

**TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO
TẠI HÀ NỘI**

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

Bản án số: **416/2022/HC-PT**

Ngày 17/9/2022

*V/v khởi kiện quyết định xử phạt vi
phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ
công trình thủy lợi*

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI HÀ NỘI**

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Bùi Xuân Trọng;

Các Thẩm phán: Ông Thái Duy Nhiệm;

Bà Vũ Thị Thu Hà.

- Thư ký phiên tòa: Ông Phan Nhật Phong, Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội tham gia phiên tòa: Bà Phạm Thị Minh Hải, Kiểm sát viên cao cấp.

Ngày 17 tháng 9 năm 2022, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội mở phiên tòa xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 380/2021/TLPT-HC ngày 02 tháng 10 năm 2021, về việc “*Khiếu kiện Quyết định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ công trình thủy lợi*”. Do có kháng cáo của người khởi kiện đối với Bản án hành chính sơ thẩm số 96/2020/HC-ST ngày 30/5/2020 của Tòa án nhân dân thành phố H.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 8383/2022/QĐ-PT ngày 31 tháng 8 năm 2022 giữa các đương sự:

*** Người khởi kiện:** Ông Nguyễn Văn Đ, sinh năm 1959; Hộ khẩu: Thôn T, xã P1, huyện P, thành phố H; Tạm trú: Khu C, xã P1, huyện P, thành phố H.

Người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện: Luật sư Nguyễn Văn N và luật sư Ngô Thành B, Công ty Luật TNHH Niềm tin Công lý thuộc Đoàn luật sư thành phố H.

*** Người bị kiện:**

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện P, thành phố H;

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Mạnh H1 – Phó Chủ tịch; Có đơn xin xét xử vắng mặt.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã P1, huyện P, thành phố H;
- Ủy ban nhân dân xã P1, huyện P, thành phố H;

Người đại diện theo pháp luật: Ông Trần Văn K - Chủ tịch; Có đơn xin xét xử vắng mặt;

** Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:*

- Công ty TNHH MTV đầu tư phát triển thủy lợi S; Địa chỉ: Tầng 4-5 Tòa nhà N1, Khu đô thị X, quận H2, thành phố H.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Ngô Thanh S1 – Phó Tổng Giám đốc; Có đơn xin xét xử vắng mặt.

- Bà Nghiêm Thị G, sinh năm 1964; Hộ khẩu: Thôn T, xã P1, huyện P, thành phố H; Tạm trú: Khu C, xã P1, huyện P, thành phố H.

- Ông Trần Văn T1, sinh năm 1958; Hộ khẩu: Thôn P1, xã P1, huyện P, thành phố H. Tạm trú: Khu C, xã P1, huyện P, thành phố H.

** Người kháng cáo:* Ông Nguyễn Văn Đ, có mặt.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo hồ sơ vụ án, bản án sơ thẩm và diễn biến tại phiên tòa, nội dung vụ án được tóm tắt như sau:

Năm 1989, Đảng ủy - UBND – Hợp tác xã (sau đây gọi tắt là HTX) nông nghiệp P1 quy hoạch chợ phía Đông trục đường liên xã P1 - H3 nên có cho một số hộ dân mượn đất để mở đường phía Tây trục đường liên xã để làm lều quán tạm bán hàng với chiều ngang 4m nhưng không được đắp đất, bắc sà lán ra sông. Quá trình phát triển mở rộng đường, kéo theo sự xuống cấp của các lều quán nên các hộ dân đã đổ cột bê tông xuống lòng mương để xây dựng công trình kiên cố và bán kiên cố trên mương, hình thành khu C xã với hơn 50 hộ dân, trong đó có hộ ông Nguyễn Văn Đ; có tổ trưởng an ninh khu C xã năm 2003 là ông Trần Văn T1.

Thực hiện chỉ đạo của UBND huyện P, ngày 16/6/2015 UBND xã P1 đã lập biên bản đối với các hộ có nhà, công trình trên tuyến đường 429, đường giao thông liên xã, hệ thống tưới tiêu có liên quan thuộc phạm vi đất công do Nhà nước quản lý, trong đó có hộ ông Nguyễn Văn Đ với hiện trạng công trình xây gạch chỉ, mái lợp proximang, cao trung bình 8m, diện tích 44,8m².

