| TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO<br>TẠI HÀ NỘI | CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM<br>Độc lập - Tự do - Hạnh phúc |
|---|---|

Bản án số: **32**/2024/HC-PT
Ngày: 10/01/2024
*V/v : Khiếu kiện quyết định hành chính*

**NHÂN DANH**
**NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

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

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

*Thẩm phán - Chủ toạ phiên toà:* Ông Đặng Văn Hưng;

*Các Thẩm phán:* Ông Vũ Minh Tuấn;

Bà Nguyễn Phương Hạnh.

*- Thư ký Toà án ghi biên bản phiên toà:* Bà Vy Minh Huyền, Thư ký Toà án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

*- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội tham gia phiên tòa:* Bà Phan Diệu Nhân - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 10 tháng 01 năm 2024, tại trụ sở Toà án nhân dân cấp cao tại Hà Nội mở phiên tòa xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 841/2023/TLPT-HC ngày 29 tháng 11 năm 2023 về việc "Khiếu kiện quyết định hành chính", do có kháng cáo của người khởi kiện đối với Bản án hành chính sơ thẩm số 56/2023/HC-ST, ngày 31 tháng 7 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ninh.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số ...../2024/QĐ-PT ngày ..... tháng ..... năm 2024, giữa các đương sự:

**1. Người khởi kiện**: Ông Nguyễn Văn S, sinh năm 1967; địa chỉ: Thôn X, xã Đ, huyện V, tỉnh Quảng Ninh, (có mặt).

*Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của ông S1:* Luật sư Trương Xuân H - Văn phòng L1, thuộc Đoàn luật sư thành phố H, (có mặt).

**2. Người bị kiện**:

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Q; địa chỉ: Số B đường N, phường H, thành phố H, tỉnh Quảng Ninh.

*Người đại diện:* Ông Cao Tường H1 – Chức vụ: Quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Q, (vắng mặt, có văn bản đề nghị xét xử vắng mặt).

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân và Ủy ban nhân dân huyện V, tỉnh Quảng Ninh; địa chỉ: Khu E, thị trấn C, huyện V, tỉnh Quảng Ninh;

*Người đại diện theo ủy quyền:* Ông Nguyễn Đức M – Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện V, (vắng mặt, có văn bản đề nghị xét xử vắng mặt).

- Ủy ban nhân dân xã Đ, huyện V; địa chỉ: Xã Đ, huyện V, tỉnh Quảng Ninh;

*Người đại diện hợp pháp:* Ông Nguyễn Văn K – Chức vụ: Chủ tịch UBND xã Đ, (vắng mặt, có văn bản đề nghị xét xử vắng mặt).

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

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã Đ, huyện V; địa chỉ: Xã Đ, huyện V, tỉnh Quảng Ninh;

*Người đại diện hợp pháp:* Ông Nguyễn Văn K – Chức vụ: Chủ tịch UBND xã Đ, (vắng mặt, có văn bản đề nghị xét xử vắng mặt).

- Bà Đỗ Thị S2, địa chỉ: Thôn X, xã Đ, huyện V, tỉnh Quảng Ninh, (vắng mặt, có đơn đề nghị xét xử vắng mặt).

**** Người kháng cáo:*** Người khởi kiện ông Nguyễn Văn S.

**NỘI DUNG VỤ ÁN:**

** Theo Đơn khởi kiện ngày 18/5/2021 và trong quá trình tố tụng, người khởi kiện Nguyễn Văn S trình bày:*

Gia đình ông S sử dụng thửa đất tại thôn X, xã Đ, nguồn gốc nhận chuyển nhượng lại đầm nuôi trồng thủy sản của vợ chồng ông Nguyễn Văn C – bà Nguyễn Thị L (là chị gái và anh rể) từ năm 1992, đất không có giấy tờ về quyền sử dụng đất.

Ngày 23/4/2018, ông Nguyễn Văn Đ – Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt: UBND) xã Đ, bà Hà Thi T – Công chức địa chính xã Đ, ông Phạm Văn T1 – Trưởng thôn Xuyên H2, ông Nguyễn Thanh S3 - Phó phòng Tài nguyên môi trường huyện V, bà Nguyễn Thị H3 – Chủ tịch Hội phụ nữ xã Đ đã tiến hành lập biên bản vi phạm hành chính lĩnh vực đất đai số 12/BB-VPHC đối với ông, với lý do ông có hành vi vi phạm hành chính: Chiếm đất (đất mặt nước chuyên dùng) do UBND xã Đ quản lý với diện tích 2000m$^2$ thuộc một phần thửa đất số 204, tờ bản đồ địa chính số 67, chuyển sang đất phi nông nghiệp vi phạm khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai năm 2013.

