

**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: 462/2021/HC-PT  
Ngày: 09-12-2021  
V/v “Khiếu kiện 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:* Ông Phan Văn Y

*Các Thẩm phán:* Ông Phạm Trí T

Ông Nguyễn Văn M

**- Thư ký phiên tòa:** Bà Dương Thị Thu Ph - 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 Mậu H - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 09 tháng 12 năm 2021, 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: 497/2020/HCPT ngày 06 tháng 10 năm 2021 về việc “Khiếu kiện hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”.

Do có kháng cáo của UBND thành phố Phan Thiết đối với bản án hành chính sơ thẩm số 12/2020/HCST ngày 12 tháng 6 năm 2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số: 2761/2021/QĐPT ngày 19 tháng 11 năm 2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, giữa

**- Người khởi kiện: Ông Nguyễn Văn Tr**, sinh năm 1958 và **bà Võ Thị M**, sinh năm 1959

Địa chỉ: khu phố 3, phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận, (có mặt).

Đại diện theo ủy quyền: Ông Cao Văn H, sinh năm 1960, địa chỉ: Phòng 503, nhà C, khu chung cư Văn Thánh, phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận, (có mặt).

**- Người bị kiện: Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết.**

**Đại diện hợp pháp:** Ông Nguyễn Hồng Hải - Chủ tịch.

Đại diện theo ủy quyền: Ông Phan Đức T – Phó Chủ tịch (có mặt).

*Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị kiện:* Ông Võ Văn Phúc - Phó Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Phan Thiết, (có mặt).

*- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:*

**1/Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh Bình Thuận:**

*Đại diện theo ủy quyền :* Ông Phan Công Th - chức vụ: Phó Giám đốc (có mặt).

**2/ Ủy ban nhân dân phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết**

*Đại diện hợp pháp:* Ông **Phạm Phúc Th** -Chủ tịch.

*Đại diện theo ủy quyền:* Ông Võ Lê Ch - Công chức, (có mặt)

### **NỘI DUNG VỤ ÁN:**

*Theo đơn khởi kiện ngày 22/11/2018 và đơn thay đổi yêu cầu khởi kiện ngày 10/4/2019 cùng các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án, người khởi kiện, đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện trình bày:*

Tôi (M) nguyên là xã viên của HTX Phong Nấm. Do thấy hoàn cảnh khó khăn về nơi ở của gia đình tôi nên vào năm 1997 Ban chủ nhiệm HTX cho tôi thuê thửa đất số 121, tờ bản đồ số 26 có diện tích 332,2m<sup>2</sup> tọa lạc tại khu phố 3, phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận với mục đích để ở, nguồn gốc thửa đất là do xã viên đóng góp, thời gian thuê đất là 01 năm tính từ ngày 01/4/1997 đến ngày 01/4/1998. Tuy nhiên khi hết thời hạn thuê đất, Hợp tác xã nông nghiệp II Phong Nấm giải thể và Ban chủ nhiệm HTX đồng ý giao thửa đất cho gia đình tôi sử dụng để ở. Sau khi giao đất kể từ năm 1998 đến nay gia đình tôi trực tiếp đóng thuế sử dụng đất đầy đủ vào ngân sách nhà nước và cũng không bị xử phạt hành chính nay được UBND phường Phú Tài xác nhận thửa đất số 121 không ai tranh chấp phù hợp quy hoạch chi tiết đến năm 2020 thuộc khu đất ở kết hợp thương mại. Được thể hiện qua 02 báo cáo số 248/UBND-ĐD ngày 23/11/2016 và số 633/UBND-ĐD ngày 10/6/2018. Ngoài ra thời gian qua UBND thành phố Phan Thiết cũng bán đất nền liền ranh với thửa đất số 121 của gia đình tôi cho một hộ khác để xây dựng nhà ở.

Ngày 30/8/2018 chúng tôi gửi đơn yêu cầu Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai thành phố Phan Thiết thực hiện thủ tục và đề nghị cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tại văn bản số 1350/CNVPĐKĐDPT cho rằng gia đình tôi lấn, chiếm thửa đất số 121, tờ bản đồ số 26 có diện tích 332,2m<sup>2</sup> hiện nay không phù hợp với quy hoạch nên không đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận.

Từ những căn cứ trên, ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M yêu cầu Tòa án tuyên hủy văn bản số 1350/CNVPĐKĐDPT ngày 09/11/2018 của Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai thành phố Phan Thiết và tuyên bố hành vi hành

chính của Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết về việc không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho vợ chồng bà đối với diện tích 332,2m<sup>2</sup> là trái pháp luật; đồng thời buộc Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết thực hiện hành vi cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất trên cho vợ chồng bà.

