

**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: 18/2022/HC-GĐT

Ngày 26/4/2022

V/v khiếu kiện quyết định hành  
chính về 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: Bà Đào Thị Minh Thủy;

Các Thẩm phán: - Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Ngô Tiến Hùng;

- Ông Phạm Quốc Hưng;

- Ông Nguyễn Văn Thuần

**- 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 26/4/2022, 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 lĩnh vực quản lý đất đai*” giữa các đương sự:

1. *Người khởi kiện:* Ông Hứa Thanh S, sinh năm 1973; cư trú tại số 207/41 TBT, phường B, quận N, Thành phố Hồ Chí Minh.

2. *Người bị kiện:* Ủy ban nhân dân Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh

Địa chỉ: Số 2/304, phường HP, quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh.

*Người đại diện hợp pháp của người bị kiện:* Ông Nguyễn Văn T, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh, là người đại diện theo ủy quyền (theo Văn bản ủy quyền số 3071/GUQ-UBND ngày 01/11/2016 của Ủy ban nhân dân Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh).

3. *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Bà Võ Thị C, sinh năm 1934; cư trú tại số 207/41 TBT, phường B, quận N, Thành phố Hồ Chí Minh.

**NỘI DUNG VỤ ÁN:**

Thực hiện Dự án chỉnh trang, phát triển đô thị tại phường LB, quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh, Ủy ban nhân dân (viết tắt là UBND) Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 646/QĐ-UBND ngày 25/7/2013 thu hồi 300m<sup>2</sup> đất thuộc một phần thửa số 01, Tờ bản đồ số 70 (nay là một phần các

thửa số 248, 249 Tờ bản đồ số 13) do hộ ông Hứa Thanh S lấn chiếm sử dụng và Quyết định công bố giá trị bồi thường, hỗ trợ số 407/QĐ-UBND ngày 13/4/2016, Bảng tính giá trị bồi thường đề ngày 05/12/2012 xác định đất ông S bị thu hồi là đất công và nhà xây sau ngày 22/4/2002 nên không bồi thường; bồi thường cây trồng trên đất với tổng số tiền là 5.924.000 đồng.

Ông S cho rằng: Diện tích đất mà gia đình ông bị thu hồi là do ông nhận chuyển nhượng từ ông Ngô Văn M ngày 28/4/2001; sau khi nhận chuyển nhượng, ông có làm nhà để ở; quá trình sử dụng đất ổn định, không tranh chấp, không bị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền lập biên bản ngăn chặn vì hành vi lấn chiếm đất. Căn cứ vào Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung 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 thì gia đình ông phải được bồi thường về đất. UBND Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh không bồi thường về đất cho gia đình ông là trái pháp luật. Ngày 12/8/2016, ông S khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 407/QĐ-UBND ngày 13/4/2016 nêu trên và buộc UBND Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh bồi thường cho gia đình ông đối với diện tích 300 m<sup>2</sup> đất bị thu hồi với giá 10.000.000 đồng/m<sup>2</sup>.

Đại diện UBND Quận CH trình bày:

Ngày 29/8/2012, UBND xã LB họp xét nguồn gốc nhà, đất đã thống nhất phần đất ông S sử dụng là đất công do ông M chiếm dụng sau ngày 15/10/1993; trước ngày 22/4/2002; thời điểm xây dựng chòi: sau ngày 22/4/2002; bồi thường cây trồng như biên bản kiểm kê.

Từ năm 1975 – 1985, đất thuộc một phần các thửa 419, Tờ bản đồ số 2, loại đất Hg do UBND xã LB, huyện TĐ đăng ký tạm và thửa 462, Tờ bản đồ số 3, loại đất Hg do UBND xã LB, huyện TĐ đăng ký chính thức theo Tài liệu 299/TTg. Ngày 13/4/1989, UBND huyện TĐ ban hành Quyết định số 166/QĐ-UB giao nhiệm vụ quản lý, khai thác tài nguyên như đất, cát, sỏi cho Xí nghiệp khai thác cát, đất, sỏi TĐ. Ngày 07/9/1991, UBND Thành phố ban hành Quyết định số 602/QĐ-UB giao cho Công ty LV quản lý, sử dụng khu đất có diện tích 535,5 ha thuộc một phần xã LB và xã LTM, huyện TĐ để xây dựng thăm thực vật LV TĐ.

