

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 07/2021/HC-GĐT

Ngày 12-4-2021

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 Thuận;

Các Thẩm phán: - Bà Đào Thị Xuân Lan;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Trần Văn Cò;

- 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 Nguyễn Việt Hùng, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 12 tháng 4 năm 2021, 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:* Ông Nguyễn Minh Q, sinh năm 1952; cư trú tại: Tổ H, khu dân cư T, huyện CD, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

2. *Người bị kiện:*

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

Địa chỉ: Số 01 PVĐ, phường PT, thành phố BR, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

2.2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

Địa chỉ: Số 28 TĐT, huyện CD, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

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

Ủy ban nhân dân huyện CD, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

Địa chỉ: Số 28 TĐT, huyện CD, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Người đại diện theo pháp luật: Ông Lê Văn P, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD.

### **NỘI DUNG VỤ ÁN:**

*Theo Đơn khởi kiện đề ngày 13/8/2015 và quá trình giải quyết vụ án, người khởi kiện là ông Nguyễn Minh Q trình bày:*

Năm 1997, gia đình ông Nguyễn Minh Q từ BT ra CD buôn bán, làm ăn và thuê nhà của bà L (công tác tại Bảo tàng huyện CD) tại đường PVD, huyện CD để ở.

Năm 1998, ông Q đã rào khu đất trống diện tích gần 800m<sup>2</sup> ở phía bên kia đường để nuôi vịt. Ông Q tự đổ đất san lấp phía trước để làm đường đi cho xe ô tô chở hàng vào kho của nhà ông và làm lối đi cho một số hộ dân ở khu vực cư xá đi ra chợ; đồng thời đổ đất phía sau để trồng rau muống, hoa màu và chăn nuôi gà.

Năm 1999, ông Q mua lại 02 lô đất của bà Cao Ngọc S và ông Nguyễn Bá L1 (giáp ranh với phần đất nêu trên) để cất nhà ở. Ủy ban nhân dân huyện CD đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Q đối với 02 lô đất này vào năm 2001 và 2006.

Năm 2010, Ủy ban nhân dân huyện CD tiến hành mở rộng đường TH, ông Q đã hiến một phần đất để làm đường; phần đất còn lại có diện tích khoảng 440m<sup>2</sup> thuộc thửa số 340, tờ bản đồ số 28 (nay là thửa số 293, tờ bản đồ số 18) huyện CD. Quá trình sử dụng đất, ông Q chưa kê khai, đăng ký sử dụng, không nộp thuế cho Nhà nước.

Ngày 30/6/2011, ông Q có đơn xin giao đất, thuê đất (để mở rộng cơ sở sản xuất, kinh doanh của thương hiệu rượu đế CS- QL) gửi Ủy ban nhân dân huyện CD, Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện CD và Văn phòng đăng ký quyền sử dụng để xin giao, thuê đối với phần đất nêu trên.

Ngày 06/11/2012, Ủy ban nhân dân huyện CD có Văn bản số 1566/UBND-TNMT gửi ông Q với nội dung: “Vị trí đất ông xin được giao hoặc thuê tọa lạc tại đường TH còn khoảng 127,1m<sup>2</sup> đất chưa sử dụng do Nhà nước quản lý (giáp nhà hiện hữu của ông đang ở). Hiện nay huyện CD đang trong giai đoạn lập, điều chỉnh và thực hiện các quy hoạch chuyên ngành nên Ủy ban nhân dân huyện không thể giải quyết việc xin giao đất hay thuê đất mà chỉ tạm thời cho ông mượn sử dụng ....”.

Ngày 09/5/2012, ông Q có đơn yêu cầu về việc xin cấp đất, với nội dung: Ông xin được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích gia đình ông đã khai phá (Phần đất mà ông đề nghị được giao đất, thuê đất theo Đơn đề ngày 30/6/2011 nay ông xin được cấp để làm đất ở).

Ngày 31/5/2012, ông Q kê khai làm thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 376,3m<sup>2</sup>, thửa 293 nhưng không được Ủy

ban nhân dân huyện CD đồng ý do diện tích đất này có chồng lấn với diện tích 163,5m<sup>2</sup> đất đã cấp cho ông Trần Đại N.

Ngày 16/01/2013, ông Q có đơn khiếu nại việc Ủy ban nhân dân huyện CD không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông đối với diện tích 440m<sup>2</sup>.

