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: 224/2022/HC-PT
Ngày: 31 - 3 - 2022
V/v Khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính và quyết định buộc khắc phục hậu quả

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: Bà Trần Thị Hòa Hiệp

Các Thẩm phán: Ông Lê Hoàng Tấn

Bà Trần Thị Thúy Hồng

- ***Thư ký phiên tòa***: Bà Tiếu Phương Quyền - 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 Nguyễn Văn Phượng - Kiểm sát viên.

Ngày 24 và 31 tháng 3 năm 2022, 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: 595/2020/TLPT-HC ngày 12 tháng 11 năm 2020 về việc "Khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính và quyết định buộc khắc phục hậu quả".

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 32/2020/HC-ST ngày 22 tháng 7 năm 2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Kiên Giang bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 247/2022/QĐ-PT ngày 07 tháng 3 năm 2022, giữa các đương sự:

- *Người khởi kiện:* Ông Trần Văn A, sinh năm 1967 (có mặt).

Địa chỉ tổ 22, ấp R1, xã R2, huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của ông Trần Văn A: Ông Nguyễn Thành D, Luật sư Công ty Luật TNHH Pháp Lý Việt, Đoàn Luật sư Thành phố Hồ Chí Minh (có mặt).

Địa chỉ: Số 285/16, đường R3, Phường 12, Quận 10, Thành phố Hồ Chí Minh.

- *Người bị kiện:* Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q).

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Trần Chiến T - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), theo các văn bản ủy quyền số 114/UQ-UBND ngày 16/12/2020 (có mặt).

Cùng địa chỉ số 04, đường 30/4, phường R4, huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Trương Thành T1 - Phó phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Q (nay là thành phố Q) (vắng mặt).

- *Những người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan:*

1. Ban quản lý khu kinh tế Q.

Người đại diện theo pháp luật ông Nguyễn Thanh T2 - chức vụ Trưởng ban (vắng mặt).

Địa chỉ: Số 285/16, đường R3, Phường 12, Quận 10, Thành phố Hồ Chí Minh.

Địa chỉ số 17, đường R5, thị trấn R4, huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang.

2. Công ty Trách nhiệm hữu hạn V - Q.

Người đại diện theo pháp luật ông Lê Quốc T3 - chức vụ giám đốc (vắng mặt).

Địa chỉ: số 215A đường 30/4, Khu phố 1, phường R4, huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Trịnh Xuân T4, sinh năm 1991 (có mặt) (theo văn bản ủy quyền ngày 11/5/2020).

Địa chỉ số 50/6 đường số 54, Phường 14, quận R6, Thành phố Hồ Chí Minh.

Địa chỉ liên hệ: số 776/25A R7, Phường 4, quận R8, Thành phố Hồ Chí Minh.

3. Bà Trần Thị Kim B, sinh năm 1978 (vắng mặt).

Địa chỉ tổ 22, ấp R1, xã R2, huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang.

Người đại diện theo ủy quyền cho bà Kim B: Ông Trần Văn A, sinh năm 1967 (có mặt).

Địa chỉ ấp R1, xã R2, huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang, theo văn bản ủy quyền ngày 16/11/2019.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bà Kim B: Ông Nguyễn Thành D, Luật sư Công ty Luật TNHH Pháp Lý Việt, Đoàn Luật sư Thành phố Hồ Chí Minh.

Địa chỉ: Số 285/16, đường R3, Phường 12, Quận 10, Thành phố Hồ Chí Minh.

- *Người kháng cáo:* Người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q).

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo bản án sơ thẩm nội dung vụ án được tóm tắt như sau:

Theo đơn khởi kiện, qua giải quyết vụ kiện ông Trần Văn A trình bày:

Ông khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh Kiên Giang hủy các quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân (sau đây viết tắt là UBND) huyện Q (nay là thành phố Q) bao gồm:

- Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4963/QĐ-XPVPHC ngày 20/11/2018 (sau đây viết tắt là Quyết định 4963);

- Quyết định sửa đổi, bổ sung số 1957/QĐ-SĐXPVPHC ngày 10/4/2019 (sau đây viết tắt là Quyết định 1957);

- Quyết định giải quyết khiếu nại số 2708/QĐ-UBND ngày 27/5/2019 (sau đây viết tắt là Quyết định 2708);

- Quyết định cưỡng chế số 2858/QĐ-CCXP ngày 6/6/2019 (sau đây viết tắt là Quyết định 2858);.