Ngày 21/4/2016, UBND xã P1 có Bảo cáo số 23/BC-UBND về công tác xử lý vi phạm trong lĩnh vực đất đai và trật tự xây dựng giai đoạn từ trước năm 2014, giai đoạn từ năm 2014 - 2015 và giai đoạn 3 tháng đầu năm 2016 đến nay trên địa bàn bao gồm 55 trường hợp; trong đó gia đình ông Nguyễn Văn Đ có nhà bán kiên cố trên lòng mương với diện tích 51m² vi phạm hành lang đê, hành lang giao thông từ năm 1989, đã lập biên bản vi phạm nhưng chưa hoàn thiện hồ sơ xử lý, thuộc thẩm quyền xử lý của UBND huyện.

Ngày 06/5/2016, huyện ủy P có *Thông báo số 105/TB/HU* về kết luận của Thường trực huyện ủy về chỉ đạo xử lý dứt điểm vi phạm trong lĩnh vực đất đai và trật tự xây dựng trên địa bàn xã P1 trong đó có nội dung: Đối với 55 trường hợp vi phạm công trình thủy lợi (xây nhà, lều quán kinh doanh trên nương thủy lợi giáp đường liên xã P1 – H3), Đảng ủy, UBND xã xây dựng kế hoạch giải tỏa xong trước ngày 15/6/2016, tổ chức giải tỏa xong trước ngày 30/9/2016 để mở rộng đường và đảm bảo tiêu thoát nước trong mùa mưa bão.

Ngày 07/3/2017, UBND xã P1 có Báo cáo số 09/BC-UBND tổng hợp kết quả xử lý vi phạm đất đai trên địa bàn xã theo Thông báo số 105, đối với các trường hợp vi phạm trên lòng nương, UBND xã P1 đã tiến hành rà soát, lập danh sách các hộ, đề nghị các hộ cung cấp các loại giấy tờ có liên quan đến việc sử dụng và xây dựng công trình trên lòng nương đường trục xã. Sau khi kiểm tra, rà soát thì có 52 trường hợp vi phạm, có danh sách kèm theo, trong đó có công trình của ông Nguyễn Văn Đ ở khu C xã với hiện trạng dựng 06 cột bê tông cốt thép dưới lòng nương, mặt sàn đổ bê tông, tường xây gạch chỉ, mái đổ bê tông, diện tích 45m² cao trung bình 4m.

Sau khi UBND xã P1 thông báo niêm yết tại các thôn và loa truyền thanh của xã yêu cầu các hộ kinh doanh trên lòng nương xã P1 tự tháo dỡ, giải tỏa công trình xây dựng thì ngày 16/4/2017, ông Trần Văn T1 đại diện cho các hộ kinh doanh trên lòng nương đường trục xã P1 trong đó có ông Nguyễn Văn Đ có đơn kiến nghị lên các cấp có thẩm quyền liên quan đến việc kinh doanh trên lòng nương.

Ngày 05/6/2017, UBND xã P1 ban hành **Thông báo số 97/TB-UBND** về việc trả lời đơn của ông Trần Văn T1 đại diện cho các hộ có công trình xây dựng trên lòng nương với nội dung: Việc các hộ đề nghị ngừng tháo dỡ công trình là không phù hợp; UBND xã chỉ cho một số hộ mượn đất, không bán, không cho thuê, không cho thầu nên không thuộc diện đền bù giải phóng mặt bằng theo quy định của pháp luật; UBND xã không Đ nguồn ngân sách để hỗ trợ nên sẽ đề nghị cấp trên xem xét; UBND xã đã quy hoạch xây dựng chợ Trung tâm tại khu Cánh Sông thuộc thôn Trình Viên và quy hoạch khu đấu giá quyền sử dụng đất nên các hộ có nhu cầu thì đăng ký.

