

Bản án số: 11/2023/HC-PT

Ngày: 06-01-2023

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 ĐÀ NẴNG

- Thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa:

Ông Lê Tự

Các Thẩm phán:

Ông Nguyễn Văn Tiên

Ông Nguyễn Văn Tào

- Thư ký phiên tòa: Bà Nguyễn Phương Mai - Thư ký Tòa án.

**- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng tham gia phiên
tòa:** Ông Phạm Tấn Ánh - Kiểm sát viên.

Ngày 06 tháng 01 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử phúc thẩm trực tuyến công khai vụ án hành chính thụ lý số 217/2022/TLPT-HC ngày 17 tháng 10 năm 2022 về “*Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 27/2022/HC-ST ngày 26 tháng 8 năm 2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi bị kháng cáo; giữa các đương sự:

* **Người khởi kiện:** Bà Nguyễn Thị Thu M, sinh năm 1970.

Địa chỉ: tổ 7, phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của bà Nguyễn Thị Thu M: Ông Nguyễn Thanh K, sinh năm 1989 (Văn bản ủy quyền ngày 21/3/2022).

Địa chỉ: Q, tỉnh Quảng Ngãi.

* **Người bị kiện:**

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh Quảng Ngãi.

Địa chỉ: Q, tỉnh Quảng Ngãi.

+ UBND Q, tỉnh Quảng Ngãi.

+ Chủ tịch UBND Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người đại diện theo ủy quyền của UBND Q và Chủ tịch UBND Q: Ông Nguyễn Văn N - Phó Chủ tịch UBND Q (Văn bản ủy quyền số 2791/QĐ-UBND và số 2792/QĐ-UBND cùng ngày 02/6/2022).

Cùng địa chỉ: Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của UBND Q và Chủ tịch UBND Q: Ông Nguyễn Anh K - Trưởng Phòng Tài nguyên và Môi trường Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Địa chỉ: Q, tỉnh Quảng Ngãi.

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

+ Ủy ban nhân dân phường C, Q.

Người đại diện theo ủy quyền của UBND phường C: Bà Đoàn Thị Hoa K - Phó Chủ tịch UBND phường C (Văn bản ủy quyền số 1547/QĐ-UBND ngày 23/3/2022).

Địa chỉ: phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi.

+ Anh Lê Hải S, sinh năm 1998.

+ Chị Lê Nguyễn Thùy D, sinh năm 2001.

Cùng địa chỉ: Tổ 7, phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi.

Người kháng cáo: người khởi kiện bà Nguyễn Thị Thu M.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

** Tại đơn khởi kiện ghi ngày 12/02/2022 của bà Nguyễn Thị Thu M, trong quá trình giải quyết vụ án và tại phiên tòa sơ thẩm, ông Nguyễn Thanh K là người đại diện theo ủy quyền của bà Nguyễn Thị Thu M trình bày:*

Nguyên thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi là một phần đất thuộc thửa đất số 1139, tổng diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 được Nhà nước cân đối giao đất nông nghiệp theo Nghị định 64/NĐ-CP cho hộ gia đình ông Nguyễn Q (cha bà M).

Khoảng cuối năm 1998, UBND phường C tiến hành vận động các hộ dân hiến đất và bàn giao đất trước (các thủ tục pháp lý làm sau) để tiến hành xây dựng Trường tiểu học C cơ sở 2 kịp tiến độ tổ chức dạy học và cam kết sẽ giao đất khác để các hộ dân sản xuất. Theo đó, ông Nguyễn Q và các hộ dân khác đã đồng ý thực hiện theo lời vận động của UBND phường C.

Ngày 20/12/2001, UBND tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quyết định số 4945/QĐ-UB về việc thu hồi đất của một số hộ công dân thuộc phường C, thị xã Quảng Ngãi đang sử dụng (trong đó có thửa đất số 1139 nêu trên của hộ ông Q). Cùng ngày 20/12/2001, UBND tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quyết định số

4946/QĐ-UB về việc giao diện tích đất đã thu hồi tại Quyết định số 4945/QĐ-UB nêu trên cho Trường Tiểu học C dùng để xây dựng trường học. Cuối năm 2002, vợ chồng lục đục ly tán, bà M dẫn hai con nhỏ về sống nương tựa ở nhà cha mẹ già nhưng vì nhà quá chật chội nên đầu năm 2003, ông Q thấy thừa đất số 1139 bị thu hồi còn thừa lại một góc xéo thì chỉ bà M làm nhà riêng trên phần đất này để ở. Kể từ đầu năm 2003 đến nay, bà M và hai con nhỏ sinh sống tại ngôi nhà này được xây dựng trên phần đất này liên tục ổn định. Trong quá trình sử dụng, bà M sửa nhà 02 lần: Lần thứ nhất năm 2007 (sửa chữa hư hỏng, xây dựng thêm nhà vệ sinh) và lần thứ hai năm 2010 (nhà bị hư hỏng nặng do bão vào cuối năm 2009, sau khi nhận được hỗ trợ 2.000.000 đồng từ UBND phường C thì mới có tiền để sửa lại). Tại thời điểm sửa chữa nhà lần 01, UBND phường C lập Biên bản về việc xây dựng nhà ở trái phép đề ngày 16/4/2007. Theo đó, đến ngày 20/4/2007, UBND phường C đã ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 45/QĐ-XP UBND.

Ngày 14/4/2019, UBND Q ban hành Quyết định số 1769/QĐ-UBND về việc bồi thường, hỗ trợ cho bà Nguyễn Thị Thu M thường trú tại phường C để thực hiện dự án: Khu dân cư O, phường C, Q (phương án đợt 10). Kèm theo quyết định này là Bảng kê chi tiết giá trị bồi thường, hỗ trợ cho bà Nguyễn Thị Thu M với số tiền bồi thường về hoa màu là 450.000 đồng. Không đồng ý với nội dung của quyết định số 1769/QĐ-UBND, bà M đã gửi đơn khiếu nại đề nghị UBND Q xem xét lại việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư chỗ ở cho mẹ con bà vì 03 mẹ con bà đã xây dựng nhà ở và sinh sống trên phần đất này từ đầu năm 2003 (trước ngày 01/7/2004). Ngày 29/6/2020, Chủ tịch UBND Q ban hành Quyết định số 1702/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Nguyễn Thị Thu M với nội dung không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khiếu nại.

Không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại này, bà M đã gửi đơn khiếu nại lần 02 và được Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi giải quyết bằng Quyết định số 1908/QĐ-UBND ngày 14/12/2020 về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Nguyễn Thị Thu M, có nội dung thống nhất với kết quả giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND Q, không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khiếu nại của bà M. Bà M không đồng ý với các quyết định của UBND Q và Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi. Bởi lẽ, Trường tiểu học C cơ sở 2 được xây dựng hoàn thành, đưa vào hoạt động từ năm học 2001 - 2002 và nhà ở của bà M được xây dựng vào thời điểm năm 2003 chứ không phải năm 2007 như nhận định của UBND Q và Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi. Do đó, áp dụng khoản 1 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, đối với hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có vi phạm pháp luật đất đai trước ngày 01/7/2004 thì: *“trường hợp lấn, chiếm đất sử dụng cho mục đích xây dựng trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp, công trình công cộng khác nhưng nay đã có điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt mà diện tích đất lấn, chiếm không còn có mục đích sử dụng cho trụ sở cơ quan, công trình sự nghiệp và công trình công cộng khác thì người đang sử dụng đất được xem xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất và phải thực*

hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật”. Đất xây dựng trường học là đất xây dựng công trình sự nghiệp (Theo Điều 147 Luật đất đai 2013).

