

TOÀ ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO
TẠI HÀ NỘI

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Bản án số 221/2020/HC-PT

Ngày 28/7/2020.

V/v: *Khiếu kiện quyết định xử
phạt vì phạm hành chính.*

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

TOÀ ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI HÀ NỘI

Thành phần Hội đồng xét xử phúc thẩm gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Mai Anh Tài;

Các Thẩm phán: Ông Nguyễn Xuân Hùng và ông Nguyễn Vũ Đông.

Thư ký ghi biên bản phiên tòa: Bà Đặng Thị Cẩm Ly, Thư ký 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:
Ông Trần Văn Nhiễm, Kiểm sát viên.

Ngày 28 tháng 7 năm 2020, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 373/2019/TLPT-HC ngày 06 tháng 12 năm 2019, do có kháng cáo của người khởi kiện đối với Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2019/HC-ST ngày 06 tháng 9 năm 2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Nam Định.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 5230/2020/QĐ-PT ngày 13/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội, giữa các đương sự sau:

*** *Người khởi kiện:*** Ông Phạm Văn T, sinh năm 1971; địa chỉ: thôn Dương H, xã Yên Th, huyện Ý Y, tỉnh Nam Định, (có mặt tại phiên tòa).

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông Phạm Văn Th1, sinh năm 1959; địa chỉ: thôn Dương H, xã Yên Th, huyện Ý Y, tỉnh Nam Định theo Văn bản ủy quyền ngày 23-7-2020, (có mặt tại phiên tòa).

*** *Người bị kiện:*** Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Ý Y, tỉnh Nam Định.

Người đại diện theo pháp luật: Ông Nguyễn Tuấn S, Chức vụ: Chủ tịch;

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông Nguyễn Huy L, chức vụ: Phó Chủ tịch, (có mặt tại phiên tòa).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Bà Trịnh Thị Kim T1, sinh năm 1966; địa chỉ: thị trấn L1, huyện Ý Y, tỉnh Nam Định, (có mặt tại phiên tòa).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

** Theo Đơn khởi kiện ngày 20/5/2019, Đơn bổ sung yêu cầu khởi kiện ngày 27/5/2019, Văn bản giải trình đơn khởi kiện ngày 20/5/2019, Bản tự khai ngày 03/6/2019 và tại phiên họp đối thoại ngày 23/7/2019, người khởi kiện ông Phạm Văn T và người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện trình bày:*

Chủ tịch Ủy ban nhân dân (viết tắt là UBND) huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định đã ban hành Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 (sau đây viết tắt là Quyết định số 1890) về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H với lý do: Xây dựng công trình cổng làng lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - văn hóa đền vua Đinh, xã Yên Th, huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định. Ông Phạm Văn T cho rằng nội dung Quyết định số 1890 không đúng quy định của pháp luật, cụ thể:

- Về đối tượng xử phạt vi phạm hành chính: Quyết định số 1890 đã xác định sai chủ thể vi phạm hành chính, bởi theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 việc xử lý vi phạm hành chính chỉ được tiến hành đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính. Cộng đồng dân cư thôn Dương H không phải là cá nhân cũng không phải là tổ chức, việc xây dựng công trình cổng làng do một số cá nhân đứng ra thực hiện nên nếu xác định đúng thực tế có vi phạm hành chính thì UBND huyện Ý Yên phải ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với từng cá nhân thực hiện việc xây dựng. Theo khoản 8 Điều 1 Thông tư số 14 ngày 03/12/2018 của Bộ Nội vụ quy định về sửa đổi bổ sung một số điều của Thông tư số 04/2012 ngày 31/8/2012 của Bộ Nội vụ hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của thôn, tổ dân phố thì trưởng thôn không có nghĩa vụ, quyền hạn đại diện cho cộng đồng dân cư trong thôn. Cộng đồng dân cư thôn Dương H không có văn bản cử trưởng thôn (ông Phạm Văn T) là người đại diện trong việc xử lý và thực hiện các nghĩa vụ trong việc xử lý vi phạm hành chính với cơ quan có thẩm quyền. Bản thân ông T cũng không đồng ý làm đại diện cho cộng đồng dân cư thôn Dương H trong sự việc này.

