TÒA PHÚC THẨM **TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO** **TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**	**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM** **Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**
Bản án số: 483/2025/HC-PT Ngày 20 – 11 – 2025 *V/v: "Khởi kiện quyết định hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai".*	

NHÂN DANH

NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

TÒA PHÚC THẨM TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Lê Thành Long

Các Thẩm phán: Bà Huỳnh Thanh Duyên

Ông Phan Đức Phương

- Thư ký phiên tòa: Ông Nguyễn Trọng Tâm - Thư ký Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- Đại diện Viện công tố và Kiểm sát xét xử phúc thẩm tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa: Ông Nguyễn Văn Đức - Kiểm sát viên.

Ngày 20 tháng 11 năm 2025, tại trụ sở Tòa phúc thẩm Tòa án nhân dân tối cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 183/2025/TLPT-HC ngày 06 tháng 10 năm 2025 về việc "Khởi kiện quyết định hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai".

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 21/2025/HC-ST ngày 24 tháng 6 năm 2025 của Tòa án nhân dân tỉnh Cà Mau bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 1816/2025/QĐ-PT ngày 29 tháng 10 năm 2025, giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: Bà Đỗ Q, sinh năm 1973; Địa chỉ cư trú: Khóm G, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau (nay là xã S, tỉnh Cà Mau); Nơi ở hiện nay: Khóm A, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau (nay là xã S, tỉnh Cà Mau) (có mặt).

- Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T, tỉnh Cà Mau (người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng là Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã S, tỉnh Cà Mau) (có đơn xin vắng mặt).

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông Mai Chí T - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã S, tỉnh Cà Mau (có đơn xin vắng mặt).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Hồ Minh C, sinh năm 1986; Địa chỉ: Ấp Đ, xã Đ, tỉnh Cà Mau (vắng mặt).

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh C; Địa chỉ: Số B, đường H, phường E, thành phố C, tỉnh Cà Mau (nay là phường T, tỉnh Cà Mau) (có đơn xin vắng mặt);

2. Ủy ban nhân dân thị trấn S, huyện T (người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng là Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã S, tỉnh Cà Mau) (có đơn xin vắng mặt);

Người đại diện theo ủy quyền của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Ông Mai Chí T - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã S, tỉnh Cà Mau (có đơn xin vắng mặt).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Ông Hồ Minh C, sinh năm 1986; Địa chỉ: Ấp Đ, xã Đ, tỉnh Cà Mau (vắng mặt).

3. Ông Phạm Huy Đ1, sinh năm 1967; Địa chỉ cư trú: Khóm G, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau (nay là xã S, tỉnh Cà Mau); Nơi ở hiện nay: Khóm A, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau (nay là xã S, tỉnh Cà Mau) (có mặt).

4. Bà Võ Thu H, sinh năm 1975; Địa chỉ cư trú: Khóm G, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau (nay là xã S, tỉnh Cà Mau); Nơi ở hiện nay: Khóm A, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau (nay là xã S, tỉnh Cà Mau) (vắng mặt).

Người đại diện theo ủy quyền của bà Võ Thu H: Ông Phạm Huy Đ1 (là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án; văn bản ủy quyền ngày 28/10/2024) (có mặt).

- Người kháng cáo: Người khởi kiện là bà Đỗ Q và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là ông Phạm Huy Đ1.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 03/4/2012, Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 136/QĐ-UBND về việc cho ông Lê Thanh T1 thuê phần đất 7.581,7m^2, tại khóm G, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau với mục đích sử dụng đất là làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, thời hạn thuê đất là 04 năm *(kể từ ngày ký quyết định)*, khi hết thời hạn hợp đồng thuê nhà nước thu hồi đất, không bồi thường, hỗ trợ về đất, công đầu tư vào đất cũng như tài sản khác có trên đất. Các bên đã xác lập Hợp đồng thuê đất số: 239/HĐTĐ ngày 04/9/2012.