Các lý do yêu cầu hủy như sau:

1. Diện tích đất có nguồn gốc của bà Hồng Thị C xâm canh từ năm 1976 sử dụng đến năm 1996, do không đủ điều kiện để tiếp tục cải tạo nên bà C cho bà Trần Thị Kim B tiếp tục sử dụng. Tháng 12/1998 bà Trần Thị Kim B có đơn xin

khai khẩn đất gửi chính quyền xác nhận, đến tháng 2/1999 đại diện Ban ấp D2 là ông Nguyễn Văn Đ đã xác nhận và chuyển đơn lên UBND xã D1 xem xét, tạo điều kiện cho được khai khẩn.

Kể từ khi nhận đất tiếp tục khai khẩn sử dụng và trồng cây, năm 2002 mua xe cuốc đào mương lên liếp cải tạo đất cho đến năm 2008, trên đất có trồng tràm bông vàng có tuổi đời từ 10 năm đến 15 năm. Tháng 5/2013 chuyển sang trồng dừa (khoảng 400 cây) và đến tháng 4/2016 trồng thêm 700 cây.

Cuối năm 2017 xây nhà trọ gần 50 phòng và các công trình phụ điện nước phục vụ sinh hoạt cho những người thuê, việc xây dựng có đóng thuế cho nhà nước, hiện tại có trên 100 người dân thuê ở trọ.

2. Việc chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) ban hành các quyết định xử phạt hành chính ông hoàn toàn không biết, ông có khiếu nại nhưng Chủ tịch vẫn giữ nguyên quyết định. Ông cho rằng Quyết định ban hành không đúng chức năng nhiệm vụ và trái thẩm quyền, việc giải quyết khiếu nại không đúng sự thật khách quan, trái với quy định của nhà nước, việc buộc giao đất cho người khác trong khi đất có nguồn gốc là trái pháp luật.

Đại diện người bị kiện của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q) ông Trần Chiến T trình bày:

Về nguồn gốc đất, nguyên khu đất 50.748,8m^2 thuộc Ban quản lý rừng phòng hộ và đặc dụng huyện Q (nay là thành phố Q) được giao và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quyết định số 2163/QĐ-UBND ngày 18/6/1998 của UBND tỉnh Kiên Giang.

Ngày 10/12/2007 UBND tỉnh Kiên Giang ban hành quyết định 2507/QĐ-UBND giao cho Ban quản lý đầu tư phát triển đảo Q để lập phương án bồi thường giải phóng mặt bằng, thực hiện quy hoạch xây dựng khu du lịch.

Ngày 19/01/2016 Ban quản lý khu kinh tế Q ban hành các quyết định số 12, 13 cho Công ty Trách nhiệm hữu hạn (sau đây viết tắt là TNHH) V - Q thuê, đã ban giao thực địa và công ty đã hoàn thành xong nghĩa vụ tài chính.

Tháng 12/2017 ông Trần Văn A và bà Trần Thị Kim B vào trồng dừa, san lấp mặt bằng, xây nhà, xây tường rào bao quanh và chiếm giữ phần đất này cho đến nay.

Trong các ngày 01/12 và ngày 04/12/2017 theo thông tin, UBND xã D1 tiến hành kiểm tra và lập hai biên bản ghi nhận về hiện trạng việc ông A, bà B trồng dừa, tập kết vật liệu, san lấp chuẩn bị xây nhà, ông bà có mặt không ký vào biên bản.

Được sự phân công của Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q), Phòng Tài nguyên môi trường đã xác minh thu thập chứng cứ nguồn gốc đất của một số hộ dân (trong đó có 09 Biên bản làm việc).

Ngày 12/11/2018 có Giấy mời gửi ông A, bà B đến tại khu đất để làm việc, thư mời được ông Trần Văn Luyến (là anh của ông A) nhận và thông báo giao lại, vì ông A không có nhà.

Ngày 14/11/2018 ông A, bà B không có mặt tại thửa đất như thư mời và tổ kiểm tra đã đo đạc thực tế đất ông A, bà B đang quản lý sử dụng mà không có các giấy tờ quy định tại Điều 100 luật đất đai 2013, không có cơ quan có thẩm quyền cho phép tại khoản 2 Điều 3 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ là hành vi chiếm đất.

Từ cơ sở đó, ngày 20/11/2018 Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) ban hành Quyết định 4963 xử phạt hành chính về lĩnh vực đất đai đối với ông Trần Văn A số tiền 4.000.000đ và buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm, buộc trả lại đất cho Công ty TNHH V - Q sử dụng. Theo đó, kiểm tra thì ông A không thực hiện toàn bộ quyết định.

Ngày 10/4/2019 Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) ban hành quyết định số 1957 sửa đổi, bổ sung Quyết định 4963 ngày 20/11/2018. Đến ngày 12/4/2019 triển khai quyết định ông A nhận nhưng không ký vào biên bản giao quyết định.

