

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 38/2023/HC-GĐT

Ngày 27/6/2023

V/v khiếu kiện quyết định hành
chính về 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:

Phó Chánh án - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Văn Tiến;

Các Thẩm phán: - Ông Ngô Tiến Hùng;

- Ông Nguyễn Biên Thùy;

- Ông Trần Hồng Hà;

- 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: Ông Nguyễn Việt Hùng,
Kiểm sát viên tham gia phiên tòa.

Ngày 27/6/2023, 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 về quản lý đất đai*” giữa các đương sự:

1. **Người khởi kiện:** Bà Ngô Thị Thanh M, sinh năm 1976;

Cư trú tại Tổ 4, ấp Láng G, xã Bình C, huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa -
Vũng Tàu.

1. **Người bị kiện:**

2.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

2.2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa
- Vũng Tàu;

Người đại diện hợp pháp của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C: Ông Đinh Xuân D, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, là người đại diện theo ủy quyền (theo Văn bản ủy quyền số 270/UBND-VP ngày 14/5/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 29/9/2014, Ủy ban nhân dân xã Bình C lập biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai đối với bà Lê Thị L vì có hành vi tự ý lấn chiếm đất công do Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý với diện tích 4.654 m² đất thuộc một phần Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30, xã Bình C, huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Ngày 23/4/2015, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C ban hành Quyết định số 78/QĐ-KPHQ áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Lê Thị L, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã thay đổi do hành vi vi phạm hành chính gây ra, di dời toàn bộ cây trồng, tài sản trên đất để giao trả lại đất cho Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý.

Ngày 01/02/2018, bà Ngô Thị Thanh M có đơn khiếu nại với nội dung: nguồn gốc diện tích 22.000 m² đất tại ấp Thanh B, xã Bình C, huyện Xuyên M là do bà L và ông T khai hoang từ năm 1986, sử dụng ổn định, không có tranh chấp; ngày 09/01/2013, bà mua công khai phá của bà L, ông T đối với diện tích 22.000 m² đất nêu trên nên khi thu hồi đất để thực hiện Dự án xây dựng trường Trung học cơ sở Bình C1 phải ban hành quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, hỗ trợ cho bà.

Ngày 17/4/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M ban hành Văn bản số 1590/UBND-TNMT với nội dung: diện tích đất mà bà M đang khiếu nại có nguồn gốc do ông T và bà L lấn, chiếm đất chưa sử dụng do Nhà nước quản lý, đã bị xử phạt vi phạm hành chính, sau đó chuyển nhượng cho bà M và ông C (chồng bà M). Do đó, bà M không được bồi thường về đất.

Ngày 02/8/2018, Ủy ban nhân dân xã Bình C lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà M vì có hành vi chiếm diện tích 22.993,1 m² đất (đo đạc thực tế) thuộc 01 phần Thửa đất số 193 nêu trên.

Ngày 03/8/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C ban hành Quyết định số 163/QĐ-KPHQ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà M; buộc tháo dỡ, di dời các công trình xây dựng trái phép và cây trái, hoa màu trên diện tích đất đã chiếm; khôi phục lại tình trạng ban đầu của thửa đất, trả lại diện tích 22.993,1m² đất cho Ủy ban nhân dân xã B. Ngày 14/8/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C ban hành Quyết định số 188/QĐ-CCXP cưỡng chế thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà M.

Ngày 06/6/2018 và ngày 06/7/2018, bà M khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy: Văn bản số 1590/UBND-TNMT ngày 17/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; Quyết định số 163/QĐ-KPHQ ngày 03/8/2018 và Quyết định số 188/QĐ-CCXP ngày 14/8/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M.

Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu trình bày:

Theo đơn khiếu nại của bà M thì đất có nguồn gốc do ông T và bà L khai hoang từ năm 1986; năm 2013, ông T và bà L sang nhượng lại cho bà M là vi phạm Điều 66 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ. Theo quy định tại Điều 82 Luật Đất đai năm 2013 thì bà M thuộc trường hợp thu hồi đất không được bồi thường về đất.

Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M trình bày:

Theo hồ sơ địa chính lập năm 1997 thì phần diện tích mà bà M bao chiếm thuộc một phần Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30, loại đất Mn/hg (bàu bưng) do Ủy ban nhân dân xã quản lý nên Ủy ban nhân dân xã Bình C đã lập biên bản vi phạm hành chính; ngày 03/8/2018 ban hành Quyết định số 163/QĐ-KPHQ về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và ngày 14/8/2018 ban hành Quyết định số 188/QĐ-CCXP về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà M, buộc khôi phục lại hiện trạng ban đầu của đất đối với bà M là đúng.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 69/2018/HCST ngày 08/11/2018, Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu quyết định:

Không chấp nhận khởi kiện của bà Ngô Thị Thanh M yêu cầu hủy: Công văn số 1590/UBND-TNMT ngày 17/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M; Công văn số 45/UBND-TNMT ngày 26/3/2018, Quyết định số 163/QĐ-KPHQ về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và Quyết định số 188/QĐ-CCXP ngày 14/8/2018 đều của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Ngô Thị Thanh M.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo của đương sự.

