

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: 91/2024/HC-PT

Ngày: 31 - 01 - 2024

V/v Khiếu kiện hành vi hành chính
trong lĩnh vực quản lý đất đai

NHÂN DANH QUỐC 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 Hòa Hiệp

Các Thẩm phán: Ông Lê Hoàng Tấn

Bà Trần Thị Thúy Hồng

- Thư ký phiên tòa: Bà Tiểu Phương Quyền - 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 Văn Đức - Kiểm sát viên.

Ngày 31 tháng 01 năm 2024, 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: 914/2023/TLPT-HC ngày 21 tháng 11 năm 2023 về việc “Khiếu kiện hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 153/2023/HC-ST ngày 21 tháng 9 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 19/2024/QĐ-PT ngày 08 tháng 01 năm 2024 giữa các đương sự:

- Người khởi kiện:

1. Bà Đoàn Thị T, sinh năm: 1950; Địa chỉ: Số A N, Phường D, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

Người đại diện hợp pháp của người khởi kiện: Bà Trần Thị Mai H, sinh năm: 1959; Địa chỉ: Số B V, ấp C, xã L, thành phố T, tỉnh Long An, là người đại diện theo ủy quyền của bà T. (Văn bản ủy quyền ngày 20/3/2023) (vắng mặt).

2. Bà Lê Nguyễn Thảo V, sinh năm: 2001; Địa chỉ: Số H N, Phường D, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

3. Bà Nguyễn Thị Ngọc H1, sinh năm: 1984; Địa chỉ: Số A N, Phường D, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

Người đại diện hợp pháp của người khởi kiện: Bà Trần Thị Mai H, sinh năm: 1959; Địa chỉ: Số B V, ấp C, xã L, thành phố T, tỉnh Long An, là người đại diện theo ủy quyền của những người khởi kiện. (Văn bản ủy quyền ngày 15/8/2023) (vắng mặt).

- *Người bị kiện:* Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An.

Người đại diện hợp pháp của người bị kiện: Ông Võ Hồng T1 – Quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T, là người đại diện theo pháp luật của Ủy ban nhân dân thành phố T (vắng mặt).

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

1. Ông Hồ Hoài V1 - Trưởng phòng Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T (có mặt).

2. Ông Nguyễn Quốc T2 - Phó Chánh Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố T (có mặt).

(Theo Văn bản cử người bảo vệ số 211/UBND-NCTCD ngày 17/01/2024).

- *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:*

1. Ông Võ Tấn T3, sinh năm: 1991; Địa chỉ: Số I C, Phường D, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

2. Ông Nguyễn Nhật Khánh Đ, sinh năm: 1992; Địa chỉ: Số C T, Phường D, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

3. Bà Nguyễn Thị Kim N, sinh năm: 1975; Địa chỉ: Số D N, Phường D, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

4. Ông Lương Thanh H2, sinh năm: 1987; Địa chỉ: Số B N, phường T, thành phố T, tỉnh Long An (vắng mặt).

- *Người kháng cáo:* người bị kiện là Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo bản án sơ thẩm nội dung vụ án được tóm tắt như sau:

Theo đơn khởi kiện, những người khởi kiện do bà Trần Thị Mai H đại diện theo ủy quyền trình bày:

Nguồn gốc các thửa đất số 788 và 786, loại đất thổ cư là của bà Đoàn Thị T chuyển nhượng lại cho bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V. Bà V và bà H1 đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, hiện trạng