Tại điểm a khoản 17 Điều 26 Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 của UBND tỉnh Quảng Ngãi thì “*nhà ở được xây dựng trước ngày 01/7/2004 trên đất có nguồn gốc lấn, chiếm và xây dựng tại thời điểm chưa có hoặc không vi phạm quy hoạch được cấp có thẩm quyền công bố thì được hỗ trợ bằng 80% giá trị nhà theo quy định”.*

Khoản 7 Điều 29 Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 của UBND tỉnh Quảng Ngãi và khoản 5 Điều 7 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP thì “*Hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có nhà ở trước ngày 01 tháng 7 năm 2004 mà có nguồn gốc do lấn, chiếm, khi Nhà nước thu hồi đất nếu không có chỗ ở nào khác thì được Nhà nước giao đất ở mới có thu tiền sử dụng đất hoặc bán nhà ở tái định cư. Giá đất ở tính thu tiền sử dụng đất, giá bán nhà ở tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định”.* Do vậy, khi Nhà nước thu hồi quyền sử dụng và tài sản gắn liền với thửa đất số 28, tờ bản đồ 02, diện tích 73,4m², phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi thì UBND Q phải thực hiện: hỗ trợ bằng 80% giá trị nhà ở, đồng thời giao đất ở mới có thu tiền sử dụng đất hoặc bán nhà ở tái định cư cho bà M. Tuy nhiên, Quyết định số 1769/QĐ-UBND ngày 14/4/2019 của UBND Q có nội dung thu hồi quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất mà bà Nguyễn Thị Thu M đang quản lý, sử dụng nhưng chỉ bồi thường về hoa màu; không bồi thường, hỗ trợ về đất; không bồi thường nhà, vật kiến trúc và các khoản hỗ trợ khác; Quyết định số 1702/QĐ-UBND ngày 29/6/2020 của Chủ tịch UBND Q và Quyết định số 1908/QĐ-UBND ngày 14/12/2020 của Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi có nội dung không công nhận toàn bộ nội dung khiếu nại của bà Nguyễn Thị Thu M là xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của bà M.

Vì vậy, bà Nguyễn Thị Thu M khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết:

- Hủy Quyết định số 1769/QĐ-UBND ngày 24/4/2019 của Ủy ban nhân dân Q về việc bồi thường, hỗ trợ cho bà Nguyễn Thị Thu M thường trú tại phường C, để thực hiện dự án: Khu dân cư O, phường C, Q (phương án đợt 10), kèm theo bảng kê chi tiết giá trị bồi thường, hỗ trợ của hộ gia đình, cá nhân dự án: Khu dân cư O (phương án đợt X), địa điểm xây dựng: Phường C, Q;

- Hủy Quyết định số 1702/QĐ-UBND ngày 29/6/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Q về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Nguyễn Thị Thu M, địa chỉ: Tổ 7, phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi;

- Hủy Quyết định số 1908/QĐ-UBND ngày 14/12/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Nguyễn Thị Thu M, địa chỉ: Tổ 7 phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi.

- Buộc UBND Q phải giao cho bà Nguyễn Thị Thu M một lô đất tái định cư và bồi thường, hỗ trợ 80% giá trị nhà ở cho bà Nguyễn Thị Thu M theo quy định của pháp luật.

* *Tại Văn bản số 977/UBND-NC ngày 28/3/2022, người bị kiện UBND Q và Chủ tịch UBND Q trình bày:*

Theo nội dung các đơn khiếu nại đề các ngày 14/10/2019, 24/10/2019, 25/10/2019 và 15/11/2019; kết quả làm việc ngày 26/12/2019 với Tổ công tác 6010, thể hiện bà Nguyễn Thị Thu M khiếu nại việc UBND Q thu hồi thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C (biên tập từ tờ bản đồ địa chính số 5, 8 và 32, phường C, Q được Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định ngày 05/4/2019) để thực hiện Dự án Khu dân cư O, nhưng cho rằng đây là đất do UBND phường C quản lý, dẫn đến không bồi thường, hỗ trợ về đất và các tài sản có trên đất, không bố trí tái định cư cho hộ bà, là không đúng.

Diễn biến và nhận định vụ việc: Nguyên thửa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất thủy lợi, tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C (biên tập từ tờ bản đồ địa chính số 5, 8 và 32, phường C, Q được Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định ngày 05/4/2019) mà hiện nay bà Nguyễn Thị Thu M đang khiếu nại có nguồn gốc hình thành từ một phần đất thủy lợi do UBND phường C quản lý (chỉ thể hiện trên bản đồ lập các năm 1983 và 1993; không có sổ thừa nên không được ghi nhận trong Sổ Đăng ký ruộng đất, Sổ Mục kê, Sổ Địa chính qua các thời kỳ) và một phần đất có nguồn gốc từ thửa đất số 1139 có tổng diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 do ông Nguyễn Q (cha bà Nguyễn Thị Thu M) được giao đất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP của Chính phủ vào năm 1999. Đến ngày 20/12/2001, UBND tỉnh ban hành Quyết định số 1945/QĐ-UB thu hồi đất của một số hộ công dân thuộc phường C, thị xã Quảng Ngãi đang sử dụng (trong đó có thửa đất số 1139, diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 do ông Nguyễn Q đăng ký kê khai) để xây dựng Trường Tiểu học C. Khi triển khai xây dựng công trình Trường Tiểu học C vào năm 2002 thì phần lớn diện tích thửa đất số 1139 nêu trên đã được sử dụng để xây dựng các phòng học và tường rào, cổng ngõ; nhưng do tường rào được xây dựng thẳng, vuông góc nên còn lại một phần diện tích nhỏ, xéo góc của thửa số 1139, sau này bị bà M chiếm sử dụng. Dự án đầu tư xây dựng Khu dân cư O tại phường C, Q do Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng Dịch vụ Đ làm Chủ đầu tư, Trung tâm phát triển quỹ đất tỉnh Quảng Ngãi là đơn vị làm công tác bồi thường. Để thu hồi giao đất cho nhà đầu tư thực hiện dự án Khu dân cư O, phường C, UBND thành phố đã ban hành Thông báo thu hồi đất số 274/TB-UBND ngày 13/02/2018 đối với bà Nguyễn Thị Thu M tại thửa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất ODT, tờ bản đồ địa chính khu đất số 2, được biên tập từ tờ bản đồ số 5, 8 và 32, phường C do Công ty TNHH Kỹ thuật đo đạc địa chính Quảng Ngãi thực hiện ngày 07/02/2018. Ngày 08/3/2018, bà Nguyễn Thị Thu M tự kê khai đất đai và tài sản thiệt hại thuộc phạm vi thu hồi đất:

Về đất: Thửa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất ONT, tờ bản đồ số 02, phường C; Về nhà, công trình phục vụ đời sống: Nhà cấp 4 và công trình khác; Về cây cối hoa màu: Cây sung đường kính 5cm: 05 cây, cây đu đủ cho quả: 01 cây. Cùng ngày 08/3/2018, đơn vị làm nhiệm vụ bồi thường phối hợp với UBND phường C cùng bà Nguyễn Thị Thu M tiến hành kiểm kê đất đai và tài sản nằm trong diện tích đất thu hồi tương tự như bảng tự kê của bà Nguyễn Thị Thu M nêu trên.

