

NHÂN DANH

NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

**HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO**

- Thành phần Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Nguyễn Văn Du, Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao;

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;

- Ông Đặng Xuân Đào;

- Bà Đào Thị Xuân Lan;

- Ông Nguyễn Văn Tiến.

- Thư ký phiên tòa: Lê Thị Hòa, Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa: Ông Lê Thành Dương, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 20/8/2020, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao, Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án “Khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng” giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Ông Nguyễn Kim H;

Cư trú tại: Phường T, thành phố VT, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Người đại diện hợp pháp của người khởi kiện: Ông Nguyễn Đức H1, sinh năm 1974 (Văn bản ủy quyền ngày 01/10/2016).

2. Người bị kiện: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Địa chỉ: Số 310 V, thị trấn LĐ, huyện LĐ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông Trần Kim Ph - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu (Văn bản ủy quyền số 56/GUQ-UBND ngày 21/10/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ).

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Nguyễn Văn X và ông Phan Thanh L.

3. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT, huyện LĐ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;

Địa chỉ: Ấp PL, xã PT, huyện LD, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Đại diện theo ủy quyền của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Ông Lương Thái D - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT (Văn bản ủy quyền số 111/UBND-VP ngày 22/02/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 05/12/1988, ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ có đơn gửi Ủy ban nhân dân xã PT xin khẩn hoang đất nuôi trồng thủy sản. Ngày 14/02/1989, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT xác nhận tạm cấp cho ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ số đất mũi tàu cặp đê Chùa M là 4ha đất nuôi trồng thủy sản.

Ngày 07/02/2001, ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ lập Giấy sang nhượng đất và các thành quả lao động cho ông Nguyễn Kim H đối với toàn bộ diện tích đất theo giấy tạm cấp của Ủy ban nhân dân xã PT (khoảng 4ha), diện tích thực tế là toàn bộ khu đất canh tác của 2 ông tại khu mũi tàu gồm 3 mặt giáp sông CL, 1 mặt giáp đường đê tự đắp bằng đất ngăn cách (khoảng 7ha). Giấy sang nhượng này không có xác nhận của chính quyền địa phương.

Ngày 11/5/2010, ông Nguyễn Kim H có đơn gửi Ủy ban nhân dân xã PT đề nghị được nộp thuế và truy thu thuế đất nông nghiệp đối với 02 khu đất tại khu vực Chùa M, trong đó có khu đất diện tích khoảng 7,5ha là đất nhận sang nhượng của ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ. Ngày 29/6/2010, Ủy ban nhân dân xã PT có Công văn số 92/UBND-VP gửi ông H với nội dung: Nhà nước đã có chính sách miễn thu thuế đất nông nghiệp đối với các hộ dân sử dụng đất kể từ năm 2002 đến nay, nên Ủy ban nhân dân xã không tiến hành thu thuế đất nông nghiệp nữa.

Ngày 18/5/2012, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu ban hành Quyết định số 957/QĐ-UBND về việc giao 282.010,3m² đất (giao đất có thu tiền sử dụng đất) tại xã PT, huyện LD cho Công ty TNHH xây dựng NH để đầu tư xây dựng: Khu biệt thự ven sông CL.

Ngày 21/10/2015, Ủy ban nhân dân xã PT lập Biên bản vi phạm hành chính về hoạt động xây dựng đối với ông Nguyễn Kim H về hành vi “xây dựng trên đất không được phép xây dựng (xây dựng trên đất đã được Ủy ban nhân dân tỉnh cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho Công ty NH)”. Tại Biên bản này ông H đã có ý kiến “Khi tôi nhận chuyển nhượng đất + đùng của ông H2 năm 2002 đã có sẵn 02 căn chòi này, đây là căn chòi cất tạm để trông coi tài sản, không phải xây dựng trái phép. Mặt khác, tại thời điểm này, Ủy ban nhân dân tỉnh chưa cấp đất cho Công ty NH”.

