

Bản án số: 96/2019/HC-PT
Ngày: 17 - 5 - 2019
*V/v khiếu kiện quyết định hành
chính trong lĩnh vực 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: Bà Phan Thị Vân Hương

Các Thẩm phán: Ông Lương Đức Chính;
Ông Đặng Văn Hưng.

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

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội: Ông Vũ Tất Ba, Kiểm sát viên tham gia phiên tòa.

Ngày 17 tháng 5 năm 2019, 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: 49/2017/TLPT-HC ngày 10 tháng 5 năm 2017 về “Khiếu kiện quyết định hành chính”.

Do bản án hành chính sơ thẩm số 01/2017/HC-ST ngày 20 tháng 3 năm 2017 của Tòa án nhân dân tỉnh M bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 7609/2019/QĐPT-HC ngày 02 tháng 5 năm 2019 giữa các đương sự:

- Người khởi kiện:

Cụ Nguyễn Thị A, sinh năm 1937, chết ngày 13/01/2018.

Người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng tham gia tố tụng:

+ Bà Trần Thị A1, trú tại: Tổ 93, khu Q, phường Z, thành phố Y, tỉnh M. Vắng mặt tại phiên tòa;

+ Ông Trần Văn A2, trú tại: Tổ 92, khu Q, phường Z, thành phố Y, tỉnh M. Có mặt tại phiên tòa;

+ Ông Trần Văn A3, trú tại: Tổ 93, khu Q, phường Z, thành phố Y. Có mặt tại phiên tòa;

Đều ủy quyền cho ông Trần Văn A4, trú tại: phòng 206, A2 tập thể Trung Tự, phường Trung Tự, Đống Đa, Hà Nội (Văn bản ủy quyền ngày 22/3/2018). Có mặt tại phiên tòa.

+ Ông Trần Văn A5, trú tại: Tổ 5, khu 7, phường X, thành phố Y, tỉnh M; ủy quyền cho bà Hoàng Thị A6 (văn bản ủy quyền ngày 05/4/2019). Có mặt bà A6, vắng mặt ông A5.

- **Người bị kiện:** Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh M.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông B, Phó Chủ tịch. Vắng mặt, có đơn đề nghị xét xử vắng mặt.

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

+ Ủy ban nhân dân thành phố Y, tỉnh M.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông C, Phó Giám đốc Trung tâm phát triển quỹ đất thành phố Y. Vắng mặt tại phiên tòa; có đơn đề nghị xét xử vắng mặt.

+ Ông Trần Văn A5, bà Hoàng Thị A6; đều trú tại: Tổ 5, khu 7, phường X, thành phố Y, Quảng Ninh. Có mặt bà A6, vắng mặt ông A5.

NỘI DUNG VỤ ÁN

1. Ngày 12/11/2012, Ủy ban nhân dân thành phố Y ban hành Quyết định số 2746/QĐ-UBND “Về việc thu hồi đất của 36 hộ dân phường Z để GPMB thực hiện dự án cải tạo, nâng cấp và mở rộng Quốc lộ đoạn thành phố Y - thành phố G”, trong đó thu hồi 151,8 m² đất tại tổ 93 khu Q của hộ cụ Nguyễn Thị A. Ngày 23/11/2012, UBND thành phố Y ban hành Quyết định số 2821/QĐ-UBND về việc phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ cho các hộ gia đình, cá nhân trong đó hộ cụ Nguyễn Thị A có 111,3m² đất thu hồi được xác định nằm trong diện tích hợp pháp của thửa 42, được xác định là đất vườn trong cùng thửa đất có nhà ở, được bồi thường, hỗ trợ bằng 50% giá đất ở; 40,5m² do là đất thuộc thửa 35 đất giao thông UBND phường quản lý nên không được bồi thường, hỗ trợ về đất.

Cụ A khiếu nại đến Chủ tịch UBND thành phố Y, yêu cầu được bồi thường toàn bộ đất thực tế thu hồi với giá đất ở. Ngày 08/8/2013, Chủ tịch UBND thành phố Y ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại lần 1 số 1842/QĐ-UBND, không chấp nhận khiếu nại của cụ A. Cụ A tiếp tục khiếu nại. Tại Quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 số 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015, Chủ tịch UBND tỉnh M không chấp nhận nội dung khiếu nại yêu cầu bồi thường 113,4m² là đất ở và bồi thường, hỗ trợ 40,5m².

