

TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO
HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN

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

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 24/2021/HC-GĐT
Ngày 13 tháng 9 năm 2021
V/v yêu cầu hủy quyết định hành
chính trong lĩnh vực quản lý đất đai

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: Bà Đào Thị Xuân Lan;

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;
- Ông Trần Văn Cò;
- Ông Trần Hồng Hà;
- Ông Phạm Quốc Hưng.

- Thư ký phiên tòa: Bà Lê Thị Hòa, Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao: Ông Lê Đức Xuân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 13 tháng 9 năm 2021, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao đã mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án hành chính về “Yêu cầu hủy quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai” giữa các đương sự:

1. **Người khởi kiện:** Ông Nguyễn Xuân S, sinh năm 1958 và bà Nguyễn Thị H, sinh năm 1960;

Cư trú tại: Xóm MH, xã NP, thành phố V, tỉnh Nghệ An.

Người đại diện hợp pháp của người khởi kiện: Bà Hoàng Thị H1, sinh năm 1960; cư trú tại: Số 13, đường NT, khối M, phường TR, thành phố V, tỉnh Nghệ An (được ủy quyền theo Văn bản ủy quyền số 39 ngày 20/6/2018 của ông Nguyễn Xuân S).

2. **Người bị kiện:** Ủy ban nhân dân thành phố V, tỉnh Nghệ An;

Địa chỉ: Số 27, đường LM, thành phố V, tỉnh Nghệ An

Người đại diện hợp pháp của người bị kiện: Ông Hà Thanh T, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V (được ủy quyền theo Văn bản ủy quyền số 4890/QĐ-UBND ngày 16/8/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V).

3. *Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:* Ủy ban nhân dân xã NP, thành phố V, tỉnh Nghệ An;

Người đại diện hợp pháp của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Ông Ngô Nam T1, Công chức Địa chính - Xây dựng - Nông nghiệp và Môi trường xã NP, thành phố V (được ủy quyền theo Văn bản ủy quyền số 317/QĐ-UBND ngày 05/9/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã NP).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ông Nguyễn Xuân S và bà Nguyễn Thị H trình bày: Trước ngày 18/12/1980, vợ chồng ông bà được Hợp tác xã HT, xã NP, thành phố V, tỉnh Nghệ An cấp đất làm nhà ở, thửa đất số 331, tờ bản đồ số 7, diện tích 642 m² (theo Bản đồ đo đạc theo Chỉ thị 299), hiện nay là thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27, diện tích 685,0 m² (theo Bản đồ đo đạc năm 2017). Ông bà đã làm nhà và sinh sống ổn định, đến đầu năm 1993, do bão mạnh làm đổ nhà, chỉ còn lại móng nhà, tài sản bị ngập lụt, hư hỏng nên gia đình chuyển vào xóm MH, xã NP ở cho đến nay. Cuối năm 2008, gia đình ông bà có đơn đề nghị Ủy ban nhân dân xã NP, Ủy ban nhân dân thành phố V cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với thửa đất nêu trên. Tại Giấy xác nhận nguồn gốc và quá trình sử dụng đất ngày 23/8/2011, Ủy ban nhân dân xã NP xác nhận ông bà sử dụng đất ở ổn định từ trước ngày 18/12/1980, đã xây nhà ở, không có tranh chấp. Ông bà cũng đã hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế. Tuy nhiên, do thửa đất nằm trong quy hoạch đường V - CL nên ông bà chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Ngày 27/11/2017, Trung tâm phát triển quỹ đất - Ủy ban nhân dân thành phố V lập Biên bản xác định giá trị bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng đối với hộ ông S, bà H, xác định bồi thường về đất đối với thửa đất số 213 tờ bản đồ số 27, diện tích 685,0 m² là bồi thường đất nông nghiệp và hỗ trợ 2 lần đất nông nghiệp.

Ngày 02/3/2018, Ủy ban nhân dân thành phố V ban hành Quyết định số 1241/QĐ-UBND về việc thu hồi đất thực hiện dự án: Đường giao thông nối V - CL (giai đoạn 1) đoạn qua xóm MH, xã NP, thành phố V (đất ở, đất nông nghiệp đợt 1) với nội dung: Thu hồi 6.381,84 m² đất ở, đất nông nghiệp của 17 hộ gia đình, cá nhân, trong đó có thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27 diện tích 685,0 m², loại đất trồng cây lâu năm của gia đình ông S, bà H.