thể hiện: Một phần các thửa đất số 788, tờ bản đồ số 50, diện tích 144,2m² của bà Đoàn Thị T chuyển nhượng lại cho bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và 01 phần thửa 786, tờ bản đồ số 50, diện tích 114m² do bà Đoàn Thị T đã chuyển nhượng lại cho bà Lê Nguyễn Thảo V cùng tọa lạc tại Phường D, thành phố T, tỉnh Long An đã được bà T và 10 hộ dân có đất phía trong thỏa thuận làm lối đi chung đối với một phần các thửa đất nêu trên để mở rộng đường công cộng có sẵn 1,7m do Nhà nước quản lý. Đây là lối đi duy nhất mà không còn lối đi nào khác để các hộ dân phía trong đi lại và sản xuất. Do đó, ngày 07/02/2023, bà T đã làm đơn xin trả lại đất cho Nhà nước để Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) thành phố T thu hồi để mở rộng lối đi công cộng có sẵn từ 1,7m thành 5m theo quy định tại Điều 65 và Điều 66 Luật đất đai. Tuy nhiên, UBND thành phố T không ban hành quyết định thu hồi đất đối với phần diện tích bà T đã tự nguyện trả lại làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của các hộ dân trong việc sử dụng đất. Sau khi nhận chuyển nhượng đất từ bà T và được cấp giấy chứng nhận quyền thì ngày 27/7/2023 bà H1 và bà V cũng đã làm đơn yêu cầu trả lại đất vì không sử dụng, không hưởng lợi và đồng ý mở rộng đường công cộng từ 1,7m thành 5m nhưng không được UBND thành phố T giải quyết. Do đó, bà Đoàn Thị T, bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V khởi kiện yêu cầu buộc UBND thành phố T phải thực hiện hành vi ban hành quyết định thu hồi đất đối với phần diện tích đất thuộc các thửa 788 và 786 mà ông H3 đã tự nguyện trả lại theo đúng quy định pháp luật.

Tại Văn bản số 2690/UBND-NCTCD ngày 27/6/2023, người bị kiện Ủy ban nhân dân thành phố T trình bày:

Bà Đoàn Thị T được cập nhật biến động quyền sử dụng đất ngày 19/12/2019 đối với thửa đất số 786, tờ bản đồ số 50, diện tích 500m², loại đất ODT; thửa số 788, tờ bản đồ số 50, diện tích 210,7m², loại đất ODT. Bà T yêu cầu UBND thành phố ban hành Quyết định thu hồi một phần các thửa 786 và 788 do nhu cầu làm lối đi cho chủ sử dụng đất bất động sản liền kề bên trong, chủ đất không còn sử dụng đất và có đơn xin trả lại đất.

Căn cứ Quyết định số 11440/QĐ-UBND ngày 02/12/2022 của UBND tỉnh L về việc phê duyệt Kế hoạch sử dụng đất thời kỳ 2021-2023 của UBND thành phố T; Quyết định số 12576/QĐ-UBND ngày 30/12/2022 của UBND tỉnh về việc phê duyệt Kế hoạch sử dụng đất của thành phố T vị trí 788, 786 thuộc quy hoạch đất ở. Đồng thời, thực hiện theo chỉ đạo của UBND tỉnh L tại Công văn số 3686/UBND-KTTC ngày 25/4/2022 về chấn chỉnh, tăng cường quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh: “không xem xét giải quyết những trường hợp hiến đất làm đường để thực hiện mục đích tách thửa không phù hợp với quy định của UBND tỉnh tại Quyết định số 42/2021/QĐ-UBND ngày 18/10/2021 quy định về điều

kiện tách thửa đất, hợp thửa đất và diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở và đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn tỉnh Long An.

Tuy nhiên, để xem xét tạo điều kiện trong việc sau khi được Nhà nước cấp đất, đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh xem xét áp dụng khoản 1 Điều 254 Bộ luật Dân sự 2015 về điều kiện mở lối đi, trước tiên là bất động sản phải bị vây bọc nhưng không có giải thích như thế nào là bị vây bọc. Điều kiện thứ hai là không có hoặc không đủ lối đi ra đường công cộng. Lối đi được mở phải thuận tiện và hợp lý, việc mở lối đi phải xem xét kỹ lưỡng điều này để hạn chế đến mức thấp nhất cho chủ sở hữu bất động sản chịu hưởng quyền. Khi mở lối đi phải tính đến vị trí địa lý và đặc điểm của vị trí đó, lợi ích của bất động sản bị vây bọc và khả năng gây thiệt hại cho bất động sản bị vây bọc. Lối đi bên phải hay bên trái, phía ngoài hay phía trong, đi thẳng hay đi vòng, chiều dài, chiều rộng và chiều cao là bao nhiêu phải được các bên thỏa thuận, đảm bảo hài hòa, cân bằng lợi ích giữa các chủ thể.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông Võ Tấn T3, ông Nguyễn Nhật Khánh Đ, bà Nguyễn Thị Kim N và ông Lương Thanh H2 trình bày:

Chúng tôi là những hộ dân có đất tại hẻm D N, Phường D, thành phố T. Do nhu cầu sinh hoạt, đi lại nên phải đi nhờ qua thửa số 786, 788, tờ bản đồ số 50 do bà H2, bà V đứng tên. Bà H2, bà V yêu cầu trả lại Nhà nước phần đất này để làm lối đi công cộng là cần thiết, phục vụ cho nhu cầu thiết yếu của chúng tôi cũng như các hộ dân khác trong khu vực. Do đó, chúng tôi thống nhất với yêu cầu khởi kiện của những người khởi kiện.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 153/2023/HC-ST ngày 21 tháng 9 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An quyết định:

1. Đình chỉ yêu cầu khởi kiện của bà Đoàn Thị T về việc kiện hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố T.

2. Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V về việc yêu cầu thực hiện hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai của Ủy ban nhân dân thành phố T như quan điểm của đại diện Viện kiểm sát tỉnh Long An.

3. Hành vi của UBND thành phố T không ban hành quyết định thu hồi đất do người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất là trái quy định pháp luật.

Buộc UBND thành phố T có trách nhiệm thực hiện thủ tục ban hành quyết định thu hồi đất đối với một phần các thửa đất số 788, tờ bản đồ số 50, diện tích 144,2m² do bà Nguyễn Thị Ngọc H1 đứng tên quyền sử dụng đất và một phần thửa 786, tờ bản đồ số 50, diện tích 114m² bà Lê Nguyễn Thảo V đứng tên quyền sử dụng đất (cập nhật biến động sang tên bà V ngày 15/3/2023) cùng tọa

lạc tại Phường D, thành phố T, tỉnh Long An. (Theo vị trí và diện tích thể hiện tại Mảnh trích đo bản đồ địa chính do Công ty TNHH Đ1 lập ngày 08/4/2023) do bà V và bà H1 tự nguyện trả lại đất để mở rộng đường công cộng.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn tuyên về chi phí tố tụng, án phí sơ thẩm và thông báo về quyền kháng cáo của các đương sự theo quy định của pháp luật.

Ngày 16/10/2023, Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm nêu trên.

Tại phiên tòa phúc thẩm,

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện đề nghị Hội đồng xét xử hủy bản án hành chính sơ thẩm, với các lý do: Tòa án cấp sơ thẩm đã phát hành thông báo lịch xét xử không đầy đủ cho người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người bị kiện, là vi phạm tố tụng. Về nội dung, người khởi kiện hiến đất để làm đường. Tuy nhiên, dựa vào công tác quy hoạch, thực hiện theo chỉ đạo của UBND tỉnh L tại Công văn số 3686/UBND-KTTC ngày 25/4/2022 về chấn chỉnh, tăng cường quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh: “*không xem xét giải quyết những trường hợp hiến đất làm đường để thực hiện mục đích tách thửa không phù hợp với quy định của UBND tỉnh tại Quyết định số 42/2021/QĐ-UBND ngày 18/10/2021 quy định về điều kiện tách thửa đất, hợp thửa đất và diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở và đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn tỉnh Long An*” nên yêu cầu khởi kiện của các đương sự là không có cơ sở.

Những người khởi kiện bà Đoàn Thị T, bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V, cùng có người đại diện theo ủy bà Trần Thị Mai H đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận kháng cáo của người bị kiện, giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm.

Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa:

Về tố tụng, Hội đồng xét xử đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính về phiên tòa phúc thẩm. Những người tham gia tố tụng đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính.

Về nội dung, Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V là có căn cứ. Tại phiên tòa phúc thẩm, phía người bị kiện không xuất trình được các tài liệu chứng cứ mới để chứng minh cho yêu cầu kháng cáo nên đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo của UBND thành phố T, giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Hội đồng xét xử căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa, kết quả tranh tụng công khai tại phiên tòa, có đủ cơ sở để kết luận: Toàn bộ

diễn biến vụ án như phân tóm tắt nội dung đã được viện dẫn ở trên. Xét kháng cáo của người bị kiện UBND thành phố T; trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các tài liệu, chứng cứ, ý kiến của người khởi kiện, của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện, ý kiến của Kiểm sát viên như sau:

