

**TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO
TẠI ĐÀ NẴNG**

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

Bản án số: 150/2025/HC-PT

Ngày: 11-3-2025

V/v: “*Khiếu kiện quyết định hành
chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*”

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI ĐÀ NẴNG

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: ông Lê Tự

Các Thẩm phán: ông Trần Quốc Cường

ông Đinh Phước Hoà

- Thư ký phiên tòa: bà Đoàn Thị Thu Hiền, Thư ký Tòa án.

**- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng tham gia phiên
tòa:** bà Trần Thị Xuân Thanh - Kiểm sát viên.

Ngày 11 tháng 3 năm 2025, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng, xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 441/2024/TLPT-HC ngày 18 tháng 11 năm 2024 về “*Khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 37/2024/HC-ST ngày 09/5/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam bị kháng cáo.

Giữa các đương sự:

- Người khởi kiện: bà **Trương Thị T**, sinh năm 1959

Địa chỉ: **khối phố D, thị trấn N, huyện N, tỉnh Quảng Nam.**

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp: ông **Dương Tuấn L** – Luật sư thuộc **Công ty L2**; địa chỉ: **lầu C, số A Đ, phường Đ, quận A, Thành phố Hồ Chí Minh.**

- Người bị kiện: Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện N**

Địa chỉ: **khối C, thị trấn N, huyện N, tỉnh Quảng Nam**

Người đại diện theo ủy quyền: ông **Nguyễn Chí D** – Phó chủ tịch **UBND huyện N**.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp:

+ Ông **Nguyễn Phước N** – Chuyên viên **Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện N**.

- Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

+ Ông **Lê Phương N1**, sinh năm 1988; địa chỉ: **khối C, thị trấn N, huyện N, tỉnh Quảng Nam**.

+ Bà **Nguyễn Thị L1**, sinh năm 1962; địa chỉ: **thôn Đ, xã T, huyện N, tỉnh Quảng Nam**.

Người kháng cáo: người khởi kiện bà **Trương Thị T** và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông **Lê Phương N1**.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo đơn khởi kiện và tại các văn bản có trong hồ sơ vụ án và tại phiên tòa, người khởi kiện bà **Trương Thị T** trình bày:

Ngày 23/10/2023, hộ gia đình ông **Trần Thạch V** và bà **Nguyễn Thị L1** được Trung tâm phát triển quỹ đất **huyện N** giao mốc đất dịch vụ tại lô đất số 12, diện tích 283,18m² tại **Khu D, xã T, huyện N, tỉnh Quảng Nam**. Sau khi ông **Vũ M** (năm 2014), gia đình bà **L1** đã hợp và bàn về việc buôn bán quán ăn dịch vụ tại **bãi tắm Biển R**. Gia đình bà **L1** thống nhất giao cho bà **L1** sử dụng lô đất nói trên. Do đó, bà **L1** là đại diện gia đình đã được giao đất, được quyền sử dụng hợp pháp lô đất số 12 vào hoạt động kinh doanh phù hợp với quy hoạch và quy định pháp luật.

Ngày 25/3/2021, bà **L1** đã được cấp Giấy chứng nhận đăng ký Hộ kinh doanh với ngành nghề kinh doanh là **nhà hàng H**; bãi giữ xe; homestay; mua bán thực phẩm; dịch vụ lưu trú. Do bà **L1** có địa điểm kinh doanh và đăng ký kinh doanh thuận lợi, vào ngày 05/05/2021, bà **L1**, bà **T** và ông **Lê Phương N1** đã cùng ký kết Hợp đồng hợp tác kinh doanh trong lĩnh vực **nhà hàng H**, bãi giữ xe, homestay, mua bán thực phẩm, dịch vụ lưu trú tại Lô đất số 12. Như vậy, việc tham gia các hoạt động kinh doanh của bà **L1** và ông **N1** tại Lô đất số 12 là theo sự đồng thuận, thống nhất hoàn toàn của bà **L1** thông qua Hợp đồng hợp tác kinh doanh. Việc thực hiện sửa chữa lại tài sản, nhà quán của bà **L1** là phù hợp với công việc kinh doanh, quy hoạch đã được duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và phù hợp với Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh đã được cấp. Việc sử

dụng đất là đúng với vị trí đất mà hộ gia đình bà **L1** được giao, không hề có việc lấn chiếm đất của người khác hay của nhà nước.

