TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH	**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM** **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Bản án số: 715/2023/HC-PT
Ngày 22/8/2023
V/v: "Khiếu kiện quyết định xử phạt 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 THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Đặng Văn Ý

Các thẩm phán: Ông Vương Minh Tâm

Ông Nguyễn Văn Minh

- ***Thư ký phiên toà:*** Bà Nguyễn Thị Thu Phương - 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 toà:*** Bà Cao Thị Hạnh - Kiểm sát viên cao cấp.

Trong ngày 22 tháng 8 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 375/2023/TLPT-HC ngày 08 tháng 06 năm 2023, về việc "Khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai".

Do Bản án hành chính sơ thẩm số: 10/2023/HC-ST ngày 14 tháng 02 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 2131/2023/QĐXXPT-HC ngày 03 tháng 8 năm 2023, giữa:

- *Người khởi kiện:* Bà Nghiêm Hoài Th, sinh năm 1973; cư trú tại: Số 259/1A Lê Hồng P, phường 8, thành phố V, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; có mặt.

Người đại diện hợp pháp của bà Th: Ông Hoàng Long H, sinh năm 1964. Địa chỉ: Số 90/66/1 đường Hoàng Văn Th, phường 7, thành phố V, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu là người đại diện theo uỷ quyền (Hợp đồng uỷ quyền ngày 11/5/2021); có mặt.

- *Người bị kiện:* Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V; cư trú tại: Số 89 đường Lý Thường K, phường 1, thành phố V, tỉnh Bà Rịa -Vũng Tàu; có đơn xin xử vắng mặt.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người bị kiện: Ông Nguyễn Thế H - Chuyên viên phòng Tài nguyên và Môi trường thành phố V; có mặt.

- *Người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan:*

1. Công ty Cổ phần phát triển nhà tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu; địa chỉ: Tầng 3 Hodeo Plaza, số 36 đường Nguyễn Thái H, phường 7, thành phố V, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Người đại diện hợp pháp của Công ty Cổ phần phát triển nhà tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu: Ông Nguyễn Thành D - Chức vụ: Nhân viên pháp lý Công ty và ông Lê Văn Đ - Phòng quản lý đầu tư, là người đại diện theo uỷ quyền (Giấy ủy quyền số 408/GUQ-PTN ngày 21/7/2023); có đơn xin vắng mặt.

2. Ủy ban nhân dân phường 8, thành phố V; địa chỉ: Số 137 đường Chu Mạnh Tr, phường 8, thành phố V, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Người đại diện hợp pháp của Ủy ban nhân dân phường 8: Ông Đỗ Đức Kh - Phó chủ tịch, là người đại diện theo uỷ quyền (Giấy ủy quyền số 1236/UQ-UBND ngày 17/8/2023); có mặt.

- *Người kháng cáo:* Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V là người bị kiện trong vụ án.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

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

Bà Nghiêm Hoài Th khởi kiện Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân (nay viết tắc là UBND) thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th (sau đây gọi tắt là Quyết định số 2140) và Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V (sau đây gọi tắt là Quyết định số 13241).

Lý do khởi kiện: Bà Nghiêm Hoài Th cho rằng 02 quyết định hành chính trên là hết thời hiệu xử phạt. Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 02 năm kể từ ngày phát hiện hành vi vi phạm. Như vậy, đến thời điểm bà Th thì việc sử dụng đất là 16 năm, như vậy đã hết thời hiệu xử phạt. Cụ thể:

- Về nguồn gốc và quá trình sử dụng nhà đất: Căn nhà diện tích khoảng 50m^2, nhà cấp 4, kết cấu tường gạch, mái tôn, gạch bông, có công trình phụ nhà vệ sinh. Gia đình bà Th đang ở đã tồn tại trên đất hơn 20 năm, do ông Cao Văn H xây dựng, đến ngày 20/12/2001 ông Hùng bán cho vợ chồng ông Hoàng Xuân L và bà Mai Thị H. Đến năm 2006, ông L bà H bán lại cho bà Th (bằng giấy viết tay đề ngày 20/11/2007, ngoài ra không có các giấy tờ khác về đất đai, không có sổ mục kê, sổ địa chính, hoặc quyết định giao đất…). Sau khi nhận chuyển nhượng bà Th không lên phường tìm hiểu nguồn gốc đất vì đã nhìn thấy các giấy tờ khai sinh của chủ cũ được UBND phường 8 chứng nhận tại Nhà địa chỉ số 259/1A Lê Hồng P, phường 8, thành phố V. Bà Th và các con ở liên tục cho đến nay đã 16 năm. Quá trình sinh sống không cơ quan, tổ chức nào xuống tranh chấp và các giấy tờ khi bà Th lên phường yêu cầu xác nhận đều được phường xác nhận.

