

Số: **250**/TB-VKS-HC

Hà Nội, ngày 08 tháng 6 năm 2018

THÔNG BÁO

Kinh nghiệm kiểm sát giải quyết án Hành chính

VKSND CẤP CAO TẠI ĐÀ NẴNG
13-06-2018
CÔNG VĂN ĐẾN
số 2730

Kính gửi: - Viện kiểm sát nhân dân cấp cao 1, 2, 3
- Viện kiểm sát nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc TW

Viện kiểm sát nhân dân tối cao nhận được đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Quyết định giám đốc thẩm số 06/2016/HC-GĐT ngày 11/3/2016 của Ủy ban thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết đối với “*Yêu cầu hủy quyết định hành chính về việc giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất*”, giữa:

Người khởi kiện: Bà Hồ Thị Từ Loan - SN: 1959

Địa chỉ: số 161 Nguyễn Thị Minh Khai, phường Phước Hòa, thành phố Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa

Người bị kiện: Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang

Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan: Gồm 14 người trong đó có:

1. Bà Phạm Thị Hắc - SN: 1952

Địa chỉ: Tổ Bến Đá, thôn Phước Trung, xã Phước Đồng, thành phố Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa

2. Ông Nguyễn Văn Thành - SN: 1948 (chồng cũ của bà Loan)

Địa chỉ: Thôn Phước Trung, xã Phước Đồng, thành phố Nha Trang, tỉnh Khánh Hòa

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án, Viện kiểm sát nhân dân tối cao,

NHẬN THẤY

Năm 1995, bà Phạm Thị Hắc chuyển nhượng quyền sử dụng đất có diện tích 750 m² (rộng 15m x dài 50m) cho bà Hồ Thị Từ Loan và chồng là ông Nguyễn Văn Thành; ngoài ra ông Từ Văn Ninh, bà Trần Thị Chín chuyển nhượng quyền sử dụng đất có diện tích 1800 m² (rộng 18m x dài 100m) cho vợ chồng bà Loan, ông Thành. Tổng diện tích của hai thửa đất trên là 2.550 m².

Theo bà Loan, thì vợ chồng bà tiếp tục khai hoang phần đất tiếp giáp với hai thửa đất đã nhận chuyển nhượng trên để trồng vườn cây gồm xoài, mít, thanh long... Năm 1996, gia đình bà Loan đã đăng ký kê khai diện tích đất 9.251 m² (bao gồm 2.550 m² đất nhận chuyển nhượng và 6.701 m² đất khai hoang).

Năm 1997, bà Hồ Thị Từ Loan và ông Nguyễn Văn Thành ly hôn. Tại Bản án hôn nhân và gia đình sơ thẩm số 33/LHST ngày 15/5/1997 của TAND quận Tân Bình, thành phố Hồ Chí Minh xác định: “*phần diện tích gần 10.000 m² đất tại thành phố Nha Trang, hai bên tự giải quyết*”.

Năm 1999, bà Loan và ông Thành đã tự thỏa thuận chia đôi phần đất 9.251 m² dọc theo chiều dài đất, mỗi người một nửa với diện tích 4.625 m². Phần đất của ông Thành là thửa đất trước đây nhận chuyển nhượng của ông Từ Văn Ninh và một phần đất do khai hoang; phần đất của bà Loan là phần đất trước đây đã nhận chuyển nhượng của bà Hắc và một phần đất do khai hoang.

Trong diện tích đất 4.625 m² bà Hồ Thị Từ Loan được chia, có 750 m² đã phát sinh tranh chấp hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất với bà Phạm Thị Hắc và được Tòa án giải quyết hủy hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất và hai bên trả cho nhau những gì đã nhận.

