

**TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO
TẠI ĐÀ NẴNG**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Bản án số: 31/2025/HC-PT

Ngày: 14/01/2025

V/v: “Yêu cầu hủy quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI ĐÀ NẴNG**

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Trương Công Thi

Các Thẩm phán: Ông Nguyễn Văn Tào

Ông Phạm Ngọc Thái

Thư ký phiên tòa: ông Nguyễn Thế Trường, 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: ông Đinh Văn Chánh- Kiểm sát viên.

Ngày 14 tháng 01 năm 2025, 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 388/2024/TLPT-HC ngày 31 tháng 10 năm 2024 về việc “Yêu cầu hủy quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2024/HC-ST ngày 20 tháng 9 năm 2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Bình bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 116/2024/QĐ-PT ngày 30 tháng 12 năm 2024, giữa các đương sự:

- **Người khởi kiện:** Hợp tác xã Sản xuất kinh doanh, dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1, địa chỉ: thôn H, xã A, huyện Q, tỉnh Quảng Bình.

Người đại diện theo pháp luật: ông Võ Doãn D, Chủ tịch Hội đồng quản trị kiêm Giám đốc, có mặt.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện: luật sư Hồ Lý H, Văn phòng luật sư Hồ Lý H, địa chỉ: xã A, huyện Q, tỉnh Quảng Bình, có

mặt.

- **Người bị kiện:** Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q, tỉnh Quảng Bình.

Người đại diện theo ủy quyền: ông Trần Xuân T, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q, có mặt.

- **Người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan:** Ủy ban nhân dân xã A, huyện Q, tỉnh Quảng Bình.

Người đại diện theo ủy quyền: ông Nguyễn Văn Q, chức vụ: Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân xã A, có mặt.

Người kháng cáo: Hợp tác xã H1.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Người khởi kiện Hợp tác xã H1 (sau đây gọi tắt là Hợp tác xã H1) trình bày:

Năm 2021, thực hiện Nghị quyết của Đại hội đại biểu Tổng kết sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nông nghiệp năm 2020 và phương hướng nhiệm vụ những năm 2021. Tại đại hội này có tham dự và chỉ đạo đại hội gồm: ông Trương Văn L - Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã A. Đại hội đã xác định các mục tiêu phát triển sản xuất, kinh doanh của hợp tác xã trên các lĩnh vực. Trong đó mục tiêu xây dựng cơ sở vật chất là: “01 sân kho Đồng Áng thu mua sản phẩm của xã viên, máy sấy lúa khi cần, 01 máy cuộn rơm phục vụ chăn nuôi trâu bò. Hệ thống kênh mương nội đồng từ đập Trong xuống đê T. Từ đập ông S trạm bơm kênh Đ, xây cống hới Su qua đập ngang Ba đoạn.”

Thực hiện Nghị quyết đã được Đại hội thông qua, Hợp tác xã H1 đã lần lượt thi hành nhiệm vụ với các mốc thời gian như sau:

Trong năm 2021, vừa làm thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất vừa tiến hành đổ đất, san lấp cải tạo mặt bằng. Quá trình san lấp đã bị cán bộ Ủy ban nhân dân xã A tiến hành lập biên bản vào ngày 15/4/2021 và yêu cầu dừng lại (có Trích Biên bản kèm theo).

Năm 2022, do nhu cầu sản xuất kinh doanh, căn cứ Quy hoạch của Ủy ban nhân dân xã về việc giao cho Hợp tác xã H1 thửa đất 287, tờ bản đồ số 4 thôn H làm đất sản xuất kinh doanh giai đoạn 2020-2025 (có giấy xác nhận kèm theo) nên Hợp tác xã H1 tiến hành dựng mái lợp tôn, mái che bạt kéo di động khung thép để che rơm cũng như cất giữ máy cuộn rơm, xây dựng hàng rào lưới B40 bao quanh bảo vệ khuôn viên, xây dựng trụ cổng ra vào. Các hoạt động này đều được báo cáo với Ủy ban nhân dân xã và được sự kiểm tra giám sát của cán bộ Ủy ban nhân dân xã A.

Tuy nhiên, trong quá trình làm thủ tục xin cấp GCNQSDĐ, chúng tôi phát

hiện là Ủy ban nhân dân huyện Q đã có quy hoạch đất ở chồng lên đất dịch vụ của Hợp tác xã nên Hợp tác xã chúng tôi đã có văn bản kiến nghị lên Ủy ban nhân dân huyện Đ1 điều chỉnh quy hoạch. Do chúng tôi có kiến nghị nên Ủy ban nhân dân huyện đã thành lập Đoàn liên ngành do đồng chí K – Trưởng phòng Tài chính huyện dẫn đầu về kiểm tra thực địa, sau đó ít ngày cũng có Đoàn kiểm tra của Hội đồng nhân dân huyện do đồng chí T1 - Phó Bí thư, Chủ tịch Hội đồng nhân dân huyện về thị sát thực địa. Cả hai Đoàn nêu trên đều thống nhất về việc có sự chồng lấn hai Quy hoạch và thống nhất với Hợp tác xã H1 là dừng việc xây dựng nhà kho, sân phơi lại để chờ điều chỉnh quy hoạch xong rồi làm tiếp, chứ không xác định hành vi vi phạm.

