

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

-----***-----

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

-----o0o-----

Bản án số: **400/2020/HC-PT**

Ngày: 18/11/2020

V/v: Khiếu kiện Quyết định hành chính
trong lĩnh vực quản lý đất đai

NHÂN DANH

NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI HÀ NỘI

Với thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Hải Thanh;

Các Thẩm phán: Ông Ngô Anh Dũng;

Bà Nguyễn Phương Hạnh.

Thư ký Tòa án ghi biên bản phiên tòa: Bà Hoàng Thị Thu Hoài, Thư ký
Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội tham gia phiên tòa:
Ông Trần Văn Nhiễm, Kiểm sát viên.

Ngày 18 tháng 11 năm 2020 tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội,
mở phiên tòa xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính Thụ lý số
352/2020/TLPT-HC ngày 07 tháng 7 năm 2020, do có kháng cáo của người khởi
kiện đối với bản án hành chính sơ thẩm số 23/2020/HCST ngày 27 tháng 4 năm
2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 8155/2020/QĐ-PT ngày 03 tháng
11 năm 2020 giữa các đương sự:

Người khởi kiện: Bà Trương Thị B, sinh năm 1951; địa chỉ: Thôn TP, xã
HB, huyện TG (Nay là phường HB, thị xã NS), tỉnh Thanh Hóa. Có mặt.

Đại diện theo ủy quyền: Ông Hoàng Bá Viết, sinh năm 1951; địa chỉ: Xã
Trúc Lâm, huyện TG (Nay là thị xã NS), tỉnh Thanh Hóa. Có mặt.

Người bị kiện:

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TG (Nay là thị xã NS), tỉnh Thanh
Hóa. Địa chỉ: Tiểu khu 1, thị trấn TG, huyện TG, tỉnh Thanh Hóa.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Phạm Văn Nh - Phó Chủ tịch. Vắng
mặt và có đơn đề nghị xét xử vắng mặt.

- Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Chủ tịch UBND:

+ Ông Lê Hồng Th - Trưởng phòng Tư pháp. Vắng mặt.

+ Ông Lê Thế S - Phó Chánh văn phòng UBND và HĐND. Có mặt.

2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã HB, huyện TG, tỉnh Thanh Hóa. Địa chỉ: Xã HB, huyện TG, tỉnh Thanh Hóa(Nay là phường HB, thị xã NS, tỉnh Thanh Hóa). Vắng mặt.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Ủy ban nhân dân xã HB, huyện TG, tỉnh Thanh Hóa; địa chỉ: Xã HB, huyện TG, tỉnh Thanh Hóa(Nay là phường HB, thị xã NS, tỉnh Thanh Hóa).

Người đại diện theo ủy quyền của UBND xã (phường) HB: Ông Trần Quang L, sinh năm 1981 - Công chức địa chính. Có mặt.

Người kháng cáo: Người khởi kiện - Bà Trương Thị B.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

* Theo đơn khởi kiện ngày 24/11/2019, đơn sửa đổi bổ sung đơn khởi kiện ngày 09/12/2019; ý kiến trình bày ngày 24/02/2020 và các tài liệu khác có trong hồ sơ vụ án, người khởi kiện bà Trương Thị B trình bày:

Nguồn gốc đất của gia đình bà đang ở được thừa kế của tổ tiên ông Lê Trọng H (chồng bà) từ hàng trăm năm trước, sử dụng ổn định không tranh chấp với các hộ liền kề, đã được UBND huyện TG cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E0316745 vào sổ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số 01639 năm 1995.

Thời điểm trước năm 1980, theo tập quán của địa phương các hộ anh em trong xóm thường đi qua nhà của các gia đình liền nhau để tiện sinh hoạt nên tạo thành lối đi chung, có hộ bà B đi chung ngõ, nhưng đất ngõ này là của vợ chồng bà được thừa kế. Do bà B không có con nên trước khi chết đã để lại đất cho bố mẹ chồng bà. Bố mẹ chồng bà cho con gái là bà Phái, bà Phái cho con trai là ông Lê Xuân H. Ông H là con cháu trong nhà gần thừa đất của gia đình bà nên xin đi chung ngõ với gia đình bà.