Tuy nhiên, qua rà soát hồ sơ địa chính và xác minh nguồn gốc đất, năm xây dựng nhà cho thấy toàn bộ diện tích bà M tự kê khai có nguồn gốc là đất thủy lợi do UBND phường C quản lý, bà M chiếm đất xây dựng nhà ở trái phép từ năm 2007, đã được Chủ tịch UBND phường phát hiện, ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 45/QĐ-XP-UBND ngày 20/4/2007 nhưng bà M chưa chấp hành dỡ dọn công trình vi phạm để trả lại đất cho Nhà nước. Ngày 29/12/2018, UBND thành phố đã ban hành Thông báo số 4898/TB UBND điều chỉnh nội dung Thông báo thu hồi đất số 274/TB-UBND ngày 13/02/2018, theo đó: Điều chỉnh chủ sử dụng đất từ hộ bà Nguyễn Thị Thu M thành UBND phường C; loại đất từ ODT (đất ở đô thị) thành DTL (đất thủy lợi). Do vậy, UBND thành phố ban hành Quyết định số 1589/QĐ-UBND ngày 11/4/2019 thu hồi thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, diện tích 73,4m² đối với UBND phường C, loại đất bị thu hồi là DTL (đất thủy lợi). Sau đó ban hành Quyết định số 1769/QĐ-UBND ngày 24/4/2019 bồi thường cho hộ bà Nguyễn Thị Thu M các cây trồng có trên đất với tổng số tiền 450.000 đồng; không bồi thường về đất và nhà, vật kiến trúc có trên thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02 nêu trên. Bà Nguyễn Thị Thu M không đồng ý nên phát sinh khiếu nại, được UBND Q trả lời giải thích tại Công văn số 5425/UBND-TCD ngày 09/10/2019; nhưng bà vẫn tiếp tục không đồng ý, không chấp hành nhận tiền bồi thường, bàn giao mặt bằng. Sau đó, bà M tiếp tục phát sinh các đơn đề ngày 14/10/2019, 24/10/2019, 25/10/2019 và 15/11/2019 khiếu nại việc UBND Q thu hồi thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C về đất và các tài sản có trên đất, không bố trí tái định cư cho hộ bà.

Từ những tình tiết, diễn biến vụ việc và căn cứ các quy định pháp luật, nhận định: Thửa đất liên quan đến khiếu nại của bà Nguyễn Thị Thu M có nguồn gốc là do bà M chiếm đất của Nhà nước để xây dựng nhà ở trái phép, đã được cán bộ Đội Quản lý trật tự đô thị thành phố và Tổ quản lý trật tự đô thị phường C phát hiện, lập Biên bản vi phạm vào năm 2007. Thời điểm này, UBND phường đã nhiều lần làm việc với bà M, vận động thuyết phục bà tự nguyện dỡ dọn trả lại đất cho Nhà nước, nhưng bà không chấp hành trên thực tế. Tại các biên bản bà M có tự ghi ý kiến với nội dung đã tự nhận thấy hành vi vi phạm của mình, nhưng xin chính quyền xem xét vì lý do không có chỗ ở, đồng thời cam kết khi nào có chỗ ở mới ổn định thì sẽ tự nguyện tháo dỡ không đòi hỏi quyền lợi gì. Do bà M không tự nguyện dỡ dọn các công trình xây dựng trên đất chiếm của Nhà nước nên Chủ tịch UBND phường C đã ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 45/QĐ-XP-UBND ngày 20/4/2007 với hình thức “cảnh cáo”, đồng thời yêu cầu bà tháo dỡ toàn bộ công trình xây dựng trên đất. Tuy nhiên, từ đó đến nay bà M không thực hiện Quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Chủ tịch UBND phường C cũng không tiến hành các bước tiếp theo để áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, cưỡng chế tháo dỡ các công trình vi phạm của bà M. Trong khi đó, hộ bà M thuộc hộ nghèo của phường C giai đoạn năm 2006 - 2013. Nên UBND thành phố, UBND phường C và Tổ dân phố 19 (nay là tổ 7) phường C đã đặc biệt quan tâm đến hoàn cảnh của bà M, đã xem xét giao cho hộ bà 01 lô đất ở với diện tích 111,8m² theo diện hộ nghèo. Q trình thực hiện thủ tục để được giao đất, bà

M có cam kết sau khi được giao đất sẽ tự nguyện dỡ dọn, giao lại diện tích đất mà bà đã chiếm nêu trên cho Nhà nước. Sau 02 năm khi được giao đất và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, năm 2013 bà M đã chuyển nhượng lô đất được giao theo diện hộ nghèo nêu trên cho người khác; đồng thời cũng không tự nguyện dỡ dọn nhà ở, vật kiến trúc xây dựng trên đất chiếm của Nhà nước như đã cam kết mà tiếp tục ở tại vị trí này cho đến nay. Hành vi của bà M nêu trên là cố tình lợi dụng sự quan tâm của các cấp chính quyền của thành phố trong việc giao đất cho hộ bà theo diện hộ nghèo, sự thiếu kiên quyết của Chủ tịch UBND phường C trong việc xử lý hành vi của bà chiếm đất xây dựng nhà ở không phép. Nay, bà lấy lý do không còn chỗ ở nào khác để yêu cầu Nhà nước phải giao đất tái định cư, là không có cơ sở về pháp luật và thực tiễn để xem xét, giải quyết.

Hồ sơ thu hồi đất để thực hiện Dự án Khu dân cư O, phường C, thể hiện UBND thành phố không bồi thường, hỗ trợ về đất là thực hiện đúng quy định tại Điều 4 Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi (ban hành kèm theo Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 của UBND tỉnh), vì bà Nguyễn Thị Thu M sử dụng đất không đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 99, Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 20, Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ. Vì bà M xây dựng nhà, vật kiến trúc sau ngày 01/7/2004 trên đất có nguồn gốc lấn, chiếm nên UBND thành phố không bồi thường, hỗ trợ nhà ở, vật kiến trúc có trên đất là thực hiện đúng điểm c khoản 17 Điều 26 Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND; không giao đất tái định cư có thu tiền sử dụng đất là thực hiện đúng quy định tại khoản 7 Điều 29 Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND.

Căn cứ quy định tại Điều 18, Điều 31 Luật Khiếu nại năm 2011, Chủ tịch UBND Q thụ lý và giải quyết khiếu nại lần đầu đối với nội dung khiếu nại của bà Nguyễn Thị Thu M là đúng thẩm quyền và quy định của pháp luật.

Căn cứ pháp lý để giải quyết khiếu nại đều đã được nêu cụ thể trong Quyết định số 1702/QĐ-UBND ngày 29/6/2020 của Chủ tịch UBND thành phố về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Nguyễn Thị Thu M. Khiếu nại của bà Nguyễn Thị Thu M là không có cơ sở. Bà Nguyễn Thị Thu M khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh hủy Quyết định số 1769/QĐ-UBND ngày 24/4/2019 của UBND thành phố về việc bồi thường, hỗ trợ cho bà Nguyễn Thị Thu M để thực hiện Dự án Khu dân cư O (phương án đợt 10) và Quyết định số 1702/QĐ-UBND ngày 29/6/2020 của Chủ tịch UBND thành phố về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Nguyễn Thị Thu M là không có căn cứ.