***Theo các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án, người bị kiện, đại diện hợp pháp của người bị kiện trình bày:***

**Ý kiến của VPĐKĐĐ tỉnh Bình Thuận:**

Theo văn bản số 130/CNVPĐKĐĐPT ngày 15/01/2019 và văn bản số 180/VPĐKĐ ĐCG ngày 17/01/2019 có ý kiến như sau: Ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M đăng ký cấp giấy chứng nhận với thửa đất số 121, tờ bản đồ số 26 diện tích 332,2m<sup>2</sup> đất tọa lạc tại khu phố 3, phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết. Nguồn gốc sử dụng đất được xác định như sau: “1. Nội dung kê khai so với hiện trạng: Đất ở đô thị (nhà ở); 2. Nguồn gốc sử dụng đất đất xây dựng cơ bản (đất và kho chứa bãi nhiên liệu vật tư của HTX II Phong Nẫm quản lý, sử dụng). Năm 1997 HTX II làm hợp đồng cho bà Võ Thị M thuê sử dụng vào mục đích để làm nhà ở (hợp đồng có giá trị trong vòng 01 năm từ ngày 01/4/1997 đến hết ngày 1/4/1998). Hết thời hạn hợp đồng cho thuê, HTXII Phong Nẫm và UBND phường Phú Tài không ký Hợp đồng thuê mới. Bà M chiếm và tiếp tục sử dụng làm nhà ở từ năm 1998 đến thời hạn hiện nay. Thửa đất ông Nguyễn Văn Tr, bà Võ Thị M đăng ký cấp giấy đã có kết luận số 683/KL-TT ngày 31/12/2014 của Thanh Tra thành phố Phan Thiết. 3. Thời điểm sử dụng đất vào mục đích đăng ký : năm 1998; 4. Thời điểm tạo lập tài sản gắn liền với đất : năm 1998. 5. Tình trạng tranh chấp đất đai: hiện nay không... 6. Sự phù hợp với quy hoạch sử dụng đất: kế hoạch sử dụng đất của phường năm 2018; đường giao thông đất công trình công cộng quy hoạch chi tiết xây dựng đất ở kết hợp dịch vụ thương mại; Quy hoạch sử dụng đất năm 2020: đất văn hóa...”

Theo văn bản số 683/KL-TT ngày 31/12/2014 của Thanh tra thành phố Phan Thiết. tại văn bản nói trên có kết luận: trường hợp hộ bà Võ Thị M: Đoàn kiểm tra thực tế thửa đất 1304 tờ 2 diện tích 2.782m<sup>2</sup> thuộc đất XDCB đất trụ sở HTX thể hiện có hộ bà M đang ở, bà M trình bày ở từ năm 1997 khi về ở đây là kho chứa thuốc của HTX 2 chỉ có 04 vách, hộ bà đã sửa chữa lợp mái để ở và đến năm 2001 bà M coi nói mở rộng phần sau diện tích khoảng 60m<sup>2</sup>. Hàng năm bà có đóng thuế nhà đất. Đoàn thanh tra rà soát hồ sơ đăng ký cấp GCN thể hiện bà M có đơn đăng ký cấp mới.

Ngày 06/11/2018, Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố Phan Thiết có ý kiến như sau: *Đối với trường hợp của ông Nguyễn Văn Tr phường Phú Tài thửa đất lấn đất HTX hiện không phù hợp quy hoạch sử dụng đất đất văn hóa đề nghị căn cứ điều 22 Nghị định 43/NĐ-CP ngày 15/5/2014 để hoàn trả hồ sơ.* “

Đối với yêu cầu hủy Văn bản số 1350/CNVPĐKĐĐPT ngày 09/11/2018 của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai Phan Thiết căn cứ nội dung của bản

án quyết định của Tòa án Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh Bình Thuận chỉ đạo Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai Phan Thiết thực hiện theo bản án quyết định của Tòa án.

**UBND Thành phố trình bày:** Theo văn bản số 9847/UBND-TH ngày 31/12/2019 có ý kiến như sau: Ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M đăng ký cấp giấy chứng nhận với thửa đất số 121, tờ bản đồ số 26 diện tích 332,2m<sup>2</sup> đất tọa lạc tại khu phố 3, phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết là không có căn cứ bởi vì: Nguồn gốc sử dụng đất nằm trong diện tích đất 2.782m<sup>2</sup> thuộc đất do Hợp tác xã II Phong Nấm quản lý sử dụng ông Tr và bà M là người thuê đất của Hợp tác xã dùng để ở trong lúc chưa có nhà ở ổn định, hợp đồng thuê đất có giá trị trong vòng 01 năm từ ngày 01/4/1997 đến hết ngày 01/4/1998.