Từ năm 1980 nhà nước mở đường nông thôn theo quy hoạch bàn cờ, các hộ đi theo trục đường chính của thôn không còn hộ nào đi qua vườn nhà bà. Năm 2009, ông Lê Xuân H chuyển nhượng phần đất lối ngõ đi chung cùng với ngõ của gia đình bà cho ông Nguyễn Văn T. Năm 2017, ông Nguyễn Văn T chuyển nhượng diện tích ngõ đi cho gia đình bà sử dụng ổn định đến nay, toàn bộ khuôn viên thửa đất ở gia đình bà đã xây bao tường không tranh chấp các hộ liền kề và cũng không có hộ nào bị vây bọc bởi bất động sản ra đường công cộng. Hiện nay chỉ duy nhất có gia đình bà sử dụng lối ngõ đi ra đường công cộng liên thôn, do đó là ngõ đi riêng của gia đình.

Khi gia đình bà có đơn đề nghị được xây công trên phần diện tích đất ngõ đi tiếp giáp với đường giao thông liên thôn để bao phần diện tích ngõ đi dài 7,2m vào khuôn viên thửa đất của gia đình bà thì UBND xã HB ra văn bản số 359/QĐ - UBND ngày 24/12/2018 trả lời không đồng ý cho gia đình bà xây. Bà B có đơn khiếu nại Quyết định nêu trên. Tại Quyết định giải quyết khiếu nại số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB không chấp nhận khiếu nại của bà. Bà B tiếp tục khiếu nại lên Chủ tịch UBND huyện TG. Tại Quyết định số 5170/QĐ - UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG giữ nguyên kết quả giải quyết của Chủ tịch UBND xã HB.

Bà Trương Thị B khởi kiện đề nghị Tòa án:

- Hủy Quyết định GQKN số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB, huyện TG;

- Hủy Quyết định GQKN số 5170/QĐ - UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG;

- Công nhận lối ngõ đi vào thửa đất 609, tờ bản đồ số 7, diện tích 1.134m² bản đồ phê duyệt năm 2002 (nay thuộc thửa đất số 212, tờ bản đồ số 28, diện tích 1.293,6m² sổ mục kê tên ông Lê Trọng H bản đồ đo hiện trạng năm 2011) có nhà ở của hộ bà Trương Thị B là lối ngõ sử dụng riêng ra đường công cộng thôn TP, xã HB.

* Đại diện của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TG trình bày:

Tháng 10 năm 2018, hộ ông Lê Trọng Thảo (có đất ở liền kề với hộ bà B) có đơn phản ánh việc hộ bà B xây công bao đường giao thông ảnh hưởng đến quyền lợi của gia đình ông (do ông Thảo có nhu cầu muốn tách đất ở cho con). UBND xã HB đã lập biên bản đình chỉ việc xây dựng công đối với hộ bà B.

Năm 2019 UBND xã tổ chức buổi làm việc với cán bộ thôn TP, ông Lê Trọng Thảo, bà Vũ Thị Vui và bà Trương Thị B. Theo các ý kiến tham gia hội nghị thì nguồn gốc diện tích đất bà B khiếu nại, trước năm 1980 là đường giao thông liên thôn đi từ phía Tây khu đất ở của bà B ra đường liên xã (từ cầu Dừa đến UBND xã), sau khi hình thành đường giao thông liên thôn mới hiện nay, diện tích đất trên chỉ có hai hộ gia đình sử dụng làm đường đi ra đường liên thôn là hộ bà Trương Thị B và hộ bà B (sau này hộ ông Lê Xuân H sử dụng), đến năm 2009, hộ ông Lê Xuân H đi bằng đường khác ra đường liên thôn.

