

Bản án số: 201/2023/HC-PT

Ngày: 23/6/2023

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 Phạm Ngọc Thái

Các Thẩm phán: ông Nguyễn Văn Tiến

ông Trần Quốc Cường

- Thư ký phiên tòa: bà Đinh Thị Trang – Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng tham gia phiên tòa: bà Bùi Ngô Ý Nhi - Kiểm sát viên.

Ngày 23 tháng 6 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 22/2023/TLPT-HC ngày 20 tháng 02 năm 2023 về việc “*Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 47/2022/HC-ST ngày 28 tháng 12 năm 2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 2361/2023/QĐ-PT ngày 01 tháng 6 năm 2023 giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: bà Nguyễn Thị Kim N; Địa chỉ: thôn X, xã A, thành phố T, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt

- Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: bà Huỳnh Thị Kim A; Địa chỉ: số B đường N, Phường D, thành phố T, tỉnh Phú Yên. Có mặt

- Người bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người khởi kiện: bà Phạm Bảo T - Luật sư, Công ty L3, thuộc Đoàn luật sư tỉnh P; Địa chỉ: số B đường N, Phường D, thành phố T, tỉnh Phú Yên. Có mặt

2. Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T, tỉnh Phú Yên.

- Người đại diện của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T theo Văn bản ủy quyền số 1743/UQ-UBND ngày 04/4/2023: ông Nguyễn Công T1 - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T. Vắng mặt, có đơn xin xét xử vắng mặt.

- *Người bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người bị kiện:* bà Nguyễn Thị Xuân Đ - Phó Trưởng phòng Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T và ông Nguyễn Minh G - Phó Trưởng phòng Phòng Tư pháp thành phố Tuy Hòa, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt.

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

3.1. Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh P;

Người đại diện theo ủy quyền: ông Võ Ngọc H - Phụ trách Phòng kỹ thuật địa chính - Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh P. Vắng mặt.

3.2. Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T, tỉnh Phú Yên.

Người đại diện theo ủy quyền: bà Nguyễn Thị Bích D - Phó Trưởng phòng Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt.

3.3. Ủy ban nhân dân xã A, thành phố T, tỉnh Phú Yên.

Người đại diện theo ủy quyền: ông Nguyễn Đức T2 - Cán bộ địa chính xã A. Vắng mặt.

3.4. Vợ chồng ông Nguyễn S và bà Nguyễn Thị Thu S1; Địa chỉ: Thôn L, xã A, thành phố T, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt

3.5. Các ông bà Nguyễn Thị L, Nguyễn Thị H1, Nguyễn Thị L1, Nguyễn Văn H2; Cùng địa chỉ: thôn X, xã A, thành phố T, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt

3.6. Phòng quản lý đô thị thành phố T, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt

3.7. Ông Nguyễn Văn P (chết).

Người kế thừa quyền và nghĩa vụ gồm: bà Nguyễn Thị S2 (vợ ông P) và anh Nguyễn Văn L2, anh Nguyễn Văn M (con ông P); Cùng địa chỉ: thôn M, xã A, huyện T, tỉnh Phú Yên. Vắng mặt

Do có kháng cáo của người khởi kiện bà Nguyễn Thị Kim N.

NỘI DUNG VỤ ÁN

Theo đơn khởi kiện ngày 05/3/2021 và các tài liệu có trong hồ sơ vụ án; người khởi kiện bà Nguyễn Thị Kim N có người đại diện theo ủy quyền là bà Huỳnh Thị Kim A, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện thống nhất trình bày:

Nguyên thừa đất số 213, tờ bản đồ số 08, tại thôn X, xã A, thành phố T, tỉnh Phú Yên có nguồn gốc của vợ chồng cụ Nguyễn Xuân P1, cụ Trần Thị C (cha, mẹ của ông Nguyễn S) khai hoang, trồng vườn từ trước năm 1975. Sau đó giao lại cho vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 tiếp tục quản lý sử dụng, xây dựng nhà ở từ năm 1997. Đến ngày 20 tháng 02 năm 2014, vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 chuyển nhượng 180m² đất cho bà Nguyễn Thị Kim N, việc chuyển nhượng bằng giấy viết tay, có ông Nguyễn Văn H2 và bà Nguyễn Thị L1 làm chứng. Năm 2017, bà N đăng ký, kê khai đề nghị cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại Ủy ban nhân dân (*Viết tắt là UBND*) xã

A nhưng không được trả lời. Đầu tháng 3 năm 2020, bà N xây dựng nhà tạm là dãy nhà trọ lợp mái tôn, ngày 20/3/2020 bị UBND xã A lập Biên bản vi phạm hành chính số 09/BB-VPHC, đến ngày 26/3/2020 bị Chủ tịch UBND thành phố T ra Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 13/QĐ-XPVPHC đối với bà N về hành vi: Chiếm đất phi nông nghiệp xây dựng nhà ở. Ngày 29/12/2020, Chủ tịch UBND thành phố T ra Quyết định số 15/QĐ-CCXP về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà N.