[1] Về tố tụng:

[1.1] Những người khởi kiện gồm bà Đoàn Thị T, bà Nguyễn Thị Ngọc H1, bà Lê Nguyễn Thảo V, người đại diện hợp pháp của người bị kiện và những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan gồm ông Võ Tấn T3, ông Nguyễn Nhật Khánh Đ, bà Nguyễn Thị Kim N, ông Lương Thanh H2, đều có đơn xin xét xử vắng mặt. Theo quy định tại khoản 4 Điều 225 Luật tố tụng hành chính 2015, Tòa án tiến hành phiên tòa vắng mặt những người tham gia tố tụng nêu trên.

[1.2] Xét kháng cáo của người bị kiện về việc “quá trình xét xử bên bị khởi kiện không được tham dự bởi các lý do: Thư mời của Tòa không được gửi đến người bị khởi kiện, còn người được cử đại diện tham gia Tòa án nhân dân tỉnh có mời nhưng chưa đảm bảo về thời gian và thành phần mời không đầy đủ”.

[1.2.1] Ngày 12/7/2023, người đại diện hợp pháp của người bị kiện có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt suốt quá trình xét xử (Bút lục số 04). Tại Công văn số 1548/UBND-NCTCD ngày 19/4/2023, Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An cử người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện tham gia vụ án là ông Hồ Hoài V1 - Trưởng phòng Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T và ông Bùi Đức Q - Phó Chánh Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân thành phố T (Bút lục số 140). Hồ sơ vụ án thể hiện, Tòa án cấp sơ thẩm đã tổng đạt đầy đủ văn bản tố tụng cho phía người bị kiện. Tại phiên tòa phúc thẩm, ông Hồ Hoài V1 thừa nhận đã được thông báo về thời gian và địa điểm xét xử phiên tòa sơ thẩm, nhưng đến trễ nên không tham gia phiên tòa được.

[1.2.2] Xét thấy, việc cấp, tổng đạt hoặc thông báo văn bản tố tụng của Tòa án cấp sơ thẩm là hợp lệ, đảm bảo tố tụng. Nội dung kháng cáo trên của người bị kiện là không có cơ sở chấp nhận.

[1.3] Về đối tượng khởi kiện, thời hiệu khởi kiện và thẩm quyền giải quyết:

Ngày 07/02/2023, bà Đoàn Thị T nộp đơn tự nguyện trả lại diện tích 144,2m² đất thuộc một phần thửa số 788 và 114m² đất thuộc một phần thửa số 786 cho Nhà nước để làm đường đi chung. Tháng 03/2023, bà T chuyển nhượng đất (trong đó có phần diện tích đất trên) cho bà Lê Nguyễn Thảo V và bà Nguyễn Thị Ngọc H1. Ngày 27/7/2023, bà V và bà H1 tiếp tục nộp đơn tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước; đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An ban hành quyết định thu hồi đất nhưng Ủy ban nhân dân thành phố T không thực hiện.

Bà Đoàn Thị T khởi kiện sau đó rút đơn khởi kiện. Ngày 23/8/2023, những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và Lê Nguyễn Thảo V có yêu cầu độc lập về việc tuyên bố hành vi hành chính không ban hành quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An là hành vi trái pháp luật. Xét hành vi hành chính không ban hành quyết định thu hồi đất của Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An là hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, thuộc đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính tại Tòa án, còn thời hiệu khởi kiện và thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân tỉnh Long An theo quy định tại khoản 1 Điều 30, khoản 4 Điều 32 và khoản 2 Điều 116 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

Đồng thời, việc Tòa án cấp sơ thẩm đình chỉ yêu cầu khởi kiện của bà Đoàn Thị T; xác định người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan bà Nguyễn Thị Ngọc H1, bà Lê Nguyễn Thảo V có yêu cầu độc lập trở thành người khởi kiện là phù hợp với quy định tại Điều 174 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

[2] Về nội dung:

[2.1] Xét nguồn gốc đất:

Bà Đoàn Thị T được cập nhật biến động quyền sử dụng đất ngày 19/12/2019 đối với thửa đất số 786, tờ bản đồ số 50, diện tích 500m², loại đất ODT; thửa đất số 788, tờ bản đồ số 50, diện tích 210,7m², loại đất ODT cùng tọa lạc tại Phường D, thành phố T, tỉnh Long An. Tháng 03/2023, bà T chuyển nhượng toàn bộ quyền sử dụng diện tích đất trên lại cho bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V. Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh L đã cập nhật biến động quyền sử dụng đất cho bà H1, bà V theo quy định.

