TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI HÀ NỘI	**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - hạnh phúc**

Bản án số: 911/2023/HC-PT
Ngày: 27/12/2023
V/v Khiếu kiện quyết định 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 HÀ NỘI

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Phạm Văn Tuyển;

Các Thẩm phán: Ông Phùng Hải Hiệp;

Ông Nguyễn Phan Nam;

- Thư ký phiên tòa: Ông Ngô Cảnh Duy - Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội: Bà Vũ Thị Thúy - Kiểm sát viên cao cấp tham gia phiên tòa.

Trong ngày 27 tháng 12 năm 2023 tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 556/2023/TLPT-HC ngày 26 tháng 7 năm 2023 về việc *"Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực đất đai"*.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số: 29/2022/HC-ST ngày 20/12/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 14380/2023/QĐ-PT ngày 11 tháng 12 năm 2023 giữa các đương sự:

Người khởi kiện: Bà Lê Thị Kim U, sinh năm 1971; địa chỉ: Khu D, xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc. Có mặt.

Người bị kiện:

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc.

Người đại diện theo ủy quyền: Nguyễn Minh T, chức vụ: Phó Chủ tịch. Vắng mặt.

2. Ủy ban nhân dân xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Văn Đ, chức vụ: Phó Chủ tịch. Vắng mặt, có đơn xin xét xử vắng mặt.

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

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Văn Đ, chức vụ: Phó Chủ tịch. Vắng mặt, có đơn xin xét xử vắng mặt.

2. Ông Lương Ngọc Đ1, sinh năm 1967; địa chỉ: Khu D, xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc. Vắng mặt.

Người đại diện theo ủy quyền: Bà Lê Thị Kim U. Có mặt.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Người khởi kiện là bà Lê Thị Kim U trình bày:

Gia đình bà có quyền sử dụng thửa đất số 416, tờ bản đồ số 42A, diện tích 500m^2 là đất trồng lúa tại khu Đ, thôn B, xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc. Nguồn gốc thửa đất là của bà Hoàng Thị C đã được Ủy ban nhân dân *(sau đây viết tắt là UBND)* huyện T cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất *(sau đây viết tắt là GCNQSD đất)* số P653828 số vào sổ 01212/QSDĐ/611-QĐUB ngày 12/11/1999 đứng tên hộ gia đình bà Hoàng Thị C. Quá trình sử dụng đất, hộ gia đình ông Hà Văn S và bà Hoàng Thị C đã chuyển nhượng thửa đất trên cho hộ gia đình bà vào năm 2012, việc chuyển nhượng giữa hai hộ có làm giấy viết tay và có người làm chứng ký nhận nhưng đến nay chưa hoàn thiện thủ tục với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền để cấp GCNQSD đất theo quy định của pháp luật.

Sau khi nhận chuyển nhượng đất, bà thấy các hộ liền kề là anh Q, anh K và anh T1 xây dựng công trình kiên cố trên đất nông nghiệp không bị chính quyền địa phương xử lý nên gia đình bà đã đổ đất trên diện tích 150m^2, mua vật liệu xây dựng để làm quán bán hàng khoảng 40m^2 trên thửa đất này.

Ngày 04/9/2015, UBND xã H lập Biên bản vi phạm hành chính đối với gia đình bà, sau đó đã ra Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 70/QĐ-XPVPHC *(sau đây viết tắt là Quyết định số 70)*, đến ngày 07/9/2015 thì ra Quyết định số 71/QĐ-CC *(sau đây viết tắt là Quyết định số 71)* cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với gia đình bà. Nội dung Quyết định yêu cầu hộ gia đình ông Lương Ngọc Đ1 khôi phục lại tình trạng ban đầu của thửa đất trước khi vi phạm trong thời gian 05 ngày, đồng thời yêu cầu hộ ông Đ1 phải nộp phạt tại kho bạc Nhà nước huyện T trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được Quyết định.

Tuy nhiên UBND xã H thực hiện chưa đúng và vi phạm nghiêm trọng về trình tự thủ tục, cụ thể:

- Biên bản vi phạm hành chính số 14/BB-VPHC ngày 04/9/2015 do ông Trần Đức V - Cán bộ hợp đồng của xã lập là chưa đúng thẩm quyền theo khoản 2 Điều 34 Nghị định 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ;

- Quyết định số 70 chưa áp dụng đúng mức tiền phạt từ 10.000.000đ đến 20.000.000đ (UBND xã chỉ phạt hộ ông Đ1 5.000.000đ).