Sau khi được giao phần đất nhận thuê, ông Lê Thanh T1 không sử dụng đúng mục đích mà lại cho nhiều người khác thuê lại đất, chuyển nhượng thành quả lao động cho nhiều người. Từ đó, ngày 02/3/2015, Ủy ban nhân dân huyện T và ông Lê Thanh T1 đã ký xác lập Biên bản thanh lý Hợp đồng thuê đất. Ngày 23/5/2016, Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 79/QĐ-UBND về việc thu hồi phần đất 7.581,7m^2 đã cho ông Lê Thanh T1 thuê theo Quyết định số: 136/QĐ-UBND ngày 03/4/2012, lý do thu hồi đất là hết hạn hợp đồng cho thuê nhưng không được gia hạn.

Do không chấp hành việc giao đất nên ngày 04/6/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 04/QĐ-CC về việc cưỡng chế để thu hồi đất đối với ông Lê Thanh T1 và nhiều Quyết định áp dụng biên pháp khắc phục hậu quả đối với những người ở trên phần đất do ông Lê Thanh T1 thuê.

Đối với bà Võ Thu H thì sau khi ông Lê Thanh T1 nhận thuê đất từ Ủy ban nhân dân huyện T, ông Lê Thanh T1 đã chuyển nhượng thành quả lao động cho bà Võ Thu H phần diện tích đất 288m^2 vào ngày 26/9/2012 và bà Võ Thu H đã xây dựng nhà ở. Quá trình tổ chức thi hành các quyết định thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất đối với ông Lê Thanh T1 thì ngày 20/11/2019 Ủy ban nhân dân thị trấn S đã lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà Võ Thu H với hành vi chiếm đất phi nông nghiệp do Ủy ban nhân dân thị trấn S quản lý để cất nhà ở. Ngày 02/01/2020, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 13/QĐ-KPHQ về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm hành chính gây ra, buộc bà Võ Thu H tháo dỡ căn nhà và các vật kiến trúc khác để khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm và trả lại đất. Do bà Võ Thu H không thực hiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính về việc khắc phục hậu quả theo Quyết định số: 13/QĐ-KPHQ ngày 02/01/2020 nên ngày 12/8/2020 Ủy ban nhân dân huyện T đã ban hành Quyết định số: 13/QĐ-CCXP về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Bà Võ Thu H đã khiếu nại Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/8/2020 với yêu cầu "Hủy bỏ Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/8/2020, xem xét cho bà Võ Thu H được thuê lại phần đất với diện tích 256m^2 đã nhận chuyển nhượng của ông Lê Thanh T1 hoặc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà Võ Thu H có thu tiền". Khiếu nại của bà Võ Thu H đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số: 1548/QĐ-UBND ngày 13/4/2021, kết quả giải quyết khiếu nại đã không chấp nhận khiếu nại của bà Võ Thu H và giữ nguyên Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/8/2020. Bà Võ Thu H tiếp tục khiếu nại đến Ủy ban nhân dân tỉnh C và đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh C ban hành Quyết định số: 1483/QĐ-UBND ngày 04/8/2021 về việc giải quyết khiếu nại của bà Võ Thu H *(lần hai)*. Kết quả giải quyết khiếu nại đã không chấp nhận khiếu nại của bà Võ Thu H và giữ nguyên Quyết định số: 1548/QĐ-UBND ngày 13/4/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T.

Sau khi được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T; Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh C giải quyết khiếu nại thì bà Võ Thu H không khởi kiện nhưng cũng không chấp hành Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/08/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T mà giao lại nhà, đất cho vợ chồng bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 để tiếp tục sử dụng. Bà Đỗ Q tiếp tục sửa chữa lại phần nhà trên diện tích 102,5m^2 và đã bị Ủy ban nhân dân thị trấn S lập biên bản vi phạm vào ngày 20/8/2024. Ngày 16/9/2024, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T đã ban hành Quyết định số: 26/QĐ-XPHC xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Đỗ Q do có hành vi chiếm đất phi nông nghiệp để xây dựng nhà ở với hình thức phạt tiền là 30.000.000 đồng và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là buộc bà Đỗ Q tháo dỡ công trình, vật kiến trúc đã xây dựng trên đất và trả lại đất đã chiếm. Do bà Đỗ Q không tự nguyện thực hiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính nên ngày 16/10/2024, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T đã ban hành Quyết định số: 61/QĐ-CCXP về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Đỗ Q.

