TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 22/2023/HC-GĐT
Ngày 18/5/2023
V/v khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

- Thành phần Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Biên Thùy.

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;

- Bà Đào Thị Minh Thủy;
- Ông Ngô Tiến Hùng;
- Ông Trần Hồng Hà.

- Thư ký phiên tòa: Bà Trần Thị Thu Huyền, Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa: Ông Nguyễn Việt Hùng - Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 18 tháng 5 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án hành chính về *"Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai"* giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Bà Cao Thị L, sinh năm 1942;

Cư trú tại: Số 48 đường Lý Thường K, ấp Hiệp Đ, xã Hiệp T, huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh;

Người đại diện hợp pháp: Chị Vy Thị L1, sinh năm 1993; cư trú tại: 200/9 Nguyễn Hữu T, phường Tây T, quận Tân P, Thành phố Hồ Chí Minh, là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản bản ủy quyền ngày 04/11/2019).

2. Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Tây Ninh;

Địa chỉ: Số 136 Trần Hưng Đ, Phường 2, thành phố Tây N, tỉnh Tây Ninh.

3. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

3.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh.

3.2. Ủy ban nhân dân huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh;

Cùng địa chỉ: Số 4 đường Phạm Văn Đ, Khu phố 4, phường Long H, huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Phần đất 492,4 m^2/870 m^2 bà Cao Thị L đang khiếu nại và khởi kiện tại số 48 đường Lý Thường K, ấp Hiệp Đ, xã Hiệp T, huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh (hiện nay),

có nguồn gốc là do vợ chồng bà L và ông Mai Vạn N nhận chuyển nhượng từ ông Nguyễn Văn T năm 1982 (nay giấy tờ chuyển nhượng không còn).

Ngày 05/01/1987, ông Mai Vạn N (chồng bà L) được Sở xây dựng Tây Ninh cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà đối với căn nhà số 33/4B loại nhà trệt, diện tích xây dựng 63 m^2, diện tích sử dụng 63 m^2.

Ngày 12/8/1991, Ủy ban nhân dân (UBND) huyện Hòa T ban hành Quyết định số 274/QĐ-UB giao đất xây dựng nhà ở cho ông N, bà L diện tích 870 m^2 đất tọa lạc tại ấp Hiệp Đ, xã T, huyện Hiệp T, tỉnh Tây Ninh, có tứ cận: Đông giáp Lộ Ca Bảo Đạo, Tây giáp ông Chín N, Nam giáp Lộ 8 m, Bắc giáp Nguyễn Văn Đ (trong đó đất xây dựng nhà là 300 m^2, đất sân vườn là 570 m^2) không thu tiền sử dụng đất.

Ngày 12/4/1993, UBND tỉnh Tây Ninh ban hành Quyết định số 155/QĐ-UB về việc ban hành quy định lộ giới các tuyến đường chính trên địa bàn huyện Hòa T, trong đó có lộ giới đường Ca Bảo Đạo (nay là đường Lý Thường K) là 30 m.

Ngày 10/9/2004, bà L có đơn xin đăng ký quyền sử dụng đất diện tích 377,6 m^2 tại Thửa đất số 187, Tờ bản đồ số 10, mục đích sở sụng là đất ở.

Ngày 30/11/2004, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 39/QĐ-UB cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cho các hộ gia đình, trong đó có hộ gia đình bà L. Cùng ngày 30/11/2004, UBND huyện Hòa T cấp GCNQSDĐ cho bà L số 02689.QSDĐ với tổng diện tích 377,6 m^2 (trong đó có 300 m^2 đất T và 77,6 m^2 đất vườn và đã trừ diện tích đất thuộc phạm vi lộ giới đường Ca Bảo Đạo).

Ngày 30/9/2016, bà L chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho ông Lê Hồng L2 và bà Lê Thị H 132,7 m^2 và đã được Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Hòa T chỉnh lý biến động tại GCNQSDĐ, diện tích đất còn lại 244,9 m^2 bà L sử dụng đến nay.

Năm 2016, thực hiện Dự án mở rộng, nâng cấp đường Lý Thường K thuộc địa phận huyện Hòa T đoạn từ Cách Mạng Tháng Tám đến đường Châu Văn L; ngày 21/12/2016, Trung tâm phát triển quỹ đất tỉnh chi nhánh tại Hòa T lập Phương án bồi thường hỗ trợ giải phóng mặt bằng số 02/PA-TTPTQĐ.

