

**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: 22/2022/HC-PT

Ngày: 11-01-2022

V/v Khiếu kiện quyết định hành
chính, 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 Nguyễn Đắc Minh

Các Thẩm phán: Ông Lê Văn An

Ông Nguyễn Văn Khương

- Thư ký phiên tòa: Bà Lê Thị Thủy Tiên - 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.

Ngày 11/01/2022, 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 313/2021/HCPT ngày 26/5/2021, về việc “Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”. Do Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2021/HC-ST ngày 05/02/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 2657/2021/QĐ-PT ngày 22 tháng 11 năm 2021, giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Ông Nguyễn Văn T, sinh năm 1965.

Địa chỉ: Phường X, thành phố P, tỉnh Bình Thuận (có mặt).

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông Nguyễn Văn Dũ, sinh năm: 1978; Địa chỉ: Số 197 Tôn Đức Thắng, phường Phú Thủy, thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận (có mặt).

2. Người bị kiện:

2.1 Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H.

2.2 Ủy ban nhân dân huyện H.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Trần Ngọc H; chức vụ: Phó Chủ tịch. (Theo Quyết định số 27/QĐ-UBND ngày 05/01/2022 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H), (có đơn xin vắng mặt).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của những người bị kiện: Ông Trần Văn M; chức vụ: Phó trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Hàm Thuận Bắc (có mặt);

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

3.1 Ông Lê Kim Y, sinh năm 1942, trú tại: Phường X, thành phố P, tỉnh Bình Thuận (có mặt);

3.2 Ủy ban nhân dân xã H, huyện H.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Ngọc H1; chức vụ: Công chức địa chính - xây dựng; (Theo Giấy ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã H lập ngày 11/01/2022), (có mặt).

Người kháng cáo: Người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H.

NỘI DUNG VỤ ÁN

Theo các tài liệu có trong hồ sơ, bản án sơ thẩm và lời trình bày của các bên đương sự, nội dung vụ án được tóm tắt như sau:

Nguồn gốc diện tích đất 2.453m², trong đó có 1.650,3m² thuộc thửa đất số 145, 146, tờ bản đồ số 23, tọa lạc tại xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc là của cha mẹ ông Lê Kim Y. Sau khi cha mẹ ông Y qua đời, diện tích đất trên được ông Y nhận thừa kế.

Ngày 10/02/2004, ông Nguyễn Văn T nhận chuyển nhượng lại của ông Y phần diện tích đất này. Do diện tích đất trên chưa được cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên các bên chỉ lập hợp đồng bằng giấy tay.

Sau khi nhận chuyển nhượng, ông T đã trực tiếp quản lý, sử dụng đất ổn định, không ai tranh chấp; ông T đã cải tạo lại đất và trồng cây hương, trắc và một số cây trồng khác để giữ đất. Trong quá trình quản lý và sử dụng đất, ông T đã nhiều lần liên hệ với Ủy ban nhân dân xã H để kê khai, đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất này. Vì nguồn gốc đất là do nhận chuyển nhượng từ ông Y nên để hợp thức hóa việc chuyển nhượng, ông Y đã làm hồ sơ đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích đất trên. Tuy nhiên, ngày 31/10/2013, Ủy ban nhân dân xã H có Văn bản số 90/UBND-KT trả lời cho ông Y là đất này chưa được cấp sổ đỏ vì khu vực này thuộc quy hoạch. Sau đó, ông T tiếp tục quản lý, sử dụng đất này.

Ngày 28/12/2018, Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định số 7566/QĐ-UBND về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai. Tại Điều 1 của quyết định: Thu hồi 1.650,3m² (trong đó, gồm: 1.283,7m² đất chưa sử dụng và 366,6m² đất sông, suối) của Nguyễn Văn T, thuộc thửa đất số 145, 146, tờ bản đồ số 23, tại xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc vì lý do đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của pháp luật mà nhận chuyển nhượng, tặng cho. Không đồng ý với quyết định trên, ông T khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Ngày 25/9/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định số 5294/QĐ-UBND về việc giải quyết đơn khiếu nại về đất

đai của ông Nguyễn Văn T với nội dung không chấp nhận đơn khiếu nại của ông.

