

Bản án số: 928/2022/HC-PT
Ngày: 29 - 11 - 2022
V/v khiếu kiện quyết định 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 Công Mươi

Các Thẩm phán: Ông Chung Văn Kết

Bà Lê Thúy Cầu

- 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: Bà Phạm Thị Út - Kiểm sát viên.

Ngày 29 tháng 11 năm 2022, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, xét xử phúc thẩm công khai vụ án thụ lý số: 341/2022/TLPT-HC ngày 06 tháng 7 năm 2022 về “Khiếu kiện quyết định hành chính”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số: 340/2022/HC-ST ngày 28 tháng 03 năm 2022 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh bị kháng cáo, giữa các đương sự:

1. *Người khởi kiện:* Bà Lê Thị Thu S; Địa chỉ: 36/2 đường số 4, phường Tg, Thành phố TĐ, Thành phố Hồ Chí Minh; vắng mặt.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Cao Minh T; Địa chỉ: 6/41 Phan Xích Long, Phường 3, quận PN, Thành phố Hồ Chí Minh; có mặt.

(Theo giấy ủy quyền số 006253 lập ngày 24/5/2019 tại Văn phòng Công chứng Lê Văn Dũng)

2. Người bị kiện:

2.1 Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ, Thành phố Hồ Chí Minh (trước đây là Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh)

2.2 Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ, Thành phố Hồ Chí Minh (trước đây là Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị kiện:

- Ông Trần Tuấn Khanh; vắng mặt.

- Ông Nguyễn Minh Tuấn; có mặt.

- Bà Phan Thị Minh Loan; có mặt.

Cùng địa chỉ: 168 Trương Văn Bang, phường TML, Thành phố TĐ, Thành phố Hồ Chí Minh.

3. *Người kháng cáo:* Do có kháng cáo của ông Cao Minh T, bà Lê Thị Thu S.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo Đơn khởi kiện và bản tự khai, người khởi kiện trình bày:

Bà Lê Thị Thu S có phần đất diện tích 2.487 m² thuộc một phần thửa 35, 37, một phần rạch, bờ đất tờ bản đồ số 30 (BĐĐC 2003) tại phường TML, Quận A (nay là Thành phố TĐ) bị thu hồi giải tỏa để thực hiện dự án Khu dân cư số 1 (143ha) theo Giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009 của Ủy ban nhân dân phường TML. Phần đất này đã có Quyết định thu hồi đất và phê duyệt Phương án bồi thường cho toàn bộ dự án từ năm 2004 tại Quyết định số 3307/QĐ-UB ngày 30/6/2004 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, từ năm 2004 (thời điểm Ủy ban nhân dân Thành phố ban hành quyết định phê duyệt phương án bồi thường) cho đến nay thì Ủy ban nhân dân Quận A (nay là Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ) chưa lập hồ sơ, thủ tục và tính toán giá trị bồi thường cho gia đình bà S đối với phần đất bị thu hồi. Ngày 03/4/2019 bà S đã có đơn khiếu nại gửi Ủy ban nhân dân Quận A để yêu cầu được bồi thường. Đến ngày 20/5/2019 bà S nhận được Văn bản số 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A trả lời với nội dung xác định phần đất bị giải tỏa trên không được bồi thường, không lập hồ sơ thủ tục bồi thường. Nhận thấy, Văn bản số 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A ban hành và xác định người sử dụng đất (bà S) không được bồi thường (không lập hồ sơ bồi thường) đã xâm hại đến quyền lợi hợp pháp của chủ sử dụng đất được pháp luật đất đai bảo vệ, vì phần đất bị giải tỏa nêu trên do gia đình bà S tự khai hoang sử dụng và canh tác đất nông nghiệp từ trước năm 1993, không có tranh chấp và không lấn chiếm. Do đó, yêu cầu buộc Ủy ban nhân dân Quận A (nay là Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ) hủy bỏ Văn bản 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A và thực hiện việc bồi thường đối với phần đất bị giải tỏa theo quy định của pháp luật.

Người bị kiện Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ (trước đây là Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh) có văn bản trình bày ý kiến:

1. Về giải quyết hồ sơ: Ngày 31/3/2009 Ủy ban nhân dân phường TML có Giấy xác nhận pháp lý nhà, đất số 170/UBND-XN cho bà Lê Thị Thu S (là đại diện thừa kế của bà Phạm Thị Hạp) như sau: “Thửa đất bị giải tỏa trong Khu dân cư số 1 (143 ha) thuộc một thửa 35, 37, một phần rạch, bờ đất, tờ bản đồ số 30 (theo tài liệu BĐĐC năm 2003), phường TML, Quận A. Tổng diện tích giải tỏa: 2.487,3m². Trong đó, phần diện tích thuộc bờ đất: 608m², phần diện tích thuộc rạch: 1.316,4m². Hiện trạng giải tỏa: toàn bộ. Nguồn gốc đất: Đất nông nghiệp do gia đình bà Phạm Thị Hạp tự khai phá sử dụng từ năm 1990, chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”. Ngày 15/01/2015, Ban bồi thường giải phóng mặt bằng Quận có Báo cáo số 48//BC-BBT kiến nghị Ủy ban nhân dân Quận với nội dung: “Giao Ủy ban nhân dân phường TML hủy Giấy xác nhận hồ sơ pháp lý số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009