Trên cơ sở biên bản vi phạm hành chính, ngày 26/4/2018, UBND huyện V ban hành Quyết định số 45/QĐ-UBND "Thu hồi 2000m$^2$ đất do ông Nguyễn Văn S chiếm thuộc một phần thửa đất số 204, tờ bản đồ địa chính số 67 tại thôn X, xã Đ, huyện V, tỉnh Quảng Ninh". Lý do thu hồi: Do vi phạm pháp luật về đất đai, vi phạm khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 (chiếm đất chưa sử dụng) do UBND xã Đ quản lý.

Sau khi nhận được quyết định trên của UBND huyện V, ngày 10/5/2018 ông khiếu nại yêu cầu Chủ tịch UBND huyện V xác minh làm rõ sự việc, thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018, với lý do: 2000m$^2$ đất mà UBND huyện V xác định ông lấn chiếm thực tế là một phần diện tích ao nuôi trồng thủy sản của gia đình ông từ năm 1989. Quá trình sử dụng không có tranh chấp, nên là đất sử dụng hợp pháp, đủ điều kiện được cấp GCNQSD đất. Do nuôi trồng thủy sản không có hiệu quả nên gia đình ông tự san lấp một phần với mục đích để trồng cây ăn quả lâu năm. Sau khi san lấp và trong lúc chưa trồng cây, gia đình ông có cho một đơn vị thi công công trình ở gần khu đất mượn tạm một thời gian để tập kết thiết bị để thi công công trình. Không phải gia đình ông lấn chiếm đất mặt nước chuyên dùng, gia đình ông không vi phạm khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai năm 2013.

Đơn khiếu nại của ông được Chủ tịch UBND huyện V thụ lý, giải quyết và giao cho Thanh tra huyện V xác minh làm rõ theo Quyết định số 1831/QĐ-UBND ngày 22/5/2018. Ngày 07/11/2018 Thanh tra huyện đã tổ chức đối thoại với ông, đến ngày 09/11/2018 Chủ tịch UBND huyện V ban hành Quyết định số 4024/QĐ-CT giải quyết khiếu nại của tôi.

Tại Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018, Chủ tịch UBND huyện V đã căn cứ vào khoản 1 Điều 12; điểm đ khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 và Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB - VPHC ngày 23/4/2018 của UBND xã Đ, quyết định: Không chấp nhận nội dung khiếu nại của ông về đề nghị xác minh làm rõ sự việc để thu hồi và hủy bỏ Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V.

Ông tiếp tục khiếu nại đến Chủ tịch UBND tỉnh Q đề nghị xem xét lại Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V, với những lý do sau:

- Quyết định 4024/QĐ-CT chưa đúng trình tự, thủ tục. Vì yêu cầu khiếu nại của ông và kết quả xác minh nội dung khiếu nại của Thanh tra huyện V còn khác nhau hoàn toàn. Theo quy định tại điểm a khoản 7 Điều 1 Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi bổ sung một số Điều của 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 thì Chủ tịch UBND huyện V phải đối thoại với ông trước khi ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại. Chủ tịch UBND huyện V chưa đối thoại với ông mà chỉ có Thanh tra huyện V đối thoại với ông là chưa thực hiện đúng quy định tại Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ.

- Thanh tra huyện V chưa làm rõ nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng đất của gia đình ông: Đất của gia đình ông quản lý sử dụng không có giấy tờ về quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai. Do đó, để làm

rõ nguồn gốc, quá trình sử dụng đất phải lấy phiếu ý kiến khu dân cư theo quy định tại khoản 4 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ và Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ T2. Trong quá trình giải quyết khiếu nại và đối thoại, ông chưa thấy Thanh tra, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện C kết quả lấy phiếu ý kiến khu dân cư. Trước khi gia đình ông san lấp mặt bằng thì hiện trạng 2000m$^2$ đất là một phần ao. Ao không phải là tự nhiên, mà phải có người tạo dựng, quản lý, sử dụng nhưng Thanh tra huyện V không làm rõ hiện trạng ao, ao hình thành từ bao giờ và do ai tạo dựng. Do đó cần kiểm tra, xác minh tại hiện trường có sự chứng kiến của các bên liên quan và những người sống lâu năm trong khu vực.