Ngày 29/7/2021, cán bộ quản lý hiện trạng **xã T** đã kiểm tra hiện trạng tại địa điểm kinh doanh của hộ kinh doanh của bà **L1** tại Lô đất số 12.

Mặc dù đã có trao đổi, giải thích về vấn đề hợp tác kinh doanh giữa bà **T**, bà **L1** và ông **Lê Phương N1** tại Lô đất số 12 nói trên theo đúng Hợp đồng hợp tác và đăng ký kinh doanh của hộ kinh doanh, ngày 12/8/2021, các cán bộ **xã T** đã cho rằng bà **T** có hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn, từ đó lập biên bản vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai yêu cầu bà ký tên.

Ngày 16/8/2021, bà **L1** (đại diện hộ gia đình được giao đất được sử dụng đất hợp pháp) đã có Bản trình bày ý kiến về việc bà **T** đã cùng ông **Lê Phương N1** góp tiền đầu tư theo Hợp đồng hợp tác kinh doanh, bà **L1** góp bằng quyền sử dụng đất tại Lô đất số 12 để kinh doanh. Tuy nhiên, ngày 01/11/2021, bà **T** nhận được Giấy mời làm việc từ **UBND xã T** (Giấy mời làm việc ngày 01/11/2021) mời lên chấp hành Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/08/2021 về việc xử phạt vi phạm hành chính (sau đây gọi tắt là “Quyết định số 16592”). Đến ngày 06/11/2021 (sau gần 03 tháng), qua thông tin **xã T** cung cấp, bà **T** mới được cung cấp bản chụp Quyết định số 16592. Như vậy, mặc dù tham gia các hoạt động kinh doanh hoàn toàn hợp pháp theo quy định pháp luật, không có bất kỳ hành vi lấn, chiếm đất nào nhưng bà **T** đã bị quy kết cho hành vi “chiếm đất phi nông nghiệp”. Đến nay, bà **T** vẫn chưa nhận được bản chính Quyết định số 16592 xử phạt vi phạm.

Về mặt nội dung: theo nội dung Quyết định số 16592, bà **T** bị quy kết cho là đã thực hiện hành vi vi phạm là “chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn”. Sự quy kết này hoàn toàn vô lý và trái quy định pháp luật bởi:

Thứ nhất bà **L1** là đại diện của hộ gia đình đã được giao mớ đất, quản lý mớ đất. Biên bản về việc giao mớ đất dịch vụ đã nêu rõ: “Căn cứ sơ đồ quy hoạch phân lô tại Quyết định số 3599/QĐ-UBND ngày 20/7/2009 của **UBND huyện N** và Quyết định số 7732/QĐ-UBND ngày 10/11/2011 của **UBND huyện N**. Theo nội dung cuộc họp đối thoại với hộ ông: **Trần Thạch V** do **UBND huyện** chủ trì ngày 17/10/2013; Chúng tôi thống nhất giao lô đất số: 12; diện tích 283,18 m² tại **Khu D** cho hộ Ông (Bà) nhận tại thực địa”. Như vậy, thực tế hộ bà **L1** đã được giao lô đất số 12 và đã nhận tại thực địa.

Thứ hai, Hợp đồng hợp tác kinh doanh giữa bà **T**, bà **L1** và ông **N1** là hoàn toàn hợp pháp, không vi phạm quy định pháp luật. Bà **L1** hoàn toàn đồng thuận và thống nhất với việc sử dụng Lô đất số 12 trong hoạt động hợp tác kinh doanh;

Thứ ba, thực tế, việc sử dụng đất trong hoạt động kinh doanh là được phép sử dụng hợp pháp của bà **L1**, không thực hiện bất kỳ hành vi nào thuộc các trường

hợp được mô tả như là hành vi chiếm đất (tự ý sử dụng đất nhà nước hay đất của tổ chức, cá nhân khác mà không được cho phép...) theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP.