- Về thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính: Không đúng quy định tại khoản 2 Điều 69 Nghị định số 139/CP/2017 ngày 27/11/2017 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng, khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật, kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở. Bởi người lập biên bản vi phạm hành chính là người không có thẩm quyền lập.

- Về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính có vi phạm, cụ thể tại thời điểm xây dựng (tháng 7/2017) đại diện UBND xã Yên Th đến làm việc nhưng không lập biên bản vi phạm ngay tại thời điểm đó mà sau đó 08 tháng - ngày 13/3/2018, UBND xã Yên Th mới lập Biên bản vi phạm hành chính số 01/BB-KNBB về sự

việc trên. Việc làm này đã vi phạm quy định tại điểm b khoản 1 Điều 3 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

- Việc xác định công trình xây dựng cổng làng thôn Dương H vi phạm khu vực bảo vệ 2 di tích lịch sử văn hóa đền vua Đinh, xã Yên Th, huyện Ý Y là không có căn cứ bởi UBND huyện Ý Y căn cứ Quyết định số 04 ngày 02/01/1996 của UBND tỉnh Nam Hà về công nhận di tích lịch sử văn hóa là không đúng, bởi Quyết định số 04 đã vi phạm thẩm quyền ban hành do thẩm quyền công nhận di tích lịch sử thời điểm đó thuộc Bộ trưởng Bộ Văn hóa chứ không thuộc UBND tỉnh.

Vì vậy, đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Nam Định tuyên hủy Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC do Chủ tịch UBND huyện Ý Y ban hành ngày 19/4/2018.

** Theo Bản tự khai ngày 02/7/2019 và các văn bản kèm theo bản tự khai, tại phiên họp đối thoại ngày 23/7/2019, đại diện theo ủy quyền của người bị kiện trình bày:*

Di tích lịch sử văn hóa đền vua Đinh, xã Yên Th, huyện Ý Y được UBND tỉnh Nam Hà công nhận và cấp bằng chứng nhận di tích cấp tỉnh tại Quyết định số 04/QĐ-UB ngày 02/01/1996. Sau khi được công nhận, việc quản lý bảo vệ được Ban quản lý di tích do nhân dân hai thôn Tam Quang và Dương H bầu ra đảm nhiệm. Ngày 02/7/2017 và ngày 04/8/2017, thôn Dương H có Tờ trình gửi UBND xã Yên Th đề nghị cho phép xây dựng cổng làng văn hóa trên con đường phía Nam của di tích. Ngày 07/8/2017, khi chưa có ý kiến của UBND xã Yên Th và các cơ quan liên quan, chưa có sự đồng thuận của nhân dân thôn Tam Quang, thôn Dương H đã tổ chức khởi công xây dựng cổng làng. Công dân thôn Tam Quang đã gửi đơn và trực tiếp đến UBND xã Yên Th, UBND huyện Ý Y phản ánh không nhất trí việc xây dựng với lý do ảnh hưởng đến cảnh quan di tích đền vua Đinh. UBND xã Yên Th ban hành Thông báo số 37/TB-UBND ngày 09/8/2017 chỉ đạo tạm dừng xây dựng để Ủy ban xã kiểm tra, xác minh và báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định. Tuy nhiên thôn Dương H vẫn tiếp tục dựng cốt pha, đổ cột bê tông để xây dựng.

