

Số: 66 /TB -VC1- HC

Hà Nội, ngày 06 tháng 10 năm 2021

THÔNG BÁO RÚT KINH NGHIỆM
Về vi phạm trong việc giải quyết vụ án hành chính

VKSND CẤP CAO TẠI HÀ NỘI
Số: 12/2021
CÔNG VĂN ĐẾN
Số: 4101

Thông qua công tác kiểm sát xét xử phúc thẩm đối với vụ án “*Khiếu kiện quyết định hành chính về thu hồi đất*” giữa Người khởi kiện- Bà Nghiêm Thị L với Người bị kiện- Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố H; Chủ tịch UBND quận N; UBND quận N và Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan- UBND phường TM, quận N, thành phố H;

Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội nhận thấy Bản án hành chính sơ thẩm số 329/2019/HC-ST ngày 29/11/2019 của Tòa án nhân dân thành phố H đã vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng và nội dung giải quyết, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của Người khởi kiện, cần thông báo để rút kinh nghiệm.

1. Tóm tắt nội dung vụ án và quá trình giải quyết

Ngày 28/9/2017, UBND quận N ban hành Quyết định số 5099/QĐ-UBND thu hồi 448 m² đất nông nghiệp thuộc thửa số 194, tờ bản đồ số 28 phường TM, quận N, thành phố H của bà Nghiêm Thị L đang sử dụng, trong đó có 428 m² đã được UBND huyện TL (nay là quận N) cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ngày 23/5/2005 cho bà L và 20 m² là đất nông nghiệp không giao do UBND phường TM quản lý. Mục đích thu hồi đất để thực hiện dự án xây dựng Chợ dân sinh phường TM, quận N, thành phố H.

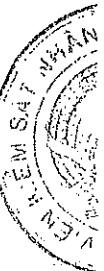
Ngày 28/9/2017, UBND quận N ban hành quyết định số 5101/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đối với bà Nghiêm Thị L.

Ngày 29/11/2017, Chủ tịch UBND quận N ban hành Quyết định số 6238/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của bà Nghiêm Thị L về việc thu hồi đất, theo đó không chấp nhận khiếu nại, giữ nguyên Quyết định thu hồi đất số 5099/QĐ-UBND đối với bà Nghiêm Thị L.

Ngày 28/6/2018, Chủ tịch UBND thành phố H ban hành Quyết định số 3340/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại (lần 2), nội dung đồng ý với Quyết định giải quyết khiếu nại số 6238/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND quận N.

Ngày 29/3/2018, Chủ tịch UBND quận N ban hành Quyết định cưỡng chế số 1184/QĐ-UBND về cưỡng chế thu hồi đất để phục vụ Dự án.

Bà Nghiêm Thị L cho rằng: Các văn bản về xây dựng dự án Chợ dân sinh TM đều xác định loại đất thu hồi để thực hiện Dự án là **đất công cộng do UBND**



xã TM quản lý. Trong khi đó, Quyết định số 5099/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N lại thu hồi **đất nông nghiệp của bà L** là không đúng loại đất được thu hồi. Việc xác định vị trí đất thu hồi cũng không chính xác vì mảnh đất cần thu hồi là thửa số 51 xen kẹt trong khu dân cư và có mạng lưới đường giao thông đã xây dựng hoàn thiện (có bản đồ quy hoạch tỷ lệ 1/5000 đã được UBND thành phố H phê duyệt tại Công văn số 922), không thể là thửa đất số 194 tờ bản đồ số 28 của bà L. Việc UBND quận N tự ý mở rộng quy mô dự án Chợ dân sinh TM mà không xin phép điều chỉnh là sai phạm. Do đó, bà L khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân thành phố H hủy các quyết định: Quyết định thu hồi đất số 5099/QĐ-UBND của UBND quận N; Quyết định số 6238/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND quận N và Quyết định số 3340/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND thành phố H về giải quyết khiếu nại của bà L; Quyết định số 1184/QĐ-UBND ngày 29/3/2018 của Chủ tịch UBND quận N về cưỡng chế thu hồi đất; yêu cầu bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính không đúng gây ra là 785.200.000 đồng.

Tại phiên tòa sơ thẩm ngày 29/11/2019, bà Nghiêm Thị L bổ sung yêu cầu khởi kiện đề nghị Hội đồng xét xử xem xét hủy bỏ Quyết định số 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của bà L để thực hiện dự án xây dựng Chợ dân sinh phường TM, quận N, thành phố H.

Bản án sơ thẩm số 329/2019/HC-ST ngày 29/11/2019 & 05/12/2019 của Tòa án nhân dân thành phố H tuyên xử **không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện** theo đơn khởi kiện của bà Nghiêm Thị L. Đối với yêu cầu khởi kiện bổ sung tại phiên tòa sơ thẩm đề nghị hủy bỏ Quyết định số 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của bà L, Bản án sơ thẩm nhận định không xem xét giải quyết, cho rằng bà L có quyền khởi kiện Quyết định số 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N để yêu cầu Tòa án giải quyết trong một vụ án hành chính khác.