Như vậy, phần diện tích 144,2m² đất thuộc một phần thửa số 788 và 114m² đất thuộc phần thửa số 786 mà người khởi kiện có đơn tự nguyện trả lại đất để mở rộng lối đi chung và đề nghị UBND thành phố T thu hồi là thuộc quyền sử dụng hợp pháp của những người khởi kiện.

[2.2] Về quyền của người sử dụng đất:

Quá trình sử dụng đất, bà Đoàn Thị T (sau đó là bà Nguyễn Thị Ngọc H1, bà Lê Nguyễn Thảo V) và 10 hộ dân có đất phía trong đã thỏa thuận dùng diện tích 144,2m² đất thuộc một phần thửa số 788 và 114m² đất thuộc một phần thửa số 786 nêu trên để mở rộng đường đi công cộng do Nhà nước quản lý có sẵn từ 1,7m thành 5m.

Theo bản trích đo bản đồ địa chính do Công ty TNHH Đ1 lập ngày 08/4/2023 và Biên bản xem xét thẩm định tại chỗ ngày 16/6/2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An thể hiện con đường 5m nêu trên đã hiện hữu, có hệ thống

thoát nước ra đường nước công cộng của con hẻm D và là lối đi duy nhất để các hộ dân phía trong đi lại và sản xuất.

Việc dùng quyền sử dụng đất của mình để làm đường nông thôn công cộng (bao gồm cả đường ngõ, xóm) là một quyền của người sử dụng đất hợp pháp, vừa đảm bảo lợi ích cho các bên có bất động sản liền kề theo quy định tại khoản 1 Điều 254 Bộ luật Dân sự năm 2015 vừa nhằm phát triển kinh tế xã hội là việc làm hợp tình, hợp lý mà tất cả các địa phương trên cả nước đều đang khuyến khích, khích lệ.

Tuy nhiên, do việc thỏa thuận giữa các bên chưa được Nhà nước ghi nhận và điều chỉnh trong giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên bà Đoàn Thị T (và sau đó là bà Nguyễn Thị Ngọc H1 và bà Lê Nguyễn Thảo V) đã nộp đơn tự nguyện trả lại đất và đề nghị Ủy ban thành phố T thu hồi quản lý diện tích đất này để sử dụng làm lối đi chung cho các hộ dân.

[2.3] Xét về trình tự, thủ tục, thẩm quyền thu hồi đất khi người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất

- Về căn cứ và thẩm quyền thu hồi đất:

Theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 16 Luật Đất đai năm 2013: “*Nhà nước quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây: ...c) Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất...*”.

Điểm c khoản 1, điểm c khoản 2 Điều 65 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Các trường hợp thu hồi đất do...tự nguyện trả lại đất...bao gồm: ...c) Người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất;*”. “*Việc thu hồi đất theo quy định tại khoản 1 Điều này phải dựa trên các căn cứ sau đây: ...Văn bản trả lại đất của người sử dụng đất đối với trường hợp quy định tại điểm c khoản 1 Điều này*”;

Điểm a khoản 2 Điều 66 Luật đất đai năm 2013 quy định về thẩm quyền thu hồi đất cụ thể như sau: “*Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định thu hồi đất trong các trường hợp sau đây: a) Thu hồi đất đối với hộ gia đình, cá nhân*”.

Như vậy, theo các quy định của Luật Đất đai năm 2013 đã viện dẫn ở trên thì người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất là một trong các căn cứ để cơ quan có thẩm quyền tiến hành thu hồi đất (cụ thể trong vụ án này thẩm quyền thuộc về Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An).

- Về trình tự, thủ tục thu hồi đất:

Căn cứ khoản 1 Điều 65 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất do tự nguyện trả lại đất như sau:

“1. Trình tự, thủ tục thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất được quy định như sau:

a) ...người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất thì gửi thông báo hoặc gửi văn bản trả lại đất và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đến cơ quan tài nguyên và môi trường;

...