Nhà đất bà Th đang sử dụng nêu trên chưa được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất.

Các chủ cũ trước đây sử dụng cũng không có bị xử phạt.

- Những người ở trên nhà đất trước bà Th chính quyền đều biết rõ nhưng không ai bị lập biên bản xử phạt vi phạm hành chính hay bị ngăn cản, còn được cấp số nhà và tạo điều kiện giúp đỡ để ổn định cuộc sống. Cụ thể:

+ Chủ trước là ông L năm 2006 đang ở thì bị thiệt hại do cơn bão số 9 nằm 2006 làm sập đổ nhà, được cán bộ chính quyền phường 8 đến kiểm tra và ghi tiền hỗ trợ thiệt hại với số tiền 8.000.000 đồng, sau đó UBND phường đồng ý cho vợ chồng ông L xây lại căn nhà gạch để ổn định chổ ở, căn nhà có hiện trạng như hiện nay.

+ Khi thông báo về vấn đề nào đó, thì chính quyền phường 8 đều gửi thông báo về địa chỉ 259/1A Lê Hồng P cho bà Th.

+ Gia đình ông L và gia đình bà Th đều được chính quyền phường 8 cấp thẻ cử tri bầu cử trong các kỳ bầu cử Quốc Hội, HĐND các cấp, lấy địa chỉ nơi cư trú tại số 259/1A Lê Hồng P, phường 8, thành phố V đi bầu cử tại địa bàn phường 8.

+ Năm 2010, các hộ gia đình gần nhà bà Th bị cưỡng chế, do đó bị Điện lực cắt điện, sau khi bà Th trình bày căn nhà bà T nằm ngoài khu vực cưỡng chế thì được UBND phường 8 xác nhận là nằm ngoài khu vực cương chế, nên đã được Điện lực Vũng Tàu nối lại điện cho gia đình bà Th sử dụng.

+ Ngày 01/12/2010, bà Th có làm "Đơn xin xác nhận tạm trú" để lắp đồng hồ nước riêng và được UBND phường 8 xác nhận ở tại địa chỉ 259/1A Lê Hồng P.

+ Nguyên trước đây khu vực đất này do vợ chồng ông Cao Văn H bà Nguyễn Thị B sang lại từ ông Nguyễn Hữu Ê và đứng tên kê khai thủ tục với chính quyền địa phương, nên khi Nhà nước thu hồi có quyết định phê duyệt kinh phí bồi thường, hỗ trợ.

Từ những căn cứ trên, có cơ sở xác định mặc dù bà Th không có giấy tờ chứng minh chủ quyền và nhà đất nhưng không phải là người có hành vi lấn chiếm đất nông nghiệp là đất trồng lúa hay đất rừng của Nhà nước. Vì khi bà Th mua bán với ông L thì đã có sẵn căn nhà trên đất, mà căn Nhà này có từ các đời chủ trước. Vì vậy bà Th không phải là đối tượng bị xử phạt.

Không phải đến năm 2021, chính quyền địa phương mới phát hiện ra việc lấn chiếm đất, mà qua nhiều nhiệm kỳ chính quyền đều biết sự tồn tại của căn nhà và sự hiện diện của những người trong căn nhà này, thậm chí đã đồng ý xây cất và cất giấy tạm trú, tạo điều kiện cho bà Th ổn định cuộc sống, ổn định nơi ở.

