

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO
TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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

Bản án số: 828/2024/HC-PT

Ngày 08 - 8 - 2024

V/v “*Khiếu kiện quyết định xử phạt
vi phạm hành chính*”

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Văn Tửu

Các Thẩm phán: Bà Phạm Thị Duyên

Ông Hà Huy Cầu

- Thư ký phiên tòa: Bà Nguyễn Phương Hà - Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa: Ông Hà Văn Hiến - Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 08 tháng 8 năm 2024, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số: 37/2024/TLPT-HC ngày 12 tháng 01 năm 2024 về việc “*Khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính*”, do Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2023/HC-ST ngày 19 tháng 9 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang bị kháng cáo, kháng nghị.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 662/2024/QĐ-PT ngày 12 tháng 3 năm 2024, giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: Bà Nguyễn Thị T, sinh năm 1974; Địa chỉ: Ấp A, xã Đ, thành phố M, tỉnh Tiền Giang (vắng mặt).

Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: Ông Võ Tuấn Vĩnh T1, sinh năm 1973; Địa chỉ: Số E P, ấp B, xã T, thành phố M, tỉnh Tiền Giang (có mặt).

- Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân (sau đây gọi tắt là “UBND”) thành phố M; Địa chỉ: Số C, đường H, phường G, thành phố M, tỉnh Tiền Giang (vắng mặt, có đơn xin xét xử vắng mặt).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện:

1. Bà Phạm Thị Trúc H; Chức vụ: Trưởng phòng T5, thành phố M, tỉnh Tiền Giang (có mặt).

2. Ông Ngô Quang T2; Chức vụ: Chủ tịch UBND xã Đ, thành phố M, tỉnh Tiền Giang (vắng mặt).

- **Người kháng cáo:** Người khởi kiện Nguyễn Thị T.

- **Người kháng nghị:** Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

*** Người khởi kiện Nguyễn Thị T có người đại diện theo ủy quyền Võ Tuấn Vĩnh T1, trình bày:**

Bà Nguyễn Thị T thuê quyền sử dụng đất (sau đây gọi tắt là “*QSĐĐ*”) diện tích 9.649,2m² thuộc các thửa đất số 523, 524, 616, tờ bản đồ số 16, tọa lạc tại ấp C, xã Đ, thành phố M, tỉnh Tiền Giang. Ngày 01 tháng 8 năm 2022, UBND xã Đ lập Biên bản vi phạm hành chính số 37/BB-VPHC (không có bà T chứng kiến và nhận biên bản). Ngày 04 tháng 8 năm 2022, Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 7818/QĐ-XPVPHC về hành vi vi phạm chuyển đất trồng cây lâu năm sang đất phi nông nghiệp (đất thương mại, dịch vụ) (sau đây gọi tắt là “*Quyết định 7818*”). Ngày 19 tháng 01 năm 2023, UBND xã Đ, thành phố M lập Biên bản vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai số 03/BB-VPHC và đến ngày 08 tháng 02 năm 2023, Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 484/QĐ-XPVPHC đối với bà T về hành vi vi phạm chuyển đất trồng cây lâu năm sang đất phi nông nghiệp (đất thương mại, dịch vụ) tại khu vực nông thôn không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép (sau đây gọi tắt là “*Quyết định 484*”). Ngày 29 tháng 5 năm 2023, Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số 3897/QĐ-CCXP (sau đây gọi tắt là “*Quyết định 3897*”), buộc bà T phải thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả theo Quyết định 7818 và Quyết định 484 của Chủ tịch UBND thành phố M.

Nay bà T khởi kiện yêu cầu hủy các Quyết định 7818, 484 và 3897 vì việc ban hành các Quyết định trên không đúng trình tự, thủ tục theo quy định, thiếu căn cứ, làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà T.