Về việc ban hành Quyết định số 16592 đã không ban hành và gửi đến người có liên quan theo đúng trình tự, thủ tục luật định: Theo quy định tại Điều 70 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (sửa đổi, bổ sung 2020) về việc gửi quyết định xử phạt vi phạm hành chính để thi hành: “Trong thời hạn 02 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính có lập biên bản, người có thẩm quyền đã ra quyết định xử phạt phải gửi cho cá nhân, tổ chức bị xử phạt, cơ quan thu tiền phạt và cơ quan liên quan khác (nếu có) để thi hành”.

Tại buổi đối thoại ngày 25/03/2022 với người giải quyết khiếu nại là ông **Nguyễn Chí D** – Phó Chủ tịch **UBND huyện N**, người giải quyết khiếu nại cho rằng bà **T** đã cố tình không nhận Quyết định. Thực tế, bà **T** đã không được biết về Quyết định xử phạt, đồng thời cũng không có bất kỳ thông tin gì về việc **Phòng T** đã lập Biên bản về việc bà **T** không nhận quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Sau gần 03 tháng bà **T** mới có được bản chụp Quyết định số 16592 và đến nay, bà **T** vẫn chưa nhận được bản chính Quyết định số 16592. Do vậy, bà **T** đã không được nhận Quyết định số 16592 một cách hợp pháp và đúng theo quy định pháp luật từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Về thẩm quyền xử phạt và thể thức văn bản trong quá trình xử phạt Theo khoản 2 Điều 38 Nghị định 91/2019/NĐ-CP, việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi “chiếm đất phi nông nghiệp” thuộc thẩm quyền của Chủ tịch **UBND huyện N**. Mặc dù Chủ tịch có thể giao quyền cho cấp phó ký thay một số văn bản được phân công theo khoản 1 Điều 13 Nghị định 30/2020/NĐ-CP quy định đối với cơ quan làm việc theo chế độ thủ trưởng: “Người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ký tất cả văn bản do cơ quan, tổ chức ban hành; có thể giao cấp phó ký thay các văn bản thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách và một số văn bản thuộc thẩm quyền của người đứng đầu. Trường hợp cấp phó được giao phụ trách, điều hành thì thực hiện ký như cấp phó ký thay cấp trưởng.”. Tuy nhiên, trường hợp ông **Nguyễn Chí D** được giao quyền hợp pháp và hợp lệ trong việc xử phạt vi phạm hành chính đối với bà **T**, người ra quyết định vẫn phải là “Chủ tịch **UBND huyện N**” và trước chức vụ Chủ tịch phải thêm chữ “KT” thể hiện ông **D** là người được giao quyền ký thay thẩm quyền của Chủ tịch. Quyết định số 16592 được ký bởi ông **Nguyễn Chí D** – Phó Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện N**, chỉ thể hiện ông **Nguyễn Chí D** là người ra quyết định (không thể hiện bất kỳ nội dung “ký thay” hay “KT” nào). Như vậy, việc ban hành Quyết định 16592 như trên là không đúng với thể thức văn bản và thẩm quyền ký Quyết định.

Không đồng ý với quyết định xử phạt vi phạm hành chính trên của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện N** đối với bà **T**, bà đã khiếu nại lần đầu đến người có thẩm quyền nhưng Chủ tịch **UBND huyện N** ban hành Quyết định số 2646/QĐ-UBND ngày 04/4/2022 không công nhận nội dung khiếu nại của bà **T**. Nhận thấy

các quyết định nêu trên ban hành không đúng quy định, làm ảnh hưởng tới quyền và lợi ích hợp pháp của bà T, do đó bà **Trương Thị T** khởi kiện yêu cầu Toà án giải quyết:

- Hủy Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N về việc xử phạt vi phạm hành chính;

- Hủy Quyết định số 2646/QĐ-UBND ngày 04/4/2022 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N về việc giải quyết khiếu nại của bà **Trương Thị T**.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện **UBND huyện N** trình bày:

Về chủ trương cho thuê đất: Ngày 29/10/2013, **UBND huyện N** ban hành Thông báo số 258/TB-UBND thông báo kết luận cuộc họp đối thoại với ông **Trần Thạch V** (chồng bà **Nguyễn Thị L1**), trú thôn Đ, xã T; theo đó thống nhất cho ông **Trần Thạch V** thuê 01 lô đất trong số 39 lô đất quy hoạch sản xuất kinh doanh tại khu B để ổn định buôn bán. Ông **Trần Thạch V** có trách nhiệm liên hệ Trung tâm Phát triển quỹ đất và **Phòng T** để chọn 01 lô đất và liên hệ cơ quan có thẩm quyền hoàn thiện thủ tục xin thuê đất. Ngày 23/10/2013, Trung tâm Phát triển quỹ đất huyện N phối hợp với **Phòng T**, **UBND xã T** lập Biên bản về việc giao mốc đất dịch vụ; theo đó giao Lô đất số 12, diện tích 283,18m², loại đất dịch vụ tại Khu D, thôn Đ, xã T (theo Quyết định số 7732/QĐ-UBND ngày 10/11/2011 của **UBND huyện N** về việc phê duyệt điều chỉnh cục bộ Quy hoạch chi tiết 1/500 Khu D) trên thực địa cho ông **Trần Thạch V** và yêu cầu ông **Trần Thạch V** có trách nhiệm quản lý mốc đã giao; lập thủ tục về đất đai đúng theo quy định hiện hành. Như vậy, **UBND huyện N** thống nhất chủ trương cho ông **Trần Thạch V** thuê 01 lô đất và phải liên hệ cơ quan có thẩm quyền để hoàn thiện thủ tục xin thuê đất. Tuy nhiên đến nay, ông **Trần Thạch V** (đã chết) - vợ là bà **Nguyễn Thị L1** vẫn chưa hoàn thiện thủ tục xin thuê đất để được Nhà nước cho thuê đất theo quy định của pháp luật. Việc bà **Trương Thị T** cho rằng, bà **L1** là đại diện hộ gia đình đã được giao đất, được quyền sử dụng đất là không có cơ sở.

Về việc hợp tác kinh doanh, xây dựng công trình phục vụ kinh doanh: Bà **Trương Thị T** cho rằng, hộ bà **Nguyễn Thị L1** đã được **UBND huyện** giao đất tại Lô đất số 12 nên ký hợp đồng hợp tác kinh doanh giữa các bên và tiến hành xây dựng, sửa chữa lại các công trình trên đất để phục vụ kinh doanh. Theo Hợp đồng hợp tác kinh doanh ngày 05/5/2021 giữa bà **Nguyễn Thị L1**, bà **Trương Thị T** và ông **Lê Phương N1** (trú tại khối C, thị trấn N), thể hiện các bên góp vốn (tiền) để hợp tác kinh doanh, địa điểm tại Khu D, xã T, huyện N. Đến tháng 4/2021, bà **Trương Thị T** xây dựng các công trình trên đất là thực hiện theo đúng nội dung của hợp đồng hợp tác kinh doanh là không đúng theo qui định của pháp luật.

Về quá trình lập Biên bản vi phạm hành chính: Ngày 29/7/2021, **Phòng T** phối hợp với **UBND xã T** kiểm tra hiện trạng sử dụng đất của bà **Trương Thị T** tại

Lô đất số 12 tại khu D; thời điểm kiểm tra, bà Trương Thị T đang xây dựng các công trình trên đất; thời gian bắt đầu xây dựng vào ngày 22/4/2021. Tuy nhiên, như nói trên, bà Nguyễn Thị L1 (bên cùng góp vốn hợp tác kinh doanh) vẫn chưa hoàn thành thủ tục xin thuê đất tại Lô đất số 12 để được Nhà nước cho thuê đất theo quy định của pháp luật. Do đó, việc bà Trương Thị T xây dựng các công trình trên đất chưa được Nhà nước cho thuê đất là không đúng theo quy định của pháp luật.

Ngày 12/8/2021, UBND xã T lập Biên bản vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai số 15/BB-VPHC đối với bà Trương Thị T về hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn; diện tích chiếm đất là 186,2m², tại Lô đất số 12, khu D, thôn Đ, xã T. Ngày 16/8/2021, UBND xã T có Tờ trình số 60/TTr-UBND về việc chuyển hồ sơ vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai trên địa bàn xã T gửi UBND huyện N đề nghị xử lý hành vi vi phạm hành chính của bà Trương Thị T.