Ông T cho rằng việc Ủy ban nhân dân huyện H ra quyết định thu hồi đất của ông là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền lợi hợp pháp của ông, bởi: Diện tích đất trên ông T có quá trình sử dụng đất từ trước ngày 01/7/2004, sử dụng đất ổn định, không ai tranh chấp, phù hợp quy hoạch tại thời điểm bắt đầu sử dụng đất; Do vậy, ông Nguyễn Văn T khởi kiện yêu cầu Tòa án: Hủy Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai; hủy Quyết định số 5294/QĐ-UBND ngày 25/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H về việc giải quyết đơn khiếu nại về đất đai của ông Nguyễn Văn T (lần đầu); buộc Ủy ban nhân dân huyện H thực hiện hành vi hành chính công nhận và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 2.453m² đất (trong đó có 1.650,3m² đất thuộc thửa đất số 145, 146, tờ bản đồ số 23), tọa lạc tại xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc theo quy định của pháp luật.

Người bị kiện Ủy ban nhân dân huyện H, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H và người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị kiện trình bày:

Diện tích 1,650,3m² đất tọa lạc tại thôn Thắng Thuận, xã Hàm Thắng mà Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai đối với ông Nguyễn Văn T là đất do Ủy ban nhân dân xã H quản lý, trong đó gồm: 1.283,7m² là đất bằng chưa sử dụng, 366,6m² là đất sông, suối. Nguồn gốc 1.283,7m² đất nói trên trước đây là đất ruộng muối do Hợp tác xã Nông nghiệp 3, xã Hàm Thắng (chuyển đổi sang Hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp Thắng Thuận từ năm 1996) quản lý từ năm 1979 đến năm 2006). Năm 2007, Hợp tác xã giải thể đã bàn giao lại cho Ủy ban nhân dân xã H quản lý. Đối với diện tích đất còn lại 366,6m² là đất sông, suối do Nhà nước quản lý.

Năm 2010, theo Bản đồ địa chính đo đạc theo đề án 920 thì diện tích đất 1.283,7m² thuộc thửa đất số 145, diện tích 366,6m² thuộc thửa đất số 146, cùng tờ bản đồ số 23 được quy chủ cho Ủy ban nhân dân xã H. Năm 2011, Ủy ban nhân dân xã quản lý diện tích đất nói trên nhưng có một số hộ dân (trong đó có ông Lê Kim Y) lén lút lấn chiếm đất, xây dựng công trình và sang nhượng trái phép cho các hộ dân khác nhưng Ủy ban nhân dân xã H chưa bắt quả tang tại hiện trường để ngăn chặn, xử lý. Tại Kết luận số 1620/KL-UBND ngày 28/6/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H, giao cho cơ quan tài nguyên môi trường cùng cấp lập hồ sơ, tham mưu đề xuất Ủy ban nhân dân huyện thu hồi toàn bộ diện tích đất do vi phạm pháp luật đất đai của ông Y đã sang nhượng trái phép cho 07 hộ dân, trong đó có ông T.

Ngày 28/12/2018, Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định số 7566/QĐ-UBND về việc thu hồi 1.650,3m² đất của Nguyễn Văn T do vi phạm pháp luật đất đai vì đất không đủ điều kiện chuyển nhượng mà chuyển nhượng, quy định tại Điểm d Khoản 1 Điều 64 Luật đất đai năm 2013. Ông T khiếu nại. Ngày 26/9/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định số

5294/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại (lần đầu) với nội dung không chấp nhận đơn khiếu nại của ông T.