Khi Nhà nước thu hồi đất năm 2009 thì cũng đã có quyết định bồi thường cho vợ chồng ông H, bà B, điều đó chứng minh chính quyền địa phương biết được sự tồn tại của căn nhà và những người sinh sống trên nhà đất này. Việc đền

bù cho vợ chồng ông H bà B chứng tỏ chính quyền đã thừa nhận tính hợp pháp của công trình và tài sản của ông Hùng, bà Bình trên đất.

Biên bản vi phạm hành chính và Quyết định xử phạt vi phạm hành chính quy kết bà Th chiếm đất nông nghiệp, đất rừng là không đúng vì theo bà Th được biết khu vực này đã không còn đất rừng hay đất nông nghiệp trồng lúa nữa, mà đã được chuyển đổi mục đích sang đất xây dựng biệt thự.

Từ những cơ sở trên, đề nghị HĐXX chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nghiêm Hoài Th:

- Hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th.

- Hủy Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021của Chủ tịch UBND thành phố V.

Theo văn bản ý kiến, quá trình tham gia tố tụng người bị kiện - Chủ tịch UBND thành phố V và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện trình bày:

Đối với Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V.

- Về nội dung quyết định: Tại Báo cáo số 158/BC-UBND ngày 19/8/2020 và Báo cáo số 300/BC-UBND ngày 17/3/2021 của UBND phường 8 thì thửa đất bà Nghiêm Hoài Th vi phạm (53,5m^2) thuộc một phần thửa đất số 58, tờ bản đồ số 05, ký hiệu rừng trồng "Rt" (bản đồ giải thửa năm 1989) và Sổ mục kê thể hiện Công ty dịch vụ du lịch lâm nghiệp kê khai đăng ký. Năm 1995, Ban quản lý dự án 327 giao khoán bảo vệ rừng, gây trồng rừng phòng hộ bãi cát ven biển giao cho ông Nguyễn Hữu Ê (hợp đồng số 236/HĐK ngày 13/6/1995, diện tích 1,2ha trồng phi lao). Hiện tại phần diện tích thửa đất này nằm trong Quyết định số 9983/QĐ-UB ngày 29/10/2003 của UBND tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu về việc thu hồi 176.333,6m^2 đất tại Phường 8 giao cho Công ty Cổ phần phát triển nhà Bà Rịa-Vũng Tàu đầu tư xây dựng và kinh doanh khu biệt thự đồi Ngọc Tước 2, phường 8, thành phố V.

Quá trình xử lý vi phạm và giải quyết khiếu nại, bà Nghiêm Hoài Th không cung cấp được tài liệu, chứng cứ nào thể hiện diện tích đất mà bà Th đang sử dụng là do được Công ty cổ phần phát triển nhà Bà Rịa - Vũng Tàu cho phép. Như vậy, đủ cơ sở xác định bà Nghiêm Hoài Th đã thực hiện hành vi chiếm đất do đã "Tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép" theo quy định tại điểm b, khoản 3, Điều 3, 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.

Căn cứ điểm b, khoản 1, Điều 3, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014, được sửa đổi, bổ sung tại khoản 1, Điều 2, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ thì: "Trường hợp đang sử dụng, đất do lấn, chiếm, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép thì căn cứ vào nguồn gốc, quá trình

quản lý, sử dụng đất để xác định loại đất". Như vậy, loại đất mà bà Nghiêm Hoài Th đã chiếm là đất rừng phòng hộ.

Căn cứ điểm d, khoản 1, Điều 3, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì: "Chỉ xử phạt vi phạm hành chính khi có hành vi vi phạm hành chính do pháp luật quy định". Như vậy, việc Chủ tịch UBND thành phố V ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 đối với bà Nghiêm Hoài Th là có căn cứ, phù hợp theo quy định của pháp luật.

- Về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính:

Theo quy định tại Điều 6, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Điều 4, Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 (sửa đổi, bổ sung năm 2022) của Chính phủ thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính về đất đai là 02 năm. Về thời điểm để tính thời hiệu xử phạt hành chính theo quy định tại điểm b, khoản 2, và khoản 4, Điều 4, 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. Cụ thể:

Tại khoản 2, Điều 4, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định: "*Thời điểm để tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính được quy định như sau: a) Đối với hành vi vi phạm hành chính đã kết thúc quy định tại khoản 3 Điều này thì thời hiệu được tính từ thời điểm chấm dứt hành vi phạm; b) Đối với hành vi vi phạm hành chính đang được thực hiện quy định tại khoản 4 Điều này thì thời hiệu được tính từ thời điểm người có thẩm quyền thi hành công vụ phát hiện hành vi vi phạm*".

