

Bản án số: 137/2022/HC-ST  
Ngày: 29 - 12 - 2022  
V/v “Khởi kiện QĐ hành chính  
trong lĩnh vực quản lý đất đai”

**NHÂN DANH**  
**NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**TÒA ÁN NHÂN DÂN TỈNH BÀ RỊA-VŨNG TÀU**

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Đoàn Ngọc Thiện

Các Hội thẩm nhân dân: Ông Trần Văn Việt

Ông Nguyễn Ngọc Cang

**- Thư ký phiên tòa:** Bà Vũ Đại Dương - Thư ký Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu.

**- Đại diện Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu tham gia phiên tòa:** Bà Lê Thị Vẹn - Kiểm sát viên.

Trong các ngày 23 và 29 tháng 12 năm 2022, tại trụ sở Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, xét xử công khai vụ án Hành chính sơ thẩm thụ lý số 40/2022/TLST- HC ngày 01/3/2022, về việc khởi kiện “*Quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, thuộc trường hợp xử phạt vi phạm hành chính; Buộc khắc phục hậu quả*”. Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 150/2022/QĐXXST-HC ngày 12/12/2022; Quyết định tạm ngừng phiên tòa số 52/2022/QĐXXST-HC ngày 23/12/2022, giữa các đương sự:

**- Người khởi kiện:** Bà Nguyễn Thị M, sinh năm 1979. Địa chỉ: số 25 đường P, Phường 1, thành phố V (vắng mặt).

*Người đại diện theo ủy quyền:* Ông Nguyễn Chí C, sinh năm 1979 (trú cùng địa chỉ của bà M - Có mặt).

**- Người bị kiện:** Chủ tịch UBND thành phố V,

*Đại diện theo pháp luật:* Ông Hoàng Vũ T - Chủ tịch UBND. Địa chỉ số 89 Đường L, Phường 1, thành phố V.

*Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp:* Ông Nguyễn Trung N - Chuyên viên Phòng Tài nguyên và Môi trường Tp V (có mặt).

**- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:** Ông Sơn Ngọc T1, sinh năm 1994. Địa chỉ số 14B Trương Công Định, Phường 3, Tp V (xin vắng mặt).

**- Người làm chứng:**

+ Ông Nguyễn Công T2, sinh năm 1994. Địa chỉ số 207/8/6 Đường V, Phường T, Tp V (xin vắng mặt).

+ Ông Đặng Ngọc T3, sinh năm 1954

Địa chỉ số 90/5A Đường T, Phường 5, Tp V (xin vắng mặt).

**NỘI DUNG VỤ ÁN:**

*\* Theo đơn khởi kiện ngày 12/01/2022; Đơn khởi kiện bổ sung ngày 16/02/2022 và quá trình giải quyết vụ án, bà Nguyễn Thị M và người đại diện theo ủy quyền yêu cầu Tòa án giải quyết các nội dung như sau:*

+ Yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V về “Xử phạt vi phạm hành chính” đối với bà Nguyễn Thị M.

+ Yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 05/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V “Về việc giải quyết đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M” (lần đầu).

+ Yêu cầu Tòa án tuyên hủy Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 của Chủ tịch UBND thành phố V về “Cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả” đối với bà Nguyễn Thị M.

*Căn cứ để yêu cầu khởi kiện:*

Tôi có Căn nhà cấp 4 diện tích khoảng 200m và khuôn viên đất 9.632,5m<sup>2</sup> tại số 182/2 đường T, phường 5, thành phố V. Ngày 01/01/2020, Tôi có lập hợp đồng thỏa thuận viết tay cho ông Sơn Ngọc T1, ngụ tại 14B Trương Công Định thuê căn nhà để làm kho và cho mượn toàn bộ vườn cho ông T1 trông coi và được thu hoạch trái cây trong vườn đã có sẵn. Những cây này được trồng từ nhiều năm về trước đồng thời ông T1 được trồng thêm cây ăn trái (Hợp Đồng thỏa thuận thuê nhà và mượn vườn trồng cây giữa bà M và ông Sơn Ngọc T1 lập ngày 01/01/2020). Trong quá trình làm vườn để trồng thêm cây, ông T1 đã làm cỏ xới đất để trồng thêm hơn 100 cây ăn trái các loại, vì trong thời gian cho thuê gia đình Tôi không tới để coi đất mà giao lại toàn bộ cho ông T1 từ khi ký hợp đồng viết tay.

Khi đang làm cỏ đào hốc trồng cây thì UBND phường 5 đã vào kiểm tra và mời chủ sử dụng đất là Tôi lên làm việc, Tôi cũng đã trình bày đất của Tôi đã cho ông T1 thuê để làm kho và trồng cây, nếu việc làm cỏ trồng cây vi phạm thì đề

ngợi mời ông T1 đến để làm việc, nhưng được giải thích là chỉ làm việc với chủ đất.

Ngày 07/8/2020, UBND phường 5 mời đo vẽ đất của Tôi. Tại buổi đo vẽ có mặt ông T1 nhưng đoàn không cho ghi ý kiến của ông T1 mà chỉ giải thích đo hiện trạng đất và yêu cầu Tôi ký biên bản (biên bản này không gửi cho Tôi do chỉ lập một bản, sau này có bản vẽ phường 5 giao cho Tôi một bản photo không đóng dấu). Khi cán bộ đo vẽ đi đo Tôi cùng đoàn ngồi ở bàn để làm biên bản không đi để xem xét thực tế vị trí đo như thế nào mà chỉ có cán bộ đo vẽ tự đi đo.

Ngày 27/8/2020, UBND phường 5 mời chủ sử dụng đất để làm việc tiếp. Tại biên bản làm việc ghi nhận Tôi đã cung cấp giấy tờ liên quan đến việc sử dụng đất và cũng đã trình bày sự việc là đã cho ông T1 thuê, việc làm cỏ, làm hốc trồng cây do ông T1 làm.

Ngày 15/9/2020 UBND phường 5 lập biên bản vi phạm hành chính về hành vi làm biến dạng địa hình, thay đổi độ dốc bề mặt của đất với diện tích 3939,1m<sup>2</sup>.

Ngày 07/10/2020, UBND thành phố V ban hành Quyết định xử phạt VPHC số 4920/QĐ-UBND đối với Tôi về hành vi làm biến dạng địa hình đất với mức phạt 20.000.000đ kèm theo biện pháp khắc phục hậu quả ban đầu.