- Quyết định số 71 là chưa đúng về mặt thời gian (theo Điều 73 và khoản

1 Điều 86 Luật xử lý vi phạm hành chính), Quyết định số 70 cách Quyết định 71/QĐ-CC ba ngày, tức chưa hết thời hạn quy định cho gia đình bà tự nguyện tháo dỡ, di chuyển đồ đạc thì sáng ngày 07/9/2015, UBND xã H đã tổ chức lực lượng đến đập phá, hủy hoại tài sản mà không có thông báo về việc cho phép gia đình bà tự nguyện tháo dỡ công trình vi phạm.

- Việc cưỡng chế của UBND xã hướng Đ có nhiều vi phạm pháp luật về quyết định hành chính, hành vi hành chính làm thiệt hại đến tài sản của gia đình bà. Mặt khác trong quá trình thực hiện việc cưỡng chế, UBND xã không lập Biên bản về việc cưỡng chế, không mời gia đình bà đến chứng kiến trong khi vợ chồng bà có mặt tại địa phương.

Nay bà đề nghị Tòa án tuyên hủy một phần Quyết định số 3871/QĐ-UBND ngày 05/12/2018 của Chủ tịch UBND huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc về việc giải quyết khiếu nại (lần 2) và yêu cầu UBND xã H bồi thường do hành vi hành chính gây ra.

Tại đơn khởi kiện bổ sung ngày 26/4/2021, bà U yêu cầu:

- Buộc UBND xã H bồi thường thiệt hại về tài sản gây ra do hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình tổ chức cưỡng chế;

- Bồi thường thiệt hại về tinh thần do hành vi cưỡng chế trái pháp luật gây ra;

- Hủy Quyết định số 70; Quyết định số 71;

- Yêu cầu UBND xã H công khai xin lỗi.

Người bị kiện là Chủ tịch UBND huyện T trình bày:

Sau khi nhận được đơn khiếu nại của bà Lê Thị Kim U, UBND huyện T đã giao cho Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện làm việc với bà U để làm rõ và thống nhất các nội dung khiếu nại. Ngày 10/7/2018, Phòng T3 huyện đã chủ trì làm việc với bà U thống nhất nội dung khiếu nại của bà U như sau: *"Khiếu nại các Quyết định số 70/QĐ-XPVPHC ngày 04/9/2015 của UBND xã H về xử phạt vi phạm hành chính; Quyết định số 71/QĐ-CC ngày 07/9/2015 của UBND xã H về việc cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Quyết định số 76/UBND ngày 13/6/2016 của UBND xã H về việc giải quyết đơn khiếu nại và khiếu nại hành vi tổ chức cưỡng chế đập phá công trình trái pháp luật của UBND xã H đối với gia đình bà Lê Thị Kim U trên thửa đất số 416, tờ bản đồ số 42a. Yêu cầu xử lý cán bộ làm sai và bồi thường thiệt hại cho gia đình bà theo quy định".*

UBND huyện T đã ban hành Thông báo số 714/TB-UBND ngày 23/7/2018 về việc thụ lý giải quyết nội dung khiếu nại lần hai của bà Lê Thị Kim U.

Ngày 31/7/2018, Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định số 2601/QĐ-UBND về việc xác minh nội dung khiếu nại do Trưởng phòng Tài nguyên và Môi trường huyện làm tổ trưởng. Sau khi tiến hành làm việc xác minh và thu thập các hồ sơ giấy tờ liên quan, Tổ xác minh đã có Báo cáo số

54a/BC-TXM ngày 05/9/2018 về kết quả xác minh, nội dung khiếu nại của bà Lê Thị Kim U. Nội dung xác minh như sau:

Nguồn gốc thửa đất số 416, tờ bản đồ 42a mà hộ ông Lương Ngọc Đ1 xây dựng trái phép là của hộ bà Hoàng Thị C đã được UBND huyện T cấp GCNQSD đất. Quá trình sử dụng đất, năm 2010, ông Hà Văn S đã tự ý chuyển nhượng thửa đất trên cho hộ ông Lương Ngọc Đ1, việc chuyển nhượng giữa hai hộ được thực hiện bằng hình thức viết tay có người làm chứng ký xác nhận, không thông qua UBND xã H, hiện tại các hộ vẫn chưa hoàn thiện thủ tục để cấp GCNQSD đất cho người nhận chuyển nhượng theo quy định của pháp luật.

Việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hộ ông Lương Ngọc Đ1: Tổ công tác đã xác minh việc hộ ông Lương Ngọc Đ1 tự ý xây dựng công trình trên thửa đất trồng lúa số 416, tờ bản đồ 42a, bản đồ 299 là hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai theo quy định tại Điều 6 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính Phủ. Tại Biên bản ghi lời khai ngày 05/9/2015 của Công an xã H đối với ông Lương Ngọc Đ1, ông Đ1 cho biết gia đình ông đổ đất san gạt và xây dựng công trình trên thửa đất nêu trên là sai quy định, gia đình đã cam kết khắc phục hậu quả và tháo dỡ công trình xong trước 18 giờ ngày 05/9/2015, nhưng đến hết ngày 05/9/2015, do ông Đ1 đã không thực hiện theo cam kết, cũng không có báo cáo UBND xã cho thêm thời gian. Do đó UBND xã H đã tổ chức cưỡng chế.

Việc UBND xã H xử phạt vi phạt hành chính yêu cầu khắc phục hậu quả là đúng quy định, đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật. Mặc dù trong quá trình triển khai UBND xã H thực hiện chưa đúng một số quy định về trình tự thủ tục như:

- Biên bản vi phạm hành chính số 14/BB-VPHC ngày 04/9/2015 do ông Trần Đức V là cán bộ họp đồng của UBND xã thời điểm đó lập là chưa đúng thẩm quyền của người lập Biên bản vi phạm hành chính theo quy định tại khoản 2 Điều 34 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ.

- Quyết định số 70 chưa áp dụng đúng mức phạt tiền theo quy định tại điểm a khoản 3 Điều 6 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ theo quy định mức phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng. Tuy nhiên UBND xã chỉ phạt 5.000.000 đồng; Quyết định số 71 về cưỡng chế thi hành xử phạt vi phạm hành chính là chưa đúng về mặt thời gian theo quy định tại Điều 73 và khoản 1 Điều 86 Luật xử lý vi phạm hành chính, tuy nhiên việc làm của UBND xã thể hiện sự tích cực quyết liệt trong việc xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, phần lớn công trình đã bị cưỡng chế dỡ bỏ để trả lại nguyên hiện trạng ban đầu, hiện tại chỉ còn lại phần móng và đất đổ nền chưa được múc bỏ đi.

- Theo quy định tại khoản 3 Điều 5 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định thời hạn thi hành quyết định cưỡng chế là 15 ngày kể từ ngày nhận quyết định cưỡng chế, UBND xã đã tổ chức cưỡng chế ngay trong ngày 07/9/2015 cùng ngày với ngày ban hành Quyết định cưỡng chế là không sai về mặt thời gian thể hiện sự quyết liệt trong xử phạt vi phạm hành

chính trong lĩnh vực đất đai. Tuy nhiên UBND xã cần rút kinh nghiệm đối với các sự việc tương tự, cần tổ chức làm việc với người vi phạm tuyên truyền vận động và lập hồ sơ pháp lý chặt chẽ trước khi tổ chức cưỡng chế đảm bảo thời gian để người dân tự tháo dỡ công trình vi phạm.

Căn cứ vào nội dung đã được xác minh ở trên, Tổ xác minh đã đề xuất Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai đối với hộ bà U theo các nội dung như sau:

+ Không xem xét hủy các Quyết định số 70; Quyết định số 71 của UBND xã H.

+ Không xem xét bồi thường theo yêu cầu của bà Lê Thị Kim U; yêu cầu hộ ông Lương Ngọc Đ1 khẩn trương khôi phục hiện trạng thửa đất như trước khi vi phạm, thu dọn dứt điểm phần móng công trình và đất nền đã đổ trên thửa đất số 416, tờ bản đồ số 42a.

+ UBND xã H nghiêm túc rút kinh nghiệm trong việc tổ chức xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, quá trình thực hiện yêu cầu nghiên cứu kỹ các quy định của pháp luật và phối hợp chặt chẽ với các phòng ban chuyên môn của huyện để đảm bảo tính pháp lý của hồ sơ xử lý vi phạm.

Trên cơ sở báo cáo đề xuất của tổ xác minh tại Báo cáo số 54a/BC-TXM ngày 5/9/2018, Chủ tịch UBND huyện T đã ban hành Quyết định số 3871/QĐ-UBND ngày 05/12/2018 về việc giải quyết khiếu nại của bà Lê Thị Kim U (lần 2) *(sau đây viết tắt là Quyết định số 3871)* là đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền và phù hợp về nội dung.