Ngày 19/11/2018, bà Ngô Thị Thanh M có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 128/2020/HC-PT ngày 20/5/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Ngô Thị Thanh M. Hủy các văn bản sau:

- Công văn số 1590/UBND-TNMT ngày 17/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện X;

- Công văn số 45/UBND-TNMT ngày 26/3/2018, Quyết định số 163/QĐ-KPHQ về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và Quyết định số 188/QĐ-CCXP ngày

14/8/2018 điều của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Ngô Thị Thanh M.

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

Ngày 03/8/2020, Ủy ban nhân dân huyện X 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 giám đốc thẩm số 32/2023/KN-HC ngày 12/5/2023, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 128/2020/HC-PT ngày 20/5/2020 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 số 128/2020/HC-PT ngày 20/5/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 69/2018/HCST ngày 08/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

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]. Theo Sổ mục kê được lập năm 1997 thì Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30, xã Bình C, huyện Xuyên M, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có diện tích 1.438.906 m² do Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M đứng tên chủ sử dụng đất.

Tại Giấy sang nhượng đất đề ngày 10/5/2013 (năm sang nhượng đã bị tẩy, sửa) thể hiện, ông Hà Tấn T và bà Lê Thị L sang nhượng cho bà Ngô Thị Thanh M và ông Phạm Công C diện tích 60.000 m² đất tại ấp Thanh B, xã Bình C, huyện Xuyên M. Tuy nhiên, ngày 11/7/2013, ông T và bà L còn có đơn đề nghị xem xét nguồn gốc đối với diện tích 22.000 m² đất tại ấp Thanh B, xã Bình C, huyện Xuyên M. Theo trình bày của ông Phạm Công C (chồng bà M) thì việc chuyển nhượng đất diễn ra vào năm 2015.

Ngày 29/9/2014, Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 43/BB-VPHC đối với bà L vì có hành vi tự ý lấn chiếm đất công do Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý với diện tích 4.654 m² đất thuộc một phần Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30 nêu trên. Ngày 23/4/2015, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M ban hành Quyết định số 78/QĐ-KPHQ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà L buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã thay đổi do hành vi vi phạm hành chính gây ra, di dời toàn bộ cây trồng, tài sản có trên diện tích 4.654 m² đất, để giao trả lại đất cho Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý.

Như vậy, có căn cứ xác định bà L và ông T sang nhượng đất cho bà Ngô Thị Thanh M và ông Phạm Công C sau thời điểm bà Lạc L bị lập biên bản về

hành vi lấn chiếm đất đai; bà L và ông T chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 22.000 m² đất nêu trên nên bà L và ông T không đủ điều kiện để chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 188 Luật Đất đai năm 2013. Sau khi nhận sang nhượng quyền sử dụng đất, bà M không kê khai, đăng ký và không thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước. Do đó, việc sử dụng đất của bà M là không hợp pháp.

[2]. Ngày 01/02/2018, bà M có đơn khiếu nại, cho rằng: nguồn gốc diện tích 22.000 m² đất tại ấp Thanh B, xã Bình C, huyện Xuyên M là do bà L và ông T khai hoang từ năm 1986, sử dụng ổn định, không có tranh chấp, được ông Hồ Chí K – Trưởng ấp Thanh B và các hộ dân liền kề xác nhận; ngày 09/01/2013, bà mua công khai phá của bà L và ông T đối với diện tích 22.000 m² đất nói trên, bà tiếp tục canh tác, đào ao nuôi cá, trồng cây và dựng chòi để bảo vệ tài sản trên đất, do đó bà có quyền sử dụng đất đối với diện tích đất này. Việc Ủy ban nhân dân xã Bình C tự ý thu hồi đất của gia đình bà để thực hiện Dự án xây dựng trường Trung học cơ sở Bình C1 nhưng không có sự đồng ý của bà là gây thiệt hại cho bà, bà đề nghị Ủy ban nhân dân xã Bình C cung cấp quyết định thu hồi đất và phương án bồi thường, hỗ trợ (nếu có). Tuy nhiên, bà L xác nhận bà không có giấy tờ chứng minh về việc khai phá đất từ năm 1986. Tại Báo cáo số 63/BC-UBND ngày 29/5/2018 của Ủy ban nhân dân xã Bình C về quá trình, nguồn gốc sử dụng đất của các hộ dân lấn chiếm đất thuộc Dự án Trường Trung học cơ sở Bình C đã xác định bà L trồng cây trên diện tích đất Nhà nước quản lý vào thời điểm năm 2010 nên không có cơ sở để xác định bà L và ông T khai hoang từ năm 1986.