Theo Tài liệu 02/CT-UB là quỹ đất công thuộc một phần các thửa 235, 248, 249, Tờ bản đồ số 13 do Xí nghiệp khai thác đá sỏi đứng tên, loại đất khoáng sản. Năm 1997, chia tách huyện TĐ, khu đất công chuyển giao cho UBND Quận CH tiếp tục quản lý.

Phần đất của ông S bị thu hồi nằm trong Dự án chỉnh trang đô thị, đối chiếu với các tài liệu quản lý: Tài liệu 02/CT-UB thuộc một phần thửa 248, Tờ bản đồ 13 ghi tên Xí nghiệp Khai thác đá sỏi đăng ký loại đất khoáng sản và thuộc một phần thửa 249, Tờ bản đồ 13 ghi tên ông Nguyễn Xuân T1 đăng ký loại đất thổ vườn, phần này là do ghi nhầm, thực tế là đất công do UBND xã quản

lý. Đối chiếu với Tài liệu 2003 thuộc một phần thửa 01, Tờ bản đồ số 70 do UBND phường đăng ký loại đất lâu năm khác.

Từ khi được giao đất, Công ty LV và Xí nghiệp khai thác đá sỏi đã sử dụng đất ổn định, liên tục cho đến năm 2008. Tuy nhiên, trong quá trình quản lý, sử dụng có một phần đất công xây dựng thảm thực vật, Công ty LV đã để các hộ dân lấn chiếm sử dụng theo từng giai đoạn, không liên tục. Theo quy định tại khoản 4 mục IV phần IV Phương án số 86 “*Đối với đất có nguồn gốc lấn, chiếm và trường hợp đất đang sử dụng thuộc một trong các trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 14 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP hoặc diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất quy định tại Điều 70 Luật đất đai và khoản 1 Điều 69 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP nhưng không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (không áp dụng đối với tổ chức) thì người đang sử dụng đất không được bồi thường về đất, nhưng được xét hỗ trợ theo mục đích đang sử dụng...*” thì UBND Quận CH ban hành Quyết định số 407 là đúng quy định.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 290/2019/HC-ST ngày 27/3/2019, Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

*Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Hứa Thanh S:*

*Hủy một phần tại Điều 1 của Quyết định số 407/QĐ-UBND ngày 13/4/2016 của Ủy ban nhân dân Quận CH về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư trong Dự án Chinh trang phát triển đô thị tại phường LB, quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh cho hộ ông Hứa Thanh S, địa chỉ 207/41 TBT, phường B, quận N, Thành phố Hồ Chí Minh đối với việc không bồi thường, hỗ trợ 300 m<sup>2</sup> bị thu hồi.*

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

Ngày 18/4/2019, Ủy ban nhân dân Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 820/2019/HC-PT ngày 15/11/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

*Không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của Ủy ban nhân dân Quận CH. Giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm.*

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

Ngày 19/5/2020, Ủy ban nhân dân Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh 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 55/2021/KN-HC ngày 03/12/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 820/2019/HC-PT ngày 15/11/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và 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 820/2019/HC-PT ngày 15/11/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và

Bản án hành chính sơ thẩm số 290/2019/HC-ST ngày 27/3/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh xét xử sơ 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] Theo Tài liệu 299/TTg thì phần đất gia đình ông S bị thu hồi thuộc một phần thửa đất số 419, Tờ bản đồ số 02 do UBND xã LB, huyện TĐ, Thành phố Hồ Chí Minh đăng ký; theo Tài liệu 02/CT-UB thì phần đất này thuộc một phần của các thửa đất số 248 và 249, Tờ bản đồ số 13 ghi Xí nghiệp khai thác đá, sỏi TĐ quản lý; theo Sổ giã ngoại năm 2003 thì phần đất này thuộc một phần thửa đất số 01, Tờ bản đồ 70 ghi UBND phường LB, Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh quản lý.