Ngày 15/6/2017, ông Trần Văn T1 đại diện cho các hộ dân có công trình trên nương trong đó có ông Nguyễn Văn Đ khiếu nại Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 của UBND xã P1. Ngày 08/7/2017, Chủ tịch UBND xã P1 ban hành **Quyết định số 72/QĐ-UBND** về việc giải quyết khiếu nại lần 1 với nội dung giữ nguyên Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 của UBND xã P1.

Ông Trần Văn T1 đại diện cho các hộ dân có công trình trên nương trong đó có ông Nguyễn Văn Đ tiếp tục khiếu nại. Ngày 08/02/2018, Chủ tịch UBND huyện P ban hành **Quyết định số 275/QĐ-UBND** về việc giải quyết khiếu nại

lần 2, giữ nguyên Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 của Chủ tịch UBND xã P1.

Ngày 27/6/2017, UBND xã P1 đã bàn giao tuyến kênh nằm dọc trục đường liên xã H3 - P1 cho Công ty TNHH một thành viên đầu tư phát triển thủy lợi S quản lý, vận hành theo Quyết định số 41/2016/QĐ-UBND ngày 19/9/2016 của UBND thành phố H. Tại thời điểm tiếp nhận tuyến kênh đã có các công trình xây dựng trên kênh và trong phạm vi bảo vệ tuyến kênh nằm dọc trục đường liên xã H3 - P1. Năm 2018, Công ty đã duyệt hồ sơ thiết kế, dự toán kinh phí và tổ chức thi công nạo vét, sửa chữa tuyến kênh, tuy nhiên do các công trình xây dựng vi phạm trước đây trên kênh chưa được giải tỏa, nên không thể thi công được toàn bộ chiều dài tuyến kênh theo hồ sơ thiết kế đã duyệt.

Ngày 27/6/2017, UBND xã P1 lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi đối với ông Nguyễn Văn Đ (vợ là Nghiêm Thị G) với lý do ông Nguyễn Văn Đ nhận chuyển nhượng công trình nhà ở trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi với tổng diện tích 44,8m², hiện trạng dựng 06 cột bê tông cốt thép tại lòng mương, mặt sàn đổ bê tông cốt thép, tường xây gạch chỉ, mái đổ bê tông, công trình cao khoảng 4m tính từ mặt sàn, cách tim đường 5,05m, thời điểm vi phạm 1990. Ông Nguyễn Văn Đ có mặt nhưng không ký biên bản.

Năm 2018, UBND xã P1 lập hồ sơ kỹ thuật hiện trạng vi phạm của 52 công trình, trong đó công trình của ông Nguyễn Văn Đ tại thửa số 36 với diện tích 42,5m² dài hơn 07m. Do hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính nên ngày 13/8/2018, Chủ tịch UBND huyện P ban hành **Quyết định số 1938/QĐ-KPHQ** áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, buộc ông Nguyễn Văn Đ tháo dỡ công trình xây dựng trái phép ra khỏi vị trí vi phạm, khôi phục tình trạng ban đầu.

Yêu cầu của người khởi kiện: Tại đơn khởi kiện đề ngày 15/8/2018, ông Nguyễn Văn Đ yêu cầu hủy Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 của UBND xã P1, hủy Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 của Chủ tịch UBND xã P1 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu, hủy Quyết định số 275/QĐ-UBND ngày 08/02/2018 của Chủ tịch UBND huyện P về việc giải quyết khiếu nại lần 2; hủy Quyết định số 1938/QĐ-KPHQ ngày 13/8/2018 của Chủ tịch UBND huyện P về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; buộc UBND huyện P, Chủ tịch UBND huyện P phải công khai xin lỗi và bồi thường danh dự với các lý do: Ông và các hộ dân không tự động ra đây làm nhà lập phố mà là do UBND vận động nhân dân lập phố bán hàng phát triển kinh tế gia đình và tạo nguồn thu ngân sách cho địa phương. Ông và các hộ đều làm đơn, đăng ký và được UBND xã chia cho từng hộ, không có việc ông và các hộ lấn chiếm đất như các quyết định hành chính đã nêu. Ông và các hộ sử dụng ổn định làm nơi

kinh doanh, sinh sống từ năm 1989 cho đến nay mà không bị cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm.

