

Bản án số: 525/2019/HC-PT

Ngày 09 tháng 8 năm 2019

“Khiếu kiện hành vi hành chính”

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 Phạm Văn Công

Các thẩm phán: Ông Đỗ Đình Thanh

Bà Đinh Ngọc Thu Hương

- Thư ký phiên tòa: Bà Nguyễn Thị Thúy - 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 Hà Văn Hùng - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 09 tháng 8 năm 2019 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 100/2019/TLPT-HC ngày 16 tháng 01 năm 2019 về “*Khiếu kiện hành vi hành chính*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 73/2018/HC-ST ngày 15/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh B bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 1511/2019/QĐPT - HC ngày 18 tháng 7 năm 2018 giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện:

1.1. Ông Trần Văn B, sinh năm 1959 – Có mặt.

1.2. Bà Lê Thị B1, sinh năm 1958 – Vắng mặt.

Cùng địa chỉ: Tổ 47, Thôn Xuân Hòa, xã S, huyện C, tỉnh B.

Người đại diện hợp pháp của bà Lê Thị B1: Ông Trần Văn B (người khởi kiện) (Văn bản ủy quyền ngày 06/7/2018).

2. Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C, tỉnh B – Có đơn xin vắng.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Chủ tịch UBND huyện C: Ông Ngô Văn L, Trưởng Phòng Kinh tế và hạ tầng huyện C – Có mặt.

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

3.1. Ủy ban nhân dân huyện C – Có đơn xin vắng mặt.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Ủy ban nhân dân huyện C: Ông Ngô Văn L, Trưởng Phòng Kinh tế và hạ tầng huyện C – Có mặt.

3.2. Ủy ban nhân xã S, huyện C – Có đơn xin vắng mặt.

4. *Người kháng cáo:* Người khởi kiện ông Trần Văn B.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Từ năm 1997 đến năm 2002, Công ty Xây dựng Tỉnh Hoa thuộc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Thành phố Hồ Chí Minh làm chủ đầu tư Dự án “Công trình chợ và phố Chợ xã X” theo Quyết định số 265/QĐ-UBT ngày 28/01/1997 của Ủy ban nhân dân tỉnh B. Ngày 24/10/2002, Ủy ban nhân dân tỉnh B có văn bản số 4212/UB.VP đồng ý giao cho Công ty Cổ phần Xây dựng Kinh doanh nhà Đông Á làm chủ đầu tư Dự án trên cơ sở kế thừa toàn bộ công việc của chủ đầu tư trước đây. Ngày 06/10/2011, Ủy ban nhân dân tỉnh B có văn bản số 5670/UBND-VP thu hồi chủ trương đầu tư Dự án và giao cho Ủy ban nhân dân huyện C đầu tư, cải tạo nâng cấp Chợ X.

Ủy ban nhân dân huyện C có Quyết định số 2681/QĐ-UBND ngày 09/7/2013 phê duyệt Báo cáo kinh tế kỹ thuật công trình cải tạo, nâng cấp Chợ S. Theo đó, nguồn vốn đầu tư gồm Ngân sách huyện và các hộ tiểu thương đóng góp.

Quá trình sắp xếp để nâng cấp, cải tạo có nhiều vướng mắc. Ngày 12/7/2016, Ban Tiếp dân huyện C lập Văn bản số 21/BBTD về nội dung làm việc với ông Trần Văn B.

Ngày 13/01/2017, Ủy ban nhân dân huyện C có Văn bản số 133/UBND-TC về “Phương án và giá trị thu tiền đóng góp xây dựng quầy sạp nhà lồng chính tại Chợ S”.

Ngày 16/01/2018, Ủy ban nhân dân xã S có Thông báo số 07/TB-UBND về việc “ký hợp đồng thuê ô sạp tại Chợ S (lần 2)” đối với 07 tiểu thương, trong đó có ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1.

Trong đơn khởi kiện ngày 08/5/2018 cùng các lời khai tiếp theo của người khởi kiện trình bày:

Năm 2007, ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1 nhận chuyển nhượng của Công ty Xây dựng Tỉnh Hoa 04 ô sạp (số 05, 06, 33 và 35) có chứng thực của chính quyền địa phương. Sau khi nhận ô sạp, ông B, bà B1 đầu tư lắp ghép và đưa vào sử dụng 04 ô sạp trên.

Năm 2015, Ủy ban nhân dân huyện C thu hồi 04 ô sạp nhưng không bồi thường nên ông B, bà B1 khiếu nại.

Tại Biên bản Tiếp dân số 21/BBTD ngày 12/7/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C đã kết luận: Ông B chỉ phải đóng thêm diện tích ô sạp dôi ra và tự lắp ghép ô sạp theo tiết kế (14 hộ). Như vậy, ô sạp là tài sản của tiểu thương nên không phải ký

hợp đồng thuê ô sạp. Do đó Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 yêu cầu các tiểu thương phải ký hợp đồng thuê ô sạp là không đúng.