- Nếu kết quả xác minh của UBND huyện V chứng minh ông có hành vi lấn chiếm 2000m$^2$ đất thì Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V vẫn không đúng, vẫn phải thu hồi, hủy bỏ vì:

Theo quy định tại Điều 66 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất do vi phạm pháp luật thì Biên bản vi phạm hành chính phải do người đại diện hợp pháp của UBND huyện lập. Đại diện UBND xã làm chứng không phải như Biên bản số 12/BB-VPHC ngày 23/4/2018. Điều 66 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP cũng quy định những trường hợp phải thu hồi đất là những hành vi vi phạm quy định tại các điểm c, d, g, h, i khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013; không có lý do thu hồi đất do vi phạm điểm đ và khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 như UBND huyện V và Chủ tịch UBND huyện V xác định. Do đó, nếu UBND xác định ông lấn chiếm thì phải xác định thời điểm ông lấn chiếm và được giải quyết như sau:

+ Nếu ông bắt đầu sử dụng trước ngày 01/7/2014 thì ông tiếp tục sử dụng và được cấp GCNQSD đất.

+ Nếu ông có hành vi lấn chiếm đất công từ sau ngày 01/7/2014 thì UBND huyện V tiến hành xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định tại Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ, không phải Quyết định thu hồi đất như UBND huyện V đã áp dụng đối với ông.

Đơn khiếu nại của ông được Chủ tịch UBND tỉnh thụ lý để giải quyết và giao cho Sở T3 xác minh làm rõ theo Quyết định số 4842/QĐ-UBND ngày 23/11/2018 của Chủ tịch UBND tỉnh Q. Ngày 25/02/2021 Phó giám đốc Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh T3 đã tiến hành đối thoại để giải quyết khiếu nại của ông. Đến ngày 27/4/2021, Chủ tịch UBND tỉnh Q đã ban hành Quyết định số 1282/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của ông, nội dung không chấp nhận khiếu nại của ông và đồng ý với Quyết định số

4024/QĐ-UBND ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V. Ông nhận thấy Quyết định số 1282/QĐ-UBND là chưa đúng quy định của pháp luật, bởi vì:

+ Theo quy định tại khoản 7 Điều 1 Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 10/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Điều của Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định về quy trình giải quyết khiếu nại hành chính thì người giải quyết khiếu nại phải tiến hành đối thoại. Trong quá trình giải quyết đơn thư khiếu nại của ông, người giải quyết khiếu nại đã không đối thoại như quy định nêu trên mà chỉ có đại diện Sở T3 đối thoại theo Thông tư số 07/2013/TT-TTCP là không đúng quy định của pháp luật.

+ Chủ tịch UBND tỉnh Q chưa xem xét đến nội dung đơn khiếu nại của ông về trình tự, thủ tục và thẩm quyền lập Biên bản vi phạm hành chính và căn cứ pháp lý để UBND huyện V ban hành Quyết định thu hồi 2000m$^2$ đất gia đình ông đang quản lý, sử dụng.

+ Trước khi UBND huyện V ban hành Quyết định số 45/QĐ-UBND thu hồi 2000m$^2$ đất của gia đình ông thì UBND huyện V chưa tổ chức lấy phiếu ý kiến khu dân cư để xác định nguồn gốc, quá trình sử dụng đất của gia đình ông là chưa đúng trình tự, thủ tục xác định nguồn gốc quá trình đất. Trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai, Sở T3 có yêu cầu UBND xã Đ tổ chức lấy phiếu ý kiến khu dân cư. Theo nội dung báo cáo của Đoàn xác minh Sở Tài nguyên và Môi trường tại buổi đối thoại ngày 25/02/2021 thì UBND xã Đ có tổ chức lấy phiếu ý kiến khu dân cư theo yêu cầu của Sở T3 tại văn bản số 165/TNMT-TTr ngày 11/01/2021. Nhưng việc tổ chức lấy phiếu ý kiến khu dân cư của UBND xã Đ đã không công khai và không đảm bảo khách quan. Kết quả lấy phiếu ý kiến khu dân cư như thế nào ông không được biết. Ông Nguyễn Văn S khởi kiện yêu cầu:

+ Hủy Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (Lần hai).

+ Hủy Quyết định số 4024/QĐ-UBND ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (Lần đầu).

+ Hủy Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về thu hồi đất của ông Nguyễn Văn S;

+ Hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018.

** Người bị kiện: Quyền Chủ tịch UBND tỉnh Q trình bày:*

Vị trí, nguồn gốc, quá trình sử dụng khu đất: Vị trí thửa đất tại thôn X, xã Đ, huyện V. Theo bản đồ địa chính thuộc thửa số 204, tờ bản đồ địa chính số 67 xã Đ.

Ngày 14/8/2020, Ủy ban nhân dân huyện V có Văn bản số 1945/UBND theo đó xác nhận diện tích diện tích: 2000,0m$^2$ thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 là đất do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý.