Quan điểm của UBND xã P1 và Chủ tịch UBND xã P1:

Thực hiện Thông báo số 105/TB/HU ngày 06/5/2016 của huyện ủy P, qua kiểm tra, rà soát bản đồ các năm 1982, 1995 UBND xã P1 xác định 51 hộ dân trong đó có hộ ông Nguyễn Văn Đ đã xây dựng công trình nhà ở trong lòng nương thủy lợi trực đường liên xã H3 – P1 (kênh tiêu trạm bơm P1), vi phạm quy định tại Điểm d Khoản 4 Điều 9 Nghị định 139/2013/NĐ-CP ngày 22/10/2013 (nay là Điểm b Khoản 5 Điều 17 Nghị định số 104/2017/NĐ-CP ngày 14/9/2017) nên đã ban hành Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017.

Từ khi tiếp nhận đơn khiếu nại cho đến khi ban hành Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu, Chủ tịch UBND xã P1 đã thực hiện đúng trình tự, thủ tục, thời hạn và thẩm quyền theo quy định của Luật Khiếu nại. Việc ông Nguyễn Văn Đ cho rằng UBND xã P1 không thành lập Hội đồng tư vấn, không tổ chức đối thoại là vi phạm Thông tư 07/2013/TT-TTCT nhưng Điều 20, Điều 21 Thông tư 07/2013/TT-TTCT thì việc thành lập Hội đồng tư vấn là không bắt buộc. Do đó, đề nghị không chấp nhận yêu cầu của ông Nguyễn Văn Đ.

Quan điểm của Chủ tịch UBND huyện P:

Việc UBND xã P1 và Chủ tịch UBND xã P1 ban hành Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 và Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 là đúng quy định của pháp luật nên Chủ tịch UBND huyện P ban hành Quyết định số 275/QĐ-UBND ngày 08/02/2018 về việc giải quyết khiếu nại lần 2 có nội dung giữ nguyên Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 là đúng.

Hành vi xây dựng công trình nhà ở trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi của ông Nguyễn Văn Đ vi phạm quy định tại Điểm d Khoản 4 Điều 9 Nghị định 39/2013/NĐ-CP ngày 22/10/2013 nay quy định tại Điểm d Khoản 5 Điều 17 Nghị định 104/2017/NĐ-CP ngày 14/9/2017 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống thiên tai; khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đê điều. Ngày 27/6/2017, UBND xã P1 lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi đối với ông Nguyễn Văn Đ đúng mẫu, trình tự, thủ tục quy định tại Nghị định 81/2013/NĐ-CP, Nghị định 97/2017/NĐ-CP. Do hành vi vi phạm của ông Nguyễn Văn Đ đã quá thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính quy định tại Khoản 1 Điều 6, Điều 28 và Điều 65 của Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 nên ngày 13/8/2018, Chủ tịch UBND huyện P đã ban hành Quyết định số 1938/QĐ-KPHQ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với ông Nguyễn Văn Đ là đúng thẩm quyền quy định tại Điểm b Khoản 5 Điều 17, Khoản 2 Điều 26 Nghị định 104/2017/NĐ-CP.

Ngày 28/6/2019, Thanh tra Thành phố đã ban hành Kết luận số 2990/KL-TTTP-P2 về việc thanh tra toàn diện công tác quản lý, sử dụng đất, vi phạm trật tự xây dựng, vi phạm phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi tại khu vực trục đường liên xã P1 - H3 nên việc UBND xã P1, UBND huyện P xác định và xử lý hành vi vi phạm hành chính nêu trên là phù hợp. Đề nghị Tòa án không chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện.

