TOÀ 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 48/2023/HCPT
Ngày 07/02/2023
Về việc khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý trật tự xây dựng.

NHÂN DANH

NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI HÀ NỘI

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Ngô Tự Học;

Các Thẩm phán: Ông Đặng Đình Lực;

Ông Nguyễn Vũ Đông.

Thư ký ghi biên bản phiên tòa: Bà Đặng Thị Cẩm Ly, Thẩm tra viên Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội tham gia phiên tòa: Bà Nguyễn Thị Thanh Phương, Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 07 tháng 02 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội, Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội xét xử công khai vụ án hành chính thụ lý số 670/2020/TLPT-HC ngày 29 tháng 12 năm 2020 về việc "Khiếu kiện hành vi hành chính về quản lý trật tự xây dựng", do có kháng cáo của người khởi kiện đối với Bản án hành chính sơ thẩm số 306/2020/HC-ST ngày 12 tháng 11 năm 2020 của Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 612/2023/QĐ-PT ngày 16 tháng 01 năm 2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội, giữa các đương sự sau:

*** Người khởi kiện:** Bà Trần Thị B (tức L), sinh năm 1949; trú tại: Tổ 15 phường Cầu Diễn, quận Nam Từ Liêm, thành phố Hà Nội; vắng mặt.

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện:

- Ông Tạ Anh T; sinh năm 1973; trú tại: Phòng 904 Tòa nhà OCT2 Khu đô thị chức năng Xuân Phương, quận Nam Từ Liêm, Hà Nội; có mặt.

- Ông Nguyễn Hoàng H (con bà B); sinh năm 1975; trú tại: Tổ 15 phường Cầu Diễn, quận Nam Từ Liêm, Hà Nội; vắng mặt.

*** Người bị kiện:** Chủ tịch Uỷ ban nhân dân quận Nam Từ Liêm, thành phố Hà Nội; trụ sở: số 125 đường Hồ Tùng Mậu, quận Nam Từ Liêm, thành phố Hà Nội; *Người đại diện hợp pháp của người bị kiện:* Ông Nguyễn Huy C - Chủ tịch; có đơn xin xét xử vắng mặt.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Hoàng Minh H1 - Trưởng phòng quản lý đô thị và ông Bùi Mạnh H2 - Phó trưởng Phòng Quản lý đô thị; đều vắng mặt.

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

1. Uỷ ban nhân dân phường Cầu Diễn, quận Nam Từ Liêm, thành phố Hà Nội; *Người đại diện theo pháp luật:* Ông Hồ Trọng Th - Chủ tịch; có đơn xin xét xử vắng mặt.

2. Ông Nguyễn Hoàng H, sinh năm 1975; vắng mặt.

3. Ông Nguyễn Hoảng Ph, sinh năm 1978; vắng mặt.

4. Bà Nguyễn Thị Minh Th1, sinh năm 1983; vắng mặt.

Cùng trú tại: Tổ 15 phường Cầu Diễn, quận Nam Từ Liêm, thành phố Hà Nội.

Người đại diện theo uỷ quyền của ông H, ông Ph, bà Th1: Ông Tạ Anh T, sinh năm 1973; trú tại: Phòng 904 Tòa nhà OCT2 Khu đô thị chức năng Xuân Phương, quận Nam Từ Liêm, Hà Nội; có mặt.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện của bà Trần Thị B và tại các bản khai, người đại diện theo ủy quyền của bà B trình bày:

Nguồn gốc diện tích 591m^2 đất tại số 99 tổ 14, phường Cầu Diễn, quận Nam Từ Liêm, thành phố Hà Nội (nay là tổ 15, phường Cầu Diễn) do Công ty giống gia súc Hà Nội cấp cho gia đình bà B sử dụng từ năm 1980. Năm 1982 bà B xây nhà trên một phần đất để ở, phần đất còn lại dùng để trồng rau và chăn nuôi. Năm 2007 do nhà xuống cấp, bà B có làm đơn xin phép Công ty giống gia súc Hà Nội sửa chữa, cải tạo lại thành nhà 02 tầng trên diện tích đất 78m^2. Việc xây dựng, cải tạo nhà không bị xử lý vi phạm, hàng năm bà B đều thực hiện nghĩa vụ nộp thuế đất đầy đủ. Ngày 15/12/1994, Công ty giống gia súc Hà Nội đã có Tờ trình số 172 gửi UBND thành phố Hà Nội xin phép chuyển diện tích đất chuyên dùng sang đất để xây dựng nhà ở cho cán bộ, công nhân viên. Do nhà đất của gia đình bà B đang sử dụng có một phần nằm trong phạm vi giải phóng mặt bằng để thực hiện dự án mở đường Trần Hữu Dực, Công ty giống gia súc Hà Nội đã có Văn bản số 170 ngày 24/5/2010 gửi UBND thị trấn Cấu Diễn giải trình về nguồn gốc đất của 46 hộ gia đình (trong đó có đất của gia đình bà B) nêu rõ: Thời kỳ những năm 1980 Công ty đã cấp đất cho 4 hộ để làm nhà ở. Khi có Luật đất đai 1993, các hộ đã lập hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, trong đó diện tích đất của hộ bà B là 591m^2. Vị trí thửa đất được thể hiện tại hồ sơ Công ty giống gia súc Hà Nội đã bàn giao cho UBND thị trấn Cầu Diễn ngày 12/12/1998.