đôi với trường hợp bà Lê Thị S (đại diện thừa kế của bà Phạm Thị Hạp, đã chết) do không thực hiện đúng quy định đo vẽ, kiểm tra hiện trạng và kiểm kê hoa màu, tài sản và vật kiến trúc trên đất trong công tác bồi thường. Giao Ủy ban nhân dân phường TML kiểm tra nguồn gốc, quá trình sử dụng đối với trường hợp bà Lê Thị Thu S (đại diện thừa kế của bà Phạm Thị Hạp, đã chết) nếu thực tế có quá trình cải tạo sử dụng (ví dụ: đắp bờ bao, đào ao, thả cá, cải tạo sử dụng trồng lúa, hoa màu...) thì áp dụng Văn bản 673/VP ngày 17/7/2012 của Văn phòng Ủy ban nhân dân Quận để thực hiện và báo cáo Ủy ban nhân dân Quận, Hội đồng bồi thường dự án xem xét, giải quyết". Ngày 10/7/2017 Ủy ban nhân dân phường TML có Báo cáo số 763/BC-UBND với nội dung đề xuất: " Ủy ban nhân dân phường chuyển toàn bộ hồ sơ cho Ban bồi thường giải phóng mặt bằng Quận A, phối hợp các đơn vị liên quan tổ chức kiểm kê hoa màu, vật kiến trúc khu đất. Ủy ban nhân dân phường TML tổ chức lấy ý kiến khu dân cư về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất khu đất 2.487,3m² theo quy định đối với trường hợp đất chưa được cấp Giấy chứng nhận..." Ngày 28/9/2018 Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân Quận có Thông báo 173/TB-VP nội dung kết luận, chỉ đạo của Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận tại cuộc họp về giải quyết đơn phản án, kiến nghị liên quan việc bồi thường, hỗ trợ của một số dự án, trong đó có trường hợp ông Nguyễn Ngọc Linh (đại diện của bà Lê Thị Thu S) với nội dung: "...Giao Ủy ban nhân dân phường TML kiểm tra lại nguồn gốc, quá trình sử dụng đất, xác nhận pháp lý theo quy định". Ngày 07/5/2019 Ủy ban nhân dân phường TML có Thông báo số 518/TB-UBND với nội dung: "...thu hồi và hủy giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009 của Ủy ban nhân dân phường TML đã xác nhận cho bà Lê Thị Thu S. Lý do: Việc xác nhận pháp lý chưa đảm bảo chặt chẽ theo quy định". Ngày 17/5/2019 Ủy ban nhân dân Quận A có Công văn số 1728/UBND-TTr về việc trả lời đơn của bà Lê Thị Thu S với nội dung: "Việc bà S yêu cầu được lập hồ sơ bồi thường, hỗ trợ đối với phần diện tích 2.487,3m² là không có cơ sở để xem xét, giải quyết". Việc bà S yêu cầu hủy Công văn số 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A là không có cơ sở, bởi: Theo tài liệu chính lý năm 1990 phần diện tích 2.487,3 m² là rạch, theo tài liệu bản đồ địa chính năm 2003 thì trên tổng diện tích 2.487,3 m² có 1.316,4 m² là rạch và 680 m² là bờ đất. Gia đình bà Phạm Thị Hạp (mẹ ruột của S) không có kê khai đăng ký, không thực hiện nghĩa vụ đóng thuế cho Nhà nước, không có quá trình quản lý sử dụng (đắp bờ bao, đào ao, thả cá, cải tạo sử dụng trồng lúa, hoa màu...). Đồng thời, qua kiểm tra hiện trạng phần diện tích đất trên còn là rạch có chức năng tiêu thoát nước, chỉ có cỏ lác, dừa nước mọc tự nhiên và không phải là rạch nhánh len lỏi trong khu dân cư. Ủy ban nhân dân phường TML đã có Thông báo thu hồi, hủy bỏ Giấy xác nhận pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009 đối với phần diện tích 2.487,3 m² nêu trên của bà S. Công văn số 542/HĐTĐBT-TTr ngày 25/6/20158 của UBND Ủy ban nhân dân Thành phố hướng dẫn giải quyết bồi thường, hỗ trợ đối với trường hợp lấn chiếm đất rạch trên địa bàn Thành phố có quy định: "Trường hợp đất có nguồn gốc là rạch đã lấn chiếm và chuyển mục đích thành đất nông nghiệp, đất ở, có sổ thửa theo bản đồ đo vẽ theo Chỉ thị 02/CT (nếu có) hoặc bản đồ địa chính sử dụng ổn định được hiểu là đất chiếm dụng khi: Đảm bảo là rạch nhánh, len lỏi trong khu dân cư; không thuộc rạch ảnh hưởng đến chức năng tiêu thoát nước của khu vực hoặc chức năng giao thông thủy; không lấn chiếm sông, rạch thuộc danh mục quản lý của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền". Do đó, việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận

A ban hành Công văn số 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 về trả lời đơn của bà Lê Thị Thu S là phù hợp theo quy định.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số: 340/2022/HC-ST ngày 28 tháng 03 năm 2022 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, quyết định:

Căn cứ vào các Điều 3, Điều 32, Điều 116, Điều 123, Điều 143, Điều 157, và Điều 206 Luật Tố tụng hành chính năm 2015;

Căn cứ Điều 82 Luật Đất đai năm 2013;

Căn cứ Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án.

Tuyên xử: Không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị Thu S do ông Cao Minh T đại diện theo ủy quyền:

Bác yêu cầu hủy Văn bản 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ (trước đây là Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh).

Bác yêu cầu buộc Ủy ban nhân dân Thành phố TĐ (trước đây là Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh) thực hiện hành vi lập phương án bồi thường, hỗ trợ cho bà Lê Thị Thu S đối với diện tích 2.487,3 m² bị thu hồi thực hiện dự án.

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

Ngày 28/3/2022, ông Cao Minh T là người đại diện theo ủy quyền cho người khởi kiện bà Lê Thị Thu S kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh trình bày: Bản án sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu khởi kiện là có căn cứ. Đề nghị không chấp nhận yêu cầu kháng cáo, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án được thẩm tra tại phiên tòa; Căn cứ kết quả tranh luận giữa các bên đương sự; Ý kiến của Đại diện Viện kiểm sát, Hội đồng xét xử phúc thẩm nhận định:

Trong vụ án này, quá trình giải quyết yêu cầu khởi kiện của đương sự, Tòa án cấp sơ thẩm đã có vi phạm về thủ tục tố tụng, cụ thể:

[1] Phần đất có diện tích 2.487,3 m² từ bản đồ số 30 (BĐĐC 2003) tại phường TML, Quận A (nay là Thành phố TĐ) theo bản đồ hiện trạng vị trí lập ngày 24/01/2007 của Trung tâm Đo đạc bản đồ - Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh (có chữ ký của bà S).

Ngày 31/3/2009, Ủy ban nhân dân phường TML có Giấy xác nhận pháp lý nhà, đất số 170/UBND-XN cho bà Lê Thị Thu S (là đại diện thừa kế của bà Phạm Thị Hạp) như sau: “Thửa đất bị giải tỏa trong Khu dân cư số 1 (143 ha) thuộc một thửa 35, 37, một phần rạch, bờ đất, từ bản đồ số 30 (theo tài liệu BĐĐC năm 2003), phường TML, Quận A. Tổng diện tích giải tỏa: 2.487,3m². Trong đó, phần diện tích thuộc bờ đất: 608m², phần diện tích thuộc rạch: 1.316,4m². Hiện trạng giải tỏa: toàn

bộ. Nguồn gốc đất: Đất nông nghiệp do gia đình bà Phạm Thị Hạp tự khai phá sử dụng từ năm 1990, chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”.

Ngày 07/5/2019 Ủy ban nhân dân phường TML có Thông báo số 518/TB-UBND với nội dung: “...thu hồi và hủy giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009 của Ủy ban nhân dân phường TML đã xác nhận cho bà Lê Thị Thu S. Lý do: Việc xác nhận pháp lý chưa đảm bảo chặt chẽ theo quy định”. Ngày 17/5/2019, Ủy ban nhân dân Quận A có Công văn số 1728/UBND-TTr về việc trả lời đơn của bà Lê Thị Thu S với nội dung: “Việc bà S yêu cầu được lập hồ sơ bồi thường, hỗ trợ đối với phần diện tích 2.487,3m² là không có cơ sở để xem xét, giải quyết”.

Như vậy có thể thấy, việc Ủy ban nhân dân Quận A (cũ) ban hành Công văn số 1728/UBND-TTr ngày 17/5/2019 là dựa trên cơ sở của Thông báo số 518/TB-UBND ngày 07/5/2019 về việc thu hồi và hủy giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009 của Ủy ban nhân dân phường TML để bác yêu cầu khiếu nại của bà Lê Thị Thu S.

