

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 38/2022/HC-GĐT

Ngày 29/9/2022

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 Ngô Tiến Hùng.

Các Thẩm phán: - Ông Trần Văn Cò;
- Ông Trần Hồng Hà;
- Ông Nguyễn Biên Thùy;
- 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 Lê Tiến và ông Nguyễn Việt Hùng, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 29 tháng 9 năm 2022, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án “*Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*” giữa các đương sự:

1. ***Người khởi kiện:*** Bà Lê Thị T ; cư trú tại: Thôn TT, xã TL, huyện TB, tỉnh Tây Ninh.

2. ***Người bị kiện:*** Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Tây Ninh.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Văn Tiến D, Phó Giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Tây Ninh (Công văn số 492/UBND-TD ngày 20/3/2019 của Ủy ban nhân dân tỉnh Tây Ninh)

3. ***Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan (theo xác định của Bản án sơ thẩm và Bản án phúc thẩm):***

1. Ủy ban nhân dân huyện TB, tỉnh Tây Ninh;

2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TB, tỉnh Tây Ninh;

Người đại diện theo ủy quyền ông Võ Hồng S (Giấy ủy quyền số 06/GUQ-UBND ngày 23/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TB)

3. Vườn Quốc gia LG – XM

Người đại diện theo pháp luật: Ông Châu V (Giám đốc Vườn quốc gia LG - XM)

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Tại đơn khởi kiện và quá trình tố tụng của bà Lê Thị Thủy trình bày:

Năm 1989, bà T nhận chuyển nhượng phần đất của ông Nguyễn Văn P, diện tích khoảng 02 ha, tại ấp TT xã TL, huyện TB, tỉnh Tây Ninh, các bên có lập giấy sang nhượng nhưng bị thất lạc. Phần đất này bà T kê khai đăng ký và đã được Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) huyện TB cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 01391 QSDĐ/37/QĐ-UB(H) ngày 01/6/2000 diện tích 20.314m² thuộc thửa 144, tờ bản đồ số 16A tại xã TL, huyện TB (sau đây viết tắt là GCNQSDĐ số 01391).

Ngày 17/9/2008, UBND huyện TB ban hành Quyết định số 182/QĐ-UBND (sau đây viết tắt là Quyết định số 182/QĐ-UBND) thu hồi GCNQSDĐ số 01391 với lý do diện tích đất trên nằm trong quy hoạch đất lâm nghiệp Vườn Quốc gia LG - XM; UBND huyện TB cho rằng, trước đây ranh giới chưa rõ ràng nên cấp chồng lên đất dự án.

Ngày 29/3/2011, Thanh tra huyện TB ban hành Kết luận số 01/KL-TTr (sau đây viết tắt là Kết luận số 01/KL-TTr) kết luận có 02 trường hợp cấp GCNQSDĐ sai quy định tại xã TL là hộ ông Dương Văn H và bà Đinh Thị Ngọc M (không có hộ bà T).

Sau khi bà T khiếu nại Quyết định số 182/QĐ-UBND, Chủ tịch UBND huyện TB ban hành Quyết định số 280/QĐ-UBND ngày 17/3/2014 (sau đây viết tắt là Quyết định số 280/QĐ-UBND) giải quyết khiếu nại giữ nguyên Quyết định số 182/QĐ-UBND. Bà T tiếp tục khiếu nại. Ngày 26/4/2018, Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh ban hành Quyết định số 1145/QĐ-UBND (sau đây viết tắt là Quyết định số 1145/QĐ-UBND) không chấp nhận nội dung khiếu nại của bà T, giữ nguyên Quyết định số 280/QĐ-UBND.

Bà T khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy các Quyết định số 182/QĐ-UBND; Quyết định số 280/QĐ-UBND và Quyết định số 1145/QĐ-UBND.

Người bị kiện là Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh trình bày:

Bà T khiếu nại Quyết định số 182 nhưng không cung cấp được giấy tờ chứng minh việc sang nhượng đất với ông P. Theo Quyết định số 80/QĐ-UB ngày 27/02/1993 của UBND tỉnh Tây Ninh (sau đây viết tắt là Quyết định số 80/QĐ-UBND) về phê duyệt dự án thực thi xây dựng rừng đặc dụng Lịch sử Văn hóa Môi trường LG - XM; Quyết định số 995/2000/QĐ-CT ngày 01/12/2000 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh (sau đây viết tắt là Quyết định số 995/2000/QĐ-CT) về việc điều chỉnh Dự án rừng đặc dụng LG - XM; Biên bản xác nhận mô tả đường ranh giới số 03 thuộc khu rừng đặc dụng Lịch sử LG - XM ký tháng 12/2000; Biên bản bàn giao mốc ranh giới nông lâm ký ngày 04/5/2006; Quyết định số 10/QĐ-UBND ngày 15/01/2007 của UBND tỉnh Tây Ninh (sau đây viết tắt là Quyết định số 10/QĐ-UBND) về việc cấp GCNQSDĐ