Đối với yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T về việc hủy quyết định thu hồi đất, hủy quyết định giải quyết khiếu nại và buộc công nhận đất, người bị kiện cho rằng không có căn cứ, bởi lẽ: Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H ban hành đúng quy định của pháp luật, vì nguồn gốc đất thu hồi của ông T qua ra soát hồ sơ và kiểm tra, xác minh thì diện tích đất này do Hợp tác xã Nông nghiệp 3 và Ủy ban nhân dân xã H quản lý từ năm 1979 cho đến nay. Người khởi kiện khai diện tích đất do gia đình ông Y quản lý, sử dụng từ trước giải phóng cho đến năm 2003 nhưng không có giấy tờ gì chứng minh nên không có căn cứ xác định diện tích đất này thuộc quyền sử dụng hợp pháp của ông Y.

Theo quy định tại Điều 26 Luật đất đai năm 1993, Điều 38 Luật đất đai năm 2003, nay là Điều 64 Luật đất đai năm 2013 thì Nhà nước không thừa nhận quyền sử dụng đất hợp pháp và không xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Y. Việc ông T nhận chuyển nhượng diện tích đất trên khi chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là thuộc trường hợp không đủ điều kiện để chuyển nhượng quy định tại Điều 188 Luật đất đai đã vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ không có quy định xử phạt về hành vi này nên phải áp dụng biện pháp thu hồi theo quy định tại Điều 64 Luật đất đai. Quyết định số 5294/QĐ-UBND ngày 25/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Hàm Thuận Bắc được ban hành đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của Luật khiếu nại, nội dung của quyết định phù hợp với các quy định của pháp luật về đất đai.

Với nguồn gốc đất như đã nêu, việc ông T khởi kiện yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện H công nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 2.453m² tọa lạc tại thôn Thắng Thuận, xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc cho ông là không có cơ sở chấp nhận. Do vậy, người bị kiện cho rằng yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T là không có căn cứ, đề nghị Tòa án bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông T.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan Ủy ban nhân dân xã H và người đại diện hợp pháp trình bày:

Ủy ban nhân dân xã H đã cung cấp thông tin cho Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Hàm Thuận Bắc liên quan đến diện tích đất mà ông T khiếu kiện để tổng hợp và tham mưu cho Ủy ban nhân dân cùng cấp trả lời ý kiến của mình đối với yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện. Về diện tích đất này, trước năm 2010, Ủy ban nhân dân xã H không có tài liệu nào thể hiện là đất do Nhà nước quản lý. Khi đó đặc thành lập bản đồ địa chính theo đề án 920, thì diện tích đất trên mới quy chủ cho Ủy ban nhân dân xã H quản lý. Theo sổ mục kê lập khoảng năm 2011-2012 thì hai diện tích ông T khiếu kiện thuộc thửa 145 và thửa 146.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông Lê Kim Y trình bày: Nguồn gốc đất mà ông T khởi kiện là do cha mẹ ông khai phá, sau giải phóng thì giao

lại cho ông sử dụng nuôi cá vì thời điểm đó là đất ao hồ. Quá trình gia đình ông sử dụng không có tranh chấp, không bị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính và được thể hiện trên bản đồ địa chính mà ông cung cấp cho Tòa án. Diện tích đất này tiếp giáp với diện tích đất mà gia đình ông được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Quá trình sử dụng đất, gia đình ông chưa kê khai và đăng ký biến động. Năm 2013, gia đình ông kê khai đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì bị từ chối vì Ủy ban nhân dân xã H cho rằng đất này được quy hoạch là đất thể dục thể thao. Về yêu cầu khởi kiện của ông T, ông đề nghị Tòa án xem xét giải quyết theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, diện tích đất mà ông chuyển nhượng cho ông T bằng giấy tay năm 2004 chỉ có 1.300m² và một lô đất có kích thước chiều ngang 5m, chiều dài 25m. Do vậy, ông đề nghị Tòa án chỉ xem xét yêu cầu khởi kiện của ông T trong phạm vi diện tích đất mà ông T đã nhận chuyển nhượng. Đối với diện tích đất mà ông T chỉ dẫn đo đạc vượt quá diện tích đất mà ông chuyển nhượng cho ông T thì ông không chấp nhận và đề nghị trả lại cho ông.