Ngày 06/3/2018 ông B đã có đơn khiếu nại đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C nhưng không được giải quyết.

Ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1 khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết:

1. Tuyên hành vi của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C không thụ lý đơn khiếu nại đề ngày 06/3/2018 của ông B, bà B1 đối với Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 là trái pháp luật.

2. Buộc Ủy ban nhân dân huyện C phải thực hiện theo kết luận tại Biên bản tiếp dân số 21/BBTD ngày 12/7/2016. Sau khi đóng tiền chênh lệch diện tích ô sạp thì ô sạp sẽ thuộc quyền sở hữu của tiểu thương nên không phải đóng tiền thuê ô sạp nữa.

3. Buộc Ủy ban nhân dân huyện C cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng, quyền sở hữu đối với ô sạp số 05, 06 cho bà B1 và số 33, 35 cho ông B.

4. Tuyên hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân xã S về việc ra Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 là trái pháp luật và hủy Thông báo này.

Tại Văn bản số 2423/UBND-VP ngày 13/8/2018 của Ủy ban nhân dân huyện C và lời khai của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện trình bày:

Ủy ban nhân dân huyện C có Thông báo về việc yêu cầu các hộ thuê ô sạp phải ký hợp đồng thuê ô sạp. Đối với các hộ trước đây đã ký hợp đồng với công ty Tỉnh Hoa thì các hộ được tự xây dựng theo thiết kế của Nhà nước và được trừ lại phần chênh lệch đã xây dựng, thể hiện bằng Văn bản số 133/UBND-TC ngày 13/01/2017 của Ủy ban nhân dân huyện C kèm danh sách 20 hộ (giai đoạn 2). Theo danh sách này thì ông B đứng tên ô 33, 35 còn bà B1 đứng tên ô 5, 6. Ông B, bà B1 được giảm trừ tiền chênh lệch 02 ô sạp.

Ông B, bà B1 có đơn khiếu nại đề ngày 06/3/2018 thì Ban Tiếp công dân của Ủy ban nhân dân huyện C đã tiến hành làm việc với ông B, bà B1 vào ngày 03/4/2018. Qua làm việc và ông B có kiến nghị nên Ủy ban nhân dân huyện C ban hành văn bản số 2245/UBND-VP ngày 30/7/2018 trả lời kiến nghị của ông B, bà B1.

Việc ông B, bà B1 yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện C thực hiện theo Biên bản số 21/BBTD ngày 12/7/2016 của Ban tiếp công dân là không có cơ sở vì biên bản này chỉ là biên bản làm việc, không phải là quyết định hành chính buộc phải thực hiện. Sau buổi làm việc này thì Ủy ban nhân dân huyện C đã có Văn bản chính thức số 133/UBND-TC ngày 13/01/2017 để thực hiện.

Đối với các ô sạp do tiểu thương tự bỏ tiền ra xây dựng và các ô sạp do Ủy ban nhân dân xây dựng thì sau khi xây dựng xong, Ủy ban nhân dân huyện C và Ủy ban nhân dân xã S tiến hành nghiệm thu. Sau khi nghiệm thu thì các tiểu thương được nhận lại mặt bằng với vị trí tương ứng. Ủy ban nhân dân huyện giao cho Ủy ban nhân dân xã S ký hợp đồng thuê ô sạp với các tiểu thương. Đối với các tiểu thương trước

đây có ký hợp đồng với công ty Tinh Hoa thì Ủy ban nhân dân huyện không lắp đặt khung sắt và cửa nhôm cuốn, mà ô sạp do các tiểu thương tự xây dựng theo thiết kế của Ủy ban nhân dân huyện nên giá thuê ô sạp là 4.377.000 đồng/m²; còn các tiểu thương đăng ký mới thì giá thuê ô sạp là 6.216.000 đồng/m².

Như vậy, tất cả các tiểu thương đều phải ký hợp đồng thuê ô sạp để Nhà nước thực hiện việc quản lý theo phương án và dự án đầu tư cải tạo nâng cấp Chợ S đã được phê duyệt.

Đối với ý kiến của ông B về việc các hộ tiểu thương không phải ký hợp đồng thuê ô sạp là không có cơ sở vì theo quy định tại các văn bản số 133/UBND-TC ngày 13/01/2017; số 307/UBND-VP ngày 07/02/2017 và số 2771/UBND-VP ngày 28/9/2017 của Ủy ban nhân dân huyện C thì các hộ tiểu thương đều phải ký hợp đồng thuê ô sạp theo quy định.

