

**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: 592/2022/HC-PT

Ngày 08 - 8 - 2022

V/v “Kiện hành vi hành chính không cấp  
giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”

**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:* Ông Phan Văn Yên

*Các Thẩm phán:* Ông Phạm Hồng Phong

Ông Phan Nhựt Bình

**- Thư ký phiên tòa:** Bà Dương Thị Thu Phương - 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 Phạm Công Minh - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 08 tháng 8 năm 2022, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, công khai xét xử phúc thẩm vụ án hành chính thụ lý số: 711/2020/HCPT ngày 07 tháng 12 năm 2020 về việc “Khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”.

Do có kháng cáo của người khởi kiện đối với bản án hành chính sơ thẩm số 15/2021/HCST ngày 29-9-2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số: 1386/2022/QĐPT ngày 15 tháng 7 năm 2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, giữa:

*Người khởi kiện:* Ông Phan N, sinh năm 1935 (chết);

Những người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông N:

+ Ông Phan Ngọc Ph, sinh năm 1965 (chết)

*Người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông Phước:*

- Bà Huỳnh Thị Ngọc M

- Bà Phan Huỳnh Xuân Ph

- Ông Phan Huỳnh Xuân L

- Ông Phan Huỳnh Xuân Th

Cùng địa chỉ: thôn Khánh Hội, xã Tri Hải, huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận.

- + Bà Phan Thị C, sinh năm 1967;
- + Bà Phan Thị H, sinh năm 1970;
- + Bà Phan Thị H, sinh năm 1973;
- + Bà Phan Thị Th, sinh năm 1976;

Cùng địa chỉ: thôn Khánh Nhơn 1, xã Nhơn Hải, huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận.

Những người trên đều ủy quyền cho bà Huỳnh Thị Ngọc M, (vắng mặt)

Người đại diện theo ủy quyền bà Mai: Ông Lê Khắc H, sinh năm: 1961, (có mặt).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp; Bà Trần Thanh Th – Luật sư văn phòng luật sư Thanh Thủy thuộc đoàn luật sư tỉnh Ninh Thuận (có mặt).

Cùng địa chỉ: Số 9 đường Huỳnh Phước, khu phố 2, thị trấn Phước Dân, huyện Ninh Phước, tỉnh Ninh Thuận.

## *2. Người bị kiện:*

- Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận ,

Người đại diện theo pháp luật: Ông Nguyễn Thành Ph - Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận.

Người đại diện theo ủy quyền: ông Nguyễn Khắc Đ- Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận, (có đơn xin vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: Ông Lê Thành T, ông Trần Duy D - ( có mặt).

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

- Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải, huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận (vắng mặt).

- Văn phòng Đăng ký đất đai Ninh Thuận chi nhánh huyện Ninh Hải

Người đại diện theo pháp luật: ông Phan Tấn D- giám đốc Văn phòng đăng ký đất đai, (có đơn xin xét xử vắng mặt).

## **NỘI DUNG VỤ ÁN:**

Theo đơn khởi kiện của ông Phan N, bản tự khai, quá trình tố tụng và tại phiên tòa đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện là ông Lê Khắc H trình bày:

Thửa đất số 62, diện tích 1.147m<sup>2</sup> thuộc tờ bản đồ trích đo xã Nhơn Hải có nguồn gốc do vợ chồng ông Phan N tạo lập và sử dụng trước năm 1975. Đến năm 1979, gia đình ông N gia nhập xã viên Hợp tác xã Khánh Nhơn và giao toàn bộ diện tích đất cho Hợp tác xã để làm ăn tập thể. Sau đó Hợp tác xã giao khoán lại cho gia đình ông N theo bình quân nhân khẩu tại địa phương. Riêng phần thửa đất

số 62, diện tích 1.147m<sup>2</sup> thường xuyên bị ngập úng, sản xuất không có hiệu quả nên Hợp tác xã không thu và cũng không giao khoán cho xã viên nào khác nên hộ gia đình ông vẫn tiếp tục quản lý, sử dụng. Năm 1989, ông N thuê xe bò đổ đất ở vùng đất trũng ngập nước để trồng dừa. Ông sử dụng thửa đất trên liên tục từ năm 1979 đến năm 2004 không ai tranh chấp.

