

**TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

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

Bản án số: 356/2021/HC-PT

Ngày: 07 - 6 - 2021

V/v Khiếu kiện quyết định hành
chính và hành vi hành chính trong
lĩnh vực quản lý đất đai

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

- Thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có :

Thẩm phán – Chủ tọa phiên tòa: Bà Trần Thị Hòa Hiệp

Các Thẩm phán: Ông Lê Hoàng Tấn

Bà Trần Thị Thúy Hồng

- Thư ký phiên tòa: Bà Tiểu Phương Quyền - Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa: Ông Nguyễn Văn Đức - Kiểm sát viên.

Ngày 07 tháng 6 năm 2021, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số: 107/2021/TLPT-HC ngày 29 tháng 01 năm 2021 về “Khiếu kiện quyết định hành chính và hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 1781/2020/HC-ST ngày 12 tháng 10 năm 2020 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh bị kháng nghị và kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 874/2021/QĐ-PT ngày 04 tháng 5 năm 2021, Quyết định hoãn phiên tòa số 61/2021/QĐ-PT ngày 24 tháng 5 năm 2021 giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: Bà Trần Thị A (vắng mặt);

Địa chỉ: số 5 đường 23, KP4, Phường B1, Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Lê Văn Đ (có mặt);

Địa chỉ: 6/2 đường số 6, Khu phố 4, Phường B1, Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh.

- *Người bị kiện:*

1. Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức (Quận 2 cũ);
2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức (Quận 2 cũ);

Đại diện: Ông Hoàng T - Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh (vắng mặt);

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện:

1. Ông Nguyễn Xuân H, công tác tại Phó phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Thủ Đức (Quận 2 cũ) (vắng mặt);
2. Ông Nguyễn Văn U, công tác tại Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Thủ Đức (Quận 2 cũ) (có mặt);

- *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Ông Dương Văn P (đã chết năm 2019)

Người kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của ông P: Bà Dương Thị Mai L, ông Dương Tấn D, bà Trần Thị A (đều vắng mặt);

Cùng địa chỉ: Số 05 đường 23, khu phố 4, phường B1, Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh.

Cùng ủy quyền cho: Ông Lê Văn Đ (có mặt);

Địa chỉ: 6/2 đường số 6, Khu phố 4, Phường B1, Quận 2, Thành phố Hồ Chí Minh.

- *Viện kiểm sát kháng nghị:* Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

- *Người kháng cáo:* Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức (Quận 2 cũ) là người bị kiện.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo bản án sơ thẩm nội dung vụ án được tóm tắt như sau:

Căn cứ theo đơn khởi kiện ngày 25/10/2019, bản tự khai và quá trình tố tụng, người khởi kiện bà Trần Thị A có ông Lê Văn Đ là người đại diện theo ủy quyền trình bày:

Trước năm 1975, ông ngoại bà Trần Thị A là ông Nguyễn Văn R có sử dụng phần đất diện tích 58.400 m² số bản đồ 297-264, tờ bản đồ thứ 3, tọa lạc tại

xã B2, huyện Thủ Đức (cũ) nay là phường B3, quận 2, là đất ruộng. Sau đó, ông ngoại bà A cho lại mẹ bà A là bà Nguyễn Thị M một phần đất không rõ diện tích. Sau khi mẹ bà A chết, phần đất này do gia đình bà A sử dụng.

Sau năm 1975, do chủ trương của Nhà nước, gia đình bà A đưa toàn bộ diện tích đất trên vào Tập đoàn sản xuất (Tập đoàn 11, xã B2, huyện Thủ Đức) làm ăn tập thể (gia đình bà A cũng tham gia canh tác tại Tập đoàn 11 này). Năm 1990, Tập đoàn làm ăn không hiệu quả nên Nhà nước có chủ trương giao khoán đất lại cho người dân, gia đình bà A được giao lại diện tích gần 8.000 m². Từ khi nhận lại đất, gia đình bà A quản lý, sử dụng phần đất này và đào mương dẫn nước vào ruộng và canh tác liên tục. Đến năm 1999, gia đình bà A được Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) Quận 2 cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sau đây viết tắt là QSDĐ) cho diện tích 4.604 m² do chồng bà A là ông Dương Văn P đại diện đứng tên, phần đất này gia đình bà A đã được Công ty S bồi thường vì nằm trong qui hoạch làm dự án nhà ở. Phần diện tích còn lại là 905,6 m² chưa được cấp chủ quyền (nay thuộc thửa 95, tờ bản đồ số 28).

