

Án lệ số 27/2019/AL về thụ lý, giải quyết vụ án hành chính liên quan đến nhà đất mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01-7-1991

Được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua ngày 22 tháng 8 năm 2019 và được công bố theo Quyết định số 293/QĐ-CA ngày 09 tháng 9 năm 2019 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

Nguồn án lệ:

Quyết định giám đốc thẩm số 03/2018/HC-GĐT ngày 16-7-2018 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về vụ án hành chính “Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại” tại tỉnh Trà Vinh giữa người khởi kiện là bà Hồng Thị L với người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh.

Vị trí nội dung án lệ:

Đoạn 6 phần “Nhận định của Tòa án”.

Khái quát nội dung của án lệ:

- Tình huống án lệ:

Người khởi kiện khởi kiện quyết định hành chính có nội dung không chấp nhận việc đòi lại nhà đất mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất trước ngày 01-7-1991 theo quy định tại Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội mà quyết định đó đã được ban hành đúng thẩm quyền, nội dung, trình tự thủ tục.

- Giải pháp pháp lý:

Trường hợp này, Tòa án phải thụ lý để giải quyết theo hướng bác yêu cầu khởi kiện.

Quy định của pháp luật liên quan đến án lệ:

- Điều 94 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003;

- Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011;

- Khoản 1 Điều 28, điểm a khoản 2 Điều 163 Luật Tổ tụng hành chính năm 2010 (tương ứng với khoản 1 Điều 30, điểm a khoản 2 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015);

- Điều 1 Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội về nhà đất do Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01-7-1991;

- Điều 5 Nghị quyết số 755/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02-4-2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định việc giải quyết đối với một số trường hợp cụ thể về nhà đất trong quá trình thực hiện các chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01-7-1991;

- Khoản 1 Điều 4 Nghị định số 127/NĐ-CP ngày 10-10-2005 của Chính phủ hướng dẫn thực hiện Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội.

Từ khoá của án lệ:

“Quyết định hành chính”; “Quyết định giải quyết khiếu nại”; “Nhà đất do Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng”; “Chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01-7-1991”.

NỘI DUNG VỤ ÁN

Nguồn gốc căn nhà số 05 N, khóm 3 phường 2, thành phố T, tỉnh Trà Vinh là của cụ Hồng Sa R và cụ Trâm Thị N (là bố mẹ của bà Hồng Thị L) mua của cụ Nguyễn Thị K vào năm 1967 với diện tích 505m². Năm 1969, ngôi nhà được ngăn thành 13 phòng sử dụng làm phòng ngủ lấy tên là Phòng ngủ Thống Nhất. Năm 1972, cụ N và cụ Hồng Sa R xây dựng thêm 01 dãy nhà lầu 03 tầng, 05 căn, 15 phòng ở phía sau với diện tích đất xây dựng là 77m². Ngày 13-4-1976, cụ N được Ty thương nghiệp tỉnh Cửu Long cấp Giấy phép hành nghề số 548/TN/GP/ĐK về việc cho thuê mướn phòng ngủ. Tháng 8-1978, Công ty Khách sạn ăn uống thị xã Trà Vinh quản lý và tiếp tục kinh doanh phòng ngủ với hình thức chủ nhà làm nhân viên phục vụ và hưởng lương mỗi tháng.

Ngày 21-8-1984, Ủy ban nhân dân thị xã Trà Vinh ban hành Quyết định số 35/QĐ-84 về việc quản lý toàn bộ Phòng ngủ Thống Nhất đường N, phường 2, thị xã T, tỉnh Trà Vinh của cụ Hồng Sa R với nội dung: “*Nay quản lý toàn bộ nhà và đất Phòng ngủ Thống Nhất đường N, phường 2, thị xã T của cụ Hồng Sa R, gồm phần nhà trước và dãy nhà phía sau, để cho 03 phòng trệt ở dãy phía sau cho cụ Hồng Sa R sử dụng*”.

Do hoạt động kinh doanh không hiệu quả, ngày 28-7-1985, Ủy ban nhân dân thị xã Trà Vinh ban hành Quyết định số 59/QĐ-85 về việc phân phối nhà với nội dung: “*Nay giao toàn bộ Phòng ngủ Thống Nhất, đường N, phường 2, thị xã T cho Ban Công nghiệp thị xã Trà Vinh*”.

Năm 1990, Công ty Xuất nhập khẩu thị xã Trà Vinh giải thể, cụ Hồng Sa R vào chiếm lại và sử dụng.

Năm 1992, cụ Hồng Sa R có đơn xin lại căn nhà trên. Năm 1993, cụ Hồng Sa R chết, các con của cụ trong đó có bà Hồng Thị L tiếp tục quản lý và sử dụng căn nhà cho đến nay. Bà L có đơn xin được xem xét công nhận quyền sở hữu toàn bộ nhà, đất nêu trên.