Đầu năm 2004, gia đình ông và một số hộ dân khác có đất trong khu vực đất cây Dừa (Đất vườn im) được Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải thông báo là Nhà nước thu hồi để thực hiện dự án khu dân cư nông thôn Khánh Nhơn theo Quyết định số 464/QĐ-UBND ngày 03/9/2003 về việc phê duyệt quy hoạch chi tiết phân lô dân cư xã Nhơn Hải, huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận. Sau đó thì ông nhận được Quyết định thu hồi số 1717/QĐ-UBND ngày 29/03/2004 của UBND tỉnh Ninh Thuận Theo nội dung Quyết định này thì diện tích đất của hộ gia đình ông bị thu hồi là 1.147m<sup>2</sup> thuộc thửa đất số 6a, tờ bản đồ trích do xã Nhơn Hải và sẽ được hỗ trợ, bồi thường theo quy định của Pháp luật.

Sau đó ông N được Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải mời họp tại Đình Làng Khánh Nhơn, do ông Nguyễn Thanh C- Chủ tịch xã chủ trì. Tại cuộc họp này ông N được thông báo giá đất được bồi thường khi thu hồi là 18.000đ/m<sup>2</sup> nhưng khi Nhà nước chia lô bán lại cho dân thì giá bán là 180.000đ/m<sup>2</sup>. Thấy giá đất được bồi thường cho ông N là quá thấp so với giá đất Nhà nước bán ra sau khi thu hồi, vì vậy tại cuộc họp này ông N và nhiều hộ dân khác không đồng ý giao đất. Ông N đã làm đơn khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp xã và cấp huyện, nhưng các Cơ quan này không giải quyết khiếu nại cho ông N. Thấy dự án kéo dài không thực hiện, cũng không thấy Nhà nước tổ chức bồi thường hỗ trợ gì, ông N cùng một số hộ dân khác tiếp tục cải tạo sử dụng đất thì bị chính quyền xã ngăn cản, lập biên bản vi phạm và xử lý hành chính. Do đó đất của ông N đã bỏ trống từ năm 2004 đến nay.

Năm 2007 ông N được biết dự án khu dân cư nông thôn Khánh Nhơn bị bãi bỏ không thực hiện, ông N làm đơn gửi Ủy ban nhân dân các cấp yêu cầu được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 1.147m<sup>2</sup>, thuộc thửa đất số 6a. Nhưng các cơ quan này vẫn không giải quyết và cũng không trả lời đơn khiếu nại của ông N.

Đến tháng 5/2016, ông N được Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải mời đến giao cho mỗi người một bản kết luận thanh tra số 1356/KL-UBND ngày 20/5/2016 của Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải. Nội dung bản kết luận thanh tra nêu trên cho rằng ông N đã lấn chiếm đất công, sau đó bỏ hoang không canh tác. Ông N không có giấy tờ quy định tại Điều 100 luật đất đai năm 2013 và không có biên lai nộp thuế đất nông nghiệp để xác định việc sử dụng ổn định theo điều 21 Nghị định số

43/2014/NĐ-CP ngày 15/4/2014 của Chính Phủ nên đề nghị không công nhận quyền sử dụng đất cho ông N.

Ông N nhận được quyết định số 259/QĐ-UBND ngày 15/7/2016 của Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận về việc hủy Quyết định thu hồi đất số 1717/QĐ-UBND ngày 29/3/2004. Lý do hủy là dự án đã quy hoạch 13 năm mà không thực hiện. Theo Quyết định số 259 thì Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận giao cho Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải hướng dẫn cho ông N sử dụng đất theo quy định của Pháp luật hiện hành.