Mặc dù thẩm quyền ban hành Quyết định số 3871 là của Chủ tịch UBND huyện T nhưng Phó Chủ tịch UBND huyện T ký là đúng quy định pháp luật, căn cứ vào quy định tại khoản 2 Điều 17 Quyết định số 01/2017/QĐ-UBND ngày 10/3/2017 của UBND huyện về ban hành quy chế làm việc của UBND nhiệm kỳ 2016 - 2021 thì Phó Chủ tịch UBND huyện ký thay Chủ tịch UBND huyện những văn bản thuộc lĩnh vực được Chủ tịch phân công phụ trách hoặc ủy quyền ngoài ra còn được Chủ tịch U, ủy nhiệm, giao ký các văn bản thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND huyện khi Chủ tịch UBND huyện giao hoặc đi vắng; quy định tại điểm 1.2 khoản 1 Điều 1 Quyết định số 143/QĐ-UBND ngày 23/01/2017 của Chủ tịch UBND huyện T về việc phân công nhiệm vụ của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và ủy viên UBND huyện nhiệm kỳ 2016 - 2021 thì các Phó Chủ tịch UBND huyện được Chủ tịch UBND huyện giao thực hiện ký thay Chủ tịch về lĩnh vực và công việc được phân công phụ trách đồng thời chịu trách nhiệm trước Chủ tịch UBND huyện và pháp luật với các văn bản đó.

Từ những căn cứ trên, UBND huyện T đề nghị Tòa án không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị Kim U.

Người bị kiện là UBND xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc trình bày:

- *Về nguồn gốc thửa đất xây dựng:* Hộ ông Lương Ngọc Đ1 tự nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của hộ ông Hà Văn S, bà Hoàng Thị C tại

thửa số 416, tờ bản đồ số 42A, diện tích 500m^2 đất trồng lúa tại khu Đ, thôn B, xã H. Vị trí thửa đất tiếp giáp ĐT 309, thửa đất đã được cấp GCNQSD đất số 01212/QSDĐ/611/QĐ-UB ngày 22/11/1999 đứng tên hộ bà Hoàng Thị C (bà C là vợ ông S), nay là thửa đất số 121, tờ bản đồ số 05 - Bản đồ VN2000 (thôn B, xã H).

- Về hành vi xây dựng trái phép và xử lý của UBND xã:

Ngày 04/9/2015, hộ bà U, ông Đ1 tự ý đổ đất, san gạt, xây dựng công trình trái phép, đã bị UBND xã lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Căn cứ Biên bản vi phạm hành chính số 14/BB-VPHC, Chủ tịch UBND xã H ra Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 70. Hình thức xử phạt là phạt tiền 5.000.000đ *(Năm triệu đồng),* các biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc khôi phục lại tình trạng của đất như trước khi vi phạm, buộc phải thực hiện đúng thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật về đất đai; Thời hạn khắc phục là 05 ngày, kể từ ngày nhận được Quyết định.

Quyết định trên đã được gửi cho hộ bà U, ông Đ1. Tuy nhiên hộ bà U, ông Đ1 không thực hiện việc nộp tiền phạt (cho đến nay vẫn không nộp phạt) và không tháo dỡ công trình xây dựng trái phép. Trước tình hình trên, Chủ tịch UBND xã đã ban hành Quyết định cưỡng chế thi hành số 71. UBND xã đã gửi Quyết định cưỡng chế cho ông Đ1 ngay trong ngày ban hành Quyết định. UBND xã đã vận động, tuyên truyền cho hộ ông Đ1 chấp hành và đồng thời UBND xã tổ chức cưỡng chế ngay trong ngày 07/9/2015. Vật liệu bị cưỡng chế hộ ông Đ1, bà U đã tự quản lý, thu dọn.

- Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại của UBND xã cũng như quan điểm của UBND xã:

Ngày 07/4/2016, bà Lê Thị Kim U có đơn khiếu nại việc chỉ đạo, tổ chức cưỡng chế của UBND xã H, bà cho rằng thời hạn ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính là vi phạm về thời hạn theo Điều 66 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012, vì gia đình bà đã có cam kết tự nguyện tháo dỡ nhưng Chủ tịch UBND xã vẫn ban hành quyết định cưỡng chế, hủy hoại tài sản công dân.

Ngày 13/6/2016, Chủ tịch UBND xã H đã ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 76/QĐ-UBND, tuy nhiên bà U không nhất trí và khiếu nại lên UBND huyện T.

UBND xã H xin nghiêm túc rút kinh nghiệm và nhận trách nhiệm tồn tại về mặt thời gian trong tổ chức cưỡng chế công trình vi phạm.

- Về nội dung bà U yêu cầu buộc UBND xã H bồi thường thiệt hại về tài sản do hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình tổ chức cưỡng chế, đập phá tài sản của gia đình bà U: UBND xã H không đồng ý bồi thường thiệt hại theo yêu cầu của bà Lê Thị Kim U, lý do: Các biện pháp UBND xã thực hiện nhằm ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật đất đai của hộ gia đình ông Lương Ngọc Đ1 và vợ là bà Lê Thị Kim U (đã được ghi nhận theo Biên bản vi phạm hành chính số 14/BB-VPHC và Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 70 của

Chủ tịch UBND xã H).