Các hành vi vi phạm được liệt kê tại Khoản 3 (từ điểm a đến điểm i), Điều 4, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung năm 2022) không có hành vi chiếm đất nên hành vi chiếm đất của bà Nghiêm Hoài Th được xác định là đang được thực hiện và thời hiệu xử lý đối với hành vi chiếm đất được tính từ thời điểm người có thẩm quyền thi hành công vụ phát hiện hành vi vi phạm theo quy định tại khoản 4, Điều 4, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung năm 2022).

Căn cứ vào quy định trên, tại thời điểm UBND phường 8 lập biên bản vi phạm hành chính, bà Nghiêm Hoài Th là người đang sử dụng đất (53,5m^2) thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác (Công ty cổ phần phát triển nhà Bà Rịa-Vũng Tàu) mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép. Do đó, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính đối với bà tính từ thời điểm UBND phường 8 kiểm tra, lập biên bản vi phạm hành chính (ngày 11/3/2021) và đang trong thời hiệu xử phạt.

Như vậy, Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th đã được ban hành đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền, trong thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật.

- Về thẩm quyền ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính:

Trường hợp vi phạm của bà Nghiêm Hoài Th thuộc thẩm quyền ban hành quyết định xử phạt của Chủ tịch UBND thành phố V theo quy định tại Điểm b, Khoản 2, Điều 38, Luật Xử lý vi phạm hành chính và điểm b, khoản 2, Điều 38, Nghị định 91/2019/NĐC-CP. Quyết định xử phạt vi phạm hành chính do Phó Chủ tịch UBND thành phố ký căn cứ trên cơ sở Quyết định giao quyền xử phạt số 5180/QĐ-UBND ngày 16/10/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V. Việc giao quyền xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch cho Phó Chủ tịch UBND thành phố V được thực hiện theo quy định tại Điều 54, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Đối với Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V.

- Quá trình thụ lý, xác minh đơn khiếu nại: Ngày 27/4/2021, UBND thành phố V có Thông báo số 2729/TB-UBND về việc thụ lý giải quyết khiếu nại "lần đầu" gửi tới bà Nghiêm Hoài Th (người khiếu nại), cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến và cơ quan Th tra nhà nước cùng cấp biết. Cùng ngày 27/4/2021, UBND thành phố V có Quyết định số 2330/QĐ-UBND về việc giao nhiệm vụ xác minh nội dung khiếu nại. Các thủ tục này được thực hiện theo quy định tại Điều 27, Điều 28, Luật Khiếu nại năm 2011.

- Ngày 15/11/2021, Phòng Tài nguyên và Môi trường có Báo cáo số 5119/BC-TNMT về kết quả xác minh đơn khiếu nại của bà Nghiêm Hoài Th. Trên cơ sở báo cáo, đề xuất của Phòng Tài nguyên và Môi trường, ngày 19/11/2021, Chủ tịch UBND thành phố V đã ban hành Quyết định số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về giải quyết đơn khiếu nại của bà Nghiêm Hoài Th, địa chỉ số 259/1A Lê Hồng P, Phường 8, thành phố V (lần đầu) theo hướng bác đơn khiếu nại, giữ nguyên Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 nêu trên.

Như vậy, Quyết định số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về giải quyết đơn khiếu nại của bà Nghiêm Hoài Th đã được ban hành đúng quy định của Luật Khiếu nại năm 2011.

Từ những căn cứ trên, đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu giải quyết vụ án như sau:

- Không chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th và Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V.