Ngày 29 tháng 01 năm 2021, bà N nhận Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc điều chỉnh một phần nội dung Điều 2 của Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T.

Ngày 23 tháng 02 năm 2021, bà N nhận Thông báo số 06/TB-UBND ngày 23/02/2021 của UBND xã A về việc tổ chức cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Nguyễn Thị Kim N.

Ngày 05/3/2021, bà Nguyễn Thị Kim N có mặt tại địa điểm cưỡng chế để phối hợp thực hiện việc cưỡng chế, ngày 11/3/2021 có Biên bản công nhận sự tự nguyện thi hành quyết định cưỡng chế. Bà Nguyễn Thị Kim N đã tự nguyện tháo dỡ công trình gồm: Toàn bộ mái tôn, cánh cửa đi, cửa sổ của các phòng. Riêng tường nhà thì bà N chưa tháo dỡ, vì hoàn cảnh gia đình neo người, đến ngày 18/3/2021 Đ1 cưỡng chế (do Chủ tịch UBND xã A làm Trưởng đoàn) thực hiện việc cưỡng chế bắt buộc, lúc này bà N không có mặt (Biên bản cưỡng chế số 13/BB-CC ngày 18/3/2021).

Theo Biên bản vi phạm hành chính số 09 ngày 20/3/2020 và Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 xác định hành vi vi phạm hành chính là không đúng theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 3 của Nghị định số 91/2019/CP ngày 19/11/2019. Biên bản vi phạm hành chính xác định cá nhân/tổ chức bị thiệt hại là không có, không ghi rõ thời gian và địa điểm xảy ra hành vi vi phạm; quyết định xử phạt vi phạm hành chính xác định hành vi vi phạm hành chính của bà N chiếm đất phi nông nghiệp chứ không xác định là chiếm đất của ai, không nêu tình tiết tăng nặng hoặc tình tiết giảm nhẹ; quyết định cưỡng chế cũng không nói là trả đất cho ai. Bà N sử dụng đất có sự cho phép của chủ sử dụng đất hợp pháp là vợ chồng ông Nguyễn S bằng giấy chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Quyết định cưỡng chế số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T giao cho UBND xã A chủ trì là sai và không đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 166/2013/CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ, theo quy định này thì cơ quan chủ trì phải là Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T chứ không phải là UBND xã A.

Đề nghị Tòa án giải quyết:

+ Hủy Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc xử phạt vi phạm hành chính (*viết tắt là Quyết định số 13*)

+ Huỷ Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả (viết tắt là Quyết định số 15);

+ Huỷ Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T về việc điều chỉnh một phần nội dung Điều 2, Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T (Viết tắt là Quyết định 548);

+ Tuyên công nhận Giấy chuyển nhượng đất ngày 20/02/2014 giữa bà Nguyễn Thị Kim N với vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1.

Người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T trình bày:

Về nguồn gốc đất: theo hồ sơ địa chính quản lý tại UBND xã A thì vị trí đất và công trình bị xử lý vi phạm hành chính thuộc thửa đất số 736, tờ bản đồ số 3, diện tích 37.455m², loại đất N⁺ (nghĩa địa), bản đồ đo đạc năm 1992 và thuộc thửa đất số 213, tờ bản đồ số 8, diện tích 4.679m², tên chủ sử dụng đất: Đất nghĩa địa, bản đồ đo đạc năm 1997. Căn cứ khoản 2 Điều 7 Luật đất đai 2013 quy định loại đất này do Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý.

Căn cứ ban hành Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 và Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 của Chủ tịch UBND thành phố T: ngày 20 tháng 3 năm 2020, UBND xã A lập Biên bản vi phạm hành chính số 09/BB-VPHC trong lĩnh vực đất đai đối với bà Nguyễn Thị Kim N về hành vi vi phạm hành chính chiếm đất phi nông nghiệp quy định tại điểm a khoản 4 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ.

Căn cứ khoản 2 Điều 38 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính của UBND cấp huyện thì trường hợp của bà N thuộc thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND thành phố T. Do đó, Phó Chủ tịch UBND thành phố T (được Chủ tịch UBND thành phố T giao quyền) đã ký Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị Kim N. Mức xử phạt chính 15.000.000 đồng (Mười lăm triệu đồng); Biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm, buộc trả lại đất đã chiếm.