Từ năm 2001, UBND tỉnh Khánh Hòa đã ban hành Quyết định số 2373/QĐ-UB ngày 05/7/2001 “Về việc phê duyệt dự án đầu tư: Kỹ thuật hạ tầng khu dân cư Hòn Rớ 2 - thành phố Nha Trang” kèm theo các quyết định phê duyệt phương án thu hồi đất, đền bù, giải phóng mặt bằng, các hộ dân đã tiến hành kiểm kê khối lượng đất giải tỏa. Năm 2008, bà Loan cho rằng bà Hắc đã giả mạo hồ sơ chuyển nhượng đất đối với phần đất có diện tích 1.873,6 m² cho 8 hộ gia đình để nhận tiền bồi thường và đất tái định cư của Dự án.

Ngày 19/6/2002 bà Loan có đơn khiếu nại. Ngày 29/7/2013, Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang ban hành Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND bác đơn của bà Loan về việc tranh chấp 1873,6 m² đất thuộc một phần thửa 79 tờ bản đồ số 10, xã Phước Đồng với bà Phạm Thị Hắc.

Bà Loan tiếp tục có đơn khiếu nại. Ngày 11/12/2013, Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa ban hành Quyết định số 3177/QĐ-CT-UBND có nội dung bác đơn của bà Loan, công nhận Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang là đúng quy định của pháp luật.

Ngày 10/01/2014, bà Loan khởi kiện, đề nghị TAND tỉnh Khánh Hòa hủy Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2014/HCST ngày 17/9/2014 của Tòa án nhân dân tỉnh Khánh Hòa quyết định: *Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện*

của bà Hồ Thị Từ Loan về việc hủy Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang.

Ngày 19/9/2014, người khởi kiện bà Hồ Thị Từ Loan có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 03/2015/HC-PT ngày 11/3/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Khánh Hòa quyết định: *Không chấp nhận đơn kháng cáo của bà Hồ Thị Từ Loan. Giữ nguyên quyết định bản án sơ thẩm.*

Ngày 04/6/2015, bà Hồ Thị Từ Loan có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 11/11/2015, Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng ban hành Kháng nghị giám đốc thẩm số 981/2015/KN-VC2-V3 đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 03/2015/HC-PT ngày 11/3/2015 của TAND tỉnh Khánh Hòa.

Ngày 11/3/2016, Ủy ban thẩm phán TAND cấp cao tại Đà Nẵng ban hành Quyết định giám đốc thẩm số 06/2016/HC-GĐT, nhận định: *Tại thời điểm bán đất cho vợ chồng bà Loan, bà Hắc vẫn còn đất tại thửa 79, tờ bản đồ số 10, phù hợp với việc bà Hắc đóng thuế sử dụng đất từ năm 1995 đến năm 2003; diện tích đất của vợ chồng bà Hồ Thị Từ Loan theo "Sổ dã ngoại" là không chính xác; có đủ căn cứ xác định việc bà Phạm Thị Hắc đã chuyển nhượng đất cho các cá nhân trước năm 2002 là đúng, do đó, không chấp nhận kháng nghị của Viện kiểm sát cấp cao tại Đà Nẵng, giữ nguyên Bản án hành chính phúc thẩm số 03/2015/HC-PT ngày 11/3/2015 của TAND tỉnh Khánh Hòa.*

Sau khi có Quyết định giám đốc thẩm nêu trên, có quan điểm cho rằng:

Về tố tụng, TAND tỉnh Khánh Hòa phải tạm đình chỉ giải quyết vụ án phúc thẩm theo đơn kháng cáo của bà Loan để thụ lý và giải quyết đơn khởi kiện đối với Quyết định số 3177 của Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa, Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2015/HCST ngày 31/7/2015 của TAND tỉnh Khánh Hòa bác đơn khởi kiện của bà Loan là không phù hợp quy định tại khoản 1 Điều 103 Luật TTHC và hướng dẫn tại điểm b khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP.

Về nội dung, việc xác định mảnh đất đang tranh chấp là của bà Hắc ở cả hai bản án sơ thẩm và phúc thẩm là chưa có cơ sở vững chắc, ảnh hưởng đến quyền lợi của bà Loan.

