

TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 45/2021/HC-GĐT

Ngày 17/11/2021

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: Ông Nguyễn Biên Thùy;

Các Thẩm phán: - Ông Trần Văn Cò;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Phạm Quốc Hưng;

- Bà Đào Thị Minh Thủy;

- Thư ký phiên tòa: Bà Lê Thị Hòa - Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa: Ông Nguyễn Việt Hùng - Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 17 tháng 11 năm 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:

- Người khởi kiện: Bà Lê Thị L, sinh năm 1970;

Cư trú tại tổ 3, khu phố ThB, phường TB, thành phố ĐX, tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần Quốc H, sinh năm 1984; cư trú tại Ấp 1, xã TH, thành phố ĐX, tỉnh Bình Phước là người đại diện theo ủy quyền (Hợp đồng ủy quyền số 002181/HĐUQ ngày 07/3/2018).

- Người bị kiện: Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước;

Địa chỉ thị trấn TP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần Văn V, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ĐP, là người đại diện theo pháp luật.

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

1. Ông Nguyễn Vinh M, sinh năm 1971; cư trú tại tổ 3, khu phố Th B, phường TB, thành phố ĐX, tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần Quốc H, sinh năm 1984; cư trú tại: Ấp 1, xã TH, thành phố ĐX, tỉnh Bình Phước, là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản ủy quyền ngày 21/6/2018).

2. UBND xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

Người đại diện hợp pháp: Ông Võ Ngọc H, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã ThP là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản ủy quyền ngày 07/8/2018).

3. Công ty Cổ phần Cao su ĐP.

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần P, Phó trưởng phòng Thanh tra Bảo vệ Quân sự Công ty Cao su ĐP là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản ủy quyền ngày 06/4/2018).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo Đơn khởi kiện vụ án hành chính đề ngày 31/01/2018 của bà Lê Thị L và tại phiên tòa, người đại diện theo ủy quyền của bà L trình bày:

Năm 2003, bà L và ông M có nhận chuyển nhượng diện tích đất khoảng 2,9 ha (trừ đường đi còn lại khoảng 2 ha) tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP của ông C trú tại Ấp L3, xã TT, thị xã ĐX, tỉnh Bình Phước; diện tích đất này ông C chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng có Giấy chứng nhận đã đăng ký ruộng đất số 104/ĐKRĐ ngày 05/8/1987 do Hội đồng đăng ký ruộng đất xã PhR cấp cho ông C. Hợp đồng chuyển nhượng (không lập theo mẫu) nhưng có chứng thực của Ủy ban nhân dân xã ThP, huyện ĐP. Sau khi nhận chuyển nhượng đất của ông C, ngày 16/5/2003, ông M và bà L đã lập “Giấy thỏa thuận phân chia đất mua chung” có vẽ sơ đồ kèm theo và hai bên sử dụng ổn định từ đó đến nay, không có tranh chấp.

Năm 2016, bà L và ông M đã nhiều lần liên hệ với Ủy ban nhân dân xã ThP và Ủy ban nhân dân huyện ĐP để nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng đều không được nhận. Ngày 25/7/2017, bà L tiếp tục liên hệ để nộp hồ sơ nhưng vẫn không được Ủy ban nhân dân xã ThP, huyện ĐP tiếp nhận hồ sơ, với lý do diện tích đất bà L, ông M yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nằm trong quy hoạch, phải chờ ý kiến chỉ đạo của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước.

Do đó, ngày 01/02/2018, bà L có đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà đối với diện tích đất nêu trên.

Ngày 20/6/2018, ông Nguyễn Vinh M có Đơn yêu cầu độc lập, đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất diện tích đất nêu trên cho ông M, bà L theo như Giấy thỏa thuận phân chia đất mua chung ngày 16/5/2003.

Người bị kiện là Ủy ban nhân dân huyện ĐP trình bày:

Diện tích đất bà L, ông M yêu cầu được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thuộc diện tích 33,74 ha do các hộ xâm canh của Công ty Cổ phần cao

su ĐP sử dụng, diện tích đất này nằm trong danh mục công trình, dự án cần thu hồi để thực hiện dự án Cụm công nghiệp xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước. Ngày 06/02/2018, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước đã ban hành Quyết định số 334/QĐ-UBND về việc phê duyệt kế hoạch sử dụng đất năm 2018 của huyện ĐP, theo đó diện tích 33,74 ha đất do các hộ dân xâm canh của Công ty Cổ phần cao su ĐP không còn nằm trong quy hoạch dự án Cụm công nghiệp xã ThP.