Ngày 10/4/2020 và ngày 09/11/2020, UBND xã A đã tiến hành kiểm tra nhưng bà Nguyễn Thị Kim N chưa thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả và có Tờ trình số 128/TTr-UBND ngày 18/11/2020 gửi UBND thành phố T. Căn cứ Điều 33 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định về cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Chủ tịch UBND thành phố T đã ban hành Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Nguyễn Thị Kim N. Ngày 29/01/2021, Chủ tịch UBND thành phố T ban hành Quyết định số 548/QĐ-UBND về việc điều chỉnh một phần nội dung Điều 2 Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T, thời gian thực

hiện đến hết ngày 30/3/2021. Lý do điều chỉnh: để đảm bảo công tác phục vụ lễ, tết và Đại hội Đảng toàn quốc.

Chủ tịch UBND thành phố T ban hành các quyết định hành chính đúng quy định pháp luật.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

- Ủy ban nhân dân xã A *trình bày:*

Theo bản đồ đo đạc năm 1992, sổ mục kê năm 1993 thì vị trí đất bà Nguyễn Thị Kim N xây dựng nhà thuộc một phần thửa đất số 736, diện tích 37.455m², loại đất N⁺ (nghĩa địa) và theo bản đồ đo đạc năm 1997, sổ mục kê lập năm 1998 thì vị trí đất bà N xây dựng nhà thuộc một phần thửa đất số 213, tờ bản đồ số 8, diện tích 4.679m², tên chủ sử dụng đất: đất nghĩa địa, thể hiện tại sổ địa chính quyền số 1, trang 119 được Giám đốc Sở Địa chính duyệt ngày 04/11/1998. Do đó, diện tích đất bà N xây dựng nhà và bị xử phạt vi phạm hành chính là đất nghĩa địa do nhà nước quản lý, cha mẹ ông Nguyễn S (người bán đất cho bà Nguyễn Thị Kim N) không đứng tên quyền sử dụng đất thửa đất này.

Ngày 20/3/2020, bà Nguyễn Thị Kim N tổ chức xây dựng nhà, UBND xã A lập Biên bản vi phạm hành chính số 09/BB-VPHC đối với bà Nguyễn Thị Kim N về hành vi chiếm đất, bà N có mặt tại hiện trường, ký Biên bản vi phạm hành chính và nhận biên bản.

Ngày 23/3/2020, UBND xã A ban hành Tờ trình số 27/TTg-UBND trình đến UBND thành phố T để ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị Kim N theo thẩm quyền.

Ngày 26/3/2020, Chủ tịch UBND thành phố T ban hành Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị Kim N. Ngày 30/3/2020, anh Nguyễn Đức A1, sinh năm 1997 (do bà N ủy quyền) nhận quyết định xử phạt vi phạm hành chính nêu trên.

Ngày 09/11/2020, bà Nguyễn Thị Kim N tiếp tục xây dựng, UBND xã A kiểm tra và làm việc với bà N đề nghị bà tạm dừng và chấp hành Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 nhưng bà N không chấp hành, bà lợi dụng các ngày nghỉ tiếp tục xây dựng hoàn thành nhà.

Ngày 18/11/2020, UBND xã A có Tờ trình số 128/TTr-UBND gửi đến Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T để tham mưu UBND thành phố Tuy Hòa ban hành quyết định cưỡng chế theo quy định pháp luật.

Ngày 29/12/2020, UBND thành phố T ban hành Quyết định số 15/QĐ-CCXP cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với công trình xây dựng nhà ở chiếm đất phi nông nghiệp tại thôn X, xã A đối với bà Nguyễn Thị Kim N.

Ngày 29/01/2021, UBND xã A có Tờ trình số 06A/TTr-UBND về việc xin gia hạn thời gian thực hiện việc cưỡng chế đến ngày 30/3/2021.

Ngày 29/01/2021, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T ban hành Quyết định số 548/QĐ-UBND về việc điều chỉnh một phần nội dung Điều 2 Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T. Bà Nguyễn Thị Kim N đã nhận quyết định này và đã được UBND xã A làm việc, vận động nhưng bà N vẫn không chấp hành. Ngày 26/02/2021, bà Nguyễn Thị Kim N gửi đơn đến Chủ tịch UBND thành phố T về việc tự nguyện tháo dỡ công trình xây dựng. Ngày 01/3/2021, UBND thành phố T có Công văn số 556/UBND V/v bà Nguyễn Thị Kim N, xã A tự nguyện thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Giao UBND xã A làm việc với bà Nguyễn Thị Kim N và lập biên bản tự nguyện thi hành. Ngày 02/3/2021, UBND xã A làm việc với bà Huỳnh Thị Kim A (người đại diện theo ủy quyền của bà N) đề nghị cho thời gian bà N tự nguyện tháo dỡ đến hết tháng 3/2021, UBND xã A đề nghị bà Nguyễn Thị Kim N phải khắc phục tháo dỡ đến hết ngày 10/3/2021.