Không đồng ý với Bản án sơ thẩm, bà Nghiêm Thị L kháng cáo toàn bộ Bản án. Tại phiên tòa phúc thẩm ngày 06/7/2021, Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội đã phân tích, xác định vi phạm và đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm hủy toàn bộ Bản án sơ thẩm để xét xử lại ở cấp sơ thẩm.

Bản án phúc thẩm số 157/2021/HC-PT ngày 06/7/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội đã quyết định: Chấp nhận kháng cáo của Người khởi kiện - bà Nghiêm Thị L; hủy Bản án sơ thẩm số 329/2019/HC-ST ngày 29/11/2019 của Tòa án nhân dân thành phố H, chuyển Hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân thành phố H xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

2. Những vi phạm cần rút kinh nghiệm

2.1. Vi phạm nghiêm trọng về tố tụng: Tại phiên tòa sơ thẩm, mặc dù bà Nghiêm Thị L (Người khởi kiện) đã yêu cầu Tòa án cấp sơ thẩm xem xét hủy

Quyết định số 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của bà L để thực hiện dự án xây dựng Chợ dân sinh phường TM. Tuy nhiên, Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận xem xét Quyết định số 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N mà cho rằng Người khởi kiện có quyền khởi kiện yêu cầu huỷ Quyết định này trong một vụ án hành chính khác. Quan điểm này của Tòa án cấp sơ thẩm không phù hợp với quy định của pháp luật, bởi lẽ:

Quyết định số 5099/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về thu hồi đất của bà L và Quyết định 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất của bà L là hai quyết định hành chính do cùng một Chủ thể có thẩm quyền ban hành và có mối quan hệ mật thiết với nhau. Nội dung hai quyết định này đều đề cập điều chỉnh đến quyền lợi của cùng một Chủ thể bị thu hồi đất là bà L, đối với cùng một thửa đất bị thu hồi là thửa số 194 tờ bản đồ số 28. Theo quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật tổ tụng hành chính: *Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện...*

Khoản 1 điểm b khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính quy định: *1. Hội đồng xét xử có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của Quyết định hành chính, hành vi hành chính... Quyết định giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. 2. Hội đồng xét xử có quyền quyết định: a...b) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên huỷ một phần hoặc quyết định hành chính trái pháp luật hoặc quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có)...*

Như vậy, khi giải quyết vụ án do bà L khởi kiện Quyết định thu hồi đất và các quyết định giải quyết khiếu nại của bà L về việc thu hồi thửa đất số 194 của bà L và quyết định cưỡng chế thu hồi đất, Tòa án cấp sơ thẩm cũng phải xem xét tính hợp pháp của quyết định có liên quan mật thiết là Quyết định 5101/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N, thành phố H về phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ khi thu hồi thửa đất số 194 của bà L. Việc Tòa án cấp sơ thẩm từ chối xem xét Quyết định này là không đúng quy định của pháp luật, ngoài vi phạm quy định tại Điều 6, Điều 193 Luật tổ tụng hành chính (nêu trên), còn vi phạm quy định tại Điều 35 Luật tổ tụng hành chính và Điều 7 Nghị quyết 02/2011/NQHĐTP ngày 29/7/2011 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao quy định về nhập hoặc tách vụ án hành chính, dẫn đến giải quyết vụ án thiếu toàn diện, không triệt để.

Đặc biệt, trong Vụ án này, việc Tòa án cấp sơ thẩm từ chối xem xét giải quyết yêu cầu huỷ Quyết định 5101/ QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N mà yêu cầu bà L khởi kiện bằng vụ án hành chính khác thì cũng không thể thực hiện được vì đã hết thời hiệu khởi kiện riêng biệt đối với Quyết định 5101/ QĐ-UBND. Điều này cũng đồng nghĩa với việc Tòa án cấp sơ thẩm đã làm mất quyền

của bà L về đề nghị xem xét đối với Quyết định phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi thửa đất số 194 của bà L, ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà L.

2.2. Vi phạm về nội dung giải quyết:

Về vị trí thửa đất thu hồi, theo Văn bản số 922/QHKT-P1 ngày 01/4/2011 của Sở Quy hoạch -Kiến trúc và văn bản của UBND quận N thể hiện: Địa điểm khu đất UBND huyện TL đề xuất làm Chợ dân sinh TM thuộc thôn TM có ranh giới rõ ràng: Phía Tây bắc và Tây nam giáp đường dân sinh, phía Đông Nam giáp khu dân cư, phía Đông Bắc giáp vườn...