Đối với thửa đất ở của gia đình bà B: Thửa đất ở của hộ bà B đã được UBND huyện TG cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E 0316745, vào sổ cấp giấy số 01639/QSDĐ cấp ngày 15/5/1995 với diện tích 396m². Trong đó: Đất ở 200m²; đất vườn 196m². Thể hiện trên bản đồ địa chính xã HB đo vẽ năm 1997, thuộc thửa đất số 470, tờ bản đồ số 7; diện tích 1.195m²; Bản đồ địa chính năm

2002 thuộc thửa đất số 609, tờ bản đồ số 07, diện tích 1.134m²; Bản đồ hiện trạng phê duyệt năm 2011, thuộc thửa đất số 212, tờ số 28; diện tích 1.293,6m², sổ mục kê ghi tên ông Lê Trọng H.

Đối với phần diện tích đường đi tiếp giáp với đường giao thông liên thôn mà bà B khiếu nại để được xây công bao vào khuôn viên thửa đất ở: Trên bản đồ địa chính xã HB đo vẽ năm 1997, thuộc tờ bản đồ số 7 thể hiện đất đường giao thông; bản đồ địa chính đo vẽ năm 2002 thuộc tờ bản đồ số 07 thể hiện đất đường giao thông và bản đồ hiện trạng phê duyệt năm 2011, tờ bản đồ số 28 thể hiện là đường giao thông, không thuộc khuôn viên thửa đất ở của hộ bà Trương Thị B (theo bản đồ hiện trạng năm 2011, kích thước đường đi dài 7,2m rộng 4m).

Căn cứ hồ sơ địa chính xã HB qua các thời kỳ; kết quả xác minh về nguồn gốc đất, hiện trạng sử dụng đất, các chứng cứ hiện có thì diện tích đất hộ bà B đang khiếu nại có nguồn gốc trước đây là đường giao thông liên thôn; Bản đồ địa chính qua các thời kỳ thể hiện là đường giao thông đi vào một số thửa đất ở của một số hộ dân trong đó có hộ bà B. Hộ bà Trương Thị B không cung cấp được giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 đối với diện tích nêu trên.

Căn cứ Điều 8 Luật Đất đai năm 2013, Điều 19 Nghị định 43/QĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai thì diện tích đất trên không đủ điều kiện được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, do đó việc bà Trương Thị B khiếu nại để được xây dựng công bao ngõ đi vào khuôn viên đất ở của gia đình bà là không có cơ sở. Đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa bác yêu cầu khởi kiện của bà Trương Thị B.

* Đại diện của Chủ tịch UBND xã HB và UBND xã HB: Thống nhất với quan điểm của đại diện Chủ tịch UBND huyện TG.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 23/2020/HCST ngày 27/4/2020 Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa quyết định:

Căn cứ: Khoản 4 Điều 32; điểm a Khoản 3 Điều 116; điểm a khoản 2 Điều 193; Khoản 1 Điều 158; Điều 204; Khoản 1 Điều 206 Luật TTHC năm 2015, Điều 29; Khoản 3 Điều 345, khoản 1 Điều 348 Luật Tổ tụng hành chính; Điều 17, Khoản 2 Điều 18 Luật Khiếu nại tố cáo năm 2011; Khoản 1 Điều 32 Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí tòa án.

Xử: Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Trương Thị B về việc:

- Hủy Quyết định số 45/QĐ - UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB, huyện TG;

- Hủy Quyết định số 5170/QĐ - UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG;

- Công nhận lối ngõ đi riêng thửa đất 609, tờ bản đồ số 7, Diện tích 1.134m² bản đồ phê duyệt năm 2002 (nay thuộc thửa đất số 212, tờ bản đồ số 28, diện tích 1.293,6m² sổ mục kê tên ông Lê Trọng H bản đồ đo hiện trạng năm 2011) có nhà ở của hộ bà Trương Thị B là lối ngõ sử dụng riêng ra đường công cộng thôn TP, xã HB.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 11/5/2020 người khởi kiện là bà Trương Thị B có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm. Đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm hủy Quyết định số 5170/QĐ - UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG và Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB; công nhận lối ngõ sử dụng riêng ra đường công cộng thôn TP, xã HB thuộc về gia đình bà.

