

Đà Nẵng, ngày 13 tháng 4 năm 2018

THÔNG BÁO RÚT KINH NGHIỆM
Đối với vụ án hành chính kiện Quyết định hành chính
trong lĩnh vực quản lý đất đai

I. Nội dung vụ án:

Theo Đơn khởi kiện và quá trình giải quyết vụ án, người khởi kiện là ông Nguyễn Lượng và người đại diện của ông Nguyễn Lượng là ông Trương Văn Dũng trình bày:

Năm 1990, ông Nguyễn Lượng cùng vợ là bà Thái Thị Kim Anh khai hoang được hơn 800m² đất tại thôn 3, xã Cẩm Hà (nay là tổ 01, khối Tân Lập, phường Tân An, thị xã H) để lập vườn sản xuất, làm ăn sinh sống. Sau đó vợ chồng ông Lượng làm đơn xin cấp đất xây dựng nhà ở nên được ủy ban nhân dân thị xã H (nay là UBND thành phố H) ra Quyết định số 584/UBND ngày 20/6/1991 giao 200m² trong 800m² đất vợ chồng ông Lượng khai hoang. Sau đó, ông Lượng xin giấy phép dựng nhà và làm vườn trên toàn bộ 800m² đất, nhưng UBND tỉnh Q và UBND thị xã H thu hồi đất của ông Lượng, giao cho người khác mà không thông báo cho vợ chồng ông Lượng biết.

Ông Lượng đã làm đơn khiếu nại việc UBND lấy đất của ông giao cho người khác, cũng như yêu cầu UBND cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 600m² đất vườn cho gia đình Ông, nhưng không được giải quyết. Ngày 20/6/2016, ông Lượng khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy các Quyết định số 1700, 1704/QĐ-UBND cùng ngày 29/05/2002 của UBND tỉnh Q về việc thu hồi, giao đất do vợ chồng ông Lượng khai hoang lập vườn để giao cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải. Ngày 25/7/2016, ông Lượng có Đơn khởi kiện bổ sung yêu cầu hủy Quyết định số 151,152/QĐ-UB cùng ngày 29/7/2002 của UBND thị xã H giao đất cho hộ ông Công và tại phiên tòa sơ thẩm đại diện theo ủy quyền của ông Lượng yêu cầu Tòa án hủy 02 Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E0241060, E0241067 cùng ngày 29/7/2002 cấp quyền sử dụng đất các thửa số 1371, 1370, tờ bản đồ số 4 cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải.

Người bị kiện là Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Q trình bày:

+ Các Quyết định thu hồi đất, giao đất cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông Phan Thành Công đều được ban hành từ năm 2002, nay ông Nguyễn Lượng khởi kiện yêu cầu hủy các Quyết định này là đã hết thời hạn khiếu nại, khởi kiện theo quy định của pháp luật.

