

Bản án số: 18/2020/HC-PT

Ngày: 17 - 2 - 2020

V/v Khiếu kiện Quyết định 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 Thu Thủy;

Các Thẩm phán: Ông Lê Thành Văn;

Ông Hoàng Minh Thịnh.

- Thư ký phiên tòa: Bà Hồ Diệu 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 Phạm Công Minh - Kiểm sát viên.

Ngày 17 tháng 2 năm 2020, 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:
451/2019/TLPT-HC ngày 01 tháng 8 năm 2019 về việc “Khiếu kiện Quyết định
hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 508/2019/HCST ngày 22 tháng 5 năm
2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh bị kháng cáo, kháng nghị.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 04/2020/QĐXX-PT
ngày 17 tháng 01 năm 2020, giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: Bà Phạm Thị Đ

Địa chỉ: đường số 68, khu phố 2, phường H, Quận 9, Thành phố Hồ Chí
Minh. (có mặt)

Người đại diện theo ủy quyền: Bà Hà Thị Th

Địa chỉ: đường Q, phường H, Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh. (có mặt)

- Người bị kiện:

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh

Địa chỉ: đường L, phường B, Quận 1, Thành phố Hồ Chí Minh. (có đơn
xin xét xử vắng mặt)

2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh

3. Ủy ban nhân dân Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh

Cùng địa chỉ: đường T, khu phố 3, phường H, Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Văn Th - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 9. (có đơn xin xét xử vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Chủ tịch UBND Quận 9 và UBND Quận 9: Bà Trần Thị Thu H - Phó Trưởng phòng Tài nguyên Môi trường Quận 9. (có mặt)

- *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Ủy ban nhân dân phường H, Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh.

Địa chỉ: đường Trương Văn Th, khu phố 4, phường H, Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Phạm Tấn Đ - Cán bộ địa chính xây dựng - đô thị môi trường. (có mặt)

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

- *Người kháng cáo:* Ủy ban nhân dân Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện nộp ngày 23/01/2017, đơn khởi kiện bổ sung và lời khai trong quá trình giải quyết vụ án, người khởi kiện - bà Phạm Thị Đ, có bà Hà Thị Th làm đại diện trình bày:

Ngày 10/12/2007, bà Phạm Thị Đ nộp đơn xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (viết tắt là GCN) đối với thửa 147, tờ bản đồ số 03, tài liệu 299 nay là thửa 01, tờ số 39, bản đồ 2003 thuộc phường H, Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh với diện tích 800,3m².

Ngày 20/12/2007, Ủy ban nhân dân (UBND) phường H đã xác nhận: “*Đất do ông Đặng Văn Th đứng đăng bộ, cạnh bãi ăng ten của đài phát tín thuộc Tổng cục cảnh sát chế độ cũ. Sau năm 1975 bỏ hoang, ông Nguyễn Văn X khai phá trồng hoa màu đến năm 1996 bán lại cho bà Bùi Thị D sử dụng đến tháng 3/2004 bà D bán cho bà Đ sử dụng đến nay trực tiếp canh tác đất vườn*”. Ngày 12/3/2008, UBND phường H đã thu thuế nhà đất của bà đến năm 2008 theo Biên lai thu thuế nhà đất số 00182531.

Ngày 15/4/2010, bà nhận được Công văn số 283/TNMT của Phòng Tài nguyên và Môi trường Quận 9 với nội dung không có cơ sở xem xét đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của bà. Ngày 28/4/2010, bà nhận được Công văn số 135/UBND của UBND phường H, Quận 9 có nội dung không đề xuất cấp phần đất 800,3m² cho bà Đ, nguyên nhân do bà Đ không cung cấp được giấy tờ chứng minh nguồn gốc và quá trình sử dụng đất.

