

DỰ THẢO ÁN LỆ SỐ 28/2026¹

ÁN LỆ SỐ .../2026/AL

Về áp dụng văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

Được Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao thông qua vào ngày... tháng... năm 2026 và được công bố theo Quyết định số .../QĐ-CA ngày... tháng... năm 2026 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

Nguồn án lệ:

Quyết định giám đốc thẩm số 12/2026/HC-GĐT ngày 24/3/2026 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao về vụ án hành chính “*Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*” giữa người khởi kiện là ông Mai Hồng H với người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố C.

Vị trí nội dung án lệ:

Đoạn 2 phần “*Nhận định của Tòa án*”.

Khái quát nội dung của án lệ:

- *Tình huống án lệ:*

Người có hành vi lấn chiếm đất công tại thời điểm văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai còn hiệu lực, nhưng tại thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi vi phạm thì văn bản đó đã hết hiệu lực và đã được thay thế bằng văn bản quy phạm pháp luật khác về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

- *Giải pháp pháp lý:*

Trường hợp này, Tòa án phải căn cứ vào văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp luật tại thời điểm thực hiện hành vi để xác định hành vi vi phạm và áp dụng văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực tại thời điểm xử lý để áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Quy định của pháp luật liên quan đến án lệ:

- Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020, 2025);

- Điều 6, Điều 28, khoản 2 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2015, 2020, 2022, 2024, 2025);

- Khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai;

- Điểm a, điểm c khoản 7 Điều 15, Điều 42 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

¹ Dự thảo án lệ này do Vụ Giám đốc, kiểm tra về hành chính (Vụ IV) Tòa án nhân dân tối cao đề xuất.

Từ khóa của án lệ:

“Lấn chiếm đất công”; “Áp dụng văn bản quy phạm pháp luật”; “Áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả”.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Nguồn gốc diện tích 52,7m² đất thuộc thửa 603, tờ bản đồ số 04, tại Tổ 32, Khóm 3, Phường 2, thành phố C là nương lạng, không ai sử dụng. Phần đất này có một cạnh giáp đường Võ Văn Tần, một cạnh giáp đất nhà ông Mai Hồng H, một cạnh giáp đất của bà Trần Thị H.

Năm 2016, ông H san lấp phần đất nêu trên và xây dựng nhà bếp (kết cấu khung sắt, mái tole, vách tole, nền gạch) để sử dụng. Ngày 28/10/2021, Ủy ban nhân dân (UBND) Phường 2 lập Biên bản làm việc với ông H về việc sử dụng đất công do Nhà nước quản lý; theo đó đại diện UBND Phường 2 đề nghị gia đình ông H di dời tài sản trên thửa đất 603 trong thời hạn 05 ngày (kể từ ngày 28/10/2021) nhưng ông H không đồng ý.

Ngày 13/12/2021, UBND Phường 2 lập Biên bản vi phạm hành chính số 1404/BB-BPHC xác định ông H có hành vi vi phạm hành chính: lấn đất ở (đất phi nông nghiệp) tại thửa đất số 603, diện tích 52,7m², quy định tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Ngày 27/12/2021, Chủ tịch UBND thành phố C ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 2755/QĐ-KPHQ buộc ông H khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm và trả lại diện tích đất đã bao chiếm do đã có hành vi vi phạm hành chính quy định tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ; lý do không ra quyết định xử phạt: đã hết thời hạn xử phạt theo điểm a khoản 1 Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

Ngày 04/01/2022, ông H có đơn khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2021 của Chủ tịch UBND Thành phố C, với lý do: ông đã san lấp, xây dựng nhà và quản lý, sử dụng ổn định 52,7m² đất trong thời gian dài, không phát sinh tranh chấp; Biên bản vi phạm hành chính số 1404/BB-BPHC ghi nhận nội dung sự việc không đúng sự thật khách quan vì tại thời điểm ông H san lấp, xây dựng nhà thì không bị cơ quan có thẩm quyền ngăn chặn. Đồng thời, tại thời điểm lập Biên bản vi phạm hành chính, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 đã hết hiệu lực thi hành nhưng cơ quan có thẩm quyền vẫn áp dụng quy định tại Nghị định này để xử lý hành vi vi phạm của ông H là gây bất lợi cho ông; ông đã làm thủ tục đề nghị giao phần đất nêu trên tại UBND Phường 2 nhiều năm nhưng chưa được giải quyết. Căn cứ quy định tại khoản 2,3,4 Điều 156 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì trong trường hợp này UBND Phường 2 phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại điểm c khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (Nghị định này thay thế cho Nghị định số 102/2014/NĐ-CP nêu trên) đó là “*buộc thực hiện tiếp tục giao đất, thuê đất theo quy định đối với trường hợp sử dụng đất khi chưa thực hiện xong thủ tục giao đất, thuê đất*” thì mới đảm

bảo quyền lợi cho ông H.

