

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: 27/2021/HC-GĐT

Ngày 13-9-2021

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 Văn Thuân;

Các Thẩm phán: - Ông Trần Văn Cò;

- Ông Lê Văn Minh;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Phạm Quốc Hưng;

- 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 Lê Đức Xuân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 13/9/2021, 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:

1. *Người khởi kiện:* Ông Nguyễn Văn G, sinh năm 1966;

Cư trú tại số 163A, Tổ 13, Khóm BĐ, phường BĐ, thành phố LX, tỉnh An Giang.

2. *Người bị kiện:*

2.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang;

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: Ông Nguyễn Mạnh H - Chuyên viên Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh An Giang;

2.2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang;

Người đại diện hợp pháp: Ông Đào Văn N - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang là người đại diện theo ủy quyền (theo Văn bản ủy quyền số 1436/UBND-NC ngày 07/4/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang);

3. *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:*

3.1. Bà Nguyễn Thị Đ;

- 3.2. Bà Nguyễn Thị D;
- 3.3. Ông Nguyễn Văn Gi;
- 3.4. Ông Nguyễn Văn H1;
- 3.5. Bà Nguyễn Thị N1;
- 3.6. Bà Nguyễn Thị Thu Y;
- 3.7. Bà Nguyễn Thị T;

Cùng cư trú tại Khóm BĐ, phường BĐ, thành phố LX, tỉnh An Giang.

Người đại diện theo ủy quyền của bà Đ, bà D, ông Gi, ông H1, bà N1, bà Y và bà T: Ông G (Văn bản ủy quyền ngày 17/4/2017).

- 3.8. Bà Nguyễn Thị L;
- 3.9. Bà Nguyễn Thị P;
- 3.10. Bà Nguyễn Thị N2;
- 3.11. Ông Nguyễn Tùng H2;

Cùng cư trú tại Khóm BĐ, phường BĐ, thành phố LX, tỉnh An Giang;

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo Đơn khởi kiện đề ngày 11/9/2014 của ông Nguyễn Văn G và các tài liệu, chứng cứ khác có trong hồ sơ vụ án, thì thấy:

Phần đất tranh chấp giữa hộ ông Nguyễn Văn R (do ông Nguyễn Văn G là đại diện) và hộ ông Nguyễn Văn L1 (do ông H2 là đại diện) thuộc địa bộ số 380, lô 10, tờ bản đồ số 4, xã BĐ (nay là phường BĐ), thành phố LX, tỉnh An Giang. Theo trình bày của ông Nguyễn Văn G thì: thửa đất có diện tích 0ha57.92, một mặt giáp sông Hậu, một mặt giáp Quốc lộ 9. Trước giải phóng, gia đình ông Nguyễn Văn R (cha ông G) cất nhà ở trên đất hướng về phía sông Hậu. Năm 1953, mẹ ông R là cụ Nguyễn Thị K mất và được chôn trên phần đất sau nhà. Năm 1963, gia đình ông Nguyễn Văn L1 đến ở nhờ, cất nhà trên phần đất phía sau, mặt tiền nhà hướng về Quốc lộ 91.

Năm 1976, ông R kê khai mẫu chung diện tích 900m² (lô 1), đất thổ cư 4.000m² (lô 2). Ông L1 kê khai mẫu chung diện tích 2.000m² trong đó có 500m² đất thổ cư. Năm 1990, ông L1 chết và được chôn cất gần mộ cụ K.

Năm 1991, hai gia đình phát sinh tranh chấp đất. Những người con của ông L1 tiếp tục cất nhà trên đất nên hiện nay trên phần đất tranh chấp có tổng số 04 ngôi nhà của các con ông L1. Khi bà Nguyễn Thị C (vợ ông L1 chết), gia đình ông L1 xin gia đình ông R được chôn gần mộ ông L1 nhưng ông R không đồng ý nên gia đình ông L1 đã chôn bà C ở gần đó nên hiện nay mộ cụ K ở giữa, mộ ông L1, bà C ở hai bên. Khi còn sống ông Nguyễn Văn R yêu cầu đòi lại toàn bộ phần đất mà gia đình ông L1 ở nhờ nhưng nay ông G chỉ đòi lại phần đất trồng trên đó có mộ phần của cụ K và một số cây cối, không tranh chấp phần đất mà các con ông L1 đã xây dựng nhà sinh sống.

