

Bản án số: 256/2021/HC-PT

Ngày: 26/11/2021

*V/v Khiếu kiện quyết định giải quyết
tranh chấp đất đai*

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI HÀ NỘI

- Thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Huyền Cường;

Các Thẩm phán:

Ông Phùng Hải Hiệp;

Ông Điều Văn Hằng.

- Thư ký phiên tòa: Ông Phạm Minh Tùng, Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội: Ông Nguyễn Trọng Vĩnh - Kiểm sát viên cao cấp tham gia phiên tòa.

Trong ngày 26 tháng 11 năm 2021 tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 639/2020/TLPT-HC ngày 14 tháng 12 năm 2020 về việc “*khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số: 20/2020/HC-ST ngày 09/9/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 9660/2021/QĐ-PT ngày 05 tháng 11 năm 2021 giữa các đương sự:

*** Người khởi kiện:** Ông Nguyễn Văn H sinh năm 1969 và bà Vương Thị L sinh năm 1966; địa chỉ: Xóm A, xã N, huyện N, tỉnh Nghệ An. Vắng mặt.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Văn G, sinh năm 1983; địa chỉ: K, thị trấn D, huyện D, tỉnh Nghệ An. Có mặt.

*** Người bị kiện:**

- Chủ tịch UBND huyện N, tỉnh Nghệ An. Có đơn xin xét xử vắng mặt.

- UBND huyện N, tỉnh Nghệ An. Có đơn xin xét xử vắng mặt.

- UBND xã N, huyện N, tỉnh Nghệ An. Có đơn xin xét xử vắng mặt.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện đề ngày 13/3/2019, gửi đến Tòa án ngày 13/3/2029 và quá trình giải quyết vụ án tại Tòa án, người khởi kiện trình bày:

Gia đình ông H, bà L là chủ sử dụng thửa đất tại xóm A, xã N, huyện N, tỉnh Nghệ An, theo bản đồ 299 là một phần thửa số 78, tờ bản đồ số 7, diện tích 896m²; theo bản đồ đo đạc năm 2009 là thửa số 890, tờ bản đồ số 13, diện tích 1.815m². Nguồn gốc thửa đất này của gia đình được thừa hưởng từ bà cố E, bà sử dụng vào mục đích để ở từ những năm 1960. Do bà cố E không chồng, không con nên từ năm 1976, ông Nguyễn Văn H về ở với bà cố E. Đến năm 1979, bà cố E chuyển đi chỗ khác ở, để lại cho gia đình ông H, bà L thửa đất này. Ông H đi bộ đội đến năm 1984 phục viên về ở trên thửa đất này từ đó đến nay. Từ thời điểm bà cố E sử dụng đất từ những năm 1960 cho đến nay thì thửa đất này do ông H, bà L quản lý và được sử dụng liên tục vào một mục đích để ở. Năm 1996, gia đình ông H được nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng thửa đất này.

Thực hiện dự án đường giao thông nối V - C (giai đoạn 1), thửa đất của gia đình ông H, bà L bị ảnh hưởng toàn bộ diện tích đất. Ủy ban nhân dân xã N đã kết luận tại Báo cáo số 14/BC-UBND ngày 15/4/2018 xác định nguồn gốc và quá trình sử dụng đất của gia đình ông H, bà L và của ông Phạm Văn T (viết tắt Báo cáo số 14) nội dung: "Đối với thửa đất của gia đình ông H là do bà cố E sử dụng khoảng từ năm 1967, đến năm 1978 - 1979 thì không sử dụng nữa mà chuyển đi nơi khác. Cũng năm đó, ông Nguyễn Văn K là cha của ông Nguyễn Văn H đã sử dụng thửa đất này để lập vườn, trồng cây. Đến năm 1984 được HTX nông nghiệp xã N hợp thức hóa để cấp lại cho ông H sử dụng vào mục đích để ở. Như vậy, từ năm 1979 đến năm 1983 thửa đất này không sử dụng liên tục vào mục đích để ở và thực tế không có ai ở, thửa đất được xác định do HTX cấp năm 1984 để sử dụng vào mục đích để ở".

