

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: 38/2021/HC-GĐT

Ngày 16/11/2021

V/v khiếu kiện quyết định hành chính
trong quản lý nhà nước về 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 Phạm Quốc Hưng;

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Trần Văn Cò;

- Ông Nguyễn Biên Thùy;

- 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 tham gia phiên tòa.

Ngày 16/11/2021, 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 quản lý nhà nước về đất đai*” giữa các đương sự:

- Người khởi kiện:

1) Ông Nguyễn Văn T, sinh năm 1955;

2) Bà Nguyễn Thị Nh, sinh năm 1953;

Cùng trú tại: 3/69D ấp NT1, xã TTN, huyện HM, Thành phố Hồ Chí Minh.

3) Bà Nguyễn Thị N, sinh năm 1950; trú tại: 137/5, xã XTT, huyện HM, Thành phố Hồ Chí Minh.

4) Ông Nguyễn Văn Ng, sinh năm 1958; trú Tại: 3/69A, xã XTT, huyện HM, Thành phố Hồ Chí Minh.

- Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

Địa chỉ: 86 LTT, phường BN, quận M, Thành phố Hồ Chí Minh.

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

1) Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HM, Thành phố Hồ Chí Minh.

Địa chỉ: 01 LNĐ, thị trấn HM, Thành phố Hồ Chí Minh; do bà Đỗ Thị LT, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện HM là đại diện theo Văn bản ủy quyền số 4991/UBND ngày 29/8/2016.

2) Ông Nguyễn Văn G;

3) Bà Nguyễn Thị U;

Cùng trú tại: 3/69A ấp NT1, xã TTN, huyện HM, Thành phố Hồ Chí Minh.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

- Tại Đơn khởi kiện đề ngày 07/9/2015, đơn khởi kiện bổ sung ngày 23/9/2015 và trong quá trình giải quyết vụ án, người khởi kiện và người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện trình bày:

Nguồn gốc 4.280,9 m² đất thuộc một phần các thửa đất số 196, 197, 198, 260, 261, 300, 301, 303 Tờ bản đồ số 7, xã TTN, huyện HM nằm trong diện tích đất do cụ Nguyễn Văn L đứng bộ trước năm 1975. Sau khi cụ L chết, ông Nguyễn Văn K và bà Huỳnh TN quản lý sử dụng (ông K và bà TN có các con chung là: Ông T, ông Ng, ông G, bà Nh, bà N, bà U). Năm 1974, sau khi ông K chết thì bà TN và các con tiếp tục sử dụng đất. Khi còn sống, bà TN đã kê khai đăng ký sử dụng đất diện tích 19.200 m² và đã cho ông T, ông Ng mỗi người 2000 m². Năm 1994 bà TN chết không để lại di chúc nên ông T, ông Ng, ông G, bà Nh, bà N và bà U cùng sử dụng đất.

Năm 1995 ông G kê khai, đăng ký đất tại Ủy ban nhân dân (UBND) xã TTN, huyện HM. Năm 2009, ông G làm thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đối với toàn bộ phần đất trên nên phát sinh tranh chấp giữa các anh, chị em của ông G với ông G. Các anh chị em của ông G đã khởi kiện tại Tòa án nhân dân huyện HM yêu cầu chia thừa kế.

Ngày 23/4/2009, Tòa án nhân dân huyện HM có Thông báo số 05/TAHHM-TB trả lại đơn khởi kiện cho ông T, ông Ng, bà Nh, bà N, bà U do nguyên đơn không xuất trình được chứng cứ chứng minh giữa các đồng thừa kế có văn bản thỏa thuận di sản của người chết để lại là tài sản chung chưa chia nên không đủ điều kiện khởi kiện yêu cầu chia tài sản chung. Sau đó, các anh chị em của ông G có đơn gửi UBND yêu cầu giải quyết tranh chấp đất đai.

Ngày 02/11/2010, UBND xã TTN có Thông báo số 126/TB-UBND về việc hòa giải không thành giữa ông G với các anh chị em trong gia đình và thông báo các bên tranh chấp liên hệ Tòa án nhân dân huyện HM để giải quyết theo thẩm quyền.

Ngày 01/12/2010, Tòa án nhân dân huyện HM có Thông báo số 15/TAHHM-TB trả lại đơn do nguyên đơn không xuất trình được chứng cứ chứng minh giữa các đồng thừa kế có văn bản thỏa thuận di sản của người chết để lại là tài sản chung chưa chia nên không đủ điều kiện khởi kiện yêu cầu chia tài sản chung.

