

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 04/2021/HC-GĐT

Ngày 27/01/2021

V/v Khiếu kiện quyết định hành
chính 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: Bà Đào Thị Xuân Lan;

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Tiến;

- Ông Trần Văn Cò;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Phạm Quốc Hưng.

- 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 tham gia phiên tòa: Ông Lê Thành Dương - Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 27/01/2021, 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 quản lý đất đai*” giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Ông Nông Ngọc K, sinh năm 1962.

Cư trú tại: Xí nghiệp gỗ H, thôn T, xã H, huyện B, tỉnh Bình Thuận.

2. Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận.

Địa chỉ: Số O, phường B, thành phố P, tỉnh Bình Thuận.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện:

- Ông Đỗ Minh T, Luật sư, Cộng tác viên của Trung tâm tư vấn pháp luật Hội luật gia tỉnh Bình Thuận.

- Ông Trần Ngọc N, Phó Chi cục trưởng Chi cục Quản lý đất đai Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Thuận;

- Ông Trần Văn M, Trưởng phòng Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện B.

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

3.1. Ủy ban nhân dân huyện B, tỉnh Bình Thuận.

Địa chỉ: Số H, Quốc lộ H, thị trấn M, huyện B, tỉnh Bình Thuận.

Người đại diện hợp pháp của Ủy ban nhân dân huyện B: Ông Nguyễn Ngọc Th, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B (được ủy quyền theo Văn bản ủy quyền ngày 09/11/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B).

3.2. Công ty Trách nhiệm hữu hạn Trường trung học cơ sở MN.

Người đại diện hợp pháp của Công ty Trách nhiệm hữu hạn Trường trung học cơ sở MN: Bà Võ Thị Kim H, chức vụ: Giám đốc.

Địa chỉ: 9/18 K, phường PT, thành phố P, tỉnh Bình Thuận.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 05/6/2006, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận ban hành Quyết định số 1474/QĐ-UBND về việc phê duyệt Đồ án Quy hoạch xây dựng Khu dân cư Tiểu thủ công nghiệp - Thương mại dịch vụ HT – HL tại huyện B, tỉnh Bình Thuận trong đó có quy hoạch sử dụng đất cho giáo dục, đất ở.

Ngày 25/11/2009, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận cấp giấy chứng nhận đầu tư cho Công ty Trách nhiệm hữu hạn Trường trung học cơ sở nội trú MN (nay là Công ty Trách nhiệm hữu hạn Trường trung học cơ sở MN, sau đây gọi tắt là Công ty MN) thực hiện dự án đầu tư xây dựng Trường trung học cơ sở nội trú MN (sau đây gọi tắt là Trường MN) tại khu dân cư - Tiểu thủ công nghiệp – Thương mại - Dịch vụ HT – HL, huyện B, tỉnh Bình Thuận, với diện tích khoảng 24.400m² đất, thời gian hoạt động của dự án là 50 năm kể từ ngày cấp giấy chứng nhận đầu tư.

Ngày 14/5/2010, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận ban hành Công văn số 2208/UBND-ĐTQH ủy quyền cho Ủy ban nhân dân huyện B thông báo thu hồi đất và thực hiện công tác đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư Dự án Trường MN.

Ngày 21/7/2010, Ủy ban nhân dân huyện B ban hành Quyết định số 2714/QĐ-UBND về việc thu hồi 3.453,2 m² đất nông nghiệp (CLN) tại xã H do hộ ông Nông Ngọc K đang sử dụng để xây dựng công trình Trường MN.

Ngày 10/5/2013, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B ban hành Quyết định số 1890/QĐ-UBND về việc chi trả tiền bồi thường thiệt hại cho hộ ông Nông Ngọc K với số tiền 173.858.000 đồng, trong đó tiền bồi thường về đất là 138.128.000 đồng và tiền bồi thường về cây trái hoa màu là 35.730.000 đồng.

Ông Nông Ngọc K khiếu nại không đồng ý với việc thu hồi đất và bồi thường nêu trên.

Ngày 27/9/2013, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B ban hành Quyết định

số 3745/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại với nội dung: Không chấp nhận nội dung khiếu nại của ông Nông Ngọc K khiếu nại và yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện B hủy bỏ Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 về việc chi trả tiền bồi thường thiệt hại cho ông để xây dựng công trình Trường MN, với lý do khiếu nại và yêu cầu của ông Nông Ngọc K không phù hợp với các quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh về đền bù, hỗ trợ khi thu hồi đất. Giữ nguyên nội dung Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B.

Ông Nông Ngọc K tiếp tục có đơn khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận.

Ngày 30/6/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận ban hành Quyết định số 2237/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại đối với ông Nông Ngọc K với nội dung: Công nhận và giữ nguyên nội dung Quyết định số 3745/QĐ-UBND ngày 27/9/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B về việc giải quyết khiếu nại lần đầu đối với ông Nông Ngọc K là đúng quy định của pháp luật.