[3]. Ngày 26/3/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C ban hành Văn bản số 45/UBND-VP xác định toàn bộ diện tích đất bà M khiếu nại thuộc Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30, là đất do Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý; bà M sử dụng đất có nguồn gốc lấn, chiếm đất do Nhà nước quản lý nên không được bồi thường về đất. Ngày 17/4/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M ban hành Văn bản số 1590/UBND-TNMT trả lời đơn khiếu nại của bà M với nội dung căn cứ khoản 3 Điều 82 Luật Đất đai năm 2013 thì bà M thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất không được bồi thường về đất là có căn cứ.

[4]. Ngày 02/8/2018, Ủy ban nhân dân xã Bình C lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 02/BB-VPHC đối với bà M vì có hành vi chiếm đất do Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý với diện tích 22.993,1m² đất thuộc một phần Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30 theo Sơ đồ vị trí khu đất lập ngày 24/7/2018, thời điểm chiếm đất vào năm 2013 là đúng quy định tại Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Do thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính đã hết nên Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C không ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà M là có căn cứ. Ngày 03/8/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C ban hành Quyết định số 163/QĐ-KPHQ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà M, buộc bà M tháo dỡ, di dời các công trình

xây dựng trái phép và cây ăn trái, hoa màu, tài sản khác trên diện tích đất đã chiếm; khôi phục lại hiện trạng ban đầu, trả lại diện tích 22.993,1 m² đất cho Ủy ban nhân dân xã Bình C quản lý và ngày 14/8/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C ban hành Quyết định số 188/QĐ-CCXP cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà M là đúng quy định tại Điều 28, Điều 65 Luật xử lý vi phạm hành chính.

[5]. Tòa án cấp sơ thẩm xử không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà M đề nghị hủy Công văn số 1590/UBND-TNMT ngày 17/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M Công văn số 45/UBND-TNMT ngày 26/3/2018, Quyết định số 163/QĐ-KPHQ ngày 03/8/2018 và Quyết định số 188/QĐ-CCXP ngày 14/8/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M là đúng quy định của pháp luật.

[6]. Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng phần diện tích đất mà bà M bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả thuộc một phần Thửa đất số 193, Tờ bản đồ số 30 do Ủy ban nhân dân xã Bình C đăng ký từ năm 1997; tuy nhiên, trên thực tế thì Ủy ban nhân dân xã Bình C không tác động gì đến diện tích đất mà vẫn do ông T, bà L quản lý, sử dụng cho đến khi chuyển nhượng cho bà M; quá trình sử dụng đất ông T và bà L không bị chính quyền địa phương xử phạt vi phạm hành chính về hành vi lấn chiếm, bà M sử dụng đất kế tiếp và liên tục với việc sử dụng đất của bà L, ông T trên cơ sở giao dịch chuyển nhượng, nên thời điểm bắt đầu sử dụng đất phải tính từ thời điểm bà L ông T khai phá, sử dụng đất từ năm 1983 theo xác nhận của Trưởng ấp và nhân dân địa phương. Việc sử dụng đất của bà L, ông T và bà M trước thời điểm Ủy ban nhân dân xã Bình C đăng ký quyền sử dụng đất nên không có căn cứ xác định bà M có hành vi lấn chiếm đất đai; từ đó xử chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà M, hủy Công văn số 1590/UBND-TNMT ngày 17/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Xuyên M; Công văn số 45/UBND-TNMT ngày 26/3/2018, Quyết định số 163/QĐ-KPHQ ngày 03/8/2018 và Quyết định số 188/QĐ-CCXP ngày 14/8/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Bình C, huyện Xuyên M là không đúng quy định của pháp luật.

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 32/2023/KN-HC ngày 12/5/2023 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 128/2020/HC-PT ngày 20/5/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 128/2020/HC-PT ngày 20/5/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và giữ nguyên Bản án hành

chính sơ thẩm số 69/2018/HCST ngày 08/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC;
- TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;
- VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;
- Cục THADS tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;
- VKSND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKT III (2), VP (TANDTC),
Vụ PC&QLKH (TANDTC), HSVA, THS.

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

Nguyễn Văn Tiến