Quá trình tham gia tố tụng và tại biên bản đối thoại ngày 13/10/2022 Công ty cổ phần phát triển nhà tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (gọi tắt là Hodeco) và người đại diện theo ủy quyền trình bày:

Năm 2003, Hodeco có nhận được Quyết định 9983/QĐ-UB ngày 29/10/2003 của UBND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu về việc thu hồi 176.333,6m^2 đất tại phường 8, thành phố V và giao toàn bộ diện tích đất trên cho Công ty để đầu

tư xây dựng và kinh doanh khu biệt thự đồi Ngọc Tước 2, phường 8, thành phố V. Tuy nhiên, đối với phần đất bà Nghiêm Hoài Th đang bao chiếm, sử dụng là Công ty chưa được nhận bàn giao mặt bằng đất sạch từ cơ quan Nhà nước. Do đó, Công ty đề nghị các cơ quan chức năng xử lý hành vi vi phạm về đất đai của bà Th để Công ty được nhận mặt bằng sạch theo đúng Quyết định số 9983/QĐ-UB của UBND tỉnh.

Do đó, trong vụ việc khởi kiện của bà Th, Công ty xác định không có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan, đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo quy định pháp luật.

Quá trình tham gia tố tụng và tại biên bản đối thoại ngày 13/10/2022 Ủy ban nhân dân phường 8, thành phố V trình bày:

Căn cứ điểm b, khoản 2 và khoản 4, Điều 4, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 "Thời điểm để tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính được quy định như sau: … b) Đối với hành vi vi phạm hành chính đang được thực hiện quy định tại khoản 4 Điều này thì thời hiệu được tính từ thời điểm người có thẩm quyền thi hành công vụ phát hiện hành vi vi phạm".

Hành vi chiếm đất của bà Nghiêm Hoài Th được xác định là đang được thực hiện và thời hiệu xử lý đối với hành vi chiếm đất được tính từ thời điểm người có thẩm quyền thi hành công vụ phát hiện hành vi vi phạm. Do đó, tại thời điểm UBND Phường 8 lập biên bản vi phạm hành chính, bà Th là người đang sử dụng đất do Nhà nước quản lý. Thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Th tính từ thời điểm UBND phường 8 kiểm tra, lập biên bản vi phạm hành chính (ngày 11/3/2021) và đang trong thời hiệu xử phạt.

Như vậy, Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th đã được ban hành đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền, trong thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số: 10/2023/HC-ST ngày 14 tháng 02 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu đã quyết định:

Căn cứ điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính; Điều 3, Điều 6, Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Điều 3, Điều 4 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Điều 32 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về án phí, lệ phí Tòa án;

Tuyên xử:

1. Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nghiêm Hoài Th đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V:

Hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th.

Hủy Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V.

Ngoài ra bản án còn tuyên về án phí, chi phí tố tụng và quyền kháng cáo theo luật định.

Sau khi xét xử sơ thẩm, ngày 27/4/2023 và ngày 07/3/2023 Chủ tịch UBND thành phố V có đơn kháng cáo và kháng cáo bổ sung yêu cầu sửa bản án sơ thẩm, bác yêu cầu khởi kiện của bà Nghiêm Hoài Th. Tại phiên toà, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người kháng cáo, giữ nguyên đơn kháng cáo và tham gia tranh tụng cho rằng bà Th là người đang lấn chiếm đất của nhà nước, đã bị lập biên bản và Chủ tịch UBND thành phố V đã ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021, về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th là đúng trình tự, thủ tục, thời hạn, thẩm quyền và đúng pháp luật; đề nghị chấp nhận đơn kháng cáo của Chủ tịch UBND thành phố V, sửa bản án sơ thẩm, bác đơn khởi kiện của bà Th.

Người đại diện hợp pháp theo uỷ quyền của bà Th trình bày: Nội dung vụ kiện chúng tôi đã trình bày và Toà án cấp sơ thẩm đã xem xét; hợp đồng thuê đất của ông Ê đến nay vẫn còn hiệu lực nhưng UBND tỉnh đã giao đất cho Công ty Hodeco là không đúng quy định; cùng một thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính của nhiều hộ, trường hợp giống nhau như ông N, bà H, bà Th nhưng Chủ tịch UBND thành phố V đã thu hồi huỷ bỏ quyết định xử phạt, còn trường hợp của bà Th vẫn giữ nguyên là không phù hợp; hình thức đơn kháng cáo do Phó Chủ tịch ký, khi không có văn bản uỷ quyền riêng về nội dung kháng cáo là không hợp lệ. Từ những căn cứ trên, đề nghị bác đơn kháng cáo của Chủ tịch UBND thành phố V, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

