

Bản án số: 219/2023/HC-PT

Ngày: 11/4/2023

V/v “*Khiếu kiện QĐHC áp dụng biện pháp
khắc phục hậu quả 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 THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Tô Chánh Trung

Các Thẩm phán: Ông Nguyễn Hồ Tâm Tú
Bà Trần Thị Thúy Hồng

- **Thư ký phiên tòa:** ông Nguyễn Đức Thiện, Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- **Đại diện Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa:** Ông Đỗ Thành Đạt - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 11 tháng 4 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm vụ án hành chính thụ lý số 777/2022/TLPT-HC ngày 24 tháng 11 năm 2022 về việc “*Khiếu kiện QĐHC áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực quản lý đất đai*”.

1/ **Người khởi kiện:** Ông Phạm Quang Hiền, sinh năm 1959; (vắng mặt)

Địa chỉ: số 02N đường số 11N, Cư xá Ngân hàng, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh.

Đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông Cao Minh Trung, sinh năm 1986; (có mặt)

Địa chỉ: Số 6/44 đường Phan Xích Long, Phường 3, quận Phú Nhuận, Thành phố Hồ Chí Minh.

2/ **Người bị kiện:** Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Lê Văn Thành - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7. (có đơn xin vắng mặt)

Địa chỉ: số 07, đường Tân Phú, phường Tân Phú, Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Nguyễn Tuấn Khải - Phó Trưởng phòng Quản lý đô thị Quận 7 (có đơn xin vắng mặt); ông Võ Đăng Khánh - Chuyên viên phòng Quản lý đô thị Quận 7 (có mặt); Bà Trần Thị Khánh Trâm - Chuyên viên phòng Quản lý đô thị Quận 7 (có mặt);

3/ Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

3.1/ Bà Nguyễn Thị Bích Thủy, sinh năm 1962; (vắng mặt)

Địa chỉ: 02N đường 11N cư xá Ngân hàng, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh.

3.2/ Tổng Công ty Mía đường II. (vắng mặt)

Địa chỉ: số 54-56 Lê Quốc Hưng, Phường 12, Quận 4, Thành phố Hồ Chí Minh.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện, quá trình tham gia tố tụng tại Tòa án, người khởi kiện, người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện trình bày:

Ngày 19/5/2004, Đội trật tự Quản lý Đô Thị Quận 7 lập Biên bản vi phạm hành chính số 41/BB-VPHC đối với phần đất phía sau nhà số 02N đường số 11N Cư xá Ngân hàng, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh, theo đó: xác định ông Phạm Quang Hiền có hành vi xây dựng công trình không có giấy phép trên đất chưa có quyền sử dụng đất hợp pháp (chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất).

Trên cơ sở Biên bản vi phạm hành chính số 41/BB-VPHC ngày 19/5/2004, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 387/QĐXP-UB ngày 03/6/2004 xử phạt ông Phạm Quang Hiền số tiền: 395.850 đồng về hành vi xây dựng công trình không có giấy phép đối với diện tích 22,62m² và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: “đương sự có trách nhiệm liên hệ cơ quan chức năng để hướng dẫn về thủ tục nhà đất phần diện tích 22,62m² theo quy định pháp luật”. Sau đó, ông Hiền đã đóng tiền phạt và liên hệ với Ủy ban nhân dân Quận 7 để làm thủ tục công nhận quyền sử dụng đất đối với phần diện tích này nhưng phía Ủy ban nhân dân Quận 7 trả lời hiện chưa có chủ trương giải quyết cấp giấy chứng nhận.

Ngày 18/11/2015, Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây tiếp tục lập biên bản vi phạm hành chính số 11/BB-VPHC tại địa điểm xảy ra vi phạm là căn nhà số 02N đường 11N (nằm ở phần đất phía sau nhà, không giáp đường 11N), theo đó: xác định ông Phạm Quang Hiền có 02 hành vi vi phạm hành chính là:

+ Hành vi “lấn chiếm đất” và Hành vi “xây dựng công trình không phép” đối với diện tích 23,5m² thuộc một phần thửa 92, 96 tờ bản đồ 1 (tài liệu 02/CT; theo Bản đồ lập năm 2003 thì thuộc một phần thửa 70 tờ số 43), thời điểm vi phạm trước năm 2003.