Quan điểm của Công ty TNHH một thành viên đầu tư phát triển thủy lợi S:

Kênh nằm dọc trục đường liên xã H3 - P1 huyện P là kênh tiêu chung (kênh cấp 2) của hai Trạm bơm P1 và H4, tổng chiều dài tuyến kênh là 2.760m, chiều sâu trung bình 2m, chiều rộng mặt kênh 10m, khoảng cách giữa hai đỉnh bờ kênh 14m. UBND xã P1 thực hiện đầu tư xây dựng Trạm bơm P1 năm 1974 và H4 năm 1996. Năm 1974 Công ty chỉ tiếp nhận quản lý, vận hành Trạm bơm P1, còn tuyến kênh không được bàn giao. Ngày 27/6/2017 Công ty tiếp nhận quản lý, vận hành Trạm bơm H4 và tuyến kênh nằm dọc trục đường liên xã H3 - P1 theo quy định của UBND Thành phố H tại Quyết định số 41/QĐ-UBND ngày 19/9/2016 về phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực kinh tế xã hội trên địa bàn thành phố H.

Tại thời điểm Công ty tiếp nhận Trạm bơm và tuyến kênh đã có các vi phạm công trình trong phạm vi bảo vệ tuyến kênh. Như vậy, các công trình xây dựng trên kênh và trong phạm vi bảo vệ tuyến kênh đã có trước khi Công ty tiếp nhận bàn giao để quản lý, vận hành.

Từ khi tiếp nhận tuyến kênh nằm dọc trục đường liên xã H3 - P1, hàng năm Công ty đều tổ chức thực hiện công tác duy tu, bảo dưỡng công trình; phát quang, dọn vệ sinh trong lòng và mái kênh theo quy định, đảm bảo dẫn nước tưới tiêu. Năm 2018, Công ty đã duyệt hồ sơ thiết kế, dự toán kinh phí và tổ chức thi công nạo vét, sửa chữa tuyến kênh. Tuy nhiên do các công trình xây dựng vi phạm trước đây trên kênh chưa được giải tỏa nên không thể thi công được toàn bộ chiều dài tuyến kênh theo hồ sơ thiết kế đã duyệt. Năm 2019, Công ty vẫn tổ chức thực hiện công tác duy tu, bảo dưỡng công trình theo quy định, đảm bảo dẫn nước tưới tiêu.

Tháng 4/2017, Công ty đã cử cán bộ tham gia vào Tổ công tác của UBND huyện P, thực hiện công tác lập hồ sơ xử lý các trường hợp vi phạm xây dựng công trình, trong phạm vi tuyến kênh nằm dọc trục đường liên xã H3 - P1. Ngày 20/4/2018 Xí nghiệp Thủy lợi P thuộc Công ty đã có văn bản số 40/2018/BC-TLPX gửi UBND huyện P và UBND xã P1 về việc vi phạm Pháp lệnh khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi trên kênh tiêu Trạm bơm P1. Tháng 01/2019 Công ty đã làm việc với Đoàn Thanh tra Thành phố H về các vấn đề liên quan đến việc quản lý, đầu tư khai thác sử dụng kênh tiêu Trạm bơm P1, xã H3, huyện P. Các công trình xây dựng trên kênh và trong phạm vi bảo vệ tuyến kênh nằm dọc

trục đường liên xã H3 - P1 là vi phạm các quy định về bảo vệ công trình thủy lợi, làm ảnh hưởng đến việc dẫn nước của kênh, do đó cần phải xử lý.

* *Những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan khác*: không có quan điểm, ý kiến gì khác, đều nhất trí với yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn Đ và xin giải quyết vắng mặt trong quá trình tố tụng tại Tòa án.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 96/2020/HC-ST ngày 30/5/2020 của Tòa án nhân dân thành phố H quyết định: Căn cứ điểm a khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính; Luật Đất đai năm 1987; Luật Đất đai năm 2013; Luật Khiếu nại năm 2011; Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Pháp lệnh về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi năm 2001; Nghị định số 112-HĐBT ngày 25/8/1984 của Hội đồng bộ trưởng; Nghị định 30-HĐBT ngày 23/3/1989 của Hội đồng bộ trưởng, Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 22/10/2013 của Chính phủ; Nghị định 104/2017/NĐ-CP ngày 14/9/2017 của Chính phủ; Thông tư 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Tổng Thanh tra Chính phủ; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội; xử:

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn Đ về yêu cầu hủy Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 của UBND xã P1, các Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 về giải quyết khiếu nại của UBND xã P1; Quyết định số 275/QĐ-UBND ngày 08/02/2018 về giải quyết khiếu nại, Quyết định số 1938/QĐ-KHHQ ngày 13/8/2018 về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả của Chủ tịch UBND huyện P, thành phố H và yêu cầu buộc UBND huyện P, Chủ tịch UBND huyện P phải công khai xin lỗi, bồi thường danh dự và thiệt hại về tài sản.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và thông báo quyền kháng cáo theo quy định của pháp luật.