Ngày 16/11/2015, Ủy ban nhân dân huyện LD ban hành Quyết định số 3346/QĐ-KPHQ về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông Nguyễn Kim H do hành vi vi phạm hành chính: “xây dựng công trình trên đất không được phép xây dựng”. Biện pháp khắc phục hậu quả phải thực hiện gồm: Buộc phá dỡ các công trình xây dựng chòi tạm 60m² (2 chòi) trên đất không được phép xây dựng.

Ngày 12/01/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ ban hành Quyết định số 57/QĐ-UBND về việc thu hồi, hủy bỏ Quyết định Áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 3346/QĐ-KPHQ ngày 16/11/2015 với lý do: Xác định không đúng thửa đất xây dựng công trình và chủ thể quản lý, sử dụng đất; Xác định diện tích xây dựng công trình không đúng hiện trạng.

Ngày 07/3/2016, Ủy ban nhân dân xã PT lập Biên bản vi phạm hành chính và yêu cầu tự phá dỡ công trình xây dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm đối với ông Nguyễn Kim H về hành vi “xây dựng công trình trên đất không được phép xây dựng (đất Nhà nước quản lý)”. Tại Biên bản này ghi nhận ông H không có mặt tại thời điểm lập Biên bản.

Ngày 22/3/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ ban hành Quyết định số 532/QĐ-CC cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với ông Nguyễn Kim H với lý do: Thi công xây dựng công trình nhà tạm có diện tích 53m² (02 chòi), tại thửa đất số 1, tờ bản đồ số 11, loại đất SON (là đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối). Biện pháp cưỡng chế gồm: phá dỡ toàn bộ công trình nhà tạm có diện tích 53m² (02 chòi).

Ngày 29/8/2016, Ủy ban nhân dân xã PT lập Biên bản về việc tháo dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng do ông Nguyễn Kim H làm chủ đầu tư.

Ngày 12/9/2016, Ông H khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 3346/QĐ-UBND ngày 16/11/2015 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ về cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với ông Nguyễn Kim H; hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT về việc cưỡng chế tháo dỡ 02 chòi tạm diện tích 53m²; Yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ bồi thường giá trị 02 chòi tạm diện tích 53m² theo quy định của pháp luật với lý do: Khi ông H nhận chuyển nhượng đất của ông H2, ông Đ trên đất đã có 02 chòi tạm. Như vậy, nguồn gốc cũng như việc sử dụng đất là hợp pháp. Sau khi nhận chuyển nhượng ông H sử dụng đất để nuôi trồng thủy sản và chăn nuôi gia cầm. Năm 2004, ông tiến hành sửa chữa lại 02 chòi tạm làm bằng gỗ ván, lợp mái dừa, vách tôn, sàn gỗ, diện tích 53m² như hiện trạng trước khi bị cưỡng chế. Ông đã sử dụng đất ổn định, liên tục, không tranh chấp với ai. Hai chòi tạm trên đất không phải là công trình xây dựng theo quy định tại Điều 5 Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 07/12/2007 của Chính phủ và nằm ngoài dự án của Công ty TNHH xây dựng NH. Hơn nữa 2 chòi này được dựng để trông coi đất nuôi trồng thủy sản, không phải sử dụng vào mục đích khác và đã tồn tại trước thời điểm mua đất năm 2001. Ông không xác định được 02 chòi tạm có nằm trong diện tích 04ha theo giấy tạm giao đất năm 1989 cho ông H2 và ông Đ không.

Đại diện Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ trình bày:

Năm 1988, Ủy ban nhân dân xã PT có thông báo về việc nghiêm cấm chặt phá rừng khu vực Chùa M. Ngày 05/12/1988, ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ có đơn xin khẩn hoang đất nuôi trồng thủy sản. Đơn được Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT xác nhận với nội dung: Ủy ban nhân dân xã PT tạm cấp cho ông