Mặt khác, nguyên vật liệu khi cưỡng chế, hộ bà U ông Đ1 đã tự thu dọn và bảo quản sử dụng. UBND xã không thu giữ bất kỳ nguyên vật liệu nào trong quá trình cưỡng chế (đã thể hiện trong biên bản làm việc lưu hồ sơ).

Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan là Chủ tịch UBND xã H, huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc thống nhất với trình bày của UBND xã H.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là ông Lương Ngọc Đ1 thống nhất với trình bày của bà Lê Thị Kim U.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 29/2022/HC-ST ngày 20/12/2022, Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc đã quyết định:

Áp dụng điểm a khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính; điểm a khoản 3 Điều 6 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; Nghị quyết 326/2016/UBNVQH14 ngày 30 tháng 12 năm 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. Xử:

1. Bác yêu cầu khởi kiện của bà Lê Thị Kim U về việc yêu cầu Tòa án hủy một phần Quyết định số 3871/QĐ-UBND ngày 05/12/2018 của Chủ tịch UBND huyện T, tỉnh Vĩnh Phúc về giải quyết khiếu nại của bà Lê Thị Kim U (lần 2); giữ nguyên các Quyết định của UBND xã H, gồm: Quyết định số 70/QĐXPHC ngày 04/9/2015 của UBND xã H về xử phạt vi phạm hành chính; Quyết định số 71/QĐ-CC ngày 07/9/2015 của UBND xã về cưỡng chế thi hành Quyết định xử lý vi phạm hành chính.

2. Không chấp nhận yêu cầu của bà Lê Thị Kim U về việc buộc UBND xã H bồi thường thiệt hại tài sản do hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình tổ chức cưỡng chế, đập phá tài sản của gia đình bà tại thửa đất số 416, tờ bản đồ số 42A, diện tích 500m^2 tại khu Đ, thôn B, xã H, huyện T, với tổng số tiền là 107.547.000 đồng *(Một trăm linh bảy triệu, lăm trăm bốn mươi bảy nghìn đồng)* và bồi thường thiệt hại tinh thần do hành vi cưỡng chế trái pháp luật gây ra cho gia đình bà là 14.900.000đ *(Mười bốn triệu chín trăm nghìn đồng)*.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về chi phí tố tụng, án phí và thông báo quyền kháng cáo cho các đương sự theo quy định pháp luật.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 31/12/2022, người khởi kiện là bà Lê Thị Kim U có đơn kháng cáo toàn bộ bản án.

Tại phiên tòa phúc thẩm, người khởi kiện giữ nguyên yêu cầu khởi kiện, nội dung kháng cáo, đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm hủy bản án sơ thẩm và chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm giải quyết lại theo thủ tục chung.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội sau khi tóm tắt nội dung vụ án đã phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án và đề nghị Hội đồng xét xử áp dụng khoản 1 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính, bác toàn bộ nội dung kháng cáo của bà Lê Thị Kim U và giữ nguyên quyết định của bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1]. Về tố tụng:

[1.1]. Ngày 03/5/2019, bà Lê Thị Kim U khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 3871 ngày 05/12/2019 của Chủ tịch UBND huyện T về việc giải quyết khiếu nại lần hai là Quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai bị kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án theo quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều 3 và khoản 1 Điều 30 Luật tố tụng hành chính 2015.

Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc thụ lý giải quyết vụ án là đúng thẩm quyền, đảm bảo về thời hiệu và điều kiện khởi kiện theo quy định tại khoản 4 Điều 32 và điểm a khoản 3 Điều 116 Luật tố tụng hành chính 2015.

Quá trình giải quyết vụ án, bà Lê Thị Kim U có yêu cầu khởi kiện bổ sung yêu cầu Tòa án: Buộc UBND xã H bồi thường thiệt hại về tài sản gây ra do hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình tổ chức cưỡng chế; Bồi thường thiệt hại về tinh thần do hành vi cưỡng chế trái pháp luật gây ra; Hủy Quyết định 70; Quyết định 71; Yêu cầu UBND xã H công khai xin lỗi.