Ngày 16/9/2010, bà tiếp tục làm đơn gửi UBND Quận 9 đề nghị xem xét

giải quyết cấp GCN. Ngày 25/10/2010, bà nhận được Công văn số 1430/UBND-TNMT của Phòng Tài nguyên và Môi trường Quận 9 với kết luận đơn của bà không có cơ sở xem xét. Ngày 22/02/2011, bà tiếp tục có đơn khiếu nại, cán bộ Phòng Tài nguyên và môi trường mời bà lên làm việc và yêu cầu cung cấp hồ sơ, bà đã tiến hành cung cấp đủ hồ sơ (có Bảng kê chi tiết). Đồng thời Phòng Tài nguyên và Môi trường Quận 9 đã yêu cầu UBND phường H báo cáo, cung cấp tài liệu liên quan, theo đó Bản vẽ phân lô, danh sách đất công do Nhà nước quản lý không có phần đất của bà (từ trước 1996 và tính đến thời điểm kiểm tra là tháng 02/2011). Tuy nhiên, đến ngày 09/3/2011, bà nhận được Công văn số 324/UBND-TNMT của Phòng Tài nguyên và môi trường Quận 9 vẫn tiếp tục trả lời: “Đất này do UBND phường H đăng ký và trực tiếp quản lý”.

Bà Đ tiếp tục có nhiều đơn khiếu nại. Tại Kết luận số 226/KLTT-TT ngày 19/7/2011 của Thanh tra Quận 9 xác định: “Theo Tài liệu 299/TTg, phần đất nêu trên thuộc một phần thửa 147, tờ bản đồ số 03 do UBND xã T đăng ký (tại vị trí đất này không có Tài liệu 02/CT-UB). Theo tài liệu 2003, phần đất này tương ứng với thửa 01, tờ bản đồ số 39 không có tên chủ sử dụng trên sổ đã ngoại năm 2003 và phần đất này không có trong danh sách đất công ích do UBND phường H quản lý. Thực tế phần đất thuộc thửa 01, tờ số 39 bản đồ 2003 do người dân trực tiếp canh tác và sử dụng liên tục đến thời điểm hiện tại”.

Sau khi có Kết luận của Thanh tra Quận 9, ngày 22/8/2011, Chủ tịch UBND Quận 9 đã ra Văn bản số 1202/UBND-TT chỉ đạo các đơn vị có liên quan và phường H xác định, giải quyết phần đất nêu trên.

Ngày 05/3/2012, bà tiếp tục nhận được Văn bản số 300/UBND-TNMT của UBND Quận 9 trả lời với nội dung trái với Kết luận của Thanh tra như sau: Xác định phần đất này hiện nằm dưới đường điện cao thế 220kV do UBND phường H đăng ký và đang quản lý. Đồng thời bà được biết Báo cáo số 225/UBND của UBND phường H ngày 20/12/2011 nêu rõ lý do từ chối cấp GCN là vì hiện trạng phần đất này nằm dưới đường điện cao thế 220kV.

Nội dung các văn bản này là không chính xác, không khớp với nguồn gốc tạo lập, quá trình quản lý, sử dụng đất, Bản vẽ phân lô, danh sách đất công cũng như kết luận Thanh tra Quận. Phần đường điện đã được xóa bỏ từ năm 2007.

Từ đó, bà Đ đã làm đơn khiếu nại, kết quả giải quyết như sau:

Ngày 03/5/2012, UBND Quận 9 ban hành Quyết định số 115/QĐ-UBND kết luận giữ nguyên văn bản số 300/UB-TNMT.

Ngày 09/11/2012, Sở Tài nguyên và môi trường Thành phố Hồ Chí Minh có Văn bản số 6734/TNMT-TTS về việc giải quyết đơn của bà Phạm Thị Đ.

Ngày 08/12/2016, UBND Thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 6406/QĐ-UBND về giải quyết đơn khiếu nại của bà Phạm Thị Đ (Lần 2) với nội dung kết luận công nhận Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 03/5/2012 của Chủ tịch UBND Quận 9.

Bà Đ khởi kiện đề nghị Tòa án hủy Quyết định số 6406/QĐ-UBND ngày

08/12/2016 của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh và Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 03/5/2012 của Chủ tịch UBND Quận 9 và Văn bản số 300/UBND-TNMT của UBND Quận 9.