Ngày 13/01/2021, Tôi làm đơn khiếu nại quyết định xử phạt VPHC số 4920/QĐ-UBND, đồng thời yêu cầu ông Sơn Ngọc T1 phải có trách nhiệm thực hiện số Quyết định 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V thì ông T1 giải thích Ông không có tên trong Quyết định thì không có cơ sở để thực hiện. Hơn nữa, chỉ là làm cỏ và đào hốc ủ phân trồng cây thì sao lại bị phạt. Tuy nhiên, tôi có nói nếu không thực hiện Quyết định thì Tôi sẽ cắt hợp đồng và sau đó ngày 15/12/2020 ông T1 đã làm đơn kiến nghị gửi UBND thành phố V đề nghị xem xét lại Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 nhưng đến nay vẫn chưa được xem xét trả lời.

Ngày 05/11/2021 Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố V ban hành Quyết định số 12364/QĐ-UBND về việc giải quyết đơn khiếu nại lần đầu của Tôi. Tại mục III Kết quả đối thoại (nêu): *"... đã mời bà M 02 lần đều vắng mặt không có lý do, do đó không thể đối thoại"*. Về việc này, Tôi khẳng định không nhận được bất cứ giấy mời nào của các cơ quan liên quan trọng việc giải quyết đơn, nếu sai tôi chịu hoàn toàn trách nhiệm. Và tại mục IV. Kết luận ghi *" Căn cứ kết quả xác minh, các nội dung khiếu nại quyết định...không có căn cứ để xem xét quyết định..."* Tôi khẳng định không có việc xác minh và cụ thể là xác minh thực địa để có căn cứ giải quyết đơn mà chỉ kết luận theo một cách phiến diện không đúng thực tế.

Ngày 18/01/2022, UBND thành phố V ban hành Quyết định số 506/QĐ-UBND “*Về việc cưỡng chế khắc phục hậu quả*”. Theo đó, tại Điều 1 của Quyết định ghi “... *buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả theo Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020*”. Tuy nhiên, tại điểm c khoản 6 Điều 1 của Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 chỉ ghi chung chung là khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm mà không ghi rõ cụ thể công việc cần khắc phục những gì. Về việc này tôi khẳng định đất không biến dạng mà chỉ có làm cỏ, làm hốc ủ phân trồng cây thông thường sử dụng đất đúng mục đích nên khi kiểm tra lập biên bản vi phạm hành chính và cũng có phần do áp lực công việc nên cán bộ lập biên bản đã xác định mặt bằng có dấu vết mới được làm cỏ sạch sẽ để đo vẽ tính diện tích vi phạm là không đúng quy định của pháp luật. Trường hợp biên bản vi phạm hành chính lập lỗi vi phạm với hành vi “*làm biến dạng địa hình, thay đổi độ dốc*” thì trong biên bản đã xác định và miêu tả được biến dạng như thế nào, thay đổi độ dốc bao nhiêu độ.vv. Vì thực tế không có việc làm biến dạng địa hình, thay đổi độ dốc cho nên mới không có cơ sở để xác định và miêu tả trong biên bản vi phạm hành chính. Do đó không có cơ sở để thực hiện các biện pháp khắc phục được ghi trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính cũng như Quyết định số 506/QĐ-UBND “*Về việc cưỡng chế khắc phục hậu quả*”.

Như vậy, Căn cứ vào các tình tiết vụ việc thì UBND thành phố V ban hành Quyết định số 4920/QĐ-UBND xử phạt VPHC đối với Tôi về hành vi làm biến dạng địa hình (thay đổi độ dốc bề mặt của đất với diện tích 3.939,1m<sup>2</sup>) là không đúng quy định của pháp luật bởi những lý do sau:

Căn cứ Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2020 xác định “*chủ thể vi phạm hành chính... người nào thực hiện hành vi vi phạm hành chính thì người đó bị xử phạt*”.

Nếu việc làm cỏ đào hốc ủ phân trồng cây có hành vi vi phạm hành chính thì Chủ thể vi phạm phải là ông Sơn Ngọc T1 không phải là Tôi vì ngày 01/01/2020 Tôi đã cho ông T1 thuê nhà và mượn đất để trồng cây, việc thực hiện làm cỏ trồng cây do ông T1 làm.

Căn cứ Nghị định Số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/07/2013 (Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23 tháng 12 năm 2021) quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật xử lý vi phạm hành chính. Tại Điều 2, khoản 1, điểm c quy định: “*Hành vi vi phạm hành chính phải được mô tả rõ ràng, cụ thể để có thể xác định và xử phạt được trong thực tiễn*”.

Tuy nhiên, tại Biên bản vi phạm hành chính do UBND phường 5 lập ngày 15/9/2020 (có ông T1 tham dự) không xác định được việc làm biến dạng và thay

đổi độ dốc của khu đất như thế nào mà căn cứ vào bản vẽ đo mặt bằng hiện trạng đất được làm cỏ sạch sẽ và đo cộng luôn cả lối đi vào nhà và lên vườn của Tôi có từ xưa để tính tổng diện tích vi phạm. Hơn nữa, bản vẽ này không được cơ quan có thẩm quyền xác nhận. Do biên bản vi phạm hành chính không xác định được khối lượng làm biến dạng và thay đổi độ dốc như thế nào là do thực tế đất của Tôi đa số bằng phẳng do sử dụng từ trước năm 1970. Tuy nhiên qua quá trình biến đổi địa chất, khí hậu, thêm nữa khi mưa gió nước trên núi chảy xuống rất nhiều dẫn đến có chỗ bị xói mòn trũng xuống thành hồ chứa nước nên khi được làm cỏ sạch sẽ và trồng cây thì cán bộ đo vẽ cứ thế đo mặt phẳng của đất. Do đó, dẫn đến việc ban hành quyết định 4920 kèm theo biện pháp khắc phục hậu quả khôi phục lại tình trạng ban đầu như thế nào thì không xác định được, nên việc thực hiện khắc phục hậu quả là không có cơ sở.

Căn cứ Luật Khiếu nại năm 2011; Nghị định số 124/2020 ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Khiếu nại thì công tác đối thoại và xác minh vụ việc rất quan trọng nhằm mục đích công khai, minh bạch hồ sơ vụ việc, tiếp nhận đầy đủ các thông tin liên quan đến việc giải quyết, làm rõ nội dung, yêu cầu của người khiếu nại, những vấn đề còn có ý kiến khác nhau về vụ việc giữa các bên và hướng giải quyết. Việc trao đổi, giải thích trực tiếp nhằm tạo ra sự thống nhất nhận thức quy định của pháp luật, đồng thuận giữa các bên trong phương án giải quyết vụ việc trên cơ sở tôn trọng thực tế khách quan, đảm bảo đúng chính sách, pháp luật, có tính khả thi và hướng đến kết thúc vụ việc tranh chấp giữa cơ quan hành chính và người dân trên thực tế. Tuy nhiên, Tôi không nhận được giấy mời đối thoại thì không thể kết luận tôi vắng mặt không có lý do, hơn nữa cũng không có cơ sở viện dẫn căn cứ kết quả xác minh để kết luận bác đơn khiếu nại của Tôi.

