

Bản án số: 146/2017/HC-PT
Ngày 20 tháng 7 năm 2017
*V/v “Khiếu kiện Quyết định
hành chính trong lĩnh vực quản
lý đất đai đối với trường hợp
giải quyết khiếu nại tranh chấp
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 Đỗ Đình Thanh

Ông Phan Đức Phương

- 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 Nguyễn Đức Thái - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 20 tháng 7 năm 2017, 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 248/2016/TLPT-HC ngày 15 tháng 12 năm 2016 về việc “Khiếu kiện Quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai đối với trường hợp giải quyết khiếu nại tranh chấp đất đai”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 06/2016/HC-ST ngày 14 tháng 9 năm 2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận bị kháng cáo.

Theo quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 367/2017/QĐXX-PT ngày 19 tháng 6 năm 2017 giữa các đương sự:

Người khởi kiện: Ông Trần Văn C, sinh năm 1945. (có đơn xin xét xử vắng mặt)

Địa chỉ: thôn P, xã M, huyện N, tỉnh Ninh Thuận.

Đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông Lê Khắc H, sinh năm 1961. (có đơn xin xét xử vắng mặt)

Địa chỉ: thị trấn P1, huyện N1, tỉnh Ninh Thuận.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện: Luật sư Trần Thanh T – Đoàn Luật sư tỉnh Ninh Thuận. (có mặt)

Người bị kiện:

1/ Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận (có đơn xin xét xử vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: Ông Hồ Xuân H1 – Trưởng phòng quản lý đất đai – Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Ninh Thuận. (có mặt)

2/ Chủ tịch UBND huyện N, tỉnh Ninh Thuận (có đơn xin xét xử vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: Ông Trần Minh Đ – Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện N. (có mặt)

Người kháng cáo: Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận và Chủ tịch UBND huyện N.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Người khởi kiện ông Trần Văn C có đại diện theo ủy quyền là ông Lê Khắc H trình bày:

Hộ gia đình ông Trần Văn C làm xã viên Hợp tác xã nông nghiệp P1 (gọi tắt là HTX P1) từ năm 1979, hộ ông gồm 03 nhân khẩu được HTX P1 giao 7.000m² đất để canh tác, nộp sản lại. Đến năm 1992, HTX P1 giải thể, hộ ông C tiếp tục quản lý, canh tác đất. Đến năm 2003, Ủy ban nhân dân (viết tắt là UBND) xã M mời ông C lên ký hợp đồng thuê đất, ông C cho rằng Hợp tác xã giao khoán nay bàn giao lại cho UBND xã phải thực hiện nghĩa vụ đóng thuê hàng năm cho xã nên ông C ký vào hợp đồng. Đến tháng 9/2009, hộ ông C kê khai xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (viết tắt là GCNQSDĐ) được UBND xã M thông báo đất hộ ông C nhận khoán của Hợp tác xã nông nghiệp P1 là đất dự phòng thuộc quyền quản lý của UBND xã. Ông C khiếu nại lên UBND huyện N.

Ngày 12/8/2011, Chủ tịch UBND huyện N có Quyết định số 3658/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại cấp GCNQSDĐ đối với ông Trần Văn C có nội dung: “*Năm 1979, Hợp tác xã nông nghiệp P1 giao cho các hộ xã viên nhận khoán để canh tác trong đó có hộ ông Trần Văn C được giao 7.000m² đất tại vùng. Năm 2003, UBND xã M đã đưa diện tích đất này vào quản lý theo diện tích đất công ích của xã*”. Không đồng ý, ông C đã khiếu nại lên UBND tỉnh Ninh Thuận.