Căn cứ khoản 2 Điều 49, khoản 2 Điều 101 luật đất đai năm 2013 (Khoản 4 điều 50 luật đất đai năm 2003); điểm a khoản 5 điều 20, điểm I khoản 2 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính Phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của luật đất đai. Ngày 23/8/2016 ông N đã làm đơn khiếu nại kết luận Thanh tra số 1365/KL-UBND ngày 20/5/2016 của Ủy ban nhân dân 18 huyện Ninh Hải và yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải cấp Giấy chứng nhận 2 quyền sử dụng đất. Tuy nhiên Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải đã ra thông báo số 283/TB-UBND ngày 14/10/2016 không thụ lý giải quyết đơn khiếu nại của ông vì cho rằng kết luận Thanh tra 1365 là quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ Cơ quan Nhà nước... Nên khiếu nại của ông N không thuộc trường hợp phải thụ lý giải quyết theo quy định tại điều 11 luật khiếu nại năm 2011. Việc yêu cầu cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải đề nghị ông N liên hệ với Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải để yêu cầu giải quyết.

Không đồng ý với thông báo số 283 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải, ngày 31/10/2016 ông đã làm đơn khiếu nại gửi Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận. Ngày 01/12/2016 Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận đã có văn bản số 4844/UBND-TCD về việc xử lý đơn khiếu nại của 11 hộ dân thôn Khánh Nhơn trong đó có ông N gửi Thanh tra tỉnh Ninh Thuận. Nội dung văn bản này, Ủy ban nhân dân tỉnh giao cho Thanh tra tỉnh chủ trì, phối hợp cùng Sở tài nguyên môi trường và Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải xem xét nội dung đơn của ông, rà soát hồ sơ vụ việc, căn cứ quy định của Pháp luật, đề xuất Ủy ban nhân dân tỉnh xử lý vụ việc theo quy định trước ngày 20/12/2016.

Ngày 03/1/2017, căn cứ báo cáo số 162/BC-TTT ngày 19/12/2016 của Thanh tra tỉnh, Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận đã ra văn bản số 05/UBND-TCD . về việc xử lý đơn khiếu nại của 11 hộ dân thôn Khánh Nhơn. Nội dung văn bản này, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận đã có ý kiến như sau:

Chấp thuận hướng xử lý vụ việc theo đề nghị của Thanh tra tỉnh tại báo cáo số 162/BC- TTT. Giao cho Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải xem xét giải quyết

việc 11 hộ dân thôn Khánh Nhơn, Nhơn Hải, Ninh Hải yêu cầu công nhận quyền sử dụng đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo đúng trình tự, thủ tục quy định của Pháp luật về đất đai. Báo cáo kết quả về Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận trước ngày 25/2/2017.

Đến ngày 23/3/2017 Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải vẫn không giải quyết khiếu nại yêu cầu công nhận và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Nường mà ban hành văn bản số 786/UBND-NC chuyển đơn của ông về Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải để giải quyết. Sau đó, ông N đã nộp hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải nhưng đến ngày 10/5/2017 Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải có thông báo số 14/TB-UBND trả lời đất của ông N không đủ điều kiện để cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 59, khoản 2 Điều 105 luật đất đai năm 2013; khoản 3, 4 điều 32 luật tổ tụng hành chính năm 2015. Ngày 31/5/2017 ông N khởi kiện hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải tại Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận. Ngày 23/6/2017 Tòa án tỉnh đã ra thông báo thụ lý vụ án số 38/TB-TLVA. Đến ngày 03/7/2017 Tòa án tỉnh Ninh Thuận đã ra Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 18/2017/QĐST-HC. Lý do đình chỉ: Thiếu điều kiện khởi kiện theo quy định tại điều 123 luật tổ tụng hành chính.

Ngày 10/11/2017 ông N tiếp tục khởi kiện lại tại Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận. Nội dung yêu cầu khởi kiện của ông không thay đổi so với lần khởi kiện trước. Ông N yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận buộc Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải xem xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất 1.147m<sup>2</sup> thửa đất số 6a, tờ bản đồ trích đo xã Nhơn Hải. Ngày 19/3/2018 thì Tòa án nhân dân tỉnh lại ra thông báo trả lại đơn khởi kiện. Lý do trả đơn được Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận xác định: Ông N khiếu kiện Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải về hành vi hành chính “không giải quyết yêu cầu cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” cho ông là không đúng quy định về trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Ngày 19/4/2018, ông N làm đơn khởi kiện hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải tại Tòa án nhân dân huyện Ninh Hải, yêu cầu Tòa án nhân dân huyện Ninh Hải buộc Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải thực hiện việc làm thủ tục đề nghị xét công nhận và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông. Ngày 30/10/2018 Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải có công văn số 711/UBND về việc thu hồi thông báo số 14/TB-UBND ngày 10/5/2017 và đề nghị ông N đến Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải để được hướng dẫn làm thủ tục đăng ký cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thấy vậy ông N đã rút đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân huyện Ninh Hải để Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải làm thủ tục xét đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông.

Theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải ông N đã nộp hồ sơ đăng ký cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhưng đến ngày 5/7/2019 Văn phòng đăng ký đất đai Ninh Thuận - Chi nhánh Ninh Hải có văn bản số 1143/VPĐKĐĐ-CNNH tạm thời trả lại hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của 9 hộ trong đó có ông N. Không đồng ý việc trả hồ sơ nói trên ông N tiếp tục khiếu nại đến Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải nhưng Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải không giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền mà lại tiếp tục có văn bản số 2985/UBND-NC chuyển đơn của ông đến Văn phòng đăng ký đất đai Ninh Thuận - Chi nhánh Ninh Hải để giải quyết. Quá trình tố tụng ông N xin rút yêu cầu khởi kiện hành vi hành chính không giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải.

Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải không thực hiện việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Phan N là không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của Pháp luật. Gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông N. Vì vậy, ông N khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết: Buộc Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Phan N diện tích 940m<sup>2</sup> thửa Số 400 tờ bản đồ 31 xã Nhơn hải.

Tại văn bản số 4533/UBND-NC ngày 03/12/2020, quá trình tố tụng người đại diện theo ủy quyền của Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải trình bày:

Ngày 29/3/2004, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận ban hành Quyết định số 1717/QĐ “về việc thu hồi đất do hộ ông Phan N đang sử dụng tại xã Nhơn Hải giao cho Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải để làm khu dân cư thôn Khánh Nhơn, xã Nhơn Hải”. Tại Điều 1 Quyết định:

1. Thu hồi 1.147m<sup>2</sup> có hiện trạng sử dụng là đất nông nghiệp trồng cây màu do hộ ông Phan N sử dụng tại xã Nhơn Hải (thuộc thửa số ba, tờ bản đồ trích đo) giao cho Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải để làm khu dân cư thôn Khánh Nhơn, xã Nhơn Hải (có trích lục thửa đất do Sở Tài nguyên và Môi trường xác lập kèm theo).

2. Nội dung tại mục 1 nói trên được xác định theo hiện trạng sử dụng đất tại thời điểm lập hồ sơ thu hồi. Việc bồi thường thiệt hại phải căn cứ vào hồ sơ đất đai của chủ sử dụng đất và kết quả thẩm định của Hội đồng bồi thường thiệt hại.

Với sự phát triển nhanh, dẫn đến nhu cầu về nhà ở, đất sản xuất, xây dựng trại tôm giống tăng cao, việc lấn chiếm đất chưa sử dụng, chuyển mục đích, mua bán, chuyển nhượng đất diễn biến phức tạp; một số hộ dân tại khu vực Cây Dừa thôn Khánh Nhơn có đơn đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng phần diện tích đất chưa sử dụng do Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải quản lý nên có phần nào

ảnh hưởng đến công tác quản lý đất đai tại địa phương. Trước tình hình đó, Ủy ban nhân dân huyện quyết định thành lập Đoàn kiểm tra và thanh tra toàn diện việc quản lý, sử dụng đất đai tại khu vực Cây Dừa, xã Nhơn Hải. Ngày 20/5/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ban hành Kết luận số 1365/KL-UBND. Tại mục V Kết luận:

1. Giao Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải giải quyết theo Luật Khiếu nại đối với 19 trường hợp yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại khu vực Cây Dừa, thôn Khánh Nhơn, xã Nhơn Hải và khu vực Cây Dừa, thôn Mỹ Tường.

2. Giao Phòng Tài nguyên và Môi trường tham mưu Quyết định thu hồi các Quyết định về thu hồi đất làm khu quy hoạch dân cư của các hộ dân tại khu vực đất Cây Dừa – Khánh Nhơn năm 2005. Đồng thời tham mưu Văn bản kiến nghị, UBND tỉnh ban hành Quyết định thu hồi các Quyết định về thu hồi đất làm khu dân cư của các hộ gia đình, cá nhân tại khu vực Cây Dừa, thôn Khánh Nhơn năm 2004.