Ngày 25/7/2015, ông Nông Ngọc K có đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận, yêu cầu hủy Quyết định giải quyết khiếu nại số 2237/QĐ-UBND ngày 30/6/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận và các quyết định liên quan gồm: Quyết định giải quyết khiếu nại số 3745/QĐ-UBND ngày 27/9/2013; Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B và Quyết định số 2714/QĐ-UBND ngày 21/7/2010 của Ủy ban nhân dân huyện B với lý do Công ty MM là công ty tư nhân và Trường MN là trường học tư thực hoạt động vì mục đích kinh doanh, không phải dự án xây dựng trường học công lập do Nhà nước làm chủ đầu tư, không phải từ nguồn ngân sách Nhà nước, không thuộc trường hợp thu hồi vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, công cộng, phát triển kinh tế được quy định tại Điều 39, 40 Luật Đất đai năm 2003. Công ty MN và ông chưa có sự thỏa thuận thống nhất về giá tiền đền bù đất và tài sản trên đất nhưng Ủy ban nhân dân huyện B đã ban hành quyết định thu hồi đất và bồi thường với mức giá 40.000đ/m² là thấp hơn so với giá thị trường và giá bồi thường mà Công ty MN đã thỏa thuận bồi thường cho một số hộ dân, không đảm bảo quyền lợi của ông.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2016/HCST ngày 10/6/2016, Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận quyết định:

“Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nông Ngọc K. Hủy bỏ các quyết định sau:

+ Quyết định số 2714/QĐ-UBND ngày 21/7/2010 của Ủy ban nhân dân

huyện B “về việc thu hồi đất để xây dựng công trình Trường trung học cơ sở nội trú MN tại xã H, huyện B”;

+ Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B “về việc trả tiền bồi thường thiệt hại cho hộ ông Nông Ngọc K để xây dựng công trình Trường trung học cơ sở nội trú MN tại xã H huyện B”;

+ Quyết định số 3745/QĐ-UBND ngày 27/9/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B “về việc giải quyết khiếu nại về thu hồi đất bồi thường thiệt hại do thu hồi đất đối với ông Nông Ngọc K thường trú tại phường P, thành phố P” (lần đầu);

+ Quyết định giải quyết số 2237/QĐ-UBND ngày 30/6/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận “về việc giải quyết khiếu nại của ông Nông Ngọc K trú tại số Y, khu dân cư 19/4, phường X, thành phố P” (lần 2)”.

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

Ngày 20/6/2016, Công ty MN có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Ngày 22/6/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 280/2017/HC-PT ngày 10/10/2017, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định:

“Không chấp nhận đơn kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận và Công ty Trách nhiệm hữu hạn Trường trung học cơ sở MN. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2016/HCST ngày 10/6/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận”.

Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 02/02/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 280/2017/HC-PT ngày 10/10/2017 nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 16/2020/KN-HC ngày 17/9/2020, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 280/2017/HC-PT ngày 10/10/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; 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 280/2017/HC-PT ngày 10/10/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2016/HCST ngày 10/6/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận 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] Về tố tụng: Ông Nông Ngọc K khởi kiện yêu cầu hủy các Quyết định số 2714/QĐ-UBND ngày 21/7/2010 của Ủy ban nhân dân huyện B; Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 và Quyết định số 3745/QĐ-UBND ngày 27/9/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B; Quyết định giải quyết khiếu nại số 2237/QĐ-UBND ngày 30/6/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận nhưng Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm không xác định Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B và Ủy ban nhân dân huyện B là người bị kiện, đồng thời chỉ xác định Ủy ban nhân dân huyện B tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là đưa thiếu người tham gia tố tụng và xác định không đúng tư cách tham gia tố tụng của đương sự, vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng.

[2] Về nội dung: Ngày 21/7/2010, Ủy ban nhân dân huyện B ban hành Quyết định số 2714/QĐ-UBND thu hồi 3.453,2 m² đất nông nghiệp (CLN) tại xã H, hiện do hộ ông Nông Ngọc K đang sử dụng. Ngày 10/5/2013, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B ban hành Quyết định số 1890/QĐ-UBND về việc chi trả tiền bồi thường thiệt hại cho hộ ông Nông Ngọc K, với tổng số tiền là 173.858.000 đồng (bao gồm: Tiền bồi thường về đất là 138.128.000 đồng và tiền bồi thường về cây trái, hoa màu là 35.730.000 đồng).