Năm 2001, toàn bộ khu đất có diện tích 154 ha tại phường B3 và phường B, Quận 2 được giao cho Công ty X làm dự án. Sau đó, dự án này được chuyển giao lại cho Công Ty cổ phần đầu tư Xây dựng và Kinh doanh nhà S làm chủ đầu tư (sau đây gọi tắt là Công ty S). Sau khi được giao đất, Công ty S đã cho rào chắn, người dân không được vào.

Tháng 12/2014, UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 5995/QĐ-UBND về việc: Thu hồi, hủy bỏ dự án trên với lý do chậm tiến độ.

Sau khi được biết qui hoạch dự án trên bị thu hồi, hủy bỏ, bà A mới có điều kiện tiếp cận và được biết phần đất có diện tích 905,6 m² của gia đình bà đã bị Công ty S san lấp nên bà A đã làm đơn đề nghị chủ đầu tư phải bồi thường. Tuy nhiên, yêu cầu của bà A không được chấp nhận.

Tháng 5/2018, bà A nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 905,6 m² đất nêu trên, nhưng đã bị UBND Quận 2 trả hồ sơ bằng công văn số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 từ chối cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Sau đó, bà A gửi đơn khiếu nại và tiếp tục xin cấp chủ quyền cho diện tích 905,6m² đất nêu trên. Ngày 11/10/2019, bà A nhận được quyết định giải quyết khiếu nại số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch UBND Quận 2 với nội dung bác đơn khiếu nại của bà A về việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần đất có diện tích 905,6m², với lý do:

- Phần diện tích đất 905,6 m² bà A xin cấp chủ quyền là thuộc đất rạch.

- Gia đình gia đình bà A không sử dụng phần đất trên từ năm 2008 đến 2016 (không sử dụng liên tục).

- Ngoài ra, UBND Quận 2 còn trích dẫn Công văn số 145/CV-TSI ngày 16/9/2019 của Công ty S có nội dung: *“Năm 2008, Công ty S đã san lấp mặt bằng trên phần diện tích đã bồi thường và phần rạch, quản lý sử dụng đến nay không có tranh chấp, khiếu nại”*.

Lý do mà Chủ tịch UBND Quận 2 nêu ra để bác khiếu nại của bà A là không đúng thực tế, không đúng với các tài liệu chứng cứ của các cơ quan chức năng xác nhận. Vì:

+ Phần diện tích 905,6 m² mà bà A đề nghị UBND Quận 2 cấp chủ quyền là không có rạch. Điều này đã được thể hiện tại bản “Trích sao sổ địa bộ” ngày 18/4/2018 của Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh. Văn bản này nêu như sau: *“Theo tài liệu trước năm 1975 và theo Chỉ thị 299/TTg thì phần đất này không có rạch. Đến Chỉ thị số 02/CT-UB thì phần đất này có một phần rạch”*. Tại “giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất” ngày 16/4/2009 của UBND phường B3 cũng trùng khớp với văn bản “Trích sao sổ địa bộ” của Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh. Điều này cho thấy, trước khi có Chỉ thị số 02/CT-UB (trước năm 1992) thì phần diện tích 905,6 m² nêu trên của bà A không hề có rạch, mà chỉ sau khi có Chỉ thị số 02/CT-UB thì mới thể hiện có một phần rạch. Như vậy, những gì bà A khai trình từ trước đến nay là hoàn toàn đúng với thực tế, cụ thể bà A khai trình như sau: năm 1990, khi gia đình bà nhận lại đất từ Tập đoàn, bà A mới tiến hành đào mương để đưa nước vào ruộng sản xuất. Vì vậy, gia đình bà A cho rằng, ở đây có sự nhầm lẫn của cơ quan chức năng là xác định mương đào của gia đình bà A thành rạch của Nhà nước. Đặc biệt là tại tất cả các văn bản như: Giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 55/UBND-XN ngày 16/4/2009; Giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 27/UBND-XN ngày 23/01/2014 của UBND phường B3, Quận 2; Trích sao địa bộ số 118/TS-VPĐK-LT ngày 18/4/2018; Văn bản số 6377/VPĐK-KTĐC ngày 24/4/2018 của Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh đều thể hiện: từ trước Chỉ thị 02, phần đất 905,6 m² nói trên của bà A là loại đất lúa, đất ruộng không có rạch.

Về con mương đào: do gia đình ông Nguyễn Văn T1 (kề bên ruộng của bà A) cũng có nhu cầu dẫn nước về tưới cho vườn cây ăn trái của nhà ông, còn bà A thì cần mương dẫn nước vào ruộng nhà bà để sản xuất, nên 02 hộ (ông T1 và bà A) bàn nhau hùn tiền thuê người đào con mương này.