+ Về việc giao đất và thẩm quyền giao đất cho hộ ông Phan Thành Công, bà Trương Thị Thanh Hải thì khu đất UBND tỉnh Q thu hồi và giao cho hộ ông Công, bà Hải theo Quyết định số 1700, 1704/QĐ-UBND ngày 29/05/2002, trước năm 1996 là loại đất cồn cát do Hợp tác xã Cẩm Hà quản lý; năm 1997, khu đất này nằm trong dự án Khu dân cư Bắc tỉnh lộ 607 theo Quyết định số 2162/QĐ-UB ngày 15/11/1997 của UBND tỉnh Q. Năm 2001, hộ ông Công có đơn xin giao đất và được UBND thị xã H thống nhất tại Tờ trình số 98/TTr-UB ngày 25/3/2002 và theo đề nghị của Giám đốc sở Địa chính (nay là Sở TN&MT) tại Tờ trình số 148/TTĐC-ĐK ngày 24/5/2002 thì UBND tỉnh Q đã thu hồi và giao cho hộ ông Công 279,5m² đất tại Lô số TI 370 theo Quyết định số 1700/QĐ-UBND ngày 29/05/2002 và 253,5m² tại Lô số TI 371 theo Quyết định số 1704/QĐ-UBND ngày 29/05/2002. Ngày 29/7/2002, hộ ông Công được UBND thị xã H cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với 02 lô đất trên. Việc UBND tỉnh Q giao đất cho hộ ông Công, bà Hải tại 02 Quyết định số 1700, 1704/QĐ-UBND ngày 29/05/2002 là đúng quy định tại Điều 19 và điểm c, khoản 3 Điều 23 Luật đất đai năm 1993. Đối với diện tích đất được UBND tỉnh Q thu hồi và giao cho ông Phan Thành Công theo Quyết định 1700, 1704/QĐ-UBND cùng ngày 29/05/2002 thì hồ sơ xác lập năm 1989 theo Quyết định 201-CP năm 1980 thuộc một phần thửa đất số 155, tờ bản đồ số 5/11 diện tích 5.752m², loại đất dương liễu do Hợp tác xã Cẩm Hà kê khai đăng ký. Theo Hồ sơ 64/CP, thuộc một phần thửa đất số 576, tờ bản đồ số 04, diện tích 267.000m², loại đất cồn cát do UBND xã Cẩm Hà quản lý. Do đó, căn cứ theo hồ sơ xác lập qua các thời kỳ, không có cơ sở pháp lý để ông Lượng cho rằng đó là diện tích đất ông Lượng khai hoang nên Quyết định số 1700, số 1704/QĐ-UBND cùng ngày 29/05/2002 của UBND tỉnh Q về việc thu hồi, giao đất cho hộ ông Phan Thành Công, bà Trương Thị Thanh Hải là đúng quy định của pháp luật; vì vậy đề nghị bác yêu cầu khởi kiện của ông Lượng.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, ông Phan Thành Công trình bày:

Năm 2003, khi ông tiến hành đổ đất, san nền thì diện tích đất được UBND tỉnh Q và UBND thị xã H giao có thu tiền sử dụng đất và đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là đất trắng, chỉ có 01 cây dương liễu và ông Lượng đã nhận tiền hỗ trợ của ông để chặt bỏ và vợ chồng ông Lượng không phản đối việc ông đổ đất, san nền. Năm 2009, ông tiến hành xây hàng rào thì bị ông Lượng ngăn cản, hiện trên đất vẫn còn các trụ bê tông và lưới B40 và ông Lượng lấn chiếm sang trồng cây và làm lán trại. Ông đã nhiều lần đề nghị chính quyền can thiệp buộc ông Lượng chấm dứt hành vi cản trở ông vào sử dụng đất, nhưng địa phương xử lý chưa dứt điểm. Nay ông Lượng khởi kiện yêu cầu hủy các Quyết định của UBND về bán đất cho ông thì ông đề nghị Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của ông Lượng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho gia đình ông.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2017/HC-ST ngày 19/01/2017, Tòa án nhân dân tỉnh Q quyết định:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Lượng, xử:

+ Hủy các Quyết định số 1700, 1704/QĐ-UBND ngày 29/05/2002 của UBND tỉnh Q về việc thu hồi và giao diện tích đất cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải;

+ Hủy các Quyết định số 151, 152/QĐ-UB ngày 29/7/2002 của UBND thị xã H, tỉnh Q về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải;

+ Hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E0241066 ngày 29/7/2002 diện tích 253,5m² tại thửa đất số 1371, tờ bản đồ số 4 và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E0241067 ngày 29/7/2002, diện tích 279,5m² tại thửa đất số 1370, tờ bản đồ số 4 cấp cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải.

Sau khi xét xử sơ thẩm, UBND tỉnh Q, UBND thành phố H, ông Phan Thành Công và là người đại diện theo ủy quyền của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là bà Trương Thị Thanh Hải yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm theo hướng bác đơn khởi kiện của ông Nguyễn Lượng.