*** Người bị kiện - Chủ tịch UBND thành phố M có đơn xin vắng mặt trong suốt quá trình tố tụng và có văn bản trình bày:**

Trong quá trình thực hiện công tác quản lý nhà nước về đất đai phát hiện bà Nguyễn Thị T có hành vi chuyển mục đích sử dụng đất trồng cây lâu năm sang đất phi nông nghiệp (đất thương mại, dịch vụ) không được cấp phép. Ngày 04 tháng 8 năm 2022, UBND thành phố M ban hành Quyết định 7818 xử phạt vi phạm hành chính đối với bà T diện tích 771,6m² và buộc bà T lập thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất. Qua kiểm tra thực tế ngày 19 tháng 01 năm 2023, bà T không làm thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất mà phát sinh mới các công trình vi phạm thêm 2.295m². Ngày 08 tháng 02 năm 2023, UBND thành phố M ban hành Quyết định 484 xử phạt hành chính đối với bà T với tình tiết tăng nặng do tái phạm. Ngày 12 tháng 5 năm 2023, qua kiểm tra thực tế, bà T và những người liên quan đã thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất và nộp tiền phạt nhưng chưa khắc phục triệt để theo Quyết định 7818 nên ngày 29 tháng 5 năm

2023, UBND thành phố M ban hành Quyết định 3897 cưỡng chế thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Nguyễn Thị T. Việc UBND thành phố M ban hành các Quyết định nêu trên là đúng thẩm quyền và phù hợp với quy định của pháp luật.

Tại phiên tòa sơ thẩm, đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện vẫn giữ nguyên yêu cầu khởi kiện, yêu cầu Hội đồng xét xử xem xét hủy các Quyết định 7818, 484 và 3897 vì việc ban hành các Quyết định này không đúng trình tự, đối tượng bị xử phạt không phù hợp quy định của pháp luật.

**** Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2023/HC-ST ngày 19 tháng 9 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang, đã quyết định:***

Căn cứ khoản 1 Điều 30, khoản 3, khoản 4 Điều 32, Điều 116, khoản 1 Điều 158, điểm a khoản 2 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính;

Căn cứ Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án, xử:

1. Không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị T (đại diện theo ủy quyền là ông Võ Tuấn Vĩnh T1) về việc yêu cầu hủy các Quyết định 7818, 484, 3897.

Ngoài ra án sơ thẩm còn quyết định về án phí sơ thẩm và quyền kháng cáo theo luật định.

**** Ngày 28 tháng 9 năm 2023, người khởi kiện Nguyễn Thị T có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm, với nội dung:***

- *Về thủ tục:* Tòa án cấp sơ thẩm không đưa những người là chủ sử dụng các thửa đất 523, 524, 616 cho bà T thuê là ông Lê Quang H1, bà Lư Thị M, bà Lê Thị Yến T3, bà Lê Thị Yến T4, ông Nguyễn Thành L, bà Võ Thị Đ tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.

Đối với thửa đất số 616, tờ bản đồ số 13, diện tích 3.240m², Công ty TNHH B thuê diện tích 300m² đất ở tại nông thôn theo Hợp đồng thuê QSDĐ được Văn phòng C chứng nhận ngày 01 tháng 7 năm 2022; ông Nguyễn Văn K sinh năm 1977 thuê diện tích 2.940m² đất trồng cây lâu năm theo Hợp đồng thuê QSDĐ được Văn phòng C chứng nhận ngày 20 tháng 3 năm 2023. Tuy nhiên, Tòa sơ thẩm không đưa Công ty TNHH B và ông Nguyễn Văn K tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan.

Ngoài ra, trên các thửa đất 523, 524, 616 có các tài sản của ông Nguyễn Văn K đầu tư, xây dựng, hiện đang hoạt động kinh doanh Nhà hàng ẩm thực sinh thái Hương Sen theo Giấy chứng nhận đăng ký địa điểm kinh doanh ngày 25 tháng 11 năm 2022.

- *Về nội dung:* Việc ban hành các Quyết định số 7818, 484 và 3897 không đúng trình tự, thủ tục theo quy định và không đúng đối tượng xử phạt, cụ thể:

+ Các biên bản kiểm tra, biên bản vi phạm và việc giao các quyết định xử phạt bà T và các chủ sử dụng đất cho thuê không được thông báo, chứng kiến và ký nhận.

+ Các quyết định hành chính nói trên xử phạt và cưỡng chế đối với bà T là không đúng quy định của pháp luật. Bởi lẽ, bà T không phải là chủ sử dụng đất mà bà T chỉ là người thuê đất và đã thực hiện đúng các điều khoản theo hợp đồng đã giao kết với bên cho thuê đất.

Vì thế, bà T kháng cáo yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm sửa án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà T, hủy các quyết định hành chính nêu trên của Chủ tịch UBND thành phố M.