Trong quá trình chờ đợi sự điều chỉnh quy hoạch, thì ngày 21 tháng 9 năm 2023 có Đoàn liên ngành do Phòng tài nguyên và môi trường huyện Q chủ trì đến lập Biên bản vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai và ngày 27 tháng 9 năm 2023, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q ban hành Quyết định 247/QĐ-XPHC về việc phạt vi phạm hành chính đối với Hợp tác xã H1 về các hành vi vi phạm và mức phạt như tôi đã ghi trong đơn khởi kiện.

Chúng tôi thấy Quyết định số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q là không thỏa đáng và có dấu hiệu vi phạm pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Vì:

- Thứ nhất, thửa đất số 287 tờ bản đồ số 4 không phải đất trồng lúa hai vụ mà là đất lúa khác đang bị hoang hóa nhiều năm và đã được giao cho thành viên HTX H1 làm đất mạ theo ND 64/CP, từ khi dồn điền đổi thửa năm 2003, sau đó thành viên góp vốn và Hợp tác xã quản lý, sử dụng từ năm 2015 (đây là đất Trưa mạ lúa cấy trước đây, sau này từ những năm 2003 trở đi vì gieo thẳng nên không được canh tác nữa mà bị bỏ hoang và khi Hợp tác xã thành lập thì các hộ gia đình thành viên dùng làm vốn góp, nên trở thành đất do Hợp tác xã quản lý sử dụng).

- Thứ hai, mọi hoạt động của Hợp tác xã liên quan đến thửa đất 287, tờ bản đồ số 4 xã A đều được Hợp tác xã báo cáo lên Ủy ban nhân dân xã A và đã được Ủy ban nhân dân xã A lập Biên bản cũng như xác nhận.

- Thứ ba, các hoạt động đổ đất, san lấp cải tạo mặt bằng, làm mái che, sân phơi, hàng rào và trụ cổng đều bắt đầu từ năm 2021 sau Đại hội đại biểu của Hợp tác xã và diễn ra liên tục từ năm 2021 cho đến hết năm 2022 mới tạm dừng. Nhưng mãi đến ngày 21/9/2023 mới lập Biên bản vi phạm hành chính.

- Thứ tư, một hành vi được tách ra làm hai hành vi để xử phạt thành hai lần trên cùng một hành vi.

Vì vậy, chúng tôi đề nghị phía Ủy ban nhân dân huyện thu hồi Quyết định số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 nói trên. Nếu Ủy ban nhân dân huyện không chấp nhận, tôi đề nghị Tòa án giải quyết và tuyên bố hủy bỏ Quyết định số

247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q.

Tại buổi đối thoại ngày 13/8/2024, Hợp tác xã H1 thừa nhận quyết định xử phạt hành chính của UBND huyện Q số 247/QĐ-XPHC về hành vi chiếm đất là đúng vì Hợp tác xã Hoàn V chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng đã hết thời hiệu xử phạt. Còn về hành vi hủy hoại đất là không đúng, bởi nguồn gốc đất không phải là đất lúa.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện, luật sư Hồ Lý H trình bày: hành vi xây dựng lấn chiếm trên thửa đất của Hợp tác xã là sai, tuy nhiên hành vi này đã được lập biên bản vào năm 2021 và sau đó Hợp tác xã H1 đã ngừng xây dựng. Năm 2022, Hợp tác xã H1 được Ủy ban nhân dân xã A xác nhận thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4 thôn H đã quy hoạch thửa đất làm đất sản xuất kinh doanh, giao cho Hợp tác xã H1 sử dụng và quản lý. Do nhu cầu sản xuất kinh doanh nên Hợp tác xã H1 tiến hành dựng mái lợp tôn, mái che bạt kéo di động khung thép để che rơm cũng như cất giữ máy cuộn rơm, xây dựng hàng rào lưới B40 bao quanh bảo vệ khuôn viên, xây dựng trụ cổng ra vào. Các hoạt động này đều được báo cáo với Ủy ban nhân dân xã và được sự kiểm tra giám sát của cán bộ Ủy ban nhân dân xã A.

Thời gian này, Hợp tác xã H1 phát hiện là Ủy ban nhân dân huyện Q đã có Quy hoạch đất ở chồng lên đất dịch vụ của Hợp tác xã nên Hợp tác xã Hoàn V đã có văn bản kiến nghị lên Ủy ban nhân dân huyện Đ1 điều chỉnh quy hoạch. Do Hợp tác xã có kiến nghị nên UBND huyện đã thành lập Đoàn liên ngành do ông K – Trưởng phòng Tài chính huyện dẫn đầu về kiểm tra thực địa, sau đó ít ngày cũng có Đoàn kiểm tra của Hội đồng nhân dân huyện do ông T1 - Phó Bí thư, Chủ tịch HĐND huyện về thị sát thực địa. Cả hai Đoàn nêu trên đều thống nhất về việc có sự chồng lấn hai quy hoạch và thống nhất với Hợp tác xã H1 là dừng việc xây dựng nhà kho, sân phơi lại để chờ điều chỉnh quy hoạch xong rồi làm tiếp, chứ không xác định hành vi vi phạm. Hành vi lấn chiếm đất của Hợp tác xã là sai tuy nhiên hành vi này xảy ra vào năm 2021, đã được UBND xã A lập biên bản xử phạt hành chính, đến năm 2023 đã hết thời hiệu xử phạt.

Đề nghị Ủy ban nhân dân huyện Q tìm hướng tháo gỡ, giải quyết theo hướng nhẹ nhàng hơn để tạo điều kiện để Hợp tác xã Hoàn V tiếp tục sản xuất. Đồng thời tìm phương hướng khắc phục để Hợp tác xã Hoàn Vinh được sử dụng hợp pháp đối với thửa đất.

Người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q trình bày tại Văn bản số 949/UBND-TNMT ngày 06/8/2024:

- Về hồ sơ: Ngày 15/9/2023, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q có Quyết định số 1504/QĐ-UBND về việc thành lập Đoàn liên ngành kiểm tra công tác quản lý, sử dụng đất tại xã A đối với thửa đất số 287, tờ bản đồ số 04 xã A.

Ngày 19/9/2023, Đoàn liên ngành theo Quyết định số 1504/QĐ-UBND tổ chức kiểm tra thực địa tại thửa đất số 287, tờ bản đồ số 04 **xã A** và tiến hành lập biên bản làm việc (có Biên bản làm việc ngày 19/9/2023 kèm theo).

Ngày 21/9/2023, Đại diện Đoàn liên ngành theo Quyết định số 1504/QĐ-UBND do ông **Nguyễn Tiến L1** - Phó Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường - Trưởng đoàn liên ngành tiến hành lập Biên bản vi phạm hành chính đối với **Hợp tác xã H1** đối với hành vi chiếm đất nông nghiệp là đất trồng lúa tại thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, **xã A** (theo bản đồ địa chính **xã A** được duyệt năm 2018), đất của **UBND xã A** quản lý, sử dụng với diện tích 7043,3m² (0,7ha) để đổ đất, san lấp với diện tích 6484,7m²(0,65ha); dựng mái lợp tôn, kết cấu trụ thép có bao che bằng tôn để làm kho chứa vật liệu, máy móc và các thiết bị của Hợp tác xã với diện tích: 111,2m²; dựng mái che bạt kéo di động kết hợp khung thép diện tích 153m²; xây dựng hàng rào bằng trụ bê tông cốt thép, lưới B40 bao quanh khuôn viên với diện tích 6484,7m², chiều dài: 337,92m; xây dựng trụ cổng bằng bê tông cốt thép kết hợp xây gạch bao quanh kích thước 0,7x0,7x4,5m (2 trụ) và hành vi hủy hoại đất, làm biến dạng địa hình đã san lấp nâng cao bề mặt thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, đất trồng lúa với diện tích 7043,3m² (0,7 ha) cao hơn bình quân 1,0m so với hiện trạng thửa đất nông nghiệp liền kề. (Có sơ đồ kiểm tra hiện trạng và trích lục bản đồ địa chính). Biên bản vi phạm hành chính đã được các thành phần liên quan ký đầy đủ, trong đó có đại diện tổ chức vi phạm (ông **Võ Doãn D** - Chủ tịch Hội đồng quản trị kiêm Giám đốc) đã ký xác nhận hành vi vi phạm của mình.

Ngày 26/9/2023, Đoàn liên ngành theo Quyết định số 1504/QĐ-UBND có Báo cáo số 947/BC-ĐLN trình Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q** về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với các hành vi vi phạm tại thửa đất số 287, tờ bản đồ số 04 **xã A**; Ngày 27/9/2023, Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q** ban hành Quyết định số 247/QĐ-XPHC về việc xử phạt vi phạm hành chính đối **Hợp tác xã H1**. Hình thức xử phạt chính: Phạt tiền với mức phạt 100.000.000 đồng (Bằng chữ: Một trăm triệu đồng) đối với hành vi chiếm đất và mức phạt 90.000.000 đồng (Bằng chữ: Chín mươi triệu đồng) đối với hành vi hủy hoại đất. Áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm và buộc trả lại đất đã chiếm tại thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4 theo quy định tại điểm a, khoản 7, Điều 14 và khoản 3, Điều 15 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

- Về xác định nguồn gốc, quá trình sử dụng, quản lý đất, chủ sử dụng, loại đất:

Thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, **xã A** là đất có nguồn gốc trước đây thực hiện giao đất theo Nghị định 64/NĐ-CP để giao đất cho các hộ gia đình, cá nhân

tại **xã A**, xác lập theo bản đồ giải thửa 299 thuộc thửa đất số 115, 116 tờ bản đồ số 12, ký hiệu mã đất (Mạ). Đến năm 2004 thực hiện phương án dồn điền đổi thửa lần 1, phần diện tích đất này được các hộ thống nhất để lại (bình quân 46 m²/khẩu) để làm quỹ đất công ích sau này phục vụ làm các công trình chung của thôn. Đến năm 2014, thực hiện phương án dồn điền đổi thửa lần 2 thì thửa đất này được giữ nguyên vị trí và được đo vẽ theo bản đồ địa chính được Sở Tài nguyên và Môi trường phê duyệt năm 2018 thuộc thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, mục đích sử dụng đất là đất trồng lúa khác (LUK) được quy chủ sử dụng là đất của Ủy ban nhân dân xã A sử dụng, quản lý.

Thực tế quá trình sử dụng đất, có các hộ xung quanh trong thôn tự đến canh tác một phần đất để trồng lúa, một phần trồng cây hoa màu, phần còn lại không canh tác. Đến tháng 7 năm 2022, Ủy ban nhân dân xã A phát hiện việc san lấp, xây dựng khuôn viên hàng rào của Hợp tác xã và đã lập biên bản đình chỉ việc Hợp tác xã **Hoành V** sử dụng thửa đất trên do đã san lấp mặt bằng, xây móng trụ bao quanh khi chưa được cấp có thẩm quyền cho phép.

Ngày 20/9/2022, Ủy ban nhân dân xã A có xác nhận nội dung để Hợp tác xã **H1** làm các thủ tục cấp điện theo nhu cầu, không phải là giấy tờ giao đất, cho thuê đất, giấy tờ pháp lý về quyền sử dụng đất của Hợp tác xã. Theo quy định tại điểm a, khoản 1, Điều 59 Luật Đất đai 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất với tổ chức; theo quy định tại khoản 3, Điều 59, Luật Đất đai 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ được cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn. Do đó việc Hợp tác xã **H1** tiếp tục đầu tư san lấp mặt bằng, xây dựng tại thửa đất trên khi chưa được cấp có thẩm quyền cho phép là trái quy định của pháp luật.

- Về xác định hành vi vi phạm hành chính:

Theo quy định tại các điểm a, b, d khoản 2 Điều 3 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về giải thích từ ngữ để xác định hành vi thì Hợp tác xã **H1** đã tự ý sử dụng đất tại thửa đất số 278, tờ bản đồ số 4 của Ủy ban nhân dân xã A mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép, thuộc hành vi chiếm đất và đã san lấp nâng cao bề mặt thửa đất cao hơn so với hiện trạng thửa đất nông nghiệp liền kề thuộc hành vi hủy hoại đất theo quy định tại điểm a, khoản 3, Điều 3 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP.

Căn cứ Biên bản vi phạm hành chính lập ngày 21/9/2023 thì Hợp tác xã **H1** đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính, cụ thể:

- Chiếm đất nông nghiệp là đất trồng lúa tại thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, xã A (theo bản đồ địa chính xã A được duyệt năm 2018), đất của Ủy ban nhân dân xã A quản lý, sử dụng với diện tích 7043,3m² (0,7ha) để: đổ đất, san lấp với

diện tích 6484,7m² (0,65ha); dựng mái lợp tôn, mái che bạt kéo di động kết hợp khung thép; xây dựng hàng rào bằng trụ bê tông cốt thép, lưới B40 bao quanh khuôn viên; xây dựng trụ cổng bằng bê tông cốt thép kết hợp xây gạch bao quanh trụ.

- Hủy hoại đất, làm biến dạng địa hình do đã san lấp nâng cao bề mặt thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, đất trồng lúa với diện tích 7043,3m² (0,7 ha) cao hơn so với hiện trạng thửa đất nông nghiệp liền kề.

Các hành vi vi phạm hành chính này đã được đại diện tổ chức vi phạm (ông **Võ Doãn D** - Chủ tịch Hội đồng quản trị kiêm Giám đốc) ký xác nhận.

Mức xử phạt đối với các hành vi chiếm đất và hủy hoại đất nêu trên được quy định tại: điểm đ, khoản 3, Điều 14 và điểm d, khoản 1, Điều 15 và áp dụng mức phạt tiền đối với tổ chức quy định tại điểm a, khoản 1, Điều 6 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Tại điểm a khoản 2 Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định nguyên tắc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: “Đối với mỗi vi phạm hành chính, ngoài việc bị áp dụng hình thức xử phạt, cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính có thể bị áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 1 Điều này”. Hành vi vi phạm của Hợp tác xã Hoàn Vinh được xử lý theo điểm đ, khoản 3, Điều 14 và điểm d, khoản 1, Điều 15 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP. Ngoài hình thức xử phạt tiền thì áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định tại điểm a, khoản 7, Điều 14 và khoản 3, Điều 15 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Tại đơn trình bày của **Hợp tác xã H1** ghi ngày 05/01/2024 đã xác định hành vi của mình là sai và xin hoãn nộp phạt vì chưa đại hội xã viên nên chưa quyết định được tiền nộp phạt, Hợp tác xã đang khó khăn về tiền mặt và trình bày một số nội dung khác. Ủy ban nhân dân huyện đã có trả lời tại CV số 77/UBND-TNMT ngày 24/01/2024.

** Ý kiến bổ sung của người bị kiện tại Văn bản số 1143/UBND-TNMT ngày 18/9/2024:*

Theo Biên bản do UBND xã lập ngày 15/4/2021 (qua tiếp cận công khai chứng cứ tại Tòa án nhân dân tỉnh) thì **UBND xã A** đã phát hiện HTX Hoàn Vinh đổ đất san gạt mặt bằng và lập biên bản đình chỉ việc **HTX H1** tự ý đổ đất. Tại biên bản đối thoại ngày 13/8/2024, **HTX H1** đã trình bày các hoạt động đổ đất, san lấp mặt bằng, làm mái che, sân phơi, hàng rào và trụ cổng diễn ra liên tục cho đến hết năm 2022 mới tạm dừng. Theo ý kiến của công chức địa chính thì sau khi lập biên bản đình chỉ thì **HTX H1** vẫn tiếp tục đổ đất san gạt mặt bằng, xây dựng

hàng rào, công... (năm 2021, năm 2022). Như vậy, thời điểm kết thúc của hành vi hủy hoại đất là thời điểm HTX H1 đã thực hiện xong đổ đất (năm 2022), vẫn còn trong thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính được quy định tại khoản 1, điểm e khoản 2, Điều 4 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP của Chính phủ; trường hợp HTX H1 không chứng minh được thời điểm kết thúc hành vi vi phạm thì được xác định là hành vi vi phạm còn trong thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính quy định tại điểm k khoản 2, Điều 4 của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP. Việc UBND xã A phát hiện đổ đất nhưng không lập biên bản vi phạm hành chính để xử lý hoặc đề nghị xử lý theo thẩm quyền, UBND huyện sẽ xử lý trách nhiệm theo quy định. Việc xác định thời hiệu được tính từ thời điểm do Đoàn liên ngành theo Quyết định số 1280/QĐ-UBND ngày 31/7/2023 của UBND huyện phát hiện, giao cho Phòng T tham mưu xử lý theo Công văn số 1002/UBND-TTr ngày 29/8/2023 của UBND huyện.

- Đối với ý kiến của HTX H1 nêu thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4 không phải là đất trồng lúa mà là đất mạ màu đã được UBND huyện trả lời rõ cho HTX H1 tại Công văn số 1188/UBND-TNMT ngày 17/10/2018. Hồ sơ địa chính để xác định hành vi vi phạm hành chính là hồ sơ địa chính có hiệu lực tại thời điểm xảy ra hành vi vi phạm hành chính. Mặt khác, việc xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi hủy hoại đất không xác định mức xử phạt theo loại đất mà xác định theo diện tích đất bị hủy hoại.

- Đối với việc HTX có ý kiến việc một hành vi được tách ra làm hai hành vi để xử phạt thành hai lần trên cùng một hành vi là không đúng. Việc hủy hoại đất tại thửa đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép thì vi phạm 2 hành vi: Hành vi chiếm đất (khoản 2 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP của Chính phủ) và hành vi hủy hoại đất (khoản 3 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP của Chính phủ). UBND xã không có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất (*ngoại trừ việc cho thuê thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công của xã theo quy định tại Điều 59, Luật Đất đai năm 2013*).

- Đối với nội dung về quy hoạch khu đất: Theo Quy hoạch sử dụng đất của huyện năm 2030 được UBND tỉnh phê duyệt năm 2021 (*Quyết định số 1281/QĐ-UBND ngày 10/5/2021*), điều chỉnh năm 2023 (*Quyết định số 381/QĐ-UBND ngày 27/02/2023*) thì khu đất được quy hoạch là đất thương mại dịch vụ. Thửa đất tuy đã được quy hoạch là đất thương mại, dịch vụ nhưng chưa được Nhà nước quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng, trao quyền sử dụng đất. Do đó, cá nhân, tổ chức kinh tế có nhu cầu sử dụng đất phải thực hiện thủ tục để cấp có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích, giao đất, thuê đất theo quy định. Sau khi có quyết định của cấp có thẩm quyền, người sử dụng đất mới được phép sử dụng đất

theo quy hoạch sử dụng đất và giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được cấp.

Như vậy, việc **Hợp tác xã H1** yêu cầu hủy bỏ Quyết định xử lý vi phạm hành chính số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q** là không có cơ sở. Đề nghị Toà án nhân dân tỉnh xem xét bác yêu cầu khởi kiện, không hủy Quyết định xử lý vi phạm hành chính số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q**. Yêu cầu, **Hợp tác xã H2** nghiêm chỉnh chấp hành các nội dung tại Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q**.

** Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan do ông **Trương Văn L** - Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã A đại diện trình bày:*

Thửa đất này và các thửa liền kề được giao cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng để bắc mạ để cấy ở chân ruộng sâu một vụ. Năm 2004, thực hiện chủ trương dồn điền đổi thửa lần 1, khu vực **D** có thửa đất số 287 không thực hiện phương án để giao cho các hộ gia đình, cá nhân sử dụng vì khó khăn trong sản xuất mà để lại dự kiến sau này quy hoạch sử dụng đất để làm nhà sinh hoạt cộng đồng cho cụm dân cư. Đến năm 2014 thực hiện chủ trương dồn điền đổi thửa lần 2 và cũng không thực hiện phương án giao cho các hộ gia đình, cá nhân sử dụng và cũng dự kiến để đất lại sử dụng vào mục đích chung. Nên sau khi thực hiện dồn điền đổi thửa, thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4 **xã A** do **UBND xã A** quản lý. Trong quá trình quản lý, do có dự kiến quy hoạch đất dịch vụ thương mại nên **Ủy ban nhân dân xã A** đã tạo điều kiện để **Hợp tác xã H1** được kinh doanh, sản xuất trên thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4. Tuy nhiên, **Hợp tác xã H1** phải hoàn thiện các thủ tục để được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với thửa đất trên. Nhưng Hợp tác xã **Hoàn Vinh** nóng lòng để được kinh doanh, sản xuất nên đã thực hiện các hành vi lấn chiếm, hủy hoại đất theo như Quyết định xử phạt hành chính số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q**. **UBND xã A** đề nghị Tòa án xem xét giải quyết theo quy định của pháp luật.

Từ những nội dung nêu trên, tại Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2024/HC-ST ngày 20 tháng 9 năm 2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Bình đã quyết định:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 30, khoản 4 Điều 32, điểm a khoản 2 Điều 116, điểm a khoản 2 Điều 193, khoản 1 Điều 348 Luật Tổ tụng hành chính; khoản 1 Điều 32 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án.

Áp dụng khoản 2 Điều 24, khoản 2 Điều 38, Điều 66, 67, 68 Luật xử lý vi phạm hành chính; Các Điều 3, Điều 4, Điều 6; điểm đ khoản 3, điểm a khoản 7 Điều 14 và điểm d khoản 1, khoản 3 Điều 15 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.
Tuyên xử:

Bác yêu cầu khởi kiện của Hợp tác xã sản xuất kinh doanh, **dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1** về việc yêu cầu hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q trong lĩnh vực đất đai.

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

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 26/9/2024, người khởi kiện Hợp tác xã Sản xuất kinh doanh, **dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1** (gọi tắt **HTX H1**) kháng cáo với nội dung: Bản án sơ thẩm đã xét xử thiếu khách quan, chưa hợp lý, thửa đất đã được giao theo Nghị định số 64/CP cho HTX sử dụng đúng quy định của pháp luật đất đai, không phải là đất nông nghiệp, việc bồi đắp thửa đất đã thực hiện từ trước ngày 15/4/2021, đã hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính. Yêu cầu sửa toàn bộ Bản án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của **HTX H1**.

Tại phiên tòa phúc thẩm, **Hợp tác xã H1** giữ nguyên yêu cầu khởi kiện và nội dung kháng cáo.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng phát biểu ý kiến như sau:

- Về tố tụng: Tại giai đoạn xét xử phúc thẩm, Hội đồng xét xử, những người tiến hành tố tụng và tham gia tố tụng đã thực hiện và chấp hành đúng quy định của Luật tố tụng hành chính.

- Về nội dung: Sau khi phân tích nội dung vụ án, Kiểm sát viên đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm không chấp nhận kháng cáo của **Hợp tác xã H1**, giữ nguyên Bản án hành chính 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 và căn cứ vào kết quả tranh luận tại phiên tòa, xem xét kháng cáo của **Hợp tác xã H1**, Hội đồng xét xử xét thấy:

[1] Về thủ tục tố tụng:

[1.1] Tòa án cấp sơ thẩm đã xác định đúng thẩm quyền, đối tượng và thời hiệu khởi kiện theo khoản 1 Điều 30, khoản 4 Điều 32, điểm a Khoản 2 Điều 116 Luật tố tụng hành chính.

[1.2] Kháng cáo của Hợp tác xã Sản xuất kinh doanh, **dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1** là hợp lệ, trong thời hạn pháp luật quy định, do vậy, Hội đồng xét xử giải quyết vụ án theo trình tự, thủ tục phúc thẩm đối với vụ án.

[1.3] Về yêu cầu của người khởi kiện đề nghị Tòa án triệu tập thêm người làm chứng là ông **Võ Doãn T2**, nguyên Bí thư Đảng bộ bộ phận **thôn H**; ông **Nguyễn Thọ V1**, nguyên là cấp ủy Đảng bộ bộ phận **thôn H**; ông **Võ Doãn V2**, nguyên Chủ nhiệm **HTX H1** thời kỳ 1983-1995; ông **Nguyễn Văn Đ**, nguyên Bí thư Đảng bộ **thôn H** để làm thừa đất số 287, tờ bản đồ số 4 **xã A**). Tuy nhiên, căn cứ các tài liệu, chứng cứ do các bên đương sự cung cấp thấy rằng những lời xác nhận của những người làm chứng nêu trên. Do vậy, Hội đồng xét xử thấy không cần thiết phải triệu tập những người làm chứng trên theo yêu cầu của người khởi kiện.

[2] Về nội dung:

[2.1]. Xem xét nguồn gốc thửa đất **HTX H1** đã bồi đắp, rào bao chiếm và xây dựng một số công trình trên đất, Hội đồng xét xử, xét thấy: Thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, **xã A** là đất có nguồn gốc trước đây thực hiện Nghị định 64/NĐ-CP để giao đất cho các hộ gia đình, cá nhân tại **xã A**, có xác lập theo bản đồ giải thửa theo Chỉ thị 299/Ttg, thuộc thửa đất số 115, 116 tờ bản đồ số 12, ký hiệu loại đất (Mạ). Đến năm 2004, thực hiện phương án dồn điền đổi thửa lần 1, phần diện tích đất này được các hộ thống nhất để lại (bình quân 46 m²/khẩu) để làm quỹ đất công ích sau này phục vụ làm các công trình chung của thôn, năm 2014, thực hiện phương án dồn điền đổi thửa lần 2 thì thửa đất này được giữ nguyên vị trí và được đo vẽ theo bản đồ địa chính, được **Sở T3** phê duyệt năm 2018 thuộc thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, mục đích sử dụng đất là đất trồng lúa khác (LUK) do **Ủy ban nhân dân xã A** quản lý. Như vậy, thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, **xã A** có nguồn gốc là đất nông nghiệp do **HTX N** quản lý, sử dụng làm ruộng ương mạ, năm 2004 do thực hiện chủ trương dồn điền, đổi thửa nên không sử dụng, bỏ hoang hóa, năm 2014 UBND xã quản lý và dự kiến quy hoạch chuyển sang loại đất phi nông nghiệp để phục vụ lợi ích công cộng. Tuy năm 2021, **UBND tỉnh Q** phê duyệt quy hoạch tại các Quyết định số 1281/QĐ-UBND ngày 10/5/2021 và được điều chỉnh năm 2023 tại Quyết định số 381/QĐ-UBND ngày 27/02/2023 của **UBND tỉnh Q** “về việc phê duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2030 **huyện Q**” thì khu đất có thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, tuy được quy hoạch là đất thương mại dịch vụ, song đó chỉ mới là quy hoạch sử dụng đất, thửa đất chưa có kế hoạch sử dụng, chưa được các cơ quan có thẩm quyền chuyển đổi mục đích sử dụng đất và cho phép HTXNN Hoàn Vinh sử dụng đất vào mục đích thương mại dịch vụ, nên thửa đất vẫn thuộc loại đất nông nghiệp.

[2.2] Xem xét về hành vi vi phạm Luật đất đai của **Hợp tác xã H1**, xét thấy:

[2.2.1] Năm 2021 **Hợp tác xã H1** tiến hành đổ đất, san lấp cải tạo mặt bằng trên thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, **xã A**, xét thấy, hành vi nói trên của **Hợp tác xã H1** là vi phạm pháp luật về đất đai vì quá trình san lấp, xây dựng công trình chưa được cấp GCNQSDĐ và chưa được các cơ quan có thẩm quyền cho phép,

ngày 15/4/2021 bị Ủy ban nhân dân xã A tiến hành lập biên bản làm việc với nội dung: "...yêu cầu HTX H1 thực hiện theo đúng quy định của Luật Đất đai, thực hiện đầy đủ các thủ tục theo quy định của pháp luật mới được sử dụng. Nay HTX tự ý đổ đất khi chưa được cơ quan có thẩm quyền cấp phép là không đúng quy định, yêu cầu HTX dừng ngay việc đổ đất san lấp mặt bằng tại thửa đất số 287, tờ bản đồ số 4, trả nguyên hiện trạng ban đầu và thực hiện đầy đủ các thủ tục pháp lý theo đúng quy định". Nhưng Hợp tác xã H1 không chấp hành, năm 2022, tiếp tục tiến hành dựng mái lợp tôn, xây dựng hàng rào lưới B40 và 02 xây móng trụ bao quanh bao quanh thửa đất. Do vậy, Đoàn kiểm tra của UBND huyện Q lập Biên bản vi phạm hành chính số 907/BB-VPHC ngày 21/9/2023 đối với Hợp tác xã H1 về hành vi "chiếm đất nông nghiệp là đất trồng lúa" và "hành vi hủy hoại đất" theo quy định tại Điều 3, Điều 4, Điều 6; điểm đ khoản 3, điểm a khoản 7 Điều 14 và điểm d khoản 1, khoản 3 Điều 15 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 là có cơ sở.

[2.2.2] Mặt khác, UBND xã An Ninh trình bày, thửa đất do UBND xã quản lý, tuy nhiên, tại Giấy xác nhận ngày 20/9/2022 của UBND xã A (bút lục 07; 74) thể hiện nội dung: Xác nhận để Hợp tác xã sản xuất kinh doanh, dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1 làm các thủ tục cấp điện cho hợp tác xã, như vậy, Giấy xác nhận nêu trên không thể xác định là căn cứ giao đất cho Hợp tác xã H1.

[2.2.3] Theo diễn biến vụ việc và quá trình vi phạm của Hợp tác xã H1, ngoài việc rào bao chiếm diện tích 7.043,3m², Hợp tác xã H1 còn bồi đắp, thay đổi hình dạng, không còn sử dụng vào mục đích nông nghiệp đối với thửa đất đã bao chiếm, nên tại Quyết định xử phạt hành chính số 247/QĐ-XPHC của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q đã xử phạt về 02 hành vi "Chiếm đất" và "Hủy hoại đất" là có căn cứ, đúng pháp luật.

Với những phân tích nêu trên, tại Bản án sơ thẩm đã bác yêu cầu khởi kiện của Hợp tác xã H1 về việc yêu cầu hủy Quyết định xử phạt hành chính số 247/QĐ-XPHC của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q, là có căn cứ, đúng pháp luật, do vậy, Hội đồng xét xử bác toàn bộ kháng cáo của Hợp tác xã H1, giữ nguyên Quyết định của Bản án sơ thẩm.

[3] Về án phí sơ thẩm: Không có kháng cáo, kháng nghị, Hội đồng xét xử không xem xét.

[4] Về án phí phúc thẩm: Do bác kháng cáo nên Hợp tác xã H1 phải chịu án phí hành chính sơ thẩm theo quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1, Điều 241 Luật Tổ tụng hành chính, bác toàn bộ kháng cáo của **Hợp tác xã H1**, giữ nguyên Quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2024/HC-ST ngày 20 tháng 9 năm 2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Bình.

Áp dụng khoản 2 Điều 24, khoản 2 Điều 38, Điều 66, 67, 68 Luật xử lý vi phạm hành chính; Các Điều 3, Điều 4, Điều 6; điểm đ khoản 3, điểm a khoản 7 Điều 14 và điểm d khoản 1, khoản 3 Điều 15 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.

Tuyên xử:

1. Bác cầu khởi kiện của Hợp tác xã sản xuất kinh doanh, **dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1** về việc yêu cầu hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 247/QĐ-XPHC ngày 27/9/2023 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện Q** trong lĩnh vực đất đai.

2. Về án phí hành chính sơ thẩm: không có kháng cáo, kháng nghị, có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

3. Về án phí hành chính phúc thẩm: Áp dụng khoản 1, Điều 34 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; Hợp tác xã Sản xuất kinh doanh, **dịch vụ nông nghiệp và xây dựng H1** phải chịu 300.000 đồng, được khấu trừ vào số tiền 300.000 đồng đã nộp tại Biên lai số 0005068 ngày 07/10/2024 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Quảng Bình.

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

Nơi nhận:

- TAND tối cao;
- VKSND cấp cao tại Đà Nẵng;
- TAND tỉnh Quảng Bình;
- VKSND tỉnh Quảng Bình;
- Cục THADS tỉnh Quảng Bình;
- Những người tham gia tố tụng;
- Lưu HSVA, PHCTP, LT.

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

ĐÃ KÝ

Trương Công Thi