

**TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO  
TẠI HÀ NỘI**

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

Bản án số: 146/2021/HC-PT

Ngày: 25/6/2021

*V/v “Khiếu kiện các quyết định hành  
chính trong lĩnh vực quản lý đất đai”*

**NHÂN DANH**

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

**TOÀ 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 Lê Thị Mai;

*Các Thẩm phán:* Ông Thái Duy Nhiệm;  
Ông Vũ Minh Tuấn.

***Thư ký phiên tòa:*** Bà Hoàng Thị Nhật Phương - Thư ký Toà án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

***Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội tham gia phiên tòa:***  
Bà Nguyễn Thị Thu Mai, Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 25 tháng 6 năm 2021, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội, mở phiên tòa công khai xét xử phúc thẩm vụ án hành chính thụ lý số 92/2021/TLPT-HC ngày 08 tháng 3 năm 2021 về việc “Khiếu kiện các quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai” do có kháng cáo của người khởi kiện đối với Bản án hành chính sơ thẩm số 157/2020/HC-ST ngày 29 tháng 7 năm 2020 của Tòa án nhân dân thành phố H.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 4600/2021/QĐ-PT ngày 08 tháng 6 năm 2021, giữa:

- ***Người khởi kiện:*** Bà Đặng Thị Đ, sinh năm 1937; Địa chỉ: số 61 N1, phường N, quận L, thành phố H; vắng mặt.

***Đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện:*** Bà Ngô Thị Bích L1, sinh năm 1965; địa chỉ: Số 61 N1, phường N, quận L, thành phố H (*theo Giấy uỷ quyền số 001416/2015/GUQ lập ngày 06/7/2015 tại Văn phòng Công chứng V*); có mặt.

- ***Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bà Đặng Thị Đ:*** Ông Nguyễn Văn L2, Văn phòng Luật sư Nguyễn Văn L2 thuộc Đoàn Luật sư thành phố H; có mặt.

- ***Người bị kiện:***

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố H.

Người đại diện theo pháp luật: Ông Chu Ngọc A, chức vụ: Chủ tịch;

Đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Trọng Đ, chức vụ: Phó Chủ tịch (*theo Giấy uỷ quyền số 70/GUQ-UBND ngày 25/3/2021*) có văn bản đề nghị giải quyết vắng mặt trong quá trình tham gia tố tụng.

2. Ủy ban nhân dân quận L, thành phố H.

3. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận L, thành phố H.

Đại diện theo ủy quyền của Ủy ban nhân dân quận L và Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận L, thành phố H: Ông Vũ Xuân T, chức vụ: Phó Chủ tịch UBND quận L (*theo Giấy uỷ quyền số 325/GUQ-2020 lập ngày 25/6/2020*); có đơn đề nghị xét xử vắng mặt.

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

Ủy ban nhân dân phường N, quận L, thành phố H.

Đại diện theo ủy quyền: Ông Trần Hồng V1, chức vụ: Phó Chủ tịch (*theo Giấy uỷ quyền số 02/UQ-UBND ngày 05/6/2020*); có đơn đề nghị giải quyết vắng mặt trong quá trình tham gia tố tụng.

### **NỘI DUNG VỤ ÁN:**

Theo các tài liệu có trong hồ sơ và diễn biến tại phiên tòa, nội dung vụ án được tóm tắt như sau:

Kiốt tại địa chỉ số 125 N1, phường N, quận L, thành phố H có diện tích xây dựng  $21,5m^2$  trên diện tích đất  $28,5m^2$  thuộc quyền sử dụng của Hợp tác xã nông nghiệp A1 xây theo Giấy phép xây dựng số 499-GP/XD ngày 31/12/1988 của UBND huyện G. Kiốt được xây dựng bằng tiền của Hợp tác xã. Từ năm 1994, Hợp tác xã nông nghiệp A1 ký hợp đồng bằng văn bản hàng năm cho hộ bà Đặng Thị Đ thuê đất; thời hạn hết tháng 12/2004.

Tháng 4/2004, Hợp tác xã nông nghiệp A1 giải thể. Tài sản của Hợp tác xã được bàn giao cho UBND phường N, quận L, thành phố H quản lý.