2. Ngày 20/6/2016, cụ Nguyễn Thị A có đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh M hủy Quyết định số 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015 của Chủ tịch UBND tỉnh M.

- Theo đơn khởi kiện của cụ A (Bút lục số 1) và lời trình bày tại Tòa án của người đại diện theo ủy quyền là ông Trần Văn A4 (bút lục số 22,...) có nội dung:

Từ năm 1960, vợ chồng cụ Trần Văn D, Nguyễn Thị A khai phá và sử dụng một khu đất tổng diện tích 1.745m^2 (khi thu hồi là thuộc tổ 93 khu Q, phường Z, thành phố Y). Quá trình sử dụng đất, hai cụ đã cho các con, chuyển nhượng cho người khác, cụ thể: Năm 1981 cho con gái là bà Trần Thị A1; năm 1990 cho con trai là Trần Văn A3; năm 1992 chuyển nhượng cho ông Đỗ Đình K; năm 1993 cho vợ chồng con trai Trần Văn A8; còn lại $456,5\text{m}^2$ thửa số 42 diện tích ký hiệu T là đất thổ cư đo đạc theo tờ bản đồ số 199/BĐĐC xã Z do Sở tài nguyên môi trường duyệt ngày 14/10/2003. Theo biên bản xác định mốc giới đo đạc GPMB hiện trạng sử dụng đất là $510,8\text{m}^2$.

Người khởi kiện cho rằng thực tế UBND thu hồi $165,7\text{m}^2$ đất nhưng chỉ ban hành Quyết định thu hồi $151,8\text{m}^2$ với lý do $13,9\text{m}^2$ đất đã bị thu hồi làm đường giao thông năm 2000 là không đúng. Căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 45 Nghị định 181/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật đất đai năm 2003, toàn bộ thửa đất của gia đình đủ điều kiện công nhận là đất thổ cư nhưng UBND chỉ bồi thường $111,3\text{m}^2$ với giá đất vườn là không đúng và cũng không bồi thường $40,5\text{m}^2$ đất thổ cư với lý do là đất giao thông là trái ý kiến của Phó thủ tướng Nguyễn Công Tạn.

- Người bị kiện là Chủ tịch UBND tỉnh M có quan điểm:

Theo bản đồ GPMB, hộ cụ A có thửa đất số 6/20/GPMB (là thửa 42/199/BĐĐC và một phần thửa 35/199/BĐĐC) có tổng diện tích 510m^2 , trong đó diện tích bị thu hồi để thực hiện dự án là $165,7\text{m}^2$ (bao gồm $111,3\text{m}^2$ thuộc thửa 42/199/BĐĐC; $40,5\text{m}^2$ thuộc thửa 35/199/BĐĐC đất giao thông; $13,9\text{m}^2$ là diện tích bị thu hồi vĩnh viễn GPMB đường 18 năm 2000 thuộc thửa 35/199/BĐĐC đất giao thông do UBND phường quản lý).

Bản chứng nhận nhà đất ngày 16/6/2012 (của Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc phường Z) xác nhận nguồn gốc, quá trình sử dụng thửa đất 06/20/GPMB là thửa 42 tờ BĐĐC số 199 đo xác lập năm 2003 mang tên chủ sử dụng là Trần Văn Long (con trai cụ A), diện tích chênh lệch so với bản đồ địa chính là $54,3\text{m}^2$. Nguồn gốc đất do gia đình cụ A khai phá và xây dựng nhà năm 1960 sử dụng đến nay để ở. Phần ngoài trích thửa địa chính thửa 42 gia đình đăng ký là đất giao thông do UBND phường quản lý.

Tại Hồ sơ kỹ thuật thửa đất năm 2003 được xác lập thửa 42 tờ bản đồ địa chính (kèm *Biên bản xác nhận ranh giới, mốc giới thửa đất ngày 11/10/2002* ký xác nhận chủ sử dụng đất là ông Trần Văn A5 và bà Hoàng Thị A6 - là con trai và con dâu của cụ A), thửa đất có tổng diện tích $456,5\text{m}^2$. Phần diện tích chênh lệch lớn hơn so với bản đồ địa chính $54,4\text{m}^2$ được xác định gồm $40,5\text{m}^2$ thuộc thửa 35/199/BĐĐC và $13,9\text{m}^2$ thuộc thửa 35/199/BĐĐC thể hiện là đất giao thông (*phần diện tích này dự án đường 18 năm 2000 đã thu hồi vĩnh viễn*) ($+0,1\text{m}^2$). UBND thành phố Y đã xác định thực tế thu hồi $165,7\text{m}^2$, trong đó có $111,3\text{m}^2$ là đất nằm trong thửa 42; $40,5\text{m}^2$ thuộc thửa 35; $13,9\text{m}^2$ đã thu hồi năm 2000.