Ngày 03/01/2014, ông G có đơn gửi UBND huyện HM xin cứu xét việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Ngày 11/6/2014, Chủ tịch UBND huyện HM ban hành Quyết định số 4670/QĐ-UBND, có nội dung: Công nhận cho ông G được quyền sử dụng 4.280,9 m². Ông T, ông Ng, bà Nh, bà N không đồng ý và đã khiếu nại quyết định nêu trên.

Ngày 08/8/2015, Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 3887/QĐ-UBND, có nội dung giữ nguyên Quyết định số 4670/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND huyện HM.

Không đồng ý với Quyết định số 3887/QĐ-UBND nêu trên, ngày 07/9/2015 và ngày 23/9/2015 ông Nguyễn Văn T, ông Nguyễn Văn Ng, bà Nguyễn Thị Nh và bà Nguyễn Thị N có đơn khởi kiện gửi Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh yêu cầu hủy Quyết định số 3887/QĐ-UBND ngày 08/8/2015 của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh.

- Người bị kiện là Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh trình bày:

Diện tích 4.280,9 m² tại xã TTN có nguồn gốc do cụ L đứng bộ trước năm 1975. Sau khi cụ L chết, đất để lại cho vợ chồng ông K và bà TN quản lý sử dụng. Năm 1974, ông K chết, đất để lại cho bà TN cùng các con canh tác. Hồ sơ địa chính tại UBND xã TTN thể hiện: Theo Tài liệu 299/TTg, phần đất 4.280,9 m² thuộc thửa 1052, 1053 và thửa 1055, Tờ bản đồ số 3, loại đất DM và LM do bà Huỳnh TN kê khai đăng ký. Tài liệu 02/CT-UB thể hiện: Phần đất thuộc các thửa 196, 197, 198, 260, 261, 262, 300, 301, 303 Tờ bản đồ số 7, xã TTN, ông G đăng ký thửa 300 và thửa 301, các thửa còn lại không ai đăng ký. Bản đồ số năm 2005 thể hiện: Phần đất trên thuộc các thửa 26, 28 và 44, Tờ bản đồ số 61, loại đất TV và Ao. Thửa 26 và thửa 44 do ông G đăng ký, thửa 28 do bà Nguyễn Thị C đăng ký (bà C là em ruột ông K, là cô ruột của ông G). Kiểm tra thực địa, vị trí phần đất tranh chấp được xác định theo bản đồ hiện trạng số 77102/CNHM do Trung tâm Đo đạc bản đồ lập ngày 23/8/2010 thể hiện: Khuôn viên đất được bao bọc bởi hàng rào kẽm gai và các trụ xi măng do ông G làm năm 1998. Kết quả xác minh ngày 14/10/2014 và ngày 27/01/2015 tại UBND xã TTN thể hiện ông G quản lý sử dụng đất từ năm 1994 đến nay.

Năm 2009, ông G đăng ký xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì các anh chị em trong gia đình ngăn cản dẫn đến phát sinh tranh chấp. Ngày 23/4/2009, Tòa án nhân dân huyện HM có Thông báo số 05/TAHHM-TB trả lại đơn khởi kiện cho các ông bà Nguyễn Thị Nh, Nguyễn Văn T, Nguyễn Văn Ng, Nguyễn Thị N và Nguyễn Thị U do không đủ điều kiện khởi kiện yêu cầu chia tài sản chung. Ông G tiếp tục có đơn tranh chấp gửi UBND xã TTN. Sau khi tiến hành hòa giải nhiều lần không thành nên việc tranh chấp được giải quyết theo quy định pháp luật. Ngày 11/6/2014, Chủ tịch UBND huyện HM ban hành Quyết định số 4670/QĐ-UBND giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất giữa ông G với ông Ng, ông T, bà N và bà Nh; Quyết định này có nội dung: Công nhận quyền sử dụng diện tích 4.280,9 m² thuộc một phần các thửa 196, 197, 198, 260, 261, 300, 301 và 303 Tờ bản đồ số 7 (tài liệu 02/CT-UB), xã TTN cho ông G. Ghi nhận

việc ông G tự nguyện hỗ trợ cho bà N 150.000.000 đồng, ông T, ông Ng và bà Nh, mỗi người 120.000.000 đồng. Ngày 08/8/2015, Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 3887/QĐ-UBND có nội dung: Công nhận nội dung Quyết định số 4670/QĐ-UBND. Quyết định số 3887/QĐ-UBND là đúng pháp luật nên đề nghị không chấp nhận yêu cầu khởi kiện.