Ngày 19/6/2012, Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận có Công văn số 2838/UBND – NC về việc trả lời khiếu nại của ông C, nội dung: “*Năm 1979, Hợp tác xã nông nghiệp P1 giao một phần diện tích đất khu vực phía Nam sông cho các hộ dân quản lý sử dụng theo bình quân nhân khẩu, trong đó có*

hộ ông Trần Văn C được giao diện tích 7.000m². Việc UBND xã M xác định đất khu vực phía Nam sông là đất công ích là không có cơ sở, vì diện tích đất trên do Hợp tác xã nông nghiệp P1 trước đây giao khoán cho các hộ gia đình, cá nhân theo tiêu chuẩn bình quân nhân khẩu năm 1979". Ngày 30/12/2013, Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận ban hành Quyết định số 2737/QĐ-UBND không chấp nhận khiếu nại của ông Trần Văn C.

Không đồng ý với quyết định hành chính của hai cấp, ông Trần Văn C đã làm đơn khởi kiện đến Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận yêu cầu giải quyết:

- Hủy Quyết định số 3658 ngày 12/8/2011 của Chủ tịch UBND huyện N;

- Hủy Quyết định số 2737 ngày 30/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận;

- Buộc UBND huyện N xét công nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông Trần Văn C theo quy định của pháp luật về đất đai.

Đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận trình bày:

Năm 1979, Hợp tác xã nông nghiệp P1 giao cho hộ ông Trần Văn C sử dụng diện tích 5.000m² đất tại khu vực Nam sông. Năm 1992, Hợp tác xã P1 giải thể, toàn bộ diện tích đất được giao cho UBND xã M quản lý, trong đó có diện tích của hộ ông C đang sử dụng. Quá trình sử dụng đất đến năm 1994, hộ ông C có đơn xin giao đất và cấp GCNQSDĐ. UBND xã M không chấp nhận vì lý do thuộc quỹ đất dự phòng (đất công ích) do xã quản lý. Việc sử dụng đất của hộ ông C không phải là đất giao ổn định, lâu dài theo quy định của Luật đất đai năm 1993 và Nghị định số 64/CP ngày 27/9/1993 của Chính phủ.

Thực hiện việc kiểm sát chung, năm 2000, Viện Kiểm sát nhân dân huyện N có Quyết định kháng nghị số 13/KN ngày 17/5/2000, đề nghị UBND xã M phải tiến hành lập hợp đồng thuê đất đối với các hộ dân. UBND xã M đã tiến hành mời các hộ dân đang sử dụng đất đến để làm thủ tục ký hợp đồng thuê đất theo quy định, trong đó có hộ ông Trần Văn C đã ký Hợp đồng thuê đất từ năm 2004 đến năm 2009, diện tích đất thuê là 7.000m². Như vậy, diện tích 5.000m² hộ ông Trần Văn C khiếu nại yêu cầu cấp GCNQSDĐ thuộc quỹ đất công ích do UBND xã M quản lý và cho các hộ thuê. Theo khoản 2 Điều 41 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ thì việc ông C yêu cầu được cấp GCNQSDĐ là không có cơ sở.

Từ những căn cứ nêu trên, Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận ban hành Quyết định số 2737 ngày 30/12/2013 giải quyết khiếu nại của ông Trần Văn C là đúng quy định của pháp luật.

Đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N trình bày:

Vùng đất phía Nam sông, thuộc thôn P1, xã M, huyện N trước đây do hộ ông Trần N2, hộ ông Nguyễn Văn H2, hộ ông Thanh Phú H3, hộ ông Nguyễn L quản lý và sử dụng. Năm 1978, Hợp tác xã nông nghiệp P1 được thành lập, diện tích đất phía Nam sông được các hộ dân hiến cho Nhà nước, cũng từ đó toàn bộ diện tích phía Nam sông do Hợp tác xã nông nghiệp P1 quản lý và sử dụng. Năm 1979, Hợp tác xã giao cho các hộ xã viên nhận khoán để canh tác, trong đó có hộ ông Trần Văn C được giao 5.000m² tại vùng, năm 1992, Hợp tác xã nông nghiệp P1 ngưng hoạt động (giải thể), toàn bộ diện tích đất do Hợp tác xã quản lý được giao cho UBND xã M quản lý, trong đó có diện tích của hộ ông C đang sử dụng. Năm 1994, khi có chủ trương cấp GCNQSDĐ, UBND xã M có thành lập Hội đồng xét cấp đất, giao đất cho các hộ dân toàn xã, riêng hộ ông Trần Văn C và các hộ có và đang sử dụng đất tại khu vực phía Nam sông có làm đơn và kê khai yêu cầu cấp GCNQSDĐ nhưng UBND xã không cấp cho bất cứ hộ nào (UBND xã vẫn để cho các hộ nhận khoán tiếp tục sử dụng). Năm 2003, UBND xã M đưa diện tích đất trên vào quản lý theo diện đất công ích và lập thủ tục yêu cầu các hộ dân làm hợp đồng thuê đất, hộ ông Trần Văn C đã ký hợp đồng thuê đất từ năm 2004 đến năm 2009.

Căn cứ vào nguồn gốc của khu đất (đất do các cá nhân hiến tặng), căn cứ vào hiện trạng sử dụng đất (hợp đồng cho thuê đất giữa UBND xã và các hộ sử dụng đất), trên cơ sở hồ sơ quản lý đất đai hiện còn được lưu giữ tại UBND xã, ý kiến của nhân dân thôn P1 (tại biên bản họp dân ngày 29/4/2011), diện tích đất Nam sông được xác định là đất công ích do UBND xã M quản lý.

Căn cứ khoản 3 Điều 37, khoản 1 Điều 49 Luật Đất đai năm 2003; căn cứ khoản 2 Điều 74 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai năm 2003; căn cứ Quyết định số 256/2007/QĐ-UBND ngày 03/10/2007 của UBND tỉnh Ninh Thuận về việc ban hành quy định về quản lý sử dụng đất công ích trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận. UBND huyện N ban hành Quyết định số 3658 ngày 12/8/2011 không chấp nhận cấp GCNQSDĐ trên diện tích 7.000m² tại vùng đối với hộ ông C là đúng quy định của pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2016/HC-ST ngày 13/9/2016, Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận đã quyết định:

***Áp dụng:**

Khoản 1 Điều 30, khoản 3 Điều 32, Điều 164, điểm b khoản 2 Điều 193, Điều 194 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; khoản 1 Điều 34 Pháp lệnh án phí, lệ phí Tòa án năm 2009; tiết 1 Mục I Danh mục mức án phí, lệ phí Tòa án ban hành kèm theo Pháp lệnh án phí, lệ phí Tòa án năm 2009.

*** Tuyên xử:**

- Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn C, hủy:

1/ Quyết định số 3658/QĐ-UBND ngày 12/8/2011 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N, tỉnh Ninh Thuận về việc giải quyết khiếu nại cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với ông Trần Văn C.

2/ Quyết định số 2737/QĐ-UBND ngày 30/12/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận về việc giải quyết khiếu nại của ông Trần Văn C, cư ngụ tại thôn P, xã M, huyện N.

- Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn C về việc buộc Ủy ban nhân dân huyện N xét công nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 05/10/2016, Chủ tịch UBND nhân dân tỉnh Ninh Thuận có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Ngày 24/10/2016, Chủ tịch UBND nhân dân huyện N có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm, người bảo vệ quyền lợi cho Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận và Chủ tịch UBND huyện N cho rằng phần đất ông C sử dụng là đất thuộc quỹ đất công ích, quỹ đất công ích không cần phải ban hành quyết định thu hồi đất, Tòa án sơ thẩm xử hủy hai quyết định là không đúng, đề nghị sửa án sơ thẩm.

Người bảo vệ quyền lợi cho ông C cho rằng cấp sơ thẩm đã xét xử đúng, đề nghị giữ nguyên án sơ thẩm.

Đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa phát biểu: Thủ tục xác lập quỹ đất công ích tại xã M là chưa đúng, chưa có cơ sở xác định phần đất ông C đang sử dụng là đất công ích. Tòa án sơ thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn C, hủy 02 quyết định của Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận và Chủ tịch UBND huyện N là có căn cứ. Đề nghị Hội đồng xét xử giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ các tài liệu, chứng cứ đã được thẩm tra tại phiên tòa phúc thẩm; căn cứ kết quả tranh luận tại phiên tòa và trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện tài liệu, chứng cứ, ý kiến của các đương sự, Luật sư, người bảo vệ quyền lợi của đương sự và ý kiến của kiểm sát viên, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Về hình thức đơn kháng cáo, người bị kiện Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận và Chủ tịch UBND huyện N có đơn kháng cáo quá thời hạn pháp luật quy định nhưng được Hội đồng xét xử chấp nhận xem xét theo thủ tục phúc thẩm.

[2] Về nội dung kháng cáo của người khởi kiện, xét nội dung đơn kháng cáo và đối chiếu với bản án sơ thẩm đã xét xử thì thấy:

[2.1] Về đối tượng và thời hiệu khởi kiện: Căn cứ Điều 30 và Điều 116 Luật tố tụng hình chính (năm 2015), ông Trần Văn C khởi kiện Quyết định số 3658/QĐ-UBND ngày 12/8/2011 của Chủ tịch UBND huyện N và Quyết định

số 2737/QĐ-UBND ngày 30/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận là nằm trong thời hạn pháp luật quy định. Cấp sơ thẩm xác định đúng đối tượng khởi kiện.

[2.2] Về nội dung:

Chủ tịch UBND huyện N và Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận bác khiếu nại của ông Trần Văn C với lý do phần đất nông nghiệp 7.000m² mà ông C đang sử dụng là đất công ích do UBND xã quản lý; ông C không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần đất này mà chỉ được đầu giá thuê đất với thời hạn thuê mỗi lần không quá 5 năm. Hộ gia đình ông Trần Văn C là xã viên Hợp tác xã nông nghiệp P1 (thành lập năm 1979), được giao khoán 5.000m² đất vùng T1 để canh tác. Năm 1986, Hợp tác xã P1 giao một phần diện tích đất ven sông cho 10 hộ dân quản lý, sử dụng. Hộ ông C được giao tổng cộng 7.000m². Đến năm 1992, Hợp tác xã nông nghiệp P1 giải thể, toàn bộ diện tích đất do Hợp tác xã quản lý giao lại cho UBND xã M. Đến năm 1994 ông C có đơn xin được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng UBND xã M không đồng ý vì là đất công ích do xã quản lý. Trong khi đó, đến năm 2003, UBND xã M mới xác định đưa diện tích này vào quỹ công ích; đồng thời thủ tục tiến hành không đúng với quy định, chưa thông qua Hội đồng nhân dân tỉnh Ninh Thuận.

Đến ngày 15/02/2004, Hội đồng nhân dân tỉnh Ninh Thuận ban hành Nghị quyết số 62/2004/NQ-HĐND về mức diện tích đất công ích của từng địa phương, trong đó có xã M là 16,01ha. Điều 72 Luật đất đai 2003 quy định đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích không quá 5% tỷ lệ đất nông nghiệp của địa phương. Theo Công văn số 593/TTT-NV4 ngày 07/12/2012 của Thanh tra Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận thì diện tích đất được để lại làm quỹ đất nông nghiệp tại xã M là 16,01 ha nhưng hiện UBND xã M lại quản lý đất công ích theo sổ bộ, chưa có bản đồ địa chính 33,96 ha, so với diện tích được thông qua tại Nghị quyết số 62/2004/NQ-HĐND đã tăng 17,86 ha. Đối với 16,01 ha được Hội đồng nhân dân tỉnh thông qua, UBND xã M vẫn chưa xác định chính xác nằm ở vị trí nào và chưa tiến hành các thủ tục để được công nhận đây là diện tích đất công ích. Kết luận của Công văn số 593/TTT-NV4 cũng phù hợp với Kết luận của Thanh tra Sở Tài nguyên và Môi trường số 122/BC-STNMT, Công văn số 240/UBND-NC ngày 25/3/2011, Báo cáo số 100/BC-UBND ngày 04/8/2011 của Chủ tịch UBND huyện N. Do đó, chưa có cơ sở xác định diện tích 7000m² đất hộ gia đình ông Trần Văn C đang sử dụng thuộc quỹ đất công ích của địa phương.