Trên cơ sở tài liệu nêu trên và quy định tại Khoản 1 Điều 10 Quyết định

499/2010 ngày 11/02/2010 của Ủy ban nhân dân tỉnh M “Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh M”, hộ cụ A sử dụng đất trước ngày 18/12/1980 nhưng không có giấy tờ về sử dụng đất theo quy định tại Khoản 1, 2, 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003, vì vậy không thuộc đối tượng được áp dụng Khoản 2 Điều 45 Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ.

Căn cứ Điều 3 quy định kèm theo Quyết định số 4505/2007/QĐ-UBND ngày 5/12/2007 của UBND tỉnh M “Về việc quy định hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận đất ở cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn tỉnh M”, đối với khu vực đất có chiều bám mặt đường quốc lộ, tỉnh lộ, đường ô tô đi lại thuận lợi, đất bằng trong khu tập trung đông dân cư hoặc trung tâm các phường, thị trấn có chiều rộng mặt đường bằng hoặc lớn hơn 3m thì hạn mức giao đất ở không quá 120m²/hộ”.

Trong trường hợp này, tổng diện tích của hộ cụ A sau khi dự án đường 18 vào năm 2012 thu hồi, gia đình còn lại 345,2m² - vẫn lớn hơn hạn mức đất ở được công nhận; hiện trạng thu hồi đất chưa chiếm dụng vào phần đất có nhà ở của hộ cụ A, nên UBND thành phố Y không xác định đã thu hồi vào phần đất ở nên không bồi thường về đất ở.

Đối với nội dung khiếu nại được bồi thường, hỗ trợ 40,5m²: Tại bản đồ địa chính năm 2003, sơ đồ lồng ghép bản đồ hiện trạng sử dụng đất năm 2000 và bản đồ giải phóng mặt bằng đường 18 năm 2012 đều thể hiện diện tích 40,5m² nằm ngoài bản đồ địa chính năm 2003 (thửa 35/199/BĐĐC đất giao thông). Tại phiếu ý kiến khu dân cư ngày 15/9/2012 của phường Z về nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất đều xác định: “Thửa 35 tờ địa chính 199 là đất giao thông do UBND phường quản lý”.

Căn cứ Điểm 1 văn bản số 1727/UBND-QLĐĐ1 về việc giải phóng mặt bằng đất hành lang an toàn giao thông quốc lộ đoạn thành phố G - Hạ Long quy định về điều kiện để được bồi thường liên quan đến đất hành lang an toàn giao thông: “Có hồ sơ, giấy tờ và thực tế chứng minh được diện tích đất hành lang hiện nay đề nghị bồi thường chính là diện tích đất mượn tạm thi công (bồi thường tạm thời) khi thi công quốc lộ (năm 1996-2000). Hộ cụ A không cung cấp được hồ sơ tài liệu để chứng minh về phương án bồi thường, hỗ trợ cho gia đình đối với dự án đường 18 năm 2000, do vậy nội dung khiếu nại được bồi thường hỗ trợ 40,5m² là không có cơ sở xem xét giải quyết. Đề nghị Tòa án không chấp nhận đơn khởi kiện.

- Đại diện UBND thành phố Y trình bày ý kiến tương tự như người bị kiện. Hồ sơ địa chính của thửa đất bị thu hồi chỉ có bản đồ địa chính do ông Trần Văn A5 (con trai cụ A) đứng tên, nhưng căn cứ theo khoản 1 Điều 47 Luật Đất đai 2003, Mục I phần 4 Thông tư 346/1998/TT-TCĐC ngày 16/3/1998 của Tổng cục địa chính hồ sơ địa chính bao gồm “Hệ thống tài liệu, số liệu, bản đồ y số sách, v.v... chứa đựng những thông tin cần thiết về các mặt tự nhiên, kinh tế, xã hội, pháp lý của đất đai đã được thiết lập trong quá trình đo đạc, lập bản đồ địa chính, đăng ký ban đầu và đăng ký biến động đất đai cấp giấy chứng

nhận quyền sử dụng đất”. Do đó, không áp dụng khoản 2 Điều 45 Nghị định 181/2004 trong trường hợp này để công nhận thực tế sử dụng cả thửa là đất ở.