Về việc giao quyền xử phạt, ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính: Ngày 06/8/2021, Chủ tịch UBND huyện N ban hành Quyết định số 16021/QĐ-GQXP về việc giao quyền xử phạt vi phạm hành chính; theo đó giao quyền xử phạt vi phạm hành chính cho ông Nguyễn Chí D, chức vụ: Phó Chủ tịch UBND huyện N; phạm vi được giao quyền: Xử phạt vi phạm hành chính thường xuyên; nội dung giao quyền: Thực hiện việc xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng biện pháp ngăn chặn và đảm bảo xử phạt vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực được phân công phụ trách theo Quyết định số 15553/QĐ-UBND ngày 27/7/2021 của Chủ tịch UBND huyện N về việc phân công nhiệm vụ của lãnh đạo UBND; lãnh đạo các phòng, ban; thành viên UBND huyện N khóa XII, nhiệm kỳ 2021-2026; thời hạn được giao quyền: Kể từ ngày 06/8/2021 đến hết nhiệm kỳ 2021-2026 hoặc có văn bản thay thế khác theo quy định. Ngày 19/8/2021, Phó Chủ tịch UBND huyện N ban hành Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC về xử phạt vi phạm hành chính; theo đó xử phạt bà Trương Thị T về hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn; diện tích chiếm đất là 186,2m², tại Lô đất số 12, Khu D theo quy định tại điểm a khoản 4 Điều 14 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. Hình thức xử phạt chính là phạt tiền với mức 15.000.000 đồng; biện pháp khắc phục hậu quả là buộc bà Trương Thị T khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm và trả lại đất đã chiếm.

Như vậy, căn cứ Quyết định số 16021/QĐ-GQXP ngày 06/8/2021 của Chủ tịch UBND huyện N về việc giao quyền xử phạt vi phạm hành chính thì việc ông Nguyễn Chí D, Phó Chủ tịch UBND huyện ký Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC là đúng theo quy định của pháp luật. Việc bà Trương Thị T cho rằng Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC được ban hành không đúng thẩm quyền là không có cơ sở.

Về quá trình giao Quyết định xử phạt vi phạm hành chính: Ngày 20/8/2021, **Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện N** phối hợp với **UBND xã T** tiến hành giao Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC cho bà **Trương Thị T** để chấp hành (giao trực tiếp), nhưng bà **Trương Thị T** cố tình không nhận Quyết định. **Phòng T** đã lập Biên bản số 01/BB-KNQĐ về việc bà **Trương Thị T** không nhận quyết định xử phạt vi phạm hành chính có sự tham gia của 02 người chứng kiến và xác nhận của **UBND xã T**. Việc bà **Trương Thị T** cho rằng Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC không gửi cho Bà là không có cơ sở.

Từ cơ sở trên nhận thấy: Ông **Trần Thạch V** được **UBND huyện N** thống nhất chủ trương cho thuê 01 lô đất (Lô đất số 12) và có trách nhiệm liên hệ cơ quan có thẩm quyền để hoàn thiện thủ tục xin thuê đất. Tuy nhiên đến nay, bà **Nguyễn Thị L1** vẫn chưa hoàn thành thủ tục xin thuê đất để được Nhà nước cho thuê đất theo quy định của pháp luật. Theo quy định tại khoản 3 Điều 153 Luật Đất đai năm 2013; Phụ lục 01 ban hành kèm theo Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của **Bộ T1** thì loại đất dịch vụ được sử dụng vào các mục đích xây dựng các cơ sở kinh doanh, dịch vụ nhưng với điều kiện hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thông qua hình thức Nhà nước cho thuê đất (và các hình thức khác theo quy định). Trường hợp này, bà **Nguyễn Thị L1** vẫn chưa được Nhà nước cho thuê đất theo quy định; việc hợp tác kinh doanh giữa các bên là hình thức góp vốn bằng tiền. Do đó, việc bà **Trương Thị T** xây dựng các công trình trên Lô đất số 12 được xác định là hành vi chiếm đất và phải được xem xét xử lý theo quy định của pháp luật. Tại điểm a khoản 2 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; khoản 1, khoản 2 Điều 54 và Điều 70 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (văn bản áp dụng tại thời điểm ban hành Quyết định xử phạt) quy định:

"Điều 3. Giải thích từ ngữ

2. Chiếm đất là việc sử dụng đất thuộc một trong các trường hợp sau đây:

a) Tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép;

.....

d) Sử dụng đất trên thực địa mà chưa hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật."