Người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố C, tỉnh Đồng Tháp trình bày: Qua kiểm tra, rà soát, UBND Phường 2, thành phố C thấy ông H có hành vi lấn đất công do Nhà nước quản lý tại thửa đất số 603 diện tích 52,7m² nên đã tiến hành lập Biên bản vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai. Hành vi của ông H đã vi phạm quy định tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên, do thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính hết nên Chủ tịch UBND thành phố C không ban hành quyết định xử phạt mà chỉ ban hành Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông H. Việc ban hành Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ là đúng theo quy định tại Điều 28, khoản 2 Điều 65, Điều 75, Điều 85 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Đề nghị Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của ông H.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 25/2022/HC-ST ngày 23/8/2022, Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp quyết định:

Không chấp nhận khởi kiện của ông Mai Hồng H về yêu cầu hủy Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố C về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo.

Ngày 31/8/2022, ông Mai Hồng H có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023, Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM quyết định:

Chấp nhận kháng cáo của ông Mai Hồng H; Sửa bản án hành chính sơ thẩm. Tuyên xử:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Mai Hồng H; Hủy Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố C, tỉnh Đồng Tháp về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông Mai Hồng H.

Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 01/6/2023, Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp có Văn bản số 758/TA-HC đề nghị xem xét Bản án phúc thẩm nêu trên theo thủ tục giám đốc thẩm.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 17/2025/KN-HC ngày 12/12/2025, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM; 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 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM; giao hồ sơ vụ án cho Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại TP HCM để xét xử phúc 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 Quyết định kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Ngày 31/3/2016, ông Mai Hồng H có hành vi tự ý san lấp, sử dụng diện tích 52,7m² đất thuộc thửa số 603, tờ bản đồ số 04, Khóm 3, Phường 2, thành phố C, tỉnh Đ, là đất công do Nhà nước quản lý. Ngày 13/12/2021, Ủy ban nhân dân (UBND) Phường 2 lập Biên bản vi phạm hành chính số 1404/BB-VPHC đối với ông H vì đã thực hiện hành vi lấn đất ở (đất phi nông nghiệp) tại thửa số 603, tờ bản đồ số 04, diện tích 52,7m², quy định tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Do đã hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính nên ngày 27/12/2021, Chủ tịch UBND thành phố C ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 2755/QĐ-KPHQ buộc ông H khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm hành chính và trả lại diện tích đất đã bao chiếm.

[2] Tại thời điểm ông H thực hiện hành vi vi phạm (năm 2016), Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đang có hiệu lực thi hành. Do đó, tại Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2021, Chủ tịch UBND thành phố C xác định ông H đã có hành vi vi phạm hành chính quy định tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 là có cơ sở. Tuy nhiên, tại thời điểm lập Biên bản vi phạm hành chính (ngày 13/12/2021), Nghị định số 102/2014/NĐ-CP nêu trên đã hết hiệu lực và được thay thế bằng Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019. Ông H không thuộc trường hợp quy định tại Điều 42 (điều khoản chuyển tiếp) của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP. Do đó, trong trường hợp này việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả phải căn cứ vào các quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP.

[3] Ông H cho rằng quá trình sử dụng đất ông đã nhiều lần nộp đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 52,7m² đất thuộc thửa số 603 tại UBND Phường 2 nên trường hợp của ông phải được thực hiện tiếp thủ tục giao đất theo quy định tại điểm c khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ nhưng ông H không cung cấp được tài liệu, chứng cứ chứng minh việc ông đã nhiều lần nộp đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trong khi đó, diện tích đất ông H bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là đất công do Nhà nước quản lý; ông H lấn chiếm nên đã bị UBND Phường 2 lập Biên bản vi phạm hành chính và Chủ tịch UBND thành phố C áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm hành chính và trả lại diện tích đất đã bao chiếm. Do đó, ông H không đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 52,7m² đất nêu trên theo quy định tại khoản 2 Điều 101 Luật Đất đai năm 2013. Vì vậy, ông H cũng không thuộc trường hợp được áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả tiếp tục thực hiện thủ tục giao đất, thuê đất theo quy định tại điểm c khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP nêu trên.

[4] Tòa án cấp sơ thẩm nhận định việc ông H đề nghị được áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại điểm c khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP là không có cơ sở; từ đó không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H đề nghị hủy Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2021 của Chủ tịch

UBND thành phố C là đúng quy định của pháp luật.