Ngày 10/3/2021, Đoàn cưỡng chế UBND xã A kiểm tra, lập biên bản công nhận sự tự nguyện thi hành quyết định cưỡng chế. Qua kiểm tra, hộ bà Nguyễn Thị Kim N chỉ tự nguyện khắc phục tháo dỡ phần mái tôn, dỡ toàn bộ cửa đi và cửa sổ các phòng của công trình. Còn lại tường gạch và nền nhà bà N chưa tháo dỡ nên đã bị cưỡng chế theo quy định.

- *Vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 trình bày:*

Nguyên thừa đất số 213, tờ bản đồ số 8 tại thôn X, xã A mà bà Nguyễn Thị Kim N đang sử dụng có nguồn gốc của ông Nguyễn Xuân P1 và bà Trần Thị C (cha mẹ ông Nguyễn S) tạo lập, đã xây dựng nhà ở, trồng vườn trước năm 1975. Bà Trần Thị C chết thì ông Nguyễn Xuân P1 tiếp tục quản lý, sử dụng.

Năm 1997, ông Nguyễn Xuân P1 cho toàn bộ nhà đất này cho vợ chồng ông S, bà S1 tiếp tục quản lý, sử dụng. Vợ chồng ông S đến UBND xã A để làm thủ tục đăng ký cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng UBND xã A không giải quyết.

Năm 2014, vợ chồng ông Nguyễn S chuyển nhượng 180m² đất cho bà Nguyễn Thị Kim N, việc chuyển nhượng bằng giấy viết tay có ông Nguyễn Văn H2, bà Nguyễn Thị L1 trú ở thôn L làm chứng.

Bà Nguyễn Thị Kim N xây dựng nhà trọ trên diện tích đất nhận chuyển nhượng thì bị UBND thành phố T xử phạt vi phạm hành chính, với lý do: chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn là không có cơ sở. Vì trên đất này không có mô mã, UBND xã A chưa bao giờ cho thuê hay thu tiền thuê đất của vợ chồng ông S, bà S1.

- *Đại diện Văn phòng đăng lý đất đai tỉnh Phú Yên trình bày:*

Mảnh đo đạc chỉnh lý bản đồ địa chính số 2964-2019 (phục vụ công tác cấp mới giấy chứng nhận) ngày 03 tháng 6 năm 2019 của Văn phòng đăng ký đất đai tỉnh P, ở mục ghi chú ghi “Thửa đất 1475 được trích đo một phần diện tích thửa 213 và 214, tờ bản đồ số 8 (đo vẽ năm 1997)” (BL 118) là có sự nhầm

lần về thửa đất số 214. Thực chất thửa đất 1475 được trích đo một phần diện tích thửa đất 213 và một phần thửa 144. Thửa đất 213 nhà nước quản lý.

- Đại diện Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T trình bày: thống nhất như ý kiến của Chủ tịch UBND thành phố T và UBND xã A đã trình bày.

- Bà Nguyễn Thị L, bà Nguyễn Thị H1, bà Nguyễn Thị L1, ông Nguyễn Văn H2 đều thống nhất trình bày:

Nguyên thửa đất 213, tờ bản đồ số 8 tại thôn X, xã A là của ông Nguyễn Xuân P1, bà Trần Thị C (cha, mẹ của các ông, bà) khai hoang và trồng vườn trước năm 1975. Sau đó mẹ chết, cha tiếp tục quản lý, sử dụng. Đến năm 1997, cha cho vợ chồng Nguyễn S, Nguyễn Thị Thu S1 tiếp tục sử dụng. Khoảng năm 2014, ông S chuyển nhượng một phần thửa đất này cho bà Nguyễn Thị Kim N, khẳng định trên đất không có mồ mả. Chúng tôi không tranh chấp gì liên quan đến việc chuyển nhượng thửa đất này giữa vợ chồng ông Nguyễn S với Nguyễn Thị Kim N. Bà L, bà H1, bà L1, ông H2 từ chối tham gia tố tụng.

- Bà Nguyễn Thị S2, anh Nguyễn Văn L2, anh Nguyễn Văn M (vợ và con của ông Nguyễn Văn P) trình bày:

Nguyên thửa đất 213, tờ bản đồ số 8 tại thôn X, xã A là của ông Nguyễn Xuân P1, bà Trần Thị C (cha, mẹ của ông P) khai hoang và trồng vườn trước năm 1975, sau đó cho lại vợ chồng ông S, bà S1. Vợ chồng ông S, bà S1 bán lại cho bà N một phần đất. Việc tặng, chuyển nhượng quyền sử dụng đất có lập giấy tờ, chứng cứ gì không thì bà S2 không rõ. Bà S2 và các con Nguyễn Văn L2, Nguyễn Văn M không liên quan gì đến phần đất này, hiện nay anh L2 và anh M đi làm ăn xa nên bà S2 đại diện gia đình trình bày ý kiến và xin được vắng mặt khi Tòa giải quyết, xét xử, bà S2 từ chối tham gia tố tụng; anh L2, anh M không có nội dung trình bày.