Bà Đỗ Q khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T về việc xử phạt vi phạm hành chính; hủy Quyết định số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả và buộc Chủ tịch

Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường tổn thất tinh thần cho bà Đỗ Q bằng 10 tháng lương cơ bản tương đương số tiền 23.400.000 đồng.

Bà Đỗ Q cho rằng, vào năm 2012 bà Võ Thu H (là chị dâu của bà Đỗ Q) có nhận chuyển nhượng thành quả lao động phần đất của ông Lê Thanh T1 để cất nhà ở. Sau đó, bà Võ Thu H cho vợ chồng bà thuê lại để ở, kinh doanh nhà trọ và mua bán quần áo may sẵn. Năm 2020, Ủy ban nhân dân huyện T đã xử phạt hành chính, buộc khắc phục hậu quả và cưỡng chế thi hành quyết định đối với bà Võ Thu H và bà Võ Thu H đã khiếu nại. Sau khi giải quyết khiếu nại lần hai thì Nhà nước không có tác động gì đối với việc xử phạt nên bà Võ Thu H tiếp tục cho bà thuê để sử dụng căn nhà trên. Khoảng tháng 4 năm 2024, do nhà xuống cấp, ngập nước và hư hỏng nặng nên bà Võ Thu H đã thuê thợ sửa chữa nhà và nhờ vợ chồng bà (chồng bà là ông Phạm Huy Đ1) đứng ra trông coi việc sửa chữa nhà. Việc sửa chữa nhà là do bà Võ Thu H thực hiện và nhà cũng là của bà Võ Thu H nhưng Ủy ban nhân dân huyện T đã lập biên bản vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính và cưỡng chế thực hiện đối với bà là không đúng đối tượng.

Ông Phạm Huy Đ1, bà Võ Thu H là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập, đều thống nhất ý kiến, nội dung trình bày của bà Đỗ Q và cùng có yêu cầu hủy Quyết định số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 và Quyết định số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T do nhà đất là của bà Võ Thu H và việc sửa chữa nhà cũng do bà Võ Thu H thực hiện còn bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 chỉ là người trông coi giúp cho bà Võ Thu H nên việc xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Đỗ Q là không đúng đối tượng, trình tự thủ tục ban hành quyết định hành chính không đúng quy định của pháp luật. Ông Phạm Huy Đ1 còn xác định việc xử phạt vi phạm hành chính và cưỡng chế thực hiện quyết định hành chính đối với bà Đỗ Q đã làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến danh dự, uy tín và ảnh hưởng trầm trọng đến tinh thần nên ông yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường tổn thất tinh thần cho ông bằng số tiền 46.800.000 đồng. Bà Võ Thu H yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường giá trị căn nhà cho bà bằng số tiền 1.200.000.000 đồng.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T xác định: Ông Lê Thanh T1 là người thuê đất và sử dụng đất thuê không đúng mục đích nên Ủy ban nhân dân huyện T đã thanh lý hợp đồng với ông Lê Thanh T1, ban hành quyết định thu hồi đất và cưỡng chế thu hồi đất theo quy định. Trong diện tích đất cho thuê thì ông Lê Thanh T1 đã cho nhiều người khác thuê lại, trong đó có bà Võ Thu H. Do bà Võ Thu H chiếm giữ đất, cất nhà ở mà không giao lại đất nên Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T đã ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính và cưỡng chế thi hành quyết định buộc khắc phục hậu quả đối với bà Võ Thu H và bà Võ Thu H cũng đã thực hiện việc khiếu nại. Việc khiếu nại của bà Võ Thu H không được chấp nhận nên bà Võ Thu H không tiếp tục hành vi chiếm giữ đất mà giao lại nhà đất cho vợ chồng bà Đỗ Q, ông Phạm Huy Đ1. Ông Phạm Huy Đ1 tiếp tục thực hiện hành vi vi phạm bằng cách xây dựng, sửa chữa lại một phần căn nhà với diện tích 160m^2 và đã bị xử phạt vi phạm hành chính tại Quyết định số: 09/QĐ-XPHC ngày 22/4/2024 và Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T đã ban hành Quyết định số: 62/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 về việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với ông Phạm Huy Đ1. Ông Phạm Huy Đ1 khiếu nại quyết định và đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T giải