Ngày 11/01/2021, sở T3 có văn bản số 165/TNMT-TTr, đề nghị Ủy ban nhân dân xã Đ tổ chức lấy ý kiến khu dân cư đề xác minh nguồn gốc, quá trình sử dụng, mục đích sử dụng đất của các hộ có đơn khiếu nại.

Sau khi lấy ý kiến khu dân cư, ngày 20/01/2021 Ủy ban nhân dân xã Đ có văn bản số 06/BC-UBND «*Báo cáo kết quả xác minh nguồn gốc sử dụng đất theo đơn khiếu nại của công dân*» với nội dung: Nguồn gốc thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 được xác nhận là đất mặt nước chưa sử dụng (MNC) do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý. Năm 2013 ông S đổ đất lên một phần diện tích thửa đất và phần diện tích này không nằm trong ranh giới đất do bố mẹ ông khai hoang từ năm 1988. Tháng 10/2017 gia đình ông cho một Công ty xây dựng mượn mặt bằng khu đất trên để đặt máy trộn bê tông.

Về việc thu hồi đất của Ủy ban nhân dân huyện V:

- Ngày 23/4/2018 Ủy ban nhân dân xã Đ lập Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với hộ gia đình ông Nguyễn Văn S, vì đã có hành vi vi phạm hành chính: Chiếm đất mặt nước chuyên dùng do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý với diện tích 2000m$^2$ thuộc một phần thửa đất số 204, tờ bản đồ địa chính số 67 xã Đ, chuyển sang đất phi nông nghiệp.

- Ngày 26/4/2018, phòng Tài nguyên và Môi trường huyện V có Tờ trình số 730/TTr-TNMT *"V/v thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai";*

- Ngày 26/4/2018, Ủy ban nhân dân huyện V ban hành Quyết định số 45/QĐ-UBND *"Về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai"* đối với ông Nguyễn Văn S, trú tại thôn X, xã Đ.

Căn cứ khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai 2013 quy định những hành vi bị nghiêm cấm đối với người sử dụng đất là lấn, chiếm, hủy hoại đất đai; điểm đ khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai 2013 quy định các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, trong đó có quy định về việc đất được Nhà nước giao để quản lý mà bị lấn, chiếm, Ủy ban nhân dân huyện V đã ban hành Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 *"Về việc thu hồi đất*

*do vi phạm pháp luật về đất đai"* đối với ông Nguyễn Văn S là đúng quy định của pháp luật về đất đai.

Trên cơ sở hồ sơ, tài liệu đã được xác minh và căn cứ theo quy định pháp luật nêu trên Chủ tịch UBND tỉnh đã ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại (lần 2) đối với ông Nguyễn Văn S tại Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 với nội dung: "Không chấp nhận nội dung khiếu nại của ông Nguyễn Văn S, trú tại thôn X, xã Đ, huyện V về việc đề nghị xem xét lại Quyết định số 4024/QĐ-UBND ngày 09/11/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện V và đề nghị hủy Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về việc thu hồi 2000m$^2$ đất do vi phạm pháp luật về đất đai đối với gia đình ông''.

Từ những cơ sở trên, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Q nhận thấy việc ông Nguyễn Văn S khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 là không có căn cứ, đề nghị bác đơn khởi kiện của ông Nguyễn Văn S.

** Người bị kiện là Đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch UBND và UBND huyện V trình bày:*

Vị trí thửa đất tại thôn X, xã Đ, huyện V. Theo bản đồ địa chính thuộc thửa số 207, tờ bản đồ địa chính số 67, xã Đ.

Nguồn gốc sử dụng thửa đất: Theo xác nhận của Ủy ban nhân dân xã Đ thì diện tích 2000m$^2$ đất thuộc thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 là đất do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý. Nguồn gốc thửa đất được xác nhận là đất mặt nước chưa sử dụng (MNC) do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý. Năm 2013 ông Nguyễn Văn S đổ đất lên một phần diện tích thửa đất và phần diện tích này không nằm trong ranh giới đất do bố mẹ ông khai hoang từ năm 1988. Tháng 10/2017 gia đình ông cho Công ty X mượn mặt bằng khu đất trên để đặt máy trộn bê tông.

Ngày 23/4/2018, Ủy ban nhân dân xã Đ lập biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với gia đình ông Nguyễn Văn S, vì đã có hành vi vi phạm hành chính: Chiếm đất mặt nước chuyên dùng do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý với diện tích 2000m$^2$ thuộc 1 phần thửa đất số 204, tờ bản đồ địa chính số 67 xã Đ, chuyển sang đất phi nông nghiệp.