cho Vườn Quốc gia LG - XM thể hiện bà T có khoảng 02 ha nằm trong Khoảng 7, Tiểu khu 23, tại vị trí mốc số 28-29 mà UBND tỉnh đã giao và cấp GCNQSDĐ cho Vườn Quốc gia LG - XM. Như vậy, diện tích bà T đang khiếu nại thuộc quyền quản lý, sử dụng của Vườn Quốc gia LG - XM. UBND huyện TB thu hồi GCNQSDĐ số 01391 là đúng.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là UBND và Chủ tịch UBND huyện TB thống nhất với phần trình bày của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là Ban Quản lý Vườn Quốc gia LG - XM trình bày:

Thực hiện Quyết định số 672/QĐ-TTg ngày 24/6/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc lập bản đồ địa chính tỷ lệ 1/10.000, xét duyệt cấp GCNQSDĐ lâm nghiệp, ngày 15/01/2007, Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh đã có Quyết định số 10/QĐ-UBND về việc cấp GCNQSDĐ cho Vườn Quốc gia LG - XM. Công tác đo đạc và cắm mốc tại Vườn Quốc gia LG - XM để lập bản đồ địa chính, cấp GCNQSDĐ theo Quyết định số 672, dựa theo tọa độ ranh mốc của dự án rừng đặc dụng Lịch sử LG - XM trước đây. Qua các thời kỳ, Đơn vị xác nhận, phần đất bà T đang khiếu nại nằm trong quy hoạch đất lâm nghiệp. Việc cấp GCNQSDĐ cho Vườn Quốc gia LG - XM là theo đúng quy định của Nhà nước, đề nghị Tòa án không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà T.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2019/HC-ST ngày 16/10/2019, Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh đã quyết định:

Bác yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị T về việc yêu cầu hủy Quyết định số 1145/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Tây Ninh; Quyết định số 182/QĐ-UBND ngày 17/9/2008 của Ủy ban nhân dân huyện TB và Quyết định số 280/QĐ-UBND ngày 17/3/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TB.

Ngoài ra, bản án còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo theo luật định.

Ngày 28/10/2019, bà T kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm nói trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2020/HC-PT ngày 25/5/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định:

Chấp nhận yêu cầu kháng cáo của bà Lê Thị T; sửa Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2019/HC-ST ngày 16/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh.

Tuyên xử: Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị T, hủy toàn bộ các Quyết định số 1145/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Tây Ninh, Quyết định số 182/QĐ-UBND ngày 17/9/2008 của Ủy ban nhân dân huyện TB và Quyết định số 280/QĐ-UBND ngày 17/3/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TB.

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

Ngày 18/3/2021, Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 04/4/2022, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao ban hành Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 03/QĐ-VKS-HC, kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2020/HC-PT ngày 25/5/2020 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 toàn bộ Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2020/HC-PT ngày 25/5/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2019/HC-ST ngày 16/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao thay đổi nội dung đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2020/HC-PT ngày 25/5/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2019/HC-ST ngày 16/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh xét xử sơ thẩm lại theo thủ tục chung.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Tại Đơn khởi kiện và quá trình tố tụng, bà T yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 182/QĐ-UBND; Quyết định số 280/QĐ-UBND; Quyết định số 1145/QĐ-UBND. Do đó, UBND huyện TB, Chủ tịch UBND huyện TB và Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh là người bị kiện theo quy định tại khoản 9, Điều 3 Luật Tố tụng hành chính. Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm xác định UBND và Chủ tịch UBND huyện TB là người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan là không đúng quy định nêu trên. Kháng nghị của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao nhận định về việc Tòa án xác định sai tư cách người tham gia tố tụng là có cơ sở