Căn cứ vào Biên bản vi phạm hành chính 11/BB-VPHC đến ngày 29/01/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ra Quyết định số 392/QĐ-KPHQ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Theo đó: áp dụng 02 biện pháp khắc phục hậu quả gồm:

+ Buộc ông Hiền tự phá dỡ công trình vi phạm, diện tích tháo dỡ: 23,5m², cấu trúc: tường, vách gạch, vách tole, mái tole.

+ Buộc ông Hiền khôi phục lại tình trạng đất trước khi vi phạm và phải trả lại đất đã lấn chiếm, với diện tích 23,5m².

Ngoài Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 còn ban hành các Quyết định sau:

+ Quyết định giải quyết khiếu nại số 12 ngày 22/4/2016 có nội dung giữ nguyên Quyết định 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016.

+ Quyết định 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 cưỡng chế thi hành Quyết định 392/QĐ-KPHQ và cưỡng chế thu hồi đất diện tích 23,5m².

Ông Phạm Quang Hiền không đồng ý với các quyết định nêu trên của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 vì các lý do sau:

Thứ nhất, Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 xác định ông Hiền có hành vi lấn chiếm đất nhưng không xác định ông Hiền có hành vi lấn chiếm đất của ai và buộc ông Hiền phải trả lại đất cho ai, ai là chủ sở hữu hợp pháp phần đất lấn chiếm có diện tích 23,5m². Trong quá trình giải quyết vụ án, Tổng Công ty Mía đường II khẳng định Công ty không phải là người có quyền, nghĩa vụ liên quan và cũng từ chối tham gia tố tụng, không có tranh chấp với phần đất nêu trên. Việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 sử dụng phương pháp hành chính để giải quyết các quan hệ dân sự là nhằm lẫn trong việc áp dụng pháp luật và không đúng thẩm quyền.

Ngoài ra, hành vi xây dựng không phép của ông Hiền đã bị Đội trật tự Quản lý Đô thị Quận 7 lập Biên bản vi phạm hành chính số 41/BB-VPHC vào ngày 19/5/2004 và ông Hiền cũng đã bị xử phạt vi phạm hành chính bằng Quyết định số 387/QĐXP-UB ngày 03/6/2004. Ông Hiền đã thi hành xong quyết định này. Tuy nhiên, năm 2016 Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 lại tiếp tục xử phạt vi phạm hành chính đối với cùng một hành vi là trái với Điều 3 Nghị định 134/2003/NĐ-CP ngày 14/11/2003.

Thứ hai: Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 không chứng minh được vị trí bị xử phạt năm 2004 là khác so với vị trí áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả năm 2016 là trái quy định tại điểm đ Khoản 1 Điều 3 Luật xử lý vi phạm hành chính 2012. Do đó, lời khai của ông Hiền về việc cùng một hành vi vi phạm bị xử phạt hai lần là có cơ sở.

Thứ ba: Trường hợp ông Hiền xây dựng công trình không phép trước năm 2003 cũng được phép tồn tại theo hiện trạng (không buộc tháo dỡ) theo Điều 120, 121, 122 Luật Xây dựng 2003 và Quyết định 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật Xây dựng 2003, điểm a mục 2.1 và mục 2.2 của Văn bản số 5144/HD-LS ngày 30/6/2010 của Liên sở xây dựng - Sở Tài nguyên và Môi trường.

Do Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ban hành không đúng pháp luật nên dẫn đến các Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 có nội dung cưỡng chế thu hồi đất và Quyết định giải quyết khiếu nại số 12 ngày 22/4/2016 cũng trái pháp luật.

Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã nhận định tại trang 7 Bản án phúc thẩm số 510/2020/HC-PT ngày 10/9/2020 với nội dung: “Quyết định số

2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 về việc cưỡng chế thi hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, cưỡng chế thu hồi đất là không đúng trình tự thủ tục và cưỡng chế thu hồi đất trong trường hợp này là không có căn cứ, trái pháp luật”.

Theo Điều 79 Luật Tổ tụng hành chính 2015 thì việc Tòa án cấp phúc thẩm đã xác định Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ban hành trái pháp luật nên người khởi kiện không phải chứng minh.

Từ những phân tích trên, ông Phạm Quang Hiền đề nghị Tòa án hủy Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016; Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/4/2016 và Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7.