Người đại diện của UBND Phường 8, thành phố V trình bày: Do các đương sự lấn chiếm đất của nhà nước, luôn thay đổi đối tượng vi phạm, nên khi xác định đúng đối tượng Chủ tịch UBND thành phố V điều chỉnh lại quyết định cho đúng là phù hợp; do đất của nhà nước quản lý nên lấn chiếm bị xử phạt là đúng quy định.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh có ý kiến như sau: Về thủ tục tố tụng, những người tiến hành tố tụng và các đương sự tuân thủ đúng theo quy định của luật tố tụng hành chính. Về nội dung kháng cáo của Chủ tịch UBND thành phố V: Nhà đất bà Th đang quản lý, sử dụng là do lấn chiếm đất của nhà nước, nhưng không xác định được bà Th là người vi phạm, thời gian nào trong việc xây dựng, nên Chủ tịch UBND thành phố V xử phạt hành chính bằng tiền đối với bà Th là không đúng pháp luật, hết thời hiệu xử phạt. Song, bà Th là người đang sử dụng nhà đất, trên đất của nhà nước, nên biện pháp khôi phục lại tình trạng ban đầu của Chủ tịch UBND thành phố V là đúng pháp luật. Do đó, chấp nhận một phần đơn kháng cáo của Chủ tịch UBND thành phố V, huỷ một phần của Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021, đối với bà Nghiêm Hoài Th và Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V, đối với phần xử phạt tiền bà Nghiêm Hoài Th.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ các tài liệu có trong hồ sơ vụ án được thẩm tra tại phiên tòa và căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa thì thấy:

- Đơn kháng cáo của Chủ tịch UBND thành phố V đúng theo quy định của pháp luật, hợp lệ nên được xem xét theo trình tự phúc thẩm.

[1]. Tại phiên toà phúc thẩm, người bị kiện Chủ tịch UBND thành phố V; người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan Công ty Cổ phần phát triển nhà tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, có đơn xin xử vắng mặt. Căn cứ khoản 4 Điều 225 Luật tố tụng hành chính năm 2015 tiến hành xét xử vắng mặt họ.

[2]. Theo đơn khởi kiện của bà Nghiêm Hoài Th, bản án sơ thẩm xác định đây là quan hệ hành chính, về việc: "*Khiếu kiện Quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai* " là đúng quan hệ tranh chấp; đối tượng bị khiếu kiện là Quyết định số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 và Quyết định số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V; thời hiệu khởi kiện vẫn còn và thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, được quy định tại khoản 1 Điều 30, khoản 4 Điều 32, điểm a khoản 2 Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

[3]. Về nguồn gốc đất: Thửa đất số 58, tờ bản đồ số 05 (bản đồ giải thửa năm 1989), ký hiệu rừng trồng "Rt" và tại Sổ mục kê do Công ty dịch vụ du lịch lâm nghiệp kê khai đăng ký. Năm 1995, Ban quản lý dự án 327 Vũng Tàu giao khoán bảo vệ rừng, gây trồng rừng phòng hộ bãi cát ven biển cho ông Nguyễn Hữu Ê, theo Hợp đồng số 236/HĐK ngày 13/6/1995, diện tích 1,2ha trồng phi lao. Như vậy, đây là đất của Nhà nước giao khoán cho ông Nguyễn Hữu Ê trồng phi lao phòng hộ.

[4]. Ngày 15/10/2000, ông Nguyễn Hữu Ê lập giấy viết tay sang nhượng một phần đất cho ông Cao Văn H; đến ngày 20/12/2001 ông H sang nhượng cho vợ chồng ông Hoàng Xuân L và bà Mai Thị H 100m^2 đất cùng căn nhà cấp 4A3 diện tích (4,1m x 8,4m) và đến ngày 20/11/2007, ông L và bà H chuyển nhượng nhà đất trên cho bà Nghiêm Hoài Th bằng giấy tay. Do đó, có cơ sở xác định việc chuyển nhượng đất và nhà giữa các bên là trái pháp luật, bị nghiêm cấm, vì đất nhà nước đang quản lý.