Năm 2016, gia đình bà B xây nhà trên diện tích đất mà trước đây gia đình sử dụng để trồng rau và chăn nuôi, khi đó mới đang xây được phần móng thì UBND phường Cầu Diễn đến lập Biên bản vi phạm hành chính số 195 ngày 03/10/2016 với nội dung: Gia đình đã xây dựng phần móng cao 1m trên diện tích đất 43m^2, UBND quận Nam Từ Liêm đã ra Quyết định số 6644/QĐ-XPVPHC ngày 11/10/2016 (viết tắt là Quyết định 6644) xử phạt bà Trần Thị B 15 triệu đồng với lý do xây dựng công trình không có giấy phép và yêu cầu dỡ

bỏ. Gia đình bà B đã nộp phạt và tự dỡ bỏ phần móng này, còn diện tích đất thì gia đình bà B đã bàn giao cho ủy ban để thực hiện dự án. Tuy nhiên, không hiểu vì sao ngày 06/3/2017, UBND quận Nam Từ Liêm lại căn cứ vào hồ sơ vi phạm lập từ năm 2016 để ban hành Quyết định cưỡng chế số 1275/QĐ-CC ngày 06/3/2017 (viết tắt là Quyết định 1275) yêu cầu gia đình bà phải phá dỡ ngôi nhà 71m^2 xây từ năm 1982 và được cải tạo lại năm 2007 nên bà đã làm đơn khiếu nại. Ngày 27/11/2017, UBND thành phố Hà Nội có Quyết định số 8184/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của bà B với nội dung: Yêu cầu UBND quận Nam Từ Liêm thu hồi Quyết định cưỡng chế số 1275 ngày 06/3/2017 do kiểm tra nhà bà Trần Thị B tại tổ 15, phường Cầu Diễn không có công trình xây dựng nào diện tích 43m^2. Sau đó, ngày 04/6/2018 cán bộ UBND phường Cầu Diễn lại đến đo và lập biên bản đối với việc xây dựng ngôi nhà không có sự chứng kiến của bà B và cũng không gửi cho bà B biên bản để bà B biết nội dung. Ngày 11/9/2018, UBND phường Cầu Diễn tiếp tục đến kiểm tra, lập Biên bản xác minh số 841, với nội dung: *Diện tích công trình khi lập biên bản vi phạm hành chính số 195 ngày 03/10/2016 là 43m^2 là do nhầm lẫn và khẳng định công trình 43m^2 và 71m^2 là một công trình*. Căn cứ vào Biên bản này, ngày 02/10/2018 UBND quận Nam Từ Liêm đã ra Quyết định cưỡng chế số 4510/QĐ-CCXP (viết tắt là Quyết định 4510), buộc bà B thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả là phải phá dỡ công trình nhà ở mà gia đình bà đã sinh sống từ năm 1982 đến nay là trái pháp luật. Vì vậy, bà B làm đơn khởi kiện đề nghị Tòa án hủy Quyết định cưỡng chế số 4510 của Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm do đối tượng cưỡng chế là phần móng cao trung bình 01m diện tích 43m^2 không còn và yêu cầu Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm bồi thường thiệt hại về tinh thần và vật chất cho gia đình bà B do Quyết định 4510 gây ra.