Người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 trình bày:

Ngày 18/11/2015, Công chức Địa chính xây dựng phường Tân Thuận Tây, Quận 7 đã lập biên bản vi phạm hành chính và yêu cầu tự phá dỡ công trình xây dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm số 11/BB-VPHC đối với ông Phạm Quang Hiền, địa điểm xảy ra vi phạm: số 02N đường 11N, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7, do đã có hành vi vi phạm hành chính: “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng” và Biên bản vi phạm hành chính về việc lấn đất đai số 11/BB-VPHC đối với ông Phạm Quang Hiền, địa điểm xảy ra vi phạm: số 02N đường 11N, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7 do đã có hành vi vi phạm hành chính “Lấn đất”. Thời điểm vi phạm: Trước năm 2003.

Ngày 18/11/2015, Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây đã tiến hành niêm yết Biên bản vi phạm hành chính và yêu cầu tự phá dỡ công trình xây dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm số 11/BB-VPHC và Biên bản vi phạm hành chính về việc lấn đất đai số 11/BB-VPHC, tại địa chỉ: Nhà số 02N và bảng tin Ban điều hành khu phố 5, đường 11N, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7 (do ông Phạm Quang Hiền không có mặt tại thời điểm lập biên bản).

Ngày 19/11/2015, Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây có phiếu chuyển số 29/PC-UBND về việc chuyển hồ sơ vi phạm của ông Phạm Quang Hiền về Ủy ban nhân dân Quận 7 để ban hành quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo đúng thẩm quyền.

Ngày 29/01/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra trong trường hợp đã hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính số 392/QĐ-KPHQ đối với ông Phạm Quang Hiền, cư ngụ tại: số 02N đường 11N, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7. Buộc ông Phạm Quang Hiền tự phá dỡ công trình xây dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm, diện tích tháo dỡ: 23,50m², cấu trúc: Tường, vách gạch + vách tole, mái tole. Buộc ông Phạm Quang Hiền khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm; trả lại đất đã lấn quy định tại Khoản 5 Điều 10 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ, diện tích; 23,50m². Nếu ông Hiền không chấp hành sẽ bị cưỡng chế thi hành.

Ngày 18/02/2016, Ủy ban nhân dân Quận 7 tiến hành giao Quyết định áp dụng

biện pháp khắc phục hậu quả số 392/QĐ-KPHQ cho ông Phạm Quang Hiền, tại địa chỉ: số 02N đường 11N, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7. Ông Hiền đã đọc Quyết định trên nhưng không đồng ý ký nhận Quyết định.

Cơ sở pháp lý về vi phạm trật tự xây dựng đô thị:

Về nguồn gốc đất:

Khu đất có diện tích 5.825m² do Công ty đường Việt Nam mua lại của Ngân hàng quốc gia Việt Nam theo chứng thư trước bạ tại Sài Gòn ngày 29/12/1971 và đăng ký ngày 16/04/1974.

Ngày 20/7/1995, Ủy ban nhân dân huyện Nhà Bè cùng Liên hiệp Mía đường II và Công ty Xây dựng và Phát triển nhà Nhà Bè đã họp thống nhất về việc phân chia khu đất đầu tư xây dựng nhà ở cho cán bộ công nhân viên tại phía sau Cư xá Ngân hàng thuộc xã Tân Thuận Tây. Trong đó, giao cho Liên hiệp Mía đường II 46 lô để xây dựng nhà cho cán bộ công nhân viên.

Ngày 28/7/1995, đại diện Công ty Mía đường II và đại diện Công ty Xây dựng và Phát triển nhà Nhà Bè tiến hành bàn giao vị trí và cắm mốc các lô đất để xây dựng cho Công ty Mía đường II.

Ngày 05/02/1998, Ủy ban nhân dân Quận 7 đã có Thông báo số 19/1998/TB-UB về nội dung cuộc họp giải quyết đất giữa Công ty xây dựng và phát triển nhà Nhà Bè với Công ty đường Biên Hòa (Công ty Mía đường II) tại khu Cư xá Ngân hàng. Trong đó, đồng chí Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 kết luận: Sau khi quy hoạch diện tích để xây dựng chợ nhằm di dời Cư xá Ngân hàng, diện tích còn lại được phân chia cho 2 đơn vị, trong đó giao Công ty đường Biên Hòa 40 lô, số lô còn lại giao cho Công ty Xây dựng và Phát triển nhà Nhà Bè.