Người bị kiện Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh trình bày:

Phần đất bà Đ khiếu nại có diện tích khoảng 800m² có nguồn gốc thuộc một phần lô đất số 232 (một phần lô 28a cũ) tờ số 5, xã T do ông Đặng Văn Th đứng bộ với tổng diện tích 11.050m² (theo tài liệu trước năm 1975). Theo tài liệu 299/TTg thuộc một phần thửa 147 tờ bản đồ số 03, xã T, huyện Th, do UBND xã T đăng ký với diện tích khoảng 10.930m². Theo tài liệu 2003, thuộc thửa đất số 01, tờ bản đồ số 39, phường H, Quận 9, loại đất thổ vườn, không ghi tên chủ sử dụng, địa chỉ: Khu phố 4. Không có tài liệu 02/CT-UB. Hiện trạng trên đất có hơn 20 cây sơ ri (do ông X trồng), mặt tiếp giáp với đường hẻm nhựa, cút có các trụ gạch và xi măng làm mốc, có hàng rào đứt đoạn bằng dây kẽm gai (do bà Đ xây dựng).

Từ năm 1975 đến nay, phần đất có thời gian bỏ hoang không có người sử dụng do nằm hoàn toàn dưới hành lang đường điện cao thế, khoảng thời gian từ năm 1990 có một số hộ dân sử dụng để trồng hoa màu, sau đó bỏ hoang.

Năm 1998, ông Nguyễn Văn C (nguyên phó Chủ tịch UBND phường H) xây dựng tường rào lấn chiếm khu đất và bị Đảng ủy phường kiểm điểm vì lấn đất công và khôi phục lại hiện trạng. Năm 2004, ông X đến trồng cây sơ ri, bị UBND phường H lập biên bản ngày 19/11/2004 về việc trồng cây sơ ri trên đất công và giữ nguyên hiện trạng. Năm 2007, bà Đ xây dựng tường rào trên khu đất và bị UBND phường H lập biên bản vì xây dựng trái phép. Ngày 03/12/2009, UBND Quận 9 có văn bản số 1799/UBND-TNMT giao cho UBND phường H quản lý phần đất nêu trên và chỉ đạo lập kế hoạch sử dụng đất cụ thể báo cáo UBND Quận 9 quyết định. Ngày 13/8/2010, UBND phường H có văn bản số 94/UBND kiến nghị UBND Quận 9 sử dụng khu đất để xây dựng trụ sở Ban điều hành khu phố 4 - Câu lạc bộ Ông bà cháu.

Kết quả xác minh cho thấy ông X, bà D, bà Đ không có quá trình sử dụng khu đất ổn định, cụ thể:

Không có thông tin việc kê khai, đăng ký, tài liệu quản lý qua các thời kỳ từ các cơ quan quản lý nhà nước là Văn phòng Đăng ký đất đai Thành phố, UBND Quận 9, UBND phường H về quá trình sử dụng đất của ông X, bà D, bà Đ. Đến nay, UBND phường H có ý kiến không xác nhận về quá trình sử dụng đất của bà Đ.

Không có hồ sơ, tài liệu thể hiện có việc tranh chấp và giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng khu đất trong khoảng thời gian ông Nguyễn Văn C, bà Trịnh Thị H, ông Nguyễn Văn X và một số người dân khác sử dụng (trước năm 2007).

Ông X, bà D, bà Đ không cung cấp tài liệu, chứng cứ chứng minh được quá trình sử dụng ổn định. Xác minh cư dân cũng không có ý kiến của người dân về quá trình sử dụng đất ổn định của ông X, bà D, bà Đ.

Việc ông X có trồng cây sơ ri trong năm 2004 và việc bà Đ xây dựng hàng rào bao xung quanh khu đất năm 2007 đều bị lập biên bản nên không được công nhận có quá trình sử dụng đất ổn định mặc dù trên đất hiện nay vẫn còn một số hàng rào kẽm gai. Việc bà Đ đóng thuế nhà đất thời điểm năm 2008 là thực hiện sau khi đã nộp hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận và UBND phường H xác nhận việc thu thuế là sai nên không thể làm căn cứ xác định quá trình sử dụng đất.

