

ÁN LỆ SỐ 63/2023/AL¹

Về xem xét quyết định hành chính có liên quan đến hành vi hành chính bị khiếu kiện

Được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua vào các ngày 01, 02, 03 tháng 02 năm 2023 và được công bố theo Quyết định số 39/QĐ-CA ngày 24 tháng 02 năm 2023 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

Nguồn án lệ:

Quyết định giám đốc thẩm số 04/2018/HC-GĐT ngày 23/10/2018 của Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng về vụ án hành chính “*Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính về việc cưỡng chế tháo dỡ công trình vi phạm trật tự đô thị và yêu cầu đòi bồi thường do hành vi cưỡng chế gây ra*” giữa người khởi kiện là ông Lê Hữu T, bà Lê Thị Ngọc L với người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A.

Vị trí nội dung án lệ:

Đoạn 15 phần “*Nhận định của Tòa án*”.

Khái quát nội dung của án lệ:

- Tình huống án lệ:

Người khởi kiện khiếu kiện quyết định hành chính và hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính nhưng chỉ có hành vi hành chính còn thời hiệu khởi kiện.

- Giải pháp pháp lý:

Trường hợp này, Tòa án phải giải quyết yêu cầu khởi kiện đối với hành vi hành chính và có quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính có liên quan đến hành vi hành chính bị khiếu kiện.

Quy định của pháp luật liên quan đến án lệ:

Điều 6, Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Từ khóa của án lệ:

“Thời hiệu khởi kiện”; “Xem xét quyết định hành chính có liên quan”.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Trước giải phóng, bố mẹ ông Lê Hữu H là cụ Lê Hữu T1 và cụ Công Tôn Nữ Hạnh D có tạo lập được một ngôi nhà và thửa đất tọa lạc tại 45/266 đường P, phường A, thành phố H (nay là thửa số 77, tờ bản đồ số 05, diện tích 234,3m²). Năm 1976, cụ T1 mất, ông H sống cùng mẹ tại ngôi nhà trên, đến năm 1981 thì cụ D chết, nên những người con của cụ là Lê Hữu H cùng những người đồng thừa kế là người tiếp tục quản lý và sử dụng. Năm 2003, ông H đồng ý để ông T về ở tại ngôi nhà 45/266 đường P.

¹ Án lệ này do Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đề xuất.

Đến năm 2008, ông H có lập giấy thỏa thuận cho ông T ở nhờ và hai bên thỏa thuận khi nào cần lấy lại nhà thì thông báo cho bên ở nhờ trước 01 tháng.

Đầu năm 2009, do cần lấy lại nhà nên ông H đã thông báo cho ông T 01 tháng để di chuyển đồ đạc và trả lại nhà. Tuy nhiên trong thời gian trên ông T không trả lại nhà mà vẫn tiếp tục sử dụng và ông H đã khởi kiện ông T bằng vụ án dân sự đòi lại nhà cho ở nhờ.

Tại Bản án dân sự phúc thẩm số 12/2011/DSPT ngày 19/12/2011, Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Đà Nẵng quyết định: Không chấp nhận kháng cáo của ông Lê Hữu T và kháng cáo của người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan bà Lê Thị Ngọc L, giữ nguyên bản án sơ thẩm. Tuyên xử: Chấp nhận yêu cầu “Đòi lại nhà cho ở nhờ” của ông Lê Hữu H đối với ông Lê Hữu T. Buộc vợ chồng ông Lê Hữu T và bà Lê Thị Ngọc L phải trả lại ngôi nhà tại 45/266 đường P, phường A, thành phố H, tỉnh Thừa Thiên Huế cho các đồng thừa kế của cụ Lê Hữu T1 và cụ Công Tôn Nữ Hạnh D do ông Lê Hữu H làm đại diện nhận.

