

**TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO  
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**

Bản án số: 707/2022/HC-PT

Ngày 30 - 8 - 2022

V/v Khiếu kiện quyết định hành chính  
về quản lý đất đai.

**NHÂN DANH  
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM  
TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

**- Thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có:**

*Thẩm phán – Chủ tọa phiên tòa:* Ông Hoàng Minh Thịnh

*Các Thẩm phán:* Ông Trần Xuân Minh

Ông Nguyễn Văn Hùng

**- Thư ký phiên tòa:** Bà Ưc Minh Thanh Thuý – Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

**- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa:** Ông Nguyễn Mậu Hưng- Kiểm sát viên.

Ngày 30 tháng 8 năm 2022, tại trụ sở, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số: 35/2022/TLPT-HC ngày 26 tháng 01 năm 2022 về việc “Khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý đất đai”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2022/HC-ST ngày 23 tháng 02 năm 2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Lâm Đồng bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 760/2022/QĐ-PT ngày 16 tháng 5 năm 2022, giữa các đương sự:

- *Người khởi kiện:* Bà Lê Thị Th, sinh năm 1983; địa chỉ: khu phố S, thị trấn Đ, huyện L, tỉnh Lâm Đồng. Có mặt.

*Người đại diện theo ủy quyền:* Bà Nguyễn Thị Lệ K, sinh năm 1993; địa chỉ: đường Ng, Phường 11, Quận 5, thành phố Hồ Chí Minh. Có mặt.

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

- Luật sư Nguyễn Thị Th – Công ty Luật TNHH P – Đoàn Luật sư thành phố Hồ Chí Minh; địa chỉ: đường Ng, Phường 11, Quận 5, thành phố Hồ Chí Minh. Vắng mặt.

- Luật sư Lê Thành T – Công ty Luật TNHH P – Đoàn Luật sư thành phố Hồ Chí Minh; địa chỉ: đường Ng, Phường 11, Quận 5, thành phố Hồ Chí Minh. Có mặt.

- *Người bị kiện:*

1/. Ủy ban nhân dân huyện L; địa chỉ: thị trấn Đ, huyện L, tỉnh Lâm Đồng

Người đại diện theo pháp luật: ông Hoàng Sỹ B; chức vụ: Chủ tịch.

Người đại diện theo ủy quyền: ông Nguyễn Minh A; chức vụ: Phó Chủ tịch. Vắng mặt.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: ông Tạ Xuân Th; chức vụ: Phó trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện L. Vắng mặt.

2/. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện L

Người đại diện theo ủy quyền: ông Nguyễn Minh A; chức vụ: Phó Chủ tịch (Giấy ủy quyền số 22/GUQ ngày 16-7-2021). Vắng mặt.

- *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Ban quản lý chợ L

Địa chỉ: Khu phố S, thị trấn Đ, huyện L, tỉnh Lâm Đồng.

Người đại diện theo pháp luật: ông Đỗ Văn Th; chức vụ: Trưởng ban. Có văn bản xin xét xử vắng mặt.

- *Người kháng cáo:* Người khởi kiện, bà Lê Thị Th.

### **NỘI DUNG VỤ ÁN:**

*Theo đơn khởi kiện, bản tự khai, lời khai của người khởi kiện trình bày:*

Bà Lê Thị Th khởi kiện yêu cầu Tòa án tuyên hủy một phần Quyết định số 194/QĐ-UBND ngày 13/01/2021 của UBND huyện L về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng chợ Đ cũ (sau đây viết tắt là Quyết định số 194) và Quyết định số 1333/QĐ-UBND ngày 29/03/2021 của Chủ tịch UBND huyện L về giải quyết khiếu nại đối với bà Lê Thị Th (sau đây viết tắt là Quyết định số 1333) vì các lý do sau:

Căn cứ Điều 1 Quyết định số 194 và căn cứ theo Bảng tổng hợp chi phí bồi thường cho các hộ kinh doanh tại chợ L thì mức bồi thường, hỗ trợ đối với bà Th như sau:

- Số tiền được bồi thường thuê quầy: 41.748.000 đồng.
- Số tiền được hỗ trợ tài sản coi nói là: 5.147.000 đồng.

Tổng số tiền bồi thường, hỗ trợ: 46.895.000 đồng.

Việc UBND huyện L ban hành Quyết định số 194 là không đúng với Quyết định 03/2019 ngày 13/03/2019 của Chủ tịch UBND tỉnh Lâm Đồng (sau đây viết tắt là Quyết định số 03/2019); không xem xét, tính toán đến việc bồi thường về đất; không xem xét, tính toán hỗ trợ đối với vị trí mặt bằng kinh doanh (vị trí thuận lợi); không xem xét, tính toán hỗ trợ giá trị thương mại mặt

bảng kinh doanh; cụ thể như sau:

1/. Đơn giá làm căn cứ bồi thường thẻ quây (tài sản trên đất) và hỗ trợ tài sản coi nói không đúng theo Quyết định 03/2019.