Tại phiên tòa phúc thẩm:

- Người khởi kiện giữ nguyên yêu cầu khởi kiện và yêu cầu kháng cáo;
- Các đương sự giữ nguyên quan điểm đã trình bày phiên tòa sơ thẩm và không cung cấp thêm chứng cứ, tài liệu mới.
- Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Chủ tịch UBND huyện TG (Thị xã NS) đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo của bà B, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội có quan điểm:

+ Những người tiến hành tố tụng và tham gia tố tụng chấp hành đúng các quy định của Luật Tố tụng hành chính;

+ Về nội dung kháng cáo: Bản đồ các thời kỳ đều thể hiện diện tích đất bà B đang có yêu cầu tranh chấp là ngõ đi chung, là đường giao thông; bà B không được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với phần diện tích này, không xuất trình được các chứng cứ khác để xác định phần đất thuộc quyền quản lý hợp pháp của gia đình. Đề nghị Hội đồng xét xử áp dụng khoản 1 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính để bác yêu cầu kháng cáo của bà B, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Về tố tụng:

[1.1] Tại phiên tòa người bị kiện là Chủ tịch UBND huyện TG vắng mặt; Người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch UBND huyện TG cũng vắng mặt tại phiên tòa nhưng đã có yêu cầu xét xử vắng mặt, do đó Hội đồng xét xử căn cứ

vào khoản 4 Điều 225 Luật Tổ tụng hành chính để tiến hành xét xử vắng mặt đại diện người bị kiện.

[1.2] Bản án sơ thẩm đã xác định đúng đối tượng bị kiện là Quyết định số 5170/QĐ - UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG và Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB; giải quyết đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật Tổ tụng hành chính; ngày 26/11/2019, bà Trương Thị B khởi kiện do đó bản án sơ thẩm đã xác định còn thời hiệu khởi kiện theo quy định tại điểm a Khoản 3 Điều 116 Luật Tổ tụng hành chính là đúng; xác định đủ những người tham gia tố tụng trong vụ án.

[2] Xét kháng cáo của bà Trương Thị B:

[2.1] Về hình thức: Quyết định số 5170/QĐ - UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG và Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB là những quyết định hành chính của cơ quan nhà nước trong hoạt động quản lý đất đai được ban hành đúng thẩm quyền, bảo đảm về trình tự thủ tục quy định tại Điều 17, Khoản 2 Điều 18 Luật Khiếu nại năm 2011.

[2.2] Về nội dung:

Căn cứ vào hồ sơ địa chính, quá trình sử dụng đất qua các thời kỳ và các chứng cứ được thu thập có trong hồ sơ vụ án, thể hiện:

- Theo Bản đồ hiện trạng phê duyệt năm 2011 thể hiện thửa đất số 212, tờ bản đồ 28, gia đình bà B đang quản lý, sử dụng diện tích đất 1.293,6m²; Trước đó, tại bản đồ địa chính xã HB đo vẽ năm 1997 là thửa đất số 470, tờ bản đồ số 7, diện tích 1.195m²; Bản đồ địa chính năm 2002 là thửa đất số 609, tờ bản đồ số 07, diện tích 1.134m² (Sổ mục kê ghi chủ sử dụng ông Lê Trọng H là chồng bà B). Gia đình bà B đã được UBND huyện TG cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số E 0316745 ngày 15/5/1995 với một phần diện tích 396m² (Trong đó: đất ở 200m², đất vườn 196m²). Trong Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tại các bản đồ qua các thời kỳ phân ngõ đi không thể hiện nằm trong thửa đất gia đình bà B quản lý, sử dụng. Bà B không cung cấp được giấy tờ, chứng cứ nào khác theo quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai năm 2013 để chứng minh quyền sử dụng đất ngõ đi này là của gia đình nhà bà.