Trong thời hạn chuẩn bị xét xử, Tòa án cấp sơ thẩm đã tiến hành mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận công khai chứng cứ và đối thoại. Tuy nhiên, người bị kiện đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai để tham gia đối thoại nhưng vắng mặt. Tòa án đã lập biên bản không tiến hành đối thoại được và đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục chung.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2021/HC-ST ngày 05/02/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận đã tuyên xử:

1. Hủy Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai;

2. Hủy Quyết định số 5294/QĐ-UBND ngày 25/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H về việc giải quyết đơn khiếu nại về đất đai của ông Nguyễn Văn T, thường trú 258 Nguyễn Thông, phường Phú Hải, thành phố Phan Thiết (lần đầu);

3. Đình chỉ giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện của ông T về việc buộc Ủy ban nhân dân huyện H công nhận và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đối với diện tích 2.453m² đất (trong đó có 1.650,3m² đất thuộc thửa đất số 145, 146, tờ bản đồ số 23), tọa lạc tại xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc.

Buộc Ủy ban nhân dân huyện H và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H thực hiện nhiệm vụ công vụ theo quy định của pháp luật.

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

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 12/3/2021, người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm, đề nghị Hội đồng xét xử sửa bản án sơ thẩm theo hướng bác yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

Tại phiên tòa phúc thẩm hôm nay, người bị kiện vẫn giữ nguyên yêu cầu kháng cáo. Với các lập luận như sau:

- Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H ban hành đúng quy định của pháp luật, vì nguồn gốc đất thu hồi của ông T qua ra soát hồ sơ và kiểm tra, xác minh thì diện tích đất này do Hợp tác xã Nông nghiệp 3 và Ủy ban nhân dân xã H quản lý từ năm 1979 cho đến nay. Người khởi kiện khai diện tích đất do gia đình ông Y quản lý, sử dụng từ trước giải phóng cho đến năm 2003 nhưng không có giấy tờ gì chứng minh nên không có căn cứ xác định diện tích đất này thuộc quyền sử dụng hợp pháp của ông Y. Theo quy định tại Điều 26 Luật đất đai năm 1993, Điều 38 Luật đất đai năm 2003, nay là Điều 64 Luật đất đai năm 2013 thì Nhà nước không thừa nhận quyền sử dụng đất hợp pháp và không xem xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông Y. Việc ông T nhận chuyển nhượng diện tích đất trên khi chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là thuộc trường hợp không đủ điều kiện để chuyển nhượng quy định tại Điều 188 Luật đất đai đã vi phạm pháp luật.

- Quyết định giải quyết khiếu nại số 5294/QĐ-UBND ngày 25/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân huyện H được ban hành đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của Luật khiếu nại, nội dung của quyết định phù hợp với các quy định của pháp luật về đất đai. Với nguồn gốc đất như đã nêu, việc ông T khởi kiện yêu cầu Ủy ban nhân dân huyện H công nhận quyền sử dụng đất đối với diện tích 2.453m² tọa lạc tại thôn Thắng Thuận, xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc cho ông là không có cơ sở chấp nhận.

Do vậy, người bị kiện cho rằng yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T là không có căn cứ, đề nghị Tòa án bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông T.