[2] Theo Nội dung kết luận trích Biên bản họp xét nguồn gốc nhà, đất dự án Chính trang phát triển đô thị ngày 07/10/2016 tại UBND phường LB, Công văn số 3543/UBND-BBT ngày 09/12/2016 và Công văn số 1651/UBND-BBT ngày 14/6/2017 của UBND Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh thì diện tích 300 m<sup>2</sup> đất hộ ông S bị thu hồi có nguồn gốc: Từ sau năm 1975 là đất hoang do Nhà nước quản lý, UBND xã đăng ký; ngày 13/4/1989, UBND huyện TĐ ban hành Quyết định số 166/QĐ-UB giao phần đất này cho Xí nghiệp khai thác cát, đất, sỏi TĐ quản lý; ngày 07/9/1991, UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 602/QĐ-UB giao khu đất có diện tích 535,5 ha thuộc một phần đất của xã LB và xã LTM cho Công ty LV quản lý và sử dụng để xây dựng thảm thực vật. Thời điểm sau ngày 15/10/1993 đến trước ngày 22/4/2002, gia đình ông M lấn chiếm một phần diện tích đất (2.640,3 m<sup>2</sup> đất) thuộc 535,5 ha đất nêu trên do Công ty LV quản lý để trồng cây. Sau đó, ngày 28/4/2001, ông Ngô Văn M chuyển nhượng 300 m<sup>2</sup> đất thuộc một phần diện tích đất lấn chiếm nêu trên cho ông Hứa Thanh S sử dụng.

[3] Như vậy, diện tích 300 m<sup>2</sup> đất mà gia đình ông S đang sử dụng bị Nhà nước thu hồi có nguồn gốc là đất công, đã được Nhà nước giao cho Công ty LV năm 1991 để xây dựng thảm thực vật; quá trình sử dụng đất, ông S không bị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản ngăn chặn và xử lý hành vi vi phạm pháp luật về đất đai. Căn cứ quy định tại điểm b khoản 4 Điều 14 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung 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 thì gia đình ông S vi phạm quy hoạch chi tiết mặt bằng xây dựng đã được cơ quan có thẩm quyền xét duyệt và công khai đối với diện tích đất đã giao cho tổ chức nên gia đình ông S không đủ điều kiện để được bồi thường về đất theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 45 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 “d) Trường hợp đất đang sử dụng thuộc một trong các trường hợp quy định tại khoản 4 Điều 14 Nghị định này hoặc diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất quy định tại Điều 70 của Luật Đất đai và

*khoản 1 Điều 69 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP thì người sử dụng đất không được bồi thường về đất; nếu đất đang sử dụng là đất có nhà ở mà người có đất bị thu hồi không có chỗ ở nào khác thì được giải quyết theo quy định tại khoản 2 Điều 14 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP”.*

[4] Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm áp dụng điểm c, khoản 1 Điều 45 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 nêu trên để nhận định đất của gia đình ông Sơn đủ điều kiện được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất để hủy một phần tại Điều 1 Quyết định số 407/QĐ-UBND ngày 13/4/2016 của UBND Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh là không đúng.

[5] Theo quy định tại khoản 2 Điều 23 Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì “*Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp có nguồn sống chính từ sản xuất nông nghiệp khi Nhà nước thu hồi đất nông nghiệp đang sử dụng mà không đủ điều kiện được bồi thường theo quy định tại ... Điều 44, 45 và 46 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định bổ sung về 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 thì Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền xem xét hồ trợ phù hợp với thực tế của địa phương*”. Theo khoản 2 Mục IV Phần IV Phương án số 86/PABT-HĐBT ngày 15/5/2012 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư Dự án chỉnh trang phát triển đô thị tại phường LB của Hội đồng bồi thường dự án đã được Chủ tịch UBND Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh phê duyệt tại Quyết định số 228/QĐ-UBND ngày 04/6/2012 thì hộ ông S được xem xét hỗ trợ về đất bằng 80% giá các loại đất nông nghiệp do UBND Thành phố Hồ Chí Minh quy định và công bố hàng năm. Do đó, Quyết định số 407/QĐ-UBND ngày 13/4/2016 của UBND Quận CH, Thành phố Hồ Chí Minh không hỗ trợ về đất cho ông S là không đúng. Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm xử chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông S là có căn cứ, nhưng nhận định được bồi thường là chưa chính xác và không nhận định gì về việc chậm bồi thường là thiếu sót.

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 55/2021/KN-HC ngày 03/12/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 820/2019/HC-PT ngày 15/11/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 820/2019/HC-PT ngày 15/11/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 290/2019/HC-ST ngày 27/3/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh xét xử sơ 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 HCM;
- VKSND CC HCM;
- TAND Thành phố HCM;
- VKSND Thành phố HCM;
- Cục THADS Thành phố HCM;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKTIII (3b), VP (TANDTC), Hồ sơ vụ án.

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

**Đào Thị Minh Thủy  
(đã ký)**