H2 và ông Đ số đất mũi tàu cặp đê Chùa M để nuôi trồng thủy sản. Năm 2001, ông H2 và ông Đ chuyển nhượng bằng giấy viết tay toàn bộ diện tích 71.517m² cho ông Nguyễn Kim H với số tiền 2,4 tỷ đồng). Năm 1989, Ủy ban nhân dân xã PT lập Hợp đồng kinh tế về việc tổ chức sản xuất khu vực Chùa M với ông Phạm Văn T, trong đó giao cho ông T được sử dụng toàn bộ diện tích mặt nước cầu thành tự nhiên của lạch xuyên suốt tuyến đê dài 2.108m, với diện tích khoảng 40ha để nuôi tôm cá và nguồn thực phẩm cho việc nuôi trồng. Theo các quy định của pháp luật đất đai thì việc Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT xác nhận tạm cấp cho ông Nguyễn Quang H2 và Phan Văn Đ số đất mũi tàu cặp đê Chùa M để nuôi trồng thủy sản là không đúng. Do đó, việc sử dụng đất của 2 ông là không hợp pháp. Việc 2 ông sử dụng đất không hợp pháp mà tự ý chuyển nhượng đất cho ông Nguyễn Kim H cũng là không đúng quy định và không được nhà nước công nhận. Việc ông H sử dụng phần đất trên là hành vi chiếm đất. Hành vi xây dựng vi phạm của ông Nguyễn Kim H là hành vi xây dựng trên đất không được phép xây dựng (xây dựng trên đất công, do đó không được phép xây dựng).

Việc yêu cầu hủy bỏ Quyết định số 3346/QĐ-KPHQ về việc áp dụng biên pháp khắc phục hậu quả thì ngày 12/01/2016, UBND huyện LĐ đã ban hành Quyết định số 57/QĐ-UBND về việc thu hồi, hủy bỏ Quyết định số 3346/QĐ-KPHQ trên.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 03/2017/HC-ST ngày 27/02/2017, Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu quyết định:

1. Chấp nhận việc rút một phần yêu cầu khởi kiện của đại diện theo ủy quyền của ông Nguyễn Kim H.

Đình chỉ xét xử yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Kim H đối với hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT về việc thực hiện cưỡng chế theo Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ.

2. Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Kim H đối với Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ về việc cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng và yêu cầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ bồi thường giá trị 02 chòi tạm diện tích 53m² do thực hiện quyết định hành chính gây ra....

Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo của các đương sự.

Ngày 08/3/2017, ông Nguyễn Kim H có đơn kháng cáo đối với toàn bộ Bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 112/2017/HC-PT ngày 26/6/2017, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Đình chỉ xét xử phúc thẩm đối với yêu cầu khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do việc thực hiện cưỡng chế theo Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ gây ra của người khởi kiện. Chấp nhận

nội dung kháng cáo còn lại của ông Nguyễn Kim H. Sửa một phần bản án sơ thẩm.

Chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện ông Nguyễn Kim H. Sửa bản án sơ thẩm.

Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Kim H.

Hủy Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ...

Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định về án phí.

Ngày 28/3/2018, Ủy ban nhân dân huyện LĐ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có đơn gửi Tòa án nhân dân tối cao đề nghị xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 112/2017/HC-PT ngày 26/6/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 04/2020/KN-HC ngày 11/3/2020, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 112/2017/HC-PT ngày 26/6/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm hủy Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 03/2017/HC-ST ngày 27/02/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Ngày 05/12/1988, ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ có đơn gửi Ủy ban nhân dân xã PT xin khẩn hoang đất nuôi trồng thủy sản. Ngày 14/02/1989, Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã PT xác nhận tạm cấp cho ông Nguyễn Quang H2 và ông Phan Văn Đ số đất mũi tàu cặp đê Chùa M là 4ha đất nuôi trồng thủy sản là không đúng thẩm quyền quy định tại Điều 13 Luật đất đai năm 1987. Ngày 07/02/2001, ông H2 và ông Đ lập “Giấy sang nhượng đất và các thành quả lao động” cho ông Nguyễn Kim H mà không có xác nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Khi chuyển nhượng các ông H2, ông Đ cũng không có các giấy tờ để thực hiện quyền của người sử dụng đất theo quy định tại Điều 3 Nghị định 17/1999/NĐ-CP ngày 29/3/1999 của Chính phủ về thủ tục chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê... quyền sử dụng đất; sau khi nhận chuyển nhượng ông H cũng không làm thủ tục đăng ký đất đai là không đúng theo quy định tại Điều 33 Luật đất đai năm 1993. Như vậy, việc sử dụng đất của ông H là không hợp pháp.