Ngoài ra, ông Trần Văn C được giao khoán diện tích đất này đã sử dụng ổn định đến nay và chưa có quyết định nào thu hồi để đưa vào quỹ đất công ích.

Quyết định số 3658/QĐ-UBND ngày 12/8/2011 của Chủ tịch UBND huyện N và Quyết định số 2737/QĐ-UBND ngày 30/12/2013 của Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận bác khiếu nại của ông Trần Văn C là chưa có căn cứ.

Tòa án cấp sơ thẩm hủy hai quyết định nêu trên là phù hợp với quy định của pháp luật.

Đối với yêu cầu buộc UBND huyện N cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của ông C, Tòa án cấp sơ thẩm xác định thuộc thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước và phải xem xét đến quá trình sử dụng đất, các quy định của pháp luật đất đai về điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, từ đó bác yêu cầu khởi kiện đối với phần này là đúng quy định pháp luật.

[3] Vì các lẽ trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm thấy kháng cáo của người bị kiện là không có căn cứ chấp nhận, bản án sơ thẩm cần được giữ nguyên.

Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát phù hợp với nhận định của Hội đồng xét xử nên được chấp nhận.

[4] Do kháng cáo không được chấp nhận nên Chủ tịch UBND huyện N và Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận phải chịu án phí phúc thẩm.

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

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính năm 2015.

Không chấp nhận kháng cáo của Chủ tịch UBND huyện N và Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Thuận. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2016/HC-ST ngày 13/9/2016 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận.

Áp dụng: Khoản 1 Điều 30, khoản 3 Điều 32, Điều 164, điểm b khoản 2 Điều 193, Điều 194 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; khoản 1 Điều 34 Pháp lệnh án phí, lệ phí Tòa án năm 2009; tiết 1 Mục I Danh mục mức án phí, lệ phí Tòa án ban hành kèm theo Pháp lệnh án phí, lệ phí Tòa án năm 2009.

Tuyên xử:

Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn C.

1/ Hủy Quyết định số 3658/QĐ-UBND ngày 12/8/2011 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N, tỉnh Ninh Thuận về việc giải quyết khiếu nại cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với ông Trần Văn C.

2/ Hủy Quyết định số 2737/QĐ-UBND ngày 30/12/2013 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận về việc giải quyết khiếu nại của ông Trần Văn C, cư ngụ tại thôn P, xã M, huyện N.

Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn C về việc buộc Ủy ban nhân dân huyện N xét công nhận quyền sử dụng đất cho hộ ông.

Án phí phúc thẩm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Thuận mỗi người phải chịu 200.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm. Khấu trừ 200.000 đồng tiền tạm ứng mỗi người đã nộp lần

lượt theo các biên lai thu số 0012155 ngày 23/11/2016 và 0009445 ngày 19/10/2016 tại Cục Thi hành án dân sự tỉnh Ninh Thuận.

Các phần quyết định khác của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết hạn kháng cáo, kháng nghị.

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

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND cấp cao tại TP.HCM
- TAND tỉnh Ninh Thuận;
- VKSND tỉnh Ninh Thuận;
- Cục THADS tỉnh Ninh Thuận;
- NKK (1);
- NBK (2);
- Lưu (5) 13b (Ấn38)

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

Trần Thị Thu Thủy