Bản đồ hiện trạng GPMB Quốc lộ A năm 2000 thể hiện tại vị trí thửa đất cụ Nguyễn Thị A đang quản lý sử dụng, nét thửa ở phía trong nét thu hồi vĩnh viễn, năm 2000 khi GPMB Quốc lộ A thửa đất này không thuộc diện thu hồi vĩnh viễn, chỉ thu hồi tạm thời. Tuy nhiên năm 2003, khi đo vẽ, xác lập bản đồ địa chính, hộ cụ Nguyễn Thị A đã đăng ký kê khai cả diện tích thu hồi tạm thời vào thửa đất số 42 tờ bản đồ số 199 (nằm trong diện tích 111,3 m² đất thu hồi và được bồi thường, hỗ trợ là đất vườn ao liền kề thửa đất ở). Do vậy khẳng định diện tích 40,5 m² thu hồi của cụ Nguyễn Thị A không phải là diện tích đất mượn tạm thi công khi thi công Quốc lộ A (năm 1996 - 2000), nên không được bồi thường. Tổng diện tích của hộ cụ A còn lại sau thu hồi năm 2012 là 345,2m², vẫn lớn hơn hạn mức công nhận đất ở và hiện trạng thu hồi chưa chiếm dụng vào phần đất có nhà ở của cụ A nên UBND thành phố bồi thường là đất vườn ao liền kề đất ở (hỗ trợ 50% giá đất ở) là đúng.

Phương án bồi thường, hỗ trợ đối với hộ cụ Nguyễn Thị A đã được UBND thành phố Y phê duyệt là đúng chính sách Nhà nước quy định tại thời điểm bồi thường.

- Ông Trần Văn A5 và vợ là bà Hoàng Thị A6 trình bày: Cụ Nguyễn Thị A cho vợ chồng ông thửa đất số 42, hàng năm ông A5 vẫn nộp thuế đất, đã đứng tên ông A5 bà A6 trong bản đồ địa chính. Khi UBND thu hồi đất thì cụ A đứng tên làm thủ tục nhưng bà A6 không biết; khi đi nhận tiền bồi thường bà A6 có cùng cụ A đi nhận tiền. Tại cấp sơ thẩm, ông A5, bà A6 xác định không khiếu kiện gì về việc thu hồi đất, bồi thường và từ chối tham gia tố tụng.

3. Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2017/HC-ST ngày 20/3/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh M đã quyết định:

“Căn cứ điểm a khoản 2 Điều 193 Luật tổ tụng hành chính; khoản 2 Điều 34 Pháp lệnh án phí lệ phí Tòa án.

Bác yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị A về việc yêu cầu hủy quyết định giải quyết khiếu nại số 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015 của Chủ tịch UBND tỉnh M.

Buộc bà Nguyễn Thị A phải nộp 200.000 đồng án phí hành chính sơ thẩm. Số tiền tạm ứng án phí mà bà A đã nộp ngày 25/7/2016 tại Cục thi hành án dân sự tỉnh M được đối trừ vào tiền án phí mà bà Gái phải nộp”.

4. Ngày 02/4/2017, cụ Nguyễn Thị A có đơn kháng cáo với nội dung: Tòa án không đưa 34 hộ dân (trong đó có 2 con của cụ là bà A1, ông A3) vào tham gia tố tụng là vi phạm tố tụng. Về nội dung: Gia đình cụ A khai phá 1.745m² đất, sử dụng từ năm 1960, sau này cụ tách đất cho các con và đã bán một phần. Quá trình thu hồi đất của gia đình cụ (bao gồm cả phần thu hồi của bà A1, ông A3), UBND đã không bồi thường cho gia đình theo giá đất ở (12.000.000 đồng/m²), là không đúng, gây thiệt hại cho gia đình.