Ngày 09/4/2018, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Phước có Công văn số 786/STNMT-CCQLĐĐ gửi Ủy ban nhân dân huyện ĐP và Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện ĐP với nội dung *“Khu đất 33,74 ha này không nằm trong diện tích đất để thực hiện dự án cụm công nghiệp ThP 20 ha. Hiện nay khu vực đất này không còn nằm trong diện tích đất của Công ty Cổ phần Cao su ĐP đã được Ủy ban nhân dân tỉnh cho thuê và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Do đó, đối với kiến nghị được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của các hộ trong khu vực đất 33,74 ha tại ấp ThH, xã ThP, đề nghị Ủy ban nhân dân huyện ĐP căn cứ Luật Đất đai năm 2013, các văn bản hướng dẫn thi hành và Quyết định số 2554/QĐ-UBND ngày 26/11/2008 của Ủy ban nhân dân tỉnh, Công văn 450/CSĐP-KH ngày 27/9/2004 của Công ty Cổ phần cao su ĐP để giải quyết việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ dân theo quy định”*.

Ngày 24/01/2019, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước có Công văn số 232/UBND-KT với nội dung *“Ủy ban nhân dân huyện ĐP tổ chức đo đạc bản đồ địa chính khu đất 33,74 ha tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP và lập hồ sơ đề nghị thu hồi khu đất trên để giao cho Ủy ban nhân dân huyện ĐP quản lý. Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Phước tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành quyết định giao đất về Ủy ban nhân dân huyện ĐP quản lý, phối hợp với Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện việc bàn giao ranh giới, diện tích ngoài thực địa làm cơ sở cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân theo quy định của pháp luật”*.

Ủy ban nhân dân huyện ĐP xác định diện tích đất của ông M và bà L đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nhưng Ủy ban nhân dân huyện ĐP chưa nhận được hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của bà L, ông M. Bà L, ông M không cung cấp được tài liệu, chứng cứ chứng minh việc bà L, ông M đã nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Ủy ban nhân dân huyện ĐP nên Ủy ban nhân dân huyện ĐP không thể xem xét việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất như yêu cầu của bà L, ông M. Mặt khác, Ủy ban nhân dân huyện ĐP chưa được Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước giao đất về cho địa phương để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân, nên Ủy ban nhân dân huyện ĐP chưa tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà L, ông M cũng như các hộ dân đang sử dụng được.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là Ủy ban nhân dân xã ThP trình bày: Diện tích đất mà bà L và ông M yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nằm trong diện tích 33,74 ha đất do các hộ dân xâm canh của Công ty cổ phần Cao su ĐP.

Khu đất 33,74 ha này nằm trong danh mục công trình, dự án cần thu hồi đất để thực hiện kế hoạch sử dụng đất năm 2016, năm 2017 của huyện ĐP đã được phê duyệt. Ủy ban nhân dân xã ThP không tiếp nhận hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của hộ bà L và ông M là do diện tích đất này nằm trong khu quy hoạch, Ủy ban nhân dân xã ThP đã nhiều lần có văn bản gửi Ủy ban nhân dân huyện ĐP xin ý kiến để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho người dân, nhưng đến ngày bà L khởi kiện ra Tòa án mà vẫn chưa có ý kiến chỉ đạo của Ủy ban nhân dân huyện ĐP và Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước.

Công ty cổ phần Cao su ĐP trình bày: Diện tích đất mà bà L và ông M yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện ĐP cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Công ty cổ phần Cao su ĐP đã có Công văn số 265/CSĐP- KTNN trả lời Ủy ban nhân dân huyện ĐP: Theo Quyết định số 2554/QĐ-UBND ngày 26/11/2008 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước thu hồi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, điều chỉnh diện tích đất của Công ty Cao su ĐP, sau khi điều chỉnh thì diện tích đất mà bà L, ông M khởi kiện không còn nằm trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Công ty Cao su ĐP được cấp nữa, nên Công ty không còn quản lý và sử dụng. Công ty Cao su ĐP không có tranh chấp gì, đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo quy định của pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 06/2018/HC-ST ngày 14/8/2018, Tòa án nhân dân tỉnh Bình Phước quyết định:

1. *Chấp nhận yêu cầu khiếu kiện của bà Lê Thị L và yêu cầu độc lập của ông Nguyễn Vinh M.*

2. *Buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi hành chính cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng cho bà L đối với diện tích đất 10.189,1 m² tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước (theo Bản đồ địa chính ngày 09/7/2018 của Trung tâm kỹ thuật địa chính - Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Phước);*

3. *Buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi hành chính cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng cho ông M diện tích 11.855,6 m² tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước (theo Bản đồ địa chính ngày 09/7/2018 của Trung tâm kỹ thuật địa chính - Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Phước).*

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

Ngày 22/8/2018, Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2019/HC-PT ngày 28/01/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận một phần kháng cáo của Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

Sửa bản án sơ thẩm;

1. Chấp nhận yêu cầu khiếu kiện của bà Lê Thị L và yêu cầu độc lập của ông Nguyễn Vinh M.

2. Buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi hành chính cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng cho bà Lê Thị L và ông Nguyễn Vinh M đối với diện tích đất, theo “Giấy thỏa thuận phân chia đất mua chung” ngày 16/3/2003, tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước.