Căn cứ luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và Luật sửa đổi bổ một số điều của Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2020; Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12-11-2013 của Chính phủ quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Nghị định số 118/2021/NĐ-CP Ngày 23/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính; Quyết định số 506/QĐ-UBND ngày 18/01/2022 của UBND thành phố V ban hành Về việc cưỡng chế khắc phục hậu quả thì biện pháp cưỡng chế khắc phục hậu quả được ghi chung chung không xác định được phần việc phải cưỡng chế là gì vì hiện khu vườn đã được ông T1 trồng phủ toàn bộ hơn 100 cây ăn trái các loại. Do đó việc thực hiện quyết định cưỡng chế theo Quyết định số 506/QĐ-UBND ngày 18/01/2022 là không đúng quy định của pháp luật.

- *Người bị kiện, Chủ tịch UBND thành phố V có văn bản với nội dung:*

1. Quá trình phát hiện, lập hồ sơ xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị M:

a) Về nguồn gốc thửa đất: Theo báo cáo của UBND Phường 5 thì thửa đất vi phạm thuộc một phần thửa số 95 + 97 + 116, tờ bản đồ số 48, diện tích 9.632,5m<sup>2</sup> do bà Nguyễn Thị M nhận chuyển nhượng từ ông Hồ Kim Cương năm 2007; hiện tại bà Nguyễn Thị M đang đề nghị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với thửa đất này. Trong toàn bộ thửa diện tích 9.632,5m<sup>2</sup> có một phần diện tích là 2.838,5m<sup>2</sup> chồng lấn với đất lâm nghiệp nhưng chưa xác định rõ ranh giới.

b) Về hành vi vi phạm hành chính: Hồ sơ xử phạt vi phạm hành chính thể hiện: Hành vi vi phạm hành chính được quy định tại Điểm c, Khoản 1, Điều 15 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Hành vi này được xác định thông qua hành động thực tế của bà Nguyễn Thị M: sử dụng phương tiện cơ giới (xe cuốc) kết hợp với nhân công sử dụng công cụ lao động thủ công (búa, đục, cuốc, xẻng, xe rùa...) tiến hành san gạt, đào múc, chẻ đá, làm đường bê tông, hồ sen, tạo mặt bằng trên sườn núi Lớn để xây dựng công trình, xếp đá chẻ tạo thành kè, dựng lan can hộ lan men theo đường bê tông trong khuôn viên đất... Các hoạt động này được UBND Phường 5 ghi lại bằng hình ảnh tại thời điểm kiểm tra, lập biên bản vi phạm hành chính.

Vụ việc được phát hiện qua tin báo của người dân, UBND Phường 5 đã chủ trì, phối hợp cùng Phòng Quản lý đô thị, Đội Trật tự đô thị tiến hành kiểm tra, lập biên bản hồi 10h00 ngày 27/7/2020. Lực lượng kiểm tra xác định: không phát hiện hoạt động xây dựng mới nhưng ghi nhận hiện trường cho thấy bà Nguyễn Thị M có thực hiện hoạt động san gạt, đào múc, cải tạo làm thay đổi địa hình khu đất. Vì vậy, lực lượng kiểm tra đã yêu cầu bà Nguyễn Thị M giữ nguyên hiện trạng khu đất; đồng thời đề nghị UBND Phường 5 mời Phòng Tài nguyên và Môi trường phối hợp kiểm tra thực địa, thống nhất biện pháp xử lý vi phạm. Bà Nguyễn Thị M đã ký xác nhận biên bản này.

Hồi 14h00 ngày 07/8/2020, UBND Phường 5 đã chủ trì, phối hợp cùng Phòng Tài nguyên và Môi trường, Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai thành phố V, Đội Trật tự đô thị, Hạt kiểm lâm tiến hành kiểm tra, đo đạc hiện trạng thực tế phần diện tích bà Nguyễn Thị M đã san gạt, đào múc. Lực lượng kiểm tra đã yêu cầu bà Nguyễn Thị M giữ nguyên hiện trạng khu đất; bà Nguyễn Thị M đã cam kết giữ nguyên hiện trạng khu đất và ký xác nhận biên bản này. Như vậy,

việc đo đạc, xác định diện tích đất bị vi phạm đã được thực hiện bằng phương tiện kỹ thuật chuyên dùng trong thời gian 10 ngày sau khi vụ việc được phát hiện. Trong khoảng thời gian đó, hiện trạng khu đất bị san gạt, đào mức và các công cụ, phương tiện được bà Nguyễn Thị M sử dụng hầu như còn nguyên vẹn, chưa bị tác động thay đổi bởi các yếu tố tự nhiên hoặc con người gây ra nên đảm bảo tính khách quan, chính xác.

Hồi 08h00 ngày 14/8/2020, UBND Phường 5 đã chủ trì, phối hợp cùng Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Quản lý đô thị, Phòng Kinh tế, Đội Trật tự đô thị, Hạt kiểm lâm hợp thống nhất lập biên bản vi phạm hành chính để xử lý hành vi huỷ hoại đất đối với bà Nguyễn Thị M trên cơ sở kết quả đo đạc do Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai thành phố V thực hiện ngày 07/8/2020.

Trên cơ sở kết luận tại cuộc họp này, UBND Phường 5 đã tiến hành lập Biên bản vi phạm hành chính số 02/BB-VPHC ngày 15/9/2020, Biên bản xác minh số 02/BB-XM ngày 16/9/2020 đối với bà Nguyễn Thị M.

- Hiện trạng vi phạm: làm biến dạng địa hình đất với diện tích 3.939,1m<sup>2</sup>; thay đổi độ cao bề mặt đất; xây dựng công trình trái pháp luật trên đất thuộc sườn núi Lớn.