5. Ngày 13/01/2018, cụ Nguyễn Thị A chết. Tòa án cấp phúc thẩm đã làm thủ tục xác định những người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của cụ Trần Thị Gái:

- Các con là bà Trần Thị A1, ông Trần Văn A2, ông Trần Văn A3 có văn bản ngày 22/3/2018 ủy quyền cho ông Trần Văn A4.

Ông A4 xuất trình thêm các tài liệu chứng cứ là các Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ ban hành năm 2017 của hộ cụ A và các con.

- Ông Trần Văn A5 (ủy quyền cho vợ là bà Hoàng Thị A6), giữ nguyên quan điểm trình bày không khiếu kiện gì.

- Chị Trần Thị N1, Trần Thị N2 (con ông Trần Văn A8, ông A8 chết năm 1998) trình bày không có ý kiến khởi kiện, đề nghị không tham gia phiên tòa phúc thẩm.

6. Tại phiên tòa phúc thẩm:

Ông Trần Văn A2, Trần Văn A3, đại diện theo ủy quyền là ông Trần Văn A4 đều xác nhận nguồn gốc đất của gia đình cụ A sử dụng từ năm 1960, khi các con trưởng thành ra ở riêng trên đất, sau đó được đo đạc lập bản đồ tách thửa, nhưng đến nay chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Xác nhận bản đồ đo đạc năm 2003 đất cụ A cho vợ chồng ông A8, bà D là thửa 36; phần cho ông A3 có số thửa 41; phần bán cho người khác đứng tên ông K thửa 43; phần cho bà A1 có số thửa 38. Các thửa đất của gia đình khi thu hồi, UBND thành phố Y đều tính theo hạn mức đất ở và đã bồi thường vào năm 2012, 2017 để làm đường giao thông. Phần đất còn lại của thửa 42 cũng đã bị thu hồi hết vào năm 2017. Do UBND thu hồi đất nhiều lần nhưng đo đạc không đúng nên xác định đất thu hồi có đất giao thông, trong khi gia đình sử dụng ổn định có ranh giới rõ ràng, không xâm phạm vào đất giao thông. Ông A2, ông A3 và ông Trần Văn A4 đề nghị Hội đồng xét xử xem xét chấp nhận đơn khởi kiện của cụ A, hủy bản án sơ thẩm. Ông Trần Văn A4 xuất trình bản photo “Giấy nộp tiền vào ngân sách nhà nước” đề ngày 31/10/2017 và Thông báo nộp tiền sử dụng đất đề ngày 10/10/2017 và đề nghị Hội đồng xem xét bảo đảm quyền lợi cho hộ gia đình cụ A và các con.

Bà Hoàng Thị A6 cho rằng cụ A đã chia đất cho tất cả các con nên sau này các con đều đã được nhận tiền bồi thường, trong đó có vợ chồng bà đã được cụ cho đất, đã đứng tên trong bản đồ địa chính, sau khi nhận tiền bồi thường năm 2012 cụ đã đưa tiền cho bà. Bà A6 cho rằng cụ già yếu không còn minh mẫn nên ý kiến của người đại diện theo ủy quyền của cụ là không đúng ý chí của cụ. Xác nhận vợ chồng bà không khiếu kiện gì việc bồi thường năm 2012 đối với thửa đất số 42 và Quyết định 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015 của Chủ tịch UBND tỉnh M.

Đại diện VKSND cấp cao tại Hà Nội phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án:

Về nội dung: Trong 165,7m² đất thực tế thu hồi có 40m² đất thuộc thửa

số 35 là đất giao thông, 13,9 m² là đất đã thu hồi năm 2000, đều không đủ điều kiện để bồi thường về đất; chỉ có 113 m² là đất hợp pháp thuộc thửa 42 đủ điều kiện để được bồi thường.

Theo xác nhận nguồn gốc đất của UBND phường Z, cụ A sử dụng đất ổn định làm nhà ở từ năm 1960, bản đồ địa chính lập năm 2003 đã thể hiện là đất ở, thửa đất đã có ranh giới với các thửa đất khác. Căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 45 Nghị định 81/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 hướng dẫn thi hành Luật đất đai 2003; khoản 2 Điều 87 Luật đất đai 2003, đủ điều kiện công nhận toàn bộ diện tích thửa 42 là đất ở. Do đó, UBND thành phố Y không bồi thường 113m² đất thu hồi với giá đất ở mà chỉ hỗ trợ với giá đất ở, là không đúng quy định nêu trên. Đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm sửa một phần bản án sơ thẩm, chấp nhận một phần yêu cầu của người khởi kiện, hủy một phần Quyết định 2321/QĐ-UBND ngày 23/11/2012 của Ủy ban nhân dân thành phố Y, buộc UBND thành phố Y bồi thường 113m² đất thu hồi theo giá đất ở.