Tại phiên tòa phúc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng phát biểu quan điểm giải quyết vụ án: Việc người khởi kiện ông Nguyễn Lượng cho rằng đã khai hoang hơn 600 m² đất tại tổ 01, khối Tân Lập, phường Tân An, thành phố H là không có căn cứ, vì đất này do hợp tác xã Cẩm Hà quản lý trước đó. Do đó đề nghị Hội đồng xét xử sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận kháng cáo của UBND tỉnh Q, UBND thành phố H và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông Phan Thành Công, bà Trương Thị Thanh Hải, bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Lượng về việc hủy các quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh Q, Ủy ban nhân dân thành phố H.

Bản án hành chính phúc thẩm số 48/2018/HCPT ngày 26/3/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đã tuyên xử: Chấp nhận kháng cáo của UBND thành phố H, của UBND tỉnh Q và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông Phan Thành Công, bà Trương Thị Thanh Hải, sửa toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2017/HC-ST ngày 19/01/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Q, cụ thể như sau:

1. Không chấp nhận nội dung đơn khởi kiện của ông Nguyễn Lượng yêu cầu Tòa án giải quyết hủy:

- Các Quyết định số 1700, 1704/QĐ-UBND ngày 29/05/2002 của UBND tỉnh Q về việc thu hồi và giao diện tích đất cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải; Hủy các Quyết định số 151, 152/QĐ-UB ngày 29/7/2002 của UBND thị xã H, tỉnh Q về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải.

- Hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E0241066 ngày 29/7/2002 diện tích 253,5m² tại thửa đất số 1371, tờ bản đồ số 4 và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E0241067 ngày 29/7/2002, diện tích 279,5m² tại thửa đất số 1370, tờ bản đồ số 4 cấp cho hộ ông Phan Thành Công và bà Trương Thị Thanh Hải.

II. Những vấn đề cần rút kinh nghiệm:

Thực hiện việc kê khai theo Quyết định số 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ (về việc thống nhất quản lý ruộng đất và tăng cường công tác quản lý ruộng đất trong cả nước) thì Hợp tác xã Cẩm Hà đứng tên kê khai (có bản đồ kèm theo) “*thửa đất số 155, tờ bản đồ số 5, diện tích 5.752*” (tài liệu do UBND thị xã H xuất trình). Ngày 20/6/1991, trên cơ sở Đơn xin giao đất để xây dựng nhà ở của vợ chồng ông Nguyễn Lượng, bà Thái Thị Kim Anh thì Ủy ban nhân dân thị xã H (nay là thành phố H) ban hành Quyết định số 584/UBND giao cho vợ chồng ông Nguyễn Lượng, bà Kim Anh “*Thửa đất có số hiệu 155a loại đất Dương Liễu, diện tích 200m², thuộc tờ bản đồ số 5/11, xã Cẩm Hà cho phép ông Lượng, bà Anh được phép sử dụng xây dựng nhà ở. Ranh giới: Đông giáp thửa 155 Dương Liễu; Tây giáp đường đất đỏ; Nam giáp thửa 155C Dương Liễu; Bắc giáp thửa 155A Dương Liễu*” (BL 47, 48). Sau khi được cấp đất, ông Lượng xin phép và được UBND thị xã H cấp giấy phép số 144/GPXD ngày 14/5/2001, cho phép xây dựng nhà diện tích 63,3m² trên diện tích đất được giao 200 m² (BL 49).

+ Khi kê khai sử dụng đất theo Nghị định 64-CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ thì: Tại Sổ địa chính xã Cẩm Hà lập ngày 10/11/1996 (kèm bản đồ, từ BL 159-161) thể hiện: ông Lượng kê khai sử dụng “*Thửa 460C diện tích 264m² đất ở, vườn, lâu dài*”; ngoài ra, ông Lượng còn kê khai sử dụng các thửa đất nông nghiệp là “*thửa 206, diện tích 525m² (đất lúa); thửa 36/3 diện tích 330m² (ĐRM); thửa 220/2 diện tích 253m² (ĐRM); thửa 33/3 diện tích 365m² (ĐRM)*” mà không hề kê khai, đăng ký diện tích đất hiện nay tranh chấp (các thửa đất nông nghiệp này hiện gia đình ông Lượng vẫn đang sử dụng, nằm ở khu vực khác). Tại Sổ mục kê đất xã Cẩm Hà lập ngày 10/11/1996 (kèm bản đồ từ BL 456-460) thể hiện diện tích đất mà UBND giao có thu tiền cho ông Công, được UBND xã kê khai tại “*Thửa 576, tờ bản đồ số 04, diện tích 267.000m², đất còn cát, chưa sử dụng*” thuộc quyền sử dụng của UBND xã Cẩm Hà.