Thực hiện dự án: Xây dựng hạ tầng kỹ thuật khu đất đấu giá quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở thuộc phường N, quận L, UBND thành phố H đã ban hành Quyết định số 5688/QĐ-UBND ngày 21/12/2006 về việc thu hồi  $164,9m^2$  đất tại phường N, quận L (trong đó có diện tích đất  $28,5m^2$  tại địa chỉ 125 N1 do bà Đặng Thị Đ đang sử dụng) và  $1.239,3m^2$  tại phường Bồ Đề, quận L, thành phố H.

Năm 2007, Tổ công tác giải phóng mặt bằng quận L đã tiến hành đo đạc, kiểm đếm tài sản trên đất thu hồi. UBND quận L đã ban hành Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ cho bà Đặng Thị Đ đối với phần công trình xây dựng trên đất lưu không là  $07m^2$  với

số tiền 2.819.520 đồng. Tuy nhiên, bà Đặng Thị Đ không nhận tiền và không bàn giao mặt bằng.

Ngày 28/12/2007, UBND phường N đã lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà Đặng Thị Đ về hành vi vi phạm hành chính là: *“Cố ý gây cản trở cho việc nhà nước giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất”* và có văn bản đề nghị UBND quận L, thành phố H xử lý vi phạm đối với bà Đặng Thị Đ là người thuê Kiốt tại địa chỉ 125 N1.

Ngày 04/01/2008, Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Đặng Thị Đ, theo đó: Phạt tiền là 200.000 đồng (*Hai trăm ngàn đồng*); Biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc bà Đặng Thị Đ phải bàn giao mặt bằng tại số 125 N1, phường N cho Ban Quản lý dự án quận L ...;

Ngày 21/01/2008, Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND về việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Đặng Thị Đ.

Ngày 05/3/2008, Chủ tịch UBND quận L tiến hành tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định cưỡng chế đối với hộ bà Đặng Thị Đ. Bà Đ đã có đơn xin tự vận chuyển tài sản và nhận hỗ trợ số tiền 500.000 đồng từ Ban quản lý dự án quận L để tự di chuyển tài sản.

Không đồng ý với Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L, thành phố H về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, nên ngày 11/01/2008 bà Đặng Thị Đ đã làm đơn khiếu nại.

Ngày 21/3/2008, Chủ tịch UBND quận L ban hành Quyết định số 443/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ và Quyết định này được Thanh tra quận L giao cho bà Đặng Thị Đ ngày 02/7/2013.

Không đồng ý với Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 của Chủ tịch UBND quận L nêu trên. Ngày 15/7/2013, bà Đặng Thị Đ tiếp tục khiếu nại đến Chủ tịch UBND thành phố H.

Ngày 13/12/2013, Chủ tịch UBND thành phố H đã ban hành Quyết định số 7551/QĐ-UBND V/v giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần hai); Quyết định này được giao cho bà Đặng Thị Đ ngày 07/4/2014.

Không đồng ý với Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 của Chủ tịch UBND thành phố H về việc giải quyết khiếu nại và căn cứ Quyết định số 384/2015/QĐ-THC ngày 29/5/2015 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về việc giải quyết khiếu nại đối với thông báo trả lại đơn khởi kiện của Tòa án nhân dân thành phố H, bà Đặng Thị Đ làm đơn khởi kiện và đơn khởi kiện bổ sung vụ án hành chính, với

yêu cầu: Đề nghị Tòa án giải quyết hủy các quyết định hành chính của Chủ tịch UBND thành phố H và Chủ tịch UBND quận L, gồm:

1. Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 về việc giải quyết khiếu nại (lần 2) của Chủ tịch UBND thành phố H.

2. Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Đặng Thị Đ.

3. Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L về việc cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Đặng Thị Đ.

4. Hủy Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 của Chủ tịch UBND quận L về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần đầu).

5. Hủy phần Quyết định số 5688/QĐ-UBND ngày 21/12/2006 của UBND thành phố H về việc thu hồi đất, gồm: 164,9m<sup>2</sup> đất tại phường N và 1.239,3m<sup>2</sup> đất tại phường Bồ Đề, quận L.

6. Hủy phần Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 của UBND quận L về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng đối với bà Đặng Thị Đ.

7. Khôi phục lại tình trạng nhà đất ban đầu và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho gia đình; làm rõ hành vi coi thường pháp luật của Chủ tịch UBND quận L, thành phố H.