Ngày 25/02/1998, Ủy ban nhân dân Quận 7 đã phối hợp với Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây tiến hành đo đạc, xác định mốc và bàn giao đất cho Tổng Công ty Mía đường II với tổng số lô là 40 lô.

Ngày 12/11/1998, Ủy ban nhân dân Quận 7 đã có Tờ trình số 239/TT-UB-QLĐT gửi Kiến trúc sư trưởng thành phố về việc đề nghị duyệt quy hoạch phân lô khu nhà ở phường Tân Thuận Tây, Quận 7.

Ngày 20/07/2000, Kiến trúc sư trưởng thành phố đã có văn bản số 8455/KTST-QH về địa điểm xây dựng và có văn bản số 9038/KTST-ĐB2 ngày 16/08/2000 về thỏa thuận điều chỉnh quy hoạch tổng mặt bằng 1/500 khu nhà ở cán bộ công nhân viên tại phường Tân Thuận Tây, Quận 7 với tổng khu đất 2.532m² (kèm bản vẽ quy hoạch).

Tháng 09/2000, Tổng Công ty Mía đường II ban hành các quyết định về việc phân phối nhà ở cho cán bộ công nhân viên của công ty, trong đó, cấp cho cán bộ công nhân viên 40 lô đất tại khu quy hoạch nhà ở phường Tân Thuận Tây, Quận 7 sử dụng để xây nhà ở gia đình theo quy hoạch được duyệt.

Về pháp lý ranh đất sử dụng của Công ty mía đường:

Căn cứ Bản vẽ hiện trạng vị trí số 06725/ĐĐBĐ-VPQ7 ngày 14/05/2012 do trung tâm đo đạc bản đồ thiết lập, áp ranh bản đồ quy hoạch phân lô khu nhà ở phường Tân

Thuận Tây, Quận 7 được Kiến trúc sư trưởng thành phố duyệt ngày 16/08/2000 lên bản đồ hiện trạng vị trí; áp ranh giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của ông Phạm Quang Hiền lên bản đồ hiện trạng vị trí. Xác định: phần đất phía sau nhà của ông Hiền thuộc dãy N (ranh theo giấy chứng nhận) là khoảng thông hành địa dịch cách ranh đất của Công ty Mía đường 1,5m.

Đồng thời tại báo cáo số 42/BC-UBND ngày 28/02/2013 của Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây xác định: “Qua khảo sát, kiểm tra tình hình hiện trạng thực tế khu đất của Công ty Mía đường II, Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây có báo cáo như sau: Khu vực Cự xá Ngân hàng trước đây có hàng rào bảo vệ rõ ràng, là ranh giới của khu nhà ở này với khu đất xung quanh, hiện nay các hộ dân tự phá hàng rào bảo vệ Cự xá Ngân hàng nói rộng diện tích sử dụng và lấn hết phần thông hành địa dịch của khu Cự xá Ngân hàng”.

Theo bản đồ giải thửa tỷ lệ 1/4000, thành lập năm 1983 xác định phần đất phía sau khu Cự xá Ngân hàng là đất có thửa, không phải đất rạch.

Như vậy, phần đất (ngoài ranh công nhận) phía sau nhà của ông Hiền là do ông Hiền tự phá hàng rào bảo vệ Cự xá Ngân hàng nói rộng diện tích sử dụng lấn sang phần đất có thửa (của Công ty Mía đường II), không phải là đất rạch.

Pháp lý xác lập hành vi: Căn cứ điểm d Khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012; “chỉ xử phạt vi phạm hành chính khi có hành vi vi phạm hành chính do pháp luật quy định”; căn cứ Khoản 1 Điều 6 Nghị định 81/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 “người có thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính gồm người có thẩm quyền xử phạt, công chức, viên chức đang thi hành công vụ, nhiệm vụ”. Do ông Phạm Quang Hiền là người trực tiếp thực hiện hành vi vi phạm về trật tự xây dựng đô thị, lấn đất nên việc lập Biên bản vi phạm hành chính và yêu cầu tự phá dỡ công trình xây dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm số 11/BB-VPHC ngày 18/11/2015 và Biên bản vi phạm hành chính về việc lấn đất đai số 11/BB-VPHC ngày 18/11/2015 của UBND phường Tân Thuận Tây là đúng thẩm quyền, đúng đối tượng và đúng quy định của pháp luật.