Theo Quyết định 03/2019, tại Phụ lục 1 đơn giá xây dựng mới nhà ở riêng lẻ (kết cấu nhà ở không phải nhà biệt thự) thì đơn giá xây dựng mới tại huyện L là: 5.700.205 đồng/m<sup>2</sup>, chưa tính đến các vật tư khác như trảng nền, lót gạch, dán gạch, làm cửa kéo, cửa cuốn, gắn đèn điện,... Trong khi đó, Quyết định số 194 lại áp mức giá là 4.744.000đ/m<sup>2</sup> là không đúng theo Quyết định 03/2019 của UBND tỉnh Lâm Đồng.

Mặt khác, Bảng giá xây dựng có từ tháng 03/2019, đến năm 2021 mới có quyết định bồi thường mà không tính trượt giá là gây thiệt hại cho người khởi kiện.

Việc coi nói sửa chữa từ khi quản lý, sử dụng đến nay không bị Ban quản lý chợ hay bất kỳ cơ quan nào lập biên bản, xử phạt hành chính, buộc tháo dỡ, mặc nhiên thừa nhận sự tồn tại việc coi nói sửa chữa, do đó phải được xem xét bồi thường hợp lý mới đảm bảo quyền lợi cho người khởi kiện.

2. Không xem xét, tính toán đến việc hỗ trợ, đền bù về đất là không phù hợp với lịch sử hình thành và phát triển chợ Đ cũ cũng như chính sách của Nhà nước và quá trình quản lý, sử dụng của người khởi kiện.

Trước tháng 10/1987, xã Đ thuộc huyện Đức Trọng có 01 chợ tạm khoảng 100 quầy nằm tại trường tiểu học Đ I hiện nay. Sau khi huyện L được thành lập ngày 28/10/1987 (tách ra từ huyện Đức Trọng), xã Đ được đổi thành thị trấn Đ là trung tâm của huyện L.

Năm 1989-1990: Chợ mới xây dựng và được đặt tên là chợ L. Để tạo điều kiện thu hút các hộ di dời vào chợ mới xây dựng kinh doanh ổn định lâu dài, UBND huyện L đã động viên, khuyến khích các hộ mua quầy và cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu quầy hàng không ghi thời hạn.

Năm 1998, UBND huyện thành lập Ban quản lý chợ L, chuyển giao chợ từ UBND thị trấn Đ quản lý cho Ban quản lý chợ L quản lý, đồng thời không tổ chức bán quầy nữa mà giữ nguyên số lượng quầy đã bán.

Năm 2003, Ban quản lý chợ L thực hiện việc cấp đổi GCNQSH quầy hàng không ghi thời hạn. Việc cấp đổi thẻ quầy được áp dụng đối với các hộ nộp đủ tiền mua quầy, các hộ sang nhượng quầy để củng cố hồ sơ.

Như vậy, qua quá trình hình thành, phát triển chợ Đ, quá trình nhận chuyển nhượng, quá trình quản lý, sử dụng cũng như chính sách của Nhà nước và UBND huyện L tại thời điểm người khởi kiện mua quầy thì đều xác định: GCNQSH quầy hàng là một tài sản tương đương với quyền sử dụng đất, cụ thể như sau:

- Thứ nhất: Thẻ quầy được thế chấp vay vốn ở các ngân hàng thương mại (chủ yếu là Ngân hàng nông nghiệp và phát triển nông thôn huyện) như là quyền sử dụng đất.

- Thứ hai: GCNQSH quầy hàng được cấp không thời hạn theo chính sách của UBND huyện L năm 1990 về việc khuyến khích các hộ dân mua điểm kinh doanh để có nơi kinh doanh ổn định, lâu dài. Thời điểm này, đa số người dân đi kinh tế mới, đã bỏ ra số tiền rất lớn (giá quầy 2 mặt tiền: 2.500.000 đồng/1 quầy; 1 mặt tiền 2.000.000 đồng/1 quầy), lúc bấy giờ 01 quầy hàng trị giá tương đương với 01 lô đất xung quanh chợ; đồng thời có nghĩa vụ như người sử dụng đất.

- Thứ ba: Khi người dân không có nhu cầu kinh doanh thì được quyền sang nhượng quầy; khi sang nhượng phải ký Hợp đồng có công chứng, phải nộp lệ phí trước bạ (0,5%), thuế TNCN (2%) như đối với quyền sử dụng đất.

Cho đến năm 2013, UBND tỉnh Lâm Đồng mới xây dựng kế hoạch thực hiện chuyển đổi mô hình quản lý chợ từ các Ban quản lý chợ sang mô hình doanh nghiệp quản lý chợ, đồng thời chuyển từ hình thức cấp thẻ quầy không ghi thời hạn sang ký hợp đồng sử dụng điểm kinh doanh có thời hạn. Lúc này mới phát sinh mâu thuẫn giữa Ban Quản lý chợ L với các tiểu thương.