Do Báo cáo số 14 của UBND xã N xác định thửa đất gia đình ông H sử dụng sau ngày 18/12/1980 nên khi thực hiện bồi thường giải phóng mặt bằng, UBND huyện N ban hành Quyết định số 1642/QĐ ngày 25/7/2018 về phê duyệt phương án bồi thường thì gia đình ông H, bà L chỉ được bồi thường diện tích đất ở 300m², còn lại là bồi thường theo giá đất vườn mà không phải là 1.500m² đất ở.

Gia đình ông H cho rằng việc UBND xã N xác định thửa đất sử dụng sau ngày 18/12/1980 là không đúng vì: Thửa đất trên đây được hình thành vào mục đích đất ở từ trước khi đất nước thống nhất, trước khi có Hiến pháp ngày 18/12/1980 và gia đình ông H, bà L sử dụng thửa đất trên vào mục đích đất ở nên theo quy định của pháp luật về đất đai thì thửa đất phải được công nhận diện tích đất ở là 1.500m². Thời gian ông H đi bộ đội để thực hiện nghĩa vụ với nhà nước thì gia đình ông H ở nhà vẫn trông nom quản lý đất đai, không bị bỏ hoang, không bị nhà nước thu hồi cho đến khi ông H trở về ở cho đến nay. Do

ông H đi nghỉ vụ một khoảng thời gian nên gia đình ông H bị mất quyền lợi là không phù hợp, bất công và không đúng pháp luật.

Không đồng ý với Báo cáo số 14 nên ông H, bà L khiếu nại. Chủ tịch UBND xã N đã ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại lần 1 số 32/QĐ-UBND ngày 12/6/2018 (viết tắt Quyết định số 32) với nội dung: "UBND xã N không có căn cứ để công nhận thửa đất ông Nguyễn Văn H được thừa kế từ nguồn gốc của bà cố E trước năm 1980".

Không đồng ý với Quyết định số 32, ông H, bà L tiếp tục khiếu nại. Chủ tịch UBND huyện N đã ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 số 1882/QĐ-CTUBND ngày 04/9/2018 có nội dung: "Xác định thửa đất của gia đình ông H, bà L sử dụng vào mục đích đất ở sau thời điểm ngày 18/12/1980; ông Nguyễn Văn H khiếu nại Báo cáo số 14 là khiếu nại sai; Hủy bỏ Quyết định giải quyết khiếu nại số 32 của Chủ tịch UBND xã N vì lý do: Không kết luận khiếu nại đúng, khiếu nại sai hay đúng một phần, sai một phần là chưa đảm bảo quy định về giải quyết khiếu nại; Các kết quả xác minh nguồn gốc sử dụng đất chưa thông qua họp Hội đồng đăng ký đất đai mở rộng".

Do vậy, người khởi kiện đề nghị Tòa án:

- Hủy một phần Báo cáo số 14/BC-UBND ngày 15/4/2018 của UBND xã N liên quan đến thửa đất của gia đình ông H, bà L;
- Hủy một phần Quyết định số 1642/QĐ-UBND đề ngày 25/7/2018 của UBND huyện N về bồi thường liên quan đến thửa đất của gia đình ông H, bà L;
- Hủy một phần Quyết định giải quyết khiếu nại số 1882/QĐ-CTUBND ngày 04/9/2018 của Chủ tịch UBND huyện N liên quan đến khiếu nại của ông H.

Trình bày của người bị kiện:

Tháng 6 năm 2018, ông Nguyễn Văn H có đơn khiếu nại gửi UBND huyện N khiếu nại Quyết định số 32. Kết quả kiểm tra, xác minh như sau:

UBND xã N ban hành Quyết định số 32 nhưng không kết luận khiếu nại đúng, khiếu nại sai hay đúng một phần, sai một phần là chưa đảm bảo quy định tại Khoản 2, Điều 18 và Khoản 1, Điều 22 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính.

UBND xã N căn cứ kết quả cuộc họp Hội đồng đăng ký đất đai của xã để xác định nguồn gốc sử dụng đất của ông Nguyễn Văn H mà chưa thu thập ý kiến của những người đã từng cư trú cùng thời điểm bắt đầu sử dụng đất của người có yêu cầu xác minh trong khu dân cư theo quy định tại Khoản 4 Điều 21 Nghị định 43/2014/NĐ-CP.