Căn cứ khởi kiện của bà Đặng Thị Đ:

- Nhà đất gia đình bà Đặng Thị Đ đã ký hợp đồng thuê quyền sử dụng với Hợp tác xã nông nghiệp A2 từ năm 1994 đến năm 2004; gia đình bà Đ đã trả tiền thuê Kiot đến hết năm 2004. Sau khi Hợp tác xã giải thể năm 2004, thì không thanh lý hợp đồng và cũng không có ai báo thu hồi nhà, đất thuê. Mặc dù gia đình không có giấy tờ hợp pháp về quyền sử dụng đất và sở hữu nhà, nhưng sau khi kết thúc hợp đồng thì gia đình bà vẫn quản lý, sử dụng nên được coi là chiếm hữu ngay tình và đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp.

- Bà Đặng Thị Đ không có hành vi vi phạm hành chính nên việc Chủ tịch UBND quận L ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 là trái pháp luật. Bà Đặng Thị Đ đã khiếu nại đối với Quyết định xử phạt hành chính số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 này nhưng chưa được giải quyết, thì Chủ tịch UBND quận L lại ra Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 về việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính khi chưa giải quyết khiếu nại đã cưỡng chế là trái pháp luật.

- Việc Chủ tịch UBND quận L ban hành Quyết định số 02/QĐ-CT UBND ngày 04/01/2008; Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 và Quyết định giải quyết khiếu nại số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 là trái với quy định tại điểm d khoản 2 Điều 53 và khoản 2 Điều 109 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ.

- Việc thu hồi đất có chủ nên theo quy định tại Luật đất đai 2003 và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành, thì bắt buộc phải ra quyết định thu hồi đất cá biệt. UBND quận L chưa ra quyết định thu hồi đất đối với diện tích đất 28m<sup>2</sup> gia đình bà đang sử dụng là trái pháp luật.

*Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện là Chủ tịch UBND quận L trình bày:*

Kiốt tại địa chỉ 125 N1 được bà Đặng Thị Đ thuê của Hợp tác xã nông nghiệp A2 để kinh doanh; việc thuê khoán hàng năm được hai bên ký hợp đồng và bà Đặng Thị Đ đã trả tiền thuê đến hết 12/2004.

Kiốt có diện tích xây dựng 21,5m<sup>2</sup> thuộc quyền sở hữu của Hợp tác xã nông nghiệp A2; được Hợp tác xã xây dựng theo giấy phép xây dựng số 499-GP/XD ngày 31/12/1988 của UBND huyện G.

Căn cứ Luật Hợp tác xã năm 2003; Quyết định số 28/1998/QĐ-UB ngày 24/8/1998 của UBND Thành phố H về việc ban hành quy định giải thể Hợp tác xã; Hướng dẫn số 1473/HD-NN-CS ngày 21/7/2004 và văn bản số 637/NN-CS ngày 21/7/2004 của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Hà Nội về việc giải thể Hợp tác xã nông nghiệp A1, UBND quận L đã ban hành Quyết định số 1314/QĐ-UB ngày 27/9/2004 về việc giải thể Hợp tác xã nông nghiệp A1 phường N; giao UBND phường N tiếp nhận toàn bộ đất đai, tài sản Ban giải thể Hợp tác xã nông nghiệp A1 bàn giao lại. Sau khi nhận bàn giao, UBND phường N không tiếp tục ký hợp đồng cho thuê kiốt đối với bà Đặng Thị Đ.

Ngày 21/12/2006, UBND thành phố H đã ban hành Quyết định số 5688/QĐ-UBND về việc thu hồi 164,9 m<sup>2</sup> đất tại phường N và 1.239,3m<sup>2</sup> đất tại phường Bồ Đề, trong đó có diện tích đất 28,5m<sup>2</sup> tại địa chỉ số 125 N1, phường N do bà Đặng Thị Đ đang sử dụng.

Thực hiện các Quyết định của UBND quận L và UBND thành phố H, thì UBND phường N đã tiến hành lập biên bản làm việc với các hộ gia đình thuê đất của HTX vào ngày 07/6/2007 để thông báo nội dung Quyết định thu hồi đất của UBND thành phố H; các hộ gia đình đề nghị được tiếp tục thuê mặt bằng để kinh doanh.