- Đối tượng vi phạm hành chính: bà Nguyễn Thị M, địa chỉ 182/2 Trần Phú, Phường 5, thành phố V.

c) Về thẩm quyền ra quyết định xử phạt: Chủ tịch UBND thành phố V đã ban hành Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020 về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị M. Qua rà soát, việc ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà M là đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền quy định tại Điều 57, Khoản 1, Điều 66, Điều 68, Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Điểm c Khoản 1 Điều 15; Điểm b, Khoản 2, Điều 38, 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.

d) Về xác định diện tích đất bị vi phạm: Tại thời điểm kiểm tra, do xác định diện tích đất bị vi phạm lớn, thuộc một phần của nhiều thửa đất, hình thể thửa đất phức tạp không thể đo đạc bằng phương pháp thủ công để xác định diện tích đất vi phạm ghi vào biên bản vi phạm hành chính nên UBND Phường 5 đã trưng cầu đơn vị có chức năng đo đạc là Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai thành phố V tiến hành đo đạc bằng phương tiện kỹ thuật chuyên dùng theo quy định tại Điểm c, Khoản 1, Điều 8, Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019. Hoạt động đo đạc được thực hiện bằng thủ tục hợp pháp trong thời gian 10 ngày sau khi vụ việc được phát hiện, đảm bảo tính khách quan, chính xác và có giá trị pháp lý để chứng minh hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật.

Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 cũng quy định “*Trường hợp người có hành vi vi phạm không đồng ý với kết quả đo đạc do cơ quan thanh tra, kiểm tra xác định thì được quyền thuê đơn vị có chức năng đo đạc xác định lại diện tích đất vi phạm. Chi phí trưng cầu đo đạc để xác định diện tích đất vi phạm do người vi phạm chi trả*”. Bà Nguyễn Thị M đã không thực hiện quyền này.

đ) Về nội dung khởi kiện vì cho rằng sai chủ thể vi phạm hành chính:

Ngày 01/01/2020, bà Nguyễn Thị M có lập hợp đồng thỏa thuận cho thuê nhà và mượn vườn cho ông Sơn Mộc T1 (địa chỉ: 14B Trương Công Định, phường 3, thành phố V) sử dụng để làm kho và trồng cây. Đây là giao dịch dân sự và đối tượng của giao dịch này là bất động sản (gồm nhà và đất) nên việc xác lập, thực hiện giao dịch này phải tuân thủ quy định của pháp luật về đất đai.

Cụ thể, theo quy định tại Điều 502, Bộ luật Dân sự năm 2015: “*Hợp đồng về quyền sử dụng đất phải được lập thành văn bản theo hình thức phù hợp với quy định của Bộ luật này, pháp luật về đất đai và quy định khác của pháp luật có liên quan.*”

2. *Việc thực hiện hợp đồng về quyền sử dụng đất phải đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đất đai và quy định khác của pháp luật có liên quan*”.

Theo Khoản 1, Khoản 2, Điều 170; Khoản 1, Điều 188 Luật Đất đai năm 2013, người sử dụng đất có nghĩa vụ: *sử dụng đất đúng mục đích; làm đầy đủ thủ tục khi cho thuê; thực hiện các biện pháp bảo vệ đất...; được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi có Giấy chứng nhận...*”. Do khu đất bà Nguyễn Thị M đang sử dụng chưa được cấp giấy chứng nhận nên việc cho ông Sơn Mộc T1 thuê đất là trái pháp luật dẫn tới hợp đồng vô hiệu. Ngoài ra, hình thức của hợp đồng cũng không bảo đảm theo Mẫu số 04 (*Hợp đồng cho thuê đất*) ban hành kèm theo Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 02 tháng 6 năm 2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất.

Bên cạnh đó, tại buổi kiểm tra xác minh thực địa ngày 27/7/2020 và làm việc với bà Nguyễn Thị M theo Biên bản làm việc ngày 07/8/2020 của UBND Phường 5 với các Phòng Tài nguyên và Môi trường và Phòng Quản lý đô thị, Hạt Kiểm lâm thì bà Nguyễn Thị M đã thừa nhận hành vi vi phạm hành chính do mình gây ra (không phải ông Sơn Mộc T1 là người vi phạm).

Việc UBND Phường 5 lập biên bản vi phạm hành chính số 02/BB-VPHC đối với bà Nguyễn Thị M, bà M vắng mặt không ký biên bản vi phạm hành chính nhưng có xác nhận của 02 người làm chứng là phù hợp với quy định tại Khoản 2, Điều 58, Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Điều này cũng phù hợp với nguyên tắc xử lý vi phạm hành chính được quy định tại Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

e) Về nội dung khởi kiện vì cho rằng cơ quan chức năng xác định sai diện tích đo vẽ, không đúng hiện trạng: Trường hợp vi phạm hành chính của bà Nguyễn Thị M là vi phạm một phần diện tích đất trong tổng số diện tích đất là 9.632,5m<sup>2</sup> thuộc thửa số 95 + 97 + 116, tờ bản đồ số 48, Phường 5. UBND Phường 5 khi xác định hành vi vi phạm hành chính đã xác định diện tích đất vi phạm bằng phương pháp trung cầu đơn vị có chức năng đo đạc đo vẽ hiện trạng (Chi nhánh văn phòng đăng ký đất đai thành phố đo vẽ) thể hiện diện tích các Lô A + B + C + D + E + F + H + K = 3.939,1m<sup>2</sup>. Việc xác định diện tích vi phạm phù hợp với quy định tại Điểm c, Khoản 1, Điều 8, Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/12/2021 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Vì vậy, tài liệu này (biên bản lập hồ sơ 14h00 ngày 07/8/2020 và sơ đồ vị trí đất bị vi phạm nêu trên) có giá trị pháp lý để chứng minh hành vi vi phạm hành chính của bà Nguyễn Thị M.

Như vậy, việc Chủ tịch UBND thành phố V ban hành Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà Nguyễn Thị M là cần thiết, có căn cứ pháp luật, đúng thẩm quyền theo quy định tại Điều 57, 68 Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Điểm c, Khoản 1, Điều 15, Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/12/2021 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

2. Việc ban hành Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 của Chủ tịch UBND thành phố V về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Nguyễn Thị M:

Sau khi nhận Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020, bà Nguyễn Thị M đã thực hiện quyền khiếu nại. Đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M đã được Chủ tịch UBND thành phố V giải quyết lần đầu bằng Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 05/11/2021.

Do bà Nguyễn Thị M không chấp hành quyết định xử phạt nên Chủ tịch UBND thành phố V ban hành Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Nguyễn Thị M là cần thiết, có căn cứ pháp luật, đúng thẩm quyền theo quy định tại Điều 86, 87 Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

### 3. Quá trình thụ lý, giải quyết đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M:

a) Nội dung và yêu cầu khiếu nại: Bà Nguyễn Thị M khiếu nại Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V về xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị M, địa chỉ 182/2 Trần Phú, Phường 5, thành phố V với nội dung: Đề nghị Chủ tịch UBND thành phố thu hồi và hủy bỏ Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020 về xử phạt vi phạm hành chính đối với Bà; xác định sai chủ thể vi phạm hành chính và diện tích đo vẽ không đúng hiện trạng (đề nghị đo vẽ lại).