Ngày 07/01/2020 bà B có đơn khởi kiện bổ sung yêu cầu hủy Quyết định 6644 vì: Quyết định này do Phó Chủ tịch quận ký là không đúng thẩm quyền, quyết định này căn cứ vào Biên bản vi phạm hành chính số 195 ngày 03/10/2016 nhưng biên bản này lại không xác định được vị trí công trình vi phạm và thực tế thì công trình này cũng không còn tồn tại để phải xử lý. Hơn nữa, Quyết định 1275 đã bị thu hồi thì Quyết định 6644 đương nhiên cũng phải hủy bỏ. Nội dung Quyết định 6644 yêu cầu bà B phải hoàn thành thủ tục xin cấp Giấy phép xây dựng (GPXD) trong vòng 60 ngày là không thể thực hiện được bởi sau khi bàn giao mặt bằng cho nhà nước thực hiện dự án mở đường thì diện tích đất của bà B còn lại khoảng 144m^2, theo quy định thì đất phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng mới được cấp GPXD nhưng đến nay đất của gia đình bà vẫn chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Theo khoản 2 Điều 12 Nghị định số 180 ngày 07/12/2007 của Chính phủ thì thời hạn 60 ngày chỉ áp dụng đối với công trình xây trên đất đã có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, do đó công trình của gia đình bà B không thuộc trường hợp áp dụng quy định này.

Người bị kiện là Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm do ông Nguyễn Huy C đại diện trình bày:

Thực hiện Dự án xây dựng tuyến đường nối từ đường Lê Đức Thọ đến khu đô thị mới Xuân Phương, hộ bà Trần Thị B (lức L) và bà Trần Thị Thêm bị thu hồi 261,64m^2 đất thuộc thừa số 35, tờ bản đồ 46 theo Quyết định số 6174 ngày 29/9/2016 của UBND quận Nam Từ Liêm. Gia đình bà B đã nhận Quyết định phê duyệt phương án bồi thường và cam kết bàn giao mặt bằng trước ngày 03/11/2016, đồng thời có nguyện vọng được sửa chữa, cải tạo phần nhà ở còn lại nằm ngoài chỉ giới giải phóng mặt bằng. Hội đồng Bồi thường giải phóng mặt bằng đã đề nghị gia đình bà B gửi đơn kèm hồ sơ đến UBND phường Cầu Diễn đề nghị sửa chữa, cải tạo phần nhà cũ theo quy định. Tuy nhiên, gia đình bà B đã thi công xây dựng công trình mới nằm ngoài vị trí phần nhà cũ. Ngày 03/10/2016, Tổ công tác đã kiểm tra và lập Biên bản vi phạm hành chính số 195 đối với bà B về hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có GPXD khi đó công trình đang thi công phần móng. Ngày 04/10/2016, UBND phường Cầu Diễn có Quyết định số 177/QĐ-UBND về việc đình chỉ thi công công trình vi phạm, Đội Thanh tra xây dựng có Văn bản số 423 đề nghị UBND quận Nam Từ Liêm ra quyết định xử phạt vi phạm đối với bà B. Trên cơ sở đó, ngày 11/10/2016 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định 6644, xử phạt bà Trần Thị B 15 triệu đồng về hành vi tổ chức thi công công trình không có GPXD, đồng thời yêu cầu bà B khắc phục hậu quả là phải xin cấp GPXD theo quy định của pháp luật, quá thời hạn 60 ngày mà bà B không cung cấp được GPXD thì sẽ bị cưỡng chế phá dỡ.

Để đẩy nhanh công tác giải phóng mặt bằng thực hiện dự án, ngày 03/11/2016 các phòng ban đã họp và thống nhất với đề nghị của gia đình bà B bàn giao diện tích đất bị thu hồi và tạo điều kiện cho gia đình bà cải tạo lại phần nhà cũ 01 tầng. Đối với phần công trình vi phạm (móng nhà cao 01m) không có giấy phép xây dựng đã có quyết định xử lý thì cho phép bịt tôn làm kho chứa đồ của gia đình trong quá trình cải tạo nhà cũ. Tuy nhiên sau khi quây tôn, gia đình bà B làm khóa bên ngoài và tiếp tục xây dựng công trình vào các ngày nghỉ, buổi tối và trong thời gian nghỉ tết nguyên đán thành nhà 02 tầng như hiện nay. Do bà B không xuất trình được GPXD nên ngày 06/3/2017 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm đã ban hành Quyết định 1275 về việc cưỡng chế thi hành biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Trần Thị B. Không đồng ý với Quyết định 1275, bà B đã làm đơn khiếu nại và được Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội giải quyết tại Quyết định số 8184 ngày 27/11/2017 với nội dung giao UBND quận Nam Từ Liêm thu hồi Quyết định 1275 và tiếp tục xử lý công trình vi phạm của bà Trần Thị B theo đúng quy định của pháp luật. Thực hiện Quyết định số 8184 của UBND thành phố Hà Nội, ngày 15/5/2018 UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định số 1728 về việc bãi bỏ Quyết định 1275, đồng thời chỉ đạo UBND phường Cầu Diễn và Đội Thanh tra xây dựng thiết lập hồ sơ đề xuất xử lý đối với công trình vi phạm của bà B.