Sau khi trả lại nhà nêu trên cho các đồng thừa kế của cụ Lê Hữu T1 và cụ Công Tôn Nữ Hạnh D, tháng 7/2012 vợ chồng ông Lê Hữu T tự ý xây dựng 01 ngôi nhà tạm (hiện trạng dựng khung, cột kèo đòn tay gỗ, diện tích 27,2m²) trái phép trên phần đất nêu trên của gia đình ông H.

Ngày 22/7/2012, Ủy ban nhân dân phường A lập biên bản vi phạm hành chính và ngừng thi công xây dựng công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với hành vi nêu trên của vợ chồng ông T.

Ngày 23/7/2012, Ủy ban nhân dân phường A nhận được đơn kiến nghị của ông Lê Hữu H về việc ông Lê Hữu T tự ý dựng nhà tạm trái phép trong khuôn viên của gia đình ông H.

Cùng ngày Ủy ban nhân dân phường A ban hành Quyết định số 28/QĐ-UBND về việc đình chỉ thi công xây dựng công trình vi phạm trật tự đô thị và yêu cầu ông T trong thời hạn 03 ngày phải tự phá dỡ công trình vi phạm.

Hết thời hạn theo Quyết định số 28/QĐ-UBND mà vợ chồng ông T vẫn không chấp hành và có hành vi tiếp tục hoàn thiện công trình.

Ngày 26/7/2012, Ủy ban nhân dân phường A ban hành Quyết định cưỡng chế số 30/QĐ-UBND về việc phá dỡ công trình vi phạm trật tự đô thị đối với vợ chồng ông T tại địa chỉ nhà đất nêu trên.

Ngày 22/11/2012, Ủy ban nhân dân phường A có Thông báo số 21/TB-UBND về việc đề nghị tháo dỡ ngôi nhà tạm dựng trái phép trong khuôn viên đất của gia đình ông Lê Hữu H gửi ông Lê Hữu T, bà Lê Thị Ngọc L với nội dung: yêu cầu gia đình ông (bà) Lê Hữu T chấp hành tháo dỡ ngôi nhà tạm dựng trái phép trên phần đất không thuộc quyền sử dụng của mình kể từ ngày nhận được thông báo cho đến hết ngày 28/12/2012. Nếu sau thời hạn nói trên, gia đình ông, bà vẫn cố tình không chấp hành tháo dỡ, Ủy ban nhân dân phường sẽ tổ chức cưỡng chế theo quy định pháp luật.

Trong khi cơ quan nhà nước chưa thực hiện việc cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trên thì tháng 3/2013, gia đình ông T tiếp tục xây dựng mới một ngôi nhà tạm khác, xây dựng các công trình phụ và xây tường trên phần đất không thuộc quyền sử dụng và không có giấy phép xây dựng của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền.

Ngày 10/3/2013, Ủy ban nhân dân phường tiếp tục lập biên bản vi phạm hành chính đối với ông Lê Hữu T, nội dung: Buộc chủ công trình tự tháo dỡ toàn bộ công trình xây dựng, nhà tạm và hàng rào trên đất không thuộc quyền sử dụng và ban hành Quyết định đình chỉ thi công công trình vi phạm trật tự xây dựng đô thị số 01/QĐ-UBND ngày 11/3/2013, tại nhà số 45/266 đường P, tổ 2, phường A, thành phố H, tỉnh Thừa Thiên Huế, hiện trạng xây dựng diện tích 28,7m². Mặc dù Ủy ban nhân dân phường đã nhiều lần mời ông, bà đến làm việc để vận động gia đình chấp hành tự tháo dỡ công trình cũng như đã có văn bản yêu cầu gia đình ông, bà phải nghiêm chỉnh chấp hành các quyết định của Ủy ban nhân dân phường nhưng gia đình ông T không thực hiện và còn tiếp tục lén lút xây dựng hàng rào, hoàn thiện công trình vi phạm.

Ngày 15/3/2013, Ủy ban nhân dân phường A ban hành Quyết định số 02/QĐ-UBND về việc cưỡng chế tháo dỡ công trình vi phạm trật tự đô thị.