**** Ngày 19 tháng 10 năm 2023, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quyết định số 43/QĐ-VKS-HC kháng nghị phúc thẩm đối với Bản án hành chính sơ thẩm số 20/2023/HC-ST ngày 19 tháng 9 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang, do xét thấy:***

Các ông/bà Lê Quang H1, Lư Thị M, Lê Thị Yên T3, Lê Thị Yên T4, Nguyễn Thành L và Võ Thị Đ là người sử dụng các thửa đất số 523, 524, 616 theo quy định tại Điều 5 Luật Đất đai năm 2013. Những người này cho bà T thuê QSDĐ đối với các phần đất có mục đích sử dụng là đất trồng cây lâu năm để thực hiện mục đích kinh doanh. Do đó, theo quy định tại khoản 50 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai thì các ông/bà H1, M, T3, T4, L, Đ phải có trách nhiệm chuyển mục đích sử dụng đất từ đất trồng cây lâu năm sang đất phi nông nghiệp trước khi thực hiện thủ tục cho bà T thuê QSDĐ để sử dụng vào mục đích kinh doanh.

Căn cứ khoản 50 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP nêu trên và khoản 1 Điều 69 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ thì trách nhiệm chuyển mục đích sử dụng đất là của người sử dụng đất, không phải của người thuê đất. Do vậy, việc UBND thành phố M xác định người thuê đất (bà T) có hành vi vi phạm về chuyển mục đích sử dụng đất là không đúng đối tượng.

Mặt khác, hành vi vi phạm của bà T trong trường hợp này là hành vi xây dựng công trình không phép/trái phép trên đất trồng cây lâu năm.

Từ những cơ sở trên, việc UBND thành phố M ban hành Quyết định 7818 và Quyết định 484 xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị T về hành vi chuyển đất trồng cây lâu năm sang đất phi nông nghiệp (đất thương mại, dịch vụ) tại khu vực nông thôn không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép và buộc bà T phải lập thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất là không đúng đối tượng. Từ đó ban hành Quyết định 3897 cũng không đúng quy định pháp luật. Tòa sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của bà T là không đúng quy định của pháp luật đã viện dẫn trên.

Vì thế, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định kháng nghị toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm số

20/2023/HC-ST ngày 19 tháng 9 năm 2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang.

Đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm xét xử theo hướng sửa Bản án sơ thẩm nêu trên, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà T; hủy các Quyết định 7818, 484 và 3897.

**** Ngày 21 tháng 11 năm 2023, UBND thành phố M có văn bản số 5956/UBND-PTNMT về việc trình bày ý kiến đối với nội dung kháng cáo và kháng nghị nêu trên như sau:***

1. Bà T thuê các thửa đất 523, 524 (thửa cũ là 201, 202, 203, 204, 205), 616, tờ bản đồ số 13, tại tổ A, ấp C, xã Đ, thành phố M, tỉnh Tiền Giang để sử dụng vào mục đích kinh doanh theo Hợp đồng số 11193 và 11195, Quyền số 01/2022TP/CC-SCC/HĐGD do Văn phòng C công chứng ngày 01 tháng 7 năm 2022 (tuy nhiên Hợp đồng không xác định rõ là kinh doanh lĩnh vực gì). Cụ thể bà T thuê:

- Giấy chứng nhận QSDĐ số CS12992 do Sở T6 cấp ngày 21 tháng 02 năm 2019 cho bà Lê Thị Yến T3 và Lê Thị Yến T4, thửa đất số 523, tờ bản đồ số 13, diện tích 3.809,2m² - đất trồng cây lâu năm.

- Giấy chứng nhận QSDĐ số 01641.QSDĐ/UB do UBND thành phố M cấp ngày 21 tháng 7 năm 1997 cho ông Lê Quang H1, thửa đất số 201, 202, 203, 204, 205, tờ bản đồ số 13, tổng diện tích 12.584m² - đất V (đất trồng cây lâu năm); nay là thửa 524, tờ bản đồ số 13, diện tích 8.609,3m² (thay đổi sau khi cấp giấy: Giảm diện tích do thu hồi và cho QSDĐ).

- Giấy chứng nhận QSDĐ số CS 16896 do Sở T6 cấp cho Nguyễn Thành L ngày 21 tháng 10 năm 2020, thửa đất số 616, tờ bản đồ số 13, diện tích 3.240 m² (đất ở 300m², đất trồng cây lâu năm 2.940m²).

Sau khi thuê đất, bà T tiến hành xây dựng công trình để sử dụng vào mục đích kinh doanh quán ăn, kết hợp du lịch.