+ Việc UBND Quận 2 cho rằng gia đình bà A không sử dụng liên tục diện tích đất 905,6 m² nêu trên là không xem xét một cách đầy đủ. Như đã nêu ở trên,

sau khi gia đình bà A được Tập đoàn khoán lại đất, gia đình bà đào mương, sản xuất. Đến cuối năm 1994, bà A lấp lại con mương đã đào và trồng cây khuynh diệp trên đất nhằm bảo vệ đất và tạo kinh tế cho gia đình. Hiện nay gia đình bà A vẫn thu hoạch từ cây khuynh diệp. Cho đến khi chủ đầu tư rào chắn và bảo vệ nghiêm ngặt, nên gia đình bà A không thể tiếp cận và cũng không biết phần đất của mình đã bị Công ty S đổ cát. Đến năm 2014, dự án bị thu hồi, hủy bỏ, khi biết được điều này bà A đã nhiều lần khiếu nại, nhưng chưa được cơ quan chức năng giải quyết dứt điểm. Sau đó, bà làm hồ sơ xin cơ quan chức năng cấp chủ quyền như đã nêu trên. Như vậy, UBND Quận 2 cho rằng bà A không có quá trình sử dụng đất liên tục là không đúng thực tế. Điều đặc biệt là phần đất 905,6 m² của bà A cho đến nay không bị ai tranh chấp.

Việc Công ty S cho rằng, từ khi Công ty san lấp mặt bằng quản lý đất đến nay không có tranh chấp, khiếu nại phần đất này, là nói sai sự thật. Như đã nêu trên, từ sau khi bà A biết được dự án của Công ty S bị thu hồi, bà A đã tiếp cận được phần đất của gia đình, bà đã khiếu nại sự việc đến UBND phường B3, Quận 2 và đã được cơ quan này mời lên giải quyết 02 lần, vào các ngày 08/9/2016 và 18/11/2016.

Đối chiếu với qui định của pháp luật thì phần đất 905,6 m² thuộc thửa 95, tờ bản đồ 28 tọa lạc tại phường B3, Quận 2 của gia đình bà A đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo qui định tại Điều 100 của Luật đất đai năm 2013. Vì vậy, bà Trần Thị A yêu cầu tòa án giải quyết những vấn đề sau:

- Hủy Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch UBND Quận 2.

- Buộc UBND Quận 2 phải cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho diện tích 905,6m² thuộc thửa 95, tờ bản đồ 28 phường B3, Quận 2 cho bà Trần Thị A.

Người bị kiện UBND Quận 2 và Chủ tịch UBND Quận 2 do ông Nguyễn Phước Hưng là người đại diện theo pháp luật có đơn xin vắng mặt, nhưng tại Văn bản số 566/UBND-TNMT ngày 27/02/2020 ông Hưng trình bày ý kiến đối với yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị A như sau:

Bà Trần Thị A cho rằng phần đất diện tích 905,6 m² (được xác định theo Bản đồ hiện trạng vị trí số 545/TP/15 ngày 14/7/2015 do Công ty TNHH dịch vụ thương mại đo đạc Tạ Phú lập và được Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai quận 2 duyệt số 101/CNQ2 ngày 27/7/2015) thuộc một phần thửa 95, tờ bản đồ số 28, phường B3, Quận 2 có nguồn gốc của ông Nguyễn Văn R (ông ngoại bà

A) sử dụng trước năm 1975 với diện tích khoảng 58.000 m², sau đó ông Rời cho mẹ bà A là bà Nguyễn Thị M một phần đất (không rõ diện tích). Năm 1949, mẹ bà A chết nên phần đất này do bà A sử dụng. Sau năm 1975, bà A đưa đất vào Tập đoàn sản xuất; sau khi Tập đoàn tan rã, bà tiếp tục sử dụng và đào mương dẫn nước vào khu ruộng của gia đình bà với diện tích 4.604m² đã được UBND Quận 2 cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và đã nhận bồi thường từ Công ty S. Vì vậy, bà A đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với phần diện tích 905,6m² đã đào mương nêu trên.

Nguồn gốc và quá trình sử dụng đất:

Sổ mục kê theo tài liệu 299/TTg thể hiện diện tích 905,6m² thuộc một phần thửa 411, tờ bản đồ số 3, xã B2, huyện Thủ Đức do UBTG đăng ký diện tích 1.020m², loại đất Hg/đb; theo tài liệu Chỉ thị 02/CT-UB thuộc rạch, tờ bản đồ số 13, xã B2, huyện Thủ Đức; theo bản đồ địa chính năm 2003 thuộc một phần thửa 95, tờ bản đồ số 28, phường B3, Quận 2.