Ngày 02/3/2018, Ủy ban nhân dân thành phố V ban hành Quyết định số 1264/QĐ-UBND về việc phê duyệt phương án chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng đối với gia đình ông S, bà H, theo đó tổng số tiền gia đình ông S, bà H được bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng là 235.950.760 đồng.

Ngày 25/5/2018, ông S, bà H khởi kiện yêu cầu hủy một phần Quyết định số 1241/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 (phần liên quan đến gia đình ông bà) và Quyết định số 1264/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 của Ủy ban nhân dân thành phố V.

Ủy ban nhân dân thành phố V cho rằng: Giấy xác nhận nguồn gốc, quá trình sử dụng đất do Ủy ban nhân dân xã NP lập ngày 02/11/2017 có nội dung: Thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27 xã NP, thành phố V, tỉnh Nghệ An của ông S,

bà H có nguồn gốc là đất được Hợp tác xã HT cấp sau ngày 18/12/1980, đã xây dựng nhà ở tại vị trí này một thời gian (không nhớ rõ thời điểm cụ thể). Trước năm 1993, gia đình ông S chuyển về ở trên thửa đất thổ cư của bố mẹ. Hiện trạng sử dụng đất không sử dụng vào mục đích đất ở, mà sử dụng vào mục đích trồng cây lâu năm (trồng keo). Căn cứ vào quy định tại Điều 3 Nghị định số 43/2015/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung tại Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP thì thửa đất số 27, xã NP, thành phố V của ông S, bà H nêu trên được xác định loại đất là đất trồng cây lâu năm. Ủy ban nhân dân thành phố V đã thực hiện thủ tục thu hồi đất, lập phương án và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng đảm bảo đúng quy định hiện hành, nên đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An giữ nguyên Quyết định số 1241/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 và Quyết định số 1264/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 của Ủy ban nhân dân thành phố V.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 26/11/2018, Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An quyết định:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Xuân S và bà Nguyễn Thị H:

- *Hủy một phần Quyết định số 1241/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 về việc thu hồi đất thực hiện dự án: Đường giao thông nối V - CL (giai đoạn 1) đoạn qua xóm MH, xã NP, thành phố V (đất ở, đất nông nghiệp đợt 1). Hủy phần thu hồi 685,0 m² đất trồng cây lâu năm, thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27 tại xóm MH, xã NP của ông Nguyễn Xuân S – bà Nguyễn Thị H.*

- *Hủy Quyết định số 1264/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 về việc phê duyệt phương án chi tiết về bồi thường, hỗ trợ, giải phóng mặt bằng dự án: Đường giao thông nối V - CL (giai đoạn 1) đoạn qua xóm MH, xã NP, thành phố V đối với ông Nguyễn Xuân S – bà Nguyễn Thị H.*

Buộc cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo của đương sự.

Ngày 05/01/2019, Ủy ban nhân dân thành phố V kháng cáo bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 224/2019/HC-PT ngày 10/9/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội quyết định:

Chấp nhận kháng cáo của Ủy ban nhân dân thành phố V, tỉnh Nghệ An. Sửa toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 26/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An như sau:

Bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Xuân S và bà Nguyễn Thị H về việc yêu cầu hủy Quyết định 1241/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 “Về việc thu hồi đất thực hiện dự án: Đường giao thông nối V - CL (giai đoạn 1) đoạn qua xóm MH, xã NP, thành phố V (đất ở, đất nông nghiệp đợt 1)” phần thu hồi 685,0 m² đất trồng cây lâu năm, thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27 tại xóm MH, xã NP của ông Nguyễn Xuân S, bà Nguyễn Thị H và yêu cầu hủy Quyết định 1264/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 “Về việc phê duyệt phương án chi tiết về bồi thường, hỗ

trợ, giải phóng mặt bằng dự án: Đường giao thông nối V - CL (giai đoạn 1) đoạn qua xóm MH, xã NP, thành phố V” phần bồi thường, hỗ trợ đối với ông Nguyễn Xuân S, bà Nguyễn Thị H.