** Tại Văn bản số 1420/UBND-NC ngày 30/3/2022, người bị kiện Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi trình bày:*

Nguyên thừa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất thủy lợi, tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C (biên tập từ tờ bản đồ địa chính số 5, 8 và 32, phường C, Q được Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định ngày 05/4/2019) mà hiện nay bà Nguyễn Thị Thu M đang khiếu nại có nguồn gốc hình thành từ một

phần đất thủy lợi do UBND phường C quản lý (chỉ thể hiện trên Bản đồ lập các năm 1983 và 1993; không có số thửa nên không được ghi nhận trong Sổ Đăng ký ruộng đất, Sổ Mục kê, Sổ Địa chính qua các thời kỳ) và một phần đất có nguồn gốc từ thửa đất số 1139 có tổng diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 do ông Nguyễn Q (cha bà Nguyễn Thị Thu M) được giao đất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP của Chính phủ vào năm 1999. Đến ngày 20/12/2001, UBND tỉnh ban hành Quyết định số 4945/QĐ-UB về việc thu hồi đất của một số hộ dân thuộc phường C, thị xã Quảng Ngãi đang sử dụng (trong đó có thửa đất số 1139, diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 do ông Nguyễn Q đăng ký kê khai). Cùng ngày 20/12/2001, UBND tỉnh ban hành Quyết định số 4946/QĐ-UB giao diện tích đất đã thu hồi tại Quyết định số 4945/QĐ-UB nêu trên cho Trường Tiểu học C để xây dựng trường học: Diện tích 4.520m²; loại đất: Đất lúa; Giới cận: Đông giáp: Thửa đất số 1148, đất còn lại của thửa 1145 và mương nước; Tây giáp: Mương nước; Nam giáp: Đường nội bộ; Bắc giáp: Mương nước. Thuộc các thửa đất số 1139, 1140, 1141, 1142, 1143, 1144, 1145, tờ bản đồ số 02 phường C, thị xã Quảng Ngãi.

Ngày 10/11/2005, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh lập Biên bản bàn giao đất cho Trường, cụ thể: *“Tiến hành giao mốc tại thực địa các khu đất, với diện tích: 4.400m², thuộc các thửa đất số 1139, 1140, 1141, 1142, 1143, 1144, 1145, tờ bản đồ số 02, phường C, Q, các cột mốc ở vị trí như sau: Cọc thứ nhất cách cọc thứ hai 81,05m, hướng Nam, giáp đường đi nội bộ; Cọc thứ hai cách cọc thứ ba 16,6m, hướng Đông, giáp mương nước; Cọc thứ ba cách cọc thứ tư 43,1m, hướng Đông, giáp mương nước; Cọc thứ tư cách cọc thứ năm 79,6m, hướng Bắc, giáp mương nước; Cọc thứ năm cách cọc thứ nhất 47,9m, hướng Tây, giáp mương nước. Những cọc mốc trên đây là chỉ giới xây dựng công trình, khi xây dựng công trình, Trường Tiểu học C phải xây dựng từ các cọc mốc được giao vào phần đất được nhận, không được lấn ra ngoài các cọc mốc quy định...”*. Trên cơ sở Biên bản bàn giao đất cụ thể này, ngày 05/12/2005, UBND phường C và Trường Tiểu học C lập Biên bản giải trình phần diện tích đất thừa của Trường Tiểu học C, có nội dung: So với diện tích đất giao 4.520m² và diện tích đất thực tế xây dựng 4.400m² thì có thừa ra là 120m²; lý do: Phần đất thừa ra này (120m²) là để làm đường đi cho nhân dân trong Phường (đường hương lộ). Ngày 10/02/2006, Trường Tiểu học C làm Đơn xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, do Sở Tài nguyên và Môi trường trình và UBND tỉnh đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho Trường Tiểu học C số 100208 ngày 14/4/2006. Năm 2007, cán bộ Đội Quản lý trật tự đô thị Q và Tổ quản lý trật tự đô thị phường C đã phát hiện bà Nguyễn Thị Thu M (lúc này hồ sơ ghi là “Nguyễn Thị M”) chiếm đất do Nhà nước quản lý để xây dựng nhà ở trái phép, nên đã lập Biên bản về việc xây dựng nhà ở trên đất chiếm dụng, lập lúc 14 giờ ngày 03/4/2007, tại biên bản này bà M có tự ghi ý kiến: *“Tôi Nguyễn Thị M đã có làm đơn lên phường, theo Nghị định 134 của Đại biểu Quốc hội theo nội dung đã nói trong đó, nay vì căn nhà ở tạm bợ của tôi đã có hiện tượng sập nên tôi đã xây thêm phần đất phía sau, biết làm như vậy là vi phạm, nhưng vì hoàn cảnh gia đình khó khăn mẹ và*

con tôi nên tôi kính mong quý lãnh đạo giúp đỡ và xem xét để tôi được tiếp tục xây thêm và ở tạm bợ”. Tuy nhiên, sau khi bị lập biên bản và yêu cầu đình chỉ hành vi vi phạm, bà M vẫn không chấp hành nên đến 16 giờ 15 phút cùng ngày 03/4/2007, UBND phường tiếp tục đến hiện trường để lập Biên bản với người thi công nhà của bà Nguyễn Thị M để yêu cầu những người thợ xây thuê dừng lại công việc xây nhà không phép cho bà M. Sau đó, UBND phường C đã tiếp tục có 02 lần làm việc với bà M yêu cầu bà tự dỡ dọn các công trình xây dựng không phép, trong đó tại buổi làm việc ngày 16/4/2007, bà M tự ghi ý kiến: “Tôi Nguyễn Thị M xin quý cấp xem xét lại ý kiến của tôi và cho tôi thời gian khi nào có chỗ ở cố định hoặc UBND tạo điều kiện cho đất ở tôi sẽ tuân thủ theo quy định của UBND phường đề nghị tháo dỡ đến chỗ ở mới không đòi hỏi một quyền lợi gì hơn và bản thân tôi xin chân thành cảm ơn”. Ngày 20/4/2007, UBND phường C đã ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 45/QĐ-XP-UBND đối với bà Nguyễn Thị M. Tuy nhiên, sau đó Chủ tịch UBND phường C không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, cưỡng chế tháo dỡ các công trình vi phạm của bà M.

Trong khi đó, hộ bà M thuộc diện hộ nghèo của phường C giai đoạn năm 2006 - 2013. Do đó, trên cơ sở đề nghị của bà M tại đơn đề nghị ngày 04/01/2011 và Giấy cam kết đề ngày 04/3/2011 với các nội dung: “1. Khi gia đình tôi được Nhà nước cấp đất ở, tôi chấp hành giao lại mặt bằng hiện tại tôi đang ở (Tổ 19 phường C, Q), nơi mà ngày 01/02/2010 ông Phạm Hồng M - Phó Chủ tịch phường ký cho phép sửa chữa nhà ở và sau đó tôi được hỗ trợ 2 triệu đồng để sửa chữa nhà ở sau cơn bão số 9 năm 2009; 2. Tôi nghiêm chỉnh chấp hành mọi quy định đối với hộ nghèo được Nhà nước cấp đất làm nhà ở; 3. Khi được Nhà nước quan tâm cấp đất, tôi tiến hành xây dựng nhà để ở và không làm gì sai trái với quy định Nhà nước”. Ngày 22/12/2011, UBND Q đã ban hành Quyết định số 5439/QĐ-UBND giao đất ở cho hộ bà M theo diện hộ nghèo tại thửa đất số B11, tờ bản đồ điều chỉnh quy hoạch khu dân cư Đông Tây đường Phan Đình Phùng, diện tích 111,8m², loại đất ở đô thị. Ngày 31/5/2012, các phòng ban có liên quan thuộc UBND Q đã cùng với UBND phường C tiến hành bàn giao đất trên thực địa cho hộ bà Nguyễn Thị M. Ngày 29/12/2011, UBND Q đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số BG090200, số vào sổ cấp giấy chứng nhận số CH04722 cho hộ bà M tại thửa đất tại khu dân cư Đông Tây đường Phan Đình Phùng nêu trên, nhưng bà M không xây dựng nhà ở tại đây mà đã chuyển nhượng thửa đất này cho người khác vào ngày 07/5/2013, cũng không thực hiện dỡ dọn nhà lấn chiếm đã bị Chủ tịch UBND phường C xử phạt từ năm 2007 theo đúng như nội dung bà đã cam kết với chính quyền trước khi được giao đất ở. Đến năm 2015, UBND phường tiếp tục yêu cầu bà M thực hiện việc tháo dỡ công trình vi phạm tại phần đất mà bà lấn chiếm nêu trên để giao trả đất cho Nhà nước, nhưng bà M vẫn không chấp hành mà có “Đơn xin cứu xét” đề ngày 16/3/2015 đề nghị cho bà được tiếp tục ở đến tháng 9/2015 và hứa sẽ dỡ dọn nhà theo cam kết. Ngày 23/4/2015, UBND phường C, các đoàn thể ở phường và Tổ dân phố 19 (nay là tổ 7) phường C đã làm việc với bà M, vận động bà tự tháo dỡ công trình vi phạm để trả lại đất cho Nhà nước, nhưng bà M không đồng ý. Sau đó, UBND phường có ban hành Thông báo kết luận số 39/TB-UBND ngày 25/4/2015 có nội

dung yêu cầu chậm nhất đến ngày 30/6/2015 bà phải chấp hành dỡ dọn; đồng thời, giao cho Tổ quản lý trật tự đô thị phường lập đầy đủ hồ sơ để xử lý theo quy định nếu bà M không chấp hành. Tuy nhiên sau đó UBND phường không xử lý tiếp theo.