"Điều 54. Giao quyền xử phạt

1. Người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính quy định tại Điều 38; các khoản 2, 3, 4, 5, 6 và 7 Điều 39; các khoản 2, 3 và 4 Điều 40; các khoản 3, 4, 5, 6 và 7 Điều 41; các khoản 2, 3, 4 và 5 Điều 42; các khoản 2, 3, 4 và 5 Điều 43; các khoản 2, 3, 4 và 5 Điều 44; các khoản 2, 3 và 4 Điều 45; các khoản 2, 3 và 4 Điều 46; Điều 47; khoản 3 và khoản 4 Điều 48; các khoản 2, 4 và 5 Điều 49; Điều

50 và Điều 51 của Luật này có thể giao cho cấp phó thực hiện thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính.

“Điều 70. Gửi quyết định xử phạt vi phạm hành chính để thi hành

“Trong thời hạn 02 ngày làm việc, kể từ ngày ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính có lập biên bản, người có thẩm quyền đã ra quyết định xử phạt phải gửi cho cá nhân, tổ chức bị xử phạt, cơ quan thu tiền phạt và cơ quan liên quan khác (nếu có) để thi hành. Quyết định xử phạt vi phạm hành chính được giao trực tiếp hoặc gửi qua bưu điện bằng hình thức bảo đảm và thông báo cho cá nhân, tổ chức bị xử phạt biết. Đối với trường hợp quyết định được giao trực tiếp mà cá nhân, tổ chức vi phạm cố tình không nhận quyết định thì người có thẩm quyền lập biên bản về việc không nhận quyết định có xác nhận của chính quyền địa phương và được coi là quyết định đã được giao”.

Căn cứ các quy định nêu trên, việc Phó Chủ tịch UBND huyện N ban hành Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Trương Thị T về hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn là có cơ sở, đúng quy định của pháp luật. Tuy nhiên việc xác định hành vi vi phạm chiếm đất của bà T theo điểm d khoản 2 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là chưa chính xác. Trường hợp này hành vi vi phạm chiếm đất của bà T phải theo điểm a khoản 2 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ. Tuy nhiên việc sai sót này không ảnh hưởng đến hiệu lực của Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện N về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Trương Thị T.

Việc giao quyền xử phạt vi phạm hành chính được thực hiện thường xuyên hoặc theo vụ việc và phải được thể hiện bằng văn bản, trong đó xác định rõ phạm vi, nội dung, thời hạn giao quyền. Đồng thời, Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC đã được giao cho bà Trương Thị T theo đúng quy định của pháp luật.

Không đồng ý với Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 nêu trên, bà Trương Thị T có đơn khiếu nại và đã được Chủ tịch UBND huyện N giải quyết tại Quyết định số 2646/QĐ-UBND ngày 04/4/2022 về việc giải quyết khiếu nại của bà Trương Thị T, thường trú tại thôn Đ, xã T, huyện N, tỉnh Quảng Nam (lần đầu). Theo đó, không công nhận nội dung khiếu nại của bà Trương Thị T, đồng thời giữ nguyên Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 của Phó Chủ tịch UBND huyện N. Do đó, việc bà Trương Thị T khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 và Quyết định số 2646/QĐ-UBND ngày 04/4/2022 của Chủ tịch UBND huyện N là không có cơ sở.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 37/2024/HC-ST ngày 09/5/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam đã quyết định:

Căn cứ Điều 3; khoản 1 và điểm a khoản 2 Điều 193, Điều 348 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015; Luật Đất đai năm 2013; Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Điều 54 và Điều 70 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về án phí và lệ phí Tòa án.