Quá trình kiểm tra phát hiện bà T tự ý chuyển mục đích sử dụng từ đất trồng cây lâu năm sang đất thương mại, dịch vụ (xây dựng nhà hàng kinh doanh ăn uống, kết hợp du lịch) với tổng diện tích 3.066,6m² trên thửa đất 523, 524, 616 khi chưa được phép của cơ quan có thẩm quyền, nên Chủ tịch UBND thành phố M đã ban hành Quyết định 7818 và Quyết định 484 xử phạt vi phạm hành chính đối với bà T số tiền 37.750.000 đồng và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là:

- Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm đối với phần diện tích 279,9m² do nằm trong hành lang lộ giới Quốc lộ E và đường Thanh Hóa;

- Buộc phải lập thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất trồng cây lâu năm sang đất phi nông nghiệp (đất thương mại, dịch vụ) tại khu vực nông thôn theo đúng quy định của pháp luật với diện tích 2.786,7m². Quá 30 ngày (kể từ ngày

ký quyết định) mà không thực hiện thì buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm;

- Buộc phải nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm với số tiền 6.793.200 đồng.

Ngày 29 tháng 5 năm 2023, UBND thành phố M ban hành Quyết định 3879 cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà T do không thực hiện đúng nội dung quyết định xử phạt theo thời gian quy định.

2. Về áp dụng pháp luật trong xử lý vi phạm hành chính:

2.1. Hành vi vi phạm và chủ thể thực hiện:

Tại thời điểm kiểm tra ngày 30 tháng 7 năm 2022, bà T là người đang trực tiếp sử dụng đất trên cơ sở Hợp đồng thuê đất số 11193 và 11195. Đồng thời, bà T là người thực hiện việc xây dựng các công trình để phục vụ cho việc kinh doanh quán ăn, kết hợp du lịch trên đất trồng cây lâu năm sau khi ký hợp đồng thuê đất, nên hành vi của bà T đã vi phạm khoản 1 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính: *“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”*.

Hành vi vi phạm của bà T là hành vi sử dụng đất sai mục đích (tự ý chuyển từ đất trồng cây lâu năm sang đất thương mại, dịch vụ) xảy ra sau khi thuê đất và do bà T thực hiện.

2.2. Chủ thể bị xử phạt vi phạm hành chính:

Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai quy định: *“Đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính là cá nhân có hành vi vi phạm hành chính”*. Đồng thời, điểm a khoản 4 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định việc áp dụng hình thức xử phạt vi phạm hành chính và thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp có giao dịch về QSDĐ như sau: *“a) Trường hợp vi phạm hành chính xảy ra trước khi chuyển QSDĐ thì bên chuyển QSDĐ bị xử phạt vi phạm hành chính và phải thực hiện biện pháp buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm (nếu khi xử phạt hành vi chuyển quyền buộc bên nhận chuyển quyền phải trả lại đất cho bên chuyển quyền) theo quy định. Bên nhận chuyển QSDĐ phải thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả còn lại đối với từng trường hợp vi phạm theo quy định;”*. Mặt khác, việc xử phạt vi phạm hành chính đối với trường hợp người vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai không đồng thời là chủ sử dụng đất, cũng được Bộ T7 hướng dẫn thực hiện tại Công văn số 2541/TCQLĐĐ-CKSQLSĐĐ ngày 11 tháng 11 năm 2020 (thực hiện theo khoản 4 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP).

Thực tế cho thấy, hành vi sử dụng đất sai mục đích xảy ra sau khi chuyển quyền (sau khi cho thuê đất) và do bà T là người thực hiện hành vi vi phạm; do đó, Chủ tịch UBND thành phố M xử phạt và áp dụng biện pháp khắc phục hậu

quả đối với bà T là đúng quy định của pháp luật (đúng hành vi, đúng đối tượng). Đồng thời, ban hành Quyết định 3879 cưỡng chế thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà T là đúng thẩm quyền theo quy định tại Điều 87 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

3. Đối với phần nhận định trong kháng nghị của Viện kiểm sát, người bị kiện có ý kiến như sau:

Tại khoản 50, Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ bổ sung Điều 79a Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đất đai hướng dẫn trình tự, thủ tục đăng ký đất đai đối với trường hợp sử dụng đất thông qua nhận chuyển nhượng, thuê QSDĐ, nhận góp vốn bằng QSDĐ để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh theo Điều 73 của Luật Đất đai. Tuy nhiên, 02 hợp đồng thuê QSDĐ chỉ thể hiện mục đích thuê là kinh doanh, nhưng không xác định mục đích thuê đất là để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh (sử dụng vào mục đích phi nông nghiệp); và bên B có nghĩa vụ: *“Sử dụng tài sản thuê đúng mục đích, thời hạn thuê”* (được quy định tại điểm 2.2 khoản 2 Điều 7 các hợp đồng). Đồng thời, tại Biên bản làm việc với ông Nguyễn Thành L ngày 08 tháng 01 năm 2023 đã khẳng định là cho thuê đất nông nghiệp theo đúng giấy chứng nhận QSDĐ đã được cấp, nên không có trách nhiệm phải chuyển mục đích sử dụng đất trước khi cho thuê đất, trừ trường hợp các bên có thỏa thuận khác.

Trong trường hợp này, bên cho thuê đất chỉ vi phạm hành vi không đăng ký biến động theo quy định tại điểm a khoản 4 Điều 95 Luật Đất đai năm 2013.

Mặt khác, tại khoản 11 Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP ngày 28 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ quy định xử phạt hành chính về xây dựng quy định:

“11. Đối với các công trình xây dựng trên đất không đúng mục đích sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai thì xử phạt theo quy định tại nghị định của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.”

Do đó, hành vi vi phạm của bà T trong trường hợp này (xây dựng công trình trên đất nông nghiệp) nên bị xử phạt theo quy định tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 01 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Đối với kháng nghị cho rằng: Việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc bà T thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất là không đúng đối tượng, người bị kiện cho rằng:

Điểm a khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định: *“Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật”*.

Căn cứ khoản 4 Điều 11 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà T là: *“Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm và buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm”*. Bà T đã xây dựng hoàn thành các hạng mục công trình trên phần đất có diện tích 3.066,6m² và đang hoạt động kinh doanh ăn uống; nếu buộc bà T phải khắc phục toàn bộ hậu quả sẽ gây thiệt hại rất lớn, cho nên trước khi ban hành quyết định xử phạt, người bị kiện đã cân nhắc, xem xét xử phạt theo quy định pháp luật đủ để đảm bảo tính giáo dục, răn đe, ngăn chặn hành vi vi phạm đối với cá nhân và xã hội trên địa bàn nhưng có xem xét đến quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng vi phạm.

Do đó, người bị kiện đã vận dụng Quyết định số 19/2021/QĐ-UBND ngày 15 tháng 7 năm 2021 của UBND tỉnh T ban hành quy định mức độ khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất đối với từng loại vi phạm hành chính về đất đai theo quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP để áp dụng cho bà T được khắc phục theo hướng thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất trồng cây lâu năm sang đất thương mại, dịch vụ tại phần đất vi phạm. *Việc buộc bà T phải thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất được hiểu là bà T và chủ sử dụng đất phải tự thỏa thuận để chủ sử dụng đất thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai.*

Người bị kiện khẳng định việc áp dụng, vận dụng cho lập thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất như trên là theo hướng có lợi cho bà T, người bị kiện cũng đã giải thích cho bà T liên hệ các chủ sử dụng đất để thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất, tạo điều kiện cho bà T thực hiện nhằm giảm thiểu tối đa việc tổn thất tài sản do lỗi cố ý của bà T gây ra. Nếu bà T không thực hiện thỏa thuận với người cho thuê đất thì buộc bà T phải khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm...

- UBND thành phố M cho rằng việc ban hành các quyết định hành chính bị kiện là đúng trình tự, thủ tục, đúng nội dung và đối tượng vi phạm nên đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo của người khởi kiện và bác kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, giữ nguyên án sơ thẩm.

*** Tại phiên tòa phúc thẩm hôm nay:**

- **Người khởi kiện có kháng cáo Nguyễn Thị T, do ông Võ Tuấn Vĩnh T1 đại diện theo ủy quyền trình bày tại phiên tòa:** Giữ nguyên các lý do và yêu cầu kháng cáo nêu trên, yêu cầu Hội đồng xét xử sửa án sơ thẩm, chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà T.