Ngày 19/7/2007, Ban quản lý dự án quận L kết hợp cùng UBND phường N tiến hành kiểm đếm tài sản trên đất đối với hộ bà Đặng Thị Đ. Sau khi lập biên bản kiểm tra khối lượng tài sản, cây cối hoa màu trên đất và nhân hộ khẩu hộ bà Đặng

Thị Đ, thì UBND quận L đã ban hành Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng cho bà Đặng Thị Đ với số tiền 2.819.520 đồng. Tuy nhiên, bà Đặng Thị Đ không nhận tiền và không bàn giao mặt bằng.

Ngày 25/12/2007, UBND quận L đã ban hành Thông báo số 339/ TB-UB về việc thực hiện bàn giao mặt bằng chuẩn bị thực hiện dự án xây dựng hạ tầng kỹ thuật khu tái định cư phục vụ đấu giá quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở, theo đó yêu cầu bà Đặng Thị Đ phải có mặt tại UBND phường N vào hồi 09h ngày 28/12/2007 để ký biên bản bàn giao diện tích đất thu hồi cho Ban quản lý dự án quận L; nếu không bàn giao sẽ bị cưỡng chế theo quy định.

Do bà Đặng Thị Đ không bàn giao nhà, đất theo Thông báo số 339/TB-UB ngày 25/12/2007 của UBND quận L, nên UBND phường N đã lập Biên bản vi phạm hành chính số 03/BB-VPHC ngày 28/12/2007 đối với bà Đặng Thị Đ do không bàn giao mặt bằng đã vi phạm điểm k khoản 1 Điều 3 Nghị định số 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ.

Vì vậy, Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (phạt tiền: 200.000đ (*Hai trăm ngàn đồng*) và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc bà Đặng Thị Đ phải bàn giao mặt bằng tại số 125 N1, phường N cho Ban quản lý dự án quận L).

Do bà Đặng Thị Đ không thực hiện Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai nêu trên, nên Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 về việc cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Đặng Thị Đ.

Bà Đặng Thị Đ có khiếu nại đối với Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai nêu trên, nên Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ.

Việc Chủ tịch UBND quận L ban hành các Quyết định số 02/QĐ-CT UBND ngày 04/01/2008 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 về việc cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính và Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Đặng Thị Đ là đúng thẩm quyền, có căn cứ, phù hợp quy định của pháp luật.

Yêu cầu khởi kiện của bà Đặng Thị Đ là không có cơ sở. Đề nghị Tòa án giải quyết vụ án không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

*Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện là Chủ tịch UBND thành phố H có quan điểm:*

Sau khi thụ lý đơn khiếu nại lần hai của bà Đặng Thị Đ, thì UBND Thành phố thụ lý khiếu nại và giao Thanh tra thành phố xác minh nội dung khiếu nại.

Căn cứ báo cáo số 2762/KL-TTTP(P7) ngày 24/10/2013 của Thanh tra Thành phố H về kết quả xác minh đơn khiếu nại của bà Đặng Thị Đ, Chủ tịch UBND thành phố H ban hành Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần hai), theo đó đã Quyết định: “*Đồng ý với nội dung Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 của Ủy ban nhân dân quận L về giải quyết khiếu nại liên quan đến việc xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Đặng Thị Đ ở số 61 N1, quận L*”.

Việc Chủ tịch UBND thành phố H ban hành Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 là đúng thẩm quyền, có căn cứ phù hợp với quy định của pháp luật. Vì vậy, đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo pháp luật và không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

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

*Đại diện UBND phường N, quận L, thành phố H trình bày:*

Thửa đất tại địa chỉ số 125 N1, phường N do bà Đặng Thị Đ thuê của Hợp tác xã (HTX) A1, có nguồn gốc: Trước đây khu vực này là Hồ, ao do Hợp tác xã nông nghiệp A1 quản lý, sử dụng để thả cá. Năm 1984, khi Nhà nước mở đường N1, một số diện tích ao hồ không nuôi trồng thủy sản được thì Hợp tác xã tự san lấp để làm mặt bằng sản xuất.

Ngày 31/12/1988, UBND huyện G đã cấp Giấy phép xây dựng số 499 GP/XD cho phép Hợp tác xã xây dựng nhà cấp 4 để sản xuất, kinh doanh.

Năm 1990, Hợp tác xã nông nghiệp A1 có ký hợp đồng cho thuê đất với một số xã viên, trong đó có bà Đặng Thị Đ thuê 26,1m<sup>2</sup>.