+ Tại Đơn xin giao đất làm nhà ở ngày 08/10/1990 (Đơn được Tập thể cơ sở Quân Dân chính Đảng nhất trí xác nhận ngày 23/11/1990; UBND xã Cẩm Hà nhất trí xác nhận ngày 25/3/1991 (Tài liệu do UBND thị xã H cung cấp) thì ông Nguyễn Lượng ghi: Vì điều kiện ở chung với cha mẹ, nên vợ chồng ông Lượng đề nghị UBND xã Cẩm Hà giao đất làm nhà tại vị trí “*Địa điểm (tục danh): Đất đỏ đi 2B thôn 3, tờ bản đồ số 5.11, số thửa 155, loại ruộng: Thổ cư. Diện tích: 5.752m²*”. Tại Quyết định số 584/UBND ngày 20/6/1991 (BL 461) UBND thị xã H căn cứ Đơn xin giao đất làm nhà ở của vợ chồng ông Lượng, bà Kim Anh, đồng ý giao cho vợ chồng ông Lượng 200 m² đất tại thửa 155a, tờ bản đồ 5/11 có ranh giới một mặt giáp đường đất đỏ, 3 mặt còn lại vẫn nằm trong thửa 155 (Đông giáp thửa 155 Dương Liễu; Nam giáp thửa 155c Dương Liễu; Bắc giáp thửa 155A Dương Liễu”) mà UBND xã Cẩm Hà kê khai theo Quyết định 201-CP trước đó.

Thửa đất số 155, tờ bản đồ số 5, diện tích 5.752m² đã được Hợp tác xã Cẩm Hà kê khai theo Quyết định 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ từ đầu những năm 1980 nên việc vợ chồng ông Lượng và các nhân chứng do ông

Lượng cung cấp cho rằng năm 1990 vợ chồng ông Lượng vào khai hoang khoảng 800m² trong thửa đất 155 này là không có cơ sở chấp nhận. Nếu có việc vợ chồng ông Lượng trồng quýt cảnh (trồng trong chậu để trên đất), thì thời gian từ lúc trồng đến lúc chuyển đi bán ngắn nên việc kiểm kê của UBND thị xã H không thể hiện trên đất có quýt cảnh là phù hợp với thực tế. Việc ông Lượng khai mấy cây dương liễu trên đất do ông Lượng trồng là không đủ cơ sở để chấp nhận vì nguồn gốc thửa đất 155 đã là đất dương liễu có từ trước đó.

Xét thời điểm UBND tỉnh Q thu hồi đất do UBND thị xã H quản lý giao cho hộ ông Phan Thành Công là năm 2002, được điều chỉnh bởi quy định tại Nghị định số 22/1998/NĐ-CP ngày 24/4/1998 của Chính phủ (về 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, có hiệu lực từ ngày 25/6/1998, được thay thế bởi Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004) trong đó Điều 6 (Điều kiện để được đền bù thiệt hại về đất) khoản 8 quy định: “*Người tự khai hoang đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối trước ngày 15/10/1993 và liên tục sử dụng cho đến khi bị thu hồi, không có tranh chấp và làm đầy đủ nghĩa vụ tài chính cho Nhà nước*”. Như trên đã phân tích, không có việc ông Lượng khai hoang năm 1990 nên việc ông Lượng trình bày trồng dương liễu và để chậu quýt cảnh trên đất cũng chỉ là canh tác nhờ đất của Ủy ban nhân dân xã Cẩm Hà đã kê khai quản lý trước đó, do vậy không có việc đền bù, bồi thường đối với ông Lượng khi triển khai dự án KDC Bắc tỉnh lộ 607, hiện nay ông Lượng cũng không xuất trình được biên lai nộp thuế (để chứng minh UBND cho phép ông Lượng sản xuất nhờ trên đất) nên diện tích đất ông Lượng canh tác nhờ cũng không thuộc đối tượng đất được Nhà nước đền bù khi thu hồi.