Như vậy, bà Đ, bà D, ông X đều không đủ điều kiện để cấp GCN đối với phần đất 800m² này, theo quy định của pháp luật về đất đai quy định tại khoản 3 Điều 4 và Điều 50 Luật đất đai năm 2003 (nay là khoản 9 Điều 3 và khoản 2 Điều 101 Luật đất đai năm 2013) và khoản 2 Điều 41 Nghị định số 18/2004/NĐ-CP, Điều 14 và Điều 15 Nghị định số 84/2007/NĐ-CP (nay là khoản 1 Điều 21 Nghị định 43/2014/NĐ-CP).

Việc UBND phường H xác định đất do chính quyền địa phương quản lý từ trước đến nay là phù hợp, thể hiện qua việc UBND xã T (huyện Th cũ) đăng ký theo tài liệu 299/TTg, để đất trống không sử dụng theo đúng quy định do thuộc hành lang an toàn lưới điện cao thế; liên tục xử lý những người vào sử dụng đất, xây dựng trên đất trái phép (ông C, ông X, bà Đ). Tuy nhiên, UBND phường H có thiếu sót vì quản lý đất chưa chặt chẽ trong giai đoạn từ trước năm 2004 khi để một số hộ dân đến sử dụng nhưng không có biện pháp quản lý, xử lý vi phạm; không có hồ sơ lưu trữ thể hiện công tác quản lý nhà nước đối với giai đoạn từ trước năm 2009, (tài liệu 02/CT-UB, tài liệu 2003); không kịp thời đưa vào danh sách đất công ích theo quy định của pháp luật đất đai để có kế hoạch sử dụng đất hiệu quả khi đã có sự điều chỉnh ranh hành lang an toàn lưới điện từ năm 2005 theo quy định.

Do đó, việc Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 6406/QĐ-UBND ngày 08/12/2016 về giải quyết khiếu nại của bà Đ là phù hợp quy định pháp luật nên đề nghị không chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện.

Người bị kiện Chủ tịch UBND Quận 9 và UBND Quận 9 trình bày: Thông nhất như ý kiến của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh đã trình bày. Việc Chủ tịch UBND Quận 9 ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 115/QĐ-UBND với nội dung giữ nguyên nội dung Văn bản số 300/UBND-TNMT ngày 05/3/2012 của UBND Quận 9 là có căn cứ, đúng pháp luật, đề nghị không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Đ.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 508/2019/HC-ST ngày 22 tháng 5 năm 2019, Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Phạm Thị Đ. Hủy các văn bản sau:

- Văn bản số 300/UBND-TNMT ngày 05/3/2012 của UBND Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh “V/v xử lý đơn của bà Phạm Thị Đ”;
- Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 03/5/2012 Chủ tịch UBND Quận 9 “V/v giải quyết đơn của bà Phạm Thị Đ khiếu nại Ủy ban nhân dân Quận 9 ban

hành văn bản số 300/UBND-TNMT ngày 05/3/2012”;

- Quyết định số 6406/QĐ-UBND ngày 08/10/2016 của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh “về giải quyết đơn khiếu nại của bà Phạm Thị Đ, Quận 9 (Lần 2)”.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo của đương sự theo luật định.

Ngày 05/6/2019, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định số 290/KN-HC kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm đối với bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Ngày 07/6/2019, người bị kiện UBND Quận 9 có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của UBND Quận 9 vẫn giữ yêu cầu kháng cáo và trình bày: Hồ sơ đăng ký kê khai của bà D chỉ kê khai 600m² và phần đất đó bà D mua của ông X rồi bán cho em bà D thì bà D không còn đất để bán cho bà Đ. Thời điểm ông X sử dụng có nhiều hộ dân khác cũng tới chiếm đất để trồng cây; khi UBND phường làm việc thì ông X xác định sẽ trả lại đất nên UBND phường mới không xử lý. Việc xác nhận quá trình sử dụng đất cho bà Đ là do cá nhân cán bộ địa chính không nắm được hồ sơ nên xác nhận sai. Bà Đ đăng ký năm 2007 nhưng đến 2008 mới đi đóng thuế; UBND phường có thu nhưng sau đó thấy không đúng nên đã trả lại. Bản án sơ thẩm nhận định là không đúng với các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ. Đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng cáo, sửa án sơ thẩm theo hướng bác đơn khởi kiện của bà Đ.

