

TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 20/2023/HC-GĐT

Ngày 18-5-2023

V/v “*Khiếu kiện quyết định hành chính
về lĩnh vực xây dựng*”

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 Trần Hồng Hà.

Các Thẩm phán: - Ông Nguyễn Văn Thuân;

- Ông Nguyễn Biên Thùy;

- Ông Ngô Tiến Hùng;

- Bà Đào Thị Minh Thủy.

- ***Thư ký phiên tòa:*** Bà Trần Thị Thu Huyền, Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- ***Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa:*** Ông Nguyễn Việt Hùng, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 18 tháng 5 năm 2023, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án “*Khiếu kiện quyết định hành chính về lĩnh vực xây dựng*” giữa các đương sự:

1. ***Người khởi kiện:*** Bà Nguyễn Thị Mai V, sinh năm 1954;

Cư trú tại 64 Linh T, Khu phố 3, phường Linh T, quận Thủ Đ (nay là thành phố Thủ Đ) Thành phố Hồ Chí Minh;

Người đại diện hợp pháp: Ông Đinh Ngọc K, cư trú tại thị trấn Dĩ A, thành phố Dĩ A, tỉnh Bình Dương, là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản ủy quyền ngày 13/4/2019).

2. ***Người bị kiện:*** Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ (nay là thành phố Thủ Đ) Thành phố Hồ Chí Minh;

Người đại diện hợp pháp: Ông Trần Văn D, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ, Thành phố Hồ Chí Minh, là người đại diện theo ủy quyền (Văn bản

ủy quyền số 3595/TLST-HC ngày 26/8/2019),

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 28/4/2004, ông Sơn L và vợ là Nguyễn Thị L1 lập Hợp đồng sang nhượng nhà đất cho ông Đinh Ngọc K (đại diện cho 09 hộ, gồm: hộ bà Nguyễn Thị H; hộ bà Nguyễn Thị T; hộ ông Nguyễn Văn P; hộ bà Nguyễn Thị T1; hộ bà Nguyễn Thị T2; hộ ông Đinh Ngọc K; hộ ông Nguyễn Đức T3; hộ bà Nguyễn Thị T4 và hộ bà Nguyễn Thị Mai V), căn nhà trên khuôn viên khoảng hơn 7.000m² đất tại Tổ 6, Khu phố 1, phường Linh T, quận Thủ Đ (nay là thành phố Thủ Đ). Tháng 6/2004, ông K đứng ra xây dựng 09 căn nhà tạm, “*kết cấu: cột cây, vách tôn, mái tôn, nền xi măng*” cho 09 hộ dân. Ngày 03/6/2004, Ủy ban nhân dân phường Linh T lập Biên bản về hành vi vi phạm hành chính của ông K trong lĩnh vực xây dựng và sử dụng đất. Mặc dù, Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ không có biện pháp buộc tháo dỡ công trình mà ông K đã xây dựng nhưng Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ đã yêu cầu ông K chờ quyết định xử lý của Ủy ban nhân dân phường Linh T, quận Thủ Đ. Ngày 21/6/2017, dãy nhà tạm này bị cháy toàn bộ do sự cố điện.

Nhà của bà V là một trong bốn căn nhà bị cháy, sau đó bà V đã xây dựng lại căn nhà trên nền nhà bị cháy, tổng diện tích xây dựng là 4,3m x 6,2m = 26,66m²; kết cấu móng gạch, cột sắt, vách tôn, mái tôn.

Ngày 18/9/2017, Ủy ban nhân dân phường Linh T lập Biên bản vi phạm hành chính số 35/BB-VPHC đối với bà V và yêu cầu tự phá dỡ công trình xây dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm, do có hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng. Do hành vi vi phạm nêu trên, ngày 27/9/2017, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ ban hành Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC xử phạt vi phạm hành chính đối với bà, theo đó xử phạt bà V số tiền 6.250.000 đồng và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc bà V phá dỡ công trình xây dựng vi phạm.

Do bà V không tự nguyện chấp hành Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC về việc xử phạt vi phạm hành chính, nên ngày 25/01/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ ban hành Quyết định số 419/QĐ-CCXP về cưỡng chế xây dựng buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà V.

Bà V không đồng ý với Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC và Quyết định số 419/QĐ-CCXP nêu trên, nên khiếu nại. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ ban hành Quyết định số 1387/QĐ-UBND ngày 08/3/2018 giải quyết khiếu nại, giữ nguyên Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC và ban hành Quyết định số 1951/QĐ-UBND ngày 03/4/2018 giải quyết khiếu nại, giữ nguyên Quyết định số

419/QĐ-CCXP.

Bà V cho rằng: Vì nhà bị cháy, gia đình chỉ che tạm ở trên nền nhà bị cháy, nhưng UBND quận Thủ Đức lại cho rằng bà xây dựng nhà mới rồi xử phạt và buộc tháo dỡ là không đúng sự thật khác quan. Do đó, Bà V yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 5611/QĐ-UBND và Quyết định số 419/QĐ-UBND của Chủ tịch UBND quận Thủ Đức.