Ngày 12/4/1999, UBND Quận 2 cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số N 643464 diện tích 4.604m² đất lúa thuộc một phần các thửa 90, 91 (thửa cấp giấy 1827), tờ bản đồ số 13 (tài liệu bản đồ 02/CT-UB), xã B2, huyện Thủ Đức cho ông Dương Văn P (chồng bà Trần Thị A). Ngoài ra, bà A còn chuyển nhượng bằng giấy tay cho bà Nguyễn Thị Thanh H1 phần đất diện tích 2.000m² (có vị trí tiếp giáp diện tích 4.604m²) từ năm 1998 và đã được UBND Quận 2 cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ năm 1999.

Ngày 12/11/2001, UBND thành phố ban hành Quyết định số 7446/QĐ-UB về thu hồi và giao đất cho Công ty X để đầu tư hạ tầng kỹ thuật chính Khu dân cư B3 – B tại phường B3, B.

Ngày 23/01/2014, UBND phường B3 có Xác nhận pháp lý số 27/UBND-XN xác định phần diện tích 1.534,3m² (trong đó có phần diện tích 905,6m² nêu trên) có nguồn gốc do ông Dương Văn P (chồng bà A) chiếm dụng rạch sử dụng trước năm 1993, có vị trí tiếp giáp phần đất diện tích 4.604m² đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông P năm 1999; thay thế Xác nhận pháp lý số 55/UBND-XN ngày 16/4/2009.

Năm 2018, bà A nộp hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với phần diện tích 905,6m². Ngày 23/6/2018, UBND phường B3 có xác nhận nguồn gốc sử dụng đất trên Tờ tường trình nguồn gốc đất của bà A có nội dung: Phần diện tích 905,6m² thuộc rạch, tờ bản đồ số 13, xã B2, huyện Thủ Đức (theo tài liệu Chỉ thị 02/CT-UB); năm 1995, gia đình ông P – bà A cải tạo thành ruộng để canh tác.

Hiện nay, Công ty Cổ phần đầu tư xây dựng và kinh doanh nhà S thuộc Bộ Quốc phòng (chủ đầu tư dự án thành phần khu dân cư B3 - B) đã san lấp.

Ngày 27/11/2018, UBND Quận 2 có Công văn số 4482/UBND-TNMT về trả hồ sơ của bà A đề nghị cấp giấy chứng nhận đối với phần đất diện tích 905,6m².

Ngày 16/9/2019, Công ty S có Công văn số 145/CV-TSI gửi UBND Quận 2 có nội dung: Năm 2001, ông Dương Văn P – bà Trần Thị A chuyển nhượng cho ông Nguyễn S1 phần đất diện tích 4.604m² thuộc Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số N 643464 ngày 12/4/1999 do UBND Quận 2 cấp. Ngày 08/10/2003, Xí nghiệp xây dựng và kinh doanh nhà S (nay là Công ty S) bồi thường phần diện tích 4.604m² cho ông Nguyễn S1. Năm 2008, Công ty S đã san lấp mặt bằng trên phần diện tích đã bồi thường và phân rạch, quản lý sử dụng đến nay không có tranh chấp, khiếu nại.

UBND Quận 2 nhận thấy, phần đất bà Trần Thị A đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất có diện tích 905,6m² thuộc một phần thửa 95, tờ bản đồ số 28, phường B3, quận 2 (theo bản đồ địa chính năm 2003) nhưng thuộc rạch theo tài liệu Chỉ thị 02/CT-UB (là công trình công cộng do nhà nước quản lý) có vị trí tiếp giáp với phần diện tích 4.604m² đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Dương Văn P (chủ đầu tư đã bồi thường từ năm 2003); năm 2008, chủ đầu tư dự án thành phần là Công ty S đã san lấp mặt bằng nhưng không phát sinh tranh chấp, khiếu nại và từ đó đến nay bà A không có quá trình sử dụng diện tích 905,6m² này (không có quá trình sử dụng liên tục).

Căn cứ Khoản 1 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đất đai và đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ quy định:

“Điều 21. Căn cứ xác định việc sử dụng đất ổn định

1. Sử dụng đất ổn định là việc sử dụng đất liên tục vào một mục đích chính nhất định kể từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất vào mục đích đó đến thời điểm cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc đến thời điểm quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với trường hợp chưa cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (sau đây gọi chung là Giấy chứng nhận)”.

Do bà A không có quá trình sử dụng đất liên tục nên không có cơ sở cấp

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đối với diện tích 905,6m² nên UBND Quận 2 đã có Công văn số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 về trả hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận là phù hợp quy định.