Ngày 15/7/2016, Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Quyết định số 259/QĐ - UBND về việc hủy Quyết định số 1717/QĐ ngày 29/3/2004 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận. Lý do: Dự án được quy hoạch từ năm 2003 đến năm 2016 đã 13 năm nhưng không triển khai thực hiện được quy định tại khoản 3 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 (Dự án trên 03 năm không triển khai thực hiện). Sau khi dự án được hủy bỏ, ngày 23/8/2016, ông Phan Ngọc Ph (con ông Phan N) có đơn khiếu nại yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thửa số 6a diện tích 1.147m<sup>2</sup>, tờ bản đồ trích đo. Đơn đã được Ủy ban nhân dân huyện ban hành Thông báo số 283/TB-UBND ngày 14/10/2016, thông báo không thụ lý giải quyết khiếu nại, tại thông báo: Căn cứ Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định về các khiếu nại không thụ lý giải quyết: “Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan Nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ, quyết định hành chính, hành vi hành chính trong chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới...”. Căn cứ quy định nêu trên, Ủy ban nhân dân huyện xét thấy nội dung khiếu nại của ông không đủ điều kiện để thụ lý giải quyết, với lý do: Kết luận số 1365/KL-UBND ngày 20/5/2016 của Chủ tịch UBND huyện là Văn bản hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan Nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Đối với nội dung kiến nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông Phan Ngọc Ph tại khu Cây Dừa, đề nghị ông liên hệ với Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải để giải quyết theo quy định pháp luật.

Không đồng ý theo nội dung Thông báo số 283/TB-UBND ngày 14/10/2016 của Ủy ban nhân dân huyện, ngày 30/11/2016, 11 hộ dân có đơn ghi cùng (trong đó có đơn của ông Phan Ngọc Ph) gửi Ủy ban nhân dân tỉnh khiếu

nại yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các hộ dân và không đồng ý Thông báo trả lời không thu lý giải quyết khiếu nại của các hộ dân. Ngày : 01/12/2016, Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Công văn số 4844/UBND-TCD giao Thanh tra tỉnh chủ trì, phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải xem xét, tham mưu Ủy ban nhân dân tỉnh xử lý vụ việc. Ngày 19/12/2016, Thanh tra tỉnh có Báo cáo số 162/BC-TTT kiến nghị Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh giao Ủy ban nhân dân huyện xem xét giải quyết đơn của 11 hộ dân tại thôn Khánh Nhơn, xã Nhơn Hải theo quy định tại khoản 2 Điều 105 Luật Đất đai năm 2013. Ngày 03/01/2017, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh có Văn bản số 105/UBND-TCD, chấp thuận hướng xử lý vụ việc theo đề nghị của Thanh tra tỉnh tạo Báo cáo số 162/BC-TTT; giao Ủy ban nhân dân huyện xem xét giải quyết đơn của 11 hộ dân nêu trên.

Ngày 23/3/2017, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện có văn bản số: 786/UBND-NC trả lời và hướng dẫn 11 hộ dân gửi đơn đến UBND xã Nhơn Hải giải quyết theo thẩm quyền và theo quy định tại Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011: “Chủ tịch UBND xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp”.

Ngày 30/7/2019 Ủy ban nhân dân huyện tiếp công dân Lê Khắc H, cư ngụ tại thị trấn Phước Dân, huyện Ninh Phước (được 10 hộ dân ủy quyền, trong đó có ông Phan N) và nhận đơn của 10 hộ với cùng nội dung: Khiếu nại về hành vi không xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Văn phòng đăng ký đất đai chi nhánh Ninh Hải. Đơn đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện chuyển đến Văn phòng đăng ký đất đai chi nhánh Ninh Hải giải quyết theo thẩm quyền. Ngày 14/8/2019, Văn phòng đăng ký đất đai chi nhánh Ninh Hải có Công văn số 1505/VPĐKĐĐ-CNNH giải quyết đơn khiếu nại của 09 hộ dân xã Nhơn Hải, với nội dung: “Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại không liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại”. Nguồn gốc sử dụng đất của 09 hộ dân kê khai cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải xác nhận là đất công do xã quản lý theo Kết luận số 1365/KL UBND ngày 20/5/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện nên không đủ điều kiện để thụ lý giải quyết.