Ngày 27-7-2012, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh ban hành Quyết định số 1350/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại của bà L như sau:

“*Bác đơn khiếu nại của bà L yêu cầu hợp thức hóa toàn bộ căn nhà số 05 đường N, khóm 3, phường 2, thành phố T, tỉnh Trà Vinh.*

“*Bà L được mua lại căn nhà, đất theo địa chỉ số 05 đường N theo quy định tại Nghị định số 61/CP ngày 05-7-1994 của Chính phủ*”.

Ngày 13-8-2012, bà L có đơn khởi kiện đối với Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2015/HC-ST ngày 26-01-2015, Tòa án nhân dân tỉnh Trà Vinh quyết định:

“Bác yêu cầu khởi kiện của bà Hồng Thị L yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh”.

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

Ngày 31-01-2015, bà Hồng Thị L có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 175/2016/HC-PT ngày 25-11-2016, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

“Chấp nhận đơn kháng cáo của bà Hồng Thị L.

Sửa Bản án sơ thẩm số 02/2015/HCST ngày 26-01-2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Trà Vinh.

Hủy Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh về việc giải quyết yêu cầu của bà Hồng Thị L, sinh năm 1964, ngụ tại số 05 N, khóm 3, phường 2, thành phố T, tỉnh Trà Vinh.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh có trách nhiệm ban hành Quyết định khác theo đúng quy định của pháp luật”.

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

Ngày 10-01-2017, Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh có Công văn số 121/UBND-NC đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 175/2016/HC-PT ngày 25-11-2016 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Ngày 23-02-2018, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có Quyết định số 05/2018/KN-HC kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 175/2016/HC-PT ngày 25-11-2016 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 theo hướng hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 175/2016/HC-PT ngày 25-11-2016 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2015/HCST ngày 26-01-2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Trà Vinh.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao nhất trí với việc kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, nhưng đề nghị hội đồng xét xử hủy bản án sơ thẩm và bản án phúc thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án vì căn cứ vào Điều 1 Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2006 của Quốc hội thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh không được quyền ra quyết định giải quyết yêu cầu hợp thức hóa căn nhà của bà Hồng Thị L.

NHẬN ĐỊNH CỦA TOÀ ÁN:

[1] Về tố tụng: Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh về việc giải quyết khiếu nại của bà Hồng Thị L được ban hành căn cứ vào quy định tại Điều 1 Nghị quyết 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội về nhà đất do Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01-7-1991, theo đó “*Nhà nước không xem xét lại chủ trương, chính sách và việc thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất đã ban hành trước ngày 01-7-1991. Nhà nước không thừa nhận việc đòi lại nhà đất mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất*”. Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh có nội dung làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của bà Hồng Thị L. Do đó, theo quy định tại Điều 3 và Điều 28 Luật Tố tụng hành chính năm 2010 thì Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 là quyết định hành chính và là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính nên việc Tòa án cấp sơ thẩm thụ lý giải quyết vụ án là đúng thẩm quyền.

[2] Về nội dung:

[3] Căn nhà số 05 N, phường 2, thành phố T, tỉnh Trà Vinh mà hiện nay bà L đang quản lý, sử dụng có nguồn gốc là của gia đình bà L. Tuy nhiên, ngày 21-8-1984, Ủy ban nhân dân thị xã Trà Vinh đã ban hành Quyết định số 35/QĐ-84 với nội dung: “*Nay quản lý toàn bộ nhà và đất Phòng ngủ Thống Nhất đường N, phường II, thị xã T của cụ Hồng Sa R. Gồm phần nhà trước và dãy nhà lâu phía sau. Để cho 03 phòng trệt dãy lâu phía sau cho cụ Hồng Sa R sử dụng...*” và ngày 28-7-1985 Ủy ban nhân dân thị xã Trà Vinh ban hành Quyết định số 59/QĐ-85 về việc giao toàn bộ Phòng ngủ Thống Nhất cho Ban Công nghiệp thị xã Trà Vinh quản lý. Năm 1988, khi còn sống cụ Hồng Sa R đã có đơn yêu cầu được nhận lại căn nhà nêu trên. Tuy nhiên, tại Công văn số 01/PĐ-88 ngày 08-01-1988 của Ủy ban nhân dân thị xã Trà Vinh và Công văn số 02/TT-NĐ ngày 05-11-1988 của Ủy ban nhân dân tỉnh Cửu Long đã trả lời không chấp nhận yêu cầu đòi lại nhà của cụ Hồng Sa R vì nhà thuộc diện cải tạo. Không đồng ý với việc giải quyết của Ủy ban nhân dân tỉnh Cửu Long, cụ Hồng Sa R có nhiều đơn khiếu nại. Sau khi cụ Hồng Sa R chết, bà Hồng Thị L tiếp tục khiếu nại.

