

VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN
TỐI CAO

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 380/TB-VKSTC

Hà Nội, ngày **14** tháng 11 năm 2017

THÔNG BÁO KINH NGHIỆM

Kiểm sát giải quyết vụ án

Kính gửi: ~~Viện~~ Viện kiểm sát nhân dân cấp cao 1, 2, 3
- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Thông qua công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục giám đốc thẩm về “Yêu cầu hủy quyết định giải quyết tranh chấp đất đai” giữa:

Người khởi kiện: Ông Đoàn Văn Nhẫn, sinh năm 1956

Trú tại: Số 12, lô 2, khu phố Thọ Cang, phường 5, thành phố Tân An, tỉnh Long An.

Đại diện theo ủy quyền: Bà Nguyễn Thị Măng, sinh năm 1955, trú tại số 12, lô 2, khu phố Thọ Cang, phường 5, thành phố Tân An, tỉnh Long An.

Người bị kiện:

1. Chủ tịch UBND thành phố Tân An, tỉnh Long An.
2. Chủ tịch UBND tỉnh Long An

Người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan:

Anh Nguyễn Văn Cường, sinh năm 1973

Địa chỉ: Số 23, Lô 1, khu phố Thọ Cang, phường 5, thành phố Tân An, tỉnh Long An.

Tóm tắt nội dung vụ án:

*** Người khởi kiện ông Đoàn Văn Nhẫn và đại diện theo ủy quyền, bà Nguyễn Thị Măng trình bày:**

Anh Nguyễn Văn Cường và ông Đoàn Văn Nhẫn tranh chấp 1.458,8m² đất thuộc thửa số 308, tờ bản đồ số 02, tọa lạc tại phường 5, thành phố Tân An, tỉnh Long An có nguồn gốc là đất ao của cụ Đỗ Thị Út (cụ Út chết năm 2003, anh Cường là cháu nội, ông Nhẫn là cháu ngoại của cụ Út) khai hoang sử dụng từ trước giải phóng miền nam năm 1975. Quá trình sử dụng thửa đất trên, cụ Út chưa kê khai, chưa có tên trong sổ địa chính.

Ông Nhẫn cho rằng cụ Út cho ông phần đất trên và ông đã sử dụng từ năm 1975 đến năm 2000 thì Nhà nước lấy một phần đất để mở rộng rạch Châu Phê

nên còn lại diện tích đất như hiện nay. Năm 1998, ông Nhẫn có đơn xin cấp quyền sử dụng đất, Hội đồng xét cấp quyền sử dụng đất đã không chấp nhận cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất này cho ông Nhẫn.

Anh Cường cho rằng vào năm 1987 cụ Út đã cho ông Nguyễn Văn Vững (là con cụ Út và là bố của anh Cường) phần đất này. Năm 1990, ông Vững cho ông Nhẫn (là cháu) mượn làm được 2 năm thì bỏ trống. Năm 2002, ông Vững cho anh Cường phần đất trên để cất nhà ở, ông Nhẫn không đồng ý nên phát sinh tranh chấp.

Ông Nhẫn đã khiếu nại và tranh chấp quyền sử dụng đất với ông Vững, anh Cường. Tại bản án dân sự sơ thẩm số 266/2008/DS-ST ngày 25/9/2008 của Tòa án nhân dân thị xã Tân An, tỉnh Long An (nay là thành phố Tân An) đã chấp nhận đơn khởi kiện của ông Nhẫn, buộc ông Vững, anh Cường hoàn trả diện tích đất trên cho ông Nhẫn. Tại bản án dân sự phúc thẩm số 09/2009/DS-PT ngày 13/01/2009, Tòa án nhân dân tỉnh Long An đã hủy bản án dân sự sơ thẩm số 266/2008/DS-ST ngày 25/9/2008 của Tòa án nhân dân thị xã Tân An và đình chỉ giải quyết vụ án (với lý do đất tranh chấp chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, không có tên trong sổ địa chính nên không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân).