UBND xã Yên Th ban hành Thông báo số 38/TB-UBND ngày 15/8/2017 về kết quả kiểm tra, xác minh nội dung kiến nghị của công dân thôn Tam Quang, nội dung: Vị trí xây dựng cổng làng thôn Dương H nằm trên thửa đất số 253 (theo bản đồ quy hoạch khu vực bảo vệ đền vua Đinh) thuộc khu vực bảo vệ 2 của khu di tích đền vua Đinh; Yêu cầu thôn Dương H thực hiện việc giải tỏa công trình xây dựng cổng làng. UBND xã đã mời các bên đến để giao thông báo nhưng cán bộ thôn Dương H không đến. Ngày 17/8/2017, thôn Dương H tiếp tục xây dựng công trình. Lãnh đạo UBND huyện Ý Y đã trực tiếp chỉ đạo đình chỉ việc xây dựng, thôn Dương H đã dừng thi công, ngày 18/8/2017 đã tháo dỡ cốt pha mái.

Về hiện trạng: thôn Dương H đã xây 4 trụ cổng làng cao 4m, cách đường đê Ba Sát khoảng 25m trên đường giao thông phía nam của di tích đền vua Đinh.

Sở Văn hóa Thể thao và Du lịch tỉnh Nam Định ban hành Công văn số 637/SVHTTDL-TTr ngày 28/8/2017 trả lời đơn của công dân liên quan đến di tích lịch sử đền thờ vua Đinh thuộc xã Yên Th, huyện Ý Yên với nội dung: Theo khoản 3 Điều 32 Luật Di sản văn hóa năm 2001 được sửa đổi bổ sung năm 2009 thì việc xây dựng cổng làng của thôn Dương H trên đất thuộc khu vực 2 của di tích khi chưa được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là vi phạm Luật di sản văn hóa. UBND huyện Ý Yên ban hành Quyết định số 6005/QĐ-UBND ngày 14/9/2017 thành lập Tổ công tác chỉ đạo, tổ chức thực hiện việc giải quyết đơn đề nghị của hai thôn. Tổ công tác đã nhiều lần tiến hành giải thích, vận động cấp ủy, chính quyền và nhân dân hai thôn để hiểu rõ và thực hiện theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên cộng đồng dân cư thôn Dương H không đồng ý việc tự tháo dỡ.

Ngày 07/11/2017 thực hiện sự chỉ đạo của UBND tỉnh Nam Định, Sở Văn hóa Thể thao và Du lịch tỉnh Nam Định chủ trì phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Nam Định, UBND huyện Ý Yên, UBND xã Yên Th tổ chức xác định mốc giới tại thực địa. Kết quả xác định mốc giới như sau: Vị trí xây dựng cổng làng thôn Dương H thuộc khu vực bảo vệ 2 của di tích đền vua Đinh. Một phần diện tích con đường phía Nam di tích để đi vào chùa Phúc Long, đi sang miếu thờ Phạm Văn Nghị và vào thôn Dương H thuộc khu vực bảo vệ 2 di tích đền vua Đinh. Căn cứ báo cáo kết quả kiểm tra xác minh của Tổ công tác, kết quả cắm mốc giới tại thực địa và các quy định của pháp luật, UBND huyện Ý Yên ban hành Thông báo số 186/TB-UBND ngày 13/12/2017 kết luận: Vị trí thôn Dương H xây dựng cổng làng thuộc khu vực bảo vệ 2 của di tích đền vua Đinh, việc xây dựng công trình phải được sự đồng ý bằng văn bản của Chủ tịch UBND tỉnh Nam Định; Nhân dân thôn Dương H xây dựng cổng làng khi chưa được cấp thẩm quyền cho phép là vi phạm Điều 32 Luật Di sản văn hóa năm 2001, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Di sản văn hóa năm 2009, vi phạm khoản 2 Điều 158 Luật Đất đai năm 2013, Điều 12 Luật Xây dựng năm 2014, Điều 2 Quyết định số 04/QĐ-UB ngày 02/01/1996 của UBND tỉnh Nam Hà; Yêu cầu thôn Dương H thực hiện việc tự giải tỏa công trình cổng làng xây dựng thuộc khu vực bảo vệ 2 của di tích đền Vua Đinh; Giao UBND xã Yên Th giám sát, đôn đốc việc tự giải tỏa, tháo dỡ cổng làng, nếu thôn Dương H không thực hiện thì giao UBND xã Yên Th phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng kế hoạch, phương án và tổ chức giải tỏa theo quy định pháp luật. UBND xã Yên Th đã hai lần ra thông báo yêu cầu thôn Dương H và các hộ vi phạm đất di tích của thôn Tam Quang tự giải tỏa, tháo dỡ, trả lại hiện trạng cho khu di tích nhưng thôn Dương H chưa thực hiện.