Về đối tượng bị khởi kiện: Ngày 30/8/2018 ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M làm hồ sơ đăng ký cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 332,2m<sup>2</sup> đất tọa lạc tại khu phố 3, phường Phú Tài, thành phố Phan Thiết. Hồ sơ được UBND phường Phú Tài xác nhận nguồn gốc đất xây dựng cơ bản (đất và kho bãi chứa nhiên liệu vật tư của HTX II Phong Nấm quản lý sử dụng). Năm 1997 HTX II làm hợp đồng cho bà M thuê sử dụng trong thời hạn 01 năm từ ngày 01/4/1997 đến hết ngày 01/4/1998. Thửa đất bà M đăng ký cấp Giấy chứng nhận đã có kết luận của Thanh tra thành phố Phan Thiết. Căn cứ kết quả xác nhận về nguồn gốc pháp lý đất đai của hộ ông Tr và bà M chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai Phan Thiết có văn bản số 1350/CNBVPĐKĐĐTPT ngày 09/11/2018 về việc thông báo kết quả thẩm tra hồ sơ hành chính của ông Nguyễn Văn Tr và hoàn trả hồ sơ do không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận.

Theo quy định tại Điều 70 Nghị định 43/2014 ngày 15/5/2014 của Chính phủ thì UBND phường Phú Tài có trách nhiệm kiểm tra xác nhận nguồn gốc pháp lý đất đai theo Điểm a khoản 2; Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai Phan Thiết kiểm tra hồ sơ đăng ký xác nhận đủ điều kiện hay không đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận theo điểm d khoản 3; Cơ quan Tài nguyên và Môi trường kiểm tra hồ sơ và trình UBND thành phố cấp Giấy chứng nhận theo Điểm a, khoản 4.

UBND thành phố Phan Thiết không phải là cơ quan xác nhận tính pháp lý đất đai cũng không phải hoàn trả hồ sơ do không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận. Trong trường hợp này, UBND thành phố Phan Thiết chưa làm ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi ích hợp pháp của ông Tr, bà M. Do đó, việc ông Tr, bà M khởi kiện UBND thành phố Phan Thiết là không đúng đối tượng khởi kiện.

***Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan Ủy ban nhân dân phường Phú Tài trình bày:***

Thông nhất với ý kiến trình bày của phía người bị kiện trong quá trình giải quyết vụ án cũng như tại phiên tòa sơ thẩm. Căn cứ khoản 3 Điều 19 Nghị định 43/2014/NĐ-CP thì trường hợp này không được cấp giấy chứng nhận do hộ ông Tr thuê lại đất của Hợp tác xã.

*Tại bản án hành chính sơ thẩm số 12/2020/HCST ngày 12-6-2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận quyết định:*

***Căn cứ vào:***

- Điều 30, Điều 32, Điều 157, Điểm c Khoản 2 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính;
- Khoản 7 Điều 22, Khoản 2 Điều 101 Luật đất đai năm 2013;
- Điều 36, Điều 70 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP;
- Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH 14 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.

1. Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M.

1.1 Tuyên bố hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết về việc không cấp cho ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với thửa đất có diện tích 332,2m<sup>2</sup>(đo đạc theo hiện trạng 367,4m<sup>2</sup>) là trái pháp luật;

1.2 Buộc Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận phải thực hiện nhiệm vụ công vụ theo quy định của pháp luật đất đai đối với yêu cầu xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Nguyễn Văn Tr và bà Võ Thị M. tọa lạc khu phố 3, phường Phú Tài thành phố Phan Thiết, Bình Thuận.

- Hủy văn bản số 1350/CNVPĐKĐĐPT ngày 09/11/2018 của Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh Bình Thuận.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo của các đương sự.

Ngày 24-6-2020, người bị kiện là UBND thành phố Phan Thiết có đơn kháng cáo với nội dung yêu cầu hủy toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm, người kháng cáo vẫn giữ nguyên nội dung đơn kháng cáo.

Vị đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao đề nghị hủy án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án về việc khiếu kiện hành vi hành chính trong quản lý đất đai của Tòa án nhân dân tỉnh Bình 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**

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

Ngày 23/6/2020 đại diện theo ủy quyền của người bị kiện Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết kháng cáo bản án sơ thẩm.

Đối chiếu với bản án sơ thẩm đã xét xử thì thấy:

[1] Về đối tượng khởi kiện: cấp sơ thẩm xác định sai đối tượng khởi kiện là công văn số 1350/CNVPĐKĐĐPT ngày 09/11/2018 của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai và sai tư cách người tham gia tố tụng.

