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: 34/2023/HC-GĐT
Ngày 26-6-2023
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 Trần Hồng Hà.

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Tiến;

- Ông Nguyễn Biên Thùy;

- Ông Ngô Tiến Hùng;

- Bà Đào Thị Minh Thủy.

- ***Thư ký phiên tòa***: Bà Trần Lệ Huyền, 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 26 tháng 6 năm 2023, 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 Nguyễn Thanh C, sinh năm 1955;

Người đại diện hợp pháp: Ông Nguyễn Bá N, sinh năm 1970, là người đại diện theo ủy quyền (Giấy ủy quyền ngày 27/5/2020);

Cùng cư trú tại: Số 52 Nguyễn Văn T, Phường 4, thành phố V, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu).

2. Người bị kiện

2.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

2.2. Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

Người đại diện hợp pháp: Ông Nguyễn Văn T, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

Địa chỉ: Số 1 Phạm Văn Đ, thành phố B, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

3. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Công ty trách nhiệm hữu hạn Một thành viên Đ và Máy nông nghiệp M;

Người đại diện theo hợp pháp: Bà Đỗ Thị Minh T1, Trưởng phòng Hành chính, là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản ủy quyền số 006/UQ-SVEAM ngày 20/02/2020);

Địa chỉ: Khu phố 1, phường Bình Đ, thành phố Biên H, tỉnh Đồng Nai.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Nhà đất số 73 Trần P, Phường 5, thành phố V, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (số cũ là 65 Lê Văn D, Bãi D, V) (sau đây gọi là Nhà đất số 73 Trần P) do bà Trần Thị Ngọc B nhận chuyển nhượng của Trường Trung học Tư thục T, Chí H và cất nhà ở vào năm 1971. Ngày 19/9/1976, bà B lập Văn bản ủy quyền cho em trai là ông Trần T2, được là chủ nhân mới của nhà đất trên, được toàn quyền quyết định đối với căn nhà. Ngày 28/11/1978, ông T2 đã bán nhà đất trên cho Xí nghiệp V (sau này là Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Đ và Máy nông nghiệp M).

Sau khi nhận chuyển nhượng Nhà đất số 73 Trần P, Xí nghiệp V không trực tiếp quản lý, sử dụng mà do bà T3 (không rõ họ và địa chỉ) sử dụng. Sau khi bà T3 đi xuất cảnh thì nhà do ông Nguyễn Thanh T4 (không rõ địa chỉ) sử dụng. Ngày 24/3/1994, Xí nghiệp V lập Giấy ủy quyền cho Công ty Chế biến hàng xuất khẩu, do ông Nguyễn Văn P là giám đốc, đại diện cho Công ty nhận ủy quyền, có nội dung như sau: *"Nhà máy V có một căn nhà số 65 đường Trần P – P5-TP V dùng để cho công nhân nghỉ mát. Nay nhà máy chúng tôi ủy quyền lại cho Công ty Chế biến hàng xuất khẩu 163 đường Ba C, P3-TP V do ông Nguyễn Văn P là đại diện để sản xuất và kinh doanh theo chức năng, cho phép ông Nguyễn Văn P được toàn quyền quyết định mọi vấn đề về căn nhà trên đối với các cơ quan thuộc TP V"*.

Để được quản lý, sử dụng nhà đất trên, tại Biên bản bàn giao nhà ngày 21/4/1994, ông Nguyễn Văn P đã trả cho ông T4 số tiền 5 triệu đồng (là tiền lương và tiền điện) trong thời gian ông T4 sống tại Nhà đất số 73 Trần P. Ông P mất năm 2009, bà Nguyễn Thanh C (vợ ông P) tiếp tục sử dụng Nhà đất số 73 Trần P.

Ngày 09/3/2015, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ban hành Quyết định số 472/QĐ-UBND về việc xác lập sở hữu toàn dân đối với Nhà đất số 73 Trần P (sau đây gọi là Quyết định số 472/QĐ-UBND).

Không đồng ý với Quyết định số 472/QĐ-UBND, bà C khiếu nại. Ngày 04/9/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ban hành Quyết định số 2310/QĐ- UBND bác đơn khiếu nại của bà C, giữ nguyên Quyết định số 472/QĐ-UBND (sau đây gọi là Quyết định số 2310/QĐ- UBND).

Ngày 07/10/2019, bà C có đơn khởi kiện và quá trình tố tụng bà C yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 472/QĐ-UBND và Quyết định số 2310/QĐ-UBND.