Năm 2013, khi thực hiện cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nguồn gốc sử dụng đất của hộ ông H đã được UBND xã xác định sau 18/12/1980, hộ gia đình chấp thuận ký đơn đề nghị cấp GCNQSD đất. Sau khi công khai thì các hộ gia đình không có bất cứ ý kiến gì.

Ngày 29/12/2017, UBND xã N có văn bản công khai nguồn gốc sử dụng đất của hộ ông Nguyễn Văn H là trước 18/12/1980 nhưng không có bất cứ văn bản nào điều chỉnh kết quả nguồn gốc sử dụng đất của ông H ban hành năm 2013 là chưa đảm bảo quy định.

Qua làm việc với người khiếu nại, các ý kiến được xác minh xác định được nguồn gốc thửa đất của ông Nguyễn Văn H là của bà cố E ở từ khoảng năm 1960, đến khoảng năm 1980 bà Cố E chuyển ra ở tại C. Từ năm 1980 đến năm 1984 không ai sử dụng để ở. Đến năm 1984, sau khi ông Nguyễn Văn H đi bộ đội về thì HTX giao cho ông Nguyễn Văn H xây nhà và ở tại vị trí này cho đến nay.

Căn cứ Khoản 1 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2013 quy định căn cứ để xác định việc sử dụng đất ổn định quy định: *Sử dụng ổn định là việc sử dụng đất liên tục vào một mục đích chính nhất định kể từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất đến thời điểm cấp GCNQSD đất ... hoặc đến thời điểm quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền...*. Theo quy định trên, thì thửa đất của ông Nguyễn Văn H bắt đầu sử dụng ổn định là từ năm 1984 cho đến nay nên không đủ điều kiện để được xác định diện tích hạn mức đất ở theo quy định tại Điều 24 Nghị định 43/2014/NĐ-CP và Khoản 2, Điều 13 Quyết định số 16/2018/QĐ-UBND ngày 03/4/2018 của UBND tỉnh N.

Như vậy, về hình thức quy trình xác nhận nguồn gốc sử dụng đất của UBND xã N là chưa đảm bảo nhưng về nội dung xác định nguồn gốc và quá trình sử dụng đất của hộ gia đình ông H sau năm 1980 là có cơ sở. Vì vậy, Chủ tịch UBND huyện N đã ban hành Quyết định số 1882 quyết định ông Nguyễn Văn H khiếu nại Báo cáo số 14 là khiếu nại sai. Đồng thời, Chủ tịch UBND huyện N giao Chủ tịch UBND xã N hủy bỏ Quyết định số 32 vì lý do chưa kết luận nội dung khiếu nại; Các kết quả xác minh nguồn gốc sử dụng đất chưa thông qua họp hội đồng đăng ký đất đai mở rộng.

Do đó, người bị kiện không đồng ý với yêu cầu của người khởi kiện. Đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh giữ nguyên các quyết định hành chính nêu trên.

Đối với UBND xã N Tòa án đã yêu cầu cung cấp chứng cứ nhiều lần nhưng không cung cấp và không tham gia đối thoại, tại hồ sơ có các tài liệu do UBND xã N do UBND huyện N cung cấp có tại hồ sơ (từ BL 97 đến BL12).

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2020/HC-ST ngày 09/9/2020, Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An đã quyết định:

Căn cứ: Khoản 1 Điều 30; khoản 4 Điều 32; điểm a khoản 3 Điều 116; khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 193, Điều 157; Điều 158 Luật tổ tụng hành chính. Điều 18; Điều 38; Điều 39; Điều 40 Luật khiếu nại. Điều 204 Luật đất đai 2013. Điều 21; Điều 24 Nghị định 43/2014/NĐ - CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ. Khoản 2 Điều 18; khoản 1 Điều 22 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính. Điều 348 Luật tổ tụng hành chính và khoản 1 Điều 32 Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 20/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, nộp, quản lý án phí phí Tòa án.

Xử: Bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn H và bà Vương Thị L yêu cầu Tòa án: Hủy một phần Quyết định số 1882/QĐ-CTUBND, ngày 04/9/2018 của Chủ tịch UBND huyện N về việc giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn H và ông Phạm Văn T, xóm A, xã N, huyện N, tỉnh Nghệ An (lần hai).