Đối với Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7: Căn cứ Khoản 1, Khoản 2 Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 do hành vi vi phạm của ông Phạm Quang Hiền vượt thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường Tân Thuận Tây nên chuyển hồ sơ vi phạm cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 để xử phạt. Căn cứ Khoản 1 Điều 6, điểm c Khoản 1 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012; và Khoản 2 Điều 4, Điều 68 Nghị định số 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013 của Chính phủ quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính và thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện và căn cứ Khoản 2 Điều 31 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định về thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện do vi phạm của ông Phạm Quang Hiền đã hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính nên không ban hành Quyết

định xử phạt. Vậy căn cứ điểm b Khoản 2 Điều 28 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 thì việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ban hành Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 là đúng thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật.

Đối với Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/04/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7: Căn cứ Điều 9 Luật khiếu nại 2011 quy định về thời hiệu khiếu nại thì Đơn khiếu nại của ông Hiền còn thời hiệu và đủ điều kiện thụ lý giải quyết. Căn cứ Khoản 1 Điều 18 Luật Khiếu nại 2011 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận - huyện nên việc khiếu nại của ông Hiền đối với Quyết định số 392/QĐ-KPHQ do ông Đào Gia Vượng - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận ký thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7. Căn cứ điểm b Khoản 1 Điều 29 Luật Khiếu nại 2011 và Khoản 1 Điều 7 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP nên UBND Quận 7 đã ban hành Quyết định số 684/QĐ-UBND ngày 10/03/2016 về việc giao nhiệm vụ xác minh nội dung khiếu nại của ông Hiền cho Phòng Quản lý đô thị Quận 7.

Căn cứ Điều 27 Luật Khiếu nại 2011 và Điều 5 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP, Ủy ban nhân dân Quận 7 đã ban hành Thông báo số 1536/TB-UBND ngày 11/03/2016 về việc thụ lý giải quyết khiếu nại lần đầu đối với khiếu nại của ông Hiền.

Căn cứ Khoản 2 Điều 7 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP Phòng Quản lý đô thị đã ban hành Quyết định số 59/QĐ-QLĐT ngày 14/03/2016 về việc tiến hành xác minh và thành lập Tổ xác minh nội dung khiếu nại của ông Hiền.

Căn cứ Khoản 1 Điều 8 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP Phòng Quản lý đô thị ban hành Kế hoạch số 63/KH-QLĐT ngày 18/03/2016 về xác minh nội dung khiếu nại của ông Hiền.

Căn cứ Điều 18 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP Phòng Quản lý đô thị ban hành Báo cáo số 70/BC-QLĐT ngày 28/03/2016 về kết quả xác minh nội dung khiếu nại của ông Hiền.

Căn cứ Điều 31 Luật Khiếu nại 2011 và Khoản 1 Điều 22 Thông tư số 07/2013/TT-TTCP nên Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ban hành Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/04/2016 về việc giải quyết khiếu nại của ông Phạm Quang Hiền.

Vì vậy việc ban hành Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/04/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 là đúng nội dung, đúng đối tượng và đúng thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

Đối với Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7: Căn cứ điểm d Khoản 2 Điều 86 và Điều 87 Luật xử lý vi phạm hành chính 2012 quy định về cưỡng chế thi hành quyết định và thẩm quyền quyết định cưỡng chế của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Căn cứ Điều 33 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định về quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả, vì vậy việc ông Hiền không chấp hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 do ông Đào Gia Vượng - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 ký nên Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 đã ban hành Quyết định số

2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 về việc cưỡng chế thi hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông Phạm Quang Hiền.

Vì vậy, việc ban hành Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 là đúng nội dung, đúng đối tượng và đúng thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 nhận thấy việc ban hành các Quyết định đối với hành vi vi phạm của ông Phạm Quang Hiền bao gồm: Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016, Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/4/2016 và Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7 là đúng quy định pháp luật, kiến nghị Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh bác yêu cầu khởi kiện của ông Phạm Quang Hiền đối với các Quyết định trên.