Ngày 18/3/2013, Ủy ban nhân dân phường A tiến hành giao Quyết định cưỡng chế số 02/QĐ-UBND ngày 15/3/2013 đối với hộ ông T, nhưng tại buổi giao nhận bà L (vợ ông T) đã xem nội dung quyết định cưỡng chế và bà không đồng ý nhận quyết định này.

Tuy nhiên sau đó, ông T vẫn không chấp hành Quyết định số 02/QĐ-UBND nêu trên và có đơn gửi Ủy ban nhân dân thành phố H đề nghị xem xét việc xây dựng nhà của ông tại địa chỉ 45/266 đường P, phường A.

Ngày 05/4/2013, Ủy ban nhân dân thành phố H ban hành Văn bản số 820/UBND-KNTC, nội dung: Việc Ủy ban nhân dân phường A lập biên bản và ban hành Quyết định đình chỉ thi công và cưỡng chế tháo dỡ công trình vi phạm trật tự của ông Lê Hữu T là đúng theo quy định và yêu cầu tháo dỡ nhà xây dựng trái phép trước ngày 15/4/2013.

Cùng ngày, Ủy ban nhân dân thành phố H ban hành Công văn số 780/UBND-KNTC gửi ông Lê Hữu T, nội dung: *“Để đảm bảo việc quản lý trật tự đô thị về xây dựng trên địa bàn Thành phố, UBND Thành phố yêu cầu ông thực hiện việc tháo dỡ toàn bộ công trình vi phạm trên đất không thuộc quyền sử dụng thuộc thửa 77 tọa lạc tại 266/45 đường P, phường A trước ngày 15/4/2013”*.

Ngày 05/3/2014, Ủy ban nhân dân phường A mời hộ gia đình ông T đến Ủy ban nhân dân phường để thông báo cho ông T, bà L (vợ ông T) thời gian cưỡng chế (Thông báo số 29/TB-UBND ngày 05/3/2014) và bà L có ý kiến là bà đã nhận được Thông báo số 29/TB-UBND vào ngày 05/3/2014.

Ngày 10/3/2014, Ủy ban nhân dân phường A họp tổ dân phố 2, phường A về việc tổ chức cưỡng chế hộ ông Lê Hữu T xây dựng nhà trên đất chưa thuộc quyền sử dụng. Tại cuộc họp này hộ ông T không có tham dự.

Ngày 12/3/2014, Ủy ban nhân dân phường A đã tiến hành cưỡng chế đối với công trình vi phạm của ông T. Quá trình cưỡng chế, Ủy ban nhân dân phường đã lập biên bản cưỡng chế, biên bản kiểm kê tài sản, biên bản tạm giữ tài sản, biên bản giao nhận tài sản có chữ ký xác nhận của bà Lê Thị Ngọc L (vợ của ông T) cùng các ban ngành có liên quan.

Ngày 31/3/2014, ông T có đơn khởi kiện vụ án hành chính yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 02/QĐ-UBND ngày 15/3/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A và buộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A bồi thường tổng số tiền 620.000.000 đồng do hành vi cưỡng chế gây ra.

Tại Quyết định chỉ giải quyết vụ án hành chính số 04/2015/QĐST-HC ngày 21/5/2015, Tòa án nhân dân thành phố Huế, tỉnh Thừa Thiên Huế quyết định: “Đình chỉ giải quyết vụ án hành chính đã thụ lý số 02/2014/TLST-HC ngày 07/5/2014 về việc “Khởi kiện quyết định số 02/QĐ-UBND ngày 15/3/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H”, giữa người khởi kiện ông Lê Hữu T, bà Lê Thị Ngọc L và người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H, tỉnh Thừa Thiên Huế. Lý do: “Vợ chồng ông T, bà L đã biết việc Chủ tịch UBND phường A ban hành quyết định hành chính nói trên vào ngày 18/3/2013. Thời gian từ lúc nhận biết quyết định từ ngày 18/3/2013 cho đến ngày khởi kiện là ngày 31/3/2014 là 01 năm 13 ngày. Như vậy, theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 104 Luật Tố tụng hành chính thì đã hết thời hiệu khởi kiện nên cần phải đình chỉ giải quyết vụ án, trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 100, điểm đ khoản 1 và khoản 2 Điều 120, Điều 121 và Điều 122 của Luật Tố tụng hành chính”.