[4] Tại Công văn số 358/BXD-TTr ngày 26-02-2007, Bộ Xây dựng đã có ý kiến đối với trường hợp khiếu nại của bà L như sau: “Tuy căn nhà nói trên do cụ Hồng Sa R trực tiếp sử dụng nhưng trước đó Nhà nước đã có quyết định quản lý căn nhà này và thực tế đã bố trí sử dụng từ sau giải phóng cho đến khi gia đình cụ Hồng Sa R vào chiếm lại (năm 1990). Vì vậy, Bộ Xây dựng nhất trí với dự kiến của Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh là cho gia đình cụ Hồng Sa R được ký hợp đồng thuê căn nhà số 05 đường N với Nhà nước, sau đó, nếu gia đình cụ R có

nhu cầu thì được mua lại căn nhà này theo Nghị định số 61/CP ngày 5-7-1994 của Chính phủ”.

[5] Như vậy, thông qua việc ban hành Quyết định số 35/QĐ-84 ngày 21-8-1984 và Quyết định số 59/QĐ-85 ngày 28-7-1985 của Ủy ban nhân dân thị xã Trà Vinh, xác định: “Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất” theo quy định tại Điều 1 Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội về nhà đất do Nhà nước quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01-7-1991. Vì vậy, việc bà L khiếu nại đòi lại căn nhà số 05 đường N là không có cơ sở chấp nhận. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh ban hành Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 không chấp nhận yêu cầu của bà L là đúng quy định của pháp luật.

[6] Đối với những trường hợp người khởi kiện quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền, trong đó có nội dung không chấp nhận yêu cầu đòi lại nhà đất mà Nhà nước đã có quyết định quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất trước ngày 01-7-1991 theo quy định tại Điều 1 Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội mà quyết định đó đã được ban hành đúng thẩm quyền, nội dung, trình tự thủ tục thì Tòa án phải thụ lý để giải quyết, nhưng theo hướng “Bác yêu cầu khởi kiện” theo điểm a khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính. Vì vậy, trong vụ án hành chính này Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của bà Hồng Thị L yêu cầu hủy Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012, của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh là có căn cứ, đúng pháp luật.

[7] Quyết định số 1350/QĐ-UBND nêu trên còn quyết định: “*Bà Hồng Thị L được mua lại căn nhà, đất địa chỉ số 05 đường N, xóm 3, phường 2, thành phố T, tỉnh Trà Vinh theo quy định tại Nghị định số 61/CP ngày 5-7-1994 của Chính phủ*”. Như vậy, việc cho bà L được mua lại căn nhà, đất nêu trên theo quy định của Nghị định số 61/CP ngày 5-7-1994 của Chính phủ là đã đảm bảo quyền lợi cho gia đình bà L.

[8] Tòa án cấp phúc thẩm căn cứ theo khoản 1 Điều 4 Nghị định số 127/NĐ-CP ngày 10-10-2005 của Chính phủ hướng dẫn thực hiện Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội và Điều 5 Nghị quyết số 755/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02-4-2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để từ đó chấp nhận yêu cầu kháng cáo của bà L, hủy Quyết định số 1350/QĐ-UBND ngày 27-7-2012 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh là sai lầm trong việc áp dụng pháp luật.

[9] Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tại phiên tòa giám đốc thẩm là không có cơ sở chấp nhận; bởi lẽ căn cứ các quy định tại Điều 94 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Trà Vinh ban hành quyết định giải quyết khiếu nại của bà Hồng Thị L là đúng quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

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

1. Chấp nhận Kháng nghị số 05/2018/KN-HC ngày 23-02-2018 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 175/2016/HC-PT ngày 25-11-2016 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2015/HCST ngày 26-01-2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Trà Vinh.

NỘI DUNG ÁN LỆ

“[6] Đối với những trường hợp người khởi kiện quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền, trong đó có nội dung không chấp nhận yêu cầu đòi lại nhà đất mà Nhà nước đã có quyết định quản lý, bố trí sử dụng trong quá trình thực hiện các chính sách về quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa liên quan đến nhà đất trước ngày 01-7-1991 theo quy định tại Điều 1 Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26-11-2003 của Quốc hội mà quyết định đó đã được ban hành đúng thẩm quyền, nội dung, trình tự thủ tục thì Tòa án phải thụ lý để giải quyết, nhưng theo hướng “Bác yêu cầu khởi kiện” theo điểm a khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính...”