Người khởi kiện không đồng ý với quan điểm của người bị kiện, đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm bác đơn kháng cáo và giữ nguyên bản án sơ thẩm. Bởi lẽ: Diện tích đất trên được ông T nhận chuyển nhượng trước 01/7/2004, đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận; không có căn cứ cho rằng đất do Nhà nước quản lý, quyết định thu hồi đất không có căn cứ pháp luật.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa phát biểu: Về tố tụng: Tại phiên tòa hôm nay, Hội đồng xét xử, Thư ký Tòa án, các bên đương sự đã chấp hành đúng các quy định của Luật Tố tụng hành chính. Về nội dung: Án sơ thẩm xét xử có căn cứ, người bị kiện có kháng cáo nhưng không đưa ra tài liệu, chứng cứ gì mới, nên đề nghị Hội đồng xét xử áp dụng Điểm a Khoản 1 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính, tuyên xử bác đơn kháng cáo, giữ nguyên bản án sơ thẩm. Buộc người bị kiện phải chịu án phí hành chính phúc thẩm theo quy định của pháp luật.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án đã được thẩm tra tại phiên tòa và căn cứ vào kết quả tranh tụng, ý kiến của đại diện Viện kiểm sát, các quy định pháp luật, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Về thủ tục tố tụng: Đơn kháng cáo của người bị kiện trong hạn luật định nên đủ điều kiện để xem xét, giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm, người bị kiện vắng mặt và có văn bản đề nghị xét xử vắng mặt, nhưng có cử người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình. Căn cứ Điều 157 của Luật tổ tụng hành chính, Hội đồng xét xử tiếp tục giải quyết vụ án theo thủ tục chung.

[2] Xét kháng cáo của người bị kiện:

[2.1] Về thẩm quyền và trình tự, thủ tục ban hành các quyết định bị kiện:

- Về thẩm quyền ban hành quyết định: Theo quy định tại Khoản 2 Điều 66 Luật đất đai năm 2013 thì thẩm quyền quyết định thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện. Như vậy, việc Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định số 7566/QĐ-UBND để thu hồi đất của ông Nguyễn Văn T là đúng thẩm quyền.

- Về trình tự, thủ tục ban hành quyết định: Căn cứ để Ủy ban nhân dân huyện H ra Quyết định số 7566/QĐ-UBND việc thu hồi đất 1.650,3m² đất của ông T vì lý do có vi phạm pháp luật về đất đai. Chứng cứ vi phạm pháp luật đất đai của ông Y, ông T là dựa vào Báo cáo số 161/BC-ĐTK ngày 17/5/2018 (BL 76) của Đoàn kiểm tra 10901 tiến hành kiểm tra, rà soát, xác minh. Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân huyện H cho rằng việc ban hành quyết định thu hồi đất của ông T là đúng trình tự, thủ tục quy định tại Khoản 2 Điều 64 của Luật đất đai năm 2013.

Về lập luận này, Hội đồng xét xử nhận thấy: Theo Luật đất đai 2003 quy định trình tự thủ tục thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, công cộng và phát triển kinh tế có nhiều thay đổi ban hành theo các nghị định hướng dẫn: Nghị định 181/2004/NĐ-CP về thi hành luật đất đai; Nghị định 84/2007/NĐ-CP quy định bổ sung về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, trình tự thủ tục bồi thường hỗ trợ và tái định cư; Nghị định 69/2009/NĐ-CP quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thì trình tự, thủ tục thu hồi đất phải tuân thủ các bước sau đây:

- Lập biên bản về vi phạm hành chính về đất đai, hoặc biên bản xác định hành vi vi phạm để làm căn cứ thu hồi đất;

- Cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra, xác minh thực địa khi cần thiết, trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất;

- Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền trong việc thông báo thu hồi đất, xử lý phần giá trị còn lại của giá trị đã đầu tư vào đất hoặc tài sản gắn liền với đất (nếu có), tổ chức cưỡng chế thu hồi đất.