Tại bản án hành chính sơ thẩm số 1313/2022/HC-ST ngày 15/8/2022 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Căn cứ Điều 3, Khoản 1 Điều 30, Khoản 4 Điều 32, Điều 115, Điều 116 Khoản 1 Điều 157, Khoản 1 Điều 158; Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015;

Căn cứ Điều 38, Điều 86, Điều 87 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012;

Căn cứ Điều 17 Luật khiếu nại năm 2011;

Căn cứ Điều 121 Luật Xây dựng 2003;

Căn cứ 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;

Căn cứ Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính Phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật Xây dựng 2003;

Căn cứ Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc Hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án;

Tuyên xử:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Phạm Quang Hiền.

Hủy Quyết định 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/4/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết khiếu nại của ông Phạm Quang Hiền; Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về việc cưỡng chế thi hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn tuyên về án phí hành chính sơ thẩm và quyền kháng cáo, kháng nghị theo luật định.

Sau khi xét xử sơ thẩm, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh cho rằng ông Phạm Quang Hiền vào ngày 03/6/2004 bị UBND Quận 7 xử phạt hành chính theo Quyết định số 387/QĐXP-UB phạt 395.850 đồng do xây dựng công trình không có giấy phép và chưa có quyền sử dụng đất 22,62m². Biện pháp khắc phục là: đương sự có trách nhiệm liên hệ cơ quan có chức năng hướng dẫn làm thủ tục đối

với 22,62m² đất theo quy định của pháp luật. Chánh thanh tra Sở xây dựng ban hành Quyết định số 864/QĐ-XPVPHC vào tháng 06/2018 do ông Hiền xây dựng nhà ở sai giấy phép, phạt 15.000.000 đồng và buộc tháo dỡ công trình xây dựng sai giấy phép.

Theo Quyết định số 39/2005/QĐ-TTG ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật xây dựng năm 2003 được quy định tại Điều 1 thì chỉ điều chỉnh đối với công trình xây dựng phù hợp với quy hoạch xây dựng được phê duyệt nhưng chưa phù hợp về kiến trúc và công trình xây dựng không phù hợp với quy hoạch xây dựng được phê duyệt, chứ không có điều chỉnh đối với công trình xây dựng không có giấy phép xây dựng trên phần đất lấn chiếm, nên Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh kháng cáo, đề nghị sửa bản án sơ thẩm, bác yêu cầu khởi kiện của ông Phạm Quang Hiền. Tại phiên tòa phúc thẩm, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh có yêu cầu xét xử vắng mặt và vẫn giữ theo yêu cầu kháng cáo như trên.

Sau khi xét xử sơ thẩm, Viện trưởng VKSND Thành phố Hồ Chí Minh có Quyết định kháng nghị số 4327/QĐ-VKS-HC ngày 30/8/2022 cho rằng Quyết định số 39/QĐ-TTG ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật xây dựng năm 2003 không có điều chỉnh đối với công trình xây dựng không phép trên phần đất lấn chiếm, nên kháng nghị đề nghị sửa án sơ thẩm, bác yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

Tại phiên tòa phúc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đề nghị HĐXX chấp nhận theo kháng nghị của Viện trưởng VKSND Thành phố Hồ Chí Minh, sửa bản án sơ thẩm, xử bác yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện Phạm Quang Hiền.

Người bảo vệ quyền lợi cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh thì đề nghị chấp nhận kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh, xử bác yêu cầu khởi kiện của ông Hiền.

Ông Cao Minh Trung đại diện cho ông Phạm Quang Hiền thì đề nghị giữ nguyên bản án sơ thẩm xử.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Đơn kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh, cũng như kháng nghị của Viện trưởng VKSND Thành phố Hồ Chí Minh được làm trong hạn luật định, nên kháng cáo, kháng nghị hợp lệ.

- Về đối tượng khởi kiện và thẩm quyền giải quyết vụ án: ông Phạm Quang Hiền khởi kiện đòi hủy các quyết định như: Quyết định 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/4/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết khiếu nại của ông Phạm Quang Hiền; Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về việc cưỡng chế thi hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh thụ lý, giải quyết là đúng thẩm quyền.

- Về thời hiệu khởi kiện: ông Phạm Quang Hiền khởi kiện các quyết định nêu trên của Chủ tịch UBND Quận 7 là trong thời hiệu khởi kiện theo quy định tại Điều 116 Luật tố tụng hành chính năm 2015.