Bà Phạm Thị Đ đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận kháng cáo của người bị kiện, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh vẫn giữ yêu cầu kháng nghị và phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án như sau:

- Về chấp hành pháp luật: Hội đồng xét xử phúc thẩm đã tuân thủ đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính trong quá trình giải quyết vụ án.

- Về nội dung: Diện tích đất bà Đ yêu cầu cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất có nguồn gốc từ ông X chuyển nhượng qua bà D, bà D chuyển nhượng cho bà Đ; việc chuyển nhượng chỉ bằng giấy tay, không có kê khai đăng ký, không sử dụng đất. Ông X khi trồng cây đã bị lập biên bản vi phạm hành chính và cam kết sẽ trả lại đất cho phường. Thửa đất nằm dưới đường điện cao thế, tuy đã có điều chỉnh không còn nằm dưới đường điện cao thế nhưng không thể cấp cho người dân sử dụng. Việc đóng thuế không phải là tài liệu, chứng cứ để xác định chủ quyền. Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện là không có căn cứ. Đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng cáo, kháng nghị, sửa án sơ thẩm, bác yêu cầu khởi kiện của bà Đ.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ vào các tài liệu, chứng cứ đã được xem xét thẩm tra, kết quả hỏi, tranh tụng tại phiên tòa, trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các chứng cứ, ý kiến của các đương sự, ý kiến của Kiểm sát viên. Hội đồng xét xử sơ thẩm nhận định như sau:

[1] Quyết định kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh được ban hành trong thời hạn kháng nghị; Đơn kháng cáo của UBND Quận 9 nộp trong hạn kháng cáo nên có cơ sở chấp nhận xem xét yêu cầu kháng cáo, kháng nghị.

[2] Về tố tụng: Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh, Chủ tịch UBND Quận 9 và UBND Quận 9 có yêu cầu được xét xử vắng mặt, căn cứ theo khoản 2 Điều 225 Luật Tổ tụng hành chính, Hội đồng xét xử tiến hành xét xử vắng mặt đương sự. Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh thụ lý, giải quyết yêu cầu khởi kiện của bà Phạm Thị Đ là đúng thẩm quyền và trong thời hiệu khởi kiện.

[3] Về trình tự, thủ tục và thẩm quyền ban hành: Văn bản số 300/UBND-TNMT ngày 05/3/2012 của UBND Quận 9 và Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 03/5/2012 của Chủ tịch UBND Quận 9 được ban hành đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền theo quy định của Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật đất đai năm 2003, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005); Quyết định số 6406/QĐ-UBND ngày 08/12/2016 của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh cũng được ban hành đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền theo quy định của Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, Luật đất đai năm 2013, Luật Khiếu nại năm 2011.

[4] Xét về nội dung các quyết định hành chính bị khởi kiện liên quan đến việc giải quyết yêu cầu khiếu nại của bà Đ về việc xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần đất có diện tích 800,3m² thuộc một phần thửa 147 tờ bản đồ số 3, tài liệu 299/TTg (tại vị trí này không có tài liệu 02/CT-UB).

Nguồn gốc diện tích đất này trước năm 1975 do ông Đặng Văn Th đứng tên đăng bộ. Sau năm 1975 đất bỏ hoang, ông X sử dụng trồng hoa màu từ năm 1978. Ngày 29/8/1996 ông X lập giấy mua bán viết tay bán cho bà Bùi Thị D lô đất có kích thước dài 8m, ngang 15m và phần đất dưới đường dây điện cao thế. Ngày 16/4/2004, bà D lập giấy viết tay bán cho bà Đ lô đất có diện tích khoảng 800m² thuộc thửa 147 tờ bản đồ số 3, tài liệu 299/TTg.

Theo tài liệu 299/TTg, phần đất trên thuộc một phần thửa 147 tờ bản đồ số 03 do UBND xã T (nay là UBND phường H) đăng ký. Theo tài liệu năm 2003, phần đất này tương ứng với thửa số 01, tờ bản đồ 39, không có tên chủ sử dụng đất và trên sổ dã ngoại năm 2003 phần đất này không có trong danh sách đất công ích do UBND phường H quản lý.