[2] Theo Biên bản ngày 9/11/2015 của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Tây Ninh thì qua đối chiếu với Bản đồ 299 được phê duyệt năm 1994, thửa đất 144 đã cấp GCNQSDĐ cho bà T, nằm trong thửa đất số 365, tờ bản đồ số 20 (Bản đồ 299), diện tích 1.414.680m², ghi loại ruộng đất là đất màu tập trung, loại thổ nhưỡng là đất rừng, ghi tên chủ sử dụng là ông Bùi Đình N. Theo Bản đồ giải thửa thì thửa đất 144, TBĐ số 16A; ghi tên chủ sử dụng đất là bà Lê Thị T; có diện tích đất là 20.314m²; loại đất là đất màu. Như vậy, diện tích đất cấp GCNQSDĐ cho bà T có nguồn gốc là đất rừng. Tuy nhiên, bà T khai không nhận chuyển nhượng đất từ ông N (chủ sử dụng đất rừng) mà nhận chuyển nhượng đất từ ông P (năm 1989) Theo quy định tại Điều 5 Luật Đất đai năm 1987 và Điều 6, Điều 30 Luật Đất đai năm 1993 thì hành vi chuyển nhượng đất giữa ông P và bà T vào năm 1989 là hành vi bị nghiêm cấm. Tuy nhiên, Quyết định số 182/QĐ-UBND ghi lý do thu hồi GCNQSDĐ của bà T vì diện tích đất cấp cho bà T nằm trong quy hoạch đất lâm nghiệp của Vườn Quốc gia LG - XM, chứ không phải do bà T nhận chuyển nhượng đất trái phép của ông P. Vì vậy, quá trình giải quyết vụ án, Tòa án cần làm rõ diện tích đất cấp GCNQSDĐ cho bà T có nằm trong quy hoạch đất lâm nghiệp Vườn Quốc gia LG – XM hay

không? Nếu nằm trong quy hoạch đất lâm nghiệp Vườn Quốc gia LG - XM thì vào thời điểm nào? Quy hoạch đất lâm nghiệp Vườn Quốc gia LG - XM có trước hay sau khi cấp GCNQSDĐ cho bà T?

[3] Tại Kết luận thanh tra số 01/KL-TTr ngày 28/3/2011, Thanh tra huyện TB đã kết luận như sau:

"1. Các hồ sơ xét cấp GCNQSDĐ so với tại thời điểm cấp giấy là phù hợp, đúng với quy định gồm có:

...

- 07/09 hồ sơ cấp GCNQSDĐ thuộc xã TL, theo các Quyết định cấp GCNQSDĐ số 42 ngày 28/02/1997; số 48 ngày 03/02/1999; số 152, ngày 28/5/1999; số 26 ngày 24/4/2000; số 37 ngày 01/6/2000, căn cứ Quyết định số 995/2000/QĐ-CT, ngày 01/12/2000 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh "V/v phê duyệt điều chỉnh dự án rừng đặc dụng lịch sử LG - XM" và theo biên bản bàn giao mô tả xác định đường ranh ký nhận tháng 12/2000, qua kiểm tra trên hồ sơ địa chính, quy hoạch sử dụng đất của huyện và các bản đồ giải thửa số 16a,20 đã được nghiệm thu 03 cấp (tỉnh, huyện, xã) ghi nhận các hồ trên có đăng ký rõ ràng, nguồn gốc sử dụng đất và mục đích sử dụng thể hiện trên hồ sơ địa chính là loại đất màu và đất lúa. Như vậy, việc cấp giấy CNQSDĐ nói trên là phù hợp với quy hoạch sử dụng đất huyện, đúng theo hồ sơ địa chính đã được nghiệm thu 03 cấp (tỉnh, huyện, xã) và tại thời điểm xét cấp Giấy CNQSDĐ có trước khi hình thành đường ranh nông lâm.

2. Các trường hợp hồ sơ xét cấp GCNQSDĐ sai quy định pháp luật, cụ thể:

- 02 hồ sơ thuộc xã TL của (ông Dương Văn H và bà Đinh Thị Ngọc M).... Hội đồng đăng ký ruộng đất của xã vẫn xét duyệt cấp giấy CNQSDĐ là sai quy định"

Như vậy, theo Kết luận trên thì hồ sơ cấp GCNQSDĐ của bà T không nằm trong 02 hồ sơ được liệt kê cấp GCNQSDĐ sai quy định, nên được xác định là nằm trong số 07/09 hồ sơ tại xã TL cấp GCNQSDĐ đúng quy định. Kết luận số 01/KL-TTr nêu rõ, việc cấp GCNQSDĐ cho 07 hồ sơ là phù hợp quy hoạch, phù hợp hồ sơ địa chính đã được 03 cấp (tỉnh, huyện, xã) nghiệm thu, thời điểm xét cấp GCNQSDĐ có trước khi hình thành đường ranh nông lâm. Do đường ranh nông lâm hình thành sau khi cấp GCNQSDĐ cho bà T, nên không có cơ sở xác định diện tích đất của bà T chồng lấn lên đất quy hoạch Rừng Đặc dụng LG - XM. Tòa án cấp sơ thẩm nhận định: *"Do diện tích đất bà Thủy được cấp GCNQSDĐ thuộc đất rừng do nhà nước quản lý đã được UBND tỉnh phê duyệt Dự án thực thi xây dựng rừng Đặc dụng Lịch sử Văn hóa Môi trường LG - XM ngày 27/02/1993, có trước ngày UBND huyện TB cấp GCNQSDĐ cho bà T"* là không đúng với nội dung Kết luận số 01/KL-TTr nêu trên.