Tại Quyết định số 1717/QĐ ngày 29/3/2004 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận thu hồi diện tích 1.147m<sup>2</sup> của hộ ông Phan N. Tuy nhiên, tại mục 2 thể hiện: “Việc bồi thường thiệt hại phải căn cứ vào hồ sơ đất đai của chủ sử dụng đất và kết quả thẩm định của Hội đồng bồi thường thiệt hại”. Tuy dự án này chưa được kiểm kê, thu hồi, bồi thường, khi hộ ông Phan Ngọc Ph (con ông Phan



N) có đơn yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng không có một trong các loại giấy tờ pháp lý chứng minh về quyền sử dụng đất.

Tại kết luận thanh tra số 1365/KL-UBND của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện xác định diện tích 1.147m<sup>2</sup> hộ ông Phan N yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là đất công chưa sử dụng, do Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải quản lý, hộ ông Phan N chiếm nhưng không sử dụng ổn định, bỏ đất trống và không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013. Và ngày 15/7/2016, Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Quyết định số 259/QĐ-UBND hủy bỏ Quyết định số 1717/QĐ ngày 29/3/2004 của Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận về việc thu hồi đất của hộ ông Phan N. Và năm 2019 đã thực hiện cắm mốc, bàn giao đất công cho Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải quản lý.

Ngày 23/8/2016, ông Phan Ngọc Ph (con ông Phan N) có đơn khiếu nại yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thửa số ha diện tích 1.147m<sup>2</sup>, tờ bản đồ trích đo. Đơn đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện ban hành Thông báo số 283/TB-UBND ngày 14/10/2016 giải quyết trả lời đơn của ông Phan N và hướng dẫn liên hệ với UBND xã Nhơn Hải để xem xét giải quyết theo quy định pháp luật; ngày 23/3/2017 Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện có Văn bản số 786/UBND-NC trả lời và hướng dẫn 11 hộ dân (trong đó có ông Phan N) gửi đơn đến UBND xã Nhơn Hải giải quyết theo thẩm quyền và theo quy định tại Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp”. Và ngày 14/8/2019, Văn phòng đăng ký đất đai chi nhánh Ninh Hải cũng đã có Công văn số 1505/VPĐKĐĐ-CNNH giải quyết đơn khiếu nại của 09 hộ dân xã Nhơn Hải (trong đó có ông Phan N).

Trình tự thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu cho hộ gia đình, cá nhân được thực hiện theo Điều 70 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ.

Khoản 2. Trường hợp hộ gia đình, cá nhân... đề nghị cấp giấy chứng nhận , quyền sử dụng đất...thì Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm kiểm tra hồ sơ và thực hiện các công việc.

a) Trường hợp...không có giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai và Điều 18 của Nghị định này thì xác nhận nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất, . tình trạng tranh chấp sử dụng đất, sự phù hợp với quy hoạch.

b) Trường hợp chưa có bản đồ địa chính thì trước khi thực hiện các công việc tại Điểm a khoản này, UBND cấp xã phải thông báo cho Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện trích đo địa chính thửa đất...

c) Niêm yết công khai kết quả kiểm tra hồ sơ, xác nhận hiện trạng, tình trạng tranh chấp, nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất tại trụ sở UBND cấp xã và khu dân cư nơi có đất trong thời hạn 15 ngày; xem xét giải quyết các ý kiến phản ánh về nội dung công khai và gửi hồ sơ về Văn phòng đăng ký đất đai.

Khoản 3. Văn phòng đăng ký đất đai thực hiện các công việc.

a) Trường hợp hộ gia đình, cá nhân nộp hồ sơ tại Văn phòng đăng ký đất đai thì gửi hồ sơ đến UBND cấp xã để lấy ý kiến xác nhận và công khai kết quả theo quy định tại khoản 2 Điều này.

b) Trích lục bản đồ địa chính thửa đất hoặc trích đo địa chính thửa đất...