#### b) Quá trình thụ lý, giải quyết đơn khiếu nại:

+ Quá trình thụ lý, xác minh đơn khiếu nại: Ngày 20/01/2021, UBND thành phố V có Thông báo số 422/TB-UBND về việc thụ lý giải quyết khiếu nại “lần đầu” gửi tới bà Nguyễn Thị M (người khiếu nại), cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp biết. Ngày 08/2/2021, UBND thành phố V có Quyết định số 881/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.

+ Quá trình đối thoại: Ngày 15/12/2020 và ngày 07/4/2021, Phòng Tài nguyên và Môi trường (cơ quan chuyên môn được giao nhiệm vụ xác minh đơn khiếu nại) đã mời 02 lần bà Nguyễn Thị M lên tổ chức đối thoại (Thư mời số 5683/GM-TNMT và Thư mời số 1442/TM-TNMT), nhưng bà Nguyễn Thị M vắng mặt không có lý do, do đó không thể đối thoại được.

+ Giải quyết đơn khiếu nại: Ngày 29/10/2021, Phòng Tài nguyên và Môi trường có Báo cáo số 4819/BC-TNMT về kết quả xác minh đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M. Trên cơ sở báo cáo, đề xuất của Phòng Tài nguyên và Môi trường, ngày 05/11/2021, Chủ tịch UBND thành phố V đã ban hành Quyết định số 12364/QĐ-UBND về giải quyết đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M, địa chỉ số 182/2 Trần Phú, Phường 5, thành phố V (lần đầu) theo hướng bác đơn khiếu nại, giữ nguyên Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2021 nêu trên.

#### + Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại:

Đối tượng bị khiếu nại là Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V nên thuộc thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND thành phố V theo quy định tại Khoản 1, Điều 18, Luật Khiếu nại năm 2011.

Như vậy, Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 05/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về giải quyết đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M đã được ban hành đúng quy định của Luật Khiếu nại năm 2011.

Vì vậy việc đề nghị Tòa án tuyên hủy Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 05/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V về giải quyết đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M là không có căn cứ pháp luật để chấp nhận.

Đề nghị Tòa án, bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị M.

*- Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan Sơn Ngọc T1 trình bày:*

Ngày 01/01/2020, Tôi Sơn Ngọc T1 ngụ tại 14B Trương Công Định có thuê của bà M căn nhà cấp 4 để làm kho và đồng thời mượn toàn bộ khuôn viên vườn để trồng cây ăn trái theo hợp đồng viết tay có người làm chứng với giá 4.500.000/1 Tháng (thời hạn 5 năm kể từ ngày ký hợp đồng, trả tiền vào ngày đầu tháng), trên đất đã có sẵn nhiều loại cây đã được trồng lâu năm đang cho thu hoạch như xoài, nhãn, khế, ổi ... Theo thỏa thuận thì tôi có trách nhiệm trông coi chăm sóc, làm cỏ và trồng thêm cây mới đổi lại tôi được toàn quyền thụ hưởng việc thu hoạch trái cây trong thời hạn cho mượn. Trong quá trình làm vườn để trồng thêm cây Tôi đã làm cỏ xới hốc ủ phân để trồng thêm hơn 100 cây ăn trái các loại, số cây này tôi mua tại vườn cây Miền tây về (có hóa đơn mua bán cây giống).

Khi đang làm cỏ vườn, đào hốc trồng cây thì cán bộ phường 5 đã vào kiểm tra và yêu cầu Tôi gọi chủ đất để làm việc, Tôi cũng đã điện thoại cho chủ đất nói sự việc thì chủ đất nói Tôi thuê rồi có việc gì thì làm việc với Tôi, nhưng cán bộ phường không chịu, sau đó cán bộ phường có mời chủ đất làm việc hai hay ba lần gì đó và có Tôi dự cùng, nhưng cán bộ không cho Tôi ý kiến mà nói chỉ làm việc với chủ đất.

Ngày 15/9/2020 cán bộ phường 5 vào lập Biên bản vi phạm hành chính thì chỉ có tôi ở nhà và đang trồng cây, Tôi đã tiếp cán bộ lập biên bản nhưng biên bản lại không ghi tên Tôi mà ghi người vi phạm là chủ đất, Tôi có hỏi thì được giải thích là phải lập biên bản chủ đất, sau khi lập biên bản vi phạm xong thì cán bộ lập thêm một biên bản về việc giao biên bản vi phạm hành chính cho Tôi. Trong biên bản vi phạm Tôi thấy ghi là làm biến dạng đất và thay đổi độ dốc về việc này tôi có thắc mắc sao lại ghi như vậy vì thực tế vườn chỉ được Tôi làm cỏ sạch sẽ và trồng thêm cây, Tôi khẳng định không có việc làm biến dạng hay thay đổi độ dốc gì mà do đất được canh tác từ lâu cộng thêm quá trình phong hóa cải tạo nên khu đất tương đối bằng nguyên trọng.

Ngày 07/10/2020, Chủ tịch UBND thành phố V ra quyết định số 4920/QĐ-UBND xử phạt chủ đất thì chủ đất yêu cầu tôi thực hiện quyết định nhưng quyết

định không phải tên tôi nên tôi không thực hiện mà tôi nói nếu bắt tôi thực hiện thì phải chỉnh quyết định sang tên tôi. Và tôi nghĩ chỉ là làm cỏ ủ phân trồng cây tại sao phải bị phạt. Do đó, ngày 15/12/2020 tôi đã làm đơn kiến nghị gửi UBND thành phố V đề nghị xem xét lại Quyết định số 4920/QĐ-UBND nhưng đến nay vẫn chưa được xem xét trả lời.

Tôi xin cam đoan những gì trình báo ở trên là đúng sự thật.

- *Người làm chứng:*

+ *Nguyễn Công T2 trình bày:*

Ông Không có quan hệ bà con, họ hàng gì với bà Nguyễn Thị M và ông Sơn Ngọc T1. Ngày 01/01/2020, Ông đã chứng kiến việc bà M và ông T1 cùng lập hợp đồng cho ông T1 thuê nhà, đất tại số 182/2 Đường Trần Phú, phường 5, Tp V của bà M. Hai bên cùng ký hợp đồng tại địa chỉ nhà, đất số 182/2 Đường Trần Phú. Hợp đồng thể hiện bà M cho ông T1 thuê căn nhà cấp 4 để làm nhà kho và sử dụng khuôn viên vườn trồng cây ăn quả. Nếu có vi phạm gì thì ông T1 phải chịu trách nhiệm. Khi ông T1 làm vườn thì Ông có phụ giúp trồng cây. Ông không biết việc sử dụng cải tạo đất của ông T1.