Dự án đầu tư xây dựng Khu dân cư O tại phường C, Q do Công ty Cổ phần Đầu tư xây dựng Dịch vụ Đ làm chủ đầu tư, được Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi chấp thuận chủ trương đầu tư tại Quyết định số 699/QĐ-UBND ngày 04/10/2017; Trung tâm Phát triển quỹ đất tỉnh Quảng Ngãi là đơn vị làm công tác bồi thường.

Để thu hồi đất giao cho nhà đầu tư thực hiện Dự án Khu dân cư O, phường C, UBND Q đã ban hành các Thông báo thu hồi đất, trong đó có Thông báo thu hồi đất số 274/TB-UBND ngày 13/02/2018 đối với bà Nguyễn Thị Thu M tại thửa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất ODT, tờ bản đồ địa chính khu đất số 2, được biên tập từ tờ bản đồ số 5,8 và 32, phường C do Công ty TNHH Kỹ thuật đo đạc địa chính Quảng Ngãi thực hiện ngày 07/02/2018. Ngày 08/3/2018, bà Nguyễn Thị Thu M tự kê khai đất đai và tài sản thiệt hại thuộc phạm vi thu hồi đất: Về đất: Thửa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất ONT, tờ bản đồ số 02, phường C; Về nhà, công trình phục vụ đời sống: Nhà cấp 4C và công trình khác; Về cây cối hoa màu: Cây sung đường kính 5cm: 05 cây, cây đu đủ cho quả: 01 cây. Cùng ngày 08/3/2018, đơn vị làm nhiệm vụ bồi thường phối hợp với UBND phường C cùng bà Nguyễn Thị Thu M tiến hành kiểm kê đất đai và tài sản nằm trong diện tích đất thu hồi tương tự như bảng tự kê của bà Nguyễn Thị Thu M nêu trên. Tuy nhiên, qua rà soát hồ sơ địa chính và xác minh nguồn gốc đất, năm xây dựng nhà cho thấy toàn bộ diện tích bà M tự kê khai có nguồn gốc là đất thủy lợi do UBND phường C quản lý, bà M chiếm đất xây dựng nhà ở trái phép từ năm 2007, đã được Chủ tịch UBND phường phát hiện, ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 45/QĐ-XP-UBND ngày 20/4/2007 nhưng bà M chưa chấp hành dỡ dọn công trình vi phạm để trả lại đất cho Nhà nước. Ngày 29/12/2018, UBND Q đã ban hành Thông báo số 4898/TB-UBND điều chỉnh nội dung Thông báo thu hồi đất số 274/TB-UBND ngày 13/02/2018, theo đó: Điều chỉnh chủ sử dụng đất từ “hộ bà Nguyễn Thị Thu M” thành “UBND phường C”; loại đất từ “ODT” (đất ở đô thị) thành “DTL” (đất thủy lợi). Do vậy, UBND Q ban hành Quyết định số 1589/QĐ-UBND ngày 11/4/2019 thu hồi thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, diện tích 73,4m đối với “UBND phường C”, loại đất bị thu hồi là DTL (đất thủy lợi). Sau đó ban hành Quyết định số 1769/QĐ-UBND ngày 24/4/2019 bồi thường cho hộ bà Nguyễn Thị Thu M các cây trồng có trên đất với tổng số tiền 450.000 đồng; không bồi thường về đất và nhà, vật kiến trúc có trên thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02 nêu trên. Không đồng ý, bà M đã phát sinh đơn khiếu nại, yêu cầu bồi thường, hỗ trợ và giao đất tái định cư cho Bà khi Nhà nước thu hồi đất tại thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C. Ngày 09/10/2019, Chủ tịch UBND Q có Công văn số 5425/UBND-TCD trả lời, giải thích pháp luật cho bà M. Không đồng ý, bà Nguyễn Thị Thu M tiếp tục phát sinh các đơn khiếu nại đề ngày 14/10/2019, 24/10/2019, 25/10/2019 và 15/11/2019; theo kết quả làm việc ngày 26/12/2019 với Tổ công tác thể hiện bà

M khiếu nại việc UBND Q thu hồi thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C để thực hiện Dự án Khu dân cư Ở nhưng không bồi thường, hỗ trợ về đất và các tài sản có trên đất, không bố trí tái định cư cho hộ bà là không đúng. Khiếu nại của bà M đã được Chủ tịch UBND Q giải quyết lần đầu tại Quyết định số 1702/QĐ-UBND ngày 29/6/2020, với nội dung: không công nhận toàn bộ nội dung khiếu nại của bà Nguyễn Thị Thu M.

Không đồng tình với kết quả giải quyết của Chủ tịch UBND Q, ngày 08/7/2020, bà Nguyễn Thị Thu M có đơn tiếp khiếu đến Chủ tịch UBND tỉnh. Bà M cho rằng phần diện tích đất 73,4m² hiện bà đang khiếu nại, có nguồn gốc của cha bà là ông Nguyễn Q giao cho Trường Tiểu học C cơ sở 2 xây dựng trường vào năm 2001 và năm 2002; sau khi xây dựng xong còn thừa xéo góc (là thửa đất hiện nay đang khiếu nại) nên năm 2003 bà ra làm nhà ở, sinh sống ổn định tới năm 2006 được UBND phường C xác nhận “*có nhà ở ổn định tại Tổ 19, phường C, không có tranh chấp, không lấn chiếm, không thuộc diện quy hoạch là đúng*”; do đó, theo quy định tại Điều 101, Điều 102 Luật Đất đai năm 2013 và điểm c khoản 2 Điều 22 Nghị định số 43/2013/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ, thì bà đủ điều kiện để được bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Khiếu nại của bà M được Chủ tịch UBND tỉnh giải quyết lần hai tại Quyết định số 1908/QĐ-UBND ngày 14/12/2020 không công nhận nội dung khiếu nại của bà.