[3] Ông Nông Ngọc K cho rằng Trường MN là trường học tư thục, hoạt động vì mục đích kinh doanh, không phải trường học công lập do Nhà nước làm chủ đầu tư nên không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất vào mục đích an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, công cộng, phát triển kinh tế được quy định tại Điều 39 và Điều 40 Luật Đất đai năm 2003. Công ty MN và ông chưa có sự thỏa thuận thống nhất về giá tiền đền bù về đất và tài sản trên đất nhưng Ủy ban nhân dân huyện B đã ban hành quyết định bồi thường với mức giá 40.000đ/m² đất là không đúng. Còn Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận cho rằng Dự án Trường MN thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế được quy định tại khoản 1 Điều 38 Luật Đất đai năm 2003, điểm e khoản 2 Điều 36 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ, được sửa đổi, bổ sung tại khoản 3 Điều 2 Nghị định 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ; đồng thời thực hiện chính sách khuyến khích xã hội hóa trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề theo khoản 3 Điều 4 Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ.

Tại khoản 3 Điều 2 Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ quy định các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích phát triển kinh tế như sau: “e) Sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư kết cấu hạ tầng phục vụ công cộng bao gồm các công trình giao thông, điện lực, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, vệ sinh môi trường, thông tin liên lạc, đường ống dẫn xăng dầu, đường ống dẫn khí, giáo dục, đào tạo, văn hoá, khoa học kỹ thuật, y tế, thể dục, thể thao, chợ”.

[4] Như vậy, Dự án xây dựng Trường MN là dự án đầu tư kết cấu hạ tầng phục vụ cho giáo dục đào tạo, thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế nên Ủy ban nhân dân huyện B thu hồi đất của ông Nông Ngọc K là có căn cứ, đúng quy định tại khoản 1 Điều 38 Luật Đất đai năm 2003 và điểm e khoản 2 Điều 36 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ, được sửa đổi, bổ sung tại khoản 3 Điều 2 Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ.

[5] Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng theo quy định tại khoản 2 Điều 36 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP không có quy định nào được áp dụng để thu hồi đất của ông Nông Ngọc K nhằm phục vụ cho Dự án Trường MN và không thuộc trường hợp áp dụng quy định tại Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định số 187/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về việc chuyển Công ty Nhà nước thành công ty cổ phần chỉ áp dụng cho các công ty, các doanh nghiệp nhà nước trước đây nay chuyển thành các công ty cổ phần. Nhận định này của Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm là không đúng với quy định tại khoản 3 Điều 2 Nghị định số 17/2006/NĐ-CP ngày 27/01/2006 của Chính phủ.

[6] Đối với Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B về việc chi trả tiền bồi thường thiệt hại cho hộ ông Nông Ngọc K: Trường hợp này là thu hồi đất để phát triển kinh tế theo quy định tại khoản 1 Điều 38 Luật Đất đai năm 2003 nên việc bồi thường được thực hiện theo đơn giá do Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận quy định tại thời điểm thu hồi đất. Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng Nhà nước không có trách nhiệm thu hồi đất cho các dự án tư nhân nên Công ty MN muốn nhận diện tích đất của ông Nông Ngọc K để thực hiện dự án thì phải thương lượng, thỏa thuận với người có đất bị thu hồi là không có cơ sở.

Tuy nhiên, quá trình giải quyết vụ án, tại Biên bản lấy lời khai ngày 20/01/2016, bà Võ Thị Kim H, Giám đốc của Công ty MN trình bày chủ đầu tư đã nhiều lần gặp ông Nông Ngọc K để thỏa thuận về việc bồi thường với mức giá 270.000 đồng/m² nhưng ông Nông Ngọc K không đồng ý mà yêu cầu bồi

thường với mức giá 600.000 đồng/m². Nếu trong quá trình giải quyết lại vụ án mà chủ đầu tư thương lượng mức bồi thường cao hơn mức giá bồi thường của Nhà nước thì Tòa án ghi nhận sự tự nguyện của chủ đầu tư.

[7] Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm chưa thu thập đầy đủ các tài liệu, chứng cứ về phương án phê duyệt bồi thường; Biên bản kiểm kê tài sản, vị trí đất và tài sản, vật kiến trúc có trên đất của ông Nông Ngọc K bị thu hồi để làm cơ sở cho việc bồi thường đối với gia đình ông Nông Ngọc K mà đã hủy Quyết định số 1890/QĐ-UBND ngày 10/5/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện B là chưa đủ căn cứ.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266, khoản 3 Điều 272 và khoản 2 Điều 274 Luật Tố tụng hành chính năm 2015;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 16/2020/KN-HC ngày 17/9/2020 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 280/2017/HC-PT ngày 10/10/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 280/2017/HC-PT ngày 10/10/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2016/HCST ngày 10/6/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận;

3. Giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận 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 TP HCM;
- TAND tỉnh Bình Thuận (02 bản kèm HSVA);
- Cục THADS tỉnh Bình Thuận;
- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Bình Thuận;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKTIII (3b), VP (TANDTC), Hồ sơ vụ án.

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

Đào Thị Xuân Lan