- Phòng Quản lý đô thị thành phố T: không có văn bản trình bày ý kiến.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 47/2022/HC-ST ngày 28 tháng 12 năm 2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên đã quyết định:

Căn cứ khoản 1 Điều 30; khoản 4 Điều 32; điểm a khoản 2 Điều 193 của Luật tổ tụng hành chính. Áp dụng khoản 2 Điều 38, Điều 54, Điều 58 và Điều 66 của Luật xử lý vi phạm hành chính; Điều 6 Nghị định 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính; khoản 2 Điều 6 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ; điểm a khoản 4 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai;

Tuyên xử: bác yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Kim N, về các yêu cầu:

- Hủy Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc xử phạt vi phạm hành chính;

- Hủy Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả;

- Hủy Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T về việc điều chỉnh một phần nội dung Điều 2, Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T;

- Tuyên công nhận Giấy chuyển nhượng đất ngày 20/02/2014 giữa bà Nguyễn Thị Kim N với vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1.

Vì không có căn cứ pháp luật.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về chi phí tố tụng khác, án phí và tuyên quyền kháng cáo của các đương sự.

Trong thời hạn luật định, ngày 29/12/2022 bà Nguyễn Thị Kim N có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm, với nội dung: đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm xét xử lại vụ án theo đúng quy định của pháp luật.

Tại phiên tòa phúc thẩm: người khởi kiện bà Nguyễn Thị Kim N vẫn giữ nguyên yêu cầu kháng cáo. Người đại diện theo ủy quyền cho người khởi kiện và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng cáo, sửa quyết định của bản án sơ thẩm: hủy các Quyết định trên của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T, công nhận Giấy chuyển nhượng đất ngày 20/02/2014 giữa bà Nguyễn Thị Kim N với vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1. Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng nêu quan điểm giải quyết vụ án; đề nghị Hội đồng xét xử căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính, bác yêu cầu kháng cáo của bà Nguyễn Thị Kim N và giữ nguyên quyết định của bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án, thẩm tra các chứng cứ tại phiên tòa, căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa và ý kiến của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa, Hội đồng xét xử phúc thẩm nhận định như sau:

[1] Về tố tụng: Người bị kiện có người đại diện theo ủy quyền là ông Nguyễn Công T1 - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố T; vắng mặt, có đơn đề nghị xét xử vắng mặt. Những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và những người tham gia tố tụng khác đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai nhưng vắng mặt. Căn cứ vào khoản 2, 4 Điều 225 Luật tố tụng hành chính, Hội đồng xét xử tiến hành xét xử vụ án.

[2] Xét kháng cáo của người khởi kiện.

[2.1] Xét tính hợp pháp đối với Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 13/QĐ-XPVPHC đối với bà N về hành vi chiếm đất phi nông nghiệp xây dựng nhà ở thấy;

[2.1.1] Về thẩm quyền và trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính:

Tại Biên bản vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai số 09/BB-VPHC ngày 20/3/2020 của Ủy ban nhân dân xã A đối với bà Nguyễn Thị Kim N thì nội dung có thể hiện: “Bà Nguyễn Thị Kim N đã có hành vi chiếm đất phi nông nghiệp, xây dựng nhà ở, cụ thể: kích thước $7,5 \times 16,5 = 123,75\text{m}^2$, xây móng đá chẻ 3 lớp, tường phía Bắc xây gạch cao 3m, phía đông 1,5m; phía Nam 0,5m, chưa lợp, chưa tô, chưa láng nền”. Hành vi của bà N vi phạm điểm a khoản 4 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, có mức xử phạt từ 10 triệu đến 20 triệu đồng nên thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND thành phố T. Vì lý do trên, UBND xã A lập hồ sơ và chuyển giao đến người có thẩm quyền xử phạt là đúng quy định tại Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính và Điều 6 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính.