Ngày 09/3/1998, Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) thị xã LX ban hành Quyết định số 52/QĐ.UB có nội dung: Bác yêu cầu khiếu nại của ông Nguyễn Văn R với ông Nguyễn Văn L1 (đại diện là ông Nguyễn Trung H2), ôn

định hiện trạng của hai bên theo Biên bản và họa đồ đo đạc ngày 29/11/1997 của Phòng đo đạc Sở địa chính An Giang với lý do: Nguồn gốc đất công thổ, ông L1 chiếm dụng từ năm 1961 và sử dụng ổn định đến nay. Ông R cung cấp hồ sơ địa bộ không đúng vị trí đất tranh chấp; ông Nguyễn Tùng H2 không được rào chắn hoặc gây trở ngại làm ảnh hưởng đến việc chăm sóc mộ cụ Nguyễn Thị K của gia đình ông Nguyễn Văn R trên phần đất này.

Ông R đã khiếu nại Quyết định số 52/QĐ.UB nêu trên. Ngày 31/12/1998, UBND tỉnh An Giang ban hành Quyết định số 3369/QĐ-UB giải quyết khiếu nại có nội dung: Giữ nguyên hiện trạng sử dụng đất cho hộ ông Nguyễn Văn L1 (do ông Nguyễn Tùng H2 đại diện). Buộc ông H2 phải giữ nguyên hiện trạng ngôi mộ cụ K (2,3m x 1,1m) và chừa đường đi (1m x 14,2m) từ ngôi mộ cụ K đến ranh đất giữa hai bên cho gia đình ông Nguyễn Văn R đi lại. Quyết định số 52/QĐ.UB ngày 09/3/1998 của UBND thị xã LX có nội dung trái với Quyết định này đều bãi bỏ.

Do ông R tiếp tục khiếu nại nên ngày 20/9/2004, Chủ tịch UBND tỉnh An Giang ban hành Quyết định số 429/QĐ.UB.KN thu hồi Quyết định số 3369/QĐ-UB ngày 31/12/1998 của UBND tỉnh An Giang; giao UBND thành phố LX thu hồi Quyết định số 52/QĐ.UB ngày 09/3/1998 và chuyển vụ việc về chính quyền cơ sở để tiếp tục hòa giải.

Ngày 14/01/2009, Chủ tịch UBND thành phố LX ban hành Quyết định số 04/QĐ-UBND thu hồi Quyết định số 52/QĐ.UB ngày 09/3/1998 của UBND thị xã LX và UBND phường BD tiếp nhận hồ sơ tranh chấp đất giữa ông Nguyễn Văn R với ông Nguyễn Văn L1, tiến hành hòa giải theo quy định.

Ngày 28/10/2013, Chủ tịch UBND thành phố LX ban hành Quyết định số 1508/QĐ-UBND có nội dung: Bác yêu cầu tranh chấp đất của ông Nguyễn Văn G (đại diện gia đình ông Nguyễn Văn R); giữ nguyên hiện trạng sử dụng đất cho bà Nguyễn Thị L (đại diện có ủy quyền cho gia đình ông Nguyễn Văn L1); công nhận sự tự nguyện của bà L giao cho gia đình ông Nguyễn Văn G khu đất mộ của cụ K kích thước 3m x 4m và đường đi mỗi cạnh 11,48m, 12,43m, ngang 1,5m từ ngôi mộ cụ K đến giáp ranh đất của gia đình ông G để đi lại cúng viếng theo bản đồ hiện trạng khu đất đang tranh chấp do Văn phòng đăng ký đất thành phố LX lập ngày 19/5/2010 và bản đồ hiện trạng khu đất (bổ sung) ngày 06/11/2012.

Ông G khiếu nại. Ngày 26/8/2014, Chủ tịch UBND tỉnh An Giang ban hành Quyết định số 20/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại có nội dung: Công nhận và giữ nguyên nội dung Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch UBND thành phố LX; bác yêu cầu khiếu nại của ông Nguyễn Văn G.

Ngày 11/9/2014, ông G có đơn khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch UBND thành phố LX và Quyết định số 20/QĐ-UBND ngày 26/8/2014 của Chủ tịch UBND tỉnh An Giang.

