TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
	Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Quyết định giám đốc thẩm
Số: 26/2019/HC-GĐT
Ngày 06-11-2019
V/v khiếu kiện quyết định áp dụng biện pháp hành chính

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

- ***Thành phần Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao gồm có***: Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Bà Đào Thị Xuân Lan;

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;
- Ông Nguyễn Văn Tiến;
- Bà Lương Ngọc Trâm;
- Ông Đặng Xuân Đào.

- ***Thư ký phiên tòa***: Ông Nguyễn Tiến Đông, Thẩm tra viên Tòa án nhân dân tối cao.

- ***Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa***: Ông Lê Thành Dương, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 06 tháng 11 năm 2019, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án *"Khiếu kiện quyết định áp dụng biện pháp hành chính"* giữa các đương sự:

- *Người khởi kiện*: Ông Tiêu Văn Đ; địa chỉ: Số nhà 530, đường 391 thị trấn K, huyện T, tỉnh Hải Dương.

- *Người bị kiện*: CT UBND huyện T, tỉnh Hải Dương; địa chỉ: Thị trấn K, huyện T, tỉnh Hải Dương.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Vũ Văn H, Phó Chủ tịch UBND huyện T, tỉnh Hải Dương (theo Văn bản ủy quyền số 352/UQ-UBND ngày 05/5/2017 của CT UBND huyện T).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 17/3/2006, UBND huyện T ban hành Quyết định số 282/QĐ-UB phê duyệt quy hoạch sản xuất gạch thủ công tại xã Đông Kỳ, huyện T, với nội dung: Chủ dự án: Ông Tiêu Văn Đ - Doanh nghiệp xây dựng Thành Đ, thị trấn K, huyện T, tỉnh Hải Dương được phép xây dựng hai cặp lò gạch nung (kiểu

mới trục đứng do Sở công nghệ khoa học chuyển giao kỹ thuật) trên lô đất thuộc tờ bản đồ số 01, 02 có diện tích 126.000m^2; khai thác đất làm gạch tại khu vực bãi ven sông Thái Bình thuộc xã D theo hợp đồng đã ký kết giữa Ủy ban nhân dân xã D và Doanh nghiệp xây dựng Thành Đ.

Ngày 21/11/2007, Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương ban hành Quyết định số 4071/QĐ-UBND phê duyệt quy hoạch sản xuất gạch nung thủ công cho các lò nung được Ủy ban nhân dân tỉnh chấp thuận trên địa bàn huyện T giai đoạn 2007-2010.

Ngày 29/8/2008, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 121/2008/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển vật liệu xây dựng Việt Nam đến năm 2020. Tại mục 9 Điều 2 Quyết định số 121/2008/QĐ-TTg quy định: "*Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Tổ chức lập, rà soát, điều chỉnh quy hoạch phát triển vật liệu xây dựng đến năm 2020 theo thẩm quyền bảo đảm phù hợp với Quy hoạch này. Công bố và phổ biến quy hoạch vật liệu xây dựng thuộc thẩm quyền… Rà soát, kiểm tra việc sử dụng đất sét làm gạch, ngói nung trên địa bàn…".*

Ngày 28/4/2010, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 567/2010/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình phát triển vật liệu xây dựng không nung đến năm 2020. Tại mục 6 Điều 2 Quyết định này quy định: *"Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Lập quy hoạch vùng nguyên liệu để sản xuất gạch đất sét nung phù hợp với các quy định liên quan, cấm sử dụng đất nông nghiệp để sản xuất gạch đất sét nung… Tổ chức thực hiện xóa bỏ các cơ sở sản xuất gạch đất sét nung bằng lò thủ công trên địa bàn…".*

Ngày 15/3/2011, Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương ban hành Quyết định số 661/QĐ-UBND phê duyệt lộ trình chuyển đổi công nghệ sản xuất gạch sét nung trên địa bàn tỉnh Hải Dương giai đoạn 2011-2015. Tại khoản 3 Điều 1 quy định: *"Cho phép các cơ sở sản xuất gạch bằng lò liên tục kiểu đứng hoạt động đến hết ngày 31/12/2015 và các cơ sở sản xuất gạch bằng lò thủ công có xử lý bằng nước vôi hoạt động đến hết ngày 31/12/2012…".*

Ngày 22/8/2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1469/QĐ-TTg phê duyệt tổng thể phát triển vật liệu xây dựng Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030; theo đó, *"Các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải xây dựng và ban hành lộ trình chấm dứt hoạt động của các loại lò sử dụng công nghệ lạc hậu như sau: Các tỉnh đồng bằng, thành phố trực thuộc Trung ương… phải chấm dứt hoạt động vào trước năm 2016 với lò thủ công, thủ công cải tiến và chậm nhất vào trước năm 2018 với lò đứng liên tục…".*

Ngày 20/12/2016, Chủ tịch UBND huyện T ban hành Quyết định số 4434/QĐ-UBND về việc áp dụng các biện pháp hành chính để chấm dứt hoạt động sản xuất gạch đất sét nung bằng lò thủ công có xử lý bằng nước vôi trong và lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn huyện T, trong đó có lò gạch của ông Đ. Quyết định này có hiệu lực từ ngày 20/12/2016.