Ngày 13/3/2018, UBND xã Yên Th tiến hành lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông

Phạm Văn T - Trưởng thôn là đại diện, có sự chứng kiến của thường trực Đảng ủy xã và đại diện một số cơ quan chuyên môn của huyện. Để việc ra Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đảm bảo khách quan, thấu tình đạt lý, ngày 02/4/2018 và 09/4/2018, UBND huyện Ý Yên tiến hành mời đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H lên để đối thoại, giải trình nhưng đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H đều không lên. UBND xã Yên Th gửi Tờ trình số 10/TTr-UBND ngày 09/4/2018 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng tới UBND huyện Ý Y. Trên cơ sở đó, Chủ tịch UBND huyện Ý Y ban hành Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông Phạm Văn T - Trưởng thôn là đại diện. Nội dung Quyết định áp dụng hình thức xử phạt năm mươi triệu đồng và buộc tháo dỡ công trình cổng làng xây dựng vi phạm lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - văn hóa đền vua Đinh, xã Yên Th, huyện Ý Y.

Ngày 20/4/2018, UBND huyện Ý Y đã giao Quyết định số 1890 cho ông Phạm Văn T.

Quyết định số 1890 được ban hành dựa trên những căn cứ:

- Về đối tượng xử phạt vi phạm hành chính: Cộng đồng dân cư được coi là cá nhân - Chủ thể bị xử phạt vi phạm hành chính theo điểm b khoản 3 Điều 2 Nghị định 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở.

- Về thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính: Mặc dù do đồng chí cán bộ văn hóa thông tin xã lập nhưng biên bản có sự tham gia và ký nhận của đại diện UBND xã và các thành phần khác theo đúng quy định.

- Về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính không vi phạm do căn cứ Điều 5 khoản 2 Nghị định 139 thì thời hiệu xử phạt là 02 năm. Kể từ khi có hành vi vi phạm hành chính đến khi ban hành quyết định xử phạt, UBND xã Yên Th đã tiến hành kiểm tra, lập biên bản và Phòng Văn hóa cùng các cơ quan khác, sau đó trực tiếp Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND xã Yên Th tham gia giải quyết.

- Về việc xác định việc xây dựng cổng làng thôn Dương H vi phạm khu vực bảo vệ 2 di tích lịch sử văn hóa đền vua Đinh: Chủ tịch UBND huyện Ý Y căn cứ Quyết định số 04 ngày 02/01/1996 của UBND tỉnh Nam Hà về công nhận di tích lịch sử để xác định việc xây dựng cổng làng đã vi phạm. Việc xem xét Quyết định số 04 đúng hay sai không thuộc thẩm quyền của UBND huyện Ý Y.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2019/HC-ST ngày 06/9/2019 Tòa án nhân dân tỉnh Nam Định đã căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 193; khoản 1 Điều 348 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; khoản 2 Điều 38 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012; điểm d khoản 7 Điều 15; Điều 77 Nghị định số

139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ; khoản 1 Điều 32 Nghị quyết số 326/2006/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Xử:

Bác yêu cầu khởi kiện của ông Phạm Văn T về yêu cầu hủy Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định.

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

Ngày 16/9/2019, ông Phạm Văn T có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm sơ thẩm nêu trên.

Tại phiên tòa phúc thẩm:

- Người khởi kiện vẫn giữ nguyên yêu cầu kháng cáo đề nghị sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận kháng cáo hủy Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên.

- Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện xuất trình Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC ngày 28/7/2020 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định có nội dung sửa đổi Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018, theo đó: Bỏ hình thức phạt tiền tại điểm a khoản 6 Điều 1 và việc chi trả chi phí tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả tại điểm c khoản 6 Điều 1 Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội phát biểu quan điểm:

+ Việc tuân theo pháp luật của Thẩm phán, Hội đồng xét xử, Thư ký và việc chấp hành của các đương sự đều thực hiện đúng theo các quy định của Luật Tổ tụng hành chính.

+ Về việc giải quyết vụ án: Đề nghị Hội đồng xét xử căn cứ điểm khoản 1 Điều 241 Luật tổ tụng hành chính: Không chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện; chấp nhận Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC ngày 28/7/2020 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên về việc bỏ hình thức phạt tiền và việc chi trả chi phí tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả tại điểm a, c khoản 6 Điều 1 Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên; kháng cáo không được chấp nhận, ông Phạm Văn T phải chịu án phí hành chính phúc thẩm theo quy định của pháp luật.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Sau khi nghiên cứu các tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án đã được thẩm tra tại phiên tòa; căn cứ kết quả tranh tụng tại phiên tòa; trên cơ sở ý kiến trình bày của các bên đương sự; ý kiến của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa, Hội đồng xét xử nhận định như sau:

[1] Về thủ tục tố tụng:

[1.1]. Chủ tịch UBND huyện Ý Yên ban hành Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 xử phạt vi phạm hành chính đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông Phạm Văn T - Trưởng thôn là đại diện, đã có hành vi xây dựng công trình cổng làng lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - Văn hóa đền vua Đinh, xã Yên Th, huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định. Đây là quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện và thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân tỉnh Nam Định là đúng quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều 3; khoản 1 Điều 30; khoản 4 Điều 32 Luật tố tụng hành chính.

[1.2]. Sau khi nhận được Quyết định số 1890, vào các ngày 25/4/2018 và ngày 02/5/2018 (BL 76) ông Phạm Văn T đã làm đơn khiếu nại gửi Chủ tịch UBND tỉnh Nam Định nhưng không được xem xét giải quyết. Do đó, ngày 20/5/2019, ông Phạm Văn T nộp đơn khởi kiện tại Tòa án nhân dân tỉnh Nam Định yêu cầu hủy Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC là đảm bảo thời hiệu khởi kiện theo quy định tại khoản 3 Điều 116 Luật Tố tụng hành chính.

[1.3]. Tại phiên tòa phúc thẩm hôm nay, người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên xuất trình Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC ngày 28/7/2020 (viết tắt là Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC) sửa đổi Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC theo đó đã bỏ hình thức phạt tiền tại điểm a khoản 6 Điều 1 và việc chi trả chi phí tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả tại điểm c khoản 6 Điều 1 Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC. Tuy nhiên, ông Phạm Văn T vẫn không đồng ý với nội dung sửa đổi như trên và giữ yêu cầu khởi kiện. Do đó, Hội đồng xét xử phúc thẩm đồng thời xem xét tính hợp pháp của Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC trong cùng vụ án theo quy định của pháp luật.

[2] Xét tính hợp pháp của Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC và Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC.

[2.1]. Về thẩm quyền:

Căn cứ Biên bản vi phạm hành chính số 01/BB-KNBB do UBND xã Yên Th lập hồi 9 giờ 15 phút ngày 13/3/2018 và Tờ trình số 10/TTr-UBND ngày 09/4/2018 của UBND xã Yên Th về hành vi xây dựng công trình cổng làng lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - văn hóa đền vua Đinh, xã Yên Th, huyện Ý Yên. Chủ tịch UBND huyện Ý Yên đã ban hành Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC là đúng thẩm quyền theo quy định tại Điều 77 Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ quy định về xử phạt hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở (viết tắt là Nghị định 139/2017/NĐ-CP) và khoản 2 Điều 38 Luật xử lý vi phạm hành chính.