[4] Theo quy định tại khoản 2 Điều 21 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ thì:

"2. Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận tự kiểm tra và phát hiện Giấy chứng nhận đã cấp là trái pháp luật thì có trách

nhệm thông báo bằng văn bản tới cơ quan thanh tra cùng cấp để thẩm tra; Thanh tra cấp huyện có trách nhiệm thẩm tra đối với Giấy chứng nhận do Ủy ban nhân dân cấp huyện cấp, Thanh tra cấp tỉnh có trách nhiệm thẩm tra đối với Giấy chứng nhận do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Sở Tài nguyên và Môi trường cấp. Nếu qua thẩm tra có kết luận là Giấy chứng nhận cấp trái pháp luật thì cơ quan nhà nước đã cấp Giấy chứng nhận ra quyết định thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp..."

Ngày 17/9/2008, UBND huyện TB ban hành Quyết định số 182/QĐ-UBND về việc thu hồi GCNQSDĐ đã cấp cho bà T; Ngày 28/3/2011, Thanh tra huyện TB ban hành Kết luận thanh tra số 01/KL-TTr, trong đó kết luận có 07/9 hồ sơ cấp GCNQSDĐ (trong đó có bà T) là đúng pháp luật. Đối chiếu quy định nêu trên thì UBND huyện TB thu hồi GCNQSDĐ đối với bà T trước khi có kết luận của cơ quan Thanh tra cùng cấp là không đúng trình tự. Trong khi Kết luận thanh tra có nội dung kết luận việc cấp GCNQSDĐ cho bà T là đúng quy định, nhưng trước đó UBND huyện TB đã ban hành Quyết định thu hồi GCNQSDĐ đối với bà T là không đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của bà T. Bản án sơ thẩm nhận định: *"mặc dù về trình tự thủ tục thu hồi GCNQSDĐ có sai sót, nhưng sau đó UBND huyện TB ban hành Kết luận số 01/KL-TTr ngày 28/3/2011 đã được khắc phục, bản chất là không thay đổi"* là không đúng.

[5] Trong khi cơ quan Thanh tra huyện TB kết luận việc cấp GCNQSDĐ cho bà T là đúng quy định, UBND huyện TB ban hành Quyết định thu hồi GCNQSDĐ không đúng trình tự, thủ tục vì chưa có kết quả thẩm tra (thanh tra) của cơ quan Thanh tra, nhưng tại Quyết định số 280/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND huyện TB và Quyết định số 1145/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh đã bác toàn bộ yêu cầu khiếu nại của bà T về yêu cầu hủy Quyết định số 182/QĐ-UBND là không đúng.

[6] Ngày 19/8/2019, Thanh tra huyện TB ban hành Kết luận thanh tra số 02/KL-TTr xác định việc cấp GCNQSDĐ cho các hộ dân (trong đó có hộ bà T) là sai quy định của pháp luật vì đã cấp chồng lên đất lâm nghiệp do Nhà nước quản lý. Tại Đơn khiếu nại giám đốc thẩm ngày 18/3/2021, Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh đã nêu nội dung Quyết định số 261A/QĐ-UB ngày 16/7/1997 của UBND tỉnh Tây Ninh về việc phê duyệt dự án rừng đặc dụng LG - XM; Quyết định số 399/QĐ-UB ngày 25/11/1997 của UBND tỉnh Tây Ninh về việc giao đất lâm nghiệp cho Ban Quản lý rừng đặc dụng lịch sử LG - XM. Toàn bộ tài liệu, chứng cứ nêu trên, trong quá trình giải quyết vụ án, UBND tỉnh Tây Ninh không cung cấp cho Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm, nên chưa được Tòa án 02 cấp xem xét, đánh giá tính hợp pháp, có căn cứ của tài liệu này.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 271, khoản 3 Điều 272, Điều 274 Luật tố tụng hành chính;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 03/QĐ-VKS-HC, ngày 04/4/2022 của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.
2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2020/HC-PT ngày 25/5/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2019/HC-ST ngày 16/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh.
3. Giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh xét xử sơ thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TAND cấp cao tại TP. Hồ Chí Minh (để biết);
- TAND Tỉnh Tây Ninh (kèm HSVA);
- Cục THADS Tỉnh Tây Ninh;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VP, Vụ GDKTIII (2b), HS, THS.

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

Ngô Tiến Hùng