XÉT THẤY

** Về tố tụng:*

Trong quá trình giải quyết khiếu nại của bà Loan đối với Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND, Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa đã ban hành Quyết

định số 3177/QĐ-CT-UBND ngày 11/12/2013 có nội dung “Giữ nguyên Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang”.

Ngày 06/01/2014, bà Loan khởi kiện, đề nghị TAND tỉnh Khánh Hòa hủy cả hai Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang và Quyết định số 3177/QĐ-CT-UBND ngày 11/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa. Tòa án căn cứ vào điểm b khoản 1 Điều 1 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP ngày 29/7/2011 của HĐTP TAND tối cao để xác định đối tượng bị khởi kiện là Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang còn Quyết định số 3177/QĐ-CT-UBND ngày 11/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa không phải là đối tượng khởi kiện vì quyết định này có nội dung giữ nguyên Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 của Chủ tịch UBND thành phố Nha Trang.

Ngày 04/3/2015, bà Loan tiếp tục khởi kiện, đề nghị TAND tỉnh Khánh Hòa hủy Quyết định số 3177/QĐ-CT-UBND ngày 11/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa. Theo hướng dẫn mới tại khoản 1 Điều 1 và Điều 2 Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15/01/2015 của HĐTP TAND tối cao thì Quyết định số 3177/QĐ-CT-UBND ngày 11/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Khánh Hòa được xác định là đối tượng bị khởi kiện nên Tòa án thụ lý giải quyết bằng một vụ án độc lập là có căn cứ.

Như vậy, việc thụ lý, giải quyết các vụ án của Tòa án nêu trên là đúng và không vi phạm pháp luật tố tụng hành chính.

*** Về nội dung:**

Diện tích 1.873,6 m² đất (đo đạc thực tế) đang tranh chấp thuộc một phần thửa 79, tờ bản đồ số 10, tọa lạc tại thôn Bến Đá, xã Phước Đồng, thành phố Nha Trang có nguồn gốc là đất hoang hóa, sau giải phóng miền Nam thì người dân đến khai hoang, sử dụng. Đến năm 2008, triển khai thực hiện dự án Khu tái định cư Hòn Rớ II, các hộ gia đình tiến hành kê khai để nhận tiền đền bù thì xảy ra tranh chấp giữa bà Hồ Thị Từ Loan và bà Phạm Thị Hắc. Trên cơ sở tài liệu, chứng cứ các bên xuất trình và việc xác minh của UBND hai cấp của tỉnh Khánh Hòa và Tòa án thì thấy:

- Tài liệu, chứng cứ liên quan đến quyền sử dụng đất của bà Loan, gồm: “Giấy bán đất lô gia cư” giữa bà Hắc và vợ chồng ông Thành bà Loan ngày 28/7/1995; “Giấy bán đất lô gia cư” giữa vợ chồng ông Ninh bà Chín và vợ chồng ông Thành bà Loan ngày 15/8/1995; “Giấy giao nhận diện tích đo đạc” của Xí nghiệp trắc địa lập ngày 28/11/1995, “Sổ dạ ngoại” không rõ ngày tháng năm; Biên lai của Chi cục thuế thành phố Nha Trang thu thuế sử dụng đất từ

năm 1999, 2001, 2002, 2003 (tuy nhiên các tài liệu trên là bản phô tô không công chứng hoặc chứng thực của cơ quan có thẩm quyền); Tờ khai diện tích tính thuế sử dụng đất nông nghiệp và thuế đất ở nông thôn ngày 14/6/1999 và Giấy chứng nhận nguồn gốc quá trình sử dụng đất do UBND xã Phước Đồng cấp cho bà Hồ Thị Từ Loan ngày 16/5/2002 là bản phô tô được UBND xã Phước Đồng chứng thực bản sao đúng bản chính ngày 22/7/2014.