[2] Xét về nội dung vụ án thì thấy:

Theo quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, căn cứ vào biên bản vi phạm hành chính số 11/BB-VPHC lập ngày 18/11/2015, xác định tại địa điểm nhà số 2N đường 11N, khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7 có công trình xây dựng trước năm 2003 không có giấy phép xây dựng trên phần đất chưa được cấp GCN QSDĐ, diện tích 23,5m² (diện tích đất lấn chiếm), nên căn cứ vào các Nghị định như: Nghị định 180/2007/NĐ-CP ngày 07/12/2007; Nghị định 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013; Nghị định 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013; Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai; Thông tư số 02/2014/TT-BXD ngày 12/02/2014 của Bộ Xây dựng hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Nghị định 121/2013/NĐ-CP để buộc ông Phạm Quang Hiền tháo dỡ công trình xây dựng không phép trên diện tích đất 23,5m² có cấu trúc: Tường, vách gạch, vách tole, mái tole tại một phần thửa số 92, 96 tờ bản đồ số 1 (tài liệu 02/CT-UB) nay thuộc thửa số 70 tờ bản đồ số 43 (tài liệu bản đồ năm 2003), khu phố 5, phường Tân Thuận Tây, Quận 7.

Chủ tịch UBND Quận 7 chứng minh trước đây ngày 03/6/2004, UBND Quận 7 có ra quyết định số 387/QĐXP-UB xác định công trình xây dựng không có giấy phép, xây dựng trên phần đất lấn chiếm 22,62m² theo biên bản vi phạm hành chính số 41/BB-VPHC ngày 19/5/2004, rồi ra quyết định phạt ông Phạm Quang Hiền 395.850 đồng và cho phép ông Hiền liên hệ đến cơ quan có thẩm quyền để xin đăng ký QSDĐ diện tích 22,62m² theo quy định; cũng như cung cấp quyết định số 864/QĐ-XPVPHC tháng 6/2018 của Chánh thanh tra Sở xây dựng về việc xử phạt vi phạm hành chính về hoạt động xây dựng, cụ thể phạt 15.000.000 đồng, buộc ông Hiền tháo dỡ phần xây dựng vi phạm các tầng 2, 3, 4, 5 không có đề cập đến phần xây dựng trên phần đất 22,62m² đất nêu trên (BL 624), ông Hiền xác định không có nhận được quyết định 864 nêu trên.

Tại hồ sơ không có biên bản vi phạm hành chính số 41/BB-VPHC ngày 19/5/2004, cũng như bản vẽ kèm theo biên bản trên, nên Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng chưa có căn cứ xác định vị trí 22,62m² đất so với 23,5m² đất theo quyết định số 392/QĐ-KPHQ có trùng lặp với nhau không, nên chưa có cơ sở để xác định UBND Quận 7 xử phạt vi phạm hành chính 2 lần; Hơn nữa, theo quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 387/QĐXP-UB cũng không xác định diện tích 22,62m² đất ông Hiền đã lấn chiếm.

Theo bản đồ hiện trạng số 06725/ĐĐBĐ-VPQ7 ngày 25/5/2012 của Trung tâm đo đạc bản đồ thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố Hồ Chí Minh (BL 156), Biên bản vi phạm hành chính số 11/BB-VPHC ngày 18/11/2015 (BL 166, 167), theo lời khai của ông Hiền thì ông nhận chuyển nhượng đất từ năm 1997, xây dựng nhà tạm trên phần đất 23,5m² trước năm 2003, sử dụng ổn định cho đến nay.

Theo văn bản số 263/MĐII-VP ngày 02/4/2019 thì Tổng công ty Mía đường II khẳng định không có liên quan gì đến phần đất 23,5m² mà UBND Quận 7 cho rằng ông

Hiện lần chiếm đất của công ty Mía đường. Hiện nay, người bảo vệ quyền lợi cho Chủ tịch UBND Quận 7 xác định 23,5m² đất nêu trên thuộc quyền sử dụng của công ty Mía đường II, trong khi công ty Mía đường II thì khước từ quyền lợi của mình.