[2] Về nội dung: Theo hồ sơ gia đình ông Tr trình bày thì nguồn gốc diện tích đất vào năm 1997 vì bà M vợ ông Tr là xã viên Hợp tác xã nông nghiệp Phú Nẫm II không có nhà ở nên Ban chủ nhiệm HTX cho thuê nhà kho chứa thuốc bảo vệ thực vật xây dựng trên diện tích 332,2m<sup>2</sup> tại thôn Đại Tài xã Phong Nẫm nay thuộc khu phố 3, phường Phú Tài thành phố Phan Thiết, thời gian thuê đất 01 năm (kể từ ngày 01/4/1997 đến ngày 01/4/1998). Tuy nhiên, khi hết hạn thuê đất cũng là lúc HTX giải thể nhưng Ban chủ nhiệm HTX cũng không có ý kiến gì về việc thanh lý hợp đồng xử lý tài sản cho thuê. Thực tế gia đình tôi vẫn sử dụng và đóng thuế sử dụng đất hàng năm cho chính quyền địa phương và đất này là do xã viên của HTX đóng góp và giao cho ông sử dụng.

[3] Xét tính hợp pháp nội dung Công văn số 1350/CNVPĐKĐĐPT ngày 09/11/2018 của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai mà cấp sơ thẩm cho rằng đây là đối tượng khởi vụ án hành chính.

Về hình thức: Cơ quan ban hành văn bản là Văn phòng đăng ký đất đai Phan Thiết, cơ quan nhận văn bản là Ủy ban nhân dân phường Phú Tài.

Về nội dung: Đây là văn bản nội bộ về việc thông báo kết quả thẩm tra hồ sơ hành chính của ông Nguyễn Văn Tr. Đây không phải là văn bản gửi cho cá nhân ông Nguyễn Văn Tr trả lời về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng nên không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính theo Điều 3 Luật Tố tụng hành chính. Do đó, cấp sơ thẩm xác định công văn số 1350 ngày 09/11/2018 là đối tượng khởi kiện là hoàn toàn sai.

Ngoài ra cấp sơ thẩm còn xác định Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết là người bị kiện trong khi Ủy ban nhân dân thành phố chưa ban hành văn bản liên quan đến việc yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với hộ ông Tr. Không chỉ xác định sai tư cách người tham gia tố tụng mà còn vượt quá thẩm quyền.

Tóm lại: công văn 1350/CNVPĐKĐĐPT ngày 09/11/2018 của Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai Phan Thiết là văn bản nội bộ, không phải là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính nhưng cấp sơ thẩm xác định là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính đã tuyên hủy là không đúng, có sai sót nghiêm trọng nên

Hội đồng xét xử phúc thẩm tuyên hủy toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án.

[5] Nhận định của Tòa án: xét thấy, cấp sơ thẩm xét xử chưa phù hợp theo quy định nên cấp phúc thẩm hủy đình chỉ vụ án.

Tại phiên tòa ngày hôm nay vị đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao đề nghị hủy toàn bộ bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án là phù hợp với nhận định trên của Hội đồng xét xử nên được chấp nhận.

Vì các lẽ trên;

### **QUYẾT ĐỊNH**

Áp dụng khoản 4 Điều 241 của Luật tổ 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 toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm số 12/2020/HC-ST ngày 12/6/2020 về việc “khiếu kiện hành vi hành chính trong quản lý đất đai” của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận và đình chỉ giải quyết vụ án.

2. Về án phí:

- Án phí phúc thẩm: hoàn trả lại 300.000 đồng án phí phúc thẩm theo biên lai thu số AA/2013/0005072 ngày 21 tháng 7 năm 2020 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Bình Thuận cho UBND thành phố Phan Thiết.

- Án phí sơ thẩm: hoàn trả lại 300.000 đồng án phí phúc thẩm theo biên lai thu số AA/2013/0025732 ngày 11 tháng 12 năm 2018 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Bình Thuận cho ông Nguyễn Văn Tr, bà Võ Thị M.

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

**Các thẩm phán**

**Thẩm phán- Chủ tọa phiên tòa**

**Phạm Trí T**

**Nguyễn Văn M**

**Phan Văn Y**

**Nơi nhận:**

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND CC tại TP Hồ Chí Minh;
- Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận;
- VKSND tỉnh Bình Thuận;
- Sở tư pháp tỉnh Bình Thuận;
- Cục THADS tỉnh Bình Thuận;
- Các đương sự (4);
- HCTP, Lưu (DTTP 16)

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

**Phan Văn Y**