Ngày 06/6/2018 chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) ra quyết định cưỡng chế buộc khắc phục hậu quả số 2858. Đến ngày 11/6/2019 triển khai quyết định ông A ký nhận quyết định. Ông A không đồng ý nên đã khiếu nại và Chủ tịch UBND Q giải quyết theo Quyết định 2708, ngày 27/5/2019 giữa nguyên các quyết định xử phạt và quyết định sửa đổi, bổ sung đối với ông A.

Từ những kết quả trên cho thấy việc ban hành các quyết định đối với ông A là đúng quy định, đề nghị Tòa án bác đơn kiện của ông A.

Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan gồm Ban quản lý khu kinh tế Q và Công ty TNHH V - Q trình bày:

Về nguồn gốc đất cũng như các quyết định giao đất và cho thuê đất mà người đại diện cho chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) trình bày là đúng, theo đó không có gì bổ sung. Hiện nay đất là do ông A bà B chiếm đất nên việc sử dụng đất không hiệu quả, qua đó đồng ý theo quyết định của Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) đối với ông Trần Văn A và ông A phải thực hiện các quyết định này.

Người đại diện theo ủy quyền của bà Trần Thị Kim B trình bày:

Phần đất và tài sản nhà cửa trên đất có nguồn gốc rõ ràng có giấy xác nhận về nguồn gốc do trưởng ấp D2 ký, toàn bộ công trình này bà B xây dựng sau đó hợp đồng cho một số người thuê ở. Nay Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) quyết định cho rằng ông A lấn đất của tổ chức khác và cưỡng chế trả đất tháo dỡ công trình là xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà B, nên đề nghị hủy bỏ các quyết định này.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 32/2020/HC-ST ngày 22 tháng 7 năm 2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Kiên Giang quyết định:

Chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn A.

Tuyên hủy toàn bộ các quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang gồm:

- Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4963/QĐ-XPVPHC ngày 20/11/2018;

- Quyết định sửa đổi, bổ sung quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 1957/QĐ-SĐXPVPHC ngày 10/4/2019;

- Quyết định giải quyết khiếu nại số 2708/QĐ-UBND ngày 27/5/2019;

- Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số 2858/QĐ-CCXP ngày 06/6/2019.

Ngoài ra, bản án sơ thẩm còn quyết định về án phí và thông báo về quyền kháng cáo của các đương sự theo quy định của pháp luật.

Ngày 04/8/2020, người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q) kháng cáo toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm nêu trên.

Tại phiên tòa phúc thẩm,

Ông Trần Chiến T, người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm chấp nhận kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), sửa bản án sơ thẩm theo hướng bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn A. Bởi lẽ, nguồn gốc diện tích đất liên quan đến các quyết định hành chính mà ông A yêu cầu hủy là của Nhà nước giao cho Ban quản lý rừng phòng hộ và đặc dụng huyện Q cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Quyết định số 2163/QĐ-UBND ngày 18/6/1998 của UBND tỉnh Kiên Giang. Trong quá trình quản lý có giao khoán cho một số hộ dân. Các quyết định giao đất và cho thuê đất, xử phạt vi phạm hành chính đều tuân thủ đúng trình tự, theo đúng qui định pháp luật. Ông A và bà B không chứng minh

được quyền sử dụng đất hợp pháp, Tờ xác nhận việc sử dụng đất của bà B từ năm 1998 của ông Nguyễn Văn Đ mang tính chất tham khảo, không phải là căn cứ pháp lý; hơn nữa ông A bà B không đăng ký thường trú tại khu đất, nộp thuế sau khi bị xử lý vi phạm hành chính.

Người khởi kiện ông Trần Văn A, cũng là người đại diện theo ủy quyền của người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan bà Trần Thị Kim B và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bà B, ông A là Luật sư Nguyễn Thành D thống nhất đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), giữ nguyên bản án hành chính sơ thẩm, với lý do:

Về trình tự, về chủ thể, về việc giao Biên bản vi phạm hành chính, người bị kiện đã vi phạm Luật xử lý vi phạm hành chính, quy định buộc phải làm, nhưng người bị kiện không thực hiện, được quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính; Khoản 1, khoản 2 Điều 6 Nghị định 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 được sửa đổi bổ sung theo Nghị định 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 của Chính phủ; Điều 34 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ.

Về nguồn gốc đất, các chứng cứ ông Trần Văn A cung cấp trong hồ sơ vụ án thể hiện phần đất này liên quan đến bà Trần Thị Kim B. Tài sản, công trình, vật kiến trúc do bà B là người quản lý, sử dụng và đầu tư, có đóng thuế xây dựng. Tài sản này bà Trần Thị Kim B đang cho nhiều người thuê (khoảng 100 người đang ở), quyền lợi của bà B gắn liền với phần đất này và nghĩa vụ với bên thuê nhà. Việc sử dụng đất của bà B từ năm 1998 có xác nhận của ban ấp là ông Nguyễn Văn Đ (ông Nguyễn Văn Đ cũng có Bản cam kết ngày 26/12/2020 có xác nhận chữ ký của phòng công chứng). Các biên bản xác minh về nguồn gốc đất do người bị kiện cung cấp chưa đảm bảo tính khách quan.