Do đó, việc Ban quản lý chợ L lại cho rằng Giấy chứng nhận quyền sở hữu quầy không phải là quyền sử dụng đất để né tránh việc bồi thường giá trị đất là không phù hợp với lịch sử hình thành, phát triển chợ cũng như nguồn gốc, quá trình sử dụng theo chính sách của Nhà nước.

Lãnh đạo UBND huyện L các thời kỳ trước thì vận dụng chính sách, cơ chế địa phương, kêu gọi bà con chia sẻ khó khăn, vào mua quầy không thời hạn, không áp dụng chính sách pháp luật. Theo Báo cáo số 14/BC-BQLC ngày 31/08/2020 của Ban quản lý chợ L thì quá trình quản lý, sử dụng, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu quầy hàng gắn liền với lịch sử hình thành và phát triển chợ từ trước tới nay. Trong suốt quá trình kinh doanh, chuyển nhượng quầy, nhà nước đều thu thuế đầy đủ.

3/. Quyết định số 194 đã không xem xét tính toán hỗ trợ đối với vị trí mặt bằng kinh doanh (vị trí thuận lợi) sát với thực tế.

4/. Quyết định số 194 cũng không xem xét tính toán hỗ trợ giá trị thương mại mặt bằng kinh doanh: Giá trị thương mại mặt bằng kinh doanh được xem là một tài sản lớn đối với người mua bán trong chợ. Bởi tài sản này bên cạnh giá trị nó còn thuận lợi về giao thông, hạ tầng dịch vụ, không gian lân cận, khả năng tạo ra đồng tiền từ hoạt động mua bán, cho thuê, sang nhượng lại. Đối với những vị trí thuận lợi, đặc địa mua bán hàng, giá cho thuê và sang nhượng càng cao.

Trong quá trình tố tụng, bà Lê Thị Th có đơn bổ sung yêu cầu khởi kiện, yêu cầu Tòa án tuyên hủy: một phần Quyết định số 2801/QĐ-UBND ngày

01/7/2021 của UBND huyện L v/v phê duyệt phương án bồi thường bổ sung cho các quầy hàng có vị trí 02 mặt tiền nằm trong nhà lồng chính của chợ Đ cũ (sau đây viết tắt là Quyết định số 2801); tuyên hủy kết quả tổ chức bốc thăm điểm kinh doanh tại chợ Đ lần 1 ngày 11, 12, 13/11/2020, lần cuối ngày 20/9/2021 của Ban quản lý chợ Đ.

*\* Theo ý kiến của đại diện người bị kiện UBND huyện L trình bày:*

Căn cứ nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng chợ Đ cho thấy toàn bộ nguồn vốn đầu tư xây dựng chợ Đ cũ do UBND huyện đầu tư xây dựng, sau khi xây dựng chợ hoàn thành, UBND huyện đã tổ chức bán tài sản trên đất (các quầy hàng) cho các hộ thương nhân để thu hồi vốn đã đầu tư, các hộ kinh doanh mua quầy được UBND huyện cấp thẻ quầy bán hàng là những chủ sở hữu tài sản hợp pháp của quầy hàng, diện tích đất xây dựng chợ là đất công ích thuộc quyền quản lý của Nhà nước, do đó phương án bồi thường, hỗ trợ tại Quyết định 194/QĐ-UBND ngày 13/01/2021, UBND huyện chỉ tính toán bồi thường thiệt hại về tài sản trên đất (giá trị xây dựng các quầy hàng) mà không tính toán bồi thường về đất cho các hộ được cấp thẻ là thực hiện quy định tại Điều 75, Điều 88 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể:

- Bồi thường, hỗ trợ cho 209 hộ kinh doanh được cấp giấy chứng nhận sở hữu thẻ quầy:

+ Điều kiện, bồi thường, hỗ trợ: Căn cứ Điều 88 Luật đất đai năm 2013 quy định “*Khi nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị thiệt hại về tài sản thì được bồi thường*”.

+ Phương pháp xác định khối lượng bồi thường: UBND huyện áp dụng phương pháp tính cấu kiện theo quy định hiện hành để xác định giá trị xây dựng các quầy hàng (Thông báo số 142/TB-UBND ngày 03/7/2020 của UBND huyện L).

+ Đơn giá áp dụng tính giá trị cấu kiện: Thực hiện theo Quyết định số 03/2019/QĐ-UBND ngày 13/3/2019 của UBND tỉnh Lâm Đồng về ban hành đơn giá xây dựng mới biệt thự, nhà ở, nhà kính và đơn giá cấu kiện tổng hợp để xác định giá trị tài sản là công trình xây dựng trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng.

+ Giá trị bồi thường: Đơn giá hỗ trợ cho 01m<sup>2</sup> của vị trí kinh doanh là 4.744.000 đồng.

- Đối với tài sản các hộ kinh doanh đã đầu tư cải tạo, coi nói:

+ Điều kiện, bồi thường, hỗ trợ: áp dụng khoản 1 Điều 13 của Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 50/QĐ-UBND ngày 29/12/2017.