Theo quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 387/QĐXP-UB ngày 03/6/2004 cho ông Hiền được quyền liên hệ với cơ quan chức năng để kê khai đăng ký QSDĐ theo quy định pháp luật đối với diện tích 22,62m² đất; Theo biên bản vi phạm hành chính số 11/BB-VPHC ngày 18/11/2015 thì xác định phần đất 23,5m² đất theo quy hoạch là khu dân cư hiện hữu, không có thu hồi hoặc quy hoạch khác.

Căn cứ vào khoản 1 Điều 121 Luật xây dựng năm 2003 để xử lý các công trình xây dựng trước khi Luật xây dựng năm 2003 có hiệu lực pháp luật.

Căn cứ vào Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật xây dựng năm 2003 thì việc ông Hiền xây dựng nhà ở không phép trước năm 2003 trên phần đất 23,5m² nếu như phần đất trên không nằm trong quy hoạch, không thuộc diện phải thu hồi thì công trình trên được phép tồn tại không tháo dỡ; khi thu hồi thì mới buộc tháo dỡ. Do đó, Chủ tịch UBND Quận 7 buộc ông Hiền tháo dỡ công trình do ông xây dựng trên diện tích 23,5m² trước năm 2003 là không đúng theo quy định tại khoản 1 Điều 121 Luật xây dựng năm 2003 và không đúng theo Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật xây dựng năm 2003, nên án sơ thẩm xử hủy các quyết định: Quyết định số 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016; Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/4/2016; Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch UBND Quận 7 như trên là có căn cứ.

- Đối với kháng nghị của Viện trưởng VKSND Thành phố Hồ Chí Minh thì HĐXX xét thấy:

Như đã nhận định ở trên, việc ông Hiền xây dựng một phần nhà tạm trên diện tích 23,5m² đất nêu trên trước năm 2003, nên công trình được phép tồn tại, khi nào thực hiện theo quy hoạch thì UBND phải có quyết định thu hồi đất, ông Hiền phải thực hiện việc tháo dỡ công trình xây dựng nhà tạm theo nhận định trên, nên HĐXX cũng không chấp nhận theo kháng nghị của Viện trưởng VKSND Thành phố Hồ Chí Minh.

Quan điểm đề nghị của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho Chủ tịch UBND Quận 7 không phù hợp với nhận định trên nên cũng không được chấp nhận.

Bởi các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

[1] Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính năm 2015.

- Không chấp nhận kháng cáo của Chủ tịch UBND Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh.

- Không chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng VKSND Thành phố Hồ Chí Minh.

Giữ nguyên bản án sơ thẩm xử.

[2] Áp dụng Điều 3, Khoản 1 Điều 30, Khoản 4 Điều 32, Điều 115, Điều 116 Khoản 1 Điều 157, Khoản 1 Điều 158; Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; Điều 38, Điều 86, Điều 87 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Điều 17 Luật

khiếu nại năm 2011; Điều 121 Luật Xây dựng 2003; 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; Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính Phủ hướng dẫn thi hành Điều 121 Luật Xây dựng 2003; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc Hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án;

Tuyên xử:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Phạm Quang Hiền.

Hủy các quyết định sau:

+ Quyết định 392/QĐ-KPHQ ngày 29/01/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả;

+ Quyết định số 12/QĐ-UBND ngày 22/4/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết khiếu nại của ông Phạm Quang Hiền;

+ Quyết định số 2317/QĐ-CC ngày 15/8/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh về việc cưỡng chế thi hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

[3] Các quyết định còn lại của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị đã có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

- Chủ tịch UBND Quận 7 phải nộp 300.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm. Ngày 28/9/2022, Chủ tịch UBND Quận 7 đã nộp 300.000 đồng tạm ứng án phí phúc thẩm theo biên lai thu tiền số 0003061 của Cục thi hành án dân sự Thành phố Hồ Chí Minh, số tiền này được chuyển qua thi hành phần án phí phải nộp.

Bản án này là phúc thẩm có hiệu lực thi hành kể từ ngày 11/4/2023.

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao (1);
- VKSNDCC tại TP.HCM (1);
- TAND TP.HCM (1);
- VKSND TP.HCM (1);
- Đương sự;
- Cục THA DS TP.HCM (1);
- Lưu hồ sơ vụ án (2) (NĐT).

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

Tô Chánh Trung