Việc người bị kiện cung cấp xác nhận của công an xã về việc người khởi kiện không đăng ký thường trú tại khu đất, nhận thấy không có giá trị chứng minh, vì việc có đăng ký thường trú tại khu đất hay không, không làm thay đổi quyền của người sử dụng đất và luật không có quy định là người sử dụng đất phải đăng ký cư trú nơi có đất. Mặt khác, Quyết định 2858 đã hết thời hạn cưỡng chế, nhưng không được gia hạn.

Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan, Công ty trách nhiệm hữu hạn V - Q có người đại diện theo ủy quyền là ông Trịnh Xuân T4 thống nhất ý kiến của người bị kiện, về nguồn gốc đất cũng như các quyết định giao đất và cho thuê đất của UBND huyện Q trình bày là đúng qui định pháp luật, việc giao đất cho Công ty thuê là hợp pháp. Hành vi chiếm đất của ông A là hành vi bất hợp pháp; bởi lẽ quá trình giải quyết vụ án, bà Hồng Thị C có lời khai: khoảng năm 1976

có tới ấp Suối Lớn để khai thác, nhưng đến năm 1978 bỏ về, tới thời điểm năm 1998 tới chỉ cho ông A, tuy nhiên bà C không nhớ rõ vị trí đất cụ thể, diện tích phần đất là bao nhiêu, củng không có người làm chứng, việc cho đất hoàn toàn bằng miệng. Theo lời khai của những người dân sống lâu năm tất cả đều khẳng định ông A bà B không canh tác, sử dụng tại thửa đất này; tất cả đều là đất rừng phòng hộ, được nhà nước giao khoán cho các hộ khác. Theo văn bản xác minh nơi cư trú của công dân, Công an xã D1 xác nhận cả ông A và bà B đều không đăng ký thường trú hay tạm trú tại thửa đất trên, đồng thời tại vị trí đất dự án không có bất cứ cá nhân nào đăng ký tạm trú từ năm 1998 đến nay. Vì vậy, đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm chấp nhận kháng cáo của người bị kiện, sửa bản án sơ thẩm theo hướng không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông A.

Quan điểm của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa:

Về tố tụng, Hội đồng xét xử đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính về phiên tòa phúc thẩm. Những người tham gia tố tụng đã thực hiện đúng các quy định của Luật tố tụng hành chính.

Về nội dung, xét kháng cáo của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), hồ sơ thể hiện ông A có hành vi lấn chiếm đất đai, quá trình xử lý hành chính và ban hành quyết định hành chính có nhiều thiếu sót. Tại phiên tòa phúc thẩm, qua phần tranh tụng, ông A cho rằng bà C khai phá từ năm 1976 sau đó cho lại để ông xây dựng nhà ở, nhưng ông A không cung cấp chứng cứ chứng minh. Bản án sơ thẩm chưa làm rõ diện tích, hành vi lấn chiếm của ông A bởi việc xây dựng nhà liên quan đến nhiều đương sự nhưng đã quyết định chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông A là ảnh hưởng đến công tác giải quyết đất đai vốn rất phức tạp tại Q hiện nay, là chưa có cơ sở vững chắc.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện cho rằng ông A không cần hộ khẩu nhưng vẫn được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là không hợp lí, vì Q là biển đảo, chỉ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho những người có hộ khẩu tại địa phương.

Xét thấy, đây là vụ án có liên quan đất đai nhà ở đang sử dụng, một số quyết định hành chính tại địa phương, nhưng Tòa án cấp sơ thẩm chưa làm rõ diện tích đất tranh chấp và những thiệt hại xảy ra mà đã chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông A là chưa phù hợp.

Do đó, đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm xử hủy bản án sơ thẩm, giao hồ sơ về cấp sơ thẩm để xét xử lại.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Hội đồng xét xử căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa, kết quả tranh tụng công khai tại phiên tòa, có đủ cơ sở để kết luận: Toàn bộ diễn biến vụ án như phần tóm tắt nội dung đã được viện dẫn ở trên. Xét kháng cáo của người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang; trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện các tài liệu, chứng cứ, ý kiến của các đương sự, của luật sư, ý kiến của Kiểm sát viên như sau:

[1] Về tố tụng:

[1.1] Tại phiên toà phúc thẩm, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan Ban quản lý khu kinh tế Q; người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện là ông Trương Thành T1, có đơn xin xét xử vắng mặt. Theo quy định tại khoản 4 Điều 225 Luật tố tụng hành chính, Tòa án tiến hành phiên tòa phúc thẩm xét xử vắng mặt những đương sự nêu trên.