- Tài liệu, chứng cứ liên quan đến quyền sử dụng đất của bà Hắc, gồm: “Giấy bán đất lô gia cư” giữa bà Hắc và vợ chồng ông Thành bà Loan ngày 28/7/1995; Văn bản số 70/UB ngày 19/6/1998 của UBND xã Phước Đồng; Biên lai thu thuế sử dụng đất từ năm 1995 đến 2003; Giấy sang nhượng đất viết tay cho 8 hộ gia đình (tuy nhiên các tài liệu trên là bản phô tô không công chứng hoặc chứng thực của cơ quan có thẩm quyền); Giấy chứng nhận nguồn gốc quá trình sử dụng đất do UBND xã Phước Đồng cấp cho bà Phạm Thị Hắc ngày 30/10/2001 là bản phô tô được UBND thành phố Nha Trang chứng thực bản sao đúng bản chính ngày 23/4/2002; Đơn xin xem xét bồi thường giải tỏa mặt bằng Hòn Ró II được xã xác nhận ngày 28/9/2011 là bản phô tô được UBND xã Phước Đồng chứng thực bản sao đúng bản chính ngày 29/9/2011.

- Lời khai của những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là các ông bà Nguyễn Thị Em, Ngô Thy Thy, Phạm Văn Khoa, Phạm Văn Nhông, Phan Thị Thúy Diễm, Trần Thị Hồng Hoa, Nguyễn An Khương, Đặng Chí Thanh, Tạ Chí Toán, Nguyễn Hùng Lâm và những người thừa kế quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông Đặng Văn Trình đều có nội dung: Vào các năm 1997, 1998 các ông bà Phạm Văn Khoa, Phạm Văn Nhông, Phan Thị Thúy Diễm, Đặng Văn Trình, Nguyễn An Khương, Đặng Chí Thanh, Tạ Chí Toán và Nguyễn Hùng Lâm có làm giấy tay mua bán đất với bà Phạm Thị Hắc trên phần diện tích tranh chấp nêu trên, sau khi mua, các hộ gia đình này đã tiến hành làm nhà tạm và chuyển về đây sinh sống và trồng cây ăn trái cho đến ngày triển khai giải tỏa khu tái định cư Hòn Ró II, trong số họ đã có sáu hộ của các ông bà Phan Thị Thúy Diễm, Đặng Văn Trình, Nguyễn An Khương, Đặng Chí Thanh, Tạ Chí Toán và Nguyễn Hùng Lâm đã bàn giao đất cho dự án, đến nay cả sáu hộ trên vẫn chưa nhận được tiền đền bù giải tỏa.

Thứ nhất, xét “Giấy bán đất lô gia cư” giữa bà Hắc và vợ chồng ông Thành bà Loan ngày 28/7/1995; “Giấy bán đất lô gia cư” giữa vợ chồng ông Ninh bà Chín và vợ chồng ông Thành bà Loan ngày 15/8/1995 thì thủ tục chuyển nhượng giữa các bên không có xác nhận của chính quyền địa phương, không xác định được diện tích đất có chồng lấn lên nhau hay không.

Thứ hai, xét bà Loan và bà Hắc cung cấp Biên lai thu thuế sử dụng đất, các biên lai không thể hiện rõ nộp thuế đối với diện tích đất là bao nhiêu m² của

từng thửa, thuộc thửa nào, tờ bản đồ số mấy, tọa lạc tại vị trí nào. Các biên lai trên đều là bản phô tô nên không phải là căn cứ pháp lý xác định quyền sử dụng đất của người nộp thuế.

Thứ ba, xét bà Hồ Thị Từ Loan có cung cấp tài liệu phô tô “Sổ dã ngoại” thể hiện diện tích thửa 79, tờ bản đồ số 10 có diện tích là 9.251 m², chủ sử dụng là Nguyễn Văn Thành. Tuy nhiên, theo Công văn số 1568/BTNMT-ĐKTKĐĐ ngày 25/4/2007 của Bộ tài nguyên và môi trường về việc “Sử dụng sổ dã ngoại và sổ mục kê đất đai” thì: “Sổ dã ngoại là loại sổ lập theo hướng dẫn của Tổng cục Quản lý ruộng đất (nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường) trong quá trình thực hiện Chỉ thị 299-TTg ngày 10-11-1980 của Thủ tướng Chính phủ về công tác đo đạc, phân hạng và đăng ký thống kê ruộng đất trong cả nước. Sổ này được lập trong quá trình đo đạc lập bản đồ giải thửa hoặc bản đồ địa chính (trước khi tổ chức đăng ký quyền sử dụng đất) để thể hiện các thông tin điều tra, đo đạc ban đầu về hiện trạng sử dụng đất như số liệu thửa đất, tên người đang sử dụng đất, diện tích, loại đất. Việc lập sổ này để phục vụ cho việc tổ chức kê khai đăng ký quyền sử dụng đất mà không phải là sổ ghi kết quả đăng ký quyền sử dụng đất. Do đó sổ này không được coi là một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều 50 của Luật Đất đai”.