Người bị kiện là Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu trình bày: Xí nghiệp V chỉ ủy quyền cho Công ty Chế biến hàng xuất khẩu do ông P làm đại diện, chứ không phải ủy quyền cho cá nhân ông P

định đoạt Nhà đất số 73 Trần P. Hơn nữa, ngày 14/9/2006, Ông P đã lập Văn bản có nội dung. *"Tôi Nguyễn Văn P, hiện ngụ tại 52 Nguyễn Văn T, F4, TP V. Tôi có nhận quản lý trông coi căn nhà 65 Trần P, F5, TP V (số mới là 73 Trần P) của Công ty chế tạo động cơ V".* Như vậy, lúc còn sống ông P đã thừa nhận Ông chỉ là người trông coi Nhà đất số 73 Trần P. Hiện nay ông P đã chết, do đó việc nhận ủy quyền cũng đương nhiên chấm dứt theo quy định pháp luật. Mặt khác, Nhà đất số 73 Trần P đã được Công ty Quản lý nhà đất có thông báo thu hồi theo chủ trương của Thủ tướng Chính phủ. Do đó, việc Xí nghiệp V ủy quyền cho Công ty Chế biến hàng xuất khẩu định đoạt là không đúng quy định của pháp luật.

Quá trình giải quyết vụ án, Bà C có cung cấp các chứng cứ về Biên lai đóng thuế đất hàng năm, tuy nhiên, đây là nghĩa vụ của người sử dụng đất chứ không phải là điều kiện để được công nhận quyền sử dụng đất. Do đó, đơn khiếu nại của bà C yêu cầu hủy Quyết định số 472 là không có cơ sở. Ngày 04/9/2019, Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ban hành Quyết định số 2310/QĐ-UBND bác đơn khiếu nại của bà C là đúng. Đề nghị Tòa án bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà C.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là Công ty TNHH Một thành viên Đ và Máy nông nghiệp M thống nhất với người bị kiện về nguồn gốc Nhà đất số 73 Trần P; việc quản lý, bố trí sử dụng nhà đất; quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với Nhà đất số 73 Trần P. Đề nghị Tòa án xét xử vụ án theo quy định của pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 39/2020/HC-ST ngày 05/8/2020, Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu quyết định:

Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thanh C về việc: Yêu cầu hủy Quyết định số 472/QĐ-UBND ngày 09/3/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu về việc xác lập sở hữu toàn dân đối với nhà đất số 73 Trần P, Phường 5, thành phố V; hủy Quyết định số 2310/QĐ- UBND ngày 04/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu về việc giải quyết khiếu nại của bà Nguyễn Thanh C.

Đình chỉ đối với yêu cầu Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu công nhận quyền sử dụng đất đối với nhà đất số 73 Trần P, Phường 5, thành phố V cho gia đình bà C.

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

Ngày 19/8/2020, ông Nguyễn Bá N là người đại diện theo ủy quyền của bà C kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm nói trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 763/2020/HC-PT ngày 22/12/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận yêu cầu kháng cáo của bà Nguyễn Thanh C; Sửa Bản án sơ thẩm số 39/2020/HC-ST ngày 05/8/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa -

Vũng Tàu.

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thanh C về việc: Yêu cầu hủy Quyết định số 472/QĐ-UBND ngày 09/3/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu về việc xác lập sở hữu toàn dân đối với nhà đất số 73 Trần P, Phường 5, thành phố V; hủy Quyết định số 2310/QĐ-UBND ngày 04/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu về việc giải quyết khiếu nại của bà Nguyễn Thanh C.

Buộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu giải quyết lại khiếu nại của bà Nguyễn Thanh C theo quy định của pháp luật.

Đình chỉ đối với yêu cầu Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu công nhận quyền sử dụng đất đối với nhà đất số 73 Trần P, Phường 5, thành phố V cho gia đình bà C.

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

Ngày 17/5/2021, Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có Văn bản số 5192/UBND-VP đề nghị kháng nghị giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 24/2023/KN-HC ngày 07/4/2023, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 763/2020/HC-PT ngày 22/12/2020 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 763/2020/HC-PT ngày 22/12/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 39/2020/HC-ST ngày 05/8/2020 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] Nhà đất số 73 Trần P có nguồn gốc là nhà của tư nhân, nhưng kể từ thời điểm ông Trần T2 chuyển nhượng Nhà đất số 73 Trần P cho Xí nghiệp V (là đơn vị trực thuộc Tổng Công ty trách nhiệm hữu hạn MTV Đ và Máy nông nghiệp) thì tài sản này thuộc sở hữu Nhà nước, vì Xí nghiệp V là doanh nghiệp Nhà nước. Sau khi nhận chuyển nhượng Nhà đất số 73 Trần P, Xí nghiệp V đã để cho ông T4 chiếm giữ trái phép và để được quản lý và sử dụng Nhà đất số 73 Trần P. Theo Giấy ủy quyền ngày 24/3/1994 và Biên bản bàn giao căn nhà ngày 21/4/1994 nêu trên thì ông P đã phải trả cho ông T4 5 triệu đồng tiền lương và tiền điện, để được quản lý, sử dụng Nhà đất số 73 Trần P, không phải là tiền ông P nhận chuyển nhượng Nhà đất số 73 Trần P.