Ngoài ra, đối với trường hợp thu hồi đất từ 16/11/2004 đến 01/07/2007 theo Nghị định 181/2004/NĐ-CP quy định: Căn cứ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã phê duyệt, Ủy ban nhân dân giao cho cơ quan Tài nguyên môi trường trực thuộc chỉ đạo Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất làm trích lục bản đồ địa chính hoặc trích đo địa chính khu đất thu hồi và trích sao hồ sơ địa chính. Lập, thẩm định xét duyệt phương án tổng thể bồi thường, giải phóng mặt bằng. Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi có đất bị thu hồi thông báo thu hồi đất:

- Trường hợp thu hồi đất nông nghiệp: thông báo trước ít nhất 90 ngày.
- Trường hợp thu hồi đất phi nông nghiệp: thông báo trước ít nhất 180 ngày.
- Trước khi hết hạn thông báo ít nhất là 20 ngày, tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện trình phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, Sở tài nguyên môi trường trình quyết định thu hồi đất để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.

Theo các quy định nói trên và căn cứ các tài liệu có trong hồ sơ vụ án, lời khai của người bị kiện cho thấy Ủy ban nhân dân huyện H đã không lập biên bản vi phạm hành chính đối với trường hợp sử dụng đất của ông T; trước khi ban hành quyết định thu hồi không thực hiện các bước đã nêu trên, không tổ chức thẩm định, kiểm kê tài sản, quá trình tôn tạo sử dụng và quản lý đất của ông T; không thông báo cho ông T biết trước theo quy định... là đã vi phạm trình tự, thủ tục khi thu hồi đất.

- Về căn cứ pháp luật để ban hành các quyết định bị kiện: Hành vi nhận chuyển nhượng đất của ông T diễn ra từ năm 2004, trước ngày Luật đất đai năm 2003 có hiệu lực pháp luật nhưng Ủy ban nhân dân huyện H lại áp dụng các căn cứ thu hồi đất quy định tại Luật đất đai năm 2013 là có sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng pháp luật, vi phạm Điều 156 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, gây bất lợi cho người sử dụng đất.

Như vậy, Hội đồng xét xử nhận thấy việc Ủy ban nhân dân huyện H ra Quyết định số 7566/QĐ-UBND việc thu hồi đất 1.650,3m² đất của ông T là vi phạm trình tự, thủ tục khi thu hồi đất, căn cứ Luật đất đai năm 2013 là sai lầm trong áp dụng pháp luật.

[2.2] Nội dung quyết định thu hồi đất: Người bị kiện cho rằng căn cứ thu hồi đất của ông T là đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của pháp luật mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quy định tại Điểm d Khoản 1 Điều 64 Luật đất đai năm 2013. Tuy nhiên, trong quá trình kiểm tra đất của Đoàn kiểm tra 10901 thể hiện tại Báo cáo số 161/BC-ĐKT và Kết luận số 1620/KL-UBND; quá trình giải quyết khiếu nại thể hiện tại Báo cáo số 227/BC-PTN&MT ngày 31/7/2019 của Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Hàm Thuận Bắc (BL 99, 100, 101) và Quyết định số 5294/QĐ-UBND của người bị kiện về việc giải quyết khiếu nại của ông T (lần đầu) (BL 91, 92, 93); cũng như trong quá trình tố tụng, người bị kiện đều cho rằng lý do thu hồi đất của ông T là đất không đủ điều kiện để chuyển nhượng quy định tại Điều 106 Luật đất đai năm 2003, Điều 188 Luật đất đai năm 2013, nhưng Quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân huyện H và Quyết định về việc giải quyết đơn khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H lại lấy lý do thu hồi đất là đất không được chuyển nhượng, tặng cho theo quy định của pháp luật mà nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quy định tại điểm d khoản 1 Điều 64 Luật đất đai 2013.