Ngày 27/12/2016, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 638/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng thực hiện dự án nâng cấp, mở rộng đường Lý Thường K, theo danh sách thì gia đình bà L không được bồi thường về đất và tài sản trên đất.

Ngày 21/6/2017, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 308/QĐ-UBND hỗ trợ cho bà L là 2.841.224 đồng (không thể hiện loại tài sản gì).

Ngày 10/10/2017, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 535/QĐ-UBND hỗ trợ bổ sung cho bà L số tiền là 61.513.433 đồng về tài sản trên đất.

Không đồng ý việc hỗ trợ bồi thường, bà L có đơn khiếu nại Quyết định số 638/QĐ-UBND về phê duyệt bồi thường, với lý do: UBND huyện Hòa T cấp

GCNQSDĐ cho bà thiếu so với Quyết định giao đất số 274/QĐ-UB và quyết định phê duyệt phương án bồi thường, không bồi thường về đất là không đúng quy định của Luật Đất đai năm 2013, vì phần diện tích 492,4 m^2 bà đang sử dụng đủ điều kiện để cấp GCNQSDĐ.

Ngày 17/4/2018, Chủ tịch UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 625/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của bà L, có nội dung: *Không chấp nhận khiếu nại của bà L, giữ nguyên Quyết định số 638/QĐ-UBND.*

Bà L tiếp tục có đơn khiếu nại.

Ngày 13/12/2018, Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh ban hành Quyết định số 3035/QĐ-UBND giải quyết đơn khiếu nại của bà L, có nội dung: *Không chấp nhận nội dung khiếu nại của bà L; giao UBND huyện Hòa T thu hồi Quyết định số 274/QĐ-UB ngày 12/8/1991 về việc giao đất xây dựng cho ông N, bà L.*

Ngày 16/01/2019, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 52/QĐ-UBND thu hồi Quyết định số 274/QĐ-UB ngày 12/8/1991 của UBND huyện Hòa T về việc giao đất xây dựng nhà ở cho ông N, bà L.

Ngày 22/02/2019, bà L có đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 3035/QĐ-UBND ngày 13/12/2018. Tại phiên tòa sơ thẩm, bà L đề nghị Tòa án hủy các Quyết định số 638/QĐ-UBND ngày 27/12/2016 của UBND huyện Hòa T, số 625/QĐ-UBND ngày 17/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Hòa T, số 3035/QĐ-UBND ngày 13/12/2018 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh và số 52/QĐ-UBND ngày 16/01/2019 của UBND huyện Hòa T.

Người bị kiện là Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh trình bày: Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh giữ nguyên quan điểm giải quyết vụ án tại Quyết định số 3035/QĐ-UBND.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan là UBND huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh và Chủ tịch UBND huyện Hòa T, tỉnh Tây N trình bày: Ngày 08/3/2018, bà L có đơn khiếu nại yêu cầu được bồi thường diện tích 492,4 m^2 đất trong phạm vi lộ giới 30 m đường Lý Thường K, UBND huyện Hòa T đã ban hành Quyết định số 625/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của bà L là có căn cứ.

Quyết định số 638/QĐ-UBND phê duyệt bồi thường được ban hành dựa trên cơ sở được UBND tỉnh Tây Ninh phê duyệt tại Quyết định số 2473/QĐ-UBND ngày 20/10/2015, Hội đồng giải phóng mặt bằng xây dựng Phương án số 02/PA-TTPTQĐ ngày 21/12/2016, ngày 27/12/2016 UBND huyện Hòa T có Quyết định số 638/QĐ-UBND phê duyệt bồi thường là đúng quy định.

Quyết định số 52/QĐ-UBND ngày 16/01/2019 là do thực hiện Quyết định số 3035/QĐ-UBND ngày 13/12/2018 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh. Đề nghị Tòa án tỉnh Tây Ninh không chấp nhận đơn khởi kiện của bà L.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2019/HC-ST ngày 16/7/2019, Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh đã quyết định:

"*Bác yêu cầu khởi kiện của bà Cao Thị L về yêu cầu hủy các quyết định sau:*

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai số 3035/QĐ-UBND ngày 13/12/2018 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh;

- Quyết định số 638/QĐ-UBND ngày 27/12/2016 và Quyết định số 52/QĐ-UBND ngày 16/01/2019 của UBND huyện Hòa T.