đ) Cơ quan tài nguyên và môi trường có trách nhiệm thẩm tra, xác minh thực địa trong trường hợp xét thấy cần thiết; trình Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định thu hồi đất; tổ chức thu hồi đất trên thực địa và bàn giao cho Tổ chức phát triển quỹ đất hoặc Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý;”

Hồ sơ trình cấp có thẩm quyền thu hồi đất do tự nguyện trả lại đất được quy định tại khoản 3 Điều 13 Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT của Bộ T4 như sau:

“3. Hồ sơ trình ban hành quyết định thu hồi đất do người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất được quy định tại điểm c khoản 1 Điều 65 của Luật Đất đai gồm:

a) Văn bản trả lại đất của người sử dụng đất hoặc văn bản của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận về việc trả lại đất của người sử dụng đất;

b) Các giấy tờ quy định tại các điểm c, d, đ và e Khoản 1 Điều này”.

Như vậy, theo các quy định tại điểm a khoản 1 Điều 65 Luật Đất đai năm 2013; khoản 1 Điều 65 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ; khoản 3 Điều 13 Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT của Bộ T4 đã viện dẫn nêu trên thì người sử dụng đất chỉ cần nộp đơn tự nguyện trả lại đất và Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất đến cơ quan tài nguyên và môi trường, các trình tự, thủ tục thu hồi đất trong trường hợp này do Ủy ban nhân dân cấp huyện phải thực hiện.

Do đó, hành vi hành chính không ban hành quyết định thu hồi đất theo đơn tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước để làm đường đi công cộng của Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An, là hành vi trái pháp luật. Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Lê Nguyễn Thảo V và bà Nguyễn Thị Ngọc H1 là có căn cứ.

[2.4] Xét các yêu cầu kháng cáo của người bị kiện:

- Về quy hoạch sử dụng đất:

Người bị kiện kháng cáo cho rằng căn cứ vào Quyết định số 11440/QĐ-UBND ngày 02/12/2022 của UBND tỉnh L về việc phê duyệt Kế hoạch sử dụng đất thời kỳ 2021-2023 của UBND thành phố T; Quyết định số 12576/QĐ-

UBND ngày 30/12/2022 của UBND tỉnh L về việc phê duyệt Kế hoạch sử dụng đất của thành phố T thì vị trí thửa đất số 788 và số 786 thuộc quy hoạch đất ở. Do đó, diện tích đất đề nghị thu hồi không phù hợp với quy hoạch đất ở nên không thể được thu hồi để sử dụng làm đường đi công cộng như yêu cầu của người khởi kiện. Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên thì việc thu hồi đất do người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất không bao gồm điều kiện diện tích đất này phải phù hợp với quy hoạch mà chỉ cần có đơn tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước của người sử dụng.

Mặt khác, chính tại đơn kháng cáo và tại Văn bản số 2690/UBND-NCTCD ngày 27/6/2023, người bị kiện UBND thành phố T cũng thừa nhận nhu cầu mở rộng lối đi chung của những người khởi kiện là chính đáng và đúng quy định pháp luật. Tuy nhiên do vướng công văn chỉ đạo của Ủy ban nhân dân tỉnh nên cần xem xét tạo điều kiện trong việc sau khi được Nhà nước cấp đất, khuyến khích áp dụng theo quy định khoản 1 Điều 254 Bộ luật dân sự 2015: *“Chủ sở hữu có bất động sản bị vây bọc bởi các bất động sản của các chủ sở hữu khác mà không có hoặc không đủ lối đi ra đường công cộng, có quyền yêu cầu chủ sở hữu bất động sản vây bọc dành cho mình một lối đi hợp lý trên phần đất của họ”*.

Như vậy, rõ ràng người bị kiện vẫn sẵn sàng mở một lối đi hợp lý khi các đương sự đạt được thỏa thuận và không vướng công văn chỉ đạo của UBND tỉnh mà không phụ thuộc vào việc diện tích đất này có phù hợp với quy hoạch sử dụng đất hay không. Mặt khác, việc quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và các mục tiêu khác trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của từng khu vực. Việc mở rộng đường thành 5m trên cơ sở đường đi đã có sẵn (có chiều rộng 1,7m) không làm thay đổi quy hoạch sử dụng đất của khu vực này.