Sau đó, Chủ tịch UBND huyện Ý Yên ban hành Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC về việc sửa đổi Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC theo đó đã bỏ

hình thức phạt tiền tại điểm a khoản 6 Điều 1 và việc chi trả chi phí tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả tại điểm c khoản 6 Điều 1 Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC là phù hợp về thẩm quyền quy định tại Điều 56 Luật Tổ tụng hành chính.

[2.2]. Về trình tự, thủ tục, thời hiệu, thời hạn:

- Về trình tự, thủ tục:

Ngày 04/8/2017, thôn Dương H có Tờ trình gửi UBND xã Yên Th đề nghị cho phép xây dựng công làng văn hóa trên con đường phía Nam của di tích. Tuy nhiên, khi chưa có ý kiến của UBND xã Yên Th và các cơ quan liên quan, chưa có sự đồng thuận của nhân dân thôn Tam Quang thì ngày 07/8/2017 thôn Dương H đã tổ chức khởi công xây dựng công làng. Công dân thôn Tam Quang đã gửi đơn và trực tiếp đến UBND xã Yên Th, UBND huyện Ý Y phản ánh không nhất trí việc xây dựng với lý do ảnh hưởng đến cảnh quan di tích đền vua Đinh. UBND xã Yên Th ban hành Thông báo số 37/TB-UBND ngày 09/8/2017 chỉ đạo tạm dừng xây dựng, đề Ủy ban xã kiểm tra, xác minh và báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định nhưng thôn Dương H vẫn tiếp tục dựng cột pha, đổ cột bê tông để xây dựng. UBND xã Yên Th ban hành Thông báo số 38/TB-UBND ngày 15/8/2017 xác định vị trí xây dựng công làng thôn Dương H nằm trên thửa đất số 253 (theo bản đồ quy hoạch khu vực bảo vệ đền vua Đinh) thuộc khu vực bảo vệ 2 của khu di tích đền vua Đinh.

Sở Văn hóa Thể thao và Du lịch tỉnh Nam Định ban hành Công văn số 637/SVHTTDL-TTr ngày 28/8/2017 trả lời đơn của công dân với nội dung việc xây dựng công làng của thôn Dương H trên đất thuộc khu vực 2 của di tích khi chưa được sự đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là vi phạm khoản 3 Điều 32 Luật Di sản văn hóa.

Ngày 07/11/2017, thực hiện sự chỉ đạo của UBND tỉnh Nam Định, Sở Văn hóa Thể thao và Du lịch tỉnh Nam Định chủ trì phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Nam Định, UBND huyện Ý Y, UBND xã Yên Th tổ chức xác định mốc giới tại thực địa. Kết quả xác định mốc giới như sau: Vị trí xây dựng công làng thôn Dương H thuộc khu vực bảo vệ 2 của di tích đền vua Đinh.

Ngày 13/3/2018, UBND xã Yên Th tiến hành lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông Phạm Văn T - Trưởng thôn là đại diện, có sự chứng kiến của thường trực Đảng ủy xã và đại diện một số cơ quan chuyên môn của huyện. Ngày 02/4/2018 và ngày 09/4/2018, UBND huyện Ý Y tiến hành mời đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H lên để đối thoại, giải trình nhưng đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H đều vắng mặt. UBND xã Yên Th có Tờ trình số 10/TTr-UBND ngày 09/4/2018 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng.

Trên cơ sở đó, Chủ tịch UBND huyện Ý Y ban hành Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 xử phạt vi phạm hành chính đối với cộng

đồng dân cư thôn Dương H là đúng trình tự, thủ tục quy định tại các Điều 57, Điều 58, Điều 59 và Điều 67 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

- Về thời hiệu, thời hạn ban hành quyết định:

Biên bản vi phạm hành chính được UBND xã Yên Th lập vào ngày 13/3/2018 và ngày 19/4/2018 xác định cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông Phạm Văn T - Trưởng thôn là đại diện, đã có hành vi xây dựng công trình công làng lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - Văn hóa đền thờ vua Đinh. Do đó, Chủ tịch UBND huyện Ý Yên ban hành Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC là đảm bảo thời hiệu, thời hạn theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính; khoản 2 Điều 5 Nghị Định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ.