Ông P quản lý, sử dụng Nhà đất số 73 Trần P (là tài sản của Nhà nước) trên cơ sở Văn bản ủy quyền giữa Xí nghiệp V và Công ty chế biến hàng xuất khẩu vào năm 1994 để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Công ty chế biến

hàng xuất khẩu. Nhà nước không giao, không chuyển nhượng Nhà đất số 73 Trần P cho ông P, do đó, Nhà đất số 73 Trần P vẫn thuộc quyền sở hữu của Nhà nước.

[2] Ngày 06/3/1982, Công ty Quản lý Nhà đất Đặc khu V có Công văn số 107/QLNĐ gửi Giám đốc Xí nghiệp V có nội dung: "*Xí nghiệp V còn tạm sử dụng nhà nghỉ tại Bãi D, V; Nay Ủy ban nhân dân Đặc khu V có yêu cầu sử dụng nhà nói trên để phục vụ bãi tắm cho chuyên gia và công nhân dầu khí*". Như vậy, kể từ ngày 06/3/1982, Nhà đất số 73 Trần P thuộc quyền quản lý của Ủy ban nhân dân Đặc khu V (nay là Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu). Ngày 04/11/1982, Công ty Quản lý nhà đất đặc khu V ban hành Thông báo số 468/QLNĐ đồng ý cho Xí nghiệp V tạm thời sử dụng nhà nói trên, khi có quyết định của Ủy ban nhân dân Đặc khu thu hồi nhà thì yêu cầu Xí nghiệp V chấp hành nghiêm chỉnh. Việc Xí nghiệp V để ông T chiếm giữ nhà trái phép và việc ủy quyền quản lý nhà của Xí nghiệp V với Công ty chế biến hàng xuất khẩu (do ông P làm đại diện nhận quản lý nhà) không làm thay đổi quyền sở hữu Nhà đất số 73 Trần P của Nhà nước.

[3] Ngày 15/5/1996, Ban Tổ chức chính quyền Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ban hành Quyết định số 112/QĐ-TCCQ về việc điều động ông P đến nhận công tác tại Trung tâm Triển lãm sinh vật biển và tiếp thị thành phố V. Như vậy, kể từ thời điểm này (15/5/1996) ông P không còn là giám đốc, nên không còn phải là người đại diện cho Công ty chế biến hàng xuất khẩu. Mặc dù không còn công tác tại Công ty chế biến hàng xuất khẩu, nhưng ông P vẫn sử dụng Nhà đất số 73 Trần P. Năm 2009, ông P chết, bà C (vợ ông P) tiếp tục quản lý sử dụng Nhà đất số 73 Trần P nên việc sử dụng Nhà đất số 73 Trần P của bà C thuộc trường hợp quản lý, sử dụng nhà không có ủy quyền. Bà C cho rằng, theo Văn bản ủy quyền năm 1994, thì ông P có toàn quyền quyết định đối với nhà đất số 73 Trần P, nhà đất này thuộc sở hữu tư nhân là không có cơ sở.

[4] Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ban hành Quyết định số 472/QĐ-UBND xác lập quyền sở hữu toàn dân đối với Nhà đất số 73 Trần P là đúng quy định tại khoản 5 Điều 5 Nghị định số 127/2005/NĐ-CP ngày 10/10/2005 của Chính phủ, hướng dẫn thực hiện Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26/11/2003 của Quốc hội (sau đây viết tắt là Nghị định số 127/2005/NĐ-CP ngày 10/10/2005 của Chính phủ); và Nghị quyết số 755/2005/NQ-UBNTVQH11 ngày 02/4/2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và khoản 3 Điều 10 Nghị quyết số 58/1998/NQ/UBTVQH10 ngày 20/8/1998 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giao dịch dân sự về nhà ở được xác lập trước ngày 01/7/1991.

[5] Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: *"Việc xác lập sở hữu toàn dân ở trường hợp này là không phù hợp"; "Do đó, nhà đất này không thuộc diện Nhà nước phải hoàn thành thủ tục pháp lý về sở hữu toàn dân"* là không đúng; ngoài ra, Tòa án cấp phúc thẩm còn cho rằng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu ban hành Quyết định số 472/QĐ-UBND là không đúng thẩm quyền là không đúng quy định tại khoản 1 Điều 3 Nghị định số 127/2005/NĐ-CP ngày

10/10/2005 của Chính phủ, từ đó, Tòa án cấp phúc thẩm sửa Bản án hành chính sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà C là không đúng quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 271; khoản 2 Điều 272; Điều 273 Luật tố tụng hành chính;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị số 24/2023/KN-HC ngày 07/4/2023 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 763/2020/HC-PT ngày 22/12/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 763/2020/HC-PT ngày 22/12/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 39/2020/HC-ST ngày 05/8/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Nơi nhận:
- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;
- Cục THADS tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VP, Vụ GĐKTIII (2b),
Vụ PC và QLKH TANDTC, HS,THS.

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

Trần Hồng Hà