Xét các căn cứ mà Tòa án cấp sơ thẩm nhận định để hủy các Quyết định của UBND tỉnh Q, của Ủy ban nhân dân thành phố H (về thu hồi đất và giao đất cho hộ ông Công) thì thấy :

Tại Điều 1 Quyết định số 2162/QĐ-UB ngày 15-11-1997 của UBND tỉnh Q về ba mục tiêu của đồ án là “*Giảm mật độ dân khu phố cổ để bảo tồn di sản văn hóa. Đáp ứng nhu cầu nhà ở cho dân cư trong thị xã; Giao đất cho các hộ dân ở những vùng bị biển xâm thực và những vùng sông, bị ngập lụt xói lở*” thì tại Điều 2 còn ghi: “*UBND thị xã H có trách nhiệm triển khai thực hiện đồ án quy hoạch theo đúng trình tự thủ tục, quy định của Nhà nước, đồng thời triển khai việc giao đất, khai thác quỹ đất theo đúng quy chế hiện hành*”. Sau đó các Phòng tham mưu và UBND thị xã H đã lập các Văn bản (Thông báo số 05/TB-BQL ngày 10/7/1997 và Quy định số 06/QĐ- BQL ngày 18/7/1997 của Phòng địa chính; Tờ trình ngày 18/06/1997 của Phòng Tài chính - BL 476,477) thông báo về giá dự kiến bán đấu giá, trình tự thủ tục đăng ký mua đấu giá, giao đất và được cấp có thẩm quyền phê duyệt, lấy kinh phí đầu tư xây dựng hạ tầng khu dân cư (trong đó hộ ông Lượng cũng được hưởng lợi từ việc Nhà nước mở rộng đường và tráng nhựa). Do đó, Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng UBND tỉnh Q và UBND thị xã H bán, giao đất sai đối tượng là không phù hợp với chủ trương chung của Nhà nước về khai thác quỹ đất

lấy kinh phí xây dựng cơ sở hạ tầng.

Về nhận định cho rằng vợ chồng ông Lượng khai hoang đất năm 1990 và sử dụng cho đến nay, nhưng UBND tỉnh Q không kiểm tra thực tế dẫn đến ban hành Quyết định số 1700/QĐ-UB và Quyết định số 1704/QĐ-UB ngày 29/05/2002 thu hồi đất, giao cho hộ ông Công là ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của gia đình ông Lượng thì như trên đã phân tích, không có việc vợ chồng ông Lượng khai hoang, mà diện tích đất này thuộc thửa đất số 155, tờ bản đồ số 5, diện tích 5.752 m² đã được Hợp tác xã Cẩm Hà kê khai theo Quyết định 201-CP ngày 01/7/1980 của Hội đồng Chính phủ.

Trên đây là những vấn đề cần rút kinh nghiệm qua công tác kiểm sát xét xử án hành chính ở giai đoạn phúc thẩm. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng thấy cần thông báo cho các Viện kiểm sát địa phương để cùng rút kinh nghiệm chung khi kiểm sát giải quyết các vụ án tương tự./.

Nơi nhận:

- Đ/c Lê Hữu Thê- PVT VKSNDTC (B/ cáo);
- Vụ 10, Vụ 14 - VKSTC (B/cáo);
- VC1, VC3 (Đề biết);
- 12 tỉnh, TP trong khu vực;
- Lãnh đạo VC2;
- Lưu: VP, V3, HSKS.

**KT.VIỆN TRƯỞNG
PHÓ VIỆN TRƯỞNG**



Trần Đức Dương