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án, nghe ý kiến trình bày của các đương sự; quan điểm giải quyết vụ án của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại phiên tòa; căn cứ kết quả thẩm tra chứng cứ và tranh tụng tại phiên tòa; sau khi thảo luận và nghị án;

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Về thủ tục tố tụng:

[1.1] Cụ Nguyễn Thị A có tên trong Quyết định số 2821/QĐ-UBND ngày 23/11/2012 của UBND thành phố Y; đã được Chủ tịch UBND thành phố Y giải quyết khiếu nại lần 1 đối với Quyết định nêu trên và được Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh M giải quyết khiếu nại lần 2 tại Quyết định số 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015. Không đồng ý với Quyết định giải quyết khiếu nại lần 2, ngày 20/6/2016, cụ Nguyễn Thị A đã có đơn khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 1953/QĐ-UBND.

Tòa án nhân dân tỉnh M đã thụ lý giải quyết khiếu kiện của cụ Nguyễn Thị A là đúng quy định tại Điều 8, khoản 1 Điều 30, Điều 32, khoản 1 Điều 115, Điều 116 Luật tố tụng hành chính; Điều 42 Luật khiếu nại.

[1.2] Cụ Nguyễn Thị A có đơn kháng cáo Bản án sơ thẩm. Sau khi cụ A chết, một số người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của cụ A giữ nguyên nội dung khởi kiện và nội dung kháng cáo của cụ A nên Hội đồng xét xử phúc thẩm chấp nhận xem xét nội dung kháng cáo.

[1.3] Tại phiên tòa phúc thẩm, đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện có nêu ra các Quyết định do UBND thành phố Y cùng ban hành năm 2012 (thu hồi đất và bồi thường cho hộ Trần Thị A1, ông Trần Văn A3, ông Trần Văn A2), các Quyết định ban hành năm 2017 (thu hồi đất bồi thường cho cụ A, bà A1, ông A3) cho rằng không bảo đảm quyền lợi cho gia đình cụ A.

Hội đồng xét xử phúc thẩm thấy rằng: Đơn khởi kiện của cụ A chỉ yêu cầu hủy Quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 số 1953/QĐ-UBND ngày

10/7/2015 của Chủ tịch UBND tỉnh M có nội dung không chấp nhận khiếu nại hủy phần Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ số 2821/QĐ-UBND ngày 23/11/2012 của UBND thành phố Y đối với hộ gia đình cụ A tại thửa đất số 42. Tòa án cấp sơ thẩm cũng chỉ thụ lý, giải quyết đối với Quyết định số 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015. Do đó, nội dung đơn kháng cáo và yêu cầu xem xét quyền lợi của bà A1, ông A2, ông A3 của đại diện người khởi kiện tại cấp phúc thẩm và yêu cầu đưa 34 hộ dân tham gia tố tụng với tư cách người liên quan, là không phù hợp quy định tại Điều 220 Luật tố tụng hành chính, nên không có cơ sở chấp nhận.

[2] Xét kháng cáo của người khởi kiện:

[2.1] Về nguồn gốc đất, giấy tờ hợp pháp về quyền sử dụng đất:

Theo lời khai của các con cụ Nguyễn Thị A, của người đại diện theo ủy quyền, từ năm 1960, gia đình cụ Nguyễn Thị A đã sử dụng đất tại khu vực hiện nay là tiểu khu 93 phường Z, tổng diện tích 1745m², sau này khi chính quyền đo đạc lập bản đồ tách thành các thửa độc lập do cụ cho các con làm nhà ở riêng, chuyển nhượng cho người khác.