Tại Biên bản số 207 ngày 07/6/2018 của Đội Thanh tra xây dựng ghi nhận hành vi vi phạm của bà Trần Thị B như sau:

+ Tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng theo quy định của pháp luật (đã kết thúc thi công).

+ Hiện trạng: Đã thi công xong nhà 02 tầng và đưa vào sử dụng, tầng 1, tầng 2 xây gạch chỉ đỏ 110, mái đổ bê tông, phía trên lợp tôn chống nóng trên diện tích 71m^2 theo Biên bản đạc số 8866 ngày 31/7/2017, chiều cao công trình tính từ cốt vỉa hè là 8,2m, thời điểm xây dựng là ngày 03/10/2016, kết thúc khoảng tháng 01/2017.

Ngày 11/6/2018, UBND phường Cầu Diễn có Báo cáo số 549 xác định: *... công trình vi phạm trật tự xây dựng của bà Trần Thị B có diện tích 71m^2 gồm 17,31m^2 đất thổ cư chưa hợp pháp và 53,69m^2 đất đường và rãnh thoát nước do Công ty giống gia súc Hà Nội quản lý*.

Ngày 05/9/2018, UBND quận Nam Từ Liêm đã ban hành Quyết định số 3982 thành lập Tổ công tác xác minh các tình tiết vụ việc vi phạm của bà Trần Thị B. Ngày 11/9/2018, Tổ công tác đến kiểm tra và lập Biên bản số 841 bổ sung Biên bản vi phạm hành chính số 195 ngày 03/10/2016 với nội dung xác định công trình xây dựng 02 tầng của bà Trần Thị B diện tích 43m^2 và 71m^2 là một công trình, lỗi sai về diện tích công trình do cán bộ lập biên bản tính toán sai so với thực tế.

Trên cơ sở Báo cáo đề xuất số 848 ngày 13/9/2018 của UBND phường Cầu Diễn, ngày 02/10/2018 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định 4510 về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả (phá dỡ công trình vi phạm) đối với bà Trần Thị B là đúng theo quy định của Luật Xây dựng, Luật Xử lý vi phạm hành chính, điểm d khoản II Điều 15 Nghị định số 139/2017/CP của Chính phủ và chỉ đạo của UBND thành phố Hà Nội tại Quyết định số 8184. Vì vậy, Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm đề nghị Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị B.

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan gồm:

UBND phường Cầu Diễn do ông Đỗ Văn Kiên đại diện trình bày:

Theo Bản đồ và Sổ kiểm kê đất đai năm 1994 thể hiện diện tích đất gia đình bà Trần Thị B sử dụng tại tổ 15 phường Cầu Diễn thuộc một phần thửa đất số 35, tờ bản đồ 46 có tổng diện tích 4086m^2, loại đất thổ cư chưa hợp pháp đứng tên chủ sử dụng là Tập thể Công ty giống gia súc. Tháng 10/2016, gia đình bà B xây dựng công trình nhà ở 02 tầng trên diện tích đất 71m^2 không có giấy phép, chiều cao công trình tính từ cốt vỉa hè là 8,2m.

Về quá trình thiết lập hồ sơ và xử lý đối với công trình vi phạm của bà Trần Thị B, đại diện UBND phường Cầu Diễn thống nhất với ý kiến và quan điểm của Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm.

Ông Nguyễn Hoàng H, ông Nguyễn Hoàng Ph, bà Nguyễn Thị Minh Th1 trình bày thống nhất với ý kiến và yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị B.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 306/2020/HC-ST ngày 12/11/2020, Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội đã quyết định: Căn cứ khoản 1 Điều 30, khoản 4 Điều 32, khoản 5 Điều 55, khoản 4 Điều 57, điểm a khoản 2 Điều 193, các Điều 194, Điều 204, Điều 206 Luật Tố tụng hành chính; Điều 30, điểm b khoản 2 Điều 38, Điều 68, Điều 86, điểm a khoản 1 Điều 87 Luật Xử lý vi phạm hành chính; khoản 1 điều 89 Luật Xây dựng; khoản 1 Điều 2, điểm b khoản 6 Điều 13 Nghị định số 121/2013/CP ngày 10/10/2013 và điểm đ khoản 1 Điều 3, điểm d khoản 11 Điều 15, Điều 77 Nghị định số 139/2017/CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ; điểm đ khoản 1 Điều 12 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; xử: Bác yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị B về việc đề nghị hủy Quyết định số 6644/QĐ-XPVPHC ngày 11/10/2016 về việc xử phạt vi phạm hành chính và Quyết định số 4510/QĐ-CCXP ngày 02/10/2018 về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm; Bác yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại của bà Trần Thị B đối với Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm.