quyết khiếu nại lần đầu tại Quyết định số: 8585/QĐ-UBND ngày 23/12/2024; Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh C giải quyết khiếu nại lần hai tại Quyết định số: 537/QĐ-UBND ngày 24/3/2025. Khi ông Phạm Huy Đ1 xây dựng, sửa chữa nhà đã bị lập biên bản vi phạm và xử lý thì ông Phạm Huy Đ1 giao việc xây dựng, sửa chữa phần diện tích nhà còn lại cho vợ là bà Đỗ Q tiếp tục thực hiện trên diện tích 102,5m^2 và bà Đỗ Q cũng đã bị lập biên bản vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính theo Quyết định số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 và Quyết định số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T. Quá trình lập biên bản vi phạm, xử lý vi phạm, khiếu nại và giải quyết khiếu nại thì ông Phạm Huy Đ1 và bà Đỗ Q đều xác định là nhà của vợ chồng ông Phạm Huy Đ1, bà Đỗ Q. Việc xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Đỗ Q là đúng quy định của pháp luật nên không chấp nhận yêu cầu của bà Đỗ Q, ông Phạm Huy Đ1 và bà Võ Thu H.

Ủy ban nhân dân thị trấn S và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh C không có ý kiến.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 21/2025/HC-ST ngày 24 tháng 6 năm 2025 của Tòa án nhân dân tỉnh Cà Mau, quyết định:

Căn cứ các Điều 30; 32; 116; điểm c khoản 1 Điều 143; 144; 193; 348 của Luật Tố tụng hành chính; các Điều 64, 66, 71 của Luật Đất đai năm 2013; các Điều 28, 29, 30, 38, 70, 85, 86 và 87 của Luật Xử phạt vi phạm hành chính; Điều 147 của Bộ luật Tố tụng dân sự; Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội quy định về án phí, lệ phí Tòa án.

Tuyên xử:

1. Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Đỗ Q về việc hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 và Quyết định cưỡng chế thi hành buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T.

2. Không chấp nhận yêu cầu của bà Đỗ Q về việc buộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường tổn thất tinh thần cho bà Đỗ Q bằng số tiền 23.400.000 đồng.

3. Không chấp nhận yêu cầu của ông Phạm Huy Đ1 và bà Võ Thu H về việc hủy Quyết định số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 và Quyết định số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T.

4. Không chấp nhận yêu cầu của ông Phạm Huy Đ1 về việc yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường tổn thất tinh thần cho ông Phạm Huy Đ1 bằng số tiền 46.800.000 đồng.

5. Đình chỉ xét xử đối với yêu cầu của bà Võ Thu H về việc yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường giá trị nhà bằng 1,2 tỷ đồng. Bà Võ Thu H không có quyền khởi kiện lại vụ án nếu như việc khởi kiện không có gì khác với nội dung yêu cầu bị đình chỉ về người khởi kiện, người bị kiện và quan hệ pháp luật có tranh chấp.

Ngoài ra bản án còn tuyên về án phí, phần thi hành án và quyền kháng cáo theo quy định pháp luật.

Ngày 04/7/2025, người khởi kiện là bà Đỗ Q và người có quyền lợi, nghĩa vụ

liên quan là ông Phạm Huy Đ1 kháng cáo bản án sơ thẩm và yêu cầu cấp phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm theo hướng chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện là bà Đỗ Q và chấp nhận toàn bộ yêu cầu độc lập của ông Phạm Huy Đ1.

Tại phiên tòa phúc thẩm, bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 giữ nguyên yêu cầu kháng cáo.

1. Tại phần tranh luận bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 cho rằng ông, bà chỉ là người thuê nhà của bà Võ Thu H từ năm 2013 để ở và kinh doanh. Đến năm 2024 do nhà xuống cấp và hư hỏng nên bà H tiến hành sửa chữa. Do bà H là chị dâu của bà Đỗ Q nên bà bà H đã nhờ vợ chồng ông bà trông coi. Do đó đối tượng vi phạm nếu có không phải là vợ chồng ông, bà. Đồng thời tại Biên bản lập hành vi vi phạm hành chính có nội dung biên bản được lập tại nơi xảy ra vi phạm là nơi có căn nhà của bà H, tuy nhiên thực tế thì biên bản được lập tại Ủy ban nhân dân thị trấn S. Ngoài ra trong biên bản có ghi nhận lời chứng của một người xác nhận căn nhà đang sửa chữa là của gia đình bà Đỗ Q. Tuy nhiên ông bà cho rằng lời xác nhận này là không có căn cứ, không đúng về nguồn gốc. Do đó quyết định xử phạt và quyết định cưỡng chế buộc khắc phục hậu quả của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T là không đúng đối tượng. Vì thế bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận yêu cầu kháng cáo của vợ chồng ông, bà.