Ý kiến của Chủ tịch UBND tỉnh đối với nội dung vụ kiện:

Tại Biên bản bàn giao đất cụ thể ngày 10/11/2005 cho Trường Tiểu học C với diện tích thực tế là 4.400m² có giảm 120m² so với diện tích đất được giao 4.520m², qua xác minh cho thấy: phần đất 120m² này chừa ra để làm đường đi cho nhân dân, có mốc giới cụ thể. Việc bà Nguyễn Thị Thu M cho rằng thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C (biên tập từ tờ bản đồ địa chính số 5, 8 và 32, phường C, Q được Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định ngày 05/4/2019) hiện nay là phần diện tích thừa không thu hồi của thửa đất số 1139, diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 là không có cơ sở; diện tích này đã được Nhà nước thu hồi giao cho Trường Tiểu học C, bà đã tái chiếm sử dụng trái phép. Ngày 10/10/2006, bà M có Đơn xin xác nhận để bà được tách hộ khẩu ra riêng của gia đình và được UBND phường C xác nhận ngày 12/10/2006, theo đó nội dung và mục đích xác nhận này là điều kiện để được tách hộ khẩu chứ không phải xác nhận tình trạng pháp lý về nhà ở, đất ở. Nay bà sử dụng tài liệu này để lập luận cho rằng Bà đã có nhà ở ổn định tại Tổ 19, phường C (tại thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C) từ năm 2003 là không đúng thực tế, tài liệu này cũng không phải là tài liệu có giá trị pháp lý để kết luận về nhà ở, đất ở của bà M tại vị trí bà đã lập luận. Hơn nữa, việc UBND phường C xác nhận: “*Bà Nguyễn Thị Thu M có nhà ở ổn định tại Tổ 19, phường C không tranh chấp, không lấn chiếm, không thuộc diện quy hoạch là đúng*”, là không đúng quy định tại điểm 1, mục A, phần II Thông tư số 11/2005/TT-BCA-C11 ngày 07/10/2005 của Bộ Công an hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 51/CP ngày 10/5/1997 và Nghị định số 108/2005/NĐ-CP ngày 19/8/2005 về đăng ký và quản lý hộ khẩu. Việc xác nhận

này tuy không đúng, nhưng cũng không dẫn đến phát sinh căn cứ pháp lý đối với việc sử dụng đất của bà M tại vị trí bà đang có yêu cầu giải quyết, cũng không phải là bằng chứng pháp lý của việc bà có quyền sử dụng hợp pháp tại diện tích này. Bà Nguyễn Thị Thu M sử dụng đất do lấn chiếm, xây dựng nhà ở trái phép trên đất lấn chiếm, không có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 100 Luật Đất đai năm 2013, đã bị chính quyền lập thủ tục xử lý vi phạm hành chính, do đó căn cứ theo khoản 1 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013 thì trường hợp của bà M không đủ điều kiện để được công nhận quyền sử dụng đất ở và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, vì thế bà M không được bồi thường hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất là đúng với quy định tại khoản 4 Điều 82 Luật Đất đai năm 2013. Do đó, Chủ tịch UBND tỉnh ban hành Quyết định số 1908/QĐ-UBND ngày 14/12/2020 về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Nguyễn Thị Thu M, theo đó không công nhận nội dung khiếu nại là đúng quy định của pháp luật, yêu cầu của bà Nguyễn Thị Thu M hiện nay là không có căn cứ pháp lý để giải quyết.

** Tại Văn bản số 112/UBND ngày 27/4/2022 và tại phiên tòa, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan UBND phường C trình bày:*

Nguồn gốc, quá trình sử dụng thửa đất số 28, diện tích 73,4m², tờ bản đồ địa chính khu đất số 02 (biên tập từ tờ bản đồ địa chính số 05, 08 và 32 phường C Q được Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh thẩm định ngày 05/4/2019):

Thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02 có diện tích 73,4m² đất thủy lợi, Khu dân cư O, đo vẽ và thẩm định năm 2019. Năm 2007, bà Nguyễn Thị Thu M (tên đăng ký trước đây là Nguyễn Thị M, năm 2014 xin điều chỉnh thành Nguyễn Thị Thu M) tự ý chiếm đất Nhà nước quản lý xây dựng nhà ở trái phép) được hình thành từ 02 phần diện tích, cụ thể: Phần đất thủy lợi do UBND phường quản lý được thể hiện trên bản đồ lập các năm 1983 và năm 1993; không có số thửa nên không được ghi nhận trong sổ Đăng ký ruộng đất, Sổ Mục kê.

Phần đất có nguồn gốc từ thửa đất số 1139 có tổng diện tích 896m², loại đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C đo vẽ năm 1993 do ông Nguyễn Q (cha bà Nguyễn Thị Thu M) được giao đất nông nghiệp theo Nghị định 64/CP của Chính phủ vào năm 1999. Đến năm 2001, UBND tỉnh ban hành Quyết định số 1945/QĐ-UBND ngày 20/12/2001 thu hồi toàn bộ thửa đất số 1139 này của ông Nguyễn Q (cùng các thửa đất khác của một số hộ gia đình, cá nhân thuộc phường C) để xây dựng Trường Tiểu học C (cơ sở 02).

Việc xử lý vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị Thu M:

UBND phường đã tiến hành lập biên bản xử lý vi phạm hành chính vào ngày 03/4/2007, ngày 04/4/2007, ngày 16/4/2007 và đến ngày 20/4/2007, Chủ tịch UBND phường C ban hành Quyết định số 45/QĐ-XP-UBND xử phạt về vi phạm hành chính trong lĩnh vực hoạt động xây dựng, quản lý công trình hạ tầng đô thị và quản lý sử dụng nhà đối với bà Nguyễn Thị M với hành vi chiếm dụng đất nhà nước quản lý để làm nhà ở, buộc bà M ngừng thi công và tháo dỡ toàn bộ công trình xây dựng trái phép trên đất nhà nước quản lý. Tại biên bản làm việc

với bà M vào các ngày 03/4/2007, 16/4/2007 bà M đều thừa nhận vi phạm về hành vi chiếm đất nhà nước quản lý và xây dựng trái phép.

Việc cấp 01 lô đất thuộc diện hộ nghèo cho bà Nguyễn Thị Thu M:

Năm 2009, bà M có đơn xin giải quyết giao đất ở thuộc diện hộ nghèo. Năm 2010, qua quá trình xem xét hoàn cảnh gia đình bà thuộc hộ nghèo đang ở trên đất lấn chiếm, không có đất ở nào khác và đề nghị của Quân dân chính tổ 19 (nay là tổ 07) phường C, bà đã được UBND phường trình UBND thành phố giao đất thuộc hộ nghèo, đồng thời ngày 04/3/2011 bà có giấy cam kết tháo dỡ nhà cửa và giao trả lại mặt bằng đã xây dựng nhà trái phép trên đất lấn chiếm do Nhà nước quản lý nếu được Nhà nước cấp đất. Đến tháng 12/2011, bà đã được UBND Q giao đất cho bà thuộc diện hộ nghèo theo Quyết định số 5469/QĐ-UBND ngày 22/12/2011; Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số BG090200, thửa đất số: B11, tờ bản đồ điều chỉnh QHKDC Đông Tây đường Phan Đình Phùng phường C, diện tích 111,8m² bà cam kết thực hiện các nghĩa vụ tài chính theo quy định và nhận đất ngày 31/5/2012, UBND phường đưa vào kế hoạch hỗ trợ xây dựng mới nhà ở năm 2013 và đã được UBND thành phố thống nhất hỗ trợ để xây dựng nhà. Tuy nhiên, đến ngày 07/5/2013 bà đã tự ý chuyển nhượng thửa đất được Nhà nước giao sang cho ông Hoàng Ngọc Lân, ở tại xã Đức M, huyện Mộ Đức và không thực hiện việc xây dựng nhà ở. Và từ đó đến nay bà vẫn không chấp hành tháo dỡ nhà cửa, vật kiến trúc đã xây dựng trái phép trên đất lấn chiếm do Nhà nước quản lý giao trả lại mặt bằng cho UBND phường theo cam kết. Hiện nay toàn bộ thửa đất mà bà M lấn chiếm của Nhà nước xây dựng nhà ở đã bị xử lý vi phạm hành chính năm 2007 thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, diện tích 73,4m² thuộc dự án Khu dân cư O.