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

Ngày 19/11/2020, người khởi kiện bà Trần Thị B kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm;

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện vẫn giữ nguyên yêu cầu khởi kiện, yêu cầu kháng cáo của người khởi kiện và cho rằng Bản án sơ thẩm không xem xét tính hợp pháp, tính có căn cứ của Quyết định 4444 về việc sửa đổi Quyết định 4510 là vi phạm nghiêm trọng tố tụng. Quyết định 4510 do Phó Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ông Nguyễn Huy C ký là trái thẩm quyền, vi phạm điểm a khoản 1 Điều 87 Luật xử lý vi phạm hành chính. Quyết định 4510 căn cứ vào Biên bản 195, Biên bản xác minh bổ sung 841 xảy ra trước ngày 15/01/2018 và hành vi này đã kết thúc, công trình đưa vào sử dụng trước ngày 15/01/2018 là ngày Nghị định số 139 có hiệu lực thi hành). Như vậy Quyết định 4510 căn cứ Biên bản 195 và Biên bản 841 là trái quy định pháp luật. Quyết định 6644 do Phó Chủ tịch Nguyễn Trường Sơn ký là trái thẩm quyền. Quyết định 6644 căn cứ Biên bản 195, theo biên bản này công trình đang thi công trên diện tích 43m^2, tuy nhiên không xác định được tứ cận công trình vi phạm, thực tế hiện trạng công trình đang tồn tại không phải là công trình vi phạm theo nội dung biên bản này. Quyết định 4510 và Quyết định 6644 áp dụng căn cứ pháp luật không thống nhất, mâu thuẫn nhau. Một hành vi xây dựng công trình không phép của bà B được UBND phường Cầu Diễn lập nhiều biên bản vi phạm khác nhau về cùng một hành vi là trái quy địnht tại khoản 3 Điều 6 Nghị định 81 của Chính phủ (Một hành vi vi phạm hành chính chỉ được lập biên bản và ra quyết định xử phạt một lần). Do vậy đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng cáo của bà B, hủy toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm số 306/2020/HC-

ST ngày 12/11/2020 của Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội, chuyển hồ sơ cho Tòa án cấp sơ thẩm xét xử lại theo thủ tục chung.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội có quan điểm:

Về tố tụng: Hội đồng xét xử, thư ký và những người tham gia tố tụng tuân thủ đầy đủ qui định của pháp luật tố tụng hành chính. Đơn kháng cáo của người khởi kiện trong hạn luật định, đủ điều kiện xem xét giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

Về nội dung: Về nguồn gốc đất của bà B: Theo biên bản kiểm kê đất đai năm 1995 của UBND phường Cầu Diễn thì thửa đất 35 thuộc đất của là của Công ty giống gia súc Hà Nội, là đất thổ cư chưa hợp pháp. Bà B và Công ty giống gia súc Hà Nội, UBND phường Cầu Diễn đều thừa nhận nguồn gốc đất được giao cho Công ty giống gia súc Hà Nội quản lý, sử dụng. Công ty giống gia súc Hà Nội giao đất cho bà B là không đúng thẩm quyền. Về trình tự thủ tục ban hành Quyết định 6644 là đúng thẩm quyền, đúng quy định pháp luật. Về trình tự thủ tục ban hành Quyết định 4510 là đúng thẩm quyền, đúng quy định của pháp luật. Nhận thấy Quyết định 4510 chưa đầy đủ nên UBND quận Nam Từ Liêm đã ban hành Quyết định 4444 sửa đổi bổ sung Quyết định 4510 trong đó lý do sửa đổi bổ sung là để cụ thể vị trí và quy mô công trình vi phạm buộc phải tháo dỡ theo Quyết định 4510. Như vậy các Quyết định 6644 và 4510 của UBND quận Nam Từ Liêm được ban hành cơ bản đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục, do đó không có căn cứ hủy các quyết định này theo yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị B, Quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 306/2020/HC-ST ngày 12/11/2020 của Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội là có căn cứ, đúng pháp luật. Không có căn cứ chấp nhận kháng cáo của bà B, đề nghị Hội đồng xét xử căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính, bác kháng cáo của bà B, giữ nguyên quyết định của bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN

Căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được kiểm tra, xem xét tại phiên tòa, kết quả việc tranh tụng tại phiên tòa, ý kiến của kiểm sát viên, các quy định của pháp luật, Hội đồng xét xử phúc thẩm thấy:

[1] Về tố tụng: Ngày 11/10/2016 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định 6644 về việc xử phạt vi phạm hành chính và ngày 02/10/2018 ban hành Quyết định 4510 về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Trần Thị B do có hành vi tổ chức xây dựng công trình không có GPXD. Đây là các quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý hoạt động xây dựng thuộc đối tượng khởi kiện vụ án hành chính theo quy định tại khoản 3 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính. Không đồng ý với các quyết định nêu trên, ngày 05/10/2018 bà B nộp đơn khởi kiện Quyết định 4510 là còn thời hiệu và thuộc thẩm quyền giải quyết của Toà án nhân dân thành phố Hà Nội theo quy định tại khoản 4 Điều 32 và điểm a khoản 2 Điều 116 Luật Tố tụng hành chính.