Như vậy, việc xác lập hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lần đầu cho hộ ông Phan N trước tiên thuộc trách nhiệm của Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải được quy định tại khoản 2 Điều 70 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Theo đơn đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của hộ ông Phan N được Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải xác nhận ngày 17/6/2019. Về hiện trạng: Đất bằng chưa sử dụng; về nguồn gốc: Đất công do xã quản lý; Tình trạng tranh chấp: Đất đang tranh chấp.

Từ các nội dung trên, Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh bác yêu cầu khởi kiện của ông Phan N.

Quá trình tố tụng và tại phiên tòa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan Văn phòng Đăng ký đất đai Ninh Thuận chi nhánh huyện Ninh Hải trình bày:

Văn phòng Đăng ký đất đai Chi nhánh huyện Ninh Hải tiếp nhận hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của ông Phan N. Vì Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải đã xác định về tình trạng sử dụng đất là đất đang có tranh chấp và nguồn gốc là đất công do xã quản lý, về thủ tục hồ sơ chưa đầy đủ nên hồ sơ không đủ điều kiện để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vì vậy Văn phòng trả lại hồ sơ cho ông Phan N theo công văn trả lời đơn số 1143/VPĐKĐĐ - CNNH ngày 05/7/2019 có nội dung: “tạm thời chuyển trả hồ sơ yêu cầu cấp giấy chứng nhận của 9 hộ dân trong đó có ông Phan N”.

Quá trình tố tụng và tại phiên tòa người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải trình bày:

Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải không có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà chỉ có thẩm quyền tiếp nhận hồ sơ ban đầu và thực hiện theo trình tự, thủ tục theo quy định tại Điều 70 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ.

Về nguồn gốc đất: Căn cứ vào Bản đồ 299, sổ địa chính do ký quản lý và căn cứ vào kết luận của thanh tra số 1365/KL-UBND của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải xác định diện tích 1147 m<sup>2</sup> ông N yêu cầu cấp giấy chứng

nhận là đất công chưa sử dụng, ông N chiếm nhưng không sử dụng, đất bỏ trống và theo bản đồ 299 diện tích đất này là đất hoang do Ủy ban nhân dân xã quản lý, hiện trạng đất trồng ngập nước mặn không canh tác hay trồng hoa màu được. Do đó Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải xác nhận nguồn gốc đất diện tích 940m<sup>2</sup> thửa số 400 tờ bản đồ số 31 vào hồ sơ xin cấp đất của ông N là đúng quy định. Ủy ban nhân dân xã chưa hoàn thành các thủ tục về hồ sơ xin đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất không có giấy tờ nhưng ông N yêu cầu rút hồ sơ và tự nộp vào văn phòng đăng ký đất đai Ninh Thuận chi nhánh Ninh Hải.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho UBND và Chủ tịch UBND huyện Ninh Hải trình bày: nhất trí với bản trình bày ý kiến ngày 03-12-2020 của UBND huyện Ninh Hải. Trước đây UBND tỉnh xác lập hồ sơ thu hồi đất quy chủ cho hộ ông Phan N là do khi triển khai dự án người dân họ tự kê khai nên khi ra thông báo thu hồi đất mới có tên cho hộ ông Phan N, đây không phải là căn cứ để quy chủ và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trên thực tế thì thửa đất mà ông N yêu cầu cấp giấy chứng nhận là đất công do UBND xã quản lý nên không đủ điều kiện được cấp. Vì vậy, UBND huyện Ninh Hải đề nghị Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của ông N về việc buộc UBND huyện Ninh Hải xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông N.

*Tại bản án hành chính sơ thẩm số 15/2021/HCST ngày 29-9-2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận quyết định:*

Căn cứ vào:

Khoản 3, 4 điều 3; khoản 1 Điều 30; điều 32; điều 116; 130; khoản 1 điều 158; điều 168; điểm a khoản 2 điều 193; điều 204; điều 206; điều 211; điều 213; điều 358 Luật Tổ tụng Hành chính năm 2015;

Điều 100; điều 101; điều 105; điều 164 Luật đất đai năm 2013;

Điều 20; điều 21; điều 22; điều 60; điều 70 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ hướng dẫn một số điều của luật đất đai 2013;

Điểm đ điều 12, khoản 1 Điều 32 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án.