Mặc dù UBND xã T đăng ký theo tài liệu 299/TTg, tuy nhiên đây là đất màu, do người dân sử dụng, UBND xã T tạm quản lý. Năm 1991, UBND Quận

9 có đứng ra quản lý nhưng còn 2000m² (gồm 800m² đất bà Đ khiếu nại) chưa quản lý do nằm dưới đường dây cao thế, người dân tiếp tục sử dụng và mua bán, trong đó có ông X.

Năm 2007, khi hành lang an toàn lưới điện 110 kv bị tháo dỡ hoàn toàn để nhập chung vào đường dây 220 kv, phần đất 800m² chỉ có một phần đất ngang 8m, dài 15m nằm trong hành lang an toàn lưới điện, bà Đ tiếp tục canh tác đến năm 2007 bà Đ nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận và được UBND phường H xác nhận.

Quá trình giải quyết khiếu nại của bà Đ và trong quá trình giải quyết vụ án, Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh, Chủ tịch UBND Quận 9, UBND Quận 9, UBND phường H đều xác định phần đất trên là đất công và được UBND phường H quản lý. UBND phường H (trước đây là xã T) đăng ký kê khai theo Chỉ thị 299/TTg. Năm 2004, UBND phường H đã lập biên bản vi phạm hành chính đối với ông X về việc trồng cây trên đất công và 2007 lập biên bản vi phạm hành chính đối với bà Đ.

Tuy nhiên, lời trình bày nêu trên không phù hợp với lời trình bày của người khởi kiện về quá trình sử dụng đất, diện tích đất bị khiếu nại đã được ông X sử dụng, canh tác từ năm 1978, năm 1996 ông X chuyển nhượng cho bà D. Việc quản lý, sử dụng đất như phía người khởi kiện trình bày phù hợp với nội dung đơn đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của bà D được UBND phường H xác nhận năm 2007. Đồng thời, theo tài liệu kê khai năm 2003, phần đất này tương ứng với thửa số 01, tờ bản đồ 39, không có tên chủ sử dụng đất và trên sổ đã ngoại năm 2003, phần đất này không có trong danh sách đất công ích do UBND phường H quản lý. Ngày 09/11/2004, UBND phường H lập “Biên bản làm việc” (không phải là Biên bản vi phạm hành chính) “V/v trồng cây trên đất công do UBND phường quản lý” đề nghị ông X giữ nguyên trạng nhưng phần đất trên không nằm trong danh sách đất công ích do UBND phường quản lý, UBND phường H không xử phạt vi phạm hành chính đối với ông X. Do vậy, “Biên bản làm việc” ngày 09/11/2004 chưa thể hiện UBND phường H trực tiếp quản lý đất công. Ngày 17/9/2007, bà Đ bị lập Biên bản vi phạm hành chính do xây dựng hàng rào không phép (thuộc lĩnh vực xây dựng) mà không phải bị lập biên bản về hành vi lấn, chiếm đất và cũng không bị xử phạt vi phạm hành chính. Chính vì vậy, việc bà Đ tiếp tục trồng cây, khai thác hoa màu (20 cây sơ ri) sau ông X, bà D dù chính quyền địa phương biết nhưng không ngăn chặn cho đến khi lập hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Ngoài ra, Hẻm 62 đường T chia phần đất ông X chuyển nhượng cho bà D làm 2 phần, đến năm 2003 phần hẻm đất này mới được thể hiện trên bản đồ địa chính mà trước đó được hình thành từ việc ông X và ông Phạm H thỏa thuận mở lối đi cho những người sang nhượng đất của ông H. Điều này thể hiện ông X có sử dụng, khai thác đất trước khi chuyển nhượng cho bà D vào năm 1996. Như vậy, lời trình bày của người khởi kiện về việc ông X đã sử dụng đất từ trước năm 1996, sau đó chuyển nhượng cho bà D, bà D có nhờ ông X chăm sóc hoa màu, trồng cây trên đất, đến năm 2004 thì sang nhượng cho bà Đ, bà Đ tiếp tục

khai thác đất đến năm 2007, khu đất chỉ có một phần thuộc hành lang an toàn điện 220kV, bà Đ đã dựng cột bê tông, làm rào kẽm gai giữ đất là có cơ sở chấp nhận. Từ phân tích trên, cho thấy dù ông X, bà D, bà Đ tuy không đăng ký đất nhưng đã thể hiện có quá trình sử dụng đất liên tục vào mục đích trồng hoa màu từ trước năm 1996 đến thời điểm bà Đ xin cấp Giấy chứng nhận.