- *Ý kiến của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:*

Chủ tịch UBND huyện HM trình bày: Ngày 18/02/2014, ông G có đơn đề nghị Chủ tịch UBND huyện HM giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất với ông Ng, ông T, bà Nh, bà N và bà U. Do ông G có quá trình canh tác, sử dụng diện tích 4.280,9 m² từ năm 1981 cho đến nay, phù hợp với quá trình kê khai, đăng ký đất theo Thông báo số 126/TB-UBND ngày 02/11/2010 của UBND xã TTN. Trong quá trình sử dụng, ông G đã làm hàng rào riêng biệt từ năm 1998. Căn cứ khoản 4 Điều 5 Luật Đất đai năm 2003 thì ông G là người sử dụng đất ổn định và liên tục từ năm 1981 cho đến nay. Do đó, ngày 11/6/2014, Chủ tịch UBND huyện HM ban hành Quyết định số 4670/QĐ-UBND công nhận quyền sử dụng đất 4.280,9 m² cho ông G là đúng pháp luật.

Ông Nguyễn Văn G trình bày: Xác định nguồn gốc 4.280,9 m² như người khởi kiện trình bày là đúng. Năm 1981, sau khi xuất ngũ, ông G được bà TN cho phần đất này. Năm 1994, bà TN chết, ông G tiếp tục quản lý sử dụng và đã làm hàng rào ngăn cách với các phần đất lân cận, có đăng ký sử dụng đất và được chính quyền địa phương chấp nhận. Năm 2009, ông G làm thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì bị tranh chấp. Chủ tịch UBND huyện HM ban hành Quyết định số 4670/QĐ-UBND, Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 3887/QĐ-UBND là đúng pháp luật.

Bà U trình bày: Nguồn gốc diện tích 4.280,9 m² đất tranh chấp như các đương sự trình bày là đúng. Bà TN cho ông G phần đất này từ năm 1981. Ông G là người sử dụng đất, có làm hàng rào xung quanh. Bà U không đồng ý yêu cầu của người khởi kiện.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 28/2018/HC-ST ngày 03/01/2018, Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định:

Bác yêu cầu khởi kiện của các ông bà Nguyễn Văn T, Nguyễn Thị Nh, Nguyễn Thị N, Nguyễn Văn Ng yêu cầu hủy Quyết định số 3887/QĐ-UBND ngày 08/8/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất giữa ông Nguyễn Văn T, bà Nguyễn Thị Nh, bà Nguyễn Thị N, ông Nguyễn Văn Ng với ông Nguyễn Văn G.

Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 03/01/2018, người khởi kiện kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2019/HC-PT ngày 09/01/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của ông Nguyễn Văn T, bà Nguyễn Thị Nh, bà Nguyễn Thị N và ông Nguyễn Văn Ng.

Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 28/2018/HC-ST ngày 03/01/2018 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 19/4/2019, Nguyễn Văn T, bà Nguyễn Thị Nh, bà Nguyễn Thị N và ông Nguyễn Văn Ng có đơn đề nghị Chánh án Tòa án nhân dân tối cao xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị số 35/2021/KN-HC ngày 01/9/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã quyết định Kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2019/HC-PT ngày 09/01/2019 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, hủy Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên; 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

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). Nguồn gốc 4.280,9 m² đất thuộc một phần các thửa 196, 197, 198, 260, 261, 300, 301, 303 Tờ bản đồ số 7, xã TTN, huyện HM mà ông Nguyễn Văn G yêu cầu được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nằm trong diện tích đất do cụ Nguyễn Văn L đứng bộ trước năm 1975. Sau khi cụ L chết thì ông Nguyễn Văn K và bà Huỳnh TN quản lý sử dụng. Năm 1974, ông K chết, bà TN và các con tiếp tục sử dụng. Khi còn sống, bà TN đã kê khai đăng ký sử dụng diện tích 19.200 m² và đã cho ông T, ông Ng mỗi người 2000 m². Bà TN chết năm 1994 không để lại di chúc.

(2). Hồ sơ địa chính tại UBND xã TTN thể hiện: Theo Tài liệu 299/TTg, phần đất 4.280,9 m² thuộc thửa 1052, 1053 và thửa 1055, Tờ bản đồ số 3, loại đất ĐM và LM do bà TN kê khai đăng ký. Bản đồ số năm 2005 thể hiện: Phần đất trên thuộc một phần thửa 26, 28 và 44, Tờ bản đồ số 61, loại đất TV và Ao; thửa 26 và thửa 44 do ông G đăng ký, thửa 28 do bà Nguyễn Thị C đăng ký.

Báo cáo số 1315/UBND ngày 11/8/2017 của UBND xã TTN gửi Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện HM thể hiện: Theo Bản đồ và sổ bộ lưu trữ (TL02/CT-UB) thì hiện trạng diện tích đất tranh chấp như sau:

- Thửa 301, diện tích 295 m², loại đất M, do ông Trần Văn Gh kê khai đăng ký, đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Quyết định số 96/QĐ/UB ngày 18/7/1998.