Đại diện Viện Công tố và Kiểm sát xét xử phúc thẩm tham gia phiên tòa phát biểu quan điểm giải quyết như sau:

Về việc tuân theo pháp luật: Kể từ khi thụ lý vụ án đến thời điểm xét xử phúc thẩm, Thẩm phán và Hội đồng xét xử đã tuân thủ đúng các quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Về nội dung: Sau khi phân tích, đánh giá các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án và kết quả tranh luận tại phiên tòa, Đại diện Viện Công tố và Kiểm sát xét xử phúc thẩm cho rằng Tòa sơ thẩm bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện là có căn cứ. Tại phiên tòa phúc thẩm không cung cấp được chứng cứ nào mới có thể làm thay đổi nội dung, bản chất vụ việc vì thế đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo, giữ nguyên Bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu các tài liệu có trong hồ sơ vụ án đã được thẩm tra tại phiên tòa; Căn cứ kết quả tranh luận tại phiên tòa; xét đề nghị của Đại diện Viện Công tố và Kiểm sát xét xử phúc thẩm, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Về tố tụng:

[1.1] Về đơn kháng cáo:

Đơn kháng cáo của bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 nộp trong thời hạn luật định; nội dung và hình thức phù hợp quy định tại Điều 205 và Điều 206 Luật Tố tụng hành chính nên được chấp nhận xem xét theo thủ tục phúc thẩm.

[1.2] Về quan hệ pháp luật và thẩm quyền giải quyết:

Đối tượng khởi kiện là hai quyết định hành chính cá biệt trong lĩnh vực quản lý đất đai, gồm:

1. Quyết định số 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T, tỉnh Cà Mau, về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Đỗ Q về hành vi chiếm đất, sử dụng đất không được Nhà nước giao, cho thuê;

2. Quyết định số 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T, về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả theo Quyết định xử phạt hành chính nêu trên.

Theo quy định tại Điều 3; khoản 1 Điều 30 và khoản 2 Điều 31 Luật Tố tụng hành chính 2015, đây là vụ án khiếu kiện quyết định hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân cấp tỉnh. Do đó việc Tòa án nhân dân tỉnh Cà Mau thụ lý, xét xử sơ thẩm là đúng thẩm quyền;

[1.3] Người đại diện hợp pháp của người bị kiện và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện vắng mặt và có đơn xin xét xử vắng mặt nên Hội đồng xét xử tiến hành xét xử vắng mặt theo quy định tại Điều 225 Luật Tố tụng hành chính.

[2] Về yêu cầu kháng cáo:

[2.1] Về tính hợp pháp của các Quyết định bị khởi kiện.

[2.1.1] Về trình tự, thủ tục ban hành các quyết định bị kiện.

Hồ sơ vụ án thể hiện:

Ngày 20/8/2024, Ủy ban nhân dân thị trấn S lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà Đỗ Q về hành vi xây dựng, sửa chữa nhà ở trên phần đất có diện tích 288m², thuộc khu đất 7.581,7m² mà trước đây ông Lê Thanh T1 được Nhà nước cho thuê theo hợp đồng thuê đất năm 2012. Trong quá trình thuê đất, ông Lê Thanh T1 không sử dụng đúng mục đích mà cho người khác thuê lại và chuyển nhượng thành quả lao động cho nhiều người không được sự cho phép của cấp có thẩm quyền. Hợp đồng này đã hết hạn và bị Nhà nước thu hồi, nên phần đất nói trên thuộc quỹ đất do Nhà nước quản lý, tuy nhiên vẫn có người sử dụng trái phép trên diện tích đất này, trong đó có bà Đỗ Q.