Chủ tịch UBND quận Thủ Đức cho rằng, việc ban hành các Quyết định nêu trên là thực hiện đúng trình tự, thủ tục nên không có căn cứ để chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà V. Đề nghị Tòa án bác yêu cầu của người khởi kiện, giữ nguyên các Quyết định của Chủ tịch UBND quận Thủ Đức.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 385/2019/HC-ST ngày 22/4/2019, Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Mai V về yêu cầu hủy Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC ngày 27/09/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức về xử phạt vi phạm hành chính vì tổ chức thi công công trình xây dựng không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng và Quyết định số 419/QĐ - CCXP ngày 25/01/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

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

Ngày 06/5/2019, bà Nguyễn Thị Mai V có đơn kháng cáo toàn bộ Bản án sơ thẩm nêu trên.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 270/2020/HC-PT ngày 10/7/2020, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Chấp nhận yêu cầu kháng cáo của bà Nguyễn Thị Mai V. Sửa Bản án hành chính sơ thẩm số 385/2019/HC-ST ngày 22/4/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh như sau:

Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị Mai V, hủy Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC ngày 27/09/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức về xử phạt vi phạm hành chính vì tổ chức thi công công trình xây dựng không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng và Quyết định số 419/QĐ - CCXP ngày 25/01/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

Ngoài ra, Tòa án cấp phúc thẩm còn quyết định án phí.

Ngày 08/7/2021, Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Thủ Đức có đơn đề

ngiht xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Tại Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 18/2023/KN-HC ngày 13/3/2023, Chánh án nhân dân tối cao đã kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 270/2020/HC-PT ngày 10/7/2020 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 số 270/2020/HC-PT ngày 10/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 385/2019/HC-ST ngày 22/4/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

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 28/4/2004, ông Sơn L và vợ là Nguyễn Thị L1 lập Hợp đồng sang nhượng nhà đất cho ông Đinh Ngọc K (đại diện cho 09 hộ, gồm: hộ bà Nguyễn Thị H; hộ bà Nguyễn Thị T; hộ ông Nguyễn Văn P; hộ bà Nguyễn Thị T1; hộ bà Nguyễn Thị T2; hộ ông Đinh Ngọc K; hộ ông Nguyễn Đức T3; hộ bà Nguyễn Thị T4 và hộ bà Nguyễn Thị Mai V), căn nhà trên khuôn viên khoảng hơn 7000m² đất tại Tổ 6, Khu phố 1, phường Linh T, quận Thủ Đ (nay là thành phố Thủ Đ). Tháng 6/2004, ông K đứng ra xây dựng 09 căn nhà tạm, “*kết cấu: cột cây, vách tôn, mái tôn, nền xi măng*” cho 09 hộ dân. Ngày 03/6/2004, Ủy ban nhân dân phường Linh T lập Biên bản về hành vi vi phạm hành chính của ông K trong lĩnh vực xây dựng và sử dụng đất. Mặc dù, Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ không có biện pháp buộc tháo dỡ công trình mà ông K đã xây dựng nhưng Ủy ban nhân dân quận Thủ Đ đã yêu cầu ông K chờ quyết định xử lý của Ủy ban nhân dân phường Linh T, quận Thủ Đ. Ngày 21/6/2017, dãy nhà tạm này bị cháy toàn bộ do sự cố điện.

[2] Nhà của bà V là một trong bốn căn nhà bị cháy, sau đó bà V đã xây dựng lại căn nhà trên nền nhà bị cháy, tổng diện tích xây dựng là 4,3m x 6,2m = 26,66m²; kết cấu móng gạch, cột sắt, vách tôn, mái tôn. Như vậy, khi xây dựng lại căn nhà, bà V đã thay đổi kết cấu căn nhà từ cột gỗ thành cột sắt (thay đổi kết cấu chịu lực). Theo quy định tại khoản 2 Điều 89 Luật Xây dựng thì công trình xây dựng của bà V không thuộc trường hợp được miễn giấy phép xây dựng.

[3] Ngày 18/9/2017, Ủy ban nhân dân phường Linh T lập Biên bản vi phạm hành chính số 35/BB-VPHC đối với bà V và yêu cầu tự phá dỡ công trình xây

dựng, bộ phận công trình xây dựng vi phạm, do có hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng. Do hành vi vi phạm nêu trên, ngày 27/9/2017, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức ban hành Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC xử phạt vi phạm hành chính đối với bà V, theo đó xử phạt bà Vui số tiền 6.250.000 đồng và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc bà V phá dỡ công trình xây dựng vi phạm là đúng quy định tại điểm b khoản 6 Điều 13 Nghị định 121/2013/NĐ-CP ngày 10/10/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; quản lý phát triển nhà và công sở.