- Thửa 303, diện tích 39,7 m², loại đất M, do ông Trần Văn Gh kê khai đăng ký, đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Quyết định số 96/QĐ/UB ngày 18/7/1998.

- Thửa 260, diện tích 29,3 m², loại đất M, do bà Nguyễn Thị Ch kê khai đăng ký, đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Quyết định số 32/QĐ/UB ngày 18/4/1995.

- Thửa 300, diện tích 25,9 m², loại đất LM, do ông Trần Văn H kê khai đăng ký, đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Quyết định số 32/QĐ/UB ngày 18/4/1995.

- Các thửa đất còn lại là thửa số 196, 197, 198, 261, 262 không có thông tin kê khai và chưa được cấp giấy chứng nhận.

Như vậy, trong 09 thửa đất ông G được công nhận quyền sử dụng tại Quyết định 4670/QĐ-UBND ngày 11/6/2014, thì có 04 thửa đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, gồm thửa số 260 (cấp cho bà Ch), thửa số 300 (cấp cho ông H), thửa số 301 và 303 (cấp cho ông Gh). Tại Biên bản thẩm định tại chỗ ngày 21/11/2017 có ghi nhận việc bà Ch, ông H đồng ý giao lại các phần đất đã được cấp giấy chứng nhận cho gia đình ông G. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 106 Luật đất đai năm 2013 và Điều 87 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đất đai thì UBND huyện HM phải thu hồi và hủy bỏ 02 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp cho bà Ch và ông H thì mới có thể công nhận quyền sử dụng đất cho ông G. UBND huyện HM chưa ban hành quyết định thu hồi và hủy bỏ 02 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp cho bà Ch và ông H nhưng đã ban hành Quyết định số 4670/QĐ-UBND ngày 11/6/2014, công nhận quyền sử dụng đất cho ông G đối với 09 thửa đất, trong đó có 04 thửa đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là không đúng quy định của pháp luật.

(3). Theo Quyết định số 4670/QĐ-UBND ngày 11/6/2014 của Chủ tịch UBND huyện HM thì ông Nguyễn Văn G là người có quá trình canh tác, sử dụng ổn định và liên tục phần đất diện tích 4.280,9 m² từ năm 1981; phù hợp với quá trình kê khai theo Thông báo số 126/TB-UBND ngày 02/11/2010 của UBND xã TTN; phù hợp với lời trình bày của bà Nguyễn Thị U; trong quá trình sử dụng, ông G đã lập hàng rào riêng biệt từ năm 1998. Tuy nhiên, theo Quyết định số 3887/QĐ-UBND ngày 08/8/2015 của UBND Thành phố Hồ Chí Minh thì: Kết quả xác minh tại Biên bản làm việc ngày 14/10/2014 và ngày 27/01/2015 tại UBND xã TTN thể hiện ông G có quá trình sử dụng đất từ năm 1994 đến nay. Quá trình giải quyết vụ án, ông G không cung cấp được tài liệu chứng cứ chứng minh ông là người quản lý, sử dụng diện tích đất tranh chấp từ năm 1981. Do đó, Quyết định số 4670/QĐ-UBND xác định ông G quản lý, sử dụng diện tích đất tranh chấp từ năm 1981 để trên cơ sở đó, công nhận cho ông G được quyền sử dụng toàn bộ diện tích 4.280,9 m² đất đang tranh chấp là không đúng.

UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 3887/QĐ-UBND ngày 08/8/2015 Công nhận Quyết định số 4670/QĐ-UBND ngày 11/6/2014 của Chủ tịch UBND huyện HM về việc giải quyết tranh chấp đất giữa ông Nguyễn Văn T, bà Nguyễn Thị Nh, bà Nguyễn Thị N, ông Nguyễn Văn Ng với ông Nguyễn Văn G là đúng quy định pháp luật là không có căn cứ.

Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T, bà Nguyễn Thị Nh, bà Nguyễn Thị N, ông Nguyễn Văn Ng là không đúng, gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự.

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 35/2021/KN-HC ngày 01/9/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2019/HC-PT ngày 09/01/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;

2. Hủy toàn bộ Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2019/HC-PT ngày 09/01/2019 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);
- TAND cấp cao tại Tp Hồ Chí Minh (02 bản kèm HSVA);
- VKSND Tp Hồ Chí Minh;
- TAND Tp Hồ Chí Minh;
- Cục THADS Tp Hồ Chí Minh;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKTIII (3b), VP, Vụ PCVQLKH (TANDTC), Hồ sơ vụ án.

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

Phạm Quốc Hưng