Người bị kiện là Chủ tịch UBND thành phố LX và Chủ tịch UBND tỉnh An Giang trình bày: Phần đất tranh chấp có nguồn gốc là đất công thổ; gia đình ông L1 có quá trình sử dụng từ năm 1975 đến nay, có kê khai sử dụng đất và đóng thuế nhà đất hàng năm, nên việc giữ nguyên hiện trạng đất cho bà L, ông H2 là

phù hợp quy định Luật Đất đai. Do trên đất tồn tại khu mộ cụ K nên việc bà L, ông H2 tự nguyện giao đất nền mộ và chừa đường đi tạo điều kiện đi lại thăm viếng mộ là phù hợp. Do đó, việc Chủ tịch UBND thành phố LX và Chủ tịch UBND tỉnh An Giang ban hành các Quyết định giải quyết khiếu nại là đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định nên không đồng ý với yêu cầu khởi kiện của ông G.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan bà Nguyễn Thị L và ông Nguyễn Tùng H2 yêu cầu Tòa án bác đơn khởi kiện của ông G, giữ nguyên Quyết định số 20/QĐ-UBND ngày 26/8/2014 của Chủ tịch UBND tỉnh An Giang và Quyết định số Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch UBND thành phố LX, tỉnh An Giang.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 08/2018/HC-ST ngày 01/3/2018, Tòa án nhân dân tỉnh An Giang quyết định:

“Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn G, hủy Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX “về việc giải quyết tranh chấp đất đai của ông Nguyễn Văn G và bà Nguyễn Thị L” và Quyết định số 20/QĐ-UBND ngày 26/8/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang “về việc giải quyết tranh chấp đất đai của ông Nguyễn Văn G”.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

Ngày 12/3/2018, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là bà Nguyễn Thị L, bà Nguyễn Thị P, bà Nguyễn Thị N2 và ông Nguyễn Tùng H2 có đơn kháng cáo.

Ngày 25/5/2018, ông Nguyễn Tùng H2 có đơn đình chính và bổ sung đơn kháng cáo, đề nghị sửa Bản án hành chính sơ thẩm số 08/2018/HC-ST ngày 01/3/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh An Giang, không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn G đối với các quyết định bị khởi kiện.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 507/2018/HC-PT ngày 28/11/2018, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

“Không chấp nhận kháng cáo của bà Nguyễn Thị L, bà Nguyễn Thị P, bà Nguyễn Thị N2 và ông Nguyễn Tùng H2. Giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 08/2018/HCST ngày 01/3/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh An Giang. Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn G, hủy Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX “về việc giải quyết tranh chấp đất đai giữa ông Nguyễn Văn G và bà Nguyễn Thị L” và Quyết định số 20/QĐ-UBND ngày 26/8/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang “về việc giải quyết tranh chấp đất đai của ông Nguyễn Văn G”.

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

Ngày 12/8/2019, bà Nguyễn Thị L, bà Nguyễn Thị P, bà Nguyễn Thị N2 và ông Nguyễn Tùng H2 có đơn đề nghị xem xét lại Bản án sơ thẩm và Bản án phúc thẩm nêu trên theo thủ tục giám đốc thẩm.

Ngày 07/6/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành Quyết định

số 26/2021/KN-HC kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 507/2018/HC-PT ngày 28/11/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh theo thủ tục giám đốc thẩm; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 08/2018/HC-ST ngày 01/3/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh An Giang.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng xét xử giám đốc thẩm chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Phần đất tranh chấp giữa hộ gia đình ông Nguyễn Văn R và hộ gia đình ông Nguyễn Văn L1 có nguồn gốc là đất công thổ do Ủy ban nhân dân xã BÐ đứng tên địa bộ. Hiện nay trên đất tranh chấp vẫn còn ngôi mộ của cụ Nguyễn Thị K mất năm 1953. Quá trình giải quyết vụ án, gia đình ông Nguyễn Văn R xuất trình biên lai đóng thuế đất năm 1958, gia đình ông Nguyễn Văn L1 xuất trình biên lai đóng thuế đất năm 1963. Theo trình bày của ông Nguyễn Văn G thì gia đình ông L1 xin ở nhờ trên đất và được gia đình ông đồng ý nhưng chỉ là thỏa thuận miệng, không có căn cứ chứng minh. Theo trình bày của ông Nguyễn Tùng H2 và bà Nguyễn Thị L (con của ông L1) thì do chế độ cũ mở đường nên gia đình về sinh sống trên phần đất này, khi về đã có mộ cụ K trên đất. Ngày 16/8/1965, Quận trưởng CT có Quyết định số 9198/HCTQ cho phép ông L1 sửa nhà. Năm 1976, ông R kê khai mẫu chung diện tích 900m² (lô 1), đất thổ cư 4.000m² (lô 2); ông L1 kê khai mẫu chung diện tích 2.000m² trong đó có 500m² đất thổ cư, bản kê khai của mỗi bên đều không thể hiện có bao gồm diện tích đất tranh chấp hay không. Quá trình sử dụng đất, hai gia đình không đăng ký quyền sử dụng đối với diện tích đất tranh chấp; các biên lai thu thuế đất cũng không thể hiện là đóng thuế cho phần đất tranh chấp.