- Về thẩm quyền lập Biên bản vi phạm hành chính:

Ngày 13/3/2018, UBND xã Yên Th tiến hành lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông Phạm Văn T - Trưởng thôn là đại diện. Bà Ngô Thị Hoa - Cán bộ Văn hóa Thông tin của xã là người lập (Viết) biên bản, có sự tham gia của Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND, cán bộ Địa chính Môi trường, cán bộ Tư pháp xã Yên Th. Ngoài ra việc lập biên bản còn có sự chứng kiến của thường trực Đảng ủy xã và đại diện một số cơ quan chuyên môn của huyện Ý Yên. Như vậy, Biên bản vi phạm hành chính lập ngày 13/3/2018 đảm bảo quy định tại Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính và Điều 69 Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ.

[2.3]. Về nội dung của Quyết định:

- Về đối tượng bị xử phạt:

Người khởi kiện cho rằng Quyết định số 1890 đã xác định sai chủ thể vi phạm hành chính theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính, Hội đồng xét xử thấy rằng: Theo quy định tại điểm b khoản 3 Điều 2 Nghị định số 139/2017/NĐ-CP thì “*Hộ gia đình, cộng đồng dân cư ... được gọi chung là cá nhân*”. Như vậy, cộng đồng dân cư thôn Dương H được coi là cá nhân khi thực hiện hành vi vi phạm hành chính.

Về tư cách đại diện của ông Phạm Văn T cho cộng đồng dân cư thôn Dương H, Hội đồng xét xử xét thấy: Với tư cách là Trưởng thôn ngày 02/8/2017, khi cán bộ và nhân dân thôn Dương H lập tờ trình xin phép xây dựng công làng, ông Phạm Văn T đại diện nhân dân - Trưởng ban kiến thiết ký tờ trình; ngày 13/3/2018 UBND xã Yên Th lập Biên bản vi phạm hành chính thì ông Phạm Văn T với tư cách là Trưởng thôn - đại diện cho cộng đồng dân cư thôn Dương H tham dự vào việc lập biên bản; sau khi nhận được Quyết định xử phạt vi phạm hành chính, ngày 13/4/2018 tại cuộc họp toàn thể nhân dân thôn Dương H đã thống nhất cử ra một số người trong đó có ông Phạm Văn T thay mặt toàn thể nhân dân làm đơn khiếu nại, làm việc với các cơ quan, đơn vị liên quan cho đến khi vụ việc công làng thôn Dương H được giải quyết xong. Như vậy, việc Chủ tịch UBND huyện

Ý Y ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với cộng đồng dân cư thôn Dương H do ông Phạm Văn T là đại diện là có cơ sở pháp luật.

- Về hình thức xử phạt:

Xét tính chất và mức độ của hành vi vi phạm, đối chiếu với các quy định của pháp luật, cho thấy hình thức xử phạt chính là: Phạt tiền 50.000.000đ (Năm mươi triệu đồng) và biện pháp khắc phục buộc tháo dỡ công trình cổng làng xây dựng lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - văn hóa đền vua Đinh mà Chủ tịch UBND huyện Ý Y ban hành tại Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC là có căn cứ và phù hợp với quy định tại Điểm d khoản 7 Điều 15 Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ. Tuy nhiên, tại phiên tòa phúc thẩm, người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch UBND huyện Ý Y xuất trình Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC ngày 28/7/2020 có nội dung bỏ hình thức phạt tiền và việc chi trả chi phí tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả tại Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC là phù hợp và đảm bảo nguyên tắc tự định đoạt của đương sự. Như vậy, đối tượng khởi kiện chỉ còn lại nội dung áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Theo quy định tại Điều 235 Luật Tổ tụng hành chính thì ông Phạm Văn T vẫn giữ yêu cầu khởi kiện đối với nội dung xử phạt vi phạm hành chính là không cơ sở chấp nhận.