Sau khi xác minh, cơ quan chức năng của huyện T lập tờ trình, đề nghị Chủ tịch UBND huyện ra quyết định xử phạt. Căn cứ tờ trình này, ngày 16/9/2024, Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định số 26/QĐ-XPHC, xử phạt hành chính đối với bà Đỗ Q.

Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, Chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm trong lĩnh vực đất đai xảy ra trong phạm vi địa giới hành chính cấp huyện. Do đó Quyết định số 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 của Chủ tịch UBND huyện T được ban hành là đúng thẩm quyền.

Khi hết thời hạn tự nguyện thi hành, bà Đỗ Q không chấp hành. Sau khi có thông báo, biên bản công bố, niêm yết công khai, ngày 16/10/2024, Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định số 61/QĐ-CCXP, về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Quyết định này được ban hành đúng trình tự, điều kiện, thủ tục quy định tại các Điều 85, 86 và 87 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012.

Như vậy, cả hai quyết định nêu trên được ban hành đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục và hình thức theo quy định pháp luật.

[2.1.2] Về nội dung các quyết định hành chính bị kiện.

Xét kháng cáo của bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 cho rằng hành vi của họ không phải là chiếm đất, mà chỉ là người thuê nhà của bà Võ Thu H để sử dụng. Sau đó đến khoảng tháng 4 năm 2024, do nhà xuống cấp, ngập nước và hư hỏng nặng nên bà Võ Thu H đã thuê thợ sửa chữa nhà và nhờ vợ chồng bà Q (chồng bà là ông Phạm Huy Đ1) đứng ra trông coi việc sửa chữa nhà. Việc sửa chữa nhà là do bà Võ Thu H thực hiện và nhà cũng là của bà Võ Thu H nhưng Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T đã lập biên bản vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính và cưỡng chế thực hiện đối với bà là không đúng đối tượng.

Hội đồng xét xử nhận thấy:

Phần đất mà bà Đỗ Q đang sử dụng nằm trong phạm vi khu đất Nhà nước đã thu hồi sau khi chấm dứt hợp đồng thuê đất với ông Lê Thanh T1. Cụ thể:

Ngày 03/4/2012, Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 136/QĐ-UBND về việc cho ông Lê Thanh T1 thuê phần đất 7.581,7m^2, tại khóm G, thị trấn S, huyện T, tỉnh Cà Mau với mục đích sử dụng đất là làm mặt bằng sản xuất kinh doanh, thời hạn thuê đất là 04 năm *(kể từ ngày ký quyết định)*, khi hết thời hạn hợp đồng thuê nhà nước thu hồi đất, không bồi thường, hỗ trợ về đất, công đầu tư vào đất cũng như tài sản khác có trên đất. Các bên đã xác lập Hợp đồng thuê đất số: 239/HĐTĐ ngày 04/9/2012.

Sau khi được giao phần đất nhận thuê, ông Lê Thanh T1 không sử dụng đúng mục đích mà lại cho nhiều người khác thuê lại đất, chuyển nhượng thành quả lao động cho nhiều người. Từ đó, ngày 02/3/2015, Ủy ban nhân dân huyện T và ông Lê Thanh T1 đã ký xác lập Biên bản thanh lý Hợp đồng thuê đất. Ngày 23/5/2016, Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 79/QĐ-UBND về việc thu hồi phần đất 7.581,7m^2 đã cho ông Lê Thanh T1 thuê theo Quyết định số: 136/QĐ-UBND ngày 03/4/2012, lý do thu hồi đất là hết hạn hợp đồng cho thuê nhưng không được gia hạn.

Do không chấp hành việc giao đất nên ngày 04/6/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 04/QĐ-CC về việc cưỡng chế để thu hồi đất đối với ông Lê Thanh T1 và nhiều Quyết định áp dụng biên pháp khắc phục hậu quả đối với những người ở trên phần đất do ông Lê Thanh T1 thuê.