Ngày 19/01/2017, Tổ công tác của UBND huyện T tiến hành áp dụng biện pháp hành chính: Sử dụng khoá dây để khoá và niêm phong các máy phục vụ sản xuất gạch của ông Đ.

Ngày 22/3/2017, UBND huyện T ban hành Thông báo số 23/TB-UBND về việc tháo dỡ lò liên tục kiểu đứng trên địa bạn huyện đồng thời yêu cầu các lò tự tháo dỡ.

Ngày 18/4/2017, ông Đ khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của Chủ tịch UBND huyện T và buộc Chủ tịch UBND huyện T bồi thường toàn bộ thiệt hại do Quyết định số 4434/QĐ-UBND gây ra, với lý do: Cơ sở sản xuất gạch của ông được phê duyệt bởi các quyết định của Uỷ ban nhân dân Hải Dương và Uỷ ban nhân dân huyện T; quá trình hoạt động không vi phạm pháp luật; Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân huyện T áp dụng các biện pháp hành chính để chấm dứt hoạt động sản xuất gạch của ông là không đúng vì cơ sở sản xuất gạch của ông vẫn đủ điều kiện để hoạt động theo Quyết định số 1496/QĐ-TTg ngày 22/8/2014 của Chính phủ. Tại phiên đối thoại ngày 27/6/2017, ông Đ rút yêu cầu về bồi thường thiệt hại.

Quan điểm của người bị kiện:

Qua kiểm tra, rà soát, lò gạch của ông Đ có những vi phạm sau: Năm 2013, sau khi thanh tra rà soát tất cả các lò gạch trên địa bàn huyện T, Thanh tra huyện T kết luận hợp đồng cho thuê đất bãi không phù hợp quy định của pháp luật, lò gạch của ông Đ sử dụng đất nông nghiệp vào mục đích sản xuất kinh doanh nên yêu cầu thanh lý hợp đồng; vi phạm Luật xây dựng vì không có giấy phép xây dựng lò gạch.

Theo lộ trình của tỉnh Hải Dương, đến ngày 01/01/2016 ông Đ phải chấm dứt hoạt động sản xuất gạch. Năm 2015 và 2016, UBND huyện T đã xây dựng kế hoạch và thành lập các đoàn, tổ tuyên truyền, vận động, đôn đốc các chủ lò gạch chấm dứt hoạt động. Tuy nhiên, đến ngày 19/01/2017, ông Đ mới dừng hoạt động sản xuất gạch. Như vậy, ông Đ đã vi phạm quy định của địa phương.

Hạt quản lý đê T thực hiện cắt dốc qua đê không cho phương tiện vận chuyển vật liệu đi qua đê Hữu sông Thái Bình tại dốc D(K37 + 138) vào ngày 27/12/2016 (vị trí dốc có lò gạch của ông Đ hoạt động) được thực hiện sau khi ông Đ vi phạm quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương.

Điện lực T cắt điện ở lò gạch của ông Đ từ ngày 02/4/2017 (sau khi điện lực T có văn bản thỏa thuận với ông Đ) được thực hiện sau khi ông Đ vi phạm quy định của Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương và đã dừng hoạt động sản xuất gạch.

Vì vậy, Chủ tịch UBND huyện T không đồng ý hủy Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2006 và bồi thường thiệt hại cho ông Đ.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2017/HC-ST ngày 24/8/2017, Tòa án nhân dân tỉnh Hải Dương đã quyết định:

"Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Tiêu Văn Đ về việc hủy một phần Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của Chủ tịch UBND huyện T đối với phần của ông Đ".

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo của các đương sự theo quy định của pháp luật.

Ngày 05/9/2017, ông Đ có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2018/HC-PT ngày 18/4/2018, Toà án nhân dân cấp cao tại Hà Nội đã quyết định:

"Chấp nhận đơn kháng cáo của ông Tiêu Văn Đ. Sửa bản án sơ thẩm.