[1.2]. Tại phiên tòa phúc thẩm, người bị kiện là Chủ tịch UBND huyện T vắng mặt nhưng đã được triệu tập hợp lệ 02 lần; người bị kiện là UBND xã H và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là Chủ tịch UBND xã H vắng mặt nhưng có đơn xin xét xử vắng mặt; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là ông Lương Ngọc Đ1 vắng mặt nhưng có mặt người đại diện theo ủy quyền, căn cứ quy định tại Điều 225 Luật tố tụng hành chính 2015, Hội đồng xét xử (HĐXX) quyết định tiếp tục tiến hành xét xử vụ án.

[2]. Xét yêu cầu kháng cáo của bà Lê Thị Kim U, HĐXX thấy:

[2.1]. Xét tính hợp pháp của Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 70; Quyết định cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 71 của UBND xã H:

- *Về thẩm quyền:*

Hành vi tự ý đổ đất trên diện tích 150m^2 đất nông nghiệp, sau đó mua vật liệu xây dựng rồi làm quán bán hàng trên diện tích khoảng 40m^2 của ông Lương Ngọc Đ1 được xác định là hành vi vi phạm hành chính theo quy định tại điểm a khoản 3 Điều 6 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ, có hình thức và mức xử phạt tiền là từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng nếu diện tích đất chuyển mục đích trái phép dưới 0,5ha và thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính thuộc về Chủ tịch UBND huyện T. Chủ tịch UBND xã H ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 70 đối với ông Lương Ngọc Đ1 là không đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 2 Điều 31 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ.

Việc UBND xã H ban hành Quyết định cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 71 cũng là không đúng thẩm quyền theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 87 Luật xử lý vi phạm hành chính.

Ngoài ra, căn cứ quy định tại Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính;

Điều 34 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ thì thẩm quyền lập Biên bản vi phạm hành chính thuộc về Chủ tịch UBND xã H hoặc Chủ tịch UBND huyện T. Việc ông Nguyễn Quyết T2 – Phó Chủ tịch UBND xã H lập Biên bản vi phạm hành chính không được Chủ tịch UBND xã H ủy quyền là không đúng thẩm quyền.

- *Về trình tự, thủ tục ban hành:*

Sau khi phát hiện hộ ông Lương Ngọc Đ1 xây dựng trái phép trên đất nông nghiệp thì ngày 04/9/2015, UBND xã H lập Biên bản vi phạm hành chính số 14/BB-VPHC đối với ông Lương Ngọc Đ1.

Cùng ngày 04/9/2015, Chủ tịch UBND xã H ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 70/QĐ-XPVPHC đối với hộ ông Lương Ngọc Đ1.

Ngày 05/9/2015, sau khi làm việc với Công an xã H, ông Lương Ngọc Đ1 thừa nhận hành vi vi phạm và cam kết gia đình sẽ tự tháo dỡ công trình xây dựng trái phép tại thửa đất nêu trên trước 18 giờ ngày 05/9/2015.

Đến ngày 07/9/2015, Chủ tịch UBND xã H ban hành Quyết định cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 71/QĐ-CC đối với gia đình ông Lương Ngọc Đ1.

Quá trình cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã không đảm bảo trình tự, thủ tục khi UBND xã H không lập Biên bản thi hành quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả, không giao Biên bản cho người vi phạm là trái quy định tại Điều 35 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP của Chính phủ.

- *Về thời hạn thi hành quyết định cưỡng chế:*

Khoản 3 Điều 5 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định: *"Thời hạn thi hành quyết định cưỡng chế là 15 ngày, kể từ ngày nhận quyết định cưỡng chế; trường hợp quyết định cưỡng chế có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn 15 ngày thì thực hiện theo thời hạn đó".*

Như vậy, thời hạn 15 ngày được hiểu là thời hạn tối thiểu để thi hành quyết định cưỡng chế, trong trường hợp quyết định cưỡng chế có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn 15 ngày thì thực hiện theo thời hạn đó. Do đó, việc UBND xã H thi hành ngay quyết định cưỡng chế sau khi giao cho hộ ông Lương Ngọc Đ1, bà Lê Thị Kim U là vi phạm về thời hạn theo quy định tại khoản 3 Điều 5 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ.

- *Về nội dung:*

Quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch UBND xã H phạt tiền 5.000.000 đồng đối với hộ ông Lương Ngọc Đ1 là chưa đúng mức phạt tiền theo quy định tại điểm a khoản 3 Điều 6 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ.

Ngoài ra, Điều 73 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định về Thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính như sau: *"1. Cá nhân, tổ chức*

bị xử phạt vi phạm hành chính phải chấp hành quyết định xử phạt trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận quyết định xử phạt vi phạm hành chính; trường hợp quyết định xử phạt vi phạm hành chính có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn 10 ngày thì thực hiện theo thời hạn đó.