Đối với bà Võ Thu H thì sau khi ông Lê Thanh T1 nhận thuê đất từ Ủy ban nhân dân huyện T, ông Lê Thanh T1 đã chuyển nhượng thành quả lao động cho bà Võ Thu H phần diện tích đất 288m^2 vào ngày 26/9/2012 và bà Võ Thu H đã xây dựng nhà ở. Quá trình tổ chức thi hành các quyết định thu hồi đất, cưỡng chế thu hồi đất đối với ông Lê Thanh T1 thì ngày 20/11/2019 Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị trấn S đã lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà Võ Thu H với hành vi chiếm đất phi nông nghiệp do Ủy ban nhân dân thị trấn S quản lý để cất nhà ở. Ngày 02/01/2020, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định số: 13/QĐ-KPHQ về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do hành vi vi phạm hành chính gây ra, buộc bà Võ Thu H tháo dỡ căn nhà và các vật kiến trúc khác để khôi phục lại tình trạng

ban đầu của đất trước khi vi phạm và trả lại đất. Do bà Võ Thu H không thực hiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính về việc khắc phục hậu quả theo Quyết định số: 13/QĐ-KPHQ ngày 02/01/2020 nên ngày 12/8/2020 Chủ tich Ủy ban nhân dân huyện T đã ban hành Quyết định số: 13/QĐ-CCXP về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Bà Võ Thu H đã khiếu nại Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/8/2020 với yêu cầu "Hủy bỏ Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/8/2020, xem xét cho bà Võ Thu H được thuê lại phần đất với diện tích 256m^2 đã nhận chuyển nhượng của ông Lê Thanh T1 hoặc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho bà Võ Thu H có thu tiền". Khiếu nại của bà Võ Thu H đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số: 1548/QĐ-UBND ngày 13/4/2021, kết quả giải quyết khiếu nại đã không chấp nhận khiếu nại của bà Võ Thu H và giữ nguyên Quyết định số: 13/QĐ-CCXP ngày 12/8/2020. Bà Võ Thu H tiếp tục khiếu nại đến Ủy ban nhân dân tỉnh C và đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh C ban hành Quyết định số: 1483/QĐ-UBND ngày 04/8/2021 về việc giải quyết khiếu nại của bà Võ Thu H *(lần hai)*. Kết quả giải quyết khiếu nại đã không chấp nhận khiếu nại của bà Võ Thu H và giữ nguyên Quyết định số: 1548/QĐ-UBND ngày 13/4/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T.

Như vậy, theo quy định tại Điều 188 Luật Đất đai năm 2013, người thuê đất không được quyền chuyển nhượng, tặng cho hoặc chuyển quyền sử dụng đất dưới bất kỳ hình thức nào khi chưa có quyết định cho phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Việc bà Võ Thu H nhận "chuyển nhượng công sức lao động" từ ông T1, sau đó để bà Đỗ Q sử dụng đất, là giao dịch trái pháp luật, không làm phát sinh quyền sử dụng đất hợp pháp. Hành vi của bà Đỗ Q chiếm giữ, sử dụng, xây dựng công trình trên đất không được Nhà nước giao hoặc cho thuê là hành vi chiếm đất theo khoản 5 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06/01/2022.

Cụ thể, khoản 5 Điều 14 Nghị định 91/2019/NĐ-CP quy định: "Trường hợp lấn, chiếm đất chưa sử dụng, đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp (trừ trường hợp quy định tại khoản 6 Điều này) tại khu vực đô thị thì mức xử phạt bằng 02 lần mức xử phạt đối với loại đất tương ứng quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều này và mức phạt tối đa không quá 500.000.000 đồng đối với cá nhân, không quá 1.000.000.000 đồng đối với tổ chức.".

Địa điểm vi phạm của bà Đỗ Q thuộc thị trấn S, huyện T, là khu vực đô thị, nên mức phạt và biện pháp khắc phục hậu quả trong Quyết định số 26/QĐ-XPHC được xác định đúng căn cứ pháp luật.

Ngoài ra, biện pháp cưỡng chế buộc thực hiện khắc phục hậu quả trong Quyết định số 61/QĐ-CCXP được ban hành sau khi người vi phạm không tự nguyện chấp hành, đúng theo quy định tại Điều 85 và Điều 86 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 về điều kiện, thẩm quyền và trình tự thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt.

Tại phiên tòa phúc thẩm, bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 không cung cấp được tài liệu, chứng cứ nào mới chứng minh mình có quyền sử dụng đất hợp pháp, hoặc

chứng minh các quyết định hành chính bị kiện là trái pháp luật. Do đó Hội đồng xét xử có đủ căn cứ xác định: hành vi xử phạt và cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của Chủ tịch UBND huyện T là có căn cứ, đúng pháp luật; nội dung các quyết định bị kiện phù hợp với quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, không xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

[2.2] Về yêu cầu bồi thường.