Từ đó cần xác định, Thông báo số 518/TB-UBND ngày 07/5/2019 của Ủy ban nhân dân phường TML là Văn bản hành chính có liên quan đến yêu cầu khởi kiện của đương sự. Căn cứ theo quy định tại Điều 193 Luật tố tụng hành chính thì khi giải quyết yêu cầu khởi kiện này, Tòa án cấp sơ thẩm phải xem xét, đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính có liên quan. Thiếu sót này của Tòa án cấp sơ thẩm được xem là vi phạm thủ tục tố tụng và ảnh hưởng đến việc đánh giá chứng cứ.

[2] Khi xem xét, đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính có liên quan, mà cụ thể ở trường hợp này là Thông báo số 518/TB-UBND ngày 07/5/2019 của Ủy ban nhân dân phường TML thì cần xác định và đưa Ủy ban nhân dân phường TML tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền, nghĩa vụ liên quan. Tòa án cấp sơ thẩm đã không đưa Ủy ban nhân dân phường TML tham gia tố tụng là thiếu sót và được xem là vi phạm thủ tục tố tụng.

[3] Việc xác định và đưa Ủy ban nhân dân phường TML vào tham gia tố tụng có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xác định tính có căn cứ hay không đối với yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị Thu S, bởi lẽ: Ở trường hợp này, Ủy ban nhân dân phường TML cần phải có ý kiến giải trình về việc trước đó vào năm 2009 đã xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/3/2009, nhưng tại sao sau đó, vào ngày 07/5/2019 lại có Thông báo thu hồi, hủy bỏ nội dung xác nhận này? Như vậy, việc xác nhận nội dung tại Giấy xác nhận hồ sơ pháp lý nhà đất số 170/UBND-XN ngày 31/03/2009 được dựa trên cơ sở nào? Lý do cụ thể về việc ra Thông báo số 158/TB-UBND thu hồi và hủy bỏ là gì? Trong khi đó, tại Báo cáo số 763/BC-UBND ngày 10/7/2017 về việc đề xuất giải quyết hồ sơ bồi thường hỗ trợ thu hồi đất của bà Lê Thị Thu S do chính Ủy ban nhân dân phường TML ban hành vẫn tiếp tục xác nhận nguồn gốc đất của bà Lê Thị Thu S theo Giấy xác nhận ngày 31/3/2009. Và đặc biệt, tại phiên tòa phúc thẩm phía người khởi kiện tiếp tục cung cấp chứng cứ mới là bản xác nhận về nguồn gốc đất của bà Lê Thị Thu S. Theo đó, bản xác nhận này ghi ngày 06/8/2019 – là sau khi đã có Thông báo thu hồi số 518/TB-UBND ngày 07/5/2019, xác nhận về nguồn gốc đất như nội dung đã xác nhận vào ngày 31/03/2009. Xác nhận

này do ông Đoàn Phước Lượng – Phó Chủ tịch UBND phường TML ký, đóng dấu. Đây là vấn đề cần phải xác định và làm rõ.

Tòa án cấp sơ thẩm chưa thu thập chứng cứ để làm rõ những mâu thuẫn nêu trên, vì vậy chưa đủ cơ sở để giải quyết vụ án.

[4] Do quá trình giải quyết yêu cầu của đương sự, Tòa án cấp sơ thẩm đã có vi phạm thủ tục tố tụng, những vi phạm này đã dẫn đến việc thu thập chứng cứ không đầy đủ, ảnh hưởng đến việc giải quyết đúng đắn vụ án mà Tòa án cấp phúc thẩm không thể khắc phục được. Vì vậy, cần hủy toàn bộ bản án sơ thẩm để giải quyết lại theo đúng quy định của pháp luật.

[5] Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao là không phù hợp với nhận định của Hội đồng xét xử.

[6] Do hủy án sơ thẩm, vì vậy bà S không phải chịu án phí phúc thẩm.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

- Căn cứ vào khoản 3 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính năm 2015;

Chấp nhận một phần yêu cầu kháng cáo của người khởi kiện bà Lê Thị Thu S.

Hủy toàn bộ bản án sơ thẩm số 340/2022/HC-ST ngày 28 tháng 03 năm 2022 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

Chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm để giải quyết lại theo quy định của pháp luật.

- Về án phí hành chính phúc thẩm: Bà Lê Thị Thu S không phải chịu tiền án phí hành chính phúc thẩm. Hoàn trả 300.000 đồng cho bà Lê Thị Thu S theo Biên lai thu số 0002006 ngày 20/4/2022 của Cục Thi hành án dân sự Thành phố Hồ Chí Minh.

- 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 TP. Hồ Chí Minh;
- VKSND TP. Hồ Chí Minh;
- Cục THADS TP. Hồ Chí Minh;
- NKK;
- NBK;
- Lưu: HS, VP, 15bTNB.

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

(Đã ký)

Phạm Công Mười