+ Phương pháp xác định khối lượng: Kiểm kê tài sản, coi nói của từng hộ kinh doanh;

+ Đơn giá hỗ trợ: Áp dụng khoản 2 Điều 1 Quyết định số 03/2019/QĐ-

UBND ngày 13/3/2019 của UBND tỉnh Lâm Đồng về ban hành đơn giá xây dựng mới biệt thự, nhà ở, nhà kính và đơn giá cấu kiện tổng hợp để xác định giá trị tài sản là công trình xây dựng trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng.

Như vậy, Quyết định 194/QĐ-UBND ngày 13/01/2021 của UBND huyện L được ban hành đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Do đó, đối với yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện, UBND huyện L không đồng ý, đề nghị Tòa án xem xét giải quyết theo quy định.

*\* Theo ý kiến của đại diện người bị kiện Chủ tịch UBND huyện L trình bày:*

1/. Về thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại: Căn cứ Điều 18 Luật khiếu nại số 02/2011/QH13 ngày 11/11/2011. Chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. Do đó, Quyết định số 1333/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại đối với Lê Thị Th được Chủ tịch UBND huyện L ban hành đúng thẩm quyền.

2/. Về trình tự thủ tục:

- Ngày 26/01/2021, sau khi nhận được đơn khiếu nại của người khởi kiện, UBND huyện L ban hành Quyết định về việc giao nhiệm vụ xác minh nội dung khiếu nại;

- Ngày 08/02/2021, Thanh tra huyện ban hành Quyết định số 01/QĐ-TTr về việc thành lập đoàn xác minh nội dung khiếu nại;

- Ngày 10/3/2021, UBND huyện L ban hành Quyết định về việc gia hạn thời gian xác minh nội dung khiếu nại;

- Ngày 11/3/2021, Thanh tra huyện ban hành Báo cáo kết quả kiểm tra, xác minh nội dung đơn khiếu nại;

- Ngày 12/3/2021, UBND huyện L tổ chức đối thoại với người khởi kiện.

- Ngày 29/3/2021, Chủ tịch UBND huyện L ban hành quyết định giải quyết khiếu nại.

3. Về nội dung:

- Việc bà Lê Thị Th khiếu nại Quyết định số 194/QĐ-UBND khiếu nại Chủ tịch UBND huyện L v/v phê duyệt số tiền bồi thường, hỗ trợ cụ thể của mỗi quầy hàng là có cơ sở xem xét; bởi vì việc UBND huyện phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ số tiền 4.744.000đ/1m<sup>2</sup> quầy hàng cho các hộ tiểu thương là thực hiện quy định tại Quyết định số 03/2019/QĐ-UBND ngày 13/3/2019 của UBND tỉnh Lâm Đồng ban hành đơn giá xây dựng mới biệt thự, nhà ở, nhà kính và đơn giá cấu kiện tổng hợp để xác định giá trị tài sản là công trình xây dựng trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng và tại Điều 88 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Khi Nhà nước thu hồi đất mà chủ sở hữu tài sản hợp pháp gắn liền với đất bị*

*thiệt hại về tài sản thì được bồi thường*”, Nhà nước chỉ bồi thường về tài sản trên đất cho các hộ gia đình cá nhân (tiểu thương có thể quầy hợp pháp), không bồi thường về đất, do diện tích đất xây dựng chợ Đ cũ là đất công ích thuộc quyền quản lý của Nhà nước. Tuy nhiên, UBND huyện chưa xem xét tính toán hỗ trợ, đền bù đến vị trí, mặt bằng kinh doanh (vị trí thuận lợi) của từng quầy hàng theo giá trị mua thẻ quầy giai đoạn 1989-1990 và 1994-1995.

- Việc bà Lê Thị Th khiếu nại Quyết định số 194/QĐ-UBND hỗ trợ đối với phần tài sản mà các hộ kinh doanh coi nơi chưa đúng quy định tại Quy định ban hành kèm Quyết định số 50/2017/QĐ-UBND ngày 29/12/2017 của UBND tỉnh Lâm Đồng và việc UBND huyện chưa tính toán đến hỗ trợ ổn định đời sống cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất kinh doanh có thể quầy là không có cơ sở để xem xét; bởi vì: khi sử dụng các quầy hàng, các hộ tiểu thương tự ý cải tạo, coi nới thêm công trình (cửa cuốn, kệ bán hàng, camera, hàng rào...) để phục vụ cho mục đích kinh doanh, bảo vệ tài sản mà chưa được UBND huyện cho phép. UBND huyện căn cứ khoản 1 Điều 13 của Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 50/QĐ-UBND ngày 29/12/2017 của UBND tỉnh Lâm Đồng để xác định hỗ trợ giá trị tài sản của các hộ tiểu thương tự ý cải tạo, coi nới là phù hợp với quy định.