Ông Nhẫn tiếp tục làm đơn yêu cầu UBND thành phố Tân An giải quyết tranh chấp trên. Ngày 22/9/2010, Chủ tịch UBND thành phố Tân An ban hành quyết định số 4144/QĐ-UBND giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất, bác đơn đòi quyền sử dụng đất của ông Đoàn Văn Nhẫn; công nhận quyền sử dụng đất cho anh Nguyễn Văn Cường diện tích đo đạc thực tế 1.458,8m², thuộc thửa 142, tờ bản đồ số 4, tọa lạc tại phường 4, thành phố Tân An, tỉnh Long An. Lý do: phần đất trên cụ Đỗ Thị Út đã cho con là ông Nguyễn Văn Vững từ năm 1987, ông Vững cho con là anh Nguyễn Văn Cường cất nhà ở từ năm 2002 đến nay.

Ông Nhẫn khiếu nại quyết định giải quyết nêu trên đến Chủ tịch UBND tỉnh Long An.

Ngày 09/12/2010, Chủ tịch UBND tỉnh Long An ban hành Quyết định số 3610/QĐ-UB giải quyết khiếu nại của ông Nhẫn có nội dung: "*Giữ nguyên các nội dung của Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của Chủ tịch UBND thành phố Tân An nhưng có điều chỉnh về số thửa và tờ bản đồ là thửa 142, tờ bản đồ số 4 thành thửa 308, tờ bản đồ số 2 tọa lạc tại phường 5 thành phố Tân An, tỉnh Long An*".

Ngày 21/9/2011, ông Nhẫn có đơn khởi kiện theo thủ tục tố tụng hành chính yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của Chủ tịch UBND thành phố Long An và Quyết định số 3610/QĐ-CT ngày 9/12/2010 của Chủ tịch UBND tỉnh Long An.

*** Người bị kiện, Chủ tịch UBND thành phố Tân An và đại ủy quyền của Chủ tịch UBND tỉnh Long An trình bày:** 

Phần đất tranh chấp có diện tích theo sổ đã ngoại là $2.096m^2$ thuộc thửa 308, tờ bản đồ số 2 phường 5, thành phố Tân An. Sau khi nhà nước nạo vét rạch Châu Phê diện tích còn lại là $1.458,8m^2$.

Về nguồn gốc, phần đất này là do cụ Đỗ Thị Út khai hoang trước năm 1975 nhưng chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thời điểm này cụ Út sống chung với con là ông Nguyễn Văn Vững, cụ Út và ông Vững cùng khai vỡ và canh tác trên phần đất này. Năm 1987, do già yếu nên cụ Út giao lại cho con là ông Nguyễn Văn Vững và con gái ông Vững là Nguyễn Thị Bê tiếp tục canh tác.

Đến năm 1990, bà Bê xây dựng gia đình và chuyển đi nơi khác, ông Vững bị bệnh tâm thần nhẹ. Ông Nhẫn có đến xin canh tác và trồng lúa 2 năm thì không làm nữa do lúa không đạt năng suất.

Năm 1998, ông Nhẫn có đơn khiếu nại cho rằng có đăng ký phần đất tranh chấp là thửa 73 tờ bản đồ số 4 diện tích là $689m^2$. Qua kiểm tra thì phần đất ông Nhẫn đăng ký không có liên quan đến phần đất tranh chấp. Thửa đất số 308 ông Nhẫn có đăng ký nhưng không hợp lệ do đất đang tranh chấp nên Hội đồng đăng ký ruộng đất xã, phường không đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Nhẫn.

Năm 2003, cụ Đỗ Thị Út (chết). Năm 2009, ông Nguyễn Văn Vững (chết)

Tại biên bản họp dân ngày 31/5/2011, các hộ dân sinh sống lâu năm trong khu vực đều cho rằng nguồn gốc đất đang tranh chấp của cụ Đỗ Thị Út khai hoang từ năm 1975, cụ Út canh tác cùng con là ông Nguyễn Văn Vững. Do già yếu nên cụ Út giao lại cho con là ông Vững và ông Vững giao lại cho con là anh Nguyễn Văn Cường làm nhà vào năm 2002 đến nay. Vì vậy, việc giải quyết công nhận phần đất trên cho anh Cường là phù hợp quy định tại điểm d khoản 2 Điều 161 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật đất đai năm 2003. Nay ông Nhẫn khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 3610/QĐ-CT ngày 9/12/2010 của Chủ tịch UBND tỉnh Long An và Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của UBND thành phố Tân An là không có căn cứ. Việc UBND tỉnh Long An và UBND thành phố Tân An ban hành các quyết định trên là có căn cứ, đúng quy định của pháp luật.

*** Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, anh Nguyễn Văn Cường trình bày:**

Nguồn gốc đất tranh chấp là của ông, bà để lại cho bố anh là ông Nguyễn Văn Vững, sau đó bố anh cho anh sử dụng từ năm 2002. Ông Nhẫn tranh chấp phần đất trên nhưng không có chứng cứ chứng minh phần đất này là của ông Nhẫn. Anh Cường đề nghị Tòa án công nhận Quyết định của UBND tỉnh Long An và Quyết định của Chủ tịch UBND thành phố Tân An.

Quá trình giải quyết của Tòa án:

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2012/HCST ngày 18/6/2012 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An, quyết định: 

"Không chấp nhận nội dung khởi kiện ông Đoàn Văn Nhẫn về việc yêu cầu hủy Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của UBND thành phố Tân An và Quyết định số 3610/QĐ-CT ngày 09/12/2010 của Chủ tịch UBND tỉnh Long An".

Ngày 02/7/2012, ông Đoàn Văn Nhẫn kháng cáo.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2012/HCPT ngày 16/10/2012 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh quyết định: *Bác kháng cáo của ông Đoàn Văn Nhẫn, giữ nguyên bản án sơ thẩm.*

Ngày 27/12/2012, ông Nhẫn có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 10/3/2015, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành Kháng nghị giám đốc thẩm số 06/2015/KN-HC đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2012/HC-PT ngày 16/10/2012 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh. Đề nghị Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm theo hướng hủy Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên và Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2012/HCTST ngày 18/6/2012 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Long An giải quyết sơ thẩm lại theo quy định của pháp luật, với nhận định:

- **Về tố tụng:** Theo khiếu nại của ông Nhẫn thì cụ Út có 06 người con, trong đó có ông Vững (ông Vững là bố của anh Cường) và bà Nguyễn Thị X (bà X là mẹ của ông Nhẫn). Do không chứng minh được cụ Út cho ông Vững hay ông Nhẫn và có việc tranh chấp di sản thừa kế của cụ Út hay không, nên các con và cháu của cụ Út cần được xác định là người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan và phải đưa vào tham gia tố tụng. Tòa án cấp sơ thẩm và cấp phúc thẩm chưa xác định rõ vấn đề này và không đưa những người thuộc hàng thừa kế của cụ Út vào tham gia tố tụng trong vụ án là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng.

- **Về nội dung:**

"Anh Nguyễn Văn Cường và ông Đoàn Văn Nhẫn tranh chấp quyền sử dụng 1.458,8m² đất thuộc thửa số 308, tờ bản đồ số 02; tọa lạc tại phường 5, thành phố Tân An, tỉnh Long An có nguồn gốc là đất ao, là của cụ Đỗ Thị Út (cụ Út là bà nội của anh Cường và là bà ngoại của ông Nhẫn) đất do địa chủ bỏ chạy và sử dụng từ trước năm 1975, đã kê khai và có tên trong sổ địa chính năm 1989 của UBND xã Hướng Thọ Phú (nay là UBND phường 5) thành phố Tân An, tỉnh Long An.

Ông Nhẫn cho rằng cụ Út cho ông phần đất trên và sử dụng từ năm 1975 đến năm 2000 thì Nhà nước lấy một phần đất để mở rộng rạch Châu Phê. Tuy nhiên, ông Nhẫn không đưa ra được chứng cứ chứng minh. Vì vậy, khi ông Nhẫn có đơn xin cấp quyền sử dụng đất vào năm 1998, Hội đồng xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã không chấp nhận cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với thửa đất số 308 cho ông Nhẫn.

Theo anh Cường thì: vào năm 1987, cụ Út cho ông Nguyễn Văn Vững (cha của anh) phần đất này. Năm 1990, ông Vững cho ông Nhẫn mượn để canh tác và

làm được hai năm thì bỏ hoang. Năm 2002, ông Vũng cho anh Cường phần đất trên để cất nhà ở, ông Nhẫn không đồng ý nên phát sinh tranh chấp. Ông Nhẫn đã tranh chấp quyền sử dụng đất với anh Cường nhiều lần.