Trên cơ sở hồ sơ đề nghị, UBND thành phố T ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị Kim N (kèm theo hồ sơ do UBND xã A, gồm: Biên bản vi phạm hành chính số 09; bản đồ đo đạc năm 1992; sổ mục kê lập năm 1993, bản đồ đo đạc năm 1997, sổ mục kê năm 1998 xác định đất nghĩa địa do UBND xã A quản lý) của UBND xã A. Đề nghị của Phòng Tài Nguyên và Môi trường thành phố tại Tờ trình số 1167/T.Tr -TN&MT ngày 25/3/2020; Chủ tịch UBND thành phố T xác định đất nghĩa địa do Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý là đúng theo quy định khoản 2 Điều 7 Luật đất đai 2013. Theo quy tại Điều 162 và Mục 3, Chương VII Luật đất đai năm 2013, đất nghĩa địa thuộc nhóm đất phi nông nghiệp. Do đó, Chủ tịch UBND thành phố T xác định bà Nguyễn Thị Kim N có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là: chiếm đất phi nông nghiệp xây dựng nhà ở và căn cứ quy định tại điểm a khoản 4 Điều 14 của Nghị định số 91/2019/CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và ngày 26/3/2020, Chủ tịch UBND thành phố ban hành Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC xử phạt vi phạm hành chính đối với bà N: “Hình thức xử phạt chính: phạt tiền 15.000.000 đồng; các biện pháp khắc phục hậu quả: buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước vi phạm; buộc trả lại đất lấn chiếm” là đúng theo thẩm quyền quy định tại khoản 2 Điều 38 và Điều 54 của Luật xử lý vi phạm hành chính và trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính.

[2.1.2] Về căn cứ ban hành quyết định hành chính:

Bà Nguyễn Thị Kim N và vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 đều cho rằng nguyên thừa đất số 213, tờ bản đồ số 8, tọa lạc tại thôn X, xã A, thành phố T có nguồn gốc của cha mẹ ông Nguyễn S là cụ Nguyễn Xuân P1 và cụ Trần Thị C khai hoang, xây dựng nhà ở, trồng vườn từ trước năm 1975. Cha mẹ ông S chết để lại toàn bộ nhà đất cho ông S sử dụng. Ngày 20 tháng 02 năm 2014, vợ chồng ông S, bà S1 chuyển nhượng cho bà N diện tích đất 180m^2 là một phần diện tích của thửa đất trên; do đất không có mồ mả nên không thể là đất nghĩa địa do UBND xã A quản lý.

Tuy nhiên, xem xét Hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất ngày 22/2/2014, giữa bà Nguyễn Thị Kim N và vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 do bà N xuất trình thì thấy hợp đồng có vi phạm về hình thức. Văn bản này là giấy viết tay, không được cơ quan có thẩm quyền công chứng hoặc chứng thực theo quy định tại điểm a khoản 3 Điều 167 Luật đất đai năm 2013. Về nội dung của hợp đồng thì thấy, ông S, bà S1 có chuyển nhượng cho bà N diện tích 180m² đất, có ghi tứ cận nhưng trong nội dung hợp đồng không thể hiện được rõ về việc ông S, bà S1 là người có quyền sử dụng đất hợp pháp đối với diện tích đất trên nên không có căn cứ xác định việc chuyển nhượng là hợp pháp.

Theo khoản 1 Điều 168 Luật đất đai năm 2013 quy định “*Người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển nhượng,...khi có Giấy chứng nhận...trường hợp nhận thừa kế quyền sử dụng đất thì người sử dụng đất được thực hiện quyền khi có giấy chứng nhận hoặc đủ điều kiện để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất..*”; khoản 1 Điều 188 Luật đất đai năm 2013 quy định “*1. Người sử dụng đất được thực hiện các quyền...chuyển nhượng...thừa kế ...khi có các điều kiện sau đây: a) Có giấy chứng nhận, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 186 và trường hợp nhận thừa kế quy định tại khoản 1 Điều 168 của Luật này...*”; Khoản 3 Điều 188 Luật đất đai năm 2013 quy định “*Việc chuyển đổi, chuyển nhượng,...thừa kế, tặng cho...phải đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào sổ địa chính*”. Đối chiếu với quy định trên thì thấy quá trình tiến hành tố tụng tại Tòa án cấp sơ thẩm, bà N và vợ chồng ông S, bà S1 không cung cấp được tài liệu, chứng cứ để chứng minh quyền sử dụng hợp pháp đối với thửa đất số 213, tờ bản đồ số 8, tọa lạc tại thôn X, xã A, thành phố T, tỉnh Phú Yên.

Căn cứ Biên bản xem xét, thẩm định ngày 23/9/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên; Bản trích đo hiện trạng thửa đất ngày 23/9/2021 về diện tích 180 m² (đo đạc thực tế 169,2m²) tại thôn X, xã A, thành phố T bà Nguyễn Thị Kim N nhận chuyển nhượng từ vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 vào ngày 20/02/ 2014 theo yêu cầu của bà Nguyễn Thị N (BL 140-143). Căn cứ lời trình bày của đại diện Văn phòng Đăng ký đất đai tỉnh P, đại diện Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T, đại diện UBND xã A trong quá trình giải quyết vụ án sơ thẩm; đối chiếu với các tài liệu là bản đồ địa chính do nhà nước quản lý thấy có căn cứ xác định:

- Theo Bản đồ đo đạc năm 1992, sổ mục kê lập năm 1993 thì vị trí đất bà N xây dựng nhà bị xử phạt vi phạm hành chính thuộc một phần thửa đất số 736, tờ bản đồ số 3, diện tích 37.455m², loại đất nghĩa địa (BL 113);

- Theo Bản đồ đo đạc năm 1997, sổ mục kê lập năm 1998 thì vị trí đất bà N xây dựng nhà bị xử phạt vi phạm hành chính có một phần thuộc thửa đất số 213, tờ bản đồ số 8, diện tích 4.679m² và có một phần thuộc thửa đất 144, tờ bản đồ số 8, diện tích 3.873m² theo sổ địa chính quyền số 1, trang 119 được Giám đốc

Sở Địa chính phê duyệt ngày 04/11/1998 đều ghi tên chủ sử dụng đất: Đất nghĩa địa (BL 115, 117).

Xét thấy, về nguồn gốc quá trình sử dụng diện tích 180m² đất vợ chồng ông S, bà S1 chuyển nhượng cho bà N; cha mẹ ông S là cụ Nguyễn Xuân P1, cụ Trần Thị C và vợ chồng ông S, bà S1 không thực hiện việc đăng ký, kê khai quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 5 Điều 9 Luật đất đai năm 1987; khoản 5 Điều 13 Luật đất đai năm 1993; Điều 46 Luật đất đai năm 2003; Điều 95; khoản 3 Điều 188 Luật đất đai năm 2013.

Mặt khác, thửa đất bà N nhận chuyển nhượng của vợ chồng ông S, bà S1 là thuộc một phần của thửa đất 213 và một phần của thửa đất 144, tờ bản đồ số 8, đều là loại: Đất nghĩa địa do nhà nước quản lý, mà tại vị trí đất liền kề thì ông Nguyễn S đã bị Chủ tịch UBND xã A xử phạt vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai theo Quyết định số 104/QĐ-XPVPHC ngày 01/6/2018, về hành vi: Chiếm đất phi nông nghiệp không phải là đất ở để xây dựng nhà ở, ông S đã chấp hành nộp phạt số tiền 4.000.000đ (Bốn triệu đồng).

Do đó, Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu hủy Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T là đúng pháp luật.

[2.2] Xét tính hợp pháp đối với các Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà N; Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc điều chỉnh một phần nội dung Điều 2 của Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T.

- Căn cứ vào các tài liệu chứng cứ do người khởi kiện cung cấp thể hiện trong hồ sơ vụ án thì thấy: ngày 30/3/2020, UBND xã A đã chuyển giao Quyết định xử phạt VPHC cho bà Nguyễn Thị Kim N, bà N ủy quyền cho ông Nguyễn Đức A1 nhận quyết định. Ngày 10/4/2020, UBND xã A tiến hành kiểm tra việc thực hiện Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 của UBND thành phố T đối với bà N. Đến ngày 09/11/2020, UBND xã A có biên bản kiểm tra hiện trường, phát hiện bà N vẫn tiếp tục xây dựng nhà ở trên diện tích 123,75m² (hiện trạng đã xây dựng xong tường cao 3,5m và đã lợp tôn, chưa tráng nền), UBND xã đã yêu cầu bà N ngừng việc xây dựng công trình vi phạm. Ngày 18/11/2020, UBND xã A có Tờ trình số 128/TTr-UBND về việc chấp hành Quyết định số 13/QĐ-XPVPHC ngày 26/3/2020 của UBND thành phố T và đề nghị UBND thành phố T ban hành Quyết định cưỡng chế theo quy định. Ngày 29/12/2020, UBND thành phố ban hành Quyết định số 15/QĐ-CCXP đối với bà Nguyễn Thị Kim N, thời gian thực hiện 30 ngày kể từ ngày nhận được quyết định. Ngày 31/12/2020, UBND xã A có mời bà N đến UBND xã để chuyển giao Quyết định số 15/QĐ-CCXP của UBND thành phố T nhưng bà N không đến, UBND xã đã tổ chức niêm yết Quyết định cưỡng chế xử phạt tại trụ sở UBND xã A, trụ sở thôn X và tại vị trí thửa đất vi phạm của bà N (thửa đất số 213, tờ bản đồ số 8). Ngày 13/01/2021, UBND xã tiếp tục mời và vận động bà N tháo gỡ công trình

vi phạm, tuy nhiên bà N không đến. Hành vi vi phạm của bà Kim N là cố tình, vì đã bị lập biên bản yêu cầu tháo dỡ công trình xây dựng trên diện tích đất chiếm nhưng vẫn tiếp tục xây dựng hoàn thành phần công trình. Thời điểm này gần kề Tết nguyên đán năm 2021 và để đảm bảo tình hình ANTT trước trong và sau Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII nên ngày 29/01/2021, UBND xã A có tờ trình về việc xin gia hạn thời gian cưỡng chế, UBND thành phố đã ban hành Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 của Chủ tịch UBND thành phố T về việc điều chỉnh một phần nội dung điều 2 Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T điều chỉnh thời gian thực hiện cưỡng chế đến hết ngày 30/3/2021 là có căn cứ pháp luật.