+ *Ông Đặng Ngọc T3 trình bày:*

Tại thời điểm UBND phường 5 lập biên bản vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị M Ông có được mời, nhưng không có mặt vì bận công việc. Ông chỉ có mặt vào buổi kiểm tra hiện trạng trước đó. Biên bản vi phạm hành chính do cán bộ phường lập xong đem đến nhà cho Ông ký sau. Thời điểm đó UBND phường mời Ông chứng kiến với tư cách là trưởng khu phố 1. Việc ghi trong biên bản là đại diện hộ kinh doanh là có sự nhầm lẫn. Khi Ông lên kiểm tra hiện trạng thì nhận thấy có dấu vết của việc đào xới đất, còn cụ thể hành vi thực hiện từ khi nào, do bà M hay ông T1 thực hiện thì Ông không nắm được.

*Tại phiên tòa,*

Phía người khởi kiện vẫn giữ nguyên yêu cầu khởi kiện; Phía người bị kiện vẫn giữ nguyên ý kiến của mình, đồng thời đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà M.

Ủy ban cung cấp thêm một số tài liệu, chứng cứ mới, cho rằng có liên quan đến vụ án, gồm: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 7065 ngày 24/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V về việc xử phạt Công ty TNHH Gia Nguyễn Um (người đại diện theo pháp luật: Bà Nguyễn Thị M) và Công văn số 10355 ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V gửi bà Nguyễn Thị M.

*\* Đại diện Viện Kiểm sát phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án:*

Căn cứ theo Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND Tp.V thì người vi phạm là bà Nguyễn Thị M.

Theo UBND Tp.V cho rằng, tại buổi kiểm tra xác minh thực địa ngày 27/7/2020 và làm việc với bà Nguyễn Thị M theo Biên bản làm việc ngày 07/8/2020 của UBND Phường 5 với Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Quản lý Đô thị và Hạt Kiểm lâm thì bà Nguyễn Thị M đã thừa nhận hành vi vi phạm hành chính do mình gây ra (không phải ông Sơn Mộc T1 là người vi phạm). Tuy nhiên, căn cứ nội dung của biên bản ngày 07/8/2020 thể hiện ý kiến của bà M như sau: *“tôi cam kết giữ nguyên hiện trạng theo ý kiến của đoàn kể từ ngày hôm nay (07/8/2020)....”*, không có phần Bà nào thừa nhận hành vi vi phạm hành chính.

Theo đơn trình bày của ông Sơn Ngọc T1 thì ông T1 mới là người trực tiếp sử dụng đất. Tại thời điểm lập biên bản vi phạm, chỉ có ông T1 ở nhà và đang trồng cây. Ông T1 có hỏi thì được trả lời là phải lập biên bản chủ đất, đúng với nội dung được ghi nhận tại các biên bản ngày 15/9/2020.

Căn cứ khoản 1 Điều 2 Luật xử lý vi phạm hành chính quy định: Giải thích từ ngữ...

*“1. Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính”.*

Việc UBND Tp.V ban hành quyết định xử phạt đối với bà Nguyễn Thị M là không đúng quy định. Do đó, yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị M là có cơ sở chấp nhận. Đề nghị Hội đồng xét xử áp dụng điểm b khoản 2, Điều 193 Luật Tố tụng hành chính:

- Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị M, hủy Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND Tp.V; hủy Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 5/11/2021 của Chủ tịch UBND Tp.V; hủy Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 của Chủ tịch UBND Tp.V.

- Án phí hành chính sơ thẩm: Bà Nguyễn Thị M không phải chịu; Người bị kiện phải chịu toàn bộ theo quy định.

### **NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:**

Sau khi nghiên cứu các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án được thẩm tra tại phiên tòa; căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa. Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Về tố tụng:

[1.1] Về đối tượng bị khởi kiện và thẩm quyền giải quyết của Tòa án:

Xác định đối tượng bị khởi kiện là Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 (viết tắt: *Quyết định số 4920*); Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 5/11/2021 (viết tắt: *Quyết định số 12364*) và Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 (viết tắt: *Quyết định số 506*) của Chủ tịch UBND Tp.V; thuộc thẩm quyền giải quyết sơ thẩm của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu.

[1.2] Về thời hiệu khởi kiện:

Ngày 12/01/2022, bà Nguyễn Thị M có đơn khởi kiện đối với Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND Tp.V; ngày 16/02/2022, bà Nguyễn Thị M có đơn khởi kiện bổ sung đối với Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 5/11/2021 của Chủ tịch UBND Tp.V và Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 của Chủ tịch UBND Tp.V là còn thời hiệu khởi kiện theo quy định tại điểm a khoản 2 Điều 116 Luật tố tụng hành chính năm 2015.

[1.3] Về trình tự, thủ tục và thẩm quyền ban hành quyết định:

Xét thấy, Quyết định số 4920; Quyết định số 12364 của Chủ tịch UBND thành phố V được ban hành đúng trình tự, thủ tục và thẩm quyền theo quy định của pháp luật.

[1.4] Về chứng cứ của vụ án: Tại phiên tòa, phía Ủy ban cung cấp thêm một số tài liệu, chứng cứ mới, cho rằng có liên quan đến vụ án, gồm: Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 7065 ngày 24/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V về việc xử phạt Công ty TNHH Gia Nguyễn Um (người đại diện theo pháp luật: Bà Nguyễn Thị M) về hành vi vi phạm tự ý lắp đặt hệ thống điện năng lượng mặt trời trên nóc nhà khi chưa được sự cho phép của cơ quan có thẩm quyền và cung cấp Công văn số 10355 ngày 29/12/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V gửi bà Nguyễn Thị M về việc trả lời đơn của bà M kiến nghị việc xác định lại đối tượng xử phạt vi phạm hành chính tại Quyết định 4920 ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V.

Xét thấy, Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 7065, theo các đương sự trình bày là hiện nay đang bị bà M (người đại diện theo pháp luật của Công ty) khiếu nại và chưa có kết giải quyết khiếu nại. Ông Công cho rằng, nếu không được giải quyết một cách hợp lý thì sẽ thực hiện việc khởi kiện bằng vụ án hành chính khác, không liên quan đến vụ án này. Như vậy, có căn cứ xác định, Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 7065 không phải là chứng cứ mới của vụ án, nên HĐXX xác định là tài liệu tham khảo.

Công văn số 10355 về việc trả lời đơn của bà M kiến nghị việc xác định lại đối tượng xử phạt vi phạm hành chính tại Quyết định 4920 ngày 07/10/2020 của

Chủ tịch UBND thành phố V là có liên quan đến vụ kiện, nên HĐXX xác định là chứng cứ của vụ án. Tuy nhiên, công văn có nội dung không chấp nhận yêu cầu của bà M là không có tình tiết mới. Vì trong Quyết định giải quyết khiếu nại của bà M số 12364 ngày 05/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V đã có nội dung này và hiện nay HĐXX đang xem xét giải quyết theo đơn khởi kiện của bà M.