- Về khiếu nại việc UBND huyện chưa tính toán hỗ trợ ổn định đời sống cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất kinh doanh có thể quầy là không có cơ sở vì:

+ Quyết định số 1674/QĐ-UBND ngày 06/11/1997 của UBND tỉnh Lâm Đồng về phê duyệt quy hoạch chung thị trấn Đ, xác định chợ Đ cũ là đất chợ thuộc quyền quản lý của Nhà nước. Do đó, phương án bồi thường, hỗ trợ được phê duyệt tại Quyết định 194, UBND huyện L chỉ tính toán bồi thường thiệt hại về tài sản trên đất (giá trị xây dựng các quầy hàng) mà không tính toán bồi thường về đất cho các hộ được cấp thẻ.

+ Khoản 1 Điều 75 Luật Đất đai năm 2013 quy định điều kiện để được nhà nước hỗ trợ ổn định đời sống cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất kinh doanh: *“Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không phải là đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm, có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (sau đây gọi chung là Giấy chứng nhận) hoặc có đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất ..”*.

Đối chiếu với các quy định trên, UBND huyện không hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất kinh doanh đối với các hộ đang kinh doanh tại chợ Đ cũ là đúng quy định của pháp luật.

Việc UBND huyện L thực hiện việc giải quyết khiếu nại đối với yêu cầu khiếu nại là thực hiện đúng theo trình tự, thủ tục của Luật khiếu nại số 02/2011/QH13 ngày 11/11/2011 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên

quan để giải quyết.

+ Trong quá trình xác minh và giải quyết, UBND huyện L chấp nhận một phần nội dung khiếu nại với lý do: UBND huyện chưa xem xét tính toán hỗ trợ, đền bù đến vị trí, mặt bằng kinh doanh (vị trí thuận lợi) của từng quầy hàng theo giá trị mua thẻ quầy giai đoạn 1989-1990 và 1994-1995. UBND huyện đã giao cho các đơn vị có liên quan xem xét, rà soát lại phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng chợ Đ cũ, trong đó lưu ý đến giá trị mua thẻ quầy tại thời điểm ban đầu, lợi thế vị trí thuận lợi của các quầy tại chợ Đ cũ để xem xét, bổ sung, điều chỉnh cho phù hợp để tính toán cho các hộ tiểu thương chợ Đ cũ nói chung.

Đối với yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện, Chủ tịch UBND huyện L không đồng ý, đề nghị Tòa án xem xét giải quyết theo quy định.

\* *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Ban quản lý chợ L thống nhất với nội dung trình bày của người bị kiện.

*Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 04/2022/HC-ST ngày 23 tháng 02 năm 2022, Tòa án nhân dân tỉnh Lâm Đồng đã quyết định:*

- Căn cứ vào khoản 1, khoản 2 Điều 3; Điều 30; Điều 32; Điều 116; Điều 157; khoản 1, khoản 3 Điều 158; Điều 164; Điều 191; điểm a khoản 2 Điều 193; Điều 348; Điều 358; Điều 206 của Luật tổ tụng hành chính;

- Căn cứ Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, quy định về án phí lệ phí Tòa án;

- Căn cứ Luật tổ Chức chính quyền địa phương năm 2015;

- Căn cứ Luật đất đai 1987; Luật đất đai 1993, sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2001; Luật đất đai 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2009; Luật đất đai 2013 và các Nghị định hướng dẫn thi hành.

- Căn cứ Luật khiếu nại số 02/2011/QH13 ngày 11/11/2011.

Tuyên xử:

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị Th về việc yêu cầu hủy:

- Một phần Quyết định số 194/QĐ-UBND ngày 13/01/2021 của UBND huyện L về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng chợ Đ cũ liên quan đến việc bồi thường đối với bà Lê Thị Th;

- Một phần Quyết định số 2801/QĐ-UBND ngày 01/7/2021 của UBND huyện L phê duyệt phương án bồi thường bổ sung cho các quầy hàng có vị trí 02 mặt tiền nằm trong nhà lồng chính của chợ Đ cũ đối với bà Lê Thị Th;

- Quyết định số 1333/QĐ-UBND ngày 29/03/2021 của Chủ tịch UBND huyện L về giải quyết khiếu nại đối với bà Lê Thị Th.



Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo theo luật định.

Ngày 08/3/2022, người khởi kiện bà Lê Thị Th có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm; Tòa án cấp sơ thẩm vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng và sai lầm trong việc nhận định và áp dụng pháp luật. Đề nghị huỷ toàn bộ Bản án sơ thẩm.

***Tại phiên tòa phúc thẩm:***

Người bị kiện và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị kiện đã được triệu tập hợp lệ lần thứ 2 nhưng vẫn vắng mặt. Hội đồng xét xử căn cứ Điều 225 Luật tố tụng hành chính tiến hành xét xử vụ án.