Như vậy, người bị kiện đã đồng nhất việc đất không đủ điều kiện để chuyển nhượng với đất không được chuyển nhượng và lấy lý do đó làm cơ sở thu hồi đất của ông T là không đúng. Bởi lẽ, đất không đủ điều kiện để chuyển

nhượng và đất không được chuyển nhượng là hai khái niệm khác nhau và được quy định tại các điều luật riêng trong luật đất đai, cụ thể: đất không đủ điều kiện để chuyển nhượng là đất được chuyển nhượng nhưng còn thiếu một trong các điều kiện quy định tại Khoản 1 Điều 188 Luật đất đai, còn đất không được chuyển nhượng là đất mà theo quy định của pháp luật về đất đai, chủ thể sử dụng đất không được thực hiện quyền chuyển nhượng đất như tổ chức sử dụng đất được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thuê quy định tại Khoản 2 Điều 173, Khoản 2 Điều 179 Luật đất đai...

Thực tế, diện tích đất của ông T không phải là đất không được chuyển nhượng nhưng người bị kiện căn cứ vào lý do này để thu hồi đất là trái pháp luật. Tại phiên tòa, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện cũng thừa nhận đất không được chuyển nhượng và đất không đủ điều kiện chuyển nhượng là khác nhau, nhưng lại cho rằng đất không đủ điều kiện chuyển nhượng là đất không được chuyển nhượng là có mẫu thuẫn và nhầm lẫn. Mặt khác, hành vi nhận chuyển nhượng đất của ông T diễn ra từ năm 2004, trước ngày luật đất đai năm 2003 có hiệu lực pháp luật nhưng lại áp dụng các căn cứ thu hồi đất quy định tại Luật đất đai năm 2013 là có sai lầm nghiêm trọng trong việc áp dụng pháp luật, vi phạm Điều 156 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, gây bất lợi cho người sử dụng đất.

[2.3] Về nguồn gốc đất: Theo người bị kiện thì diện tích 1,650,3m²; trong đó gồm: 1.283,7m² là đất bằng chưa sử dụng, 366,6m² là đất sông, suối, tọa lạc tại thôn Thắng Thuận, xã Hàm Thắng là đất do Ủy ban nhân dân xã H quản lý. Về hồ sơ quản lý Nhà nước đối với diện tích đất tranh chấp: Căn cứ hồ sơ địa chính từ việc đo đạc thành lập Bản đồ địa chính theo đề án 920 tại địa phương do Ủy ban nhân dân xã H cung cấp thì toàn bộ diện tích mà ông T khiếu kiện thuộc thửa đất số 145, 146 được quy chủ cho Ủy ban nhân dân xã H. Người bị kiện căn cứ vào tài liệu này để cho rằng diện tích đất do Nhà nước quản lý.

Tòa án cấp sơ thẩm nhận định các tài liệu này chỉ được xác lập từ năm 2010, trước thời điểm này, người bị kiện không cung cấp được chứng cứ trực tiếp nào chứng minh Nhà nước quản lý diện tích đất này, trong khi ông T sử dụng diện tích đất trên từ năm 2004, điều này phù hợp với lời trình bày của người đại diện của Ủy ban nhân dân xã H cho rằng trước năm 2010, Ủy ban nhân dân xã H không có tài liệu nào chứng minh diện tích đất là do Nhà nước quản lý. Khi đo đạc thành lập bản đồ địa chính theo Đề án 920, diện tích đất trên mới quy chủ cho Ủy ban nhân dân xã H quản lý. Như vậy, có căn cứ để khẳng định Ủy ban nhân dân xã H bắt đầu đăng ký quản lý diện tích đất 1.650,3m² từ năm 2010, nhưng chỉ quản lý trên hồ sơ địa chính, còn về mặt thực tế thì ông T vẫn quản lý, sử dụng.

Năm 2013, khi giải quyết hồ sơ cấp giấy chứng quyền sử dụng đất đối với diện tích đất trên cho ông Lê Kim Y, tại Văn bản số 90/UBND-KT ngày 31/10/2013 của Ủy ban nhân dân xã H (BL 115) đã từ chối hồ sơ với lý do đất không phù hợp với quy hoạch sử dụng đất và hướng dẫn ông tạm thời sử dụng đất theo hiện trạng cho đến khi có quyết định thu hồi của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Do đó, có cơ sở cho rằng diện tích đất trên không thuộc thẩm quyền

quản lý của Ủy ban nhân dân xã H, điều này phù hợp với thực tế là ông T có quá trình sử dụng đất lâu dài, công khai, san lấp mặt bằng và trồng cây trên đất nhưng không bị xử lý là có cơ sở.