Theo văn bản số 2541/TTĐMĐ1-KT ngày 15/5/2017 (có bản vẽ khảo sát hiện trạng khu đất đính kèm) của Truyền tải điện M - Công ty truyền tải điện 4 thì phần 800,3m² đất hiện nay không còn nằm trong hành lang an toàn điện đường dây 110 kV LB - Th; 110kV BA – TB trước đây, hiện khu đất có một phần nằm trong hành lang bảo vệ an toàn điện tại khoảng trụ 47-48 của đường dây 220 kV Th - LB, phần khu đất nằm trong hành lang an toàn điện: ngang 8m, dài 15m.

Như vậy, vào thời điểm bà Đ kê khai và xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bà Đ là người trực tiếp sử dụng đất, làm hàng rào kẽm gai bao quanh khu đất, không bị xử phạt vi phạm hành chính, UBND phường H biết việc sử dụng đất của bà Đ và vẫn để bà Đ khai thác hoa màu, cho thấy việc bà Đ sản xuất trên đất là trực tiếp, công khai, là sự kế thừa sử dụng đất được chuyển giao từ ông X, bà D.

Tuy nhiên, các văn bản giải quyết khiếu nại của bà Đ xác định toàn bộ phần bà Đ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nằm dưới đường dây điện cao thế 220kV là sai và do UBND phường H quản lý là thiếu cơ sở, không phù hợp với thực tế quản lý, sử dụng đất.

Theo khoản 2 Điều 41 Nghị định 181/NĐ-CP của Chính phủ qui định:

“2. Nhà nước không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những trường hợp sau:

a) Đất do Nhà nước giao để quản lý quy định tại Điều 3 của Nghị định này;

b) Đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích do Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn quản lý sử dụng;

c) Người sử dụng đất do thuê, thuê lại của người khác mà không phải là đất thuê, thuê lại trong khu công nghiệp quy định tại điểm d khoản 5 Điều này;

d) Người đang sử dụng đất mà không đủ điều kiện để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 50 và Điều 51 của Luật Đất đai;

đ) Người nhận khoán đất trong các nông trường, lâm trường.”

Cũng theo khoản 2 Điều 19 Nghị định 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ qui định:

“Điều 19. Các trường hợp không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

1. Tổ chức, cộng đồng dân cư được Nhà nước giao đất để quản lý thuộc các trường hợp quy định tại Điều 8 của Luật Đất đai.

2. Người đang quản lý, sử dụng đất nông nghiệp thuộc quỹ đất công ích của xã, phường, thị trấn.

3. Người thuê, thuê lại đất của người sử dụng đất, trừ trường hợp thuê, thuê lại đất của nhà đầu tư xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

4. Người nhận khoán đất trong các nông trường, lâm trường, doanh nghiệp nông, lâm nghiệp, ban quản lý rừng phòng hộ, ban quản lý rừng đặc dụng.

5. Người đang sử dụng đất không đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

6. Người sử dụng đất có đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất nhưng đã có thông báo hoặc quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

7. Tổ chức, ủy ban nhân dân cấp xã được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích xây dựng công trình công cộng gồm đường giao thông, công trình dẫn nước, dẫn xăng, dầu, khí; đường dây truyền tải điện, truyền dẫn thông tin; khu vui chơi giải trí ngoài trời; nghĩa trang, nghĩa địa không nhằm mục đích kinh doanh.”