[1.2] Về đối tượng khởi kiện: Ông Trần Văn A khởi kiện yêu cầu hủy các quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang bao gồm: Quyết định 4963; Quyết định 1957; Quyết định 2708; Quyết định 2858, là các quyết định hành chính thuộc đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định tại khoản 1 Điều 30 Luật tố tụng hành chính 2015.

[1.3] Về thời hiệu khởi kiện: Ngày 27/5/2019 và ngày 06/6/2019, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q) ban hành Quyết định 2708 và Quyết định 2858 đối với ông Trần Văn A. Ngày 17/6/2019, ông A có Đơn khởi kiện yêu cầu hủy các quyết định bị khởi kiện là còn thời hiệu theo quy định tại điểm a khoản 2, khoản 3 Điều 116 Luật tố tụng hành chính 2015.

[1.4] Về thẩm quyền giải quyết: Tòa án nhân dân tỉnh Kiên Giang thụ lý, giải quyết là đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật Tố tụng hành chính 2015.

[2] Về nội dung: Xét tính hợp pháp của các quyết định bị khởi kiện.

[2.1] Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành:

Trong các ngày 01/12/2017, 04/12/2017, Ủy ban nhân dân xã D1, huyện Q tiến hành kiểm tra và lập 02 biên bản ghi nhận việc ông Trần Văn A, bà Trần Thị Kim B trồng dừa, tập kết vật liệu, san lấp chuẩn bị xây nhà trên diện tích 50.748,8m^2 loại đất thương mại, dịch vụ, vị trí ấp D2, xã D1, huyện Q do Nhà nước quản lý đã cho Công ty TNHH V - Q thuê. Ông A, bà B có mặt nhưng không ký vào biên bản.

Ngày 14/11/2018, Tổ kiểm tra của UBND huyện Q tiến hành lập biên bản vi phạm hành chính đối với ông A. Trên cơ sở Biên bản vi phạm hành chính số 01/BB-VPHC lập ngày 14/11/2018, Chủ tịch UBND huyện Q ban hành Quyết định 4963 xử phạt đối với ông Trần Văn A số tiền 4.000.000đ và buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm, buộc trả lại đất cho Công ty TNHH V - Q sử dụng.

Hội đồng xét xử xét các yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn A và ý kiến trình bày của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của ông A đối với Biên bản vi phạm hành chính số 01/BB-VPHC lập ngày 14/11/2018 như sau:

- Người khởi kiện cho rằng Ủy ban nhân dân huyện Q mời người vi phạm làm việc chỉ trước khi lập biên bản vi phạm hành chính có 01 ngày là vi phạm; Lập biên bản vắng mặt người vi phạm là chưa đảm bảo.

Tuy nhiên, căn cứ Khoản 1, Khoản 2 Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính quy định:

"1. Khi phát hiện vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực quản lý của mình, người có thẩm quyền đang thi hành công vụ phải kịp thời lập biên bản…

2…Trường hợp người vi phạm, đại diện tổ chức vi phạm không có mặt tại nơi vi phạm hoặc cố tình trốn tránh hoặc vì lý do khách quan mà không ký vào biên bản thì biên bản phải có chữ ký của đại diện chính quyền cơ sở nơi xảy ra vi phạm hoặc của hai người chứng kiến."

Như vậy, không quy định về thời gian phải mời người vi phạm có mặt làm việc trước khi tiến hành lập biên bản và không quy định nhất thiết phải có mặt người vi phạm mới được lập biên bản vi phạm hành chính.

- Người khởi kiện cho rằng, sau khi lập Biên bản vi phạm hành chính thì phía người bị kiện chưa có chứng cứ chứng minh đã tống đạt cho người vi phạm.

Xét thấy, Khoản 3 Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính quy định: "*3. Biên bản vi phạm hành chính lập ít nhất 02 bản. Biên bản vi phạm hành chính lập xong phải giao cho cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính 01 bản"*. Người bị kiện đã cung cấp Phiếu gửi biên bản vi phạm hành chính qua đường bưu điện (là một trong các phương thức cấp, tống đạt, thông báo văn bản hợp pháp theo quy định của pháp luật) cho người vi phạm, là đã thực hiện đúng quy định tại Khoản 3 Điều 58 Luật xử lý vi phạm hành chính nêu trên. Việc người vi phạm cố tình không nhận, không ký vào phiếu nhận, không phải là căn cứ để xác định người bị kiện Chủ tịch UBND huyện Q không tống đạt biên bản vi phạm hành chính nêu trên cho người vi phạm.