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện bà **Trương Thị T** về việc:

- Hủy Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện N** về việc xử phạt vi phạm hành chính;

- Hủy Quyết định số 2646/QĐ-UBND ngày 04/4/2022 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện N** về việc giải quyết khiếu nại của bà **Trương Thị T**

Ngoài ra Bản án sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

Kháng cáo:

Ngày 10/5/2024, người khởi kiện bà **Trương Thị T** nộp đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Ngày 16/5/2024, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông **Lê Phương N1** nộp đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm:

Người kháng cáo ông **Lê Phương N1** giữ nguyên nội dung kháng cáo, bà **Trương Thị T** vắng mặt.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho ông **Lê Phương N1** trình bày:

Theo Biên bản lập ngày 23/10/2013, Trung tâm Phát triển quỹ đất **huyện N** giao Lô đất số 12 cho bà **L1** nên bà **L1** không có hành vi chiếm đất; do đó ông **N1** và bà **T** là người hợp tác kinh doanh với bà **L1** cũng không có hành vi chiếm đất. **UBND huyện N** áp dụng Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 là không đúng mà phải áp dụng Nghị định số 105/2009/NĐ-CP ngày 11/11/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai vì bà **L1** được giao đất năm 2013. Đề nghị Hội đồng xét xử sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận kháng cáo của ông **Lê Phương N1**, tuyên hủy các quyết định hành chính bị kiện.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho Chủ tịch **UBND huyện N** trình bày:

Thời điểm bà **T** vi phạm hành chính về lĩnh vực đất đai vào ngày 12/8/2021 nên **UBND huyện N** áp dụng Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là đúng pháp luật. Bà **L1** chưa tiến hành thủ tục thuê đất nên chưa có quyền sử dụng đất, do đó bà **T** tiến hành xây dựng là vi phạm pháp luật. **UBND huyện N** xử phạt vi phạm hành chính đối với bà **T** về hành vi chiếm đất là đúng.

Ý kiến của đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng:

Bà Tâm được triệu tập họp lệ hai lần nhưng vắng mặt tại phiên toà, đề nghị Hội đồng xét xử đình chỉ xét xử phúc thẩm đối với kháng cáo của bà **T**.

Đối với kháng cáo của ông **Lê Phương N1**, thấy rằng: việc **UBND huyện N** xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đối với bà **Trương Thị T** là đúng; đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận kháng cáo, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Ngày 29/10/2013, **UBND huyện N** ban hành Thông báo số 258/TB-UBND thông báo kết luận cuộc họp đối thoại với ông **Trần Thạch V** (chồng bà **Nguyễn Thị L1**), trú **thôn Đ, xã T, huyện N**. Theo đó "...thống nhất cho ông **Trần Thạch V** thuê 01 lô đất trong số 39 lô đất quy hoạch sản xuất kinh doanh tại **khu B** để ổn định buôn bán. Ông **Trần Thạch V** có trách nhiệm liên hệ Trung tâm Phát triển quỹ đất và **Phòng T** để chọn 01 lô đất và liên hệ cơ quan có thẩm quyền hoàn thiện thủ tục xin thuê đất".

[2] Ngày 23/10/2013, Trung tâm Phát triển quỹ đất **huyện N** phối hợp với **Phòng T, UBND xã T** lập Biên bản về việc giao mốc đất dịch vụ, giao Lô đất số 12, diện tích 283,18m², loại đất dịch vụ tại **Khu D, thôn Đ, xã T** (theo Quyết định số 7732/QĐ-UBND ngày 10/11/2011 của **UBND huyện N** về việc phê duyệt điều chỉnh cục bộ Quy hoạch chi tiết 1/500 **Khu D**) trên thực địa cho ông **Trần Thạch V** và yêu cầu ông **Trần Thạch V** có trách nhiệm quản lý mốc đã giao; lập thủ tục về đất đai đúng theo quy định hiện hành. Như vậy, ông **Trần Thạch V** có nghĩa vụ phải liên hệ cơ quan có thẩm quyền để hoàn thiện thủ tục xin thuê đất. Tuy nhiên, ông **Trần Thạch V** (đã chết năm 2014) - vợ là bà **Nguyễn Thị L1** vẫn chưa tiến hành thủ tục xin thuê đất để được Nhà nước cho thuê đất theo quy định.