[2] Ông H trình bày, khi nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, trên đất đã có 02 căn chòi; năm 2004 ông H đã cải tạo lại 02 căn chòi thành sàn gỗ, vách tôn, lợp mái dừa với mục đích để thức ăn nuôi cá và người trông coi ở. Theo quy định tại Điều 42 Luật đất đai năm 1993 (nay là Điều 10 Luật đất đai năm 2013) thì đất nuôi trồng thủy sản thuộc nhóm đất nông nghiệp. Việc gia đình ông H xây dựng 02 căn chòi trên đất nuôi trồng thủy sản (đất nông nghiệp) là không đúng mục đích

sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều 11 Luật đất đai 2003 nay là khoản 1 Điều 6 Luật đất đai 2013. Ngày 07/3/2016, Ủy ban nhân dân xã PT đã lập Biên bản vi phạm hành chính với ông H với lý do xây dựng công trình trên đất không được phép xây dựng (đất Nhà nước quản lý) đồng thời yêu cầu ông H tự tháo dỡ công trình là đúng theo quy định tại Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

[3] Ủy ban nhân dân xã PT và ông Nguyễn Kim H đều thừa nhận 02 chòi tạm này đã có từ trước khi ông H2 và ông Đ chuyển nhượng đất cho ông H, đến năm 2004 ông H sửa lại. Theo quy định tại Điều 6 Luật xử lý vi phạm hành chính thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 01 năm, như vậy thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính đã hết. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ không ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính mà ban hành Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với ông H là đúng quy định tại Điều 65 Luật xử lý vi phạm hành chính và hướng dẫn tại Điều 4 Nghị định 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; điểm a khoản 2 Điều 2 Thông tư 02/2014/TT-BXD ngày 12/02/2014 của Bộ xây dựng.

[4] Ông Nguyễn Kim H khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ là không có cơ sở. Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện của ông H đề nghị hủy Quyết định số 532/QĐ-CC nêu trên là có căn cứ, đúng quy định của pháp luật.

[5] Tòa án cấp phúc thẩm nhận định rằng “*công trình xây dựng phải xin phép mà không xin hoặc có xin phép mà lại xây dựng không đúng với giấy phép thì mới được xem là công trình vi phạm trật tự xây dựng. Hai cái chòi của ông H được dựng vào năm 1989, nhằm mục đích sử dụng cho việc sản xuất nông nghiệp, không thuộc loại công trình phải xin phép xây dựng...*” là không đúng bản chất của hành vi vi phạm. Hành vi vi phạm ở đây là xây dựng trên đất không được phép xây dựng, không phải là xây dựng công trình không được cấp phép xây dựng như nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm. Do đó, việc Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của ông H, hủy Quyết định số 532/QĐ-CC ngày 22/3/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ là không đúng.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266, khoản 2 Điều 272, Điều 273 Luật Tố tụng hành chính;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị số 04/2020/KN-HC ngày 11/3/2020 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 112/2017/HCPT ngày 26/6/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 112/2017/HCPT ngày 26/6/2017 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 03/2017/HC-ST ngày 27/02/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

3. Án phí: Ông Nguyễn Kim H phải chịu 200.000 đồng án phí sơ thẩm và 200.000 đồng án phí phúc thẩm. H trả 200.000 đồng tiền án phí sơ thẩm cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện LĐ, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- Viện trưởng VKSNDTC (để biết);
- TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh;
- TAND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;
- Vụ 10 - VKSND tối cao;
- VKSND tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;
- Cục THADS tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GĐKTIII (3b), VP (TANDTC),
Hồ sơ vụ án, THS.

**TM. HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
PHÓ CHÁNH ÁN - CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**

Nguyễn Văn Du