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu số 625/QĐ-UBND ngày 17/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Hòa T".

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

Ngày 26/7/2019, bà L có đơn kháng cáo toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 353/2020/HC-PT ngày 10/8/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định:

"Chấp nhận đơn kháng cáo của bà Cao Thị L; sửa Bản án sơ thẩm.

Tuyên xử: Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Cao Thị L về yêu cầu hủy các quyết định sau:

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai số 3035/QĐ-UBND ngày 13/12/2018 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh;

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu số 625/QĐ-UBND ngày 17/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh;

- Quyết định số 638/QĐ-UBND ngày 27/12/2016 và Quyết định số 52/QĐ-UBND ngày 16/01/2019 của UBND huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh;

Buộc UBND huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh ban hành Quyết định thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất đúng theo quy định của pháp luật".

Ngoài ra, Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 26/4/2021, UBND tỉnh Tây Ninh có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị số 20/2023/KN-HC ngày 13/3/2023, Chánh án tòa án nhân dân tối cao kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 353/2020/HC-PT ngày 10/8/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 353/2020/HC-PT ngày 10/8/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2019/HC-ST ngày 16/7/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Phần đất có diện tích 870 m^2 (trong đó có 492,4 m^2 thuộc hành lang lộ giới) tại số 48 Lý Thường K, ấp Hiệp Đ, xã Hiệp T, huyện Hòa T, tỉnh Tây Ninh, có nguồn gốc vợ chồng bà Cao Thị L, ông Mai Vạn N nhận sang nhượng từ ông

Nguyễn Văn T vào năm 1982. Ngày 05/01/1987, ông N và bà L được Sở Xây dựng TN cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà diện tích xây dựng 63 m^2. Ngày 12/8/1991, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 274/QĐUB giao đất xây dựng nhà ở cho ông N diện tích 870 m^2 (đất xây dựng nhà 300 m^2, đất vườn 570 m^2) không thu tiền sử dụng đất. Quá trình sử dụng đất, bà L kê khai đăng ký (Sổ mục kê năm 1994 Thửa đất số 617, Tờ bản đồ số 01 diện tích 770 m^2; Sổ mục kê năm 2000 Thửa đất số 187 "mới", Tờ bản đồ số 10 diện tích 553,2 m^2). Ngày 30/11/2004, UBND huyện Hòa T cấp GCNQSDĐ cho bà L tại Thửa đất số 187, Tờ bản đồ số 10, diện tích 377,6 m^2 (trong đó có 300 m^2 T và 77,6 m^2 vườn), phần diện tích 492,4 m^2 đất còn lại không được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

[2] Về diện tích 492,4 m^2 đất mà bà L không được cấp GCNQSDĐ nêu trên, có nguồn gốc trước năm 1975 thuộc quyền quản lý của Hội thánh Cao Đài theo Nghị định số 1500/NĐ-CN do Ủy ban Hành pháp Trung ương (chế độ cũ) ký duyệt ngày 19/8/1966 cấp thực trưng vô thường cho Hội Thánh Đại Đạo Tam Kỳ Phổ Độ 2.333 ha tại tỉnh Ni. Hội Thánh Cao Đài đã quy hoạch bố trí đất làm giao thông trong đó có đường Ca Bảo Đạo (nay là đường Lý Thường K) có lộ giới 30 m bằng lược đồ năm 1974. Con đường Ca Bảo Đạo đã được hình thành và xác định lộ giới từ năm 1974 và được giám sát quản lý của Hội Thánh Cao Đài.