Việc ông Nhẫn đứng tên trong sổ địa chính năm 2003 là căn cứ vào sổ đã ngoại năm 1997 và sổ mục kê năm 2001, do UBND phường 5 không cập nhật việc đất có tranh chấp vào năm 2002 nên vẫn để tên ông Nhẫn trong sổ địa chính năm 2003 là không đúng. Ông Nhẫn chỉ đứng tên thửa đất số 308 trong sổ mục kê năm 2001 theo sổ đã ngoại năm 1997. Căn cứ Công văn số 1568/BTNMT-DKTKĐĐ ngày 25/4/2007 của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì sổ đã ngoại và sổ mục kê không phải các giấy tờ thuộc khoản 1 Điều 50 Luật Đất đai nên việc giải quyết tranh chấp giữa ông Nhẫn và anh Cường thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân.

Trong quá trình giải quyết theo thẩm quyền quy định tại khoản 2 Điều 136 Luật Đất đai năm 2003, Chủ tịch UBND thành phố Tân An ban hành Quyết định giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 với nội dung:

"Bác đơn tranh chấp quyền sử dụng đất của anh Đoàn Văn Nhẫn do cụ Nguyễn Thị Mãng đại diện ủy quyền, ngụ tại số 12, lô 2, khu phố Thọ Cang, phường 5, thành phố Tân An, tỉnh Long An.

Công nhận quyền sử dụng đất cho anh Nguyễn Văn Cường, diện tích đo đạc thực tế 1.458,8m², thuộc thửa 142, tờ bản đồ số 4, tại phường 5.

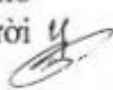
Lý do: Phần đất trên cụ Đỗ Thị Út đã cho con là ông Nguyễn Văn Vũng từ năm 1987, ông Vũng cho con là Nguyễn Văn Cường cất nhà ở từ năm 2002 đến nay".

Sau đó ông Nhẫn tiếp tục khiếu nại kết quả giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của UBND thành phố Tân An đến Chủ tịch UBND tỉnh Long An. Do Quyết định số 4144/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND thành phố Tân An có sai sót về số thửa đất, nên Chủ tịch UBND tỉnh Long An ban hành Quyết định số 3610/QĐ-UBND ngày 09/12/2010 giữ nguyên Quyết định số 4144/QĐ-UBND và sửa đổi về số thửa từ thửa số 142 tờ bản đồ số 04 thành thửa số 308 tờ bản đồ số 02, cụ thể như sau:

"Điều chỉnh thửa và tờ bản đồ tại Điều 1 Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của Chủ tịch UBND thành phố Tân An từ thửa số 142 tờ bản đồ số 04 thành thửa số 308 tờ bản đồ số 02, đất tọa lạc tại phường 5, thành phố Tân An.

Giữ nguyên các nội dung còn lại của Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của Chủ tịch UBND thành phố Tân An.

Bác đơn khiếu nại của ông Đoàn Văn Nhẫn. Lý do: Đất ông Nguyễn Văn Vũng sử dụng từ năm 1987; đến năm 2002, ông Vũng cho con là anh Nguyễn Văn Cường sử dụng cất nhà ở đến nay".

Do ông Nhẫn và anh Cường đều không chứng minh được việc cụ Út cho đất; cụ Út đã chết năm 2003, ông Vũng chết năm 2009; theo lời khai của người 

dân sinh sống trong khu vực thể hiện nguồn gốc đất là của cụ Út, ông Vững ở cùng cụ Út và sau này anh Cường đến làm nhà, không thể hiện việc cụ Út có cho ông Nhẫn hay ông Vững đất này hay không? và ông Vững để lại cho anh Cường như thế nào? Mặt khác, việc anh Cường xây dựng nhà trên đất tranh chấp đã bị UBND phường lập biên bản đình chỉ vào ngày 13/8/2002. Do đó việc Chủ tịch UBND thành phố Tân An bác đơn khiếu nại của ông Nhẫn và công nhận quyền sử dụng đất cho anh Cường như nêu trên là không đủ cơ sở vững chắc. Tòa án hai cấp chỉ căn cứ vào lời khai của người làm chứng phía anh Cường, không tiến hành thu thập các tài liệu chứng cứ đã đưa ra nhận định quyền sử dụng đất là của anh Cường để bác đơn khởi kiện của ông Nhẫn là chưa đủ căn cứ.