Ngày 15/4/2013, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD ban hành Quyết định số 292/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của ông Q, với nội dung: “Không công nhận nội dung khiếu nại của ông Q. Không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất cho ông Q đối với khu diện tích 440m<sup>2</sup> giáp đường TH bên cạnh nhà ông Q vì lý do không phù hợp quy hoạch, nhưng ông Q được tạm thời sử dụng đất theo hiện trạng cho đến khi có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”.

Ông Q khiếu nại Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD.

Ngày 07/11/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu ban hành Quyết định số 2434/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của ông Q, với nội dung: “Bác đơn của ông Q khiếu nại yêu cầu công nhận quyền sử dụng đất diện tích 440,6m<sup>2</sup> thửa 293 và thửa 549, tờ bản đồ 18 (mới) huyện CD. Giữ nguyên nội dung Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD”.

Ngày 13/8/2015, ông Q khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Quyết định số 2434/QĐ-UBND ngày 07/11/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu.

*Người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu trình bày:*

Quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu ban hành đúng thẩm quyền theo quy định của Luật Khiếu nại và Luật đất đai.

Về nội dung: Quá trình xác minh thể hiện diện tích 440m<sup>2</sup> đất là một phần trong tổng diện tích 4.454,1m<sup>2</sup> thuộc thửa 340, tờ bản đồ số 28 (cũ) có nguồn gốc là ao nước trũng và mương thoát nước do Nhà nước quản lý. Qua kiểm tra toàn bộ hồ sơ địa chính của huyện, bản đồ địa chính lập năm 1998 đã được Sở địa chính (cũ) duyệt ngày 20/01/1999 không thể hiện riêng biệt thửa đất của ông Q đang khiếu nại. Ông Q không tiến hành kê khai, đăng ký, không có tên chủ sử dụng đất trong sổ mục kê lập năm 1998 và cập nhật chỉnh lý biến động liên tục từ năm 1998 đến nay. Toàn bộ đất ông Q sử dụng thuộc thửa 340 tờ bản đồ số 28 là đất CDK do Ủy ban nhân dân huyện CD quản lý.

Từ năm 1998 đến trước năm 2008 khu vực đất ông Q được quy hoạch là đất ở sân vườn theo Quyết định số 964/1998/QĐ-UBND ngày 02/5/1998 của Ủy

ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về quy hoạch chi tiết 1/2000 khu vực Trung tâm CD; từ năm 2008 đến năm 2010 đất được quy hoạch là đất ở nông thôn theo Quyết định số 1774/QĐ-UBND ngày 23/5/2008 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc xét duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và Kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 2006-2010 của huyện CD. Theo Quyết định số 587/QĐ-UBND ngày 20/3/2014 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc phê duyệt quy hoạch sử dụng đất đến năm 2010 và Kế hoạch sử dụng đất 05 năm (2011-2015) của huyện CD, thì đất trên được quy hoạch là đất ở. Thực tế, đất của ông Q đang sử dụng trồng rau màu, một số cây kiểng và chăn nuôi gà.

Căn cứ khoản 2 Điều 15, khoản 4 Điều 14 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại là đúng. Đề nghị Tòa án bác toàn bộ yêu cầu của ông Q.

*Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là Ủy ban nhân dân huyện CD trình bày:* Thống nhất nội dung trình bày của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu. Đề nghị Tòa án không chấp nhận đơn khởi kiện của ông Q.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 27/8/2018, Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu quyết định:

Không chấp nhận đơn khởi kiện của ông Nguyễn Minh Q yêu cầu hủy Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Quyết định số 2434/QĐ-UBND ngày 07/11/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc yêu cầu được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại thửa 293 và thửa 549, tờ bản đồ số 18, huyện CD (lần 2) cho ông Nguyễn Minh Q.

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

Ngày 06/9/2018, ông Nguyễn Minh Q có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 339/HC-PT ngày 10/6/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận yêu cầu kháng cáo của ông Nguyễn Minh Q, sửa Bản án sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 27/8/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu. Tuyên xử:

1. Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Minh Q.
2. Hủy Quyết định giải quyết khiếu nại số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Quyết định giải quyết

kiếu nại số 2434/QĐ-UBND ngày 07/11/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu.

3. Xác định hành vi không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng diện tích đất 376,3m<sup>2</sup> thửa 293 tờ bản đồ số 18 (mới) huyện CĐ, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu cho ông Nguyễn Minh Q là trái quy định pháp luật. Ủy ban nhân dân huyện CĐ, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu thực hiện hành vi hành chính về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần diện tích trên theo quy định của pháp luật.