[2.4] Xét yêu cầu khởi kiện đối với Quyết định số 5294/QĐ-UBND, Hội đồng xét xử thấy rằng: Quyết định này được ban hành trên cơ sở đơn khiếu nại của ông T đối với Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H. Nhận thấy, quá trình giải quyết khiếu nại, người có thẩm quyền đã tiến hành xác minh nội dung khiếu nại, đối thoại với người khiếu nại nên việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H ban hành Quyết định số 5294/QĐ-UBND là đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục và thời hạn theo quy định của Luật khiếu nại. Tuy nhiên, quyết định này xác định việc Ủy ban nhân dân huyện H ra Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 thu hồi đất của ông T là có căn cứ nhưng như đã nhận định trên quyết định thu hồi đất vi phạm về trình tự, thủ tục và căn cứ pháp luật áp dụng khi thu hồi đất nên Quyết định số 5294/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại cũng không đảm bảo các quy định của pháp luật, cần thiết phải hủy.

Từ những căn cứ trên, có căn cứ để khẳng định Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H thu hồi đất của ông T và Quyết định số 5294/QĐ-UBND ngày 25/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H về việc giải quyết đơn khiếu nại về đất đai của ông T là trái pháp luật do vi phạm về trình tự, thủ tục và pháp luật áp dụng, nội dung thu hồi. Do đó, Hội đồng xét xử cho rằng Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận một phần khởi kiện của người khởi kiện, hủy các quyết định của người bị kiện là có căn cứ, đúng pháp luật.

Tại phiên tòa hôm nay, người bị kiện kháng cáo nhưng không cung cấp những tài liệu, chứng cứ gì mới nên Hội đồng xét xử không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của người bị kiện, giữ nguyên bản án sơ thẩm. Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát là có căn cứ và đúng pháp luật nên được chấp nhận.

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

[4] Về án phí: Do yêu cầu kháng cáo không được chấp nhận nên người bị kiện phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 241 của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; Áp dụng Nghị quyết số 326/2016/NQ-UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa 14 quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án.

- Không chấp nhận kháng cáo của người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2021/HC-ST ngày 05/02/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận.

Tuyên xử:

1. Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T, về việc:
- Hủy Quyết định số 7566/QĐ-UBND ngày 28/12/2018 của Ủy ban nhân dân huyện H về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai;
 - Hủy Quyết định số 5294/QĐ-UBND ngày 25/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H về việc giải quyết đơn khiếu nại về đất đai của ông Nguyễn Văn T, thường trú phường P, thành phố P (lần đầu);

Buộc Ủy ban nhân dân huyện H và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H thực hiện nhiệm vụ công vụ theo quy định của pháp luật.

2. Đình chỉ giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn T về việc buộc Ủy ban nhân dân huyện H công nhận và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đối với diện tích 2.453m² đất (trong đó có 1.650,3m² đất thuộc thửa đất số 145, 146, tờ bản đồ số 23), tọa lạc tại xã Hàm Thắng, huyện Hàm Thuận Bắc.

3. Về án phí: Buộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện H phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm, được khấu trừ vào số tiền 300.000 đồng tạm ứng án phí đã nộp theo Biên lai thu tiền số 0007282 của Cục thi hành án Dân sự tỉnh Bình Thuận.

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

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSNDCC tại TP.Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Bình Thuận;
- VKSND tỉnh Bình Thuận;
- Cục THADS tỉnh Bình Thuận;
- Các đương sự (5);
- Lưu: hồ sơ (2), VP (5), 17b (LTTT).

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

Nguyễn Đức Minh