Từ những cơ sở trên, UBND Quận 2 và Chủ tịch UBND Quận 2 nhận thấy đã giải quyết đúng quy định của pháp luật, đề nghị Hội đồng xét xử vụ án giữ nguyên quyết định của Chủ tịch UBND Quận 2 đã ban hành, bác đơn của người khởi kiện.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông Dương Văn P (đã chết năm 2019) có người kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng gồm: bà Dương Thị Mai L, ông Dương Tấn D, bà Trần Thị A: cùng ủy quyền cho ông Lê Văn Đ trình bày: thống nhất ý kiến của người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 1781/2020/HC-ST ngày 12 tháng 10 năm 2020 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

1. Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị A.
2. Hủy Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 về việc giải quyết khiếu nại của bà Trần Thị A.
3. Buộc Ủy ban nhân dân Quận 2 phải lập thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đối với phần đất có diện tích 905,6m² thuộc thửa 95, tờ bản đồ 28 phường B3, Quận 2 cho bà Trần Thị A.

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

Ngày 27/10/2020, tại Quyết định số 11085/QĐ-VKS-HC, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh kháng nghị toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm nêu trên. Về nội dung, Tòa án cấp sơ thẩm xét xử chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà A là không có cơ sở, chưa xem xét đánh giá một cách đầy đủ khách quan vụ án. Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm tuyên hủy Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2, nhưng không xem xét tính hợp pháp và tính có căn cứ của Văn bản số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 của UBND Quận 2 là chưa giải quyết toàn diện vụ án.

Ngày 11/11/2020, người bị kiện là Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức (Quận 2 cũ) kháng cáo yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm hủy toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm nêu trên, giữ nguyên Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2.

Tại phiên tòa phúc thẩm,

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện là ông Nguyễn Văn U trình bày: vẫn giữ yêu cầu kháng cáo của Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng cáo và kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, sửa bản án hành chính sơ thẩm theo hướng bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị A, với các lý do: Phần đất bà Trần Thị A đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất có diện tích 905,6m² thuộc một phần thửa 95, tờ bản đồ số 28, phường B3, Quận 2 (theo bản đồ địa chính năm 2003) nhưng thuộc rạch theo tài liệu Chỉ thị 02/CT-UB (là công trình công cộng do nhà nước quản lý) có vị trí tiếp giáp với phần diện tích 4.604m² đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Dương Văn P (chủ đầu tư đã bồi thường từ năm 2003). Năm 2008, chủ đầu tư dự án thành phần là Công ty S đã san lấp mặt bằng nhưng không phát sinh tranh chấp, khiếu nại và từ đó đến nay bà A không có quá trình sử dụng diện tích 905,6m² liên tục nên không có cơ sở cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Vì vậy trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh là đúng qui định pháp luật.

Người khởi kiện bà Trần Thị A và người kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông Dương Văn P (đã chết năm 2019) gồm bà Dương Thị Mai L, ông Dương Tấn D, bà Trần Thị A, cùng ủy quyền cho ông Lê Văn Đ trình bày: Phần đất có diện tích 905,6m² bà A yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có nguồn gốc rõ ràng, gia đình bà A có thời gian sử dụng đất ổn định, liên tục từ trước năm 1993, không có tranh chấp, có kê khai đầy đủ theo quy định của pháp luật về đất đai qua các thời kỳ. Đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng nghị của Viện kiểm sát và kháng cáo của người bị kiện, giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm.

Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa:

Về tố tụng, Hội đồng xét xử đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính về phiên tòa phúc thẩm. Những người tham gia tố tụng đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính.

Tòa án cấp sơ thẩm tuyên hủy Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 nhưng không xem xét tính hợp pháp và tính có căn cứ của Văn bản số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 của Ủy ban nhân dân Quận 2 về trả hồ sơ của bà A đề nghị cấp giấy

chứng nhận đối với phần đất diện tích 905,6m², là chưa giải quyết triệt để toàn diện vụ án theo quy định tại điểm đ khoản 3 Điều 191, Điều 193 Luật tố tụng hành chính.

Về nội dung, phần diện tích đất bà A xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có nguồn gốc do bà A chiếm dụng trước năm 1993 nên không đủ điều kiện cấp giấy. Từ khi được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất năm 1999, bà A chỉ đăng ký đối với diện tích 4.604m². Đến khi thương lượng đền bù năm 2003, bà A không yêu cầu đền bù đối với phần diện tích đất 905,6m² do bà A chiếm dụng trước đó. Khi công ty S được Ủy ban nhân dân cho phép san lấp phần rạch để làm dự án, bà A không còn quản lý sử dụng phần diện tích đất nêu trên từ năm 2008, khi dự án bị thu hồi, hủy bỏ vào năm 2014, bà A tiếp tục tái chiếm, sử dụng và đề nghị cấp giấy là không phù hợp với khoản 1 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ. Do đó, đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và kháng cáo của người bị kiện, sửa bản án hành chính sơ thẩm theo hướng bác yêu cầu khởi kiện của bà A.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Hội đồng xét xử căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa, kết quả tranh tụng công khai tại phiên tòa, có đủ cơ sở để kết luận: Toàn bộ diễn biến vụ án như phần tóm tắt nội dung đã được viện dẫn ở trên. Xét kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và kháng cáo của Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các tài liệu, chứng cứ, ý kiến của đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện, ý kiến của Kiểm sát viên như sau:

[1] Về tố tụng:

[1.1] Ngày 04/64/2021, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức, Thành phố Hồ Chí Minh có văn bản đề nghị xét xử vắng mặt. Theo quy định tại khoản 4 Điều 225 Luật tố tụng hành chính 2015, Tòa án tiến hành phiên tòa vắng mặt các đương sự nêu trên.

[1.2] Về đối tượng khởi kiện: Bà Trần Thị A khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết khiếu nại của bà A, là quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định tại khoản 1 Điều 30 Luật tố tụng hành chính 2015.

Mặc dù, bà A không khởi kiện yêu cầu hủy Văn bản số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 của Ủy ban nhân dân Quận 2 về trả hồ sơ của bà A đề nghị cấp giấy chứng nhận đối với phần đất diện tích 905,6m². Tuy nhiên, trong quá trình xem xét tính hợp pháp và tính có căn cứ của quyết định bị khởi kiện, Tòa án cần xem xét tính hợp pháp của các quyết định, công văn có liên quan đến yêu cầu khởi kiện theo quy định tại điểm đ khoản 3 Điều 191, điểm b khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính 2015. Trong quá trình giải quyết vụ án, Tòa án cấp sơ thẩm đã thu thập đầy đủ chứng cứ liên quan đến văn bản này, do đó Hội đồng xét xử phúc thẩm chấp nhận nội dung kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về phần tố tụng nêu trên. Xét, thiếu sót này của Tòa án cấp sơ thẩm có thể được bổ sung trong giai đoạn xét xử phúc thẩm nên không cần thiết phải hủy bản án sơ thẩm để xét xử lại.

[1.3] Về thời hiệu khởi kiện: Ngày 27/11/2018, Ủy ban nhân dân Quận 2 ban hành Công văn số 4482/UBND-TNMT về trả hồ sơ của bà Trần Thị A đề nghị cấp giấy chứng nhận đối với phần đất diện tích 905,6m². Không đồng ý bà A khiếu nại. Ngày 07/10/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 ban hành Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT giải quyết khiếu nại của bà A. Ngày 25/10/2019, bà A khởi kiện yêu cầu hủy quyết định nêu trên là còn trong thời hiệu khởi kiện theo quy định tại điểm a khoản 2, khoản 3 Điều 116 Luật tổ tụng hành chính 2015.

[1.4] Về thẩm quyền giải quyết: Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh thụ lý, giải quyết là đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật Tổ tụng hành chính 2015.

[2] Về nội dung: Xét tính hợp pháp của Văn bản số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 của Ủy ban nhân dân Quận 2 và Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2.

[2.1] Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành:

Tháng 5/2018, bà Trần Thị A nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 905,6m². Ngày 27/11/2018, Ủy ban nhân dân Quận 2 ban hành Công văn số 4482/UBND-TNMT về trả hồ sơ của bà Trần Thị A đề nghị cấp giấy chứng nhận đối với phần đất diện tích 905,6m². Không đồng ý bà A khiếu nại. Ngày 07/10/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 ban hành Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT giải quyết khiếu nại của bà A, là đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành theo quy định tại khoản 2 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013, khoản 1 Điều 18 Luật Khiếu nại.

[2.2] Về nội dung:

[2.2.1] Về nguồn gốc đất:

Phần đất bà Trần Thị A xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng có diện tích 905,6m² (được xác định theo Bản đồ hiện trạng vị trí số 545/TP/15 ngày 14/7/2015 do Công ty TNHH dịch vụ thương mại đo đạc Tạ Phú lập và được Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai Quận 2 duyệt số 101/CNQ2 ngày 27/7/2015) thuộc một phần thửa 95, tờ bản đồ số 28, phường B3, Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức). Phần đất nêu trên nằm trong diện tích khoảng 58.000m², có nguồn gốc của ông Nguyễn Văn R (ông ngoại bà A) sử dụng từ trước năm 1975, sau đó ông Rời cho mẹ bà A là bà Nguyễn Thị M một phần (không rõ diện tích). Năm 1949, mẹ bà A chết nên phần đất này do bà A quản lý, sử dụng. Sau năm 1975, bà A đưa đất vào Tập đoàn sản xuất (Tập đoàn 11, xã B2, huyện Thủ Đức (cũ)). Năm 1990, Tập đoàn làm việc không hiệu quả nên Nhà nước có chủ trương giao khoán lại đất cho người dân sản xuất, gia đình bà A được giao lại diện tích gần 8.000m² đất để tiếp tục quản lý, sử dụng. Sau khi nhận giao khoán lại đất, bà A tiến hành đào mương để dẫn nước vào khu ruộng của gia đình bà A.