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

Ngày 08/5/2020, ông S có đơn đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với bản án phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 16/2021/KN-HC ngày 10/5/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 224/2019/HC-PT ngày 10/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội và 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 224/2019/HC-PT ngày 10/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 26/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An.

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] Thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27 diện tích 685,0 m² tại xóm MH, xã NP, thành phố V, tỉnh Nghệ An mà ông Nguyễn Xuân S và bà Nguyễn Thị H sử dụng có nguồn gốc là đất do Hợp tác xã HT, xã NP cấp cho ông S, bà H từ năm 1980. Theo Bản đồ năm 1985 (do đạc theo Chỉ thị 299/TTg) thì thửa đất của hộ gia đình ông S là thửa đất số 331, tờ bản đồ số 7 có diện tích 642 m², **loại đất thổ cư (T)**. Theo Bản đồ đo đạc năm 1993 là thửa đất số 233, tờ bản đồ số 3 có diện tích 1.497 m², **loại đất thổ cư (T)** (diện tích thửa đất tăng là do đo cùng với hộ gia đình ông Nguyễn Trọng Đ). Thực tế, sau khi được xã cấp đất, gia đình ông S, bà H đã xây nhà và sinh sống trên thửa đất được cấp, nhưng do hoàn cảnh bị lũ lụt và thiên tai dẫn đến nhà bị đổ, chỉ còn lại móng nhà, nên gia đình ông S, bà H chuyển về sinh sống cùng bố mẹ từ năm 1993.

[2] Theo hồ sơ địa chính lập năm 2001, thửa đất của gia đình ông S, bà H là thửa đất số 213, tờ bản đồ số 27 có diện tích 685,0 m², loại đất màu (ĐM). Tuy nhiên, năm 2003 gia đình ông S làm đơn gửi Hợp tác xã HT và Ủy ban nhân dân xã NP đề nghị xác định lại thửa đất nêu trên là **đất ở** được cấp từ năm 1980 mà không phải là đất hai lúa. Đơn đề nghị này đã được Đội trưởng Đội sản xuất Hợp tác xã HT qua các thời kỳ xác nhận là đúng. Đồng thời, ngày 25/8/2011, Ủy ban nhân dân xã NP đã có Tờ trình số 97/TTr-UBND về việc đề nghị chỉnh lý loại đất trên bản đồ địa chính để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình ông S tại xóm MH, xã NP, thành phố V, trong đó có nội dung: “*Để thực hiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình ông Nguyễn Xuân S tại xóm MH, xã NP. Ông S hiện đang sử dụng thửa đất số 213, tờ bản đồ*

số 27... khi đo đạc bản đồ địa chính 2001 thể hiện là đất màu (ĐM) nhưng thực tế thửa đất này đã sử dụng vào mục đích **đất ở** từ trước ngày 18/12/1980”.

[3] Năm 2011, gia đình ông S làm hồ sơ đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố V cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với thửa đất số 213 nêu trên. Ngày 23/7/2011, Ủy ban nhân dân xã NP lập “Danh sách công khai hộ gia đình có nguồn gốc sử dụng đất từ trước ngày 18/12/1980 đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại xóm MH, xã NP - Thành phố V” đối với hộ gia đình ông S; Kết thúc thời gian công khai danh sách hộ gia đình đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (từ ngày 23/7/2011 đến ngày 08/8/2011) thì không có đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị đối với hộ gia đình ông S, bà H. Ủy ban nhân dân xã NP đã có xác nhận nội dung: “*Xác nhận đội thuế: xác nhận lô đất số thửa 213, tờ bản đồ số 26 đã hoàn thành nghĩa vụ thuế **nhà đất** đến 2011*”. Tại “Giấy xác nhận nguồn gốc và quá trình sử dụng đất” số 99/GXN-UBND ngày 23/8/2011, Ủy ban nhân dân xã NP xác nhận hộ gia đình ông S bắt đầu sử dụng đất với mục đích **đất ở** trước ngày 18/12/1980, nguồn gốc thửa đất do Hợp tác xã cấp trước ngày 18/12/1980, **đã xây dựng nhà, sử dụng ổn định**, không có tranh chấp; Diện tích xây dựng **nhà ở** và các công trình phục vụ đời sống không vượt hạn mức giao đất; Thủ tục niêm yết công khai được thực hiện đúng quy định, không có đơn khiếu nại và đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố V cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hộ gia đình ông S.