Bà Lê Thị Th và người đại diện theo uỷ quyền của bà Th giữ nguyên yêu cầu kháng cáo, đề nghị Hội đồng xét xử huỷ toàn bộ Bản án sơ thẩm vì Tòa án cấp sơ thẩm thu thập chứng cứ không đầy đủ, không đưa đầy đủ người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vào tham gia tố tụng.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện phát biểu: Quyết định số 194 được ban hành không đúng trình tự, thủ tục, không có thông báo phương án bồi thường đất, không công khai phương án bồi thường, có 02 biên bản cùng nội dung, trong đó có 01 biên bản không có chữ ký, 01 biên bản đầy đủ chữ ký, không tổ chức họp dân, không niêm yết phương án bồi thường, như vậy việc ban hành Quyết định 194 không đúng quy định tại Điều 69 Luật đất đai. Đồng thời Quyết định 194 không được tổng đạt cho đương sự. Tòa án cấp sơ thẩm không tiến hành xem xét đánh giá toàn diện các chứng cứ có tại hồ sơ vụ án.

Về mặt nội dung: Các hộ dân đã khai thác một diện tích đất để làm chợ thì Nhà nước vận động bỏ chợ tạm để vào chợ Đ và Nhà nước bán cho các hộ dân quầy hàng với giá từ 2 triệu đến 2,5 triệu đồng, giá trị tại thời điểm này là rất lớn và qua các thời kỳ Chủ tịch thì đều xác định việc cấp giấy sở hữu đối với các quầy hàng là vĩnh viễn. Khi các hộ dân chuyển nhượng quầy hàng thì Nhà nước đều thu các loại thuế như việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Căn cứ Luật đất đai thì các hộ dân sử dụng ổn định lâu dài do đó khi Nhà nước thu hồi các quầy hàng thì phải bồi thường về đất theo quy định của luật đất đai. Phía người bị kiện cho rằng căn cứ vào sổ mục kê năm 2005 nên không bồi thường về đất là không đúng. Quyết định số 1674 thì không có từ nào xác định là đất chợ. Ngoài ra Quyết định số 194 chưa xem xét về hỗ trợ di dời tài sản, ổn định sản xuất, kinh doanh, chưa có quyết định phê duyệt giải phóng mặt bằng, cấp giấy chứng nhận quầy hàng là vĩnh viễn nhưng khi chuyển sang chợ mới lại thực hiện hợp đồng thuê là vi phạm nguyên tắc an sinh, xã hội. Đề nghị Hội đồng xét xử huỷ Quyết định 194, Quyết định 2801, Quyết định giải quyết khiếu nại và huỷ Bản án sơ thẩm.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa phát biểu ý kiến về việc giải quyết vụ án:

- Về việc chấp hành pháp luật: Hội đồng xét xử phúc thẩm và những người tham gia tố tụng đã chấp hành đúng các quy định pháp luật.

- Về nội dung: Căn cứ các chứng cứ có tại hồ sơ và qua thẩm vấn công khai tại phiên tòa thì có đủ căn cứ xác định đất chợ Đ là đất công nên hộ bà Th không đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên không được bồi thường về đất. Đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo của bà Th và giữ nguyên Bản án sơ thẩm. (có bài phát biểu kèm theo)

### **NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:**

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án đã được thẩm tra tại phiên tòa và căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Đơn kháng cáo của người khởi kiện bà Lê Thị Th đúng về hình thức, nội dung, trong hạn luật định; đã nộp tiền tạm ứng án phí hành chính phúc thẩm nên kháng cáo của bà Th là hợp lệ được Hội đồng xét xử cấp phúc thẩm xét xử vụ án theo thủ tục phúc thẩm.

[2] Về đối tượng khởi kiện, về thời hiệu khởi kiện, về thẩm quyền xét xử, xác định tư cách các đương sự trong vụ án như nhận định của Tòa án cấp sơ thẩm là đúng quy định Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

[3] Xét kháng cáo của bà Lê Thị Th:

[3.1] Nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng chợ Đ: Căn cứ vào bản đồ địa chính thị trấn Đ, đo vẽ năm 1992, chợ Đ thuộc thửa số 156, diện tích 7.135m<sup>2</sup> (tờ bản đồ số 16), loại đất chuyên dùng. Theo tờ bản đồ địa chính thị trấn Đ, đo vẽ năm 2004, chợ Đ thuộc thửa số 221, diện tích 6.665,8m<sup>2</sup>, thửa số 64, diện tích 1.447,4m<sup>2</sup> (tờ bản đồ số 61); thửa số 587, diện tích 100,5m<sup>2</sup> (tờ bản đồ số 62), loại đất chuyên dùng. Tại Sổ mục kê thị trấn Đ được duyệt ngày 30/8/2005, thì các thửa số 221, 64, 587 thể hiện người quản lý, sử dụng là: chợ L. Căn cứ Quyết định số 1674/QĐ-UBND ngày 06/11/1997 của UBND tỉnh về việc phê duyệt quy hoạch chung thị trấn Đ, xác định chợ Đ là đất chợ thuộc quyền quản lý của Nhà nước. Năm 1989-1990 và năm 1994, UBND huyện L xây dựng chợ Đ với 246 điểm kinh doanh và giao cho Ban tài chính vật giá huyện L quản lý. Sau khi xây dựng, UBND huyện L đã bán 209 điểm kinh doanh cho các hộ tiểu thương với giá từ 02-2,5 triệu đồng/điểm kinh doanh (tùy thuộc vào từng vị trí thuận lợi), còn 37 điểm kinh doanh không bán. Trong 209 điểm kinh doanh các hộ tiểu thương có bà Lê Thị Th sở hữu 04 quầy hàng, cụ thể: Giấy chứng nhận quyền sở hữu quầy số 85 (87) ngày 09/8/2011 do UBND huyện L cấp bà Lê Thị Th và 03 quầy hàng do bà Th nhận chuyển nhượng theo