[5] Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng trình tự, thủ tục để Chủ tịch UBND thành phố C ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 2755/QĐ-KPHQ là chưa phù hợp với các quy định của pháp luật (áp dụng Nghị định số 102/2014/NĐ-CP để xử lý hành vi vi phạm của ông H là chưa phù hợp, gây bất lợi cho ông H); đồng thời căn cứ vào trình bày của ông H cho rằng ông đã nộp thủ tục xin giao đất nhiều năm nhưng chưa được giải quyết nên Chủ tịch UBND thành phố C phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại điểm c khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP; từ đó chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông H, hủy Quyết định số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2012 của Chủ tịch UBND thành phố C, tỉnh Đồng Tháp là không có cơ sở, không đúng bản chất của việc xử lý hành vi vi phạm hành chính.

[6] Tòa án cấp phúc thẩm còn nhận định mục đích thu hồi diện tích đất ông H đang sử dụng để giao cho bà Trần Thị H không thông qua đấu giá là thể hiện sự thiếu công bằng và không phù hợp với các quy định của pháp luật, là vượt quá thẩm quyền của Hội đồng xét xử theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính vì trong vụ án này, ông H đang khởi kiện Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, không khởi kiện việc thu hồi đất.

[7] Theo Báo cáo số 1013/BC-TA ngày 03/7/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp gửi Tòa án nhân dân tối cao và tài liệu kèm theo cung cấp thông tin về việc thi hành án thì Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp chưa nhận được đơn yêu cầu thi hành án của đương sự, nên Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp không ra quyết định buộc thi hành án hành chính. Tuy nhiên, ngày 19/7/2023, tại UBND phường 2, thành phố C, UBND Phường 2 đã lập Biên bản số 06/BB-XM xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính; trong buổi làm việc này, ông H đề nghị UBND thành phố C thực hiện theo đúng Bản án hành chính phúc thẩm số 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM. Ngày 15/8/2023, Chủ tịch UBND thành phố C ban hành Quyết định số 105/QĐ-KPHQ buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông H; buộc thực hiện tiếp thủ tục giao đất được quy định tại điểm c khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP. Ngày 22/9/2023, Chủ tịch UBND thành phố C ban hành Quyết định số 112/QĐ-HB ngày 22/9/2023 hủy bỏ Quyết định số 105/QĐ-HB nêu trên; đồng thời ban hành Quyết định số 113/QĐ-KPHQ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông H, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm được quy định tại điểm a khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ, buộc nộp lại số tiền 33.706.920 đồng thu lợi bất hợp pháp do thực hiện hành vi vi phạm được quy định tại điểm d khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP. Hiện nay, ông H đã nộp tiền theo Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và khởi kiện vụ án yêu cầu hủy Quyết định số 112/QĐ-HB, Quyết định số 113/QĐ-KPHQ ngày 22/9/2023 nêu trên và Văn bản giải quyết khiếu nại đối với bà Trần Thị H. Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp thụ lý để giải quyết và ra quyết định xét xử vào ngày 18/7/2024. Tuy nhiên, ngày 13/9/2024, Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Tháp đã ban hành Quyết định số 03/2024/QĐST-HC tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.

[8] Như vậy, mặc dù chưa có quyết định thi hành án, nhưng Bản án hành chính phúc thẩm số 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM đã được Chủ tịch UBND thành phố C thi hành. Khi giải quyết lại vụ án, Tòa án cần căn cứ vào khoản 6 Điều 242 Luật Tổ tụng hành chính để giải quyết vấn đề tài sản, nghĩa vụ đã được thi hành theo Bản án có hiệu lực pháp luật nhưng bị hủy.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266, khoản 3 Điều 272 và Điều 274 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2025:

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 17/2025/KN-HC ngày 12/12/2025 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 06/2023/HC-PT ngày 05/01/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP HCM.

3. Giao hồ sơ vụ án cho Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại TP HCM để xét xử phúc thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

NỘI DUNG ÁN LỆ

“[2] Tại thời điểm ông H thực hiện hành vi vi phạm (năm 2016), Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đang có hiệu lực thi hành. Do đó, tại Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 2755/QĐ-KPHQ ngày 27/12/2021, Chủ tịch UBND thành phố C xác định ông H đã có hành vi vi phạm hành chính quy định tại khoản 3 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 là có cơ sở. Tuy nhiên, tại thời điểm lập Biên bản vi phạm hành chính (ngày 13/12/2021), Nghị định số 102/2014/NĐ-CP nêu trên đã hết hiệu lực và được thay thế bằng Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019. Ông H không thuộc trường hợp quy định tại Điều 42 (điều khoản chuyển tiếp) của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP. Do đó, trong trường hợp này việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả phải căn cứ vào các quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP.”.