Vậy, sổ dã ngoại phô tô không phải là căn cứ để chứng minh quyền sử dụng đất của bà Loan đối với phần đất đang tranh chấp.

Thứ tư, xét bà Hồ Thị Từ Loan được UBND xã Phước Đồng xác nhận nguồn gốc sử dụng diện tích đất đang tranh chấp (1.873,6 m² thuộc một phần thửa 79 thuộc tờ bản đồ số 10 xã Phước Đồng) vào ngày 16/5/2002. Nhưng trước đó UBND xã Phước Đồng đã cấp Giấy xác nhận nguồn gốc sử dụng đất cho bà Phạm Thị Hắc vào ngày 30/10/2001 nên nội dung xác nhận của UBND xã Phước Đồng đối với bà Loan và bà Hắc không đủ căn cứ để xác định đất có tranh chấp là của ai.

Thứ năm, xét về thực tế sử dụng đất, bà Hồ Thị Từ Loan không chứng minh được việc thực tế canh tác, quản lý sử dụng đối với phần diện tích đất tranh chấp. Trong khi đó, bà Hắc đã chuyển nhượng phần đất tranh chấp cho 8 hộ gia đình vào năm 1997-1998, sau khi mua, các hộ gia đình đã tiến hành làm nhà tạm, đăng ký tạm trú, trồng cây ăn trái cho đến khi triển khai giải tỏa Khu tái định cư Hòn Rớ II, trong đó có 6 hộ đã kiểm kê khối lượng đất giải tỏa, được lập hồ sơ kỹ thuật đền bù giải tỏa, bàn giao đất cho dự án nhưng chưa được nhận tiền đền bù.

Như vậy, các tài liệu, chứng cứ do bà Loan cung cấp không đủ cơ sở xác định bà Loan là người sử dụng ổn định đối với diện tích 1.873,6 m² đất từ năm 1995 đến ngày bà có đơn yêu cầu giải quyết tranh chấp. Trong quá trình giải

quyết tranh chấp UBND thành phố Nha Trang ban hành Quyết định số 10000/QĐ-CT-UBND ngày 29/7/2013 là có căn cứ và việc giải quyết khiếu nại của UBND tỉnh Khánh Hòa bằng Quyết định số 3177/QĐ-CT-UBND ngày 11/12/2013 là đúng pháp luật nên không có cơ sở hủy các quyết định này. Quá trình giải quyết vụ án hành chính của Tòa án hai cấp là có căn cứ nên không có cơ sở kháng nghị đối với Quyết định giám đốc thẩm số 06/2016/HC-GĐT ngày 11/3/2016 của Ủy ban thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

Vậy, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thông báo để Viện kiểm sát nhân dân cấp cao 1, 2, 3 và VKSND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tham khảo rút kinh nghiệm trong quá trình kiểm sát giải quyết vụ án Hành chính.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Đ/c Viện trưởng VKSNDTC (để b/c);
- Đ/c Trần Công Phàn - PVT VKSNDTC (để b/c);
- Văn phòng VKSNDTC;
- Công chức Vụ 10;
- Lưu: VT, V10, HSKS.

**TUQ. VIỆN TRƯỞNG
KIỂM SÁT VIỆN VKSND TỐI CAO**



Phùng Hữu Oanh