Thực hiện Chỉ thị 245/TTg ngày 22/4/1996 của Thủ tướng Chính phủ. Ngày 01/7/1996, Hợp tác xã Nông nghiệp A2 đã kê khai diện tích đất sử dụng vào mục đích kinh doanh từ năm 1986 với diện tích 183m<sup>2</sup> (bao gồm phần đất hộ bà Đ thuê) và được UBND thị trấn G xác nhận tháng 7/1996.

Ngày 27/9/2004, UBND quận L có Quyết định số 1314/QĐ-UB về việc giải thể Hợp tác xã nông nghiệp A1, phường N; giao UBND phường N tiếp nhận toàn bộ đất đai, tài sản Ban giải thể Hợp tác xã nông nghiệp A1 bàn giao lại.

Ngày 08/4/2005, UBND phường N đã mời 04 hộ gia đình thuê đất đến làm việc để xác định việc nộp tiền thuê đất của các hộ (trong đó có hộ bà Đặng Thị Đ); tại buổi làm việc các hộ đã xác định: Các hộ đã nộp tiền thuê đất cho Hợp tác xã A1 đến hết tháng 12/2004 và đề nghị cho 04 hộ được tiếp tục thuê.

Ngày 23/3/2006, UBND phường đã làm việc với 04 hộ dân (trong đó có hộ bà Đặng Thị Đ) về việc thanh lý chấm dứt hợp đồng với Hợp tác xã nông nghiệp A2 đến 31/12/2005. Từ đó đến nay, UBND phường không ký hợp đồng cho thuê đất với bất cứ ai.

Thực hiện Quyết định số 196/2005/QĐ-UB ngày 23/11/2005 của UBND thành phố H về việc tiến hành kê khai, xử lý tài sản công là nhà, đất thuộc sở hữu Nhà nước tại các cơ quan hành chính sự nghiệp và doanh nghiệp trên địa bàn thành phố H, thì UBND phường N đã kê khai hiện trạng sử dụng đất công do UBND phường quản lý tại thửa đất số 124, tờ bản đồ 330-9, diện tích 142,3m<sup>2</sup> (diện tích giảm so với bản đồ địa chính năm 1993 là 40,7m<sup>2</sup> do để lại làm vỉa hè).

Năm 2007, UBND quận L đã thực hiện công tác GPMB khu đất trên (trong đó có hộ bà Đặng Thị Đ) theo Quyết định số 5688/QĐ-UBND ngày 21/12/2006 của UBND hành phố Hà Nội về việc thu hồi đất.

Ngày 05/3/2008, gia đình bà Đặng Thị Đ đã tự nguyện bàn giao mặt bằng và xin được nhận tiền hỗ trợ GPMB.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 157/2020/HC-ST ngày 29 tháng 7 năm 2020, Tòa án nhân dân thành phố H đã quyết định:

Căn cứ Điều 3, Điều 28, Điều 30 và điểm a khoản 2 Điều 104 Luật tổ tụng hành chính 2010 và hướng dẫn tại Điều 1 Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15-01-2015 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Căn cứ khoản 1, khoản 2 Điều 3; khoản 1 Điều 30; khoản 4 Điều 32; điểm a khoản 2, khoản 3 Điều 116; khoản 2 Điều 157; Điều 158; khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 193; Điều 204; Điều 206; khoản 1 Điều 348 Luật Tổ tụng hành chính;

Áp dụng Điều 39; Điều 41, Điều 42, Điều 44 và Điều 50 Luật Đất đai 2003;

Căn cứ Điều 126, Điều 127 Luật Tổ chức HĐND và UBND; Điều 20 và Điều 38 Luật khiếu nại, tố cáo 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2005) và Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 của Chính phủ; Điều 21 và từ Điều 36 đến Điều 40 Luật Khiếu nại 2011; các Điều 29, Điều 66, Điều 67 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính.

Căn cứ Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 và điểm k khoản 1 Điều 3 và khoản 2 Điều 18 Nghị định 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ; khoản 2 Điều 33 Quyết định số 26/2005/QĐ-UB ngày 18/02/2005 của UBND thành phố H.

Căn cứ quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 12 và Điều 32 Nghị quyết số 326/2016/NQ-UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Xử:



Bác yêu cầu khởi kiện của bà Đặng Thị Đ đề nghị Tòa án giải quyết hủy các Quyết định hành chính, gồm:

1. Phần Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 của UBND quận L về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng cho bà Đặng Thị Đ.

2. Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L V/v: Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

3. Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L V/v: Cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

4. Quyết định số 443/QĐ-CTUBND ngày 21/3/2008 của Chủ tịch UBND quận L về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần đầu).

5. Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 của Chủ tịch UBND Thành phố H về việc: Giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần hai).

6. Bác các yêu cầu khởi kiện khác của bà Đặng Thị Đ.

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

Ngày 05/8/2020, người khởi kiện là bà Đặng Thị Đ có đơn kháng cáo Bản án sơ thẩm, đề nghị xem xét theo thủ tục phúc thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà.

Tại phiên tòa phúc thẩm, đại diện theo ủy quyền của bà Đặng Thị Đ giữ nguyên yêu cầu kháng cáo cho rằng sau khi kết thúc hợp đồng thuê kiốt, Hợp tác xã nông nghiệp Ái Mộ giải thể năm 2004 đã không thanh lý hợp đồng và không bàn giao các kiốt cho UBND phường Ngọc Lâm; gia đình bà Đông vẫn quản lý, sử dụng Kiốt, không nhận được thông báo thu hồi nhà, đất thuê nên gia đình bà Đ được coi là chiếm hữu ngay tình và đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp.

Việc thu hồi đất có chủ nên theo quy định tại Luật đất đai 2003, Luật Hợp tác xã và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành, thì bắt buộc phải ra quyết định thu hồi đất cá biệt. UBND quận L chưa ra quyết định thu hồi đất đối với diện tích đất 28m<sup>2</sup> gia đình bà Đ đang sử dụng là trái pháp luật; bà Đ không có hành vi vi phạm hành chính nên việc Chủ tịch UBND quận L ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 và Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 về việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính là không có căn cứ; Quyết định giải quyết khiếu nại số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 của Chủ tịch UBND quận L và Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 của Chủ tịch UBND Thành phố H về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ là trái với quy định tại điểm d khoản 2 Điều 53 và khoản 2 Điều 109 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ. Đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm sửa Bản án sơ thẩm, chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà

Đặng Thị Đ.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội phát biểu quan điểm về trình tự, thủ tục ban hành các quyết định hành chính bị khởi kiện của những người bị kiện đã đảm bảo trình tự, thủ tục, thẩm quyền đúng theo quy định của pháp luật. Bà Đặng Thị Đ không chứng minh được giao đất hợp pháp. Quá trình tham gia tố tụng bà thừa nhận việc gia đình bà sử dụng Kiốt tại địa chỉ 125 N1 trên cơ sở các hợp đồng thuê của Hợp tác xã nông nghiệp A2 để kinh doanh đến 31/12/2004 là hết hạn thuê. Vì vậy, khi thu hồi đất không phải ra quyết định thu hồi đất cá biệt. Việc Chủ tịch UBND quận L ban hành các Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 về việc cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính và Quyết định số 443/QĐ-UBND ngày 21/3/2008 và Chủ tịch UBND thành phố H ban hành Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Đặng Thị Đ; là đúng thẩm quyền, phù hợp quy định của pháp luật. Tòa án sơ thẩm bác các yêu cầu khởi kiện của bà Đông là có căn cứ, đề nghị hội đồng xét xử phúc thẩm không chấp nhận kháng cáo của bà Đặng Thị Đ, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 157/2020/HC-ST ngày 29 tháng 7 năm 2020 của Tòa án nhân dân thành phố H.

### **NHẬN ĐỊNH CỦA HỘI ĐỒNG XÉT XỬ:**

[1] Ngày 07/4/2014, bà Đặng Thị Đ nhận được Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 của Chủ tịch UBND thành phố H về việc giải quyết khiếu nại lần hai. Căn cứ Quyết định giải quyết khiếu nại số 384/2015/QĐ-THC ngày 29/5/2015 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, thì ngày 06/8/2015 bà Đặng Thị Đ làm đơn khởi kiện sửa đổi, bổ sung gửi đến Tòa án là đảm bảo trong thời hiệu khởi kiện. Tòa án nhân dân thành phố H thụ lý giải quyết vụ án là đúng thẩm quyền, đảm bảo về thời hiệu và điều kiện khởi kiện theo quy định tại Điều 3, Điều 28, Điều 30 và điểm a khoản 2 Điều 104 Luật tố tụng hành chính 2010; Điều 1 Nghị quyết số 01/2015/NQ-HĐTP ngày 15/01/2015 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

[2] Tòa án sơ thẩm xác định về đối tượng khởi kiện, về thời hiệu khởi kiện, về quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đúng quy định pháp luật. Việc chứng minh, thu thập chứng cứ đã được thực hiện đầy đủ và đúng theo quy định tại chương VI Luật tố tụng hành chính. Đơn kháng cáo của người khởi kiện được làm trong hạn luật định nên được chấp nhận xem xét theo trình tự phúc thẩm.