Giấy chứng nhận quyền sở hữu quây số 75 (số 17C) ngày 07/8/2001 của bà Cao Thị Lan sang nhượng quây ngày 30/8/2014, Giấy chứng nhận quyền sở hữu quây số 1 (88) ngày 05/5/1991 của bà Phạm Thị Lê Kh, và 01 quây hàng nhận chuyển nhượng của ông Nguyễn Văn Q (89) vào ngày 25/4/2013. Tất cả các giấy chứng nhận quyền sở hữu quây hàng không ghi thời hạn và thể hiện các hộ tiểu thương được phép sang nhượng quây hàng khi không còn nhu cầu sử dụng với sự thống nhất của Ban tài chính huyện. Ngày 18/5/1996, UBND huyện L ban hành Quyết định số 180/QĐ-UB giao chợ Đ cho UBND thị trấn Đ quản lý. Ngày 14/4/1998, UBND huyện L ban hành Quyết định số 120/QĐ-UB thành lập Ban Quản lý chợ L trực thuộc UBND huyện, chợ Đ được UBND thị trấn bàn giao lại cho Ban Quản lý chợ L quản lý.

Với nguồn gốc, quá trình quản lý sử dụng đất nêu trên cho thấy khu vực đất chợ Đ là đất công do Nhà nước quản lý, bà Th không đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, UBND huyện L ban hành Quyết định số 194/QĐ-UBND chỉ bồi thường, hỗ trợ tài sản trên đất là đúng quy định của pháp luật đất đai năm 2013.

[3.2] Về đơn giá bồi thường, hỗ trợ cho hộ bà Th: Tháng 5/2020, Trung tâm Phát triển quỹ đất huyện L đã xây dựng phương án bồi thường các điểm kinh doanh có Giấy chứng nhận quyền sở hữu quây hàng bằng 100% giá trị xây dựng mới (*cách tính như sau: giá xây dựng 04 nhà lồng mới, chia ra giá trị trên 01m<sup>2</sup>, sau đó bồi thường cho các hộ tiểu thương được cấp thẻ quây*). Phương pháp tính toán khối lượng: đối với giá trị xây dựng các quây hàng: UBND huyện L tính toán giá trị trung bình 01m<sup>2</sup> xây dựng chợ bằng cách lấy tổng giá trị xây dựng mới của chợ chia cho tổng diện tích xây dựng, sau đó, lấy diện tích từng quây hàng nhân với giá trị trung bình 01m<sup>2</sup> xây dựng chợ để tính toán bồi thường. Theo chiết tính của Trung tâm phát triển quỹ đất huyện thì tổng giá trị xây dựng chợ là 5.123.644.323 đồng, tổng diện tích xây dựng là 1.080m<sup>2</sup>. Như vậy giá trị 01m<sup>2</sup> xây dựng là  $5.123.644.323 \text{ đồng} / 1.080\text{m}^2 = 4.744.000 \text{ đồng/m}^2$ .

Đối với phần các hộ tiểu thương đã đầu tư, coi nói mà không thể di dời (*tường, trần, nền, cửa, kệ làm bằng chất liệu gỗ, gạch, xi măng*), phần tài sản này do các hộ tiểu thương tự xây dựng, coi nói nhưng không bị các cơ quan chức năng xử lý về trật tự xây dựng. Do vậy, Trung tâm Phát triển quỹ đất huyện đã xây dựng phương án bồi thường bằng 80% giá trị xây dựng mới theo quy định tại khoản 1 Điều 13 Quyết định số 50/2017/QĐ-UBND ngày 29/12/2017 của UBND tỉnh quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng: “*Các trường hợp nhà, công trình xây dựng được tính hỗ trợ tối đa bằng 80% mức bồi thường, bao gồm: Không có văn bản xử lý, ngăn chặn của cấp có thẩm quyền*”.