- Người khởi kiện cho rằng, người lập biên bản vi phạm hành chính không phải là người đang thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao.

Tuy nhiên, Chính phủ đã quy định thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính tại Điều 6 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP, được sửa đổi, bổ sung tại khoản 7 Điều 1 Nghị định số 97/2013/NĐ-CP: *"Người có thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính gồm: công chức, viên chức…đang thi hành công vụ, nhiệm vụ"*. Phía người bị kiện khẳng định người lập biên bản vi phạm hành chính là công chức của đơn vị, là người đang thi hành nhiệm vụ, công vụ được giao theo Quyết định số 3399/QĐ-UBND ngày 25/9/2018 của Chủ tịch UBND huyện Q về việc thành lập Tổ kiểm tra và xử lý vi phạm hành chính trên địa bàn huyện Q. Kế hoạch kiểm tra số 13 do Đội kiểm tra trật tự ban hành là việc phân công công tác nội bộ trong Đội kiểm tra, không làm thay đổi giá trị pháp lý của biên bản vi phạm hành chính đã lập trên cơ sở của quyết định thành lập Tổ kiểm tra do Chủ tịch UBND huyện Q phân công.

- Đối với lý do người khởi kiện cho rằng, người bị kiện chưa xác minh làm rõ tài sản trên đất là của ai là chưa đảm bảo quyền lợi của bà Trần Thị Kim B.

Hội đồng xét xử xét thấy, bà Trần Thị Kim B là vợ của ông Trần Văn A. Quá trình giải quyết vụ án, ông A thừa nhận vợ chồng ông là người cùng sử dụng đất. Do đó, việc đầu tư xây dựng tài sản trên đất được xác định là tài sản chung của vợ chồng ông. Khoản 9 Điều 3 Luật Xây dựng năm 2014 quy định: "*Chủ đầu tư xây dựng (sau đây gọi là chủ đầu tư) là cơ quan, tổ chức, cá nhân sở hữu vốn, vay vốn hoặc được giao trực tiếp quản lý, sử dụng vốn để thực hiện hoạt động đầu tư xây dựng*". Theo hướng dẫn tại mục ghi đối tượng bị xử phạt được sử dụng để ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính và Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả thì: *"trường hợp vi phạm là hộ gia đình, cộng đồng dân cư thì ghi đầy đủ chức danh của chủ hộ, của người đại diện"*. Như vậy, căn cứ vào các quy định trên, đối với trường hợp hộ gia đình, vợ chồng có hành vi vi phạm tổ chức thi công xây dựng nhà ở riêng lẻ trái phép trên đất thì chủ hộ hoặc đại diện gia đình là đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính ghi trong biên bản và Quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, người bị kiện ban hành các quyết định xử phạt và cưỡng chế đối với ông A là đã đảm bảo quyền và nghĩa vụ của bà Trần Thị Kim B.

- Người khởi kiện yêu cầu hủy Quyết định 2858 vì cho rằng cho đến nay quyết định trên đã hết thời gian thi hành.

Tuy nhiên, việc hết thời gian thi hành không phải là căn cứ để hủy Quyết định cưỡng chế buộc khắc phục hậu quả nêu trên. Trong phạm vi xét xử, Tòa án chỉ xem xét tính hợp pháp và tính có căn cứ của quyết định bị khởi kiện tại thời

điểm ban hành quyết định. Việc Chủ tịch UBND huyện Q có tiếp tục thi hành quyết định này hay không thuộc về thẩm quyền của cơ quan, tổ chức thi hành cưỡng chế theo quy định pháp luật.

Từ những căn cứ nêu trên, Hội đồng xét xử có cơ sở xác định việc Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q) ban hành các Quyết định bị khởi kiện là đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền theo quy định tại các Điều 38, 58, 67, 86, 87, 88 Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012.

[2.2] Về nội dung của các quyết định:

[2.2.1] Xét về nguồn gốc đất:

Người khởi kiện, ông Trần Văn A cho rằng: Nguồn gốc diện tích đất đang tranh chấp là của bà Hồng Thị C xâm canh từ năm 1976 sử dụng đến năm 1996 thì cho lại bà Trần Thị Kim B (vợ ông A) tiếp tục sử dụng cho đến nay. Tuy nhiên, tại Biên bản ghi lời khai của bà Hồng Thị C thể hiện: "Vào năm 1976, tôi có vào khu vực ấp Suối Lớn, xã D1, huyện Q khai phá nhưng không nhớ diện tích, vị trí đất cụ thể. Sau đó, tôi không canh tác, sử dụng nữa đến năm 1978 tôi về ấp D2, xã D1 sinh sống ổn định cho đến nay….năm 1998 tôi có quay lại và chỉ cho ông A vị trí đất cũ, việc cho bằng miệng không có ai làm chứng cũng không nhớ chính xác vị trí, địa điểm, diện tích cho là bao nhiêu".