Trên cơ sở đó, UBND thành phố H đã ban hành Văn bản số 2883 ngày 24/4/2011, chấp thuận địa điểm xây dựng Chợ dân sinh tại thôn TM, xã TM, huyện TL (nay là phường TM, quận N) theo đề xuất của Sở Quy hoạch-Kiến Trúc thành phố H tại Văn bản số 922/QHKT-P1 của Sở Quy hoạch -Kiến Trúc. Ngoài ra, trong Văn bản số 228/UBND-TCKH ngày 07/3/2012 của UBND huyện TL cũng đã thể hiện quan điểm trên, tiếp tục khẳng định loại đất và địa điểm làm Chợ hiện trạng : *Đất vườn do UBND xã TM quản lý; ranh giới bị thu hồi là phía Tây Bắc và Tây Nam giáp đường dân sinh; phía Đông Nam giáp khu dân cư; phía Đông Bắc giáp vườn*".

Như vậy, ranh giới thửa đất làm Chợ dân sinh TM đã được xác định từ việc giới thiệu vị trí, xác minh vị trí, chấp nhận vị trí đến triển khai thực hiện. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính do bà L khởi kiện, bà L nhiều lần đề nghị Toà án xem xét hiện trạng thu hồi đất để xác định trong diện tích đất thực tế làm Chợ dân sinh TM có diện tích đất thửa số 194 của gia đình bà L hay không? Tuy nhiên nội dung này chưa được Toà án cấp sơ thẩm xem xét, xác minh để làm rõ.

Về diện tích đất bị thu hồi, tại Quyết định số 5099/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về việc thu hồi đất của bà Nghiêm Thị L có ghi rõ diện tích đất thu hồi là 448 m², trong đó có 428 m² đất trồng cây hàng năm (đất nông nghiệp, được giao cho bà L sử dụng) và 20 m² đất không giao cho UBND phường TM quản lý. Tuy nhiên đối với diện tích đất 20 m², Tòa án cấp sơ thẩm chưa làm rõ quá trình quản lý của UBND phường TM đối với diện tích đất 20 m² là như thế nào, thời điểm bắt đầu quản lý đất, theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền nào? Chưa làm rõ gia đình bà L sử dụng diện tích 20m² này từ thời điểm nào, có phải do lấn chiếm đất công hay không? Trường hợp do lấn chiếm thì chính quyền có biện pháp ngăn chặn, xử lý gì hay không?

Ngoài ra, trong Quyết định số 5099/QĐ-UBND ngày 28/9/2017 của UBND quận N về thu hồi đất thể hiện toàn bộ diện tích 448 m² của thửa đất số 194 bị thu hồi là để phục vụ dự án xây dựng Chợ dân sinh phường TM. Tuy nhiên, tại Quyết định số 6238/QĐ-UBND của UBND quận N ngày 29/11/2017 về giải quyết đơn khiếu nại của bà L lại thể hiện có 205,8 m² đất thu hồi của thửa đất số 194 được bàn giao cho Trung tâm giao dịch đất đai và phát triển quỹ đất thành phố H thực

hiện việc bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho *Khu đô thị mới tại xã TM và xã ĐM* (là dự án khác, không thuộc dự án Chợ dân sinh phường TM). *Như vậy là sử dụng sai diện tích đất thu hồi so với mục đích thu hồi đất được nêu trong Quyết định thu hồi đất.* Có ý kiến cho rằng Dự án đầu tư xây dựng Khu đô thị mới tại xã TM và xã ĐM do doanh nghiệp là chủ đầu tư, thuộc trường hợp doanh nghiệp phải thỏa thuận với người bị thu hồi đất khi lấy đất theo quy định tại Điều 73 Luật đất đai năm 2013 và Điều 16 Nghị định số 43/2014/NĐ- CP ngày 15/5/2014 hướng dẫn chi tiết thi hành Luật đất đai năm 2013, không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng... Tuy nhiên, vấn đề này chưa được Tòa án cấp sơ thẩm xem xét, làm rõ.

Với nhiều vấn đề còn chưa được xem xét, làm rõ nêu trên, Bản án sơ thẩm đã tuyên xử bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nghiêm Thị L là thiếu căn cứ, ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích hợp pháp của bà L.

Trên đây là vi phạm về tố tụng về nội dung giải quyết của Tòa án cấp sơ thẩm đối với một vụ án hành chính cụ thể cần nêu ra để rút kinh nghiệm chung. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội thông báo để các Viện kiểm sát địa phương trong khu vực cùng tham khảo và rút kinh nghiệm, nhằm nâng cao chất lượng công tác kiểm sát việc giải quyết các vụ án hành chính trong thời gian tới./.

Nơi nhận:

- VKSND 28 tỉnh, TP khu vực phía Bắc;
- VC2, VC3; Vụ 10 VKSNDTC;
- Các Viện nghiệp vụ 1,2,3,4, VPVC1;
- Các đ/c lãnh đạo VC1;
- Lưu: VT, HSKS, Viện 4.

**KT. VIỆN TRƯỞNG
PHÓ VIỆN TRƯỞNG**



Phạm Thị Minh Yên

CAO TÀI