Điều h, khoản 2 Điều 21 Nghị định 43/2004/NĐ-CP qui định:

“2. Thời điểm bắt đầu sử dụng đất ổn định được xác định căn cứ vào thời gian và nội dung có liên quan đến mục đích sử dụng đất ghi trên một trong các giấy tờ sau đây:

h) Giấy tờ về mua bán nhà, tài sản khác gắn liền với đất hoặc giấy tờ về mua bán đất, chuyển nhượng quyền sử dụng đất có chữ ký của các bên liên quan; ”

Khoản 6 Điều 50 Luật đất năm 2003 quy định:

“6. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các loại giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều này nhưng đất đã được sử dụng từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành, nay được Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt đối với nơi đã có quy hoạch sử dụng đất thì được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định của Chính phủ. ”

Khoản 2 Điều 101 Luật Đất đai 2013 quy định:

“2. Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất không có các giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật này nhưng đất đã được sử dụng ổn định từ trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 và không vi phạm pháp luật về đất đai, nay được Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận là đất không có tranh chấp, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt đối với nơi đã

có quy hoạch thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. ”

Công văn số 3107/BTNMT-TTr của Bộ Tài nguyên và môi trường ngày 24/7/2014 xác định: *“Việc xét công nhận quyền sử dụng đất cho gia đình bà Đ với tư cách là người đang sử dụng đất thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân Quận 9 trên cơ sở xác định thời điểm sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và qui định tại khoản 2 Điều 101 Luật Đất đai năm 2013. ”*

Đối chiếu các quy định trên, hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận của bà Đ thuộc trường hợp được cấp giấy chứng nhận theo quy định của pháp luật đất đai. Do vậy Văn bản số 300/UBND-TNMT của UBND Quận 9, Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 03/5/2012 của Chủ tịch UBND Quận 9, Quyết định số 6406/QĐ-UBND ngày 08/10/2016 của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành không có căn cứ, không đúng với thực tế khách quan, thiếu cơ sở pháp lý nên Tòa án cấp sơ thẩm hủy bỏ các văn bản này là phù hợp.

Từ những phân tích trên, không có cơ sở chấp nhận yêu cầu kháng cáo của UBND Quận 9, Chủ tịch UBND Quận 9, kháng nghị của Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, cần giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm mới đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

[5] Do kháng cáo không được chấp nhận nên UBND Quận 9 phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 241, Điều 242 Luật tổ tụng hành chính; Điều 32, Điều 33, Điều 34 của 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, giữ, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án;

Không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của Ủy ban nhân dân Quận 9 và Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh. Không chấp nhận Quyết định kháng nghị số 290/KN-HC ngày 05/6/2019 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 508/2019/HCST ngày 22/5/2019 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh.

Xử:

1 .Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Phạm Thị Đ. Hủy các văn bản sau:

- Văn bản số 300/UBND-TNMT ngày 05/3/2012 của UBND Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh “V/v xử lý đơn của bà Phạm Thị Đ”;

- Quyết định số 115/QĐ-UBND ngày 03/5/2012 Chủ tịch UBND Quận 9 “V/v giải quyết đơn của bà Phạm Thị Đ khiếu nại Ủy ban nhân dân Quận 9 ban hành văn bản số 300/UBND-TNMT ngày 05/3/2012”;

- Quyết định số 6406/QĐ-UBND ngày 08/10/2016 của Chủ tịch UBND Thành phố Hồ Chí Minh “về giải quyết đơn khiếu nại của bà Phạm Thị Đ, Quận 9 (Lần 2)”.

2. Về án phí:

- Án phí hành chính sơ thẩm:

Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 9 và Ủy ban nhân dân Quận 9 cùng phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính sơ thẩm.

Bà Phạm Thị Đ không phải chịu án phí hành chính sơ thẩm. Hoàn lại cho bà Phạm Thị Đ 300.000 đồng tạm ứng án phí theo biên lai thu số AA/2016/0033727 ngày 09/3/2017 của Cục Thi hành án dân sự Thành phố Hồ Chí Minh.

- Án phí hành chính phúc thẩm: UBND Quận 9, Thành phố Hồ Chí Minh phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm; được khấu trừ 300.000 đồng tiền tạm ứng án phí đã nộp theo Biên lai số AA/2018/0025963 ngày 25/6/2019 của Cục Thi hành án dân sự Thành phố Hồ Chí Minh.

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

CÁC THẨM PHÁN

THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA

Hoàng Minh Thịnh

Lê Thành Văn

Trần Thị Thu Thủy