Tuyên xử:

1. Đình chỉ giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện của ông Phan N về việc: “Khiếu kiện hành vi hành chính không giải quyết khiếu nại” của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải.

Ông Phan N có quyền khởi kiện lại đối với yêu cầu đã rút theo quy định tại khoản 1 Điều 144 luật Tổ tụng Hành chính 2015.

2. Bác yêu cầu khởi kiện của ông Phan N về việc: “Khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” của Ủy ban nhân dân huyện Ninh Hải đối với diện tích 940 m<sup>2</sup> thửa số 400 tờ bản đồ 31, xã Nhơn Hải, huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận.

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

Ngày 13/10/2021, người khởi kiện là ông Phan N có đơn kháng cáo yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm hủy một phần bản án hành chính sơ thẩm.

*Tại phiên tòa phúc thẩm:*

Ông Hữu và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của những người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông N: ông N trước đây ủy quyền cho ông Hữu; ngày 25-8-2021, ông N chết nhưng gia đình ông N không cung cấp thông tin đó cho ông.

Ngày 09-7-2022, ông Phước là con trai ông N bị điện giật chết, với tư cách là người đại diện theo ủy quyền của ông N, tôi đề nghị HĐXX căn cứ khoản 3 điều 241 Luật tố tụng hành chính hủy án sơ thẩm.

Vị đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao đề nghị hủy bản án hành chính sơ thẩm số 15/2021/HC-ST ngày 29/9/2021 về việc “khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận.

Căn cứ vào các chứng cứ và tài liệu đã được thẩm tra tại phiên tòa. Căn cứ vào kết quả tranh luận tại phiên tòa trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện chứng cứ ý kiến của Viện kiểm sát, của người khởi kiện, người bị kiện.

### **NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN**

[1]. Về hình thức đơn kháng cáo của người khởi kiện trong hạn luật định nên chấp nhận xem xét giải quyết theo trình tự phúc thẩm.

Ngày 11/10/2021, người khởi kiện ông Phan N kháng cáo bản án sơ thẩm, yêu cầu sửa bản án số 15/2021/HC-ST ngày 29/9/2021 về việc khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận.

[2]. Tuy nhiên, căn cứ vào giấy trích lục khai tử ngày 30/8/2021 của Ủy ban nhân dân xã Nhơn Hải huyện Ninh Hải tỉnh Ninh Thuận thì ông Phan N đã chết vào lúc 10 giờ 30 phút ngày 25 tháng 8 năm 2021 nhưng cấp sơ thẩm không làm thủ tục đưa những người thừa kế quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông Phan N vào tham gia tố tụng là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Mặt khác, do ông Phan N đã chết nên giấy ủy quyền giữa ông Phan N với ông Lê Khắc H không

còn hiệu lực cho nên ông Hữu không tham gia tố tụng với tư cách là đại diện theo ủy quyền của ông Phan N được.

Từ những căn cứ trên, cấp phúc thẩm chấp nhận đề nghị của vị đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại thành phố Hồ Chí Minh hủy bản án sơ thẩm 15/2021/HC-ST ngày 29/9/2021 về việc khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận, lý do hủy: vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án.

Do kháng cáo được chấp nhận nên, ông Phan N không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

Vì các lẽ trên;

### **QUYẾT ĐỊNH**

Áp dụng khoản 3 Điều 241 của Luật tố tụng hành chính năm 2015;

Áp dụng Pháp lệnh án phí, lệ phí Tòa án;

Căn cứ nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc Hội quy định về việc thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án.

1. Hủy bản án hành chính sơ thẩm số 15/2021/HC-ST ngày 29/9/2021 về việc “khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận. Chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận giải quyết lại vụ án theo thủ tục chung.

2. Án phí hành chính phúc thẩm: ông Phan N không phải chịu.

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

#### **Nơi nhân:**

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND CC tại TP Hồ Chí Minh;
- Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận;
- VKSND tỉnh Ninh Thuận;
- Sở tư pháp tỉnh Ninh Thuận;
- Cục THADS tỉnh Ninh Thuận;
- Các đương sự (6);
- Lưu (VP 05, HS 01) (DTTP 20)

**TM. HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM  
THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**

**Phan Văn Yên**