- **Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh trình bày:** Giữ nguyên nhận định và đề nghị tại Quyết định kháng nghị phúc thẩm số 43/QĐ-VKS-HC ngày 19 tháng 10 năm 2023 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- **Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện - bà Phạm Thị Trúc H, trình bày:** Đồng ý với quyết định của án sơ thẩm, bảo lưu trình bày

ý kiến đối với nội dung kháng cáo và kháng nghị của người bị kiện tại văn bản số 5956/UBND-PTNMT ngày 21 tháng 11 năm 2023. Qua rà soát hồ sơ có liên quan, đối chiếu quy định của pháp luật cho thấy Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định 7818, Quyết định 484 và Quyết định 3897 đối với bà T là đúng với hành vi, đúng đối tượng và đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Trước khi ban hành quyết định xử phạt, UBND thành phố M cũng đã cân nhắc, xem xét xử phạt theo quy định của luật đủ để đảm bảo tính giáo dục, răn đe, ngăn chặn hành vi vi phạm đối với cá nhân và xã hội trên địa bàn nhưng có xem xét đến quyền, lợi ích của đối tượng có vi phạm. Đối với bà T, khi áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, UBND thành phố M cũng đã vận dụng theo hướng có lợi cho bà T nhằm giảm thiểu tối đa việc tổn thất thiệt hại tài sản của bà T, nhưng vẫn đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật. Do đó, đề nghị bác kháng cáo và kháng nghị, giữ nguyên án sơ thẩm.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh phát biểu quan điểm giải quyết vụ án:

Về tố tụng, thông qua kiểm sát việc giải quyết vụ án, từ khi thụ lý đến thời điểm hiện nay thấy rằng, Thẩm phán, Hội đồng xét xử và những người tham gia tố tụng đã chấp hành đúng quy định của Luật Tố tụng hành chính, không có vi phạm.

Về nội dung, đồng ý đối với kháng cáo của bà Nguyễn Thị T; giữ nguyên nhận định và đề nghị tại Quyết định kháng nghị phúc thẩm số 43/QĐ-VKS-HC ngày 19 tháng 10 năm 2023 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh. Đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng nghị và chấp nhận kháng cáo, sửa án sơ thẩm; chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà T.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

- Về thủ tục:

[1] Kháng cáo của người khởi kiện và kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh là trong hạn luật định nên hợp lệ và được xem xét tại cấp phúc thẩm theo quy định tại Điều 206, Điều 213 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

[2] Về đối tượng khởi kiện, thẩm quyền giải quyết và thời hiệu khởi kiện, Tòa sơ thẩm xác định là đúng quy định tại khoản 1 Điều 30, khoản 3, 4 Điều 32, Điều 116 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

[3] Người bị kiện Chủ tịch UBND thành phố M có văn bản nêu ý kiến và có văn bản yêu cầu xét xử vắng mặt, nên căn cứ Điều 225 Luật Tố tụng hành chính, Tòa tiến hành xét xử vắng mặt.

- Về nội dung:

Đối với kháng cáo của người khởi kiện - bà Nguyễn Thị T và kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh, xét:

[1] Bà Nguyễn Thị T thuê các thửa đất 523, 524 (thửa cũ là 201, 202, 203, 204, 205), 616, tờ bản đồ số 13, tại tổ A, ấp C, xã Đ, thành phố M, tỉnh Tiền Giang để sử dụng vào mục đích “Kinh doanh” theo Hợp đồng số 11193 và 11195, Quyền số 01/2022TP/CC-SCC/HĐGD do Văn phòng C công chứng ngày 01 tháng 7 năm 2022. Cụ thể bà T thuê:

- Giấy chứng nhận QSDĐ số CS12992 do Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh T6 cấp ngày 21 tháng 02 năm 2019 cho bà Lê Thị Yên T3 và Lê Thị Yên T4, thửa đất số 523, tờ bản đồ số 13, diện tích 3.809,2m² - đất trồng cây lâu năm.

- Giấy chứng nhận QSDĐ số 01641.QSDĐ/UB do UBND thành phố M cấp ngày 21 tháng 7 năm 1997 cho ông Lê Quang H1, thửa đất số 201, 202, 203, 204, 205, tờ bản đồ số 13, tổng diện tích 12.584m² - đất V (đất trồng cây lâu năm); nay là thửa 524, tờ bản đồ số 13, diện tích 8.609,3m² (thay đổi sau khi cấp giấy: Giảm diện tích do thu hồi và cho QSDĐ).