[2.2.2] Về việc đăng ký, kê khai đất:

- Người khởi kiện cho rằng: Tháng 12/1998, bà Trần Thị Kim B có đơn xin khai khẩn đất, đến tháng 2/1999, đại diện Ban ấp D2 là ông Nguyễn Văn Đ đã xác nhận và chuyển đơn lên UBND xã D1.

Tuy nhiên, tại Biên bản ghi lời khai ngày 09/11/2018 của ông Nguyễn Văn Đ do UBND huyện Q lập, thể hiện nội dung: "…tôi hoàn toàn không biết ông A và bà B đến bắt đầu sử dụng đất khi nào, tôi cũng không biết thửa đất này ông A và bà B nhận chuyển nhượng hay tự khai phá. Còn đối với Đơn xin khai khẩn đất đề ngày 22/12/1998 của bà Trần Thị Kim B thì tôi có xác nhận…nhưng về thời gian thì không đúng…tôi xác nhận vì tình quen biết…còn việc ông A có đất hay không, có bao nhiêu, sử dụng như thế nào tôi không biết, bà Kim B thì tôi hoàn toàn không biết…chưa bao giờ gặp mặt…nay tôi xin rút lại việc xác nhận này….việc xác nhận là nhằm giúp ông A nhận tiền đền bù". Đến ngày 26/12/2020, ông Nguyễn Văn Đ lại có Bản cam kết cho rằng: "…việc xác nhận vào đơn xin khai khẩn đất của bà Trần Thị Kim B là đúng sự thật để cho bà Trần Thị Kim B bổ sung hồ sơ liên quan". Như vậy, lời khai của ông Đẹp có sự mâu thuẫn với nhau nên không được coi là chứng cứ hợp pháp để làm cơ sở xem xét việc bà B có đăng ký, kê khai đối với phần đất đang tranh chấp hay không.

- Trong khi đó, tại Công văn số 25/UBND ngày 28/01/2021 của UBND xã D1, thành phố Q khẳng định: Không thấy hồ sơ lưu trữ liên quan đến việc kê khai đất đai thời điểm này và theo Sơ đồ 14 (năm 1994) thể hiện khu vực này thuộc Nông trường Dừa.

Ngày 18/6/1998, UBND tỉnh Kiên Giang ban hành Quyết định số 2163/QĐ-UBND về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số K475649 và giao cho Ban quản lý rừng phòng hộ và đặc dụng huyện Q quản lý diện tích 50.748,8m^2 đất.

Ngày 10/12/2007, UBND tỉnh Kiên Giang ban hành quyết định số 2507/QĐ-UBND giao phần đất trên cho Ban quản lý đầu tư phát triển đảo Q để lập phương án bồi thường giải phóng mặt bằng, thực hiện quy hoạch xây dựng khu du lịch.

Ngày 19/01/2016, Ban quản lý khu kinh tế Q ban hành các Quyết định số 12, 13 cho Công ty TNHH V - Q thuê, đã bàn giao đất ngoài thực địa và Công ty cũng đã hoàn thành xong nghĩa vụ tài chính.

[2.2.3] Về thực trạng quản lý, sử dụng đất:

- Người khởi kiện ông Trần Văn A cho rằng kể từ khi nhận đất năm 1996, ông tiếp tục khai khẩn sử dụng và trồng cây, năm 2002 mua xe cuốc đào mương, liên tiếp cải tạo đất cho đến năm 2008, trên đất ông có trồng tràm bông vàng có tuổi đời từ 10 năm đến 15 năm. Tháng 5/2013 chuyển sang trồng dừa (khoảng 400 cây) và đến tháng 4/2016 trồng thêm 700 cây dừa.

Tuy nhiên, tại Biên bản ghi lời khai ngày 21/9/2018 của bà Trần Thị Kim B (vợ ông A) thể hiện: "Nguồn gốc đất do tôi khai khẩn vào năm 1996…, có đơn xin khai khẩn đất năm 1998….Đến khoảng năm 2001 thì toàn bộ cây trồng trên đất tôi khai khẩn bị cháy hết…Đến khoảng năm 2014, trồng 400 cây dừa rải rác….đến năm 2016 thì tiến hành san lấp xây dựng công trình trên đất mà không có giấy phép xây dựng". Như vậy, có sự mâu thuẫn trong lời khai bà B cho rằng diện tích đất trên do bà khai khẩn nhưng ông A (chồng bà) lại cho rằng được bà C cho lại. Ngoài ra, việc bà B trồng cây và sử dụng đất từ trước năm 2016, bà B thừa nhận là cây bị cháy hết không có tài liệu chứng cứ gì để chứng minh.