Việc xác nhận nguồn gốc đất, bản lấy ý kiến khu dân cư ... của UBND phường để làm cơ sở cho UBND thành phố thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ cho bà M: Để thu hồi đất giao cho nhà đầu tư thực hiện Dự án Khu dân cư O phường C, UBND thành phố đã ban hành các Thông báo thu hồi đất, trong đó có Thông báo thu hồi đất số 274/TB-UBND ngày 13/02/2018 đối với bà Nguyễn Thị Thu M tại thửa đất số 28, diện tích 73,4 m², loại đất ODT tờ bản đồ địa chính khu đất số 02 được biên tập từ tờ bản đồ địa chính số 05, 08 và 32, phường C do Công ty TNHH Kỹ thuật đo đạc Địa chính Quảng Ngãi thực hiện ngày 07/02/2018. Ngày 08/3/2018, bà Nguyễn Thị Thu M tự kê khai đất đai và tài sản thiệt hại thuộc phạm vi thu hồi đất:

Về đất: thửa đất số 28, diện tích 73,4 m², loại đất ONT tờ bản đồ địa chính khu đất số 02, phường C.

Về nhà, công trình phục vụ đời sống: Nhà cấp 4C và công trình khác;

Về cây cối hoa màu: Cây sung đường kính 5cm: 05 cây, cây đu đủ cho quả: 01 cây.

Cùng ngày 08/3/2018, Trung tâm Phát triển quỹ đất tỉnh phối hợp với UBND phường cùng bà Nguyễn Thị Thu M tiến hành kiểm kê đất đai và tài sản nằm trong diện tích đất thu hồi tương tự như bảng kê của bà Nguyễn Thị Thu M

nêu trên. Sau đó, qua quá trình kiểm tra, rà soát hồ sơ địa chính và xác minh nguồn gốc sử dụng đất, năm xây dựng nhà ở cho thấy toàn bộ diện tích mà bà Nguyễn Thị Thu M tự kê khai có nguồn gốc là đất thủy lợi do UBND phường quản lý, bà Nguyễn Thị Thu M chiếm đất xây dựng nhà ở trái phép từ năm 2007 đã được UBND phường phát hiện và ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 45/QĐ-XP-UBND ngày 20/4/2007 nhưng bà Nguyễn Thị Thu M chưa chấp hành dỡ dọn công trình vi phạm để trả lại đất cho Nhà nước.

Do vậy, UBND thành phố đã ban hành Thông báo số 4898/TB-UBND ngày 29/12/2018 điều chỉnh nội dung Thông báo thu hồi đất số 274/TB-UBND ngày 13/02/2018, theo đó: Điều chỉnh chủ sử dụng đất từ “hộ bà Nguyễn Thị Thu M thành “UBND phường C”; loại đất từ ODT (đất ở đô thị) thành “DTL”(đất thủy lợi”. Trên cơ sở đó, UBND thành phố ban hành Quyết định số 1589/QĐ-UBND, ngày 11/4/2019 thu hồi thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, diện tích 73,4 m², đối với “UBND phường C” loại đất bị thu hồi là DTL (đất thủy lợi). Sau đó UBND thành phố đã ban hành Quyết định số 1769/QĐ-UBND, ngày 24/4/2019 bồi thường cho hộ bà Nguyễn Thị Thu M các cây trồng có trên đất với tổng số tiền 450.000đ; không bồi thường về nhà và đất, vật kiến trúc có trên thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02 nêu trên.

** Tại đơn trình bày ý kiến ghi ngày 16/4/2022, chị Lê Nguyễn Thùy D và anh Lê Hải S: Thống nhất với yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Thu M.*

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 27/2022/HC-ST ngày 26/8/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã quyết định:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 30; khoản 3 Điều 32; khoản 1 Điều 115; khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 116; khoản 1, điểm a khoản 2 Điều 193; Điều 204; Điều 206; khoản 1 Điều 348 Luật Tố tụng hành chính; Điều 82, Điều 90 Luật Đất đai năm 2013; điểm c khoản 17 Điều 26; khoản 7 Điều 29 Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 của UBND tỉnh Quảng Ngãi về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi; khoản 1 Điều 18, khoản 2 Điều 21; các Điều 27, 29, 30, 31, 36, 38, 39, 40 Luật khiếu nại năm 2011; các Điều 6, 7, 10, 18, 21 và Điều 22 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ Quy định quy trình giải quyết khiếu nại 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, lệ phí Tòa án.

Tuyên xử:

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Thu M về việc yêu cầu Tòa án giải quyết:

- Hủy Quyết định số 1769/QĐ-UBND ngày 24/4/2019 của Ủy ban nhân dân Q về việc bồi thường, hỗ trợ cho bà Nguyễn Thị Thu M thường trú tại phường C, để thực hiện dự án: Khu dân cư O, phường C, Q (phương án đợt 10), kèm theo bảng kê chi tiết giá trị bồi thường, hỗ trợ của hộ gia đình, cá nhân dự án: Khu dân cư O (phương án đợt X), địa điểm xây dựng: Phường C, Q;

- Hủy Quyết định số 1702/QĐ-UBND ngày 29/6/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Q về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của bà Nguyễn Thị Thu M, địa chỉ: Tổ 7, phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi;

- Hủy Quyết định số 1908/QĐ-UBND ngày 14/12/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi về việc giải quyết khiếu nại lần hai của bà Nguyễn Thị Thu M, địa chỉ: Tổ 7 phường C, Q, tỉnh Quảng Ngãi.

- Buộc UBND Q phải giao cho bà Nguyễn Thị Thu M một lô đất tái định cư và bồi thường, hỗ trợ 80% giá trị nhà ở cho bà Nguyễn Thị Thu M theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn quyết định về phần án phí và thông báo về quyền kháng cáo.

Kháng cáo:

Ngày 12/9/2022, bà Nguyễn Thị Thu M có đơn kháng cáo bản án sơ thẩm với nội dung đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

*** Tại phiên tòa phúc thẩm:**

Người đại diện theo uỷ quyền của bà Nguyễn Thị Thu M giữ nguyên nội dung kháng cáo và trình bày: mặc dù việc xử lý vi phạm hành chính xảy ra vào năm 2017 nhưng thực tế bà M đã ở trên thửa đất này từ năm 2003. Do đó, bà M đủ điều kiện được hỗ trợ bằng 80% giá trị nhà, công trình trên đất theo điểm a khoản 17 Điều 26 và đủ điều kiện bố trí 01 lô đất tái định cư theo khoản 7 Điều 29 Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

Người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị kiện cho rằng hành vi chiếm đất của bà M có thể xảy ra trước năm 2007 nhưng không có chứng cứ chứng minh bà M chiếm đất trước ngày 01/7/2004. Do đó, bà M không đủ điều kiện được hỗ trợ bằng 80% giá trị nhà, công trình trên đất và không đủ điều kiện bố trí 01 lô đất tái định cư theo quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng: Bà M đã bị xử lý hành chính về hành vi chiếm đất vào năm 2007, Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ngãi đã bố trí đất cho bà M theo diện hộ nghèo, do đó yêu cầu khởi kiện của bà M là không có căn cứ chấp nhận; đề nghị bác kháng cáo, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Thửa đất số 28, diện tích 73,4m², loại đất thủy lợi, tờ bản đồ số 02, phường C có nguồn gốc hình thành từ một phần đất thủy lợi do UBND phường C quản lý và một phần đất có nguồn gốc từ thửa đất số 1139, diện tích 896m², loại

đất 3L, tờ bản đồ số 02, phường C, đo vẽ năm 1993 do ông Nguyễn Q (cha bà Nguyễn Thị Thu M) được giao đất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP của Chính phủ vào năm 1999.