Ngày 06/6/2020, người khởi kiện ông Nguyễn Văn Đ có đơn kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm. Tại phiên tòa phúc thẩm, người kháng cáo giữ nguyên nội dung kháng cáo.

Người bị kiện, Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đều có đơn đề nghị xét xử vắng mặt và giữ nguyên các nội dung đã trình bày tại cấp sơ thẩm.

Ông Nguyễn Văn Đ trình bày: Tuy không có tài liệu chứng minh việc gia đình ông được cấp có thẩm quyền giao quyền sử dụng đất hợp pháp, nhưng việc gia đình ông làm quán bán hàng tại khu vực này là nghe theo lời kêu gọi của UBND xã; quá trình sử dụng các gia đình đã xây dựng công trình ngay gần trụ sở ủy ban nhưng không có ý kiến phản đối mà còn đồng tình. Do đó, người có lỗi phải là chính quyền địa phương chứ không phải người dân nên các cán bộ xã mới là người phải chịu trách nhiệm. Vì vậy, đề nghị HĐXX xem xét, hủy toàn bộ bản án sơ thẩm để giải quyết lại vụ án.

Luật sư Ngô Thành B bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trình bày quan điểm:

Đối với việc UBND huyện P ban hành Quyết định số 275 và Quyết định 1938 thì thấy: Căn cứ khoản 1 Điều 48 Luật Thủy lợi có quy định: “Đối với công trình hiện có trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi, không ảnh hưởng đến an toàn, năng lực phục vụ của công trình thủy lợi được tiếp tục sử dụng nhưng không được mở rộng quy mô hoặc thay đổi kết cấu”. Việc hộ ông Đ có công trình không làm ảnh hưởng đến an toàn và năng lực dòng chảy thủy lợi buộc phải tháo dỡ theo quy định của Luật.

Về thủ tục giải quyết đơn kiến nghị và giải quyết khiếu nại có vi phạm:

Trong quá trình giải quyết đơn kiến nghị đề ban hành Thông báo số 97/TB-UBND, UBND xã đã không mời và làm việc với các hộ dân có đơn kiến nghị tập thể, chỉ làm việc và giao Thông báo 97/TB-UBND cho một mình cá nhân ông T1, trong khi đó ông T1 không được bà con ủy quyền là vi phạm thủ tục về ủy quyền của các hộ có đơn kiến nghị.

Về nội dung Thông báo 97/TB-UBND được ban hành dựa trên sự chỉ đạo của Thường trực huyện ủy P. Kết luận của Ủy ban kiểm tra huyện ủy P và Kết luận của Ủy ban kiểm tra Thành ủy Hà Nội; nhưng thông báo của huyện ủy chỉ yêu cầu xử lý dứt điểm những vi phạm từ năm 2014 - 2015, còn 55 trường hợp cho rằng vi phạm hành lang công trình thủy lợi thì đã có kế hoạch giải tỏa, nên bà con xã P1 đã có đơn đề nghị dừng việc yêu cầu bà con tháo dỡ; nhưng đơn của bà con đã bị UBND xã bác bỏ.