- Giấy chứng nhận QSDĐ số CS 16896 do Sở T6 cấp cho Nguyễn Thành L ngày 21 tháng 10 năm 2020, thửa đất số 616, tờ bản đồ số 13, diện tích 3.240m² (đất ở 300m², đất trồng cây lâu năm 2.940m²).

+ Khoản 1 Điều 73, điểm a khoản 4 Điều 95 Luật Đất đai năm 2013 có các quy định như sau:

“Điều 73. Sử dụng đất thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê QSDĐ, nhận góp vốn bằng QSDĐ để sản xuất, kinh doanh

1. Việc sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê QSDĐ, nhận góp vốn bằng QSDĐ theo quy định của pháp luật”;

“Điều 95. Đăng ký đất đai, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

4. Đăng ký biến động được thực hiện đối với trường hợp đã được cấp Giấy chứng nhận hoặc đã đăng ký mà có thay đổi sau đây:

a) Người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ, tài sản gắn liền với đất; thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất”.

+ Khoản 50 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai quy định: *“Trình tự, thủ tục đăng ký đất đai đối với trường hợp sử dụng đất thông qua nhận chuyển nhượng, thuê QSDĐ... để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh theo quy định tại Điều 73 Luật Đất đai được thực hiện như sau: 1. Trường hợp mục đích sử dụng đất của dự án, công trình sản xuất, kinh doanh khác với mục đích sử dụng đất của thửa đất mà chủ đầu tư nhận chuyển nhượng, thuê QSDĐ,... thì trình tự giải quyết như sau: a) Đối với trường hợp nhà đầu tư thuê QSDĐ của người đang sử dụng đất thì người sử*

dụng đất thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất trước khi thực hiện thủ tục cho nhà đầu tư thuê QSDĐ;”.

+ Khoản 1 Điều 69 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định: “1. Người sử dụng đất nộp đơn xin phép chuyển mục đích sử dụng đất kèm theo Giấy chứng nhận đến cơ quan tài nguyên và môi trường”.

+ Điểm b khoản 4 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai quy định: “4. Việc áp dụng hình thức xử phạt vi phạm hành chính và thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp có giao dịch về QSDĐ như sau:

b) ... Trường hợp cho thuê, thế chấp bằng QSDĐ mà không đăng ký biến động đất đai thì xử phạt vi phạm hành chính đối với người sử dụng đất đã cho thuê, đã thế chấp.

Ngoài việc xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại điểm này, bên chuyển quyền và bên nhận chuyển quyền còn phải thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với từng trường hợp cụ thể theo quy định tại Nghị định này.”

[2] Với các quy định của pháp luật đất đai về thủ tục đăng ký biến động khi thực hiện các quyền của người sử dụng đất; về đối tượng và thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất; về đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính và thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả trong trường hợp có giao dịch về QSDĐ như nêu trên, thì việc các ông/bà Nguyễn Thành L, Võ Thị Đ, Lê Quang H1, Lư Thị M, Lê Thị Yến T3, Lê Thị Yến T4 là chủ sử dụng các thửa đất 523, 524, 616 ký hợp đồng cho bà Nguyễn Thị T thuê đất để sử dụng vào mục đích “Kinh doanh” nhưng không thực hiện thủ tục đăng ký biến động khi cho thuê đất; không thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất trước khi cho bà T thuê đất là đã vi phạm các quy định của pháp luật như viện dẫn trên. Bà T có vi phạm là xây dựng công trình trên đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích kinh doanh, dịch vụ ăn uống kết hợp du lịch khi chưa được phép của cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, người bị kiện chỉ lập biên bản vi phạm hành chính đối với bà T mà không lập biên bản vi phạm hành chính đối với các chủ sử dụng đất cho bà T thuê là không đúng quy định của pháp luật nêu trên. Từ đó, dẫn đến việc Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định 7818 {xử phạt bà T số tiền 11.500.000 đồng và buộc bà T phải lập thủ tục chuyển mục đích sử dụng phần diện tích đất vi phạm là 771,6m²}; và Quyết định 484 {xử phạt bà T số tiền 26.250.000 đồng, nộp khoản thu lợi bất hợp pháp 6.793.200 đồng và buộc phải lập thủ tục chuyển mục đích sử dụng phần diện tích đất vi phạm là 2.015,1m² và khôi phục lại tình trạng ban đầu phần đất nằm trong hành lang lộ giới là 279.9m²}, thì đều là không đúng trình tự, thủ tục và không đúng đối tượng. Do đó, sau khi ban hành Quyết định 7818, Quyết định 484, ngày 06 tháng 4 năm 2023 và ngày 12 tháng 5 năm 2023, cơ quan chuyên môn của UBND thành phố M tiến hành kiểm tra việc thực hiện 02 Quyết định trên thì xác định bà T chưa chuyển mục đích sử dụng tổng cộng 2.095,9m² và phần diện tích 173,2m² đất nằm trong hành lang lộ giới chưa khắc phục, nên ngày 29 tháng 5 năm 2023,