Đến nay hầu hết các hộ tiểu thương đã ký hợp đồng thuê ô sạp, chỉ còn hộ ông B và hộ bà Nguyễn Thị Minh A chưa chấp hành.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 73/2018/HC-ST ngày 15/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh B đã quyết định:

Áp dụng điểm b khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính; khoản 2 Điều 32 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về án phí, lệ phí Tòa án.

Tuyên xử:

1. Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn B, bà Lê Thị B1. Tuyên xử “Hành vi của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C về việc không thụ lý đơn khiếu nại đề ngày 06/3/2018 của ông B, bà B1 đối với Thông báo số 07 về việc phải ký hợp đồng thuê ô sạp nhà lồng chính chợ S” là trái pháp luật.

2. Bác các yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn B, bà Lê Thị B1 về việc “Buộc Ủy ban nhân dân huyện C phải thực hiện theo kết luận tại Biên bản làm việc số 21/BBTD ngày 12/7/2016 của Ban tiếp công dân Ủy ban nhân dân huyện C; tuyên hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân xã S về việc ra Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 yêu cầu các tiểu thương phải ký hợp đồng thuê ô sạp tại chợ S là trái pháp luật; Buộc Ủy ban nhân dân huyện C cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng, quyền sở hữu đối với ô sạp số 05, 06 khu nhà lồng chính cho bà B1 và số 33, 35 cho ông B”.

Ngoài ra bản án sơ thẩm còn quyết định về án phí hành chính sơ thẩm và quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

Ngày 18/11/2018, người khởi kiện ông Trần Văn B có đơn kháng cáo đề nghị hủy Bản án sơ thẩm, trừ phần đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông.

Tại phiên tòa phúc thẩm hôm nay:

Ông Trần Văn B giữ nguyên kháng cáo yêu cầu hủy Bản án sơ thẩm, chấp nhận các yêu cầu khởi kiện của ông: Buộc Ủy ban nhân dân huyện C phải thực hiện theo kết luận tại Biên bản làm việc số 21/BBTD ngày 12/7/2016 của Ban tiếp công dân Ủy ban nhân dân huyện C và phải cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng, quyền sở hữu đối với ô sạp số 05, 06 khu nhà lồng chính cho bà B1 và số 33, 35 cho ông B; Tuyên hành vi Ủy ban nhân dân xã S về việc ra Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 là trái pháp luật và hủy Thông báo này.

Ông Ngô Văn L đề nghị xem xét tại văn bản số 133/UBND-TC ngày 13/01/2017 của Ủy ban nhân dân huyện C đã nêu rõ mức giảm trừ cụ thể cho các hộ đã ký hợp đồng với Công ty Tinh Hoa; Ủy ban nhân dân tỉnh B giao đất cho Ủy ban nhân dân huyện C xây dựng chợ, đất này là của Nhà nước phục vụ cho lợi ích công cộng nên không có căn cứ để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng, quyền sở hữu ô sạp cho các tiểu thương.

Đại diện Viện kiểm sát có ý kiến Hội đồng xét xử và người tham gia tố tụng đã thực hiện đúng quy định pháp luật tố tụng hành chính. Về nội dung đề nghị xem xét theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 132 Luật đất đai năm 2013 thì đất xây dựng chợ là đất phục vụ vào mục đích công cộng, là đất của Nhà nước nên không thể cấp quyền sử dụng cho ông B, bà B1. Các nội dung kháng cáo khác của ông B không có cơ sở chấp nhận. Đề nghị bác kháng cáo của ông B, giữ nguyên Bản án sơ thẩm.

HỘI ĐỒNG XÉT XỬ NHẬN ĐỊNH:

Căn cứ vào các tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa, kết quả tranh tụng tại phiên tòa; Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Đơn kháng cáo của ông Trần Văn B đảm bảo hình thức, trong thời hạn luật định, đủ điều kiện giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

[2] Tại các khoản 1, 2, 3, 4 Điều 3 Luật tố tụng hành chính năm 2015 quy định:

“1. Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước ban hành hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể.