Trước thời điểm có kết luận của Huyện ủy và Ủy ban kiểm tra Thành ủy thì UBND xã P1 đã tự ý lập biên bản hành chính trong lĩnh vực đất đai, khai thác công trình thủy lợi đối với các hộ dân vào ngày 19/8/2016, nhưng sau đó gần một năm thì chính UBND xã P1 lại ban hành Thông báo số 113/TB-UBND để hủy bỏ toàn bộ các biên bản vi phạm hành chính mà xã đã lập ngày 19/8/2016, nhưng UBND xã P1 ban hành Thông báo số 97/TB-UBND dựa trên thông báo của Thường trực Huyện ủy và kết luận của Ủy ban kiểm tra mà các thông báo, kết luận này đều dựa trên các báo cáo, biên bản vi phạm hành chính đã được UBND xã hủy bỏ; nhưng cấp sơ thẩm đã không xem xét đến sự thật là UBND xã và UBND huyện đã lợi dụng vào việc các hộ dân ký đơn tập thể để cho rằng bà con ủy quyền cho ông T1 để ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại lần 1 và lần 2; các quyết định này cũng chỉ được gửi cho một mình ông T1.

Đối với quyết định áp dụng biện pháp buộc khắc phục hậu quả thì UBND và Tòa án cấp sơ thẩm đều cho rằng các hộ dân đã vi phạm pháp luật về thủy lợi, nhưng lại không áp dụng Luật Thủy lợi để giải quyết.

Từ các phân tích trên, đủ thấy rõ những vi phạm của Bản án sơ thẩm nên người bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của ông Đ đề nghị Hội đồng xét xử chấp nhận kháng cáo của ông Đ, hủy bản án sơ thẩm để giải quyết lại theo quy định.

** Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội phát biểu quan điểm:*

Về việc chấp hành pháp luật tố tụng: Trong quá trình giải quyết vụ án và tại phiên tòa, Hội đồng xét xử, Thư ký phiên tòa tuân theo đúng các quy định của pháp Luật Tố tụng hành chính; những người tham gia tố tụng ở giai đoạn phúc thẩm đã chấp hành đúng các quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Về nội dung: Sau khi phân tích nội dung vụ án, đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội cho rằng Tòa án cấp sơ thẩm đã bác yêu cầu khởi kiện của ông Đ là có căn cứ, nên không có cơ sở chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện.

Do đó, đề nghị Hội đồng xét xử áp dụng khoản 1 Điều 241 Luật Tố tụng hành chính bác kháng cáo của ông Nguyễn Văn Đ, giữ nguyên bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ vào các tài liệu chứng cứ đã được thẩm tra tại phiên tòa, căn cứ vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa, trên cơ sở xem xét đầy đủ toàn diện các chứng cứ, ý kiến của Viện kiểm sát, Hội đồng xét xử phúc thẩm xét thấy:

** Về tố tụng:*

[1] Về Thẩm quyền, thời hiệu khởi kiện: Tòa án cấp sơ thẩm xác định đối tượng khởi kiện là Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 của UBND xã P1 về việc trả lời đơn đề nghị của ông Trần Văn T1 (đại diện cho các hộ gia đình); Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 của Chủ tịch UBND xã P1 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của ông Trần Văn T1; Quyết định số 275/QĐ-UBND ngày 08/02/2018 của Chủ tịch UBND huyện P về giải quyết khiếu nại lần hai; Quyết định số 1938/QĐ-KPHQ ngày 13/8/2018 của Chủ tịch UBND huyện P về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Đây là các quyết định hành chính cá biệt của cơ quan hành chính Nhà nước, là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính, nên thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án và thẩm quyền giải quyết vụ án theo trình tự sơ thẩm là Tòa án nhân dân cấp tỉnh. Ngày 08/02/2018, Chủ tịch UBND huyện P ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần hai, và ngày 13/8/2018 Chủ tịch UBND huyện P ban hành quyết định hành chính về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, không đồng ý với các quyết định này, ngày 18/8/2018 ông Nguyễn Văn Đ có đơn khởi kiện vụ án hành chính đề ngày 15/8/2018 là đang trong thời hạn một năm, nên đang trong thời hiệu khởi kiện. Do đó, Tòa án nhân dân Thành phố H đã thụ lý, giải quyết theo trình tự sơ thẩm là đúng quy định tại khoản 1 Điều 30; khoản 4 Điều 32; Điều 116 Luật Tố tụng hành chính. Tại phiên tòa phúc thẩm, người khởi kiện và người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện cho rằng ông Đ không ủy quyền