[3] Bà Đặng Thị Đ khởi kiện đề nghị Tòa án giải quyết hủy các Quyết định hành chính, trong đó có đề nghị hủy phần Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 của UBND quận L về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng cho bà Đặng Thị Đ. Tòa án sơ thẩm xác định UBND quận L là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan là xác định chưa chính xác tư cách tham

gia tố tụng của đương sự. Tuy nhiên, vi phạm này không làm thay đổi bản chất vụ án nên Hội đồng xét xử phúc thẩm xác định lại tư cách tham gia tố tụng của UBND quận L, thành phố H là người bị kiện trong vụ án, Tòa án nhân dân thành phố H cần rút kinh nghiệm.

[4] Tài liệu chứng cứ có tại hồ sơ thể hiện kiốt 21,5m<sup>2</sup> xây dựng trên diện tích đất 28,5m<sup>2</sup> thuộc thửa số 124, tờ bản đồ 330-9 tại số 125 N1, phường N, quận L, thành phố H là tài sản của Hợp tác xã nông nghiệp A1 theo Giấy phép xây dựng số 499-GP/XD ngày 31/12/1988 của UBND huyện G, thành phố H. Thực hiện Chỉ thị 245/TTg ngày 22/4/1996 của Thủ tướng Chính phủ, ngày 01/7/1996, Hợp tác xã Nông nghiệp A2 đã kê khai đất được Hợp tác xã sử dụng vào mục đích kinh doanh từ năm 1986 với diện tích 183m<sup>2</sup>. Theo bản đồ và sổ mục kê lập năm 1993 thì phần nhà, đất bà Đ thuê nằm trong thửa đất có diện tích 183m<sup>2</sup> thuộc quyền sử dụng của Hợp tác xã nông nghiệp A1. Năm 2004, Hợp tác xã nông nghiệp A1 được giải thể theo Quyết định số 1314/QĐ-UB ngày 27/9/2004 của UBND quận L, thì toàn bộ đất đai, tài sản của Hợp tác xã Nông nghiệp A2 được giao cho UBND phường N tiếp nhận quản lý. Theo bản đồ và sổ mục kê lập năm 2005, thì phần diện tích đất này nằm trong thửa đất số 124, tờ bản đồ 330-9, diện tích 142,3m<sup>2</sup> do UBND phường quản lý (diện tích giảm so với bản đồ địa chính năm 1993 là 40,7m<sup>2</sup> do để lại làm vỉa hè). Do đó, có căn cứ để xác định đây là tài sản công do UBND phường N, quận L, thành phố H quản lý.

[5] Quá trình tham gia tố tụng, người khởi kiện là bà Đặng Thị Đ thừa nhận nhà, đất bà sử dụng trên cơ sở Hợp đồng thuê hàng năm với Hợp tác xã nông nghiệp A1 từ năm 1990, gia đình bà đã thanh toán tiền thuê kiốt đến hết năm 2004 thì không xác lập hợp đồng thuê tiếp. Thực hiện Quyết định số 5688/QĐ-UBND ngày 21/12/2006 của UBND thành phố H về việc thu hồi đất, UBND quận L không ban hành quyết định thu hồi đất cá biệt đối với 28,5m<sup>2</sup> đất bà Đặng Thị Đ đang sử dụng nằm trong 164,9 m<sup>2</sup> đất tại phường N và 1.239,3m<sup>2</sup> đất tại phường Bò Đề bị UBND thành phố H thu hồi là đúng quy định của pháp luật.