Tại Quyết định giải quyết việc kháng cáo số 02/2015/QĐPT-HC ngày 23/7/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế quyết định: Giữ nguyên Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 04/2015/QĐST-HC ngày 21/5/2015 của Tòa án nhân dân thành phố Huế.

Tại Kháng nghị giám đốc thẩm số 01/2018/KN-HC ngày 14-6-2018, Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đề nghị Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử giám đốc thẩm hủy Quyết định giải quyết việc kháng cáo số 02/2015/QĐPT-HC ngày 23/7/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế và hủy Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 04/2015/QĐST-HC ngày 21/5/2015 của Tòa án nhân dân thành phố Huế, buộc Tòa án nhân dân thành phố Huế thụ lý, giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện của ông Lê Hữu T, bà Lê Thị Ngọc L đề nghị buộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A phải bồi thường thiệt hại do thực hiện hành vi cưỡng chế trái pháp luật gây ra.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đề nghị Ủy ban Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng chấp nhận Kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Theo đơn khởi kiện ngày 31/3/2014, vợ chồng ông Lê Hữu T, bà Lê Thị Ngọc L nêu các vấn đề:

[2] Khiếu kiện đối với Quyết định số 02/QĐ-UBND ngày 15/3/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H về việc cưỡng chế tháo dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đô thị tại nhà số 45/266 đường P, phường A, thành phố H, do ông T, bà L làm chủ đầu tư xây dựng; ông bà cho rằng quyết định hành chính này là trái pháp luật.

[3] Khiếu kiện đối với hành vi cưỡng chế của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H tại nhà số 45/266 đường P, phường A, thành phố H và yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi cưỡng chế gây ra; ông bà cho rằng hành vi cưỡng chế này là trái pháp luật, gây hậu quả nghiêm trọng.

[4] Xem xét nội dung khởi kiện và các tài liệu chứng cứ có tại hồ sơ vụ án, thấy:

[5] 1) Về khiếu kiện đối với quyết định hành chính:

[6] Ngày 15/3/2013, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H ban hành Quyết định số 02/QĐ-UBND về việc cưỡng chế tháo dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đô thị tại nhà số 45/266 đường P, phường A, thành phố H do ông T, bà L làm chủ đầu tư xây dựng. Ngày 18/3/2013 cán bộ Ủy ban nhân dân phường A tiến hành giao quyết định này cho ông T, bà L. Việc giao quyết định được lập biên bản vào lúc 11 giờ 30 phút với sự có mặt của đại diện Ủy ban nhân dân phường, Mặt trận Tổ quốc, Tổ dân phố, cùng với 02 nhân chứng. Trong biên bản giao nhận thể hiện rõ số, ngày ban hành quyết định, nội dung cưỡng chế, bà L đã xem nội dung quyết định cưỡng chế nhưng không hợp tác, không ký vào biên bản và cho rằng việc cưỡng chế là không đúng pháp luật.

[7] Do đó, có cơ sở pháp lý xác định vào ngày 18/3/2013, vợ chồng ông T, bà L biết Quyết định số 02/QĐ-UBND ngày 15/3/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A.

[8] Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 104 Luật Tố tụng hành chính năm 2010 thì thời hạn 1 năm (kể từ ngày biết được quyết định hành chính) để ông T, bà L thực hiện quyền khởi kiện đã kết thúc, nhưng ngày 31/3/2014 ông, bà mới khởi kiện nên Tòa án cấp sơ thẩm và cấp phúc thẩm xác định thời hiệu khởi kiện Quyết định hành chính số 02 nêu trên đã hết là có căn cứ, đúng pháp luật.