Ngày 13/01/2021, UBND huyện L ban hành Quyết định số 194/QĐ-UBND về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng chợ Đ

cho các hộ tiểu thương kinh doanh tại 209 điểm kinh doanh có Giấy chứng nhận quyền sở hữu quây. Theo đó, số tiền bồi thường tài sản trên 01m<sup>2</sup> có Giấy chứng nhận quyền sở hữu quây là 4.744.000 đồng (*bồi thường 100%*); số tài sản coi nói, hỗ trợ là 80% giá trị xây dựng mới (*14 hộ tiểu thương đã được bồi thường, hỗ trợ với tổng số tiền 440.496.000 đồng, gồm: chi phí bồi thường Giấy chứng nhận quyền sở hữu quây hàng và chi phí hỗ trợ phần tài sản xây dựng, coi nói thêm*). Theo quyết định này bà Lê Thị Th đã được UBND huyện L tính toán đơn giá bồi thường, hỗ trợ cụ thể:

Giá trị bồi thường quây hàng:

- Quây số 78: 20.874.000 đồng;
- Quây số 87: 20.874.000 đồng;
- Quây số 88: 20.874.000 đồng;
- Quây số 89: 20.874.000 đồng;

Giá trị hỗ trợ phần tài sản coi nói thêm:

- Quây số 78, 87: 26.021.000 đồng
- Quây số 88, 89: 19.127.000 đồng.

Tổng cộng số tiền bà Th được bồi thường, hỗ trợ: 128.644.000 đồng.  
Không tính toán bồi thường về đất.

Ngày 01/7/2021, UBND huyện L ban hành Quyết định số 2801 phê duyệt phương án bồi thường bổ sung cho các quây hàng có vị trí 02 mặt tiền nằm trong nhà lồng chính của chợ Đ cũ, theo đó, bà Lê Thị Th được bồi thường bổ sung đối với quây số 78, 87, 88 số tiền: 5.218.400 đồng x 3 quây = 15.655.200 đồng.

Như vậy, UBND huyện L ban hành các Quyết định số 194/QĐ-UBND về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng chợ Đ; Quyết định số 2801 phê duyệt phương án bồi thường bổ sung cho các quây hàng có vị trí 02 mặt tiền nằm trong nhà lồng chính của chợ Đ cũ là đúng quy định pháp luật, đảm bảo quyền lợi cho bà Lê Thị Th.

[4] Tại phiên tòa phúc thẩm, bà Lê Thị Th không cung cấp được chứng cứ nào mới có thể làm thay đổi được quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm nên Hội đồng xét xử phúc thẩm bác kháng cáo của bà Th và giữ nguyên Bản án sơ thẩm.

[5] Do kháng cáo không được chấp nhận nên bà Th phải chịu tiền án phí hành chính phúc thẩm theo quy định.

[6] Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát xét xử phúc thẩm đề nghị bác kháng cáo của Thom và giữ nguyên Bản án sơ thẩm là có căn cứ.

Vì các lẽ trên,

## **QUYẾT ĐỊNH:**

Căn cứ vào khoản 1 Điều 241 Luật Tổ tụng Hành chính.

Căn cứ Luật Đất đai năm 2013; Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ.

Căn cứ Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 31 tháng 12 năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án.

Không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của bà Lê Thị Th.

Giữ nguyên Bản án sơ thẩm số 04/2022/HC-ST ngày 23/02/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Lâm Đồng.

1/. Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị Th về việc yêu cầu hủy:

- Một phần Quyết định số 194/QĐ-UBND ngày 13/01/2021 của UBND huyện L về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng chợ Đ cũ liên quan đến việc bồi thường đối với bà Lê Thị Th;

- Một phần Quyết định số 2801/QĐ-UBND ngày 01/7/2021 của UBND huyện L phê duyệt phương án bồi thường bổ sung cho các quầy hàng có vị trí 02 mặt tiền nằm trong nhà lồng chính của chợ Đ cũ đối với bà Lê Thị Th;

- Quyết định số 1333/QĐ-UBND ngày 29/03/2021 của Chủ tịch UBND huyện L về giải quyết khiếu nại đối với bà Lê Thị Th.

2/. Về chi phí tố tụng: Buộc bà Lê Thị Th phải chịu toàn bộ chi phí tố tụng với số tiền là 575.000 đồng (*năm trăm bảy mươi lăm nghìn đồng*), bà Lê Thị Th đã nộp và được quyết toán xong.

3/. Về án phí sơ thẩm: Bà Lê Thị Th phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính sơ thẩm, được trừ vào số tiền 300.000 nộp tạm ứng án phí hành chính, theo biên lai thu số AA/2017/0006797 ngày 07/7/2021 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Lâm Đồng.

4/. Về án phí phúc thẩm: Bà Lê Thị Th phải chịu tiền án phí hành chính phúc thẩm 300.000 đồng. Khấu trừ số tiền tạm ứng án phí 300.000 đồng bà Lê Thị Th đã nộp theo biên lai thu tiền số 0008859 ngày 18/3/2022 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Lâm Đồng vào phần án phí phải chịu.

5/. Bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án.

### **Nơi nhận:**

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND cấp cao tại TP.HCM;
- TAND tỉnh Lâm Đồng;
- VKSND tỉnh Lâm Đồng;
- Cục THADS tỉnh Lâm Đồng;
- ĐS (3);

**TM. HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM  
THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**

**Hoàng Minh Thịnh**

- Lutu VP(3), HS(2).13b.HDT.

**Các Thẩm phán**

**Thẩm phán – Chủ tọa phiên tòa**

**Nguyễn Văn Hùng**

**Trần Xuân Minh**

**Hoàng Minh Thịnh**