[1.5] Về sự vắng mặt của các đương sự: Xét thấy, người khởi kiện; người bị kiện; người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và người làm chứng vắng mặt, nhưng có mặt người đại diện theo ủy quyền, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp; đương sự vắng mặt đã có ý kiến về vụ án đồng thời có yêu cầu giải quyết vắng mặt.

Căn cứ Điều 157, 158 Luật Tổ tụng Hành chính, tiến hành xét xử vắng mặt các đương sự này.

[2] Về nội dung:

[2.1] Xét tính có căn cứ của “*Quyết định xử phạt vi phạm hành chính*” số 4920 ngày 07/10/2020, nhận thấy:

- Quyết định số 4920 căn cứ “*Biên bản Vi phạm hành chính số 02 ngày 15/9/2020*” và “*Biên bản xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính số 02 ngày 16/9/2020*” của UBND phường 5, Tp V. Tuy nhiên, theo trình bày của người làm chứng ông Đặng Ngọc T3 cho rằng: “*Ông không có mặt khi lập biên bản vi phạm hành chính số 02. Cán bộ phường lập xong đem đến nhà Ông ký sau. Khi Ông lên kiểm tra hiện trạng thì nhận thấy có dấu vết của việc đào xới đất, còn cụ thể hành vi thực hiện từ khi nào, do bà M hay ông T1 thực hiện thì Ông không nắm được*”. Trình bày này hoàn toàn phù hợp với trình bày của ông T1 và bà M, nên được chấp nhận.

Như vậy, căn cứ quy định của pháp luật, nếu không có mặt của người vi phạm thì phải có ít nhất 02 người làm chứng, nhưng “*Biên bản Vi phạm hành chính số 02 ngày 15/9/2020*” không được thực hiện đúng quy định của pháp luật.

Tại “*Biên bản xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính số 02 ngày 16/9/2020*” của UBND phường 5, Tp V có nội dung: “*Thời gian bà nguyên Thị M thực hiện hành vi vi phạm, ông Đặng Ngọc T3, ông Khương Duy Tráng khẳng định là vào tháng 8/2020*”. Như vậy, cùng một hành vi vi phạm của bà M đối với cùng một thửa đất mà ngày 27/7/2020 UBND phường 5, thành phố V đã đến hiện trường lập “*Biên bản về việc kiểm tra hiện trạng đất*” vi phạm, nhưng “*Biên bản xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính số 02 ngày 16/9/2020*” lại khẳng định là thời gian bà M thực hiện hành vi vi phạm là tháng 8/2020 và người làm chứng lại khai là không biết việc vi phạm đã diễn ra vào thời gian nào là có sự

mâu thuẫn về thời gian, thể hiện sự không chính xác, thiếu trung thực của người làm chứng và của người lập biên bản về vụ việc. Hơn nữa, Biên bản ghi “*đã có hành vi vi phạm làm biến dạng địa hình (thay đổi độ dốc bề mặt đất) ... diện tích 3.939,1m<sup>2</sup>*” mà không căn cứ sơ đồ đo vẽ ngày, tháng, năm nào? Do ai đo vẽ ? mà có được diện tích vi phạm.

- Quyết định số 4920 căn cứ theo sơ đồ bản vẽ thể hiện diện tích đất vi phạm nhưng bản vẽ không thể hiện ngày, tháng, năm thực hiện, thực hiện theo yêu cầu của ai? Không có xác nhận, đóng dấu của cơ quan, đơn vị đo vẽ có thẩm quyền. Như vậy, bản vẽ này chỉ mang tính tham khảo, không có giá trị pháp lý để thực hiện.

- Bản vẽ thể hiện diện tích đất đo bao cả khu vực, không thể hiện phần vi phạm cụ thể, nên diện tích vi phạm không đúng với thực tế, dẫn đến mức xử phạt tiền không phù hợp với mức độ, hành vi vi phạm (Theo hình ảnh và kết quả thăm định tại chỗ thể hiện tình trạng đất có chỗ ông T1 san gạt, đào hố trồng cây; làm hồ chứa nước; san gạt tạo mặt bằng làm nhà tạm bằng cây; làm đường đi lên núi; kè đá giữ đất. Nhưng cũng còn rất nhiều bãi đá, vách núi vẫn giữ nguyên hiện trạng nguyên sơ của núi). Ngoài ra, phía Ủy ban không chứng minh được việc đã giao cho người vi phạm 01 (một) bản sơ đồ đo vẽ về đất vi phạm để họ thực hiện quyền khiếu nại hoặc tự yêu cầu đo vẽ lại theo quy định.

- Bản vẽ và Biên bản Vi phạm không thể hiện được tình trạng ban đầu cũng như độ dốc của đất để buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất núi, nên sẽ không khả T1 khi buộc thực hiện khôi phục lại tình trạng ban đầu.

- “*Biên bản về việc kiểm tra hiện trạng đất*” ngày 27/7/2020 của UBND phường 5, thành phố V lập là biên bản đầu tiên được lập với sự chứng kiến của Phòng quản lý Đô thị, Đội trật tự Đô thị và của bà M có đoạn ghi: “*Theo hiện trạng thực tế kiểm tra có nhà và vật kiến trúc trên khuôn viên đất là cũ, không phát hiện hành vi xây dựng mới. Thực tế, chủ nhà đã cải tạo, san gạt mặt bằng trồng một số cây ăn trái*”. Bà M trình bày: “*Nhà và toàn bộ vật kiến trúc trên đất hiện có là tôi mua của chủ cũ đã có sẵn, tôi không làm thêm bất cứ cái gì (Tôi còn đập đi 01 nhà cấp 4 nhỏ 20m<sup>2</sup>). Vừa qua do một số cục đá lớn lăn xuống sát nhà, tôi đã làm đơn trình bày xin di chuyển ra khỏi khu nhà để đảm bảo an toàn và làm cỏ để trồng cây. Ngoài ra tôi không làm gì hết. Còn việc khoan giếng tôi đã đăng ký với phường (Kèm theo biên bản bàn giao nhà, đất có anh T3 chứng kiến).*”

Biên bản không thể hiện việc Đoàn kiểm tra có thực hiện việc quay phim, chụp hình đối với diện tích đất bị san gạt hay không; không lập biên bản mô tả hoặc tạm giữ các phương tiện do bà M sử dụng để thực hiện hành vi vi phạm. Theo chứng cứ phía UBND thành phố V cung cấp gồm một số hình ảnh được

chụp từ vệ tinh và một số hình ảnh thể hiện diện tích đất bà M đã thực hiện hành vi san gạt làm thay đổi địa hình của đất. Tuy nhiên, những hình ảnh này không được cài đặt ngày, giờ, tháng, năm, cũng như không được ghi vào biên bản. Qua làm việc, phía bà M và ông T1 cho rằng không biết những hình ảnh này, nên không có căn cứ vững chắc để chứng minh về hành vi vi phạm của bà M theo hình ảnh do UBND thành phố V cung cấp.

- Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4920 xử phạt không đúng đối tượng vi phạm. Bởi, theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật xử lý vi phạm hành chính, quy định:

*“1. Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính”.*

Bà M là người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nguồn gốc trước năm 1970, có giấy tờ và thực hiện đóng thuế đầy đủ (Đất có nhà ở trước giải phóng, hiện đang chờ cấp GCNQSD đất). Hiện nay toàn bộ khu đất được quy hoạch là đất ở. Do chưa có nhu cầu sử dụng đất nên tháng 01/2020, bà M lập hợp đồng cho thuê nhà và cho mượn quyền sử dụng đất với ông T1. Ông T1 cam kết về quyền và nghĩa vụ của mình khi sử dụng đất. Như vậy, đây là một giao dịch về dân sự giữa bà M và ông T1, khi có tranh chấp xảy ra thì pháp luật căn cứ hợp đồng này để xem xét quyền và nghĩa vụ của các bên. Thực tế, ông T1 là người trực tiếp vi phạm khi sử dụng đất. Điều này được thể hiện trong “*Biên bản giao biên bản vi phạm hành chính*” do UBND phường 5 lập ngày 15/9/2020 cũng như “*Đơn khiếu nại của ông T1*” đề ngày 18/12/2020 gửi UBND thành phố V (Phòng TNMT –TPVT nhận ngày 24/12/2020, đến nay đơn này vẫn chưa được giải quyết). Việc UBND thành phố V cho rằng, bà M là người đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính làm biến dạng địa hình đất, không phải là ông T1, nhưng không có tài liệu, chứng cứ chứng minh mà chỉ suy luận là bà M là chủ đất và ông T1 là người làm thuê cho bà M, cho nên mặc dù ông T1 trực tiếp thực hiện, nhưng bà M vẫn phải chịu hoàn toàn trách nhiệm là không có căn cứ vững chắc. Nên việc UBND thành phố V ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4920 xử phạt đối với bà M là không đúng đối tượng vi phạm.

[2.2] Xét Quyết định giải quyết khiếu nại số 12364 ngày 05/11/2021:

Ngày 07/10/2020, Phó Chủ tịch UBND thành phố V ban hành Quyết định số 5364 XPVPHC đối với bà Nguyễn Thị M (là chủ đất), theo đó quyết định áp dụng nghị định 91/2019/NĐ-CP, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu.

Ngày 12/01/2021, bà M khiếu nại quyết định số 5364. Tuy nhiên, đến ngày 05/11/2021 Chủ tịch UBND thành phố V mới giải quyết khiếu nại của bà M là đã vi phạm thời hạn giải quyết khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại.

Phía UBND thành phố V không chứng minh được việc đã giao các giấy báo, giấy mời người khiếu nại lên làm việc, nhưng đã kết luận là bà M vắng mặt 02 lần khi mời lên làm việc. Ủy ban không chứng minh được việc đã giao bản vẽ về khu đất đã được phía Ủy ban cho đo vẽ khu đất vi phạm để bà M thực hiện quyền khiếu nại hoặc tự mời cơ quan đo vẽ lại đối với diện tích đất cho rằng vi phạm là chưa thực hiện đúng quy định của pháp luật.

Do Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4920 đối với bà M là không đúng quy định của pháp luật, nên quyết định giải quyết khiếu nại số 12364 bác yêu cầu khiếu nại của bà M là không có căn cứ.

[2.3] Xét Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số 506 ngày 18/01/2021:

Do các quyết định số 4920, quyết định số 12364 và quyết định số 506 đều đã xác định sai đối tượng vi phạm hành chính cũng như không có cơ sở vững chắc để thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Cụ thể, biên bản vi phạm hành chính không có ghi chi tiết cụ thể; không có bình độ, độ dốc của đất; không có hiện trạng đất ban đầu; không có tang vật, phương tiện bị tạm giữ; không có hiện trạng đất của những thửa đất liền kề, nên không có cơ sở để thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

Căn cứ phân tích, nhận định nêu trên, có căn cứ để chấp toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị M.

Quan điểm của đại diện Viện Kiểm sát là có cơ sở, nên Hội đồng xét xử chấp nhận.

[3] Về án phí: Người bị kiện phải chịu án phí hành chính sơ thẩm theo quy định.

Vì các lẽ trên;

### **QUYẾT ĐỊNH:**

Căn cứ khoản 1 Điều 2, khoản 2 khoản 3 Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính; Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30-12-2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về án phí, lệ phí Tòa án;

**Tuyên xử:**

1. Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị M;  
 + Hủy Quyết định số 4920/QĐ-XPVPHC ngày 07/10/2020 của Chủ tịch UBND thành phố V về việc “*Xử phạt vi phạm hành chính*” đối với bà Nguyễn Thị M.

+ Hủy Quyết định số 12364/QĐ-UBND ngày 05/11/2021 của Chủ tịch UBND thành phố V “*Về việc giải quyết đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị M*”.

+ Hủy Quyết định số 506/QĐ-CCXP ngày 18/01/2022 của Chủ tịch UBND thành phố V về việc “*Cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả*” đối với bà Nguyễn Thị M.

## 2. Về án phí:

+ Bà Nguyễn Thị M không phải chịu án phí sơ thẩm; trả lại cho bà M 300.000 đồng (ba trăm ngàn) tiền tạm ứng án phí đã nộp theo biên lai số **0000144 ngày 16-02-2022** của Cục Thi hành án dân sự tỉnh B.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân thành phố V phải nộp 300.000 đồng án phí hành chính sơ thẩm.

Các đương sự có quyền kháng cáo bản án trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày tuyên án, đối với đương sự vắng mặt thời hạn tính từ ngày nhận được bản án hoặc bản án được niêm yết để yêu cầu Tòa án nhân dân Cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết lại theo thủ tục phúc thẩm.

**Nơi nhận:**

- Đương sự;
- VKSND tỉnh BR-VT;
- Cục THADS tỉnh BR-VT;
- Lưu: VT, hồ sơ vụ án;

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

**Đoàn Ngọc Thiện**