- Về lý do người bị kiện không xem xét giải quyết những trường hợp hiến đất làm đường để thực hiện mục đích tách thửa

Người bị kiện UBND thành phố T kháng cáo cho rằng thực hiện theo chỉ đạo của UBND tỉnh L tại Công văn số 3686/UBND-KTTC ngày 25/4/2022 về chấn chỉnh, tăng cường quản lý đất đai trên địa bàn tỉnh: *“không xem xét giải quyết những trường hợp hiến đất làm đường để thực hiện mục đích tách thửa không phù hợp với quy định của UBND tỉnh tại Quyết định số 42/2021/QĐ-UBND ngày 18/10/2021 quy định về điều kiện tách thửa đất, hợp thửa đất và diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở và đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn tỉnh Long An”*.

Tuy nhiên, UBND thành phố T chưa kiểm tra hiện trạng sử dụng đất của các hộ dân đã được tách thửa, chuyển đổi mục đích sử dụng đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trước khi các hộ dân có nhu cầu mở rộng đường đi chung. Đồng thời, UBND thành phố T cũng chưa xem xét thực tế việc mở rộng lối đi công cộng do Nhà nước đã quản lý từ 1,7m thành 5m có thuộc trường hợp hiến đất làm đường để thực hiện mục đích tách thửa không mà đã từ chối nhu cầu mở rộng đường của các hộ dân. Trong khi đó việc tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước quản lý là quyền của người sử dụng đất hợp pháp và việc thỏa thuận mở rộng đường đi công cộng chung là nhu cầu chính đáng và cần khuyến khích của các hộ dân không liên quan đến điều kiện tách thửa đất theo quy định của Luật đất đai.

Từ những căn cứ nêu trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm xét và không chấp nhận yêu cầu kháng cáo của người bị kiện UBND thành phố T, tỉnh Long An; giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm.

Tuy nhiên, Tòa án cấp sơ thẩm tuyên “*Buộc UBND thành phố T có trách nhiệm thực hiện thủ tục ban hành quyết định thu hồi đất đối với một phần các thửa đất số 788, tờ bản đồ số 50, diện tích 144,2m² do bà Nguyễn Thị Ngọc H1 đứng tên quyền sử dụng đất và một phần thửa 786, tờ bản đồ số 50, diện tích 114m² bà Lê Nguyễn Thảo V đứng tên quyền sử dụng đất (cập nhật biến động sang tên bà V ngày 15/3/2023) cùng tọa lạc tại Phường D, thành phố T, tỉnh Long An. (Theo vị trí và diện tích thể hiện tại Mảnh trích đo bản đồ địa chính do Công ty TNHH Đ1 lập ngày 08/4/2023) do bà V và bà H1 tự nguyện trả lại đất để mở rộng đường công cộng*” là vượt quá thẩm quyền của Hội đồng xét xử nên Tòa án cấp phúc thẩm sửa lại về cách tuyên cho phù hợp.

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

[4] Về án phí hành chính phúc thẩm: Người bị kiện UBND thành phố T, tỉnh Long An phải chịu do yêu cầu kháng cáo không được chấp nhận.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

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

Căn cứ 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.

Bác kháng cáo của người bị kiện Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An; giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm.

Tuyên xử:

1. Đình chỉ yêu cầu khởi kiện của bà Đoàn Thị T về việc khiếu kiện hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An.

2. Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của bà Lê Nguyễn Thảo V và bà Nguyễn Thị Ngọc H1 đối với Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An.

Tuyên bố hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An không ban hành quyết định thu hồi đất do người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất để làm đường đi công cộng là trái quy định pháp luật.

Buộc Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

3. Án phí hành chính phúc thẩm: Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Long An phải chịu 300.000 (ba trăm nghìn) đồng nhưng được khấu trừ vào số tiền tạm ứng án phí đã nộp là 300.000 (ba trăm nghìn) đồng theo Biên lai thu số 0006702 ngày 23/10/2023 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Long An.

4. Các quyết định khác của bản án hành chính sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật.

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

CÁC THẨM PHÁN

THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA

Lê Hoàng Tấn

Trần Thị Thúy Hồng

Trần Thị Hòa Hiệp