cho ông T1 khiếu nại. Tuy nhiên, căn cứ đơn khởi kiện của ông Đ và các tài liệu có trong hồ sơ vụ án; đặc biệt là tại phiên tòa sơ thẩm, ông Đ và ông T1 đều thừa nhận các hộ dân (trong đó có ông Đ) ủy quyền cho ông T1 khiếu nại; UBND xã P1 và UBND huyện P đều cho rằng ông T1 được các hộ dân ủy quyền khiếu nại, nên các quyết định khiếu nại là giải quyết khiếu nại của các hộ dân do ông T1 đại diện, nên ý kiến của người khởi kiện và người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện không có căn cứ chấp nhận.

[2] Xác định tư cách người tham gia tố tụng trong vụ án và sự có mặt của các đương sự tại phiên tòa: Tòa án cấp sơ thẩm xác định tư cách người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án đúng quy định của pháp luật. Tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm, đại diện theo ủy quyền của người bị kiện vắng mặt nhưng đã có đơn xin xét xử vắng mặt; một số người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan vắng mặt nhưng đã có người đại diện theo ủy quyền có mặt, hoặc đã được tổng đạt văn bản tố tụng hợp lệ, hoặc có đơn xin xét xử vắng mặt. Do đó, Hội đồng xét xử tiến hành xét xử vắng mặt là đúng với quy định tại khoản 2 Điều 158; khoản 4 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính.

* Về nội dung: Xét kháng cáo của ông Nguyễn Văn Đ thấy:

[3] Về nguồn gốc diện tích đất trên có công trình xây dựng là đối tượng của các quyết định hành chính đang bị khởi kiện: Theo hệ thống bản đồ địa chính liên quan đến tuyến đường giao thông liên xã P1 - H3 và mương thủy lợi trực đường liên xã P1 - H3 (kênh tiêu trạm bơm P1), gồm bản đồ lập năm 1982 và năm 1996, kèm sổ mục kê theo bản đồ thể hiện:

- Tại tờ bản đồ số 2, 6 đo vẽ năm 1982 (không được cơ quan có thẩm quyền ký xác nhận) thể hiện là 02 thửa dài liền kề nhau (không ghi số thửa, diện tích), sổ mục kê ghi loại đất: Đường, mương; chủ sử dụng: UBND xã.

- Tại tờ bản đồ số 4, 5, 6, 8, 10 đo vẽ năm 1996 (không được cơ quan có thẩm quyền ký xác nhận) thể hiện là các thửa dài liền kề nhau (không ghi số thửa, diện tích). Sổ mục kê ghi loại đất: Đường, mương; chủ sử dụng: UBND xã.

Phía Người khởi kiện không có tài liệu thể hiện diện tích đất xây dựng các công trình có nguồn gốc hợp pháp. Chỉ đưa ra căn cứ là do có sự đồng ý của UBND xã P1, người khởi kiện đã cùng gia đình ra xây dựng công trình nêu trên để ở từ năm 1989 đến nay.

Như vậy, việc một số hộ dân trong đó có gia đình ông Nguyễn Văn Đ đã ra dẽ đường này làm lều quán kinh doanh là theo chủ trương của UBND xã P1, tuy UBND xã chỉ đồng ý cho làm quán bán hàng bằng vật liệu tre, nứa, không được xây dựng kiên cố trên lòng đường và lòng mương là vi phạm pháp luật, trái với quy định tại Điều 18 Nghị định 141/CP ngày 26/9/1963 của Hội đồng Chính phủ về việc ban hành điều lệ quản lý khai thác và bảo vệ các công trình thủy nông. Đặc biệt, các hộ dân đã tự ý đổ cột bê tông, làm nhà ở kiên cố trên mương để ở và kinh doanh là vi phạm Luật Đất đai 1987 và Nghị định số 30/HĐBT

ngày 23/3/1989 của Hội đồng bộ trưởng về việc thi hành Luật Đất đai. Theo quy định của pháp luật về đất đai, thì việc giao