Quan điểm của Viện kiểm sát nhân dân tối cao (tại văn bản số 12/KL-VKSTC-V10 ngày 04/7/2016): Cần hủy Bản án hành chính phúc thẩm và Bản án hành chính sơ thẩm để xác minh làm rõ quá trình ai là người sử dụng đất, việc kê khai và thực hiện nghĩa vụ thuế với nhà nước để xác định quyền sử dụng đất có đúng hay không, từ đó mới có đủ cơ sở vững chắc xác định kết quả giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất của UBND cấp có thẩm quyền.

Tại Quyết định giám đốc thẩm số 05/2016/HC-GĐT ngày 04/7/2016 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, quyết định: Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 14/2012/HC-PT ngày 16/10/2012 của Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại thành phố Hồ Chí Minh và Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2012/HC-ST ngày 18/6/2012 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Long An giải quyết sơ thẩm lại vụ án theo quy định của pháp luật.

Một số vấn đề cần rút kinh nghiệm trong quá trình thực thi công tác kiểm sát giải quyết vụ án hành chính:

1. Về tố tụng:

- Thẩm quyền giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất: Ông Nhẫn đứng tên trong sổ địa chính năm 2003 là căn cứ vào sổ đã ngoại năm 1997 và sổ mục kê năm 2001, do UBND phường 5 không cập nhật việc đất có tranh chấp vào năm 2002 nên vẫn để tên ông Nhẫn trong sổ địa chính năm 2003 là không đúng. Ông Nhẫn chỉ đứng tên thửa đất số 308 trong sổ mục kê năm 2001 theo sổ đã ngoại năm 1997. Theo Công văn số 1568/BTNMT-ĐKTKĐĐ ngày 25/4/2007 của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì sổ đã ngoại và sổ mục kê không phải các giấy tờ thuộc khoản 1 Điều 50 Luật Đất đai nên việc giải quyết tranh chấp giữa ông Nhẫn và anh Cường thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân. Trong khi đó Tòa án thụ lý và giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự là không đúng.

- Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm chưa xác định rõ vấn đề này và không đưa những người thuộc hàng thừa kế của cụ Út vào tham gia tố tụng trọng vụ án vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Trong quá trình kiểm sát giải quyết vụ án, Viện kiểm sát 2 cấp không phát hiện để thực hiện quyền kiến nghị là thiếu sót.

2. Về xác minh thu thập tài liệu, chứng cứ:



Quá trình giải quyết tranh chấp UBND thành phố Tân An và UBND tỉnh Long An đã chưa xác minh, làm rõ người nào quản lý, sử dụng diện tích đất tranh chấp; việc kê khai và thực hiện nghĩa vụ thuế với nhà nước, thu thập tài liệu, chứng cứ liên quan... đã quyết định giải quyết tranh chấp công nhận quyền sử dụng đất cho anh Nguyễn Văn Cường. Tòa án hai cấp xét xử không chấp nhận nội dung khởi kiện của ông Đoàn Văn Nhẫn về việc yêu cầu hủy Quyết định số 4144/QĐ-UBND ngày 22/9/2010 của Chủ tịch UBND thành phố Tân An và Quyết định số 3610/QĐ-UBND ngày 09/12/2010 của Chủ tịch UBND tỉnh Long An, Viện kiểm sát hai cấp không phát hiện để thể hiện quan điểm khi kiểm sát xét xử và thực hiện thẩm quyền của Viện kiểm sát.

Từ vụ án cụ thể nêu trên, Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Vụ 10) thông báo đến các Viện kiểm sát nhân dân cấp cao, Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương để tham khảo, rút kinh nghiệm trong công tác kiểm sát giải quyết vụ án hành chính.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Viện trưởng - VKSNDTC (Đề B/c);
- Đ/c Nguyễn Thị Thuỷ Khiêm - PVT-VKSTC (đề B/c);
- Lãnh đạo Vụ và công chức Vụ 10;
- Văn phòng VKSTC (Phòng TM-TH);
- Lưu: VT, Vụ 10.

TL. VIỆN TRƯỞNG
VỤ TRƯỞNG VỤ KIỂM SÁT VIỆC GIẢI QUYẾT
CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH, VỤ VIỆC KINH DOANH,
THƯƠNG MẠI, LAO ĐỘNG VÀ NHỮNG VIỆC KHÁC THEO
QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT


Phương Hữu Oanh