Ngày 26/4/2018, Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện V có Tờ trình số 730/TTr-TNMT "Về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật về Đất đai", cụ thể: Ông Nguyễn Văn S đã có hành vi lấn chiếm diện tích 2000m$^2$ đất mặt nước chưa sử dụng do UBND xã Đ quản lý. Hành vi lấn chiếm trên của ông Nguyễn Văn S đã vi phạm quy định của pháp luật và đó là hành vi bị nghiêm cấm.

Ngày 26/4/2018, Ủy ban nhân dân huyện V ban hành Quyết định số 45/QĐ-UBND "Về việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai" đối với ông Nguyễn Văn S, trú tại thôn X, xã Đ.

Không đồng ý với Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện, ông Nguyễn Văn S đã gửi đơn khiếu nại và được UBND huyện V thụ lý, giải quyết tại Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về việc giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S, trong đó không chấp nhận nội dung khiếu nại của ông Nguyễn Văn S yêu cầu hủy bỏ Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 09/11/2018 của UBND huyện V về việc thu hồi 2000m$^2$ đất của gia đình ông do vi phạm pháp luật đất đai.

Không đồng ý với nội dung giải quyết khiếu nại của UBND huyện V, ông Nguyễn Văn S tiếp tục có đơn khiếu nại lần 2 gửi UBND tỉnh Q. UBND tỉnh thụ lý đơn khiếu nại lần 2 và giao Sở Tài nguyên và Môi trường xác minh nội dung khiếu nại của ông S. Qua thu thập hồ sơ, tài liệu và đối chiếu quy định, Sở T3 đã tham mưu cho UBND tỉnh ban hành Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về việc giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (lần 2), trong đó UBND tỉnh không chấp nhận nội dung khiếu nại của ông S và đồng ý với Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện, Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V.

Ủy ban nhân dân huyện V, Chủ tịch UBND huyện V đã ban hành quyết định thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai và giải quyết khiếu nại đối với ông Nguyễn Văn S là đảm bảo quy định của pháp luật.

Tại văn bản ngày 17/3/2020, Chủ tịch UBND và UBND huyện V bổ sung quan điểm:

Qua rà soát hồ sơ, đối chiếu các thời điểm theo hiện trạng sử dụng đất, tài liệu có liên quan và Báo cáo số 01/BC-UBND ngày 05/01/2023 của UBND xã Đ. UBND huyện V báo cáo bổ sung nội dung của ông Nguyễn Văn S, trú tại thôn X, xã Đ, huyện V, tỉnh Quảng Ninh, như sau:

Thời điểm quản lý sử dụng vào mục đích nuôi trồng thuỷ sản.

Theo nội dung báo cáo của UBND xã Đ: Ông Nguyễn Văn C có sử dụng thửa đất năm 1992 để nuôi trồng thuỷ sản; và năm 1998 có chuyển nhượng cho ông Nguyễn Văn S (ông S cũng không cung cấp được giấy tờ mua bán). Việc lấy ý kiến khu dân cư được thôn X, xã Đ tổ chức ngày 14/01/2021 trong đó có mời 03 người dân, ghi nhận ý kiến của 01 người

dân "*thửa đất trước là đầm của ông C sử dụng năm 1992, sau đó đến năm 1998 bán cho ông S có sử dụng ao, đến năm 2013 có đổ đất lên một phần diện tích ao đầm, đến năm 2018 công trường Hồng Thắng lấp tiếp*" và 02 người dân được mời tham gia lấy ý kiến đều đồng ý với ý kiến trên.

Tuy nhiên, việc xác nhận sử dụng thửa đất năm 1992 nhưng không xác định được ranh giới, diện tích đất và việc ông Nguyễn Văn C chuyển nhượng cho ông Nguyễn Văn S nhưng không có giấy tờ (ông S cũng không cung cấp được giấy tờ mua bán).

Rà soát đối chiếu hồ sơ quản lý đất đai qua các thời kỳ.

Đối chiếu bản đồ giải thửa đất nông nghiệp (tài liệu được sử dụng để thực hiện việc giao đất nông nghiệp theo Nghị định số 64-CP ngày 27/9/1993) vị trí, diện tích 2000m$^2$ là bãi đất Hoang được ghi kí hiệu "H" trên bản đồ.