- Đối với phần diện tích ngõ đi bà B có tranh chấp: Trên bản đồ địa chính xã HB đo vẽ năm 1997, tờ bản đồ số 7 thể hiện đất đường giao thông; bản đồ địa chính đo vẽ năm 2002, tờ bản đồ số 07 thể hiện đất đường giao thông và bản đồ hiện trạng phê duyệt năm 2011, tờ bản đồ số 28 cũng thể hiện là đường giao thông, không thuộc khuôn viên thửa đất ở của hộ bà Trương Thị B (theo bản đồ hiện trạng năm 2011, kích thước đường đi dài 7,2m rộng 4m (Bút lục 61,62, 63).

- Năm 2019 UBND xã tổ chức buổi làm việc với cán bộ thôn TP, ông Lê Trọng Thảo, bà Vũ Thị Vui và bà Trương Thị B. Theo các ý kiến tham gia hội nghị

thì nguồn gốc diện tích đất bà B khiếu nại trước năm 1980 là đường giao thông liên thôn đi từ phía Tây khu đất ở của bà B ra đường liên xã (từ cầu Dừa đến UBND xã), sau khi hình thành đường giao thông liên thôn mới hiện nay, diện tích đất trên còn 02 hộ gia đình sử dụng làm đường đi ra đường liên thôn là hộ bà Trương Thị B và hộ bà B (sau này hộ ông Lê Xuân H sử dụng), đến năm 2009, hộ ông Lê Xuân H đi bằng đường khác ra đường liên thôn.

- Quan điểm của bà B và người đại diện theo ủy quyền của bà cho rằng ngõ đi trước kia có nhiều hộ gia đình đi chung nhưng từ nhiều năm nay chỉ còn duy nhất hộ gia đình bà B sử dụng làm lối đi ra đường bê tông liên thôn nên là ngõ đi riêng của gia đình bà là không phù hợp, không có căn cứ pháp luật.

Với những căn cứ nêu trên, nội dung Quyết định số 5170/QĐ-UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG và Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB không chấp nhận yêu cầu khiếu nại của bà B là chính xác, đúng pháp luật.

[3] Do Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB và Quyết định số 5170/QĐ-UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG được ban hành đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục và nội dung đúng pháp luật nên bản án sơ thẩm đã bác các yêu cầu khởi kiện của bà B về các yêu cầu: Hủy Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 17/4/2019 của Chủ tịch UBND xã HB; hủy Quyết định số 5170/QĐ-UBND ngày 05/8/2019 của Chủ tịch UBND huyện TG và đề nghị công nhận lối ngõ đi riêng là có căn cứ, chính xác, đúng pháp luật. Tại phiên tòa phúc thẩm, bà B và người đại diện theo ủy quyền của bà B không xuất trình thêm được chứng cứ nào mới. Do đó, Hội đồng xét xử chấp nhận quan điểm của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Chủ tịch UBND huyện TG và quan điểm của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội tại phiên tòa về việc bác toàn bộ yêu cầu kháng cáo của bà B, giữ nguyên bản án sơ thẩm của Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa.

[4] Về án phí phúc thẩm: Do kháng cáo không được chấp nhận nên bà Trương Thị B phải nộp án phí hành chính phúc thẩm theo quy định.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 241; Điều 349 Luật Tổ tụng hành chính, Điều 34 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, sử dụng án phí, lệ phí Tòa án và danh mục án phí, lệ phí Tòa án kèm theo;

1. Bác kháng cáo của bà Trương Thị B. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 23/2020/HCST ngày 27/4/2020 Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa.

2. Án phí hành chính phúc thẩm: Bà Trương Thị B phải nộp 300.000 đồng, được đối trừ theo Biên lai thu tiền tạm ứng án phí phúc thẩm số AA/2018/0007017 ngày 27/5/2020 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Thanh Hóa. Bà B đã nộp đủ tiền án phí hành chính phúc thẩm.

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

Nơi nhận:

- VKSND CC tại Hà Nội;
- TAND tỉnh Thanh Hóa;
- VKSND tỉnh Thanh Hóa;
- Cục THADS tỉnh Thanh Hóa;
- Các đương sự;
- Lưu: HSVA.

**T/M. HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM
THẨM PHÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA
(Đã ký)**

Nguyễn Hải Thanh