2. Quyết định hành chính bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

3. Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc cơ quan, tổ chức được

giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

4. Hành vi hành chính bị kiện là hành vi quy định tại khoản 3 Điều này mà hành vi đó làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

[3] Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 của Ủy ban nhân dân xã S chưa làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của những người được thông báo hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của những người được thông báo. Do đó theo quy định nêu trên thì Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 của Ủy ban nhân dân xã S không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính và do đó việc khởi kiện đối với hành vi ra Thông báo 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 của Ủy ban nhân dân xã S cũng không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Biên bản tiếp dân số 21/BBTD ngày 12/7/2016 ghi nhận ý kiến giữa Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C với ông Trần Văn B, không phải là văn bản quy phạm pháp luật, cũng không có nội dung “*ô sạp là tài sản của tiểu thương nên không phải ký hợp đồng thuê ô sạp*” như ông B trình bày. Do đó, cũng theo quy định trên việc khởi kiện của ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1 yêu cầu Tòa án buộc Ủy ban nhân dân huyện C phải thực hiện theo kết luận tại Biên bản tiếp dân số 21/BBTD ngày 12/7/2016 cũng không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

Do đó, kháng cáo của ông Trần Văn B yêu cầu hủy Bản án sơ thẩm là có căn cứ một phần nên chấp nhận hủy một phần Bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án đối với các nội dung khởi kiện không thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

[4] Khoản 1 Điều 12 Nghị định số 02/2003/NĐ-CP ngày 14/01/2003 của Chính phủ về phát triển và quản lý chợ quy định: “*Thương nhân có đăng ký kinh doanh ngành nghề phù hợp với phạm vi ngành nghề của từng loại chợ đều được quyền vào chợ kinh doanh sau khi có hợp đồng sử dụng điểm kinh doanh hoặc hợp đồng thuê điểm kinh doanh tại chợ với Ban quản lý chợ hoặc với doanh nghiệp kinh doanh khai thác và quản lý chợ*”.

Ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1 chưa có hợp đồng thuê ô sạp với Ủy ban nhân dân xã S nên không có căn cứ để chấp nhận kháng cáo của ông Trần Văn B yêu cầu Tòa án buộc Ủy ban nhân dân huyện C cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng, quyền sở hữu đối với ô sạp số 05, 06 cho bà Lê Thị B1 và số 33, 35 cho ông Trần Văn B.

[5] Ông Trần Văn B không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

[6] Các quyết định khác của Bản án sơ thẩm về việc chấp nhận khởi kiện của ông Trần Văn B, bà Lê Thị B1 yêu cầu Tòa án tuyên hành vi của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C về việc không thụ lý đơn khiếu nại đề ngày 06/3/2018 của ông B, bà B1 đối với Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 của Ủy ban nhân dân xã S về việc phải ký hợp đồng thuê ô sạp nhà lồng chính Chợ S là trái pháp luật; về án phí hành chính sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

1. Căn cứ khoản 1 khoản 4 Điều 241; điểm đ khoản 1 Điều 123; điểm h khoản 1 Điều 143 của Luật Tổ tụng Hành chính; Điều 34 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;

2. Chấp nhận một phần kháng cáo của ông Trần Văn B; Hủy một phần Bản án hành chính sơ thẩm số 73/2018/HC-ST ngày 15/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh B và đình chỉ giải quyết vụ án đối với khởi kiện của ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1 yêu cầu Tòa án buộc Ủy ban nhân dân huyện C phải thực hiện theo kết luận tại Biên bản làm việc số 21/BBTD ngày 12/7/2016 của Ban tiếp công dân Ủy ban nhân dân huyện C; Hủy Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 của Ủy ban nhân dân xã S và tuyên hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân xã S ra Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 yêu cầu các tiểu thương phải ký hợp đồng thuê ô sạp tại Chợ S là trái pháp luật.

3. Không chấp nhận một phần kháng cáo của ông Trần Văn B; Giữ nguyên một phần Bản án hành chính sơ thẩm số 73/2018/HC-ST ngày 15/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh B.

Bác đơn khởi kiện của ông Trần Văn B và bà Lê Thị B1 yêu cầu Tòa án buộc Ủy ban nhân dân huyện C cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng, quyền sở hữu đối với ô sạp số 05, 06 cho bà Lê Thị B1 và số 33, 35 Chợ S cho ông Trần Văn B.

4. Ông Trần Văn B không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm. Hoàn trả cho ông Trần Văn B tiền tạm ứng án phí phúc thẩm 300.000 đồng (*Ba trăm ngàn đồng*) theo Biên lai thu số 0005977 ngày 26/11/2018 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh B.

5. Các quyết định khác của Bản án sơ thẩm về việc chấp nhận khởi kiện của ông Trần Văn B, bà Lê Thị B1 yêu cầu Tòa án tuyên hành vi của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C về việc không thụ lý đơn khiếu nại đề ngày 06/3/2018 của ông B, bà B1 đối với Thông báo số 07/TB-UBND ngày 16/01/2018 của Ủy ban nhân dân xã S về việc phải ký hợp đồng thuê ô sạp nhà lồng chính Chợ Sơn Bình là trái pháp luật; về án phí hành chính sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

6. Bản án này có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án.

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND cấp cao tại TP.HCM;
- Tòa án nhân dân tỉnh B;
- VKSND tỉnh B;

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

- Cục THADS tỉnh B;
- Các đương sự;
- Lưu.

Phạm Văn Công