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

Ngày 11/02/2020, Ủy ban nhân dân huyện ĐP, tỉnh Bình Phước có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị số 42/2021/KN-HC ngày 13/9/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2019/HC-PT ngày 28/01/2019 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 nêu trên; giao hồ sơ cho Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc 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]. Diện tích đất bà Lê Thị L và ông Nguyễn Vinh M yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mặc dù nằm trong tổng diện tích 33,74 ha thuộc danh mục công trình, dự án cần thu hồi để thực hiện dự án Cụm công nghiệp xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước, tuy nhiên diện tích đất này đã được đưa ra khỏi quy hoạch theo Quyết định số 334/QĐ-UBND ngày 06/02/2018 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước.

[2]. Năm 2016 và năm 2017 bà L và ông M đã nhiều lần liên hệ với Ủy ban nhân dân xã ThP và Ủy ban nhân dân huyện ĐP để nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng đều không được nhận với lý do diện tích đất bà L, ông M yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nằm trong quy hoạch, phải chờ ý kiến chỉ đạo của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước, nên ngày 01/02/2018, bà L có đơn khởi kiện; ngày 20/6/2018, ông Nguyễn Vinh M có Đơn yêu cầu độc lập, đề nghị buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất diện tích đất cho các ông, bà.

[3]. Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm căn cứ vào Công văn số 786/STNMT-CCQLĐĐ ngày 09/4/2018 của Sở Tài nguyên và Môi trường; Công văn số 232/UBND-KT ngày 24/01/2019 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước để buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà L, ông M là không đúng. Bởi lẽ, theo nội dung Công

văn số 232/UBND-KT thì Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước mới chỉ giao cho Sở Tài nguyên và Môi trường tham mưu để Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước ra quyết định giao đất về Ủy ban nhân dân huyện ĐP quản lý; Sở Tài nguyên và Môi trường cũng không phải là cơ quan có thẩm quyền giao đất theo quy định tại Điều 59 của Luật đất đai năm 2013. Thời điểm bà L, ông M khởi kiện, diện tích đất mà bà L, ông M yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cũng chưa được Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước ra Quyết định giao đất cho Ủy ban nhân dân huyện ĐP, do đó Ủy ban nhân dân huyện ĐP chưa thể cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà L, ông M.

[4]. Sau khi xét xử phúc thẩm, ngày 01/8/2019, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước đã có Quyết định số 1600/QĐ-UBND thu hồi 490.202,6 m² đất tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP; giao Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện các thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ dân theo quy định. Ủy ban nhân dân huyện ĐP đã đồng ý cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà L, ông M. Trên thực tế, Ủy ban nhân dân huyện ĐP đã tổ chức đo đạc bản đồ địa chính, giao Ủy ban nhân dân xã ThP thông báo chủ trương cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ dân; Ủy ban nhân dân xã ThP đã mời các hộ dân trong đó có bà L, ông M đến làm thủ tục kê khai, đăng ký đất đai, lập hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để xét duyệt. Tuy nhiên bà L, ông M vẫn tiếp tục đề nghị Ủy ban nhân dân huyện ĐP phải cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo đúng sơ đồ tự vẽ tại “Giấy thỏa thuận phân chia đất mua chung” ngày 16/3/2003 (trong đó có các con đường tự mở) là không có cơ sở.

[5]. Tòa án cấp sơ thẩm tuyên: *“Buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi hành chính cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng cho bà Lê Thị L đối với diện tích đất 10.189,1 m² tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước (theo Bản đồ địa chính ngày 09/7/2018 của Trung tâm kỹ thuật địa chính - Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Phước); buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi hành chính cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng cho ông Nguyễn Vinh M diện tích 11.855,6 m² tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước (theo Bản đồ địa chính ngày 09/7/2018 của Trung tâm kỹ thuật địa chính - Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Phước).* Tòa án cấp phúc thẩm tuyên: *“Buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện hành vi hành chính cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà Lê Thị L và ông Nguyễn Vinh M đối với diện tích đất, theo “Giấy thỏa thuận phân chia đất mua chung” ngày 16/3/2003, tọa lạc tại ấp ThH, xã ThP, huyện ĐP, tỉnh Bình Phước” là đều không đúng, vượt quá thẩm quyền của Hội đồng xét xử. Trong trường hợp này, Tòa án chỉ tuyên buộc Ủy ban nhân dân huyện ĐP thực hiện nhiệm vụ, công vụ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà L, ông M theo đúng các quy định của pháp luật về đất đai.*

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 Tổ tụng hành chính năm 2015;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 42/2021/KN-HC ngày 13/9/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 55/2019/HC-PT ngày 28/01/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;

2. Hủy toàn bộ Bản án hành chính phúc thẩm 55/2019/HC-PT ngày 28/01/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- VKSND tỉnh Bình Phước;
- TAND cấp cao tại Tp Hồ Chí Minh (02 bản kèm hồ sơ vụ án);
- TAND tỉnh Bình Phước;
- Cục THADS tỉnh Bình Phước;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKTIII (3b), VP, Vụ PC&QLKH (TANDTC), Hồ sơ vụ án.

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

Nguyễn Biên Thùy