Ngày 07/01/2020, bà B nộp đơn khởi kiện bổ sung đối với Quyết định 6644 ban hành từ năm 2016. Quyết định hành chính này có liên quan đến quyết định hành chính bị khiếu kiện (Quyết định 4510) nên Hội đồng xét xử sơ thẩm xem xét tính hợp pháp của Quyết định 6644 theo quy định tại điều 193 Luật Tố tụng hành chính và Văn bản hướng dẫn số 01 ngày 07/4/2017 của Tòa án nhân dân tối cao.

Đơn kháng cáo của bà Trần Thị B trong hạn luật định, được chấp nhận giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm, bà B vắng mặt đã được triệu tập hợp lệ và đã có mặt người đại diện theo ủy quyền, UBND quận Nam Từ Liêm, UBND phường Cầu Diễn có đơn xin xét xử vắng mặt, những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan khác đã được triệu tập hợp lệ nhưng vắng mặt không có lý do, Hội đồng xét xử căn cứ Điều 225 Luật tố tụng hành chính, xét xử vắng mặt họ.

[2] Về nội dung: Xét kháng cáo của bà Trần Thị B, Hội đồng xét xử thấy:

[2.1] Xét tính hợp pháp của Quyết định 6644:

Về thẩm quyền và thủ tục ban hành Quyết định 6644: Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 121/2013/CP của Chính phủ quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng là 02 năm. Ngày 03/10/2016, Tổ công tác Đội thanh tra xây dựng quận Nam Từ Liêm lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà Trần Thị B do có hành vi tổ chức xây dựng công trình không có GPXD mà theo quy định phải có GPXD. Trên cơ sở Báo cáo số 423 ngày 04/10/2016 của Đội thanh tra xây dựng, ngày 11/10/2016 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định 6644 do Phó Chủ tịch ký thay, căn cứ Quyết định số 3789/QĐ-UBND ngày 11/7/2016 về việc phân công công tác của các thành viên ủy ban nhiệm kỳ 2016-2021 của UBND quận Nam Từ Liêm là đúng thẩm quyền và thủ tục quy định tại điểm b khoản 2 Điều 38, Điều 57, Điều 58, khoản 1 Điều 66, khoản 1 Điều 67 Luật xử lý vi phạm hành chính.

Về nội dung Quyết định 6644: Ngày 03/10/2016, Đội thanh tra xây dựng quận Nam Từ Liêm tiến hành kiểm tra và lập Biên bản vi phạm hành chính số 195 xác định bà Trần Thị B có hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có GPXD, cụ thể đang thi công xây dựng phần móng bê tông cốt thép cao 1m trên diện tích đất 43m^2 tại địa chỉ tổ 15, phường Cầu Diễn. Theo quy định tại khoản 1 Điều 89 Luật Xây dựng thì trước khi khởi công xây dựng công trình, chủ đầu tư phải có GPXD do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Công trình nêu trên thuộc trường hợp phải có GPXD nhưng bà B chưa có mà đã khởi công xây dựng là vi phạm. Theo Nghị định số 121/2013/CP của Chính phủ quy định: *Mọi hành vi vi phạm phải được xử lý kịp thời và đình chỉ ngay* (khoản 1 Điều 2); *Phạt tiền từ 10 đến 15 triệu đồng đối với hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có GPXD* (điểm b khoản 6 Điều 13). Như vậy UBND phường Cầu Diễn ban hành Quyết định đình chỉ thi công công trình vi phạm số 177 ngày 04/10/2016 và Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định 6644

với nội dung: Phạt bà Trần Thị B 15 triệu đồng, đồng thời áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: Bà B phải xin cấp GPXD trong thời hạn 60 ngày (kể từ ngày 04/10/2016) là đúng quy định của pháp luật.