Đối chiếu Bản đồ địa chính xã Đ được đo đạc, lập năm 2011: vị trí, diện tích 2000m$^2$ thuộc thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 là đất MNC do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý, không hình thành thửa đất nuôi trồng thuỷ sản, nên không thể hiện trên bản đồ. Mặt khác, tại tờ bản đồ số 67 ông Nguyễn Văn S đã xác nhận kết quả đo đạc địa chính (xác nhận ngày 02/11/2011) đối với các thửa 205, 207, 212 (là các thửa đất giáp ranh với thửa đất 204) do ông quản lý, sử dụng. Ngoài các thửa đất ông S xác nhận giáp ranh với thửa 204, qua rà soát bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính (bản mô tả ranh giới, mốc giới thửa đất) đối với hộ giáp ranh ông Cao Văn N có sử dụng thửa 191 xác định mục đích sử dụng là nuôi trồng thuỷ sản.

Đối chiếu vị trí, diện tích 2000m$^2$ thuộc thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 với bản đồ Google EarthPro vệ tinh qua các mốc thời gian: 2003, 2011, 2014 không hình thành thửa đất nuôi trồng thuỷ sản, không thể hiện có đổ đất trên vị trí, diện tích này; đến thời điểm năm 2018 bản đồ Google EarthPro vệ tinh thể hiện đã đổ đất.

Từ những căn cứ và lập luận nêu trên, Chủ tịch UBND và UBND huyện V đề nghị không chấp nhận nội dung khởi kiện của Nguyễn Văn S.

* *Chủ tịch UBND và UBND xã Đ có quan điểm:* Về nguồn gốc, quá trình quản lý, sử dụng đất tương tự quan điểm của UBND huyện V, đề nghị Tòa án không chấp nhận nội dung khởi kiện của ông S.

* *Bà Đỗ Thi S2 có quan điểm:* Đồng ý với quan điểm khởi kiện của ông Nguyễn Văn S và xin vắng mặt trong toàn bộ quá trình giải quyết vụ án.

- Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 56/2023/HC-ST, ngày 31 tháng 7 năm 2023, Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ninh, quyết định:

Căn cứ điểm a và điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng 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 toà án, tuyên xử:

1.1 Bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn S về nội dung hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018 đối với ông Nguyễn Văn S.

1.2. Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn S:

+ Hủy Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (Lần hai).

+ Hủy Quyết định số 4024/QĐ-UBND ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (Lần đầu).

+ Hủy Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về thu hồi đất của ông Nguyễn Văn S;

1.3 Buộc Chủ tịch UBND huyện V thực hiện nhiệm vụ công vụ về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất của ông Nguyễn Văn S theo đúng quy định của pháp luật.

Ngoài ra, bản án còn tuyên phần án phí, thông báo quyền kháng cáo của đương sự theo quy định của pháp luật.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 07/8/2023, người khởi kiện là ông Nguyễn Văn S có đơn kháng cáo một phần bản án.

Tại phiên tòa phúc thẩm:

- Người khởi kiện là ông Nguyễn Văn S giữ nội dung kháng cáo; ông S và người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của ông S trình bày thống nhất với nội dung của bản án sơ thẩm, đề nghị Hội đồng xét xử xem xét chấp nhận kháng cáo hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018 đối với ông Nguyễn Văn S, với lý do:

Theo quy định tại Điều 66 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất do vi phạm pháp luật thì Biên bản vi phạm hành chính phải do người đại diện hợp pháp của UBND huyện lập. Đại diện UBND xã chỉ là người làm chứng và việc lập Biên bản số 12/BB-VPHC ngày 23/4/2018 là không đúng. Sở tài nguyên và môi trường tỉnh T3 giao cho UBND xã Đ lấy ý kiến của khu dân cư thì xác định thửa đất trước là đầm của ông C sử dụng năm 1992, sau đó đến năm 1998 bán cho ông S có sử dụng ao, đến năm 2018 công trường Hồng Thắng lấp để đặt trạm bê tông, tập kết vật liệu cũng như 2000m$^2$ đất này là một phần ao của C. Nên, việc lập Biên bản số 12 nêu trên là không đúng.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội, phát biểu quan điểm giải quyết vụ án:

Về tố tụng: Kháng cáo của ông S trong thời hạn luật định, nên được xem xét giải quyết theo trình tự phúc thẩm.

Về nội dung: Tòa án cấp sơ thẩm đã xem xét yêu cầu khởi kiện của ông S và không chấp nhận yêu cầu hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018 đối với ông Nguyễn Văn S là có căn cứ.

Tại phiên tòa phúc thẩm phía ông S không đưa ra được căn cứ mới nào khác với phiên tòa sơ thẩm. Do đó, không có căn cứ chấp nhận kháng cáo của ông S.

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính; đề nghị Hội đồng xét xử xem xét bác kháng cáo của ông S; giữ nguyên quyết định của bản án hành chính sơ thẩm.

## NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ vào Đơn kháng cáo, tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án đã được thẩm tra tại phiên tòa; căn cứ vào kết quả tranh luận tại phiên tòa, trên cơ sở ý kiến trình bày của các đương sự; ý kiến của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Về tố tụng: Kháng cáo của ông Nguyễn Văn S trong thời hạn luật định, nên được xem xét giải quyết.

Ngày 18/5/2021 ông Nguyễn Văn S khởi kiện yêu cầu Hủy Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (Lần hai); Hủy Quyết định số 4024/QĐ-UBND ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (Lần đầu); Hủy Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về thu hồi đất của ông Nguyễn Văn S; Hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018.

Thấy rằng, đối với yêu cầu hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018 đối với ông Nguyễn Văn S không phải là hành vi hành chính hoặc Quyết định hành chính. Do đó, Tòa án cấp sơ thẩm thụ lý yêu cầu khởi kiện này là không đúng.

Tại phiên tòa phúc thẩm vắng mặt người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan, nhưng có đơn xin xét xử vắng mặt. Do đó, Hội đồng xét xử phúc thẩm xét xử vắng mặt các đương sự theo Điều 225 Luật tố tụng hành chính.

[2] Về nội dung:

[2.1] Xét tính hợp pháp của Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC ngày 3/4/2018 của Chủ tịch UBND xã Đ:

Ngày 23/4/2018, Phó chủ tịch UBND xã Đ lập biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực

đất đai đối với ông Nguyễn Văn S về hành vi: Chiếm đất mặt nước chuyên dùng do UBND xã Đ quản lý.

Thấy rằng, Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do Phó chủ tịch UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với ông Nguyễn Văn S là đúng về hình thức văn bản, đúng về trình tự, thủ tục và thẩm quyền theo quy định tại Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2011; Luật Đất đai năm 2013; Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; điều 6 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 quy định chi tiết một số Điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 7 Điều 1 Nghị định 91/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013;

[2.2] Xét Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai đối với ông Nguyễn Văn S: Ông Nguyễn Văn S có hành vi chiếm đất (đất mặt nước chuyên dùng) diện tích 2000m$^2$ do UBND xã Đ quản lý thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, Quyết định số 45/QĐ-UBND của UBND huyện V đã thu hồi 2000m$^2$ đất theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 là không chính xác, bởi lẽ:

Căn cứ nguồn gốc, quá trình sử dụng thửa đất và hành vi vi phạm của ông Nguyễn Văn S: Diện tích 2.000m$^2$ đất thuộc thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 là đất mặt nước chưa sử dụng (MNC) do Ủy ban nhân dân xã Đ quản lý. Căn cứ vào tài liệu có trong hồ sơ và tại phiên tòa thể hiện từ năm 1992 đến năm 1998 ông Nguyễn Văn C (là anh rể của ông S) sử dụng vào mục đích nuôi trồng thủy sản; năm 1998 ông C chuyển nhượng cho ông S để nuôi trồng thủy sản. Quá trình sử dụng, ông S có năm sử dụng, có năm không sử dụng. Tại bản đồ giải thửa năm 1989 phần diện tích đất này được thể hiện là H (tức đất hoang). Năm 2011 khi đo đạc bản đồ địa chính, phần diện tích đất này nằm trong thửa đất số 204, tờ bản đồ địa chính số 62 xã Đ (tổng diện tích thửa 204 là 19064,6m$^2$ đất MNC (tức đất mặt nước). Tại tờ bản đồ số 67 phần diện tích đất này thuộc thửa 204 đất MNC, có tổng diện tích 1049,8m$^2$ do UBND xã quản lý.

Năm 2013, ông S đổ đất lên một phần thửa đất; Năm 2018 ông S cho Công ty H4 mượn đất để làm mặt bằng khu vực đặt trạm trộn bê tông thi công tuyến đường trục chính từ Cảng hàng không Q đến Khu P.

Tại Sơ đồ hiện trạng sử dụng đất do Công ty Cổ phần Đ1 địa chính và xây dựng công trình 5/5 lập ngày 23/4/2018 thể hiện phần diện tích san lấp tạo mặt bằng trạm trộn bê tông diện tích 2013,0m$^2$.

Trong suốt quá trình quản lý, sử dụng đất, ông S không xin phép, không đăng ký, khai báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ngày 23/4/2018 UBND xã Đ lập Biên bản vi phạm hành chính đối với ông Nguyễn Văn S về hành vi "Chiếm đất (đất mặt nước chuyên dùng) do UBND xã Đ quản lý với diện tích 2000m$^2$ thuộc một phần thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67; chuyển sang đất phi nông nghiệp" là đúng quy định.