[2] Ngày 20/12/2001, UBND tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quyết định số 4945/QĐ-UB thu hồi đất của một số hộ dân trong đó có thửa đất số 1139, tờ bản đồ số 02, loại đất: đất lúa của ông Nguyễn Q tại phường C, thị xã Quảng Ngãi; cùng ngày 20/12/2001, UBND tỉnh ban hành Quyết định số 4946/QĐ-UB giao diện tích đất đã thu hồi tại Quyết định số 4945/QĐ-UB nêu trên cho Trường Tiểu học C dùng để xây dựng trường học: diện tích 4.520m²; loại đất: đất lúa; đất giao thuộc các thửa đất số 1139, 1140, 1141, 1142, 1143, 1144, 1145, tờ bản đồ số 02 phường C, thị xã Quảng Ngãi (bút lục 375, 379). Khi xây Trường Tiểu học C vào năm 2002, do tường rào được xây dựng thẳng, vuông góc nên còn lại một phần diện tích nhỏ xéo góc của thửa đất số 1139 nên bà Nguyễn Thị Thu M chiếm sử dụng.

[3] Bà Nguyễn Thị Thu M thừa nhận bà lấn, chiếm đất và xây dựng nhà sinh sống tại thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, phường C. Về thời điểm bà M xây dựng nhà, thấy:

[4] Tại biên bản ngày 03/4/2007 do Đội Quản lý trật tự đô thị Q và Tổ quản lý trật tự đô thị phường C lập về việc bà Nguyễn Thị Thu M (lúc này ghi là Nguyễn Thị M) chiếm đất do Nhà nước quản lý để xây dựng nhà ở trái phép, bà M thừa nhận: *“... nay vì căn nhà ở tạm bợ của tôi đã có hiện tượng sập nên tôi đã xây thêm phần đất phía sau, biết làm như vậy là vi phạm, nhưng vì hoàn cảnh gia đình khó khăn mẹ và con tôi nên tôi kính mong quý lãnh đạo giúp đỡ và xem xét để tôi được tiếp tục xây thêm và ở tạm bợ”*. Sau đó, UBND phường C tiếp tục có 02 lần làm việc với bà M yêu cầu bà tự dỡ dọn các công trình xây dựng không phép, trong đó tại buổi làm việc ngày 16/4/2007, bà M tiếp tục trình bày: *“Tôi Nguyễn Thị M xin quý cấp xem xét lại ý kiến của tôi và cho tôi thời gian khi nào có chỗ ở cố định hoặc UBND tạo điều kiện cho đất ở tôi sẽ tuân thủ theo quy định của UBND phường đề nghị tháo dỡ đến chỗ ở mới không đòi hỏi một quyền lợi gì hơn và bản thân tôi xin chân thành cảm ơn”*. Ngày 20/4/2007, UBND phường C ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 45/QĐ-XP-UBND với hình thức cảnh cáo đối với bà Nguyễn Thị M, đồng thời buộc ngừng ngay thi công và tháo dỡ toàn bộ công trình xây dựng trên đất Nhà nước quản lý theo đúng quy định. Tuy nhiên, bà M không thực hiện và Chủ tịch UBND phường C không áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, cưỡng chế tháo dỡ các công trình vi phạm của bà M. Như vậy, có căn cứ xác định năm 2007, bà Nguyễn Thị Thu M xây dựng nhà trái phép trên thửa đất số 28, tờ bản đồ số 02, phường C. Việc bà M cho rằng bà chiếm đất và xây dựng nhà từ năm 2003 là không có căn cứ.

[5] Bà Nguyễn Thị Thu M thuộc diện hộ nghèo và chưa có nhà ở, đất ở ổn định. Ngày 04/01/2011, bà Nguyễn Thị Thu M có đơn xin đất xây dựng nhà ở. Ngày 04/3/2011, bà M viết giấy cam kết có nội dung: *“1. Khi gia đình tôi được Nhà nước cấp đất ở, tôi chấp hành giao lại mặt bằng hiện tại tôi đang ở (Tổ 19 phường C, Q), nơi mà ngày 01/02/2010 ông Phạm Hồng M - Phó Chủ tịch*

phường ký cho phép sửa chữa nhà ở và sau đó tôi được hỗ trợ 2 triệu đồng để sửa chữa nhà ở sau cơn bão số 9 năm 2009; 2. Tôi nghiêm chỉnh chấp hành mọi quy định đối với hộ nghèo được Nhà nước cấp đất làm nhà ở; 3. Khi được Nhà nước quan tâm cấp đất, tôi tiến hành xây dựng nhà để ở và không làm gì sai trái với quy định Nhà nước”.

[6] Ngày 22/12/2011, UBND Q có Quyết định số 5439/QĐ-UBND giao đất ở cho hộ bà M theo diện hộ nghèo tại thửa đất số B11, tờ bản đồ điều chỉnh quy hoạch khu dân cư Đông Tây đường Phan Đình Phùng, diện tích 111,8m², loại đất ở đô thị. Sau khi được giao đất và được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bà M không xây dựng nhà để ở mà chuyển nhượng thửa đất này cho người khác vào ngày 07/5/2013. Bà M cũng không thực hiện dỡ nhà lán chiếm đã bị Chủ tịch UBND phường C xử phạt từ năm 2007 theo đúng như nội dung bà đã cam kết với chính quyền trước khi được giao đất ở.

[7] Đến năm 2015, UBND phường C tiếp tục yêu cầu bà M thực hiện việc tháo dỡ công trình vi phạm tại phần đất mà bà lán chiếm nêu trên để giao trả đất cho Nhà nước nhưng bà M vẫn không chấp hành mà có “Đơn xin cứu xét” đề ngày 16/3/2015 đề nghị cho bà được tiếp tục ở đến tháng 9/2015 và hứa sẽ dỡ dọn nhà theo cam kết. Tuy nhiên, bà M không thực hiện.

[8] Như vậy, bà Nguyễn Thị Thu M xây dựng nhà trái phép trên đất lán, chiếm và bị cơ quan có thẩm quyền lập biên bản vi phạm, xử phạt vi phạm hành chính, buộc tháo dỡ toàn bộ công trình xây dựng trên đất do Nhà nước quản lý vào năm 2007. Do đó, bà Nguyễn Thị Thu M không đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 99, Điều 100 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 20, Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ. Vì vậy, theo quy định tại khoản 4 Điều 82 Luật Đất đai năm 2013, bà Nguyễn Thị Thu M không được bồi thường, hỗ trợ về đất khi Nhà nước thu hồi đất. Việc bà M cho rằng trường hợp của bà đủ điều kiện hỗ trợ bằng 80% giá trị nhà, công trình trên đất theo điểm a khoản 17 Điều 26 và đủ điều kiện bố trí 01 lô đất tái định cư theo khoản 7 Điều 29 Quy định ban hành kèm theo Quyết định số 48/2017/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi là không đúng.

[9] Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Thu M là có căn cứ, đúng pháp luật. Do đó, Hội đồng xét xử không chấp nhận kháng cáo của bà Nguyễn Thị Thu M, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

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

1. Bác kháng cáo của bà Nguyễn Thị Thu M;

2. Giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 27/2022/HC-ST ngày 26/8/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ngãi.

3. Án phí hành chính phúc thẩm:

Bà Nguyễn Thị Thu M phải chịu án phí hành chính phúc thẩm là 300.000đ, đã nộp tại biên lai số 0004010 ngày 03/10/2022 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Quảng Ngãi.

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

Nơi nhận:

- VKSNDCC tại Đà Nẵng;
- TAND tỉnh Quảng Ngãi;
- Cục THADS tỉnh Quảng Ngãi;
- Những người tham gia tố tụng;
- Lưu HSVA, P.HCTP, LT.

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

(Đã ký)

Lê Tự