số 203-HĐBT ngày 21-12-1982 của Hội đồng Bộ trưởng. Điều 8 Nghị định số 203-HĐBT nêu trên quy định trong phạm vi bảo vệ hành lang đường bộ: *“1. Nghiêm cấm xây dựng nhà cửa, lều quán, kho tàng, công trình (tạm thời hoặc vĩnh cửu)...v.v...”*. Như vậy, từ năm 1982, phần đất của ông Đ bị thu hồi đã thuộc phạm vi đất bảo vệ hành lang công trình giao thông đường bộ. Năm 1989, ông Đ nhận chuyển nhượng đất từ ông Huỳnh C là đất màu để sản xuất, nhưng quá trình sử dụng ông Đ xây dựng công trình, nhà ở có phần thuộc đất bảo vệ hành lang công trình giao thông đường bộ. Do đó, việc xây dựng công trình, nhà trên phần đất thu hồi là vi phạm Điều 8 Nghị định số 203-HĐBT nêu trên. Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng ông Đ xây dựng nhà ở không bị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính do xây dựng nhà ở nằm trong chỉ giới hành lang công trình bảo vệ đường bộ; tuy nhiên, việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy hoạch, cắm mốc chỉ giới hành lang an toàn giao thông vào thời gian nào thì trong hồ sơ vụ án không có tài liệu nào thể hiện. Tòa án cấp phúc thẩm cũng chưa làm rõ nội dung trên mà đã nhận định việc CT UBND tỉnh Bình Định và CT UBND huyện H cho rằng ông Đ xây dựng nhà ở sau thời điểm công bố cắm mốc lộ giới được quy định tại Nghị định số 203-HĐBT ngày 21-12-1982 của Hội đồng Bộ trưởng là không có cơ sở cũng chưa có căn cứ.

[4] Theo Biên bản kiểm kê tổng hợp đất đai, nhà cửa, công trình và tài sản trên đất bị ảnh hưởng do giải phóng mặt bằng ngày 07-6-2014 và phương án chi tiết về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình mở rộng QL1 ngày 21/7/2014, hộ ông Đ bị thu hồi 106,20 m<sup>2</sup> đất. Theo Hồ sơ kỹ thuật thửa đất ngày 20-9-2014, Phương án bổ sung chi tiết về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư do giải phóng mặt bằng lập ngày 22-9-2014 và Quyết định số 1131/QĐ-UBND ngày 09-12-2014 của UBND huyện H, tỉnh Bình Định về việc thu hồi đất để xây dựng công trình mở rộng

Quốc lộ 1 thì hộ ông Đ bị thu hồi 59,20 m<sup>2</sup> đất trồng cây hàng năm và ông Đ chỉ được bồi thường 59,20 m<sup>2</sup> đất nông nghiệp xen kẽ trong khu dân cư. Như vậy, khi tiến hành đo đạc diện tích đất bị thu hồi của gia đình ông Đ có sự khác nhau về diện tích, quá trình giải quyết vụ án, ông Đ yêu cầu xác định diện tích đất bị thu hồi là 106,20 m<sup>2</sup>, nhưng Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm chưa thu thập chứng cứ làm rõ diện tích đất của ông Đ bị thu hồi thực tế là bao nhiêu là thiếu sót.

[5] Bởi các lẽ trên, căn cứ điểm a khoản 2 Điều 266, khoản 3 Điều 272 và khoản 1 Điều 274 Luật tổ tụng hành chính năm 2015;

### **QUYẾT ĐỊNH:**

1. Chấp nhận Kháng nghị số 22/2018/KN-HC ngày 24-10-2018 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao;

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 158/2017/HC-PT ngày 15-9-2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng và Bản án hành chính sơ thẩm số 22/2017/HC-ST ngày 20-6-2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Định; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Bình Định để xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

#### **Nơi nhận:**

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- TAND cấp cao tại Đà Nẵng (để biết);
- TAND tỉnh Bình Định (kèm hồ sơ vụ án);
- Cục THADS tỉnh Bình Định;
- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Bình Định;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKT III (2),  
VT (TANDTC), HS, Ths.

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

**Nguyễn Văn Tiến**