Tại phiên tòa phúc thẩm, ông Trần Văn A4, ông Trần Văn A3 xác nhận đất của ông A3, ông Kiên, bà Dung và phần còn lại của cụ A đo đạc bản đồ địa chính năm 2003 mới tách thửa thành thửa 41 đứng tên ông A3, thửa 36 đứng tên bà Dung, thửa số 42 tên ông A5. Trước đó cụ cũng đã cho bà A1, chuyển nhượng đất cho người khác, đã thành các thửa đất khác cũng thể hiện trong bản đồ 2003. Các đương sự đều xác nhận đến thời điểm thu hồi, cụ A và các con chưa ai được cấp GCNQSD đất, không có giấy tờ gì khác về quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 1,2 và 5 Điều 50 Luật đất đai 2003, khi thực hiện việc thu hồi đất, UBND thành phố Y đều chỉ xác định là thửa đất có nhà ở và chỉ công nhận đất ở theo hạn mức, còn lại là đất vườn trong cùng thửa đất có nhà ở.

- Bản xác nhận nhà, đất ngày 16/6/2012 của UBND phường Z có nội dung thửa đất số 06 tờ bản đồ GPMB số 20 là thửa 42 bản đồ 199, có nguồn gốc cụ A sử dụng từ 1960 đứng tên chủ sử dụng là ông Trần Văn A5

Như vậy, thửa đất số 42 tuy không có GCNQSD đất, không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Khoản 1, 2, 5 Điều 50 Luật Đất đai năm 2003, nhưng hộ gia đình đã sử dụng ổn định, không có tranh chấp từ trước năm 1980, nên đủ điều kiện cấp GCNQSD đất UBND thành phố Y đã công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp thửa số 42 cho hộ cụ A, đã phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ về đất và tài sản trên đất thu hồi, là đúng quy định tại khoản 1 Điều 42 Luật đất đai 2003.

[2.2] Về việc xác định diện tích đất hợp pháp thuộc thửa 42:

- Căn cứ “Biên bản xác nhận ranh giới, mốc giới thửa đất theo hiện trạng sử dụng” ngày 11/10/2002 (Bút lục số 35, do UBND xã Việt Long lập, hộ gia đình sử dụng đất là ông Trần Văn A5 ký xác nhận), đối chiếu sơ đồ kỹ thuật thửa đất lập năm 2003 thì thửa đất số 42 có diện tích 456,5m², phía trước là

thửa số 35 là đất giao thông.

- Đo đạc thực tế sử dụng đất của hộ gia đình thời điểm thu hồi là 510m², đối chiếu bản đồ số 199 và mốc giới thu hồi đất 2012 thì thực tế thu hồi 165,7m² nhưng chỉ có 111,3m² thuộc thửa số 42/199/BĐ ĐC; còn lại nằm ngoài bản đồ địa chính: 40,5m² đất thuộc thửa 35/199/BĐ ĐC là đất giao thông do UBND phường quản lý, 13,9m² thuộc đất đã thu hồi vĩnh viễn từ năm 2000.

- Do đó, UBND thành phố Y không bồi thường, hỗ trợ đối với phần đất không thuộc diện tích của thửa 42, mà chỉ bồi thường đối với 111,3m² là có cơ sở.

[2.3] Về xác định diện tích đất ở trong thửa số 42:

- Thửa đất số 42 đo đạc bản đồ lập năm 2003 (do ông Trần Văn A5 đứng tên), có nguồn gốc tách ra từ diện tích đất gia đình sử dụng trước 18/12/1980, chưa có giấy tờ gì quy định tại khoản 1, 2, 5 Luật đất đai 2003 trong đó có ghi diện tích đất ở.

- Điều 87 Luật đất đai 2003 quy định “Xác định diện tích đất ở đối với trường hợp có vườn, ao:

1. Đất vườn, ao được xác định là đất ở phải trong cùng một thửa đất có nhà ở thuộc khu dân cư.

2. Đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành trước ngày 18 tháng 12 năm 1980 và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này thì diện tích đất vườn, ao đó được xác định là đất ở.

3. Đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành từ ngày 18 tháng 12 năm 1980 đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này mà trong giấy tờ đó ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất có vườn, ao được xác định theo giấy tờ đó.

4. Đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao được hình thành từ ngày 18 tháng 12 năm 1980 đến trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành và người đang sử dụng có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này mà trong giấy tờ đó không ghi rõ diện tích đất ở thì diện tích đất có vườn, ao được xác định như sau:

a) Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào điều kiện, tập quán tại địa phương quy định hạn mức công nhận đất ở theo số lượng nhân khẩu trong hộ gia đình;

b) Trường hợp diện tích thửa đất lớn hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định bằng hạn mức công nhận đất ở tại địa phương;

c) Trường hợp diện tích thửa đất nhỏ hơn hạn mức công nhận đất ở tại địa phương thì diện tích đất ở được xác định là toàn bộ diện tích thửa đất.