- Đối với việc người khởi kiện bà N có người đại diện theo ủy quyền là bà Huỳnh Thị Kim A; người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho bà N cho rằng trường hợp của bà N bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai thì cơ quan chuyên môn phải là Phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố T. Do đó, việc UBND xã A chủ trì thi hành quyết định cưỡng chế là không đúng nguyên tắc *“vụ việc thuộc lĩnh vực chuyên môn của cơ quan nào thì giao cơ quan đó chủ trì”* theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP. Xét thấy, khoản 2 Điều 6 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định: *“Đối với quyết định cưỡng chế của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân ra quyết định cưỡng chế căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân để phân công cơ quan chủ trì tổ chức thi hành quyết định cưỡng chế. Việc phân công cơ quan chủ trì phải trên nguyên tắc vụ việc thuộc lĩnh vực chuyên môn của cơ quan nào thì giao cơ quan đó chủ trì; trường hợp vụ việc liên quan đến nhiều cơ quan thì căn cứ vào từng trường hợp cụ thể quyết định giao cho một cơ quan chủ trì tổ chức thi hành quyết định cưỡng chế”*. Nhận thấy, trường hợp vụ việc của bà N liên quan đến nhiều cơ quan nên Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố T giao Chủ tịch UBND xã A chủ trì, phối hợp với Lãnh đạo Phòng T, Trung tâm cung ứng dịch vụ công ích và Thủ trưởng các cơ quan, đơn vị có liên quan để tổ chức thực hiện là phù hợp, đúng quy định pháp luật.

Chủ tịch UBND thành phố T ban hành các Quyết định số 15/QĐ-CCXP ngày 29/12/2020; Quyết định số 548/QĐ-UBND ngày 29/01/2021 đúng pháp luật nên việc bà Nguyễn Thị Kim N đề nghị hủy các quyết định này là không có căn cứ chấp nhận.

[2.3] Đối với yêu cầu tuyên công nhận Giấy chuyển nhượng đất ngày 20/02/2014 giữa bà Nguyễn Thị Kim N với vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1. Căn cứ vào những vấn đề nêu trên thì thấy, việc vợ chồng ông S, bà S1 chuyển nhượng cho bà N diện tích đất 180m² trên là không hợp pháp. Do đó, Bản án sơ thẩm đã bác yêu cầu tuyên công nhận Giấy chuyển nhượng đất ngày 20/02/2014 giữa bà Nguyễn Thị Kim N với vợ chồng ông Nguyễn S, bà Nguyễn Thị Thu S1 là đúng pháp luật.

[3] Từ những nhận định trên, xét thấy, Bản án sơ thẩm đã bác các yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Kim N là đúng pháp luật. Tại phiên phúc thẩm, bà Phạm Bảo T là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho bà N và bà Huỳnh Thị Kim A là người đại diện theo uỷ quyền cho bà Nguyễn Thị Kim N kháng cáo nhưng không cung cấp được chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu kháng cáo là đúng nên không có căn cứ chấp nhận; do đó Hội đồng xét xử chấp nhận quan điểm đề nghị của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng bác kháng cáo, giữ nguyên quyết định của bản án sơ thẩm.

[4] Do người khởi kiện là bà Nguyễn Thị Kim N bị bác kháng cáo nên phải chịu án phí theo quy định của pháp luật; bà N đã nộp tiền tạm ứng án phí phúc thẩm nên được đối trừ số tiền tạm ứng án phí đã nộp.

[5] Các quyết định khác của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH

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

1. Bác kháng cáo của người khởi kiện là bà Nguyễn Thị Kim N. Giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 47/2022/HC-ST ngày 28 tháng 12 năm 2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Phú Yên.

2. Về án phí phúc thẩm: Áp dụng khoản 1 Điều 34 Nghị quyết số 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.

Buộc bà Nguyễn Thị Kim N phải nộp 300.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm nhưng được đối trừ 300.000 đồng tiền tạm ứng án phí đã nộp tại Biên lai thu tiền tạm ứng án phí, lệ phí số 0000098 ngày 08/02/2023 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Phú Yên.

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

Nơi nhận:

- TAND tối cao;
- VKSND cấp cao tại Đà Nẵng;
- TAND tỉnh Phú Yên;
- VKSND tỉnh Phú Yên;
- Cục THADS tỉnh Phú Yên;
- 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)

Phạm Ngọc Thái