[5]. Ngày 11/03/2021, cán bộ địa chính xây dựng phường 8, thành phố V phát hiện một phần thửa đất 58, tờ bản đồ số 5, có căn nhà cấp 4, diện tích 53,5m^2, xây bằng tường gạch, mái tol do bà Th quản lý, sử dụng; do lấn chiếm đất nông nghiệp là đất rừng phòng hộ, nên đã lập Biên bản vi phạm hành chính số 03/BB-VPHC ngày 11/03/2021; biên bản vi phạm hành chính do cán bộ địa chính xây dựng phường 8, thành phố V lập, được người vi phạm, tổ dân cư, trưởng khu phố và Công an phường 8, chứng kiến cùng ký tên. Biên bản vi phạm hành chính có nhiều trang nhưng không cho người vi phạm ký đầy đủ các trang là chưa phù hợp với quy định tại khoản 3 Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính, nên cán bộ địa chính xây dựng Phường 8, thành phố V nghiêm túc rút kinh nghiệm khi lập biên bản vi phạm hành chính. Song, tại phiên toà phúc thẩm bà Th cũng thừa

nhận Biên bản vi phạm hành chính lập đúng nội dung do bà Th ký nhận; đến nay bà Th cũng không khiếu nại nội dung Biên bản vi phạm hành chính, không làm thay đổi bản chất, nội dung sự việc nên có giá trị.

[6]. Về thời hiệu xử phạt hành chính: Biên bản vi phạm hành chính số 03/BB-VPHC ngày 11/03/2021 của UBND phường 8, thành phố V, cho rằng bà Nghiêm Thị Th là người đang quản lý, sử dụng nhà trên đất của nhà nước, nên xác định là người lấn chiếm đất của nhà nước; biên bản không xác định được thời gian, ai là người xây dựng nhà trái phép lấn chiếm đất của nhà nước. Theo tài liệu giấy tay sang nhượng ngày 20/12/2001, ông Cao Văn H sang nhượng cho vợ chồng ông Hoàng Xuân L và bà Mai Thị H 100m^2 đất cùng căn nhà cấp 4A3 diện tích (4,1m x 8,4m); đến ngày 20/11/2007 bà Mai Thị H sang nhượng nhà đất trên cho bà Th. Do đó, có cơ sở căn nhà diện tích 53,5m^2, thuộc một phần thửa số 58, tờ bản đồ số 5, tại số 259/1 Lê Hồng P, phường 8, thành phố V xây dựng trái phép từ trước tháng 12/2001; đến ngày 11/03/2021 UBND phường 8, thành phố V mới phát hiện và lập Biên bản vi phạm hành chính. Căn cứ quy định khoản 1 Điều 6 Luật xử lý vi phạm hành chính, Điều 4 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2099 của Chính phủ, thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 02 năm, tính từ ngày có hành vi vi phạm được thực hiện. Do đó, ngày 12/4/2021 Chủ tịch UBND thành phố V ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC, với hình thức xử phạt chính: Phạt tiền 8.000.000 đồng đã hết thời hiệu xử phạt, nên không đúng quy định. Tại phiên toà phúc thẩm, bà Th xác nhận căn nhà trên không phải của ông Nguyễn Hữu Ê là người nhận khoán, Chủ tịch UBND thành phố V áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm là phù hợp với điểm a khoản 1 Điều 28, Điều 29, khoản 2 Điều 65 Luật xử lý vi phạm hành chính và điểm a khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ, về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và cũng không xâm phạm đến quyền lợi của ông Nguyễn Hữu Ê khi giao trả lại đất nhận khoán cho nhà nước. Vì vậy, bản án sơ thẩm chấp nhận đơn kiện của bà Th huỷ toàn bộ Quyết định xử phạt hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V là chưa phù hợp.

[7]. Xét tính hợp pháp của Quyết định số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND TP Vũng Tàu.

[7.1]. Về thẩm quyền ban hành: Tại phiên toà, người bảo vệ quyền lợi cho người bị kiện xác định Chủ tịch UBND thành phố V đã phân công ông Vũ Hồng Thuấn - Phó Chủ tịch UBND thành phố V, trả lời giải quyết khiếu nại, tranh chấp đất đai, nên sau khi ban hành Quyết định xử phạt hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/202, bị khiếu nại ông Vũ Hồng Thuấn - Phó Chủ tịch ký thay Chủ tịch UBND thành phố V, giải quyết khiếu nại và ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 là đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 1 Điều 18 Luật khiếu nại.