[3] Theo Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT ngày 02/6/2014 của **Bộ T1** thì loại đất dịch vụ được sử dụng vào các mục đích xây dựng các cơ sở kinh doanh, dịch vụ nhưng với điều kiện hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất thông qua hình thức Nhà nước cho thuê đất (và các hình thức khác theo quy định). Do bà **Nguyễn Thị L1** chưa có quyền sử dụng đất hợp pháp thông qua hình thức được Nhà nước cho thuê đất nên việc bà **Trương Thị T** xây dựng các công trình trên Lô đất số 12 được xác định là hành vi chiếm đất theo điểm a, khoản 2 Điều 3 Nghị định

91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

[4] Việc bà **Nguyễn Thị L1** được cấp Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh ngày 25/3/2021 với ngành nghề kinh doanh là **nhà hàng H**, bãi giữ xe, homestay, mua bán thực phẩm, dịch vụ lưu trú và bà **Trương Thị T**, ông **Lê Phương N1** đã ký Hợp đồng ngày 05/5/2021 với bà **Nguyễn Thị L1** để hợp tác kinh doanh tại **Khu D, xã T, huyện N** không làm phát sinh quyền sử dụng hợp pháp đối với Lô đất số 12.

[5] Bà **Nguyễn Thị L1** chưa lập thủ tục thuê đất nên việc bà **Trương Thị T** là người trực tiếp xây dựng các công trình trên đất chưa được Nhà nước cho thuê đất là vi phạm điểm a, khoản 2 Điều 3 Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Do đó, Chủ tịch **UBND huyện N** ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 16592/QĐ-XPVPHC ngày 19/8/2021 đối với bà **Trương Thị T** về hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn là có sơ sở, đúng pháp luật và Quyết định số 2646/QĐ-UBND ngày 04/4/2022 của Chủ tịch **Ủy ban nhân dân huyện N** về việc giải quyết khiếu nại của bà **Trương Thị T** là đúng pháp luật.

[6] Kháng cáo của ông **Lê Phương N1** và quan điểm của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp yêu cầu hủy các Quyết định số 16592/QĐ-XPVPHC và Quyết định số 2646/QĐ-UBND là không có căn cứ chấp nhận.

[7] Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho ông **Lê Phương N1** đề nghị áp dụng Nghị định số 105/2009/NĐ-CP ngày 11/11/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là không đúng vì Nghị định số 105/2009/NĐ-CP hết hiệu lực vào ngày 25/12/2014, trong khi hành vi vi phạm của bà **T** xảy ra vào ngày 12/8/2021 nên **UBND huyện N** áp dụng Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 để xử phạt vi phạm hành chính là đúng pháp luật.

[8] Bà **Trương Thị T** đã được triệu tập hợp lệ lần thứ hai nhưng vắng mặt tại phiên toà, không có đơn đề nghị xét xử vắng mặt và không thuộc trường hợp có sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan; theo qui định tại điểm a khoản 2 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính, Hội đồng xét xử đình chỉ xét xử phúc thẩm đối với kháng cáo của bà **Trương Thị T**.

[9] Do kháng cáo không được chấp nhận, ông **Lê Phương N1** phải chịu án phí phúc thẩm, bà **Trương Thị T** là người cao tuổi được miễn án phí hành chính phúc thẩm.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 225, khoản 1 Điều 241 Luật Tổ tụng hành chính;

Áp dụng Điều 54 và Điều 70 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; 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; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về án phí và lệ phí Tòa án.

1. Đình chỉ xét xử phúc thẩm đối với kháng cáo của người khởi kiện bà **Trương Thị T**;

2. Bác kháng cáo của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan ông **Lê Phương N1**;

3. Giữ nguyên quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 37/2024/HC-ST ngày 09/5/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Nam.

4. Án phí phúc thẩm:

Bà **Trương Thị T** được miễn án phí hành chính phúc thẩm.

Ông **Lê Phương N1** phải chịu án phí hành chính phúc thẩm là 300.000đ, đã nộp tại Biên lai số 0000155 ngày 08/7/2024 của Cục Thi hành án dân sự tỉnh Quảng Nam.

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

Nơi nhận:

- VKSNDCC tại Đà Nẵng;
- TAND tỉnh Quảng Nam;
- Cục THADS tỉnh Quảng Nam;
- Những người tham gia tố tụng;
- Lưu HSVA, PHCTP, LT.

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

Đã ký

Lê Tự