Tại thời điểm lập Biên bản vi phạm hành chính số 195 (tháng 10/2016) thì phần công trình vi phạm của bà B được ghi nhận là móng nhà cao 01m xây trên diện tích đất 43m^2. 05 tháng sau, khi Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định số 1275 về việc cưỡng chế thi hành Quyết định 6644 thì công trình vi phạm của bà B không còn là móng nhà xây trên diện tích đất 43m^2 mà đã thành nhà 02 tầng xây trên diện tích đất 71m^2 và đã đưa vào sử dụng. Như vậy, nội dung Quyết định 1275 không còn phù hợp với nội dung Biên bản vi phạm hành chính số 195 nên Chủ tịch UBND thành phố Hà Nội yêu cầu UBND quận Nam Từ Liêm thu hồi Quyết định 1275, đồng thời yêu cầu tiếp tục xử lý công trình vi phạm không có giấy phép của hộ bà B theo đúng quy định của pháp luật. Ý kiến của ông T (đại diện theo ủy quyền của bà B) cho rằng UBND thành phố Hà Nội đã yêu cầu UBND quận Nam Từ Liêm thu hồi Quyết định 1275 thì đương nhiên Quyết định 6644 cũng phải được hủy bỏ là không có căn cứ bởi vì Quyết định 6644 có nội dung phạt bà B 15 triệu đồng về hành vi vi phạm được ghi nhận trong Biên bản vi phạm hành chính số 195, đồng thời áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là buộc bà B phải xin cấp GPXD là không trái pháp luật.

[2.1] Xét tính hợp pháp của Quyết định 4510: Điều 30 Luật xử lý vi phạm hành chính quy định: C*á nhân, tổ chức vi phạm hành chính phải tháo dỡ công trình xây dựng không có giấy phép, nếu không tự nguyện thực hiện thì bị cưỡng chế thực hiện*. Biện pháp khắc phục hậu quả nêu tại Quyết định 6644 là: *Bà Trần Thị B phải xin cấp Giấy phép xây dựng theo đúng quy định của pháp luật trong thời hạn 60 ngày, quá thời hạn mà bà B không xuất trình GPXD do cơ quan có thẩm quyền cấp thì bị cưỡng chế phá dỡ*. Sau khi nhận Quyết định 6644, bà B đã chấp hành nộp phạt 15 triệu đồng nhưng không thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả, không thực hiện Quyết định định chỉ thi công công trình số 177 của UBND phường Cầu Diễn mà tiếp tục đầu tư xây dựng thành công trình nhà ở 02 tầng trên diện tích 71m^2 đất tại địa chỉ tổ 15, phường Cầu Diễn. Đây là công trình nhà ở riêng lẻ được xây trên đất đô thị. Đối chiếu với quy định tại khoản 2 Điều 89 Luật xây dựng thì công trình này không thuộc các trường hợp được miễn GPXD.

Thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước trong việc xử lý công trình xây dựng không có giấy phép của hộ bà B theo Quyết định số 8184 ngày 27/11/2017 của UBND thành phố Hà Nội, sau khi bãi bỏ Quyết định cưỡng chế số 1275 ngày 06/3/2017 (do công trình vi phạm bị cưỡng chế phá dỡ là móng nhà 43m^2 không phù hợp với công trình thực tế là nhà 02 tầng xây trên 71m^2 đất), ngày 05/9/2018 UBND quận Nam Từ Liêm đã thành lập Tổ công tác để xác minh lại tình tiết vụ việc vi phạm. Theo đó, ngày 11/9/2018 Tổ công tác phường Cầu Diễn đã đến kiểm tra hiện trạng và lập Biên bản số 841, xác định diện tích công trình vi phạm của hộ bà B là 71m^2, từ cốt vỉa hè đến đỉnh mái là

8,4m. Trên cơ sở Biên bản số 841, Báo cáo của UBND phường Cầu Diễn và Báo cáo của phòng Quản lý đô thị, ngày 02/10/2018 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm ban hành Quyết định 4510 về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Trần Thị B là đúng thủ tục và thẩm quyền theo quy định tại Điều 30, Điều 86, điểm a khoản 1 Điều 87 Luật xử lý vi phạm hành chính và Điều 77 Nghị định số 139 ngày 27/11/2017 của Chính phủ. Tuy nhiên, trước thời điểm ban hành Quyết định số 4510 thì công trình vi phạm của hộ bà B đã là nhà 02 tầng và đưa vào sử dụng với tổng diện tích công trình là 142m^2 xây trên diện tích 71m^2 đất. Biên bản số 841 ngày 11/9/2018 của UBND phường Cầu Diễn xác định diện tích công trình vi phạm của hộ bà B là 71m^2 là không rõ ràng và thiếu chính xác. Nội dung Quyết định số 4510 cũng không nêu cụ thể diện tích và đặc điểm công trình phải cưỡng chế phá dỡ nên sẽ gặp khó khăn khi thi hành. Do vậy, trên cơ sở Biên bản xác minh tình tiết vụ việc vi phạm số 932 ngày 16/9/2020 của UBND phường Cầu Diễn, ngày 06/11/2020 Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm đã ban hành Quyết định 4444 về việc sửa đổi, bổ sung Quyết định 4510, trong đó đã xác định cụ thể, rõ ràng đầy đủ vị trí, diện tích và đặc điểm công trình vi phạm buộc phải cưỡng chế phá dỡ.