Theo quy định tại Điều 13 và Điều 16 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017, trách nhiệm bồi thường chỉ phát sinh khi có bản án hoặc quyết định xác định hành vi hành chính bị hủy là trái pháp luật và gây thiệt hại thực tế.

Do đó trong vụ án này, các quyết định hành chính bị kiện được xác định là ban hành đúng quy định pháp luật, nên không có cơ sở pháp lý để xem xét yêu cầu bồi thường của bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1.

[3] Quan điểm của đại diện Viện Công tố và Kiểm sát xét xử phúc thẩm tại Thành phố Hồ Chí Minh phát biểu tại phiên tòa phù hợp với tài liệu, chứng cứ và quy định pháp luật, nên được chấp nhận.

[4] Từ những phân tích trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm xét thấy Bản án hành chính sơ thẩm đã đánh giá đúng bản chất vụ việc, xác định đúng hành vi vi phạm, đúng thẩm quyền của người ban hành quyết định hành chính, áp dụng pháp luật đầy đủ và chính xác.

Do đó Hội đồng xét xử Bác toàn bộ kháng cáo của bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1;

[5] Các phần khác của Bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

[6] Án phí hành chính phúc thẩm: Do kháng cáo không được chấp nhận nên bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 phải chịu.

Vì các lẽ nêu trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính năm 2015;

[1] Bác kháng cáo của bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1. Giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 21/2025/HC-ST ngày 24 tháng 6 năm 2025 của Tòa án nhân dân tỉnh Cà Mau.

Căn cứ các Điều 30; 32; 116; điểm c khoản 1 Điều 143; 144; 193; 348 của Luật Tố tụng hành chính; các Điều 64, 66, 71 của Luật Đất đai năm 2013; các Điều 28, 29, 30, 38, 70, 85, 86 và 87 của Luật Xử phạt vi phạm hành chính; Điều 147 của Bộ luật Tố tụng dân sự; Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về án phí, lệ phí Tòa án.

Tuyên xử:

1. Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Đỗ Q về việc hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 và Quyết định cưỡng

chế thi hành buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T.

2. Không chấp nhận yêu cầu của bà Đỗ Q về việc buộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường tổn thất tinh thần cho bà Đỗ Q bằng số tiền 23.400.000 đồng.

3. Không chấp nhận yêu cầu của ông Phạm Huy Đ1 và bà Võ Thu H về việc hủy Quyết định số: 26/QĐ-XPHC ngày 16/9/2024 và Quyết định số: 61/QĐ-CCXP ngày 16/10/2024 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T.

4. Không chấp nhận yêu cầu của ông Phạm Huy Đ1 về việc yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường tổn thất tinh thần cho ông Phạm Huy Đ1 bằng số tiền 46.800.000 đồng.

5. Đình chỉ xét xử đối với yêu cầu của bà Võ Thu H về việc yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T bồi thường giá trị nhà bằng 1,2 tỷ đồng. Bà Võ Thu H không có quyền khởi kiện lại vụ án nếu như việc khởi kiện không có gì khác với nội dung yêu cầu bị đình chỉ về người khởi kiện, người bị kiện và quan hệ pháp luật có tranh chấp.

[2] Các phần khác của Bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

[3] Án phí hành chính phúc thẩm: Bà Đỗ Q và ông Phạm Huy Đ1 mỗi người phải chịu 300.000 đồng, được khấu trừ vào số tiền đã nộp theo các Biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số 0000348 và 0000349 ngày 07 tháng 7 năm 2025 của Thi hành án dân sự tỉnh Cà Mau.

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

Nơi nhận:
- Tòa án nhân dân tối cao; (1)
- VCT&KSXXPT tại TP.HCM; (1)
- TAND tỉnh Cà Mau; (1)
- VKSND tỉnh Cà Mau; (1)
- THADS tỉnh Cà Mau; (1)
- Người khởi kiện; (1)
- Người bị kiện; (1)
- NCQLNVLQ; (4)
- Lưu VT (5), HS (2) (Án-Tâm).

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

Lê Thành Long