[2] Như vậy, gia đình ông Nguyễn Văn R và gia đình ông Nguyễn Văn L1 đều có quá trình sử dụng đất công trước ngày 15/10/1993, gia đình ông R đến sử dụng đất trước, hai bên có kê khai diện tích sử dụng nhưng không xác định ranh giới. Quá trình tranh chấp đất, ông G có thiện chí không tranh chấp phần đất mà các con ông Nguyễn Văn L1 đã xây dựng nhà để ở, chỉ đề nghị chia đôi phần đất trống mà do tranh chấp hai bên cũng không sử dụng được trên đó có mộ phần của hai gia đình, hai gia đình sẽ di dời mộ phần của gia đình mình khi được chia đất.

[3] Khi giải quyết tranh chấp, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang chỉ căn cứ vào quá trình sử dụng đất của gia đình ông Nguyễn Văn L1 để giữ nguyên hiện trạng sử dụng đất của gia đình ông L1, công nhận sự tự nguyện của gia đình ông L1 giao cho gia đình ông Nguyễn Văn G khu đất mộ cụ K và đường đi vào mộ có chiều rộng 1,5m mà không xem xét việc sử dụng đất của gia đình ông G như việc an táng cụ Nguyễn Thị K trước khi gia đình ông L1 chuyển đến, là không thỏa đáng.

[4] Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX và Quyết định số 20/QĐ-UBND ngày 26/8/2014 của Chủ

tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang về việc giải quyết tranh chấp đất đai chưa xem xét toàn diện quá trình quản lý, sử dụng đất của gia đình ông Nguyễn Văn G, cũng chưa đủ cơ sở để giữ nguyên hiện trạng sử dụng đất cho gia đình bà Nguyễn Thị L. Vì vậy, Tòa án cấp sơ thẩm hủy Quyết định số 1508/QĐ-UBND ngày 28/10/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX và Quyết định số 20/QĐ-UBND ngày 26/8/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang về giải quyết tranh chấp đất đai là có căn cứ, đúng quy định của pháp luật.

[5] Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: “Tòa án cấp sơ thẩm đã chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn G, hủy Quyết định số 1508 và Quyết định số 20 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang và Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang là có căn cứ” là đúng, từ đó giữ nguyên Quyết định của bản án sơ thẩm là có cơ sở. Tuy nhiên, Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng: “Trên đất đang tranh chấp có nhiều căn nhà, nhiều ngôi mộ và các tài sản khác gắn liền với đất. Do đó, thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai trong trường hợp này không thuộc về Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang hay Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang. Vì vậy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX, tỉnh An Giang ban hành Quyết định giải quyết tranh chấp đất đai và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang ban hành Quyết định giải quyết tranh chấp và công nhận Quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố LX tỉnh An Giang là không đúng thẩm quyền”, là không đúng vì trong vụ án này các bên chỉ tranh chấp quyền sử dụng đất, không tranh chấp tài sản trên đất nên theo quy định tại khoản 2 Điều 136 Luật Đất đai năm 2003 (nay là khoản 2 Điều 203 Luật Đất đai năm 2013) thì thẩm quyền giải quyết vụ việc thuộc Ủy ban nhân dân.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266; Điều 271; khoản 2 Điều 272 và Điều 273 Luật tổ tụng hành chính năm 2015;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 26/2021/KN-HC ngày 07/6/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao;

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 507/2018/HC-PT ngày 28/11/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 08/2018/HC-ST ngày 01/3/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh An Giang./.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- TANDCC tại TP HCM;
- TAND tỉnh An Giang;
- Cục THADS tỉnh An Giang (để biết);
- VKSND tỉnh An Giang (để biết);
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKT III (2), Vụ PC&QLKH, VP (TANDTC), Thư ký Thẩm phán, Hồ sơ vụ án, Ths.

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

Nguyễn Văn Thuần