Hủy một phần Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của UBND huyện T, tỉnh Hải Dương về việc áp dụng biện pháp hành chính để chấm dứt đối với 03 lò gạch của ông Tiêu Văn Đ và phần Thông báo số 23/TB-UBND ngày 22/3/2017 của UBND huyện T "Về việc tháo dỡ lò gạch thủ công có xử lý bằng nước vôi, lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn huyện T" và giao cho Ủy ban nhân dân xã Đại Đồng, xã Đông Kỳ, xã Tứ Xuyên thuộc huyện T thông báo công khai và tổ chức cưỡng chế đối với các lò gạch của ông Tiêu Văn Đ.

Buộc UBND huyện T, tỉnh Hải Dương thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

Các quyết định khác của bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị".

Ngoài ra, Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 10/7/2018, UBND huyện T có Công văn số 484/ĐKN-UBND đề nghị xem xét bản án phúc thẩm nêu trên theo thủ tục giám đốc thẩm.

Tại Quyết định số 42/2019/KN-HC ngày 19/7/2019, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đã kháng nghị Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2018/HC-PT ngày 18/4/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội theo thủ tục giám đốc thẩm; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2018/HC-PT ngày 18/4/2018 của Toà án nhân dân cấp cao tại Hà Nội và giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2017/HC-ST ngày 24/8/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Hải Dương.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Thực hiện Quyết định số 3902/2004/QĐ-UBND ngày 04/10/2004 của Uỷ ban nhân dân tỉnh Hải Dương về xây dựng và vận hành lò gạch nung liên tục kiểu đứng trên địa bàn tỉnh giai đoạn 2005-2010 và các quyết định cho phép Doanh nghiệp xây dựng Thành Đ (do ông Đ làm chủ doanh nghiệp) được xây dựng lò gạch nung liên tục kiểu đứng, ngày 05/4/2006 ông Đ ký kết Hợp đồng ứng dụng tiến bộ khoa học số 07/HĐ-TBKH với Trung tâm ứng dụng tiến bộ

khoa học tỉnh Hải Dương để tư vấn hướng dẫn kỹ thuật xây dựng và vận hành lò gạch nung liên tục kiểu đứng; ngày 20/3/2006 ông Đ ký kết Hợp đồng kinh tế thầu đất bãi ven sông Thái Bình số 03/2006/HĐ-KT với Uỷ ban nhân dân xã Đông Kỳ, huyện T để sử dụng vào mục đích sản suất gạch (thời hạn hợp đồng là 10 năm kể từ ngày 20/3/2006). Do đó, việc UBND huyện T cho rằng việc xây dựng và vận hành lò gạch của ông Đ có vi phạm quy định của pháp luật, chưa chuyển đổi mục đích sử dụng đất…là không có cơ sở. Nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm về nội dung này là đúng.

[2] Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 121/2008/TTg ngày 29/8/2008 và Quyết định số 567/2010/QĐ-TTg ngày 18/9/2010, Uỷ ban nhân dân tỉnh Hải Dương ban hành Quyết định số 661/QĐ-UBND ngày 15/3/2011 phê duyệt lộ trình chuyển đổi công nghệ sản suất gạch sét nung trên địa bàn tỉnh Hải Dương giai đoạn 2011-2015. Theo quyết định này, loại lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn tỉnh chỉ được phép hoạt động đến ngày 31/12/2015. Ngày 01/11/2012, Uỷ ban nhân dân tỉnh Hải Dương tiếp tục có Quyết định số 2519/QĐ-UBND chấm dứt hoạt động sản xuất gạch đất xét nung bằng lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn tỉnh từ ngày 01/01/2016, là đúng quy định.

[3] Thực hiện chủ trương của tỉnh, Uỷ ban nhân dân cấp huyện cũng như Ủy ban nhân dân cấp xã của tỉnh Hải Dương đã có nhiều văn bản chỉ đạo tuyên truyền, vận động các chủ lò gạch chấm dứt hoạt động sản xuất lò thủ công, trong đó có lò liên tục kiểu đứng. Ông Đ cũng đã nắm được chủ trương này khi đề nghị gia hạn sản xuất gạch bằng lò nung liên tục kiểu đứng ngoài bãi sông và được Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Hải Dương phúc đáp tại Công văn số 710/SNN-ĐĐ ngày 30/11/2011, theo đó đồng ý thỏa thuận để Doanh nghiệp xây dựng Thành Đ trình cấp có thẩm quyền cho phép tiếp tục sản xuất gạch sét nung bằng lò liên tục kiểu đứng; thời gian thực hiện sản xuất gạch đến hết ngày 31/12/2015.