- Hủy một phần Quyết định số 1642/QĐ-UBND ngày 25/7/2018 của UBND huyện N về việc phê duyệt phương án bồi thường GPMB dự án: Đường G - C (giai đoạn 1) địa điểm: Xã N, huyện N, tỉnh Nghệ An (đợt 20), liên quan đến việc phê duyệt bồi thường thửa đất số 890, tờ bản đồ số 13, diện tích 1815m² tại xóm A, xã N, huyện N, tỉnh Nghệ An.

- Hủy một phần Báo cáo về nguồn gốc thửa đất của ông Nguyễn Văn H ghi tại Báo cáo số 14/BC-UBND, ngày 15/4/2018 của UBND xã N về nguồn gốc và quá trình sử dụng đất của hai hộ gia đình ông Nguyễn Văn H và ông Phạm Văn T xóm A, xã N.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và thông báo quyền kháng cáo cho các đương sự theo quy định pháp luật.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 23/9/2020, người khởi kiện ông Nguyễn Văn H, bà Vương Thị L kháng cáo toàn bộ bản án.

Tại phiên tòa phúc thẩm, đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện vẫn giữ nguyên nội dung kháng cáo.

Người bị kiện có đơn đề nghị xét xử vắng mặt. Hội đồng xét xử vắng mặt người bị kiện. Phía người khởi kiện cho rằng diện tích đất ông H, bà L đã được sử dụng liên tục để ở từ trước ngày 31/12/1980 chứ không phải vào năm 1984. Nguồn gốc là bà có E sử dụng từ những năm 1960 làm nhà ở ổn định. Ông H đi bộ đội, gia đình ông H vẫn sử dụng, đến năm 1984 hợp tác xã giao đất cho ông H tuy nhiên đây không phải là giao vì ông H vẫn sử dụng liên tục do đó có căn cứ xác định toàn bộ diện tích 1.800m² gia đình ông H phải được xác định là đất ở và được bồi thường theo giá trị đất ở.

Tham gia phiên tòa, đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội phát biểu quan điểm giải quyết vụ án như sau.

Hội đồng xét xử đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính.

Về nội dung: Không có tài liệu thể hiện bà cô E đã đăng ký sử dụng đất vào mục đích gì, các tài liệu thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước khi sử dụng đất không có cơ sở xác định đóng thuế sử dụng đất vào mục đích gì.

Khi cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, khi công khai niêm yết không có khiếu nại gì. Do đó không có cơ sở xác định 1.500m² là đất ông H sử dụng là loại đất ở.

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính, đề nghị không chấp nhận kháng cáo, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu tài liệu tại hồ sơ vụ án được thẩm tra tại phiên tòa, căn cứ kết quả tranh tụng tại phiên tòa, quan điểm giải quyết vụ án của đại diện Viện kiểm sát, Hội đồng xét xử nhận định:

Sau khi xét xử sơ thẩm, ông Nguyễn Văn H, bà Vương Thị L kháng cáo bản án sơ thẩm, đề nghị cấp phúc thẩm xem xét chấp nhận đơn khởi kiện vì cho rằng: “Thửa đất của gia đình không phải có nguồn gốc do Hợp tác xã giao năm 1984 mà được hình thành, sử dụng vào mục đích ở từ trước khi Hợp tác xã được hình thành, hồ sơ vụ án không có chứng cứ xác định thửa đất của gia đình có nguồn gốc là Hợp tác xã giao năm 1984. Năm 1984 tôi đi bộ đội về thì lấy vợ và ra ở trên thửa đất có nhà từ trước. Quyền sử dụng thửa đất của gia đình được hình thành vào mục đích đất ở từ trước khi đất nước thống nhất, trước khi có bản hiến pháp 18/12/1980. Trước khi đi bộ đội, tôi ở trên đất này với bà cô, đi bộ đội về, tôi tiếp tục ở trên thửa đất này cho đến nay. Khi tôi đi thực hiện nghĩa vụ với nhà nước, gia đình bố mẹ tôi ở nhà trông nom nhà cửa, làm vườn tại thửa đất này. Thời gian tôi đi bộ đội để thực hiện nghĩa vụ với nhà nước thì đất đai, nhà cửa của gia đình vẫn được trông nom, quản lý, không bị bỏ hoang, không bị nhà nước thu hồi; nguồn gốc, thời điểm và quá trình sử dụng đất phải được Ủy ban nhân dân xác nhận trên cơ sở phiếu lấy ý kiến khu dân cư nhưng trong hồ sơ vụ án không có phiếu lấy ý kiến khu dân cư...”