[7.2]. Về thời hạn giải quyết khiếu nại: Tại Điều 28 Luật khiếu nại quy định về thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu như sau: "*Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời*

hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý". Ngày 27/4/2021 UBND thành phố V ra thông báo về việc thụ lý giải quyết khiếu nại lần đầu số 2729/TB- UBND, nhưng đến ngày 19/11/2021 Chủ tịch UBND thành phố V, mới ban hành quyết định giải quyết khiếu nại cho bà Th là vi phạm thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu; nếu vì lý do này để huỷ quyết định giải quyết khiếu nại, thì vụ việc bị kéo dài không cần thiết, Chủ tịch UBND thành phố V phải rút kinh nghiệm, về thời hạn giải quyết khiếu nại.

[7.3]. Về nội dung: Đối chiếu mục [6] thì Quyết định số 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch UBND TP Vũng Tàu, về giải quyết khiếu nại (lần đầu), bác đơn khiếu nại của bà Th và giữ nguyên toàn bộ Quyết định 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 là chưa phù hợp.

[8]. Từ những phân tích trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm thấy lời trình bày của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho Chủ tịch UBND thành phố V, phù hợp một phần với nhận định của Hội đồng xét xử, nên được chấp nhận một phần kháng cáo; quan điểm của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh phù hợp với nhận định của Hội đồng xét xử nên được chấp nhận; Sửa một phần bản án sơ thẩm nên Chủ tịch UBND thành phố V không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

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

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 2 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

I. Chấp nhận một phần đơn kháng cáo của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố V; Sửa một phần Bản án hành chính sơ thẩm số: 10/2023/HC-ST ngày 14 tháng 2 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu như sau:

Căn cứ khoản 1 Điều 30, khoản 4 Điều 32, điểm a khoản 2 Điều 116, điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính; Căn cứ khoản 1 Điều 6, điểm a khoản 1 Điều 28, Điều 29, Điều 58, khoản 2 Điều 65 Luật xử lý vi phạm hành chính; Căn cứ điểm a khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ, về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Căn cứ khoản 2 Điều 32, khoản 2 Điều 34 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 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:

1. Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của bà Nghiêm Hoài Th đối với Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V:

Hủy bỏ điểm a khoản 6 Điều 1 Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2140/QĐ-XPVPHC ngày 12/4/2021 của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố V, về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nghiêm Hoài Th.

Hủy một phần Quyết định giải quyết khiếu nại (lần đầu) 13241/QĐ-UBND ngày 19/11/2021 của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố V, về giải quyết khiếu nại hình thức xử phạt chính là phạt tiền.

2. Về án phí hành chính sơ thẩm: Buộc Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố V phải nộp 300.000đ (Ba trăm ngàn đồng).

Hoàn lại cho bà Nghiêm Hoài Th tiền tạm ứng án phí đã nộp 300.000đ (Ba trăm ngàn đồng) theo Biên lai thu tiền tạm ứng án phí số 0000152 ngày 24/02/2022 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu.

II. Về án phí hành chính phúc thẩm: Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố V không phải chịu. Hoàn lại cho Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố V 300.000đ (Ba trăm ngàn đồng) theo Biên lai thu tiền tạm ứng án phí số 0000784 ngày 14/3/2023 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

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

CÁC THÀNH VIÊN CỦA HỘI ĐỒNG XÉT XỬ

THẨM PHÁN - CHỦ TOẠ PHIÊN TOÀ

Nguyễn Văn Minh **Vương Minh Tâm** **Đặng Văn Ý**

Nơi nhận:
- Tòa án nhân dân tối cao (1);
- VKSND cấp cao tại Tp. Hồ Chí Minh(1);
- TAND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (2);
- VKSND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (1);
- Cục THADS tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (1);
- Các đương sự (5);
- Lưu VP(5), (NTTP).

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

Đặng Văn Ý