[6] Hết thời hạn thuê đất nhưng bà Đông vẫn sử dụng kiốt số 125 N1 nên ngày 22/10/2007, UBND quận L, thành phố H ban hành Quyết định số 2120/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng chi tiết đối với 04 hộ dân. Trong đó, hộ bà Đặng Thị Đ được hỗ trợ đối với công trình, vật kiến trúc tổng số tiền là 2.819.520 đồng (Nhà cấp 4 tường 110 bờ trụ, mái ngói Fibrôximăng, nền xi măng 7,2m x 502.000 đồng x 80% = 2.819.520 đồng) là đã đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp bà. Tòa án sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu khởi kiện đề nghị hủy Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 của UBND quận L, thành phố H là có căn cứ.

[7] Sau khi có Quyết định thu hồi đất của UBND thành phố H và Quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng của UBND quận L. Ngày 23/3/2006, UBND phường N đã làm việc với 04 hộ dân trong đó có hộ bà Đặng Thị

Đ về việc thanh lý chấm dứt hợp đồng với Hợp tác xã nông nghiệp A2 đến 31/12/2005. Tại Biên bản làm việc ngày 23/3/2006, đại diện UBND quận L đã thông báo về quyền ưu tiên của các hộ đang thuê đất trong việc tham gia đấu giá mua đất, bà Đặng Thị Đông có ý kiến xin ở lại vì không có điều kiện mua đất. Đề nghị của bà Đông không được cơ quan có thẩm quyền giải quyết nên việc bà Đông khởi kiện cho rằng gia đình bà được coi là chiếm hữu ngay tình và đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất hợp pháp là không có cơ sở.

[8] Hết thời hạn đã được thông báo, bà Đ không nhận tiền và không bàn giao mặt bằng nên UBND phường N đã lập Biên bản vi phạm hành chính số 03/BB-VPHC ngày 28/12/2007 đối với bà Đặng Thị Đ về hành vi: Không thực hiện quyết định thu hồi đất, cố ý gây cản trở cho việc thu hồi đất đã vi phạm điểm k khoản 1 Điều 3 Nghị định 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ. Ngày 04/01/2008, Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Đặng Thị Đ là đúng quy định của pháp luật.

[9] Ngày 07/01/2008, UBND phường N đã giao Quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L cho bà Đặng Thị Đ nhưng bà Đ không chấp hành nên ngày 21/01/2008, Chủ tịch UBND quận L đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-CTUBND về việc cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính và lập Kế hoạch để tổ chức cưỡng chế thu hồi đất là đúng thẩm quyền, có căn cứ. Quyết định số 443/QĐ-CTUBND ngày 21/3/2008 của Chủ tịch UBND quận L và Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 của Chủ tịch UBND thành phố H không chấp nhận khiếu nại của bà Đặng Thị Đ là có cơ sở pháp lý.

[10] Tòa án sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của bà Đặng Thị Đ đề nghị hủy các Quyết định hành chính, gồm: Phần Quyết định số 2120/QĐ-UBND ngày 22/10/2007 của UBND quận L về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng cho bà Đặng Thị Đ; Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 04/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L V/v: Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Quyết định số 02/QĐ-CTUBND ngày 21/01/2008 của Chủ tịch UBND quận L V/v: Cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Quyết định số 443/QĐ-CTUBND ngày 21/3/2008 của Chủ tịch UBND quận L về việc giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần đầu); Quyết định số 7551/QĐ-UBND ngày 13/12/2013 của Chủ tịch UBND thành phố H về việc: Giải quyết khiếu nại của bà Đặng Thị Đ (lần hai) và bác các yêu cầu khởi kiện khác của bà Đặng Thị Đ là có căn cứ, đúng quy định của pháp luật, không có cơ sở chấp nhận kháng cáo đề nghị sửa Bản án sơ thẩm, chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Đặng Thị Đ.

[11] Mặc dù kháng cáo không được chấp nhận nhưng bà Đặng Thị Đ là người cao tuổi và có đề nghị nên được miễn án phí hành chính phúc thẩm theo quy định của pháp luật.

*Vì các lẽ trên,*

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính;

### **QUYẾT ĐỊNH**

1. Không chấp nhận kháng cáo của bà Đặng Thị Đ, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 157/2020/HC-ST ngày 29 tháng 7 năm 2020 của Tòa án nhân dân thành phố H.

2. Bà Đặng Thị Đ được miễn án phí hành chính phúc thẩm.

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

Nơi nhận:

- VKSNDCC tại Hà Nội;
- TAND thành phố H;
- VKSND thành phố H;
- Cục THA dân sự thành phố H;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu HS, HCTP.

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

**Lê Thị Mai**