Sau khi xem xét, Hội đồng xét xử thấy: Nội dung kháng cáo là đề nghị xác định nguồn gốc và quá trình sử dụng đất của gia đình ông H làm cơ sở cho các báo cáo 14.BC-UBND ngày 15/4/2018 của Ủy ban nhân dân xã N (báo cáo số 14); Quyết định 1642/QĐ-UBND ngày 25/7/2018 của Ủy ban nhân dân huyện N (QĐ 1642) và Quyết định 1882/QĐ-CT UBND ngày 4/9/2018 của Chủ tịch UBND huyện N (QĐ 1882). Người khởi kiện không kháng cáo về trình tự,

thủ tục, thẩm quyền ban hành của văn bản nêu trên do đó Hội đồng xét xử thấy không cần thiết xem xét lại các vấn đề này.

Xét nội dung kháng cáo Hội đồng xét xử thấy:

Các tài liệu tại hồ sơ vụ án thể hiện: Thừa đất gia đình ông H sử dụng trước đây bà cố E sử dụng từ khoảng 1967 đến 1978 - 1979 thì không sử dụng nữa mà chuyển đi nơi khác. Cũng năm đó, bố của ông H sử dụng để lập vườn, trồng cây.

Bà cố E sống một mình, không có chồng, con.

Tại hồ sơ địa chính không có tài liệu nào thể hiện đây là đất thổ cư từ năm 1967. Mặt khác khi bố ông H sử dụng cũng không có tài liệu địa chính nào xác định đây là đất thổ cư. Thực tế, bố của ông H sử dụng lập vườn, trồng cây.

Ông H không có tài liệu thu nộp thuế sử dụng đất thổ cư đối với 1.500m² mà ông có yêu cầu công nhận là đất ở. Bản thân ông H thừa nhận: từ 1981-1982 ông H đi bộ đội. Trước khi đi bộ đội ông ở chung với bố mẹ đẻ tại đội 2, Hợp tác xã C. Tháng 7/1984, ông H xuất ngũ. Tháng 8/1987 ông H kết hôn với bà L. Cuối 1984 ông về địa phương xin đất làm nhà ở. Như vậy có cơ sở xác định thời điểm ông H được cấp đất làm nhà ở từ 1984.

Đến 2013, khi thực hiện cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, nguồn gốc sử dụng đất hộ gia đình ông H đã được xác định sau 18/12/1980. Hộ gia đình ông đã đồng ý với việc này, việc xác định này đã được công khai tại Ủy ban nhân dân xã V. Trong quá trình công khai, không có ai khiếu nại, phản đối. Nay ông H tự cho rằng cả diện tích 1.500m² do ông sử dụng là đất ở nhưng không cung cấp được tài liệu hợp pháp để chứng minh là không có cơ sở chấp nhận các lập luận khác của Tòa án sơ thẩm là có căn pháp luật. Do đó Hội đồng xét xử thấy không có căn cứ chấp nhận kháng cáo, cần giữ nguyên bản án sơ thẩm.

Về án phí: Do kháng cáo không được chấp nhận nên ông H, bà L phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

Vì các lẽ trên,

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính; Nghị quyết 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, lệ phí Tòa án.

QUYẾT ĐỊNH:

1. Không chấp nhận kháng cáo của ông Nguyễn Văn H, bà Vương Thị L. Giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm số 20/HCST ngày 19/9/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An.

2. Về án phí: Ông H, bà L phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm, được trừ vào số tiền 300.000 đồng tạm ứng đã nộp tại Cục thi hành án dân sự tỉnh Nghệ An theo Biên lai thu số AA/2020/0000111 ngày 01/10/2020.

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

Nơi nhận:

- VKSNDCC tại Hà Nội;
- TAND tỉnh Nghệ An;
- VKSND tỉnh Nghệ An;
- Cục THADS tỉnh Nghệ An;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu HS, phòng HCTP.

T/M HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM
Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa

(đã ký)

Nguyễn Huyền Cường