Trên cơ sở con đường có sẵn, ngày 12/4/1993, UBND tỉnh Tây Ninh ban hành Quyết định số 155/QĐ-UB quy định lộ giới các tuyến đường chính trong huyện Hòa T, theo đó, đường Ca Bảo Đạo (nay là đường Lý Thường K) cũng được quy định lộ giới là 30 m. Ngày 28/12/2000, UBND tỉnh N tiếp tục ban hành Quyết định số 1139/QĐ-CT phê duyệt quy hoạch giao thông nông thôn huyện Hòa T giai đoạn 1999-2010, theo đó, đường Ca Bảo Đạo cũng được quy định lộ giới là 30 m. Như vậy, phần diện tích 492,4 m^2 đất bà L đang sử dụng là đất lộ giới giao thông đường Ca Bảo Đạo từ năm 1974 (nay là đường Lý Thường K).

[3] Việc UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 274/QĐUB ngày 12/8/1991 giao toàn bộ 870 m^2, trong đó có 492,4 m^2 đất lộ giới giao thông nêu trên cho bà L là không đúng. Do vậy, ngày 16/11/2019, UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 52/QĐ-UBND thu hồi Quyết định số 274/QĐ-UB ngày 12/8/1991 là có căn cứ. Mặc dù, thực tế bà L sử dụng diện tích 870 m^2 đất (theo Quyết định giao đất số 274/QĐUB ngày 12/8/1991 của UBND huyện Hòa T). Nhưng tại Tờ khai xác định mốc giới thời gian sử dụng đất và đơn xin đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ngày 23/11/2004, bà L chỉ kê khai xin cấp 377,6 m^2 đất, phần diện tích còn lại 492,4 m^2 không xin cấp. Năm 2007, bà L xây kiốt trên diện tích đất này và có giấy cam kết xin đề nghị được làm kiốt kinh doanh, khi giải tỏa tự tháo dỡ, không đòi bồi thường; đồng thời phần diện tích đất này là đất thuộc phạm vi lộ giới giao thông, nên không được Ủy ban nhân dân huyện Hòa T cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất).

[4] Do phần diện tích 492,4 m^2 là đất thuộc phạm vi lộ giới giao thông, nên UBND huyện Hòa T đã không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với

điện tích đất này cho hộ bà L. Do đó, UBND huyện Hòa T không phải thực hiện việc thu hồi đất đối với phần diện tích 492,4 m^2 đất nêu trên là phù hợp với khoản 11 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013. Việc bà L yêu cầu được bồi thường 492,4 m^2 đất trong phạm vi lộ giới đường giao thông là không có cơ sở. Do đó, Chủ tịch UBND huyện Hòa T ban hành Quyết định số 625/QĐ-UBND ngày 17/4/2018 và Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh ban hành Quyết định số 3035/QĐ-UBND ngày 13/12/2018 bác đơn khiếu nại của bà L là có căn cứ.

[5] Tòa án cấp sơ thẩm đã bác đơn khởi kiện của bà L là có căn cứ, đúng pháp luật. Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: Căn cứ Quyết định số 274/QĐ-UB ngày 12/8/1991 của UBND huyện Hòa T về việc giao đất cho bà L để cho rằng 870 m^2 đất này là thuộc quyền sử dụng hợp pháp của bà L từ năm 1991. Năm 1993 mới quy hoạch lộ giới và năm 2004 cấp GCNQSDĐ cho bà L 377,6 m^2 đất là không đúng với diện tích bà L đang sử dụng theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 14 Nghị định số 84/2017/NĐ-CP ngày 25/5/2017 của Chính phủ quy định bổ sung về việc cấp GCNQSDĐ, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai và xác định bà L được bồi thường về đất theo quy định tại khoản 1 Điều 75 Luật Đất đai năm 2013, từ đó chấp nhận đơn yêu cầu khởi kiện của bà Lược là không đúng quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ điểm a khoản 2 Điều 266, Điều 271, khoản 2 Điều 272 và khoản 2 Điều 274 Luật Tố tụng hành chính.

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 20/2023/KN-HC ngày 13/3/2023 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 353/2020/HC-PT ngày 10/8/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 07/2019/HC-ST ngày 16/7/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tây Ninh.

Nơi nhận:
- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- VKSNDTC (Vụ 10 - để biết);
- TAND cấp cao tại Thành phố HCM (để biết)
- TAND tỉnh Tây Ninh (để biết);
- Cục THA dân sự tỉnh Tây Ninh;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VT, Vụ GĐKTIII (2b), Vụ PC&QLKH, HSVA, THS.

TM. HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
THẨM PHÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA

Nguyễn Biên Thùy