Căn cứ Sổ mục kê theo tài liệu 299/TTg thể hiện diện tích 905,6m² thuộc một phần thửa 411, tờ bản đồ số 3, xã B2, huyện Thủ Đức (cũ) do UBND đăng ký diện tích 1.020m², loại đất Hg/đb; Trích sao sổ địa bộ số 118/TS-VPĐK-LT ngày 18/4/2018 của Văn phòng Đăng ký đất đai thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh có nội dung: “Theo tài liệu trước năm 1975 và theo Chỉ thị 299/TTg thì phần đất này không có rạch. Đến Chỉ thị số 02/CT-UB thì phần đất này có một phần rạch”; Văn bản số 6377/VPĐK-KTĐC ngày 24/4/2018; Tờ tường trình nguồn gốc đất ngày 16/5/2018 của bà Trần Thị A có xác nhận của Ủy ban nhân dân phường B3; Giấy xác nhận hồ sơ pháp nhà đất số 55/UBND-XN ngày 16/4/2009; Giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 27/UBND-XN ngày 23/01/2014 của Ủy ban nhân dân phường B3, có căn cứ xác định phần đất có diện tích 905,6m² thuộc thửa đất số 95, tờ bản đồ số 28, tọa lạc tại phường B3, Quận 2 có nguồn gốc của ông Dương Văn P và bà Trần Thị A quản lý, sử dụng từ trước năm 1975, có kê khai theo quy định của pháp luật về đất đai qua các thời kỳ như Sổ địa bộ trước năm 1975, Sổ mục kê ruộng đất theo tài liệu Chỉ thị 299/TTg do Ủy ban nhân dân xã B2, huyện Thủ Đức (cũ) lập ngày 27/5/1986, dữ liệu Sổ dã ngoại tài liệu Bản đồ địa chính (pháp lý năm 2004)... Các tài liệu này đều thể hiện: từ trước khi có Chỉ thị số 02/CT-UB (trước năm 1992), phần đất 905,6 m² nói trên là loại đất lúa, đất ruộng không phải rạch.

Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức và Kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh cho rằng phần đất bà Trần Thị A đề

ngiht cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất có diện tích 905,6m² thuộc một phần thửa 95, tờ bản đồ số 28, phường B3, Quận 2 (theo bản đồ địa chính năm 2003) nhưng thuộc rạch theo tài liệu Chỉ thị 02/CT-UB, là công trình công cộng do nhà nước quản lý. Tuy nhiên, Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức và kháng nghị không đưa ra được tài liệu, chứng cứ chứng minh trước khi có Chỉ thị số 02/CT-UB (trước năm 1992), diện tích đất nêu trên là rạch và đã được Nhà nước đăng ký, kê khai. Đồng thời, Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức cũng không chứng minh được việc Nhà nước có quy hoạch diện tích đất trên là rạch, mương thoát nước chung từ trước năm 1992 và tài liệu, chứng cứ chứng minh Nhà nước đã tổ chức đào con mương này trước đây chứ không phải do gia đình bà A tự đào.

Như vậy, trước khi có Chỉ thị số 02/CT-UB (trước năm 1992) thì phần diện tích 905,6m² nêu trên của bà Trần Thị A không phải là rạch, mà chỉ sau khi đo đạc theo Chỉ thị số 02/CT-UB (năm 1992) mới thể hiện có một phần rạch. Điều này phù hợp với lời trình bày của bà A về việc sau khi nhận giao khoán lại đất, bà A đã tự làm mương dẫn nước tưới tiêu cho thửa ruộng của gia đình bà. Từ đó có căn cứ xác định, nguồn gốc diện tích 905,6m² đất trên là của gia đình bà Trần Thị A.

[2.2.2] Về quá trình sử dụng đất

Theo các tài liệu nêu trên đều thể hiện gia đình bà Trần Thị A đã có quá trình sử dụng đất từ trước năm 1993, trên đất có trồng cây lâu năm, không có tranh chấp. Ngày 11/12/2001, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 7446/QĐ-UB về giao đất (trong đó bao gồm cả phần đất diện tích 905,6m² của gia đình bà A) cho Công ty Trách nhiệm hữu hạn Một thành viên Xây dựng và kinh doanh nhà Phú Nhuận để đầu tư hạ tầng kỹ thuật tại phường B3, và phường B Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức). Bà A chưa được chủ đầu tư bồi thường phần diện tích đất này.