Tại Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018, UBND huyện V đã quyết định thu hồi 2000m$^2$ đất do ông Nguyễn Văn S chiếm, thuộc một phần thửa đất số 204 tờ bản đồ địa chính số 67 tại thôn X, xã Đ, huyện V. Lý do thu hồi: Do vi phạm pháp luật về đất đai: Vi phạm khoản 1 Điều 12 Luật Đất đai năm 2013, nhà nước thực hiện thu hồi đất theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 về hành vi chiếm đất chưa sử dụng do UBND xã Đ quản lý là không đúng đối tượng và không đúng hành vi vi phạm pháp luật khi xử lý hành vi chiếm đất của ông Nguyễn Văn S.

Tại Điều 66 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số Điều của Luật Đất đai đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thu hồi đất do vi phạm pháp luật không hướng dẫn thu hồi đất đối với trường hợp quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013.

Thấy rằng, ông Nguyễn Văn S đã có hành vi chiếm đất nông nghiệp (đất mặt nước nuôi trồng thủy sản) không phải là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất, đây là hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và phải được xử lý theo quy định tại khoản 1 và khoản 5 Điều 10 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, đó là phạt tiền từ 1.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng và buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm và buộc trả lại đất đã chiếm; Thẩm quyền xử lý thuộc trách nhiệm của Chủ tịch UBND huyện V theo quy định tại khoản 2 Điều 31 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Do Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V là áp dụng không đúng pháp luật, cần được hủy bỏ để Chủ tịch UBND huyện V xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất của ông S theo đúng quy định của pháp luật.

Đối với Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về việc giải quyết khiếu nại (lần đầu) và Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về việc giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (lần 2), trong đó Chủ tịch UBND huyện V và Chủ tịch UBND tỉnh Q không chấp nhận nội dung khiếu nại

của ông S và đồng ý với Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về việc thu hồi 2000m$^2$ đất của gia đình ông S do vi phạm pháp luật đất đai.

Tuy nhiên, như đã phân tích trên, Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V được xác định là áp dụng không đúng pháp luật như đã nêu trên. Do đó, Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về việc giải quyết khiếu nại (lần đầu) và Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về việc giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (lần 2) cũng là trái pháp luật và cần phải được hủy bỏ.

Từ những phân tích và đánh giá nêu trên, Tòa án cấp sơ thẩm đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn S về việc hủy Quyết định số 4024/QĐ-CT ngày 09/11/2018 của Chủ tịch UBND huyện V về việc giải quyết khiếu nại (lần đầu); Quyết định số 1282/QĐ-UBND ngày 27/4/2021 của Chủ tịch UBND tỉnh Q về việc giải quyết khiếu nại của ông Nguyễn Văn S (lần 2) và Quyết định số 45/QĐ-UBND ngày 26/4/2018 của UBND huyện V về thu hồi đất của ông Nguyễn Văn S là có căn cứ.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ông S kháng cáo yêu cầu hủy Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC ngày 23/4/2018.

[3] Xét kháng cáo của ông S: Biên bản vi phạm hành chính số 12/BB-VPHC do UBND xã Đ lập ngày 23/4/2018 đối với ông Nguyễn Văn S không phải là hành vi hành chính hoặc Quyết định hành chính. Do đó, Tòa án cấp sơ thẩm thụ lý yêu cầu khởi kiện này là không đúng và cần phải rút kinh nghiệm. Nên, kháng cáo của ông S là không có căn cứ chấp nhận và phù hợp với quan điểm giải quyết vụ án của Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

[4] Án phí hành chính phúc thẩm: Do không chấp nhận kháng cáo, nên ông S phải nộp án phí.

Các quyết định khác của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị Hội đồng xét xử không xét.

*Vì các lẽ trên,*

## QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính;Căn cứ Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về án phí, lệ phí Tòa án.

Bác kháng cáo của ông Nguyễn Văn S;

Giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 56/2023/HC-ST, ngày 31 tháng 7 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Ninh.

Án phí hành chính phúc thẩm: Ông Nguyễn Văn S phải nộp 300.000 đồng.

**Xem biên lai**

Các quyết định 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.

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

***Nơi nhận:***
- Các đương sự;
- VKSND cấp cao tại Hà Nội;
- TAND tỉnh Quảng Ninh;
- Cục THADS tỉnh Quảng Ninh;
- Lưu hồ sơ vụ án,
- Lưu phòng HCTP.

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

**Đặng Văn Hưng**

**THÀNH VIÊN HỘI ĐỒNG XÉT XỬ**

**THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**