- Trong khi đó, căn cứ Biên bản giao đất trên thực địa của Ban quản lý khu kinh tế Q cho Công ty TNHH V - Q ngày 21/3/2016 thể hiện khu đất được bàn giao là khu đất trống, phù hợp với lời khai của những người làm chứng sử dụng đất tại khu vực đều khẳng định từ cuối năm 2016 mới thấy ông A, bà B tới sử dụng diện tích đất nêu trên.

Như vậy, có cơ sở xác định năm 1976, bà Hồng Thị C khai hoang một phần đất thuộc khu vực ấp Suối Lớn, xã D1 nhưng không nhớ vị trí, diện tích đất và

chỉ sử dụng 2 năm sau đó bỏ hoang. Năm 1998 (sau 20 năm), bà C quay lại và chỉ cho ông A một mảnh đất nhưng chỉ cho bằng miệng, không nhớ vị trí, diện tích đất cụ thể. Bà B, ông A không chứng minh được từ năm 1998 đến năm 2016, ông bà có sử dụng đất, có đăng ký kê khai đối với diện tích đất nêu trên đến UBND xã D1. Việc xin xác nhận của đại diện Ban ấp (nếu có) cũng không đúng thẩm quyền đăng ký đất đai và thẩm quyền giao đất nông nghiệp, lâm nghiệp theo quy định tại khoản 1 Điều 2; khoản 2 Điều 24 Luật đất đai năm 1993.

Do đó, hành vi của ông A, bà B bao chiếm sử dụng phần đất mà không có các giấy tờ quy định tại Điều 100 luật đất đai năm 2013, không được cơ quan có thẩm quyền cho phép, là hành vi chiếm đất theo quy định tại khoản 2 Điều 3 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ. Từ cuối năm 2016, ông A và bà B có hành vi san ủi đất, xây dựng nhà trọ trên khu đất bao chiếm nên bị Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q lập biên bản, xử phạt vi phạm hành chính và cưỡng chế buộc giao lại đất cho Công ty TNHH V - Q, là phù hợp với quy định của pháp luật.

Từ những căn cứ nêu trên, Hội đồng xét xử xét và có cơ sở chấp nhận kháng cáo của Chủ tịch UBND huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang; Sửa bản án hành chính sơ thẩm theo hướng bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn A về việc yêu cầu hủy các quyết định của Chủ tịch UBND huyện Q bao gồm: Quyết định 4963, Quyết định 1957, Quyết định 2708, Quyết định 2858.

[3] Về án phí:

[3.1] Về án phí hành chính sơ thẩm: Người khởi kiện ông Trần Văn A phải chịu do yêu cầu khởi kiện không được chấp nhận.

[3.2] Về án phí hành chính phúc thẩm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang không phải chịu do yêu cầu kháng cáo được chấp nhận.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 2 Điều 241 Luật tố tụng hành chính năm 2015;

Căn cứ Nghị quyết 326/2016/UBTVQH ngày 30/12/2016 của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng án phí và lệ phí Tòa án;

Chấp nhận kháng cáo của người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang; Sửa toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm.

Tuyên xử:

1. Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Trần Văn A về việc yêu cầu hủy các quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang bao gồm:

- Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 4963/QĐ-XPVPHC ngày 20/11/2018;

- Quyết định sửa đổi, bổ sung quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 1957/QĐ-SĐXPVPHC ngày 10/4/2019;

- Quyết định giải quyết khiếu nại số 2708/QĐ-UBND ngày 27/5/2019;

- Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả số 2858/QĐ-CCXP ngày 06/6/2019.

2. Về án phí:

2.1/ Về án phí hành chính sơ thẩm:

Ông Trần Văn A phải chịu 300.000 (ba trăm nghìn) đồng tiền án phí hành chính sơ thẩm nhưng được khấu trừ vào số tiền tạm ứng án phí đã nộp 300.000 (ba trăm nghìn) đồng theo Biên lai số 0004686 ngày 18/6/2019 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Kiên Giang..

2.2/ Về án phí hành chính phúc thẩm:

Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang không phải chịu. Hoàn lại cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện Q (nay là thành phố Q), tỉnh Kiên Giang số tiền 300.000 (ba trăm nghìn) đồng đã nộp theo Biên lai thu số 0005347 ngày 07/8/2020 (do ông Trần Quang Lợi nộp thay) của Cục thi hành án dân sự tỉnh Kiên Giang.

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

HỘI ĐỒNG XÉT XỬ PHÚC THẨM

CÁC THẨM PHÁN **THẨM PHÁN – CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**

Lê Hoàng Tấn **Trần Thị Thúy Hồng** **Trần Thị Hòa Hiệp**