Năm 2008, Công ty S (là chủ đầu tư dự án thành phần) tiến hành rào chắn toàn bộ dự án để san lấp mặt bằng nên gia đình bà A không thể vào đất của bà để thực hiện quyền quản lý, sử dụng đất, đây là trở ngại khách quan, không phải lỗi của bà A. Ngày 09/12/2014, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 5995/QĐ-UB thu hồi, hủy bỏ Quyết định 7446/QĐ-UB về giao đất cho Công ty Trách nhiệm hữu hạn Một thành viên Xây dựng và kinh doanh nhà quận Phú Nhuận, bà A đã có đơn khiếu nại Công ty S về việc đền bù, hỗ trợ nhưng chưa được giải quyết. Sau khi Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành quyết định thu hồi, hủy bỏ quyết định giao đất cho Công ty

Trách nhiệm hữu hạn Một thành viên Xây dựng và kinh doanh nhà quận Phú Nhuận, gia đình bà A đã tiếp tục quản lý, sử dụng diện tích đất này cho đến nay.

Tại Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết khiếu nại của bà Trần Thị A cũng xác định: Gia đình gia đình bà A không sử dụng phần đất trên từ năm 2008 đến 2016 (không sử dụng liên tục). Điều đó đồng nghĩa với việc ngoài khoảng thời gian bị Công ty S (là chủ đầu tư dự án thành phần) tiến hành rào chắn toàn bộ dự án để san lấp mặt bằng (*từ năm 2008 đến 2016*), thì gia đình bà A là người trực tiếp quản lý, sử dụng phần đất 905,6m² mà bà A đang đề nghị được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Từ những phân tích nêu trên, có căn cứ xác định diện tích 905,6m² đất mà bà Trần Thị A yêu cầu được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có nguồn gốc rõ ràng, gia đình bà A có thời gian sử dụng đất ổn định, liên tục từ trước năm 1993, không có tranh chấp, có kê khai đầy đủ theo quy định của pháp luật về đất đai qua các thời kỳ. Căn cứ quy định tại khoản 1 Điều 100 Luật Đất đai năm 2013; Điều 18, Điều 20, Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ, thì gia đình bà A có đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đối với diện tích 905,6m² đất trên. Việc Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức) từ chối cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng diện tích phần đất trên cho bà A, đồng thời, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức) ban hành quyết định không chấp nhận khiếu nại của bà A, là không phù hợp với các quy định của pháp luật đã viện dẫn ở trên, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà Trần Thị A.

Từ những phân tích trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm xét và chấp nhận một phần kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về phần tố tụng; không chấp nhận kháng cáo của Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh; sửa một phần bản án hành chính sơ thẩm về tố tụng.

[3] Các phần quyết định khác của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

[4] Về án phí hành chính phúc thẩm:

Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh phải chịu án phí hành chính phúc thẩm do yêu cầu kháng cáo không được chấp nhận.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 2 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính năm 2015;

Chấp nhận một phần kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh;

Không chấp nhận kháng cáo của Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh; Sửa một phần bản án hành chính sơ thẩm.

Tuyên xử:

1. Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị A; Hủy Công văn số 4482/UBND-TNMT ngày 27/11/2018 của Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức) về trả hồ sơ của bà Trần Thị A đề nghị cấp giấy chứng nhận đối với phần đất diện tích 905,6m²; Hủy Quyết định số 5391/QĐ-UBND-TNMT ngày 07/10/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết khiếu nại của bà Trần Thị A.

2. Buộc Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh lập thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đối với phần đất có diện tích 905,6m² thuộc thửa 95, tờ bản đồ 28 phường B3, Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh cho bà Trần Thị A.

3. Các phần quyết định khác của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

4. Án phí hành chính phúc thẩm: Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức), Thành phố Hồ Chí Minh phải chịu 300.000 (ba trăm nghìn) đồng tiền án phí hành chính phúc thẩm nhưng được khấu trừ theo Biên lai thu tiền tạm ứng án phí hành chính phúc thẩm mà Ủy ban nhân dân Quận 2 (nay là thành phố Thủ Đức) đã nộp theo Biên lai thu số 0093128 ngày 01/12/2020 của Cục thi hành án dân sự Thành phố Hồ Chí Minh.

Bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án./.

CÁC THẨM PHÁN

THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA

Lê Hoàng Tấn

Trần Thị Thúy Hồng

Trần Thị Hòa Hiệp