5. Đối với trường hợp không có giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật này thì diện tích đất ở có vườn, ao được xác định theo mức đất ở giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân quy định tại khoản 2 Điều 83 và khoản 5 Điều 84 của Luật này”.

Khoản 1 Điều 10 Quyết định số 499/2010/QĐ-UBND ngày : “Việc xác định diện tích đất ở căn cứ vào giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã cấp theo đúng quy định của pháp luật về đất đai; trường hợp chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì căn cứ hạn mức giao đất ở hoặc hạn mức công nhận đất ở cho hộ gia đình, cá nhân do UBND tỉnh quy định tại thời điểm có quyết định thu hồi đất”.

Với nguồn gốc đất và hồ sơ địa chính thửa đất số 42 nêu trên, thì diện tích đất ở của thửa đất số 42 thuộc trường hợp quy định tại khoản 5 Điều 87 Luật đất đai và khoản 1 Điều 10 Quyết định 499/2010 của UBND tỉnh M (nêu trên). UBND thành phố Y đã căn cứ Quyết định số 4505/2007/QĐ-UBND ngày 05/12/2007 của UBND tỉnh M xác định thửa đất trên có nhà ở của gia đình có 120m² đất ở là đúng.

- Bản chứng nhận nhà, đất, tài sản trên đất ngày 16/6/2012 của UBND phường Z, tại mục 7 xác nhận thửa đất số 42 diện tích 456,5m² có 120m² đất ở, 345,2m² đất vườn tạp. Hồ sơ thu hồi đất thể hiện trên đất chỉ có gian nhà ở khoảng 41m² nằm giữa thửa đất, phần thu hồi năm 2012 không vào phần đất làm nhà ở.

Sau khi thu hồi, diện tích còn lại của thửa đất số 42 trên có nhà ở, lớn hơn hạn mức 120m² đất ở, nên UBND thành phố Y không xác định 111,3m² đất thu hồi là đất ở, mà xác định là đất vườn nằm trong thửa đất có nhà ở, là đúng quy định tại Điều 87 Luật đất đai, từ đó đã phê duyệt phương án bồi thường hỗ trợ với bằng 50% giá đất ở, là đã bảo đảm quyền lợi của gia đình. Sau này, năm 2017, UBND thành phố Y đã thu hồi hết phần còn lại của thửa đất và đã bồi thường cho cụ A 120m² theo giá đất ở.

[3] Với các phân tích nêu trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm thấy không có cơ sở chấp nhận kháng cáo như ý kiến đề nghị tại phiên tòa của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội về việc áp dụng khoản 2 Điều 45 Nghị định 181/2004/NĐ-CP để công nhận toàn bộ thửa 42 là đất ở, từ đó hủy Quyết định giải quyết khiếu nại số 1953/QĐ-UBND ngày 10/7/2015 của Chủ tịch UBND tỉnh M, buộc UBND thành phố Y phải bồi thường 113m² đất thu hồi thuộc thửa 42 với giá đất ở.

[4] Bản án sơ thẩm đã không chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện hủy Quyết định 1953/QĐ-UBND là đúng nên cấp phúc thẩm giữ nguyên.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 241, Điều 242, khoản 1 Điều 349 Luật Tổ tụng hành chính; 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;

1. Giữ nguyên Quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 01/2017/HCST ngày 20/3/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh M.

2. Án phí hành chính phúc thẩm: Người khởi kiện phải chịu án phí hành chính phúc thẩm là 300.000 đồng; được trừ đi số tiền tạm ứng đã nộp tại biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số AC/2016/0000516 ngày 05/4/2017 của Cục thi hành án dân sự tỉnh M.

3. Bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án 17/5/2019.

Nơi nhận:

- Các đương sự;
- VKSND cấp cao tại Hà Nội;
- VKSND tỉnh M;
- TAND tỉnh M;
- Cục THADS tỉnh M;
- Lưu hồ sơ vụ án.

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

(đã ký)

Phan Thị Vân Hương