[4] Do bà V không tự nguyện chấp hành Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC về việc xử phạt vi phạm hành chính, nên ngày 25/01/2018, Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức ban hành Quyết định số 419/QĐ-CCXP về cưỡng chế xây dựng buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà V là đúng quy định tại khoản 1 Điều 86 Luật Xử lý vi phạm hành chính và Điều 2 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

[5] Bà V không đồng ý với Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC và Quyết định số 419/QĐ-CCXP nêu trên, nên khiếu nại. Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức ban hành Quyết định số 1387/QĐ-UBND ngày 08/3/2018 giải quyết khiếu nại, giữ nguyên Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC và ban hành Quyết định số 1951/QĐ-UBND ngày 03/4/2018 giải quyết khiếu nại, giữ nguyên Quyết định số 419/QĐ-CCXP là đúng quy định tại Điều 18, Điều 31 Luật Khiếu nại năm 2011.

[6] Hợp đồng sang nhượng nhà đất ngày 28/4/2004 giữa ông Sơn L và ông Đinh Ngọc K không có công chứng, chứng thực theo quy định của pháp luật. Bà V cho rằng diện tích đất nêu trên gia đình ông Sơn L sử dụng trước năm 1975 và nộp thuế đất từ năm 1992 đến nay. Tuy nhiên, hồ sơ vụ án chỉ thể hiện ông Sơn L nộp tiền thuế đất vào năm 2002, 2003, 2004. Và các biên lai thu thuế nêu trên không phải là căn cứ chứng minh quyền sử dụng đất hợp pháp của ông Sơn L. Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức cho rằng diện tích đất nêu trên là của Dòng Chúa cứu thế thuộc Thiên chúa giáo sử dụng làm trại chăn nuôi heo, năm 1978, Nhà nước trưng thu và giao cho Công ty chăn nuôi heo huyện Thủ Đức; năm 1994, giao cho huyện Thủ Đức quản lý, sử dụng; và năm 2001, giao cho Công ty Công trình giao thông đô thị và quản lý nhà Thủ Đức. Tại trích lục bản đồ địa chính đứng tên Sơn Thị Hồng H1. Do đó, Tòa án cấp sơ thẩm xác định các tài liệu bà V cung cấp không thể hiện phần đất bà V dựng nhà là của bà V được Nhà nước công nhận

quyền sở hữu là đúng.

[7] Tòa án cấp sơ thẩm quyết định bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà V về việc yêu cầu hủy Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC ngày 27/9/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức và Quyết định số 419/QĐ-CCXP ngày 25/01/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức là có căn cứ, đúng pháp luật. Tuy nhiên, Tòa án cấp sơ thẩm không xem xét tính hợp pháp của các quyết định giải quyết khiếu nại là Quyết định số 1387/QĐ-UBND ngày 08/3/2018 và Quyết định số 1951/QĐ-UBND ngày 27/3/2018 đều của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức về việc giải quyết khiếu nại đối với bà V là thiếu sót theo quy định tại khoản 1 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính. Tuy nhiên, do Tòa án cấp sơ thẩm quyết định bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà V, nên không ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp của các bên đương sự.

[8] Tòa án cấp phúc thẩm cho rằng, việc bà V xây dựng lại căn nhà cũ bị cháy là có lý do chính đáng; việc bà V lợp tôn vách và mái tôn không thay đổi kết cấu so với nhà cũ, chỉ mang tính chất sửa chữa... hoàn toàn không mang tính chất tổ chức thi công một công trình mới; từ đó xác định Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức xử phạt vi phạm hành chính đối với bà V là không đúng để sửa Bản án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà V là không đúng. Bởi lẽ, so với kết cấu căn nhà cũ khi chưa xảy ra hỏa hoạn, thì căn nhà bà V dựng lại có thay đổi kết cấu chịu lực từ cột gỗ thành cột sắt, mái lá thành mái tôn...; không thuộc trường hợp được miễn giấy phép xây dựng.

[9] Tòa án cấp phúc thẩm quyết định hủy Quyết định số 5611/QĐ-XPVPHC ngày 27/09/2017 và Quyết định số 419/QĐ-CCXP ngày 25/01/2018 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức nhưng không xem xét để hủy các quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan là Quyết định giải quyết khiếu nại số 1387/QĐ-UBND ngày 08/3/2018 và Quyết định giải quyết khiếu nại số 1951/QĐ-UBND ngày 27/3/2018 đều của Chủ tịch Ủy ban nhân dân quận Thủ Đức là không đúng quy định tại khoản 1 và điểm b khoản 2 Điều 193 Luật Tổ tụng hành chính.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 271, khoản 2 Điều 272 Luật tổ tụng hành chính;

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị số 18/2023/KN-HC ngày 13/3/2023 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 270/2020/HC-PT ngày 10/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 270/2020/HC-PT ngày 10/7/2020

của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 385/2019/HC-ST ngày 22/4/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- VKSNDTC (Vụ 10);
- TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (để biết);
- TAND Thành phố Hồ Chí Minh;
- Cục THADS Thành phố Hồ Chí Minh;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: VP, Vụ GDKTIII (2b),
Vụ PC và QLKH TANDTC, HS,THS.

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

Trần Hồng Hà