Trường hợp cá nhân, tổ chức bị xử phạt khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính thì vẫn phải chấp hành quyết định xử phạt, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 15 của Luật này. Việc khiếu nại, khởi kiện được giải quyết theo quy định của pháp luật.

2. Người có thẩm quyền xử phạt đã ra quyết định xử phạt có trách nhiệm theo dõi, kiểm tra việc chấp hành quyết định xử phạt của cá nhân, tổ chức bị xử phạt và thông báo kết quả thi hành xong quyết định cho cơ quan quản lý cơ sở dữ liệu về xử lý vi phạm hành chính của Bộ Tư pháp, cơ quan tư pháp địa phương".

Đối với trường hợp Quyết định xử phạt vi phạm hành chính có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn 10 ngày thì mới thực hiện theo thời hạn đó; Còn trong vụ việc này, việc Chủ tịch UBND xã H ban hành Quyết định số 70 ấn định thời gian thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả, buộc khôi phục lại tình trạng của đất như trước khi vi phạm trong vòng 05 ngày (ít hơn 10 ngày) kể từ ngày nhận được quyết định là trái với quy định tại Điều 73 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Do đó, hộ ông Lương Ngọc Đ1, bà Lê Thị Kim U có quyền và nghĩa vụ thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả trong vòng 10 ngày kể từ ngày nhận được Quyết định chứ không phải 05 ngày như nội dung Quyết định. Mặt khác, Quyết định cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính buộc khôi phục lại tình trạng của đất như trước khi vi phạm không những vi phạm thời hạn 10 ngày theo quy định tại Điều 73 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 mà còn vi phạm chính thời hạn ghi tại Quyết định xử phạt vi phạm hành chính (05 ngày) khi mới chỉ 03 ngày đã ban hành Quyết định cưỡng chế và thi hành. Việc ông Lương Ngọc Đ1 khi làm việc với Công an xã H đã cam kết tự tháo dỡ công trình xây dựng trái phép trước 18 giờ ngày 05/9/2015 nhưng không thực hiện không phải là căn cứ để ra Quyết định cưỡng chế thi hành.

Như vậy, Quyết định số 70, Quyết định số 71 có những sai phạm cả về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành và không phù hợp về nội dung gây ảnh hưởng tới quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Việc Tòa án cấp sơ thẩm có nhận định về những sai phạm của UBND xã, tuy nhiên vẫn xác định chủ trương của UBND xã là đúng, từ đó bác yêu cầu của người khởi kiện về việc đề nghị hủy Quyết định số 70, Quyết định số 71, yêu cầu bồi thường về vật chất và tinh thần là không đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

[2.2]. Xét tính hợp pháp của Quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 của Chủ tịch UBND huyện T:

- Về thẩm quyền ban hành:

Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại lần 2

là đúng thẩm quyền theo quy định tại Điều 18 Luật khiếu nại, Luật tổ chức chính quyền địa phương; Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật khiếu nại; 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; Quy chế làm việc của UBND huyện T.

- *Về trình tự, thủ tục ban hành:*

Ngày 21/6/2015 UBND xã H, huyện T lập Biên bản làm việc về việc công bố quyết định giải quyết khiếu nại cho bà Lê Thị Kim U;

Ngày 01/8/2016, bà Lê Thị Kim U có đơn khiếu nại lần hai đến Chủ tịch UBND huyện T;

Ngày 23/7/2017, Chủ tịch UBND huyện T thụ lý đơn khiếu nại lần hai của bà Lê Thị Kim U;

Ngày 31/7/2018, Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định số 2601/QĐ-UBND về việc xác minh nội dung khiếu nại;

Ngày 05/9/2018, Tổ xác minh đã ban hành Báo cáo số 54a/BC-TXM báo cáo xác minh kết quả xác minh nội dung khiếu nại của bà U;

Ngày 05/12/2018, Chủ tịch UBND huyện T đã ban hành Quyết định số 3871/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại của bà Lê Thị Kim U;

Như vậy, Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại đảm bảo về trình tự, thủ tục được quy định tại Điều 38, Điều 39 Luật Khiếu nại năm 2011; Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật khiếu nại; Thông tư số 07/2014/TT-TTCP ngày 31/10/2014 của Thanh tra chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính; nhưng có vi phạm về thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định tại Điều 37 Luật khiếu nại.