[9] 2) Về khiếu kiện đối với hành vi hành chính:

[10] Ngày 12/3/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A thực hiện hành vi cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đô thị tại nhà số 45/266 đường P, phường A, thành phố H.

[11] Ngày 31/3/2014, ông T, bà L làm đơn khởi kiện đối với hành vi cưỡng chế của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A và yêu cầu bồi thường thiệt hại 620.000.000 đồng do hành vi cưỡng chế gây ra.

[12] Căn cứ điểm a khoản 2 Điều 104 Luật Tố tụng hành chính năm 2010 thì đơn của ông T, bà L còn trong thời hiệu khởi kiện, cần phải được giải quyết theo quy định của pháp luật.

[13] Xét thấy:

[14] Tòa án cấp sơ thẩm và phúc thẩm xác định thời hiệu khởi kiện đối với quyết định hành chính đã hết là đúng pháp luật nhưng không tiếp tục giải quyết khiếu kiện đối với hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A (mà đình chỉ giải quyết vụ án hành chính về yêu cầu khởi kiện đối với Quyết định hành chính số 02/QĐ-UBND ngày 15/3/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A và trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện) là không đúng pháp luật, giải quyết như vậy là chưa đầy đủ và toàn diện đối với yêu cầu khởi kiện, vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng hành chính. Do đó cần chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng, hủy Quyết định giải quyết việc kháng cáo số 02/2015/QĐPT-HC ngày 23/7/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế và hủy Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 04/2015/QĐST-HC ngày 21/5/2015 của Tòa án nhân dân thành phố Huế, tỉnh Thừa Thiên Huế để xét xử sơ thẩm lại về khiếu kiện của ông T, bà L đối với hành vi cưỡng chế của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H, tỉnh Thừa Thiên Huế và yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi cưỡng chế gây ra nhằm đảm bảo quyền lợi hợp pháp của đương sự.

[15] Do hành vi cưỡng chế xuất phát từ quyết định cưỡng chế và có mối liên hệ với nhau nên trong quá trình giải quyết yêu cầu khởi kiện đối với hành vi cưỡng chế, Hội đồng xét xử có quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định cưỡng chế nêu trên và các quyết định hành chính khác có liên quan đến hành vi hành chính bị khiếu kiện mà không phụ thuộc các quyết định này còn hay hết thời hiệu khởi kiện nhằm đảm bảo vụ án được giải quyết toàn diện, triệt để, đúng pháp luật.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 3 Điều 272; Điều 277 và Điều 278 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

1. Chấp nhận Kháng nghị giám đốc thẩm số 01/2018/KN-HC ngày 14/6/2018 của Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

2. Hủy Quyết định giải quyết việc kháng cáo số 02/2015/QĐPT-HC ngày 23/7/2015 của Tòa án nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế và Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính số 04/2015/QĐST-HC ngày 21/5/2015 của Tòa án nhân dân thành phố Huế. Chuyển hồ sơ vụ án về Tòa án nhân dân thành phố Huế xét xử sơ thẩm lại về khiếu kiện của ông Lê Hữu T, bà Lê Thị Ngọc L đối với hành vi cưỡng chế nhà số 45/266 đường P, phường A, thành phố H của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, thành phố H và yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi cưỡng chế gây ra theo đúng quy định của pháp luật.

3. Quyết định giám đốc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày Hội đồng xét xử giám đốc thẩm ra quyết định.

NỘI DUNG ÁN LỆ

“[15] Do hành vi cưỡng chế xuất phát từ quyết định cưỡng chế và có mối liên hệ với nhau nên trong quá trình giải quyết yêu cầu khởi kiện đối với hành

vi cưỡng chế, Hội đồng xét xử có quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định cưỡng chế nêu trên và các quyết định hành chính khác có liên quan đến hành vi hành chính bị khiếu kiện mà không phụ thuộc các quyết định này còn hay hết thời hiệu khởi kiện nhằm đảm bảo vụ án được giải quyết toàn diện, triệt để, đúng pháp luật.”