Chủ tịch UBND thành phố M ban hành Quyết định 3897 để củng cố chế phần diện tích đất chưa khắc phục của 02 Quyết định xử phạt cũng là không đúng quy định của pháp luật.

[3] Từ những viện dẫn trên, Hội đồng xét xử nhận thấy quan điểm của Viện kiểm sát là có căn cứ, phù hợp với nhận định của Hội đồng xét xử nên chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và chấp nhận kháng cáo của bà Nguyễn Thị T: sửa án sơ thẩm, chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị T: Hủy các quyết định hành chính bị khởi kiện mà Tòa sơ thẩm đã bác như nêu trên.

[4] Do sửa án sơ thẩm nên tính lại án phí hành chính sơ thẩm, cụ thể:

- Bà Nguyễn Thị T không phải nộp án phí hành chính sơ thẩm, hoàn trả bà T số tiền 300.000 đồng tiền tạm ứng án hành chính sơ thẩm đã nộp theo Biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số 0008818 ngày 09 tháng 6 năm 2023 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Tiền Giang.

- Chủ tịch UBND thành phố M phải nộp số tiền 300.000 đồng tiền án phí hành chính sơ thẩm.

[5] Về án phí hành chính phúc thẩm: Do sửa án sơ thẩm nên bà Nguyễn Thị T không phải nộp án phí hành chính phúc thẩm, hoàn trả bà Nguyễn Thị T số tiền 300.000 đồng tiền tạm ứng án phí hành chính phúc thẩm đã nộp theo Biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số 0008909 ngày 28 tháng 9 năm 2023 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Tiền Giang.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ Điều 30, Điều 32, Điều 116, Điều 173, Điều 193, khoản 2 Điều 241, Điều 348 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; Điều 73, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013; Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2020; khoản 50 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai; khoản 1 Điều 69 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai; điểm b khoản 4 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19 tháng 11 năm 2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án,

Tuyên xử:

1. Chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện Nguyễn Thị T; chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; sửa án sơ thẩm.

2. Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị T, hủy các quyết định hành chính sau đây của người bị kiện - Chủ tịch UBND thành phố M, tỉnh Tiền

Giang:

2.1. Hủy Quyết định số 7818/QĐ-XPVPHC ngày 04 tháng 8 năm 2022 của Chủ tịch UBND thành phố M về việc xử phạt vi phạm hành chính;

2.2. Hủy Quyết định số 484/QĐ-XPVPHC ngày 08 tháng 02 năm 2023 của Chủ tịch UBND thành phố M về việc xử phạt vi phạm hành chính;

2.3. Hủy Quyết định số 3897/QĐ-CCXP ngày 29 tháng 5 năm 2023 của Chủ tịch UBND thành phố M về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

3. Về án phí hành chính sơ thẩm:

- Bà Nguyễn Thị T không phải nộp, hoàn trả bà Nguyễn Thị T số tiền 300.000 đồng tiền tạm ứng án phí hành chính sơ thẩm đã nộp, theo Biên lai thu số 0008818 ngày 09 tháng 6 năm 2023 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Tiền Giang.

- Chủ tịch UBND thành phố M phải nộp án phí hành chính sơ thẩm là 300.000 đồng.

4. Về án phí hành chính phúc thẩm: Bà Nguyễn Thị T không phải nộp án phí hành chính phúc thẩm, hoàn trả bà Nguyễn Thị T số tiền 300.000 đồng tiền tạm ứng án phí hành chính phúc thẩm đã nộp, theo Biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số 0008909 ngày 28 tháng 9 năm 2023 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Tiền Giang.

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

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSNDCC tại TPHCM;
- TAND tỉnh Tiền Giang;
- VKSND tỉnh Tiền Giang;
- Cục THADS tỉnh Tiền Giang;
- Các đương sự;
- HS (2), VT (5), 18b, (TK-PH)

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

Nguyễn Văn Tửu