[3] Đối với Quyết định số 04/QĐUB ngày 02/01/1996 của UBND tỉnh Nam Hà về việc công nhận di tích lịch sử văn hóa đền vua Đinh ở xã Yên Th, huyện Ý Y. Hội đồng xét xử xét thấy:

Về thẩm quyền của cơ quan ban hành Quyết định số 04/QĐUB nêu trên chưa phù hợp với quy định của pháp luật tại thời điểm ban hành. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Di sản văn hóa năm 2001 cũng như các quy định của pháp luật trong lĩnh vực di sản văn hóa thì việc công nhận di tích lịch sử văn hóa đền vua Đinh ở xã Yên Th, huyện Ý Y thuộc thẩm quyền của UBND tỉnh Nam Định. Và trên thực tế, đền vua Đinh ở xã Yên Th, huyện Ý Y là di tích đã được xây dựng lâu đời, có giá trị về mặt lịch sử, văn hóa, kiến trúc nghệ thuật; được các thế hệ cộng đồng dân cư địa phương bảo vệ, tu bổ, giữ gìn và phát huy các giá trị của di tích. Ý kiến của Cục Di sản văn hóa thuộc Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch tại Công văn số 408/DSVH-DT ngày 15/6/2019, cũng như trả lời của UBND tỉnh Nam Định đối với kiến nghị của nhân dân tại Công văn số 446/UBND-VP8 ngày 28/6/2019 đều xác định việc kiến nghị thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 04/QĐUB ngày 02/01/1996 của UBND tỉnh Nam Hà không còn hiệu lực xem xét. Di tích lịch sử đền vua Đinh ở xã Yên Th, huyện Ý Y phải được bảo vệ và phát huy giá trị của di tích. Hành vi của cộng đồng dân cư thôn Dương H thực hiện xây dựng ảnh hưởng đến di tích lịch sử là trái pháp luật, cần phải khắc phục. Do đó, nội dung Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC của Chủ tịch UBND huyện Ý Y buộc tháo dỡ công trình cổng làng xây dựng vi phạm lấn chiếm hành lang bảo vệ khu di tích lịch sử - văn hóa đền vua Đinh là cần thiết và đúng pháp luật.

Từ nhận định trên, Hội đồng xét xử xét thấy không có căn cứ để chấp nhận kháng cáo của ông Phạm Văn T về việc yêu cầu hủy Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên. Chấp nhận quan điểm đề nghị của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

[4] Về án phí: Do kháng cáo không được chấp nhận nên ông Phạm Văn T đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H phải nộp tiền án phí hành chính phúc thẩm theo quy định của pháp luật.

Vì các lẽ trên:

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ Điều 235; khoản 1 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính;

[1] Chấp nhận Quyết định số 5426/QĐ-QĐXPVPHC ngày 28/7/2020 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định rút 01 phần Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018, theo đó: Bỏ hình thức phạt tiền tại điểm a khoản 6 Điều 1 và việc chi trả chi phí tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả tại điểm c khoản 6 Điều 1 Quyết định số 1890/QĐ-XPVPHC ngày 19/4/2018 ngày 19/4/2018 của Chủ tịch UBND huyện Ý Yên, tỉnh Nam Định.

[2] Bác kháng cáo của ông Phạm Văn T là đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H. Giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 05/2019/HC-ST ngày 06/9/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Nam Định.

[3] Về án phí phúc thẩm: Ông Phạm Văn T đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính phúc thẩm (được trừ vào số tiền tạm ứng án phí đã nộp tại Biên lai số AA/2017/0001711 ngày 16/9/2019 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Nam Định. Ông Phạm Văn T đại diện cộng đồng dân cư thôn Dương H đã nộp đủ tiền án phí hành chính phúc thẩm).

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

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

Nơi nhận:

- VKSNDCC tại Hà Nội;
- TAND tỉnh Nam Định;
- VKSND tỉnh Nam Định;
- Cục THADS tỉnh Nam Định;
- Các đương sự (theo đ/c);
- Lưu HS, HCTP.

TM. HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM
Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa

Mai Anh Tài