[4] Sau ngày 31/12/2015, nhiều lò gạch trên địa bàn tỉnh Hải Dương (trong đó có lò gạch của ông Đ) vẫn tiếp tục hoạt động. Ngày 20/12/2016, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân huyện T đã ban hành Quyết định số 4434/QĐ-UBND áp dụng các biện pháp hành chính để chấm dứt hoạt động sản xuất gạch đất sét nung bằng lò thủ công có xử lý bằng nước vôi trong và lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn huyện T. Như vậy, Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân huyện T là đúng chủ trương, chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và Uỷ ban nhân dân tỉnh Hải Dương.

[5] Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: Quyết định số 661/QĐ-UBND ngày 15/3/2011 của Ủy ban nhân dân tỉnh Hải Dương không thực hiện đúng theo Quyết định số 1469/QĐ-TTg ngày 22/8/2014 của Thủ tướng Chính phủ và Công văn số 969/BXD ngày 03/5/2017 của Bộ xây dựng là không đúng vì Quyết định số 661/QĐ-UBND được ban hành trước khi có Quyết định số 1469/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và Công văn số 969/BXD ngày 03/5/2017 của Bộ xây dựng.

[6] Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng: Quyết định 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của UBND huyện T, tỉnh Hải Dương về việc áp dụng biện pháp hành chính để chấm dứt hoạt động 03 lò gạch của ông Tiêu Văn Đ, vào ngày 20/12/2016 là không đúng với Quyết định số 1469/QĐ-TTg ngày 22/8/2014 của Chính phủ và Công văn 969/BXD hướng dẫn của Bộ xây dựng và không xem xét nhu cầu của các Chủ lò gạch và chính sách khuyến khích hỗ trợ là không đúng. Tại Thông báo số 23/TB-UBND ngày 22/3/2017 của UBND huyện T "Về việc tháo dỡ lò gạch thủ công có xử lý bằng nước vôi, lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn huyện T" và giao cho Ủy ban nhân dân xã Đại Đồng, xã Đông Kỳ, xã Tứ Xuyên thông báo công khai và tổ chức cưỡng chế đối với các lò gạch của ông Tiêu Văn Đ là sai. Xét thấy, Quyết định số 1469/QĐ-TTg ngày 22/8/2014 chỉ quy định thời hạn chấm dứt hoạt động của các loại lò đứng liên tục chậm nhất vào trước năm 2018, không ấn định thời gian cụ thể. Việc chấm dứt hoạt động của các lò gạch thủ công, lò liên tục kiểu đứng trên địa bàn tỉnh Hải Dương đã được các cấp chính quyền thực hiện theo đúng lộ trình. Do đó, Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 Chủ tịch UBND huyện T ấn định thời gian chấm dứt hoạt động của loại lò nung liên tục kiểu đứng từ ngày 20/12/2016 là đúng.

[7] Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của ông Đ là có căn cứ. Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận kháng cáo của ông Đ, sửa bản án sơ thẩm, hủy một phần Quyết định số 4434/QĐ-UBND ngày 20/12/2016 của Chủ tịch UBND huyện T về phần áp dụng biện pháp hành chính đối với ông Đ là không đúng.

[8] Về án phí: Do yêu cầu của ông Đ không được chấp nhận nên ông Đ phải chịu án phí hành chính sơ thẩm và phúc thẩm. Theo Công văn số 1179/CTHADS ngày 06/8/2019 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Hải Dương thì cơ quan thi hành án đã hoàn trả cho ông Đ 600.000 đồng tiền tạm tứng án phí sơ thẩm và tạm ứng án phí phúc thẩm. Vì vậy, ông Đ phải nộp lại số tiền án phí này cho cơ quan thi hành án.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 271, khoản 2 Điều 272, Điều 273 Luật tố tụng hành chính; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 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;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 42/2019/KN-HC ngày 19/7/2019 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2018/HC-PT ngày 18/4/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 142/2018/HC-PT ngày 18/4/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội và giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2017/HC-ST ngày 24/8/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Hải Dương

3. Về án phí: Ông Tiêu Văn Đ phải chịu 300.000 đồng án phí sơ thẩm và 300.000 đồng án phí phúc thẩm.

Nơi nhận:
- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TAND cấp cao tại Hà Nội (để biết);
- TAND tỉnh Hải Dương (kèm hồ sơ vụ án);
- Cục THADS tỉnh Hải Dương;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VP, Vụ GĐKTIII (2b), HS, THS.

TM. HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
THẨM PHÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA

Đào Thị Xuân Lan