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

Ngày 09/10/2019 và ngày 16/10/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, Ủy ban nhân dân huyện CĐ 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 01/2021/KN-HC ngày 19/01/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 339/2019/HC-PT ngày 10/6/2019 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 339/2019/HC-PT ngày 10/6/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 27/8/2018 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] Năm 1999, gia đình ông Nguyễn Minh Q nhận chuyển nhượng 02 lô đất thổ cư của bà Cao Ngọc S và ông Nguyễn Bá L1 tại huyện CĐ, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu (Ủy ban nhân dân huyện CĐ đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với 02 lô đất này vào năm 2001 và năm 2006). Trước đó, vào năm 1998 gia đình ông Q đã tự san lấp một phần đất trũng bỏ trống (giáp với 02 thửa đất mà ông Q nhận chuyển nhượng nêu trên) để trồng cây cảnh và chăn nuôi. Quá trình sử dụng đất, ông Q không đăng ký kê khai, không nộp nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước. Phần đất ông Q tự san lấp được xác định thuộc một phần thửa số 340, tờ bản đồ số 28 (nay là thửa số 293, tờ bản đồ số 18 (mới) huyện CĐ, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu) do Ủy ban nhân dân huyện CĐ quản lý.

[2] Năm 2012, ông Q có đơn đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với 376,3m<sup>2</sup> đất thuộc thửa số 293. Theo Quyết định số 964/1998/QĐ-UBND ngày 02/5/1998 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về “Quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/2000 khu vực Trung tâm CĐ” thì toàn bộ khu vực này (trong đó có phần đất mà ông Q đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử

dụng đất) đã được quy hoạch là đất ở. Việc ông Q lấn chiếm, sử dụng đất đã có quy hoạch và việc sử dụng đất không phù hợp với quy hoạch đã được xét duyệt là hành vi vi phạm pháp luật về đất đai quy định tại điểm a, đ khoản 4 Điều 14 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai, do đó không đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 2 Điều 15 Nghị định này.

[3] Ngày 16/01/2013, ông Q có đơn khiếu nại việc Ủy ban nhân dân huyện CD từ chối cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 440m<sup>2</sup> thửa số 293 cho gia đình ông. Ngày 15/4/2013, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD ban hành Quyết định số 292/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại: Không công nhận nội dung khiếu nại của ông Q; không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà và tài sản khác gắn liền với đất cho ông Q vì lý do không phù hợp quy hoạch, nhưng ông Q được tạm thời sử dụng đất theo hiện trạng cho đến khi có quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, là có căn cứ.

[4] Do ông Q khiếu nại Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD, ngày 07/11/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu ban hành Quyết định số 2434/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của ông Q, với nội dung: Bác đơn của ông Q khiếu nại yêu cầu công nhận quyền sử dụng đất diện tích 440,6m<sup>2</sup> thửa 293 và thửa 549, tờ bản đồ 18 (mới) huyện CD. Giữ nguyên nội dung Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD, cũng là có cơ sở, đúng quy định của pháp luật.

[5] Khi ông Q khởi kiện, Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Q đề nghị hủy Quyết định số 292/QĐ-UBND ngày 15/4/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện CD và Quyết định số 2434/QĐ-UBND ngày 07/11/2014 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu là có căn cứ. Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Q là không đúng.

[6] Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định “Xác định hành vi không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng diện đất 376,3m<sup>2</sup> thửa 293 tờ bản đồ số 18 (mới) huyện CD, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu cho ông Nguyễn Minh Q là trái quy định pháp luật. Ủy ban nhân dân huyện CD, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu thực hiện hành vi hành chính về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần diện tích trên theo quy định của pháp luật” là vượt quá thẩm quyền, không đúng quy định tại điểm b khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính, bởi vì việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân, trên cơ sở quỹ đất của địa phương, giấy tờ chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của hộ gia đình, cá nhân, việc sử dụng đất trên thực tế, Ủy ban nhân dân huyện CD sẽ thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo 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 giám đốc thẩm số 01/2021/KN-HC ngày 19/01/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 339/2019/HC-PT ngày 10/6/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 339/2019/HC-PT ngày 10/6/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh

3. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 27/8/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh B.

#### ***Nơi nhận:***

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

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

**Nguyễn Văn Thuận**