Như vậy, nội dung Quyết định số 4510 đã được Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm bổ sung tại Quyết định số 4444 ngày 06/11/2020 là đã phù hợp và không trái pháp luật, quy định tại khoản 4 Điều 57 Luật Tố tụng hành chính. Vì vậy, không có căn cứ chấp nhận kháng cáo của bà B đề nghị hủy Quyết định 4510.

Theo Sơ họa đất và tài sản trên đất ngày 09/01/2009 và các tài liệu, biên bản trong Hồ sơ giải phóng mặt bằng thực hiện Dự án xây dựng tuyến đường từ đường Lê Đức Thọ đến khu đô thị mới Xuân Phương thì các công trình trên đất còn lại của gia đình bà B không có căn nhà 02 tầng này. Tại Biên bản làm việc ngày 08/9/2017 của UBND phường Cầu Diễn có 16 thành viên tham gia gồm: đại diện Ủy ban phường, Công an phường, Ban Thanh tra, Ban Bảo vệ, Bí thư chi bộ Tổ dân phố, Tổ trưởng tổ dân phố số 15 đều có ý kiến thống nhất: *Vào thời điểm tháng 8, tháng 10/2016 thì gia đình bà Trần Thị B chưa có nhà 2 tầng nào*. Đây là sự thật khách quan nên ý kiến của người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện cho rằng gia đình bà B xây căn nhà 2 tầng nêu trên từ năm 1982 là không có căn cứ.

Diện tích đất gia đình bà B dang sử dụng chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tại Báo cáo số 549 ngày 11/6/2018 của UBND phường Cầu Diễn thể hiện: *Diện tích đất gia đình bà B đang sử dụng do Công ty giống gia súc Hà Nội giao trái thẩm quyền. Diện tích nằm ngoài chỉ giới giải phóng mặt bằng còn lại là 96,79m^2 trong đó có 20,77m^2 là đất thổ cư chưa hợp pháp và 76,02m là đất đường và rãnh thoát nước….*, do đó không có căn cứ xác định diện tích đất bà B sử dụng để xây nhà 2 tầng đã là đất ở và thuộc quyền sử dụng hợp pháp của hộ bà B. Khoản 9 điều 13 Nghị định số 121/2013/CP của Chính phủ chỉ áp dụng đối với trường hợp xây dựng công trình trên đất phù hợp với quy hoạch và đã thuộc quyền sử dụng hợp pháp.

[2.3] Về yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại: Quá trình tham gia tố tụng, bà B và đại diện theo ủy quyền của bà B không đưa ra yêu cầu cụ thể. Do các quyết định hành chính mà bà B khiếu kiện không trái pháp luật nên Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại của bà B là có căn cứ, đúng pháp luật.

Vì vậy Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thị B về việc hủy Quyết định 6644 và Quyết định 4510 của Chủ tịch UBND quận Nam Từ Liêm là có căn cứ, đúng pháp luật. Do đó không có căn cứ chấp nhận kháng cáo của bà B cũng như ý kiến của người đại diện theo ủy quyền của bà B.

Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại phiên tòa phù hợp với nhận định của Hội đồng xét xử nên được chấp nhận.

[3] Về án phí: Do bà Trần Thị B là người cao tuổi và có đơn xin miễn án phí nên được miễn án phí phúc thẩm theo quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên;

Căn cứ khoản 1 Điều 241 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,

QUYẾT ĐỊNH

[1]. Không chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện Bà Trần Thị B; giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 306/2020/HC-ST ngày 12 tháng 11 năm 2020 của Tòa án nhân dân thành phố Hà Nội.

[2]. Về án phí: Miễn án phí hành chính phúc thẩm cho bà Trần Thị B.

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

[4]. Bản án phúc thẩm có hiệu lực pháp luật kể từ ngày tuyên án.

Nơi nhận:
- VKSNDCC tại Hà Nội;
- TAND TP Hà Nội;
- VKSND TP Hà Nội;
- Cục THA dân sự TP Hà Nội;
- Các đương sự (theo địa chỉ).
- Lưu HS, HCTP.

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

Ngô Tự Học