[4] Như vậy, tuy gia đình ông S, bà H không có các loại giấy tờ quy định tại khoản 1 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 đối với thửa đất số 213 nêu trên, nhưng gia đình ông S đã sử dụng đất từ trước ngày 15/10/1993, được Ủy ban nhân dân xã NP xác nhận là sử dụng đất ổn định, không có tranh chấp nên căn cứ vào khoản 4 Điều 50 Luật đất đai năm 2003 thì hộ gia đình ông S đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở đối với thửa đất số 213. Thực tế, hộ ông S đã nhiều lần làm hồ sơ đề nghị Ủy ban nhân dân thành phố V cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở nhưng chưa được Ủy ban nhân dân thành phố V cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do toàn bộ thửa đất này nằm trong quy hoạch đường giao thông nối V - CL.

[5] Việc Ủy ban nhân dân xã NP cam kết tại “Giấy xác nhận nguồn gốc và quá trình sử dụng đất” số 99/GXN-UBND ngày 23/8/2011 đối với gia đình ông S là hoàn toàn khách quan, chính xác, đúng nguồn gốc và diễn biến quá trình sử dụng đất vì thời điểm này Nhà nước chưa có chủ trương thu hồi đất và lập phương án đền bù đối với dự án đường giao thông nối V - CL, mà cho đến ngày 13/5/2017 Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An mới có Quyết định số 1962/QĐ-UBND về việc phê duyệt dự án đầu tư xây dựng công trình đường giao thông nối V - CL (giai đoạn 1). Tại thời điểm thu hồi thửa đất số 213 nêu trên của gia đình ông S, thì trên thửa đất vẫn còn móng nhà. Do đó, Ủy ban nhân dân thành phố V chỉ căn cứ vào “Giấy xác nhận nguồn gốc, quá trình sử dụng đất” do Ủy ban nhân dân xã NP lập vào ngày 02/11/2017 có nội dung hiện trạng thửa đất không sử dụng vào mục đích đất ở mà đang sử dụng trồng cây lâu năm (trồng keo), đề ra quyết định thu hồi đất và bồi thường toàn bộ diện tích đất của gia đình ông S theo giá đất trồng cây lâu năm là không đúng quy

định tại Điều 79 Luật Đất đai năm 2013, khoản 1 Điều 6 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của hộ gia đình ông S.

[6] Tại khoản 12 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Bồi thường về đất là việc Nhà nước trả lại giá trị quyền sử dụng đất đối với diện tích đất thu hồi cho người sử dụng đất*”. Do đó, Nhà nước thu hồi 685,0 m² đất ở tại thửa đất số 213 của gia đình ông S thì phải bồi thường giá trị quyền sử dụng đất là đất ở theo quy định về hạn mức đất ở tại địa phương mới đảm bảo quyền lợi cho gia đình ông S.

[7] Tòa án cấp sơ thẩm quyết định hủy một phần Quyết định số 1241/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 của Ủy ban nhân dân thành phố V về phần thu hồi diện tích 685,0 m² đất trồng cây lâu năm tại thửa số 213, tờ bản đồ số 27 tại xóm MH, xã NP của hộ ông S và hủy Quyết định số 1264/QĐ-UBND ngày 02/3/2018 của Ủy ban nhân dân thành phố V về phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho hộ gia đình ông S là có căn cứ. Tòa án cấp phúc thẩm quyết định bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông S, bà H là không đánh giá toàn diện các tình tiết khách quan của vụ án, ảnh hưởng nghiêm trọng tới quyền và lợi ích hợp pháp của ông S, bà H.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 2 Điều 266, Điều 271, khoản 2 Điều 272 và Điều 273 Luật tổ tụng hành chính 2015;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 16/2021/KN-HC ngày 10/5/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 224/2019/HC-PT ngày 10/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 224/2019/HC-PT ngày 10/9/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội; Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 33/2018/HC-ST ngày 26/11/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Nghệ An.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- TAND cấp cao tại Hà Nội;
- TAND tỉnh Nghệ An;
- Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Nghệ An;
- Cục THADS tỉnh Nghệ An;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VP (TANDTC), Vụ GDKTIII (3b), HSPA, Ths.

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

Đào Thị Xuân Lan