- *Về nội dung:*

Nguồn gốc thửa đất 416 tờ bản đồ 42a mà hộ ông Lương Ngọc Đ1 xây dựng trái phép là của hộ bà Hoàng Thị C đã được UBND huyện T cấp GCNQSD đất mang tên hộ bà Hoàng Thị C, diện tích 500m^2 đất. Quá trình sử dụng, ông Hà Văn S đã tự ý chuyển nhượng thửa đất trên cho hộ ông Lương Ngọc Đ1 vào năm 2010 bằng hình thức viết tay có người làm chứng ký xác nhận, không thông qua cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, hiện tại các hộ gia đình vẫn chưa hoàn thiện thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Sau khi nhận chuyển nhượng đất, gia đình ông Đ1, bà U tự ý đổ đất trên diện tích 150m^2; xây dựng quán bán hàng diện tích khoảng 40m^2 trên diện tích đất trồng lúa nêu trên mà không báo cáo chính quyền địa phương. Hành vi tự ý xây dựng công trình trên diện tích đất trồng lúa đã vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai theo quy định tại Điều 6 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ. Nội dung này bản thân người khởi kiện cũng thừa nhận có vi phạm.

Tại Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, Chủ tịch UBND huyện T có nhận định về việc UBND xã H thực hiện chưa đúng một số quy định về trình tự, thủ tục kể từ thời điểm lập Biên bản vi phạm hành chính cho đến khi thi hành xong Quyết định cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chỉ yêu cầu UBND xã H nghiêm túc rút kinh nghiệm trong việc tổ chức xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai mà không đề cập, xem xét tới trách nhiệm bồi thường của UBND xã H khi ban hành Quyết định số 70, Quyết định số 71 không đảm bảo quy định pháp luật, gây thiệt hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện như đã phân tích tại mục [2.1]. Tòa án cấp sơ thẩm đã phân tích những sai sót của UBND huyện trong quá trình giải quyết, ban hành Quyết định số 3871 chấp nhận quan điểm của người khởi kiện nhưng lại không hủy Quyết định số 3871 là không phù hợp quy định pháp luật.

[2.3]. Vì không chấp nhận yêu cầu khởi kiện về việc hủy các Quyết định hành chính bị kiện nên Tòa án cấp sơ thẩm cũng không chấp nhận yêu cầu bồi thường của bà Lê Thị Kim U.

[3]. Từ những phân tích, nhận định nêu trên, cần thiết phải hủy bản án sơ thẩm và chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm xét xử theo hướng hủy các Quyết định hành chính của UBND xã và UBND huyện đồng thời xem xét trách nhiệm bồi thường của UBND xã H khi ban hành Quyết định số 70, Quyết định số 71 mà tại Tòa án cấp phúc thẩm không thể bổ sung ngay được. Trong quá trình giải quyết lại vụ án, Tòa án cấp sơ thẩm cần đồng thời xem xét tới tính hợp pháp của Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND xã H là quyết định hành chính có liên quan theo quy định tại Điều 6 Luật Tố tụng hành chính nhằm giải quyết vụ án được khách quan, toàn diện.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm cần lưu ý đến thẩm quyền của Hội đồng xét xử khi giải quyết vụ án hành chính được quy định tại Điều 193 Luật Tố tụng hành chính, theo đó chỉ tuyên bác yêu cầu khởi kiện (nếu có căn cứ) chứ không tuyên giữ nguyên các Quyết định hành chính bị kiện.

[4]. Về án phí: Do bản án sơ thẩm bị hủy nên người kháng cáo là bà Lê Thị Kim U không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

Án phí hành chính sơ thẩm sẽ được xác định khi giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm.

Vì các lẽ trên,

Căn cứ khoản 3 Điều 241 Luật tố tụng hành chính; Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về án phí, lệ phí Tòa án.

QUYẾT ĐỊNH:

1. Hủy Bản án hành chính sơ thẩm số 29/2022/DS-ST ngày 20/12/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc và chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm.

2. Về án phí: Bà Lê Thị Kim U không phải chịu án phí hành chính phúc

thẩm. Trả lại cho bà Lê Thị Kim U số tiền 300.000 đồng tạm ứng án phí phúc thẩm đã nộp tại biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số 0004988 ngày 04/01/2023 tại Cục Thi hành án dân sự tỉnh Vĩnh Phúc.

Án phí hành chính sơ thẩm sẽ được xác định khi giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm.

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

Nơi nhận:
- *VKSNDCC tại Hà Nội;*
- *TAND tỉnh Vĩnh Phúc;*
- *VKSND tỉnh Vĩnh Phúc;*
- *Cục THADS tỉnh Vĩnh Phúc;*
- *Các đương sự (theo đ/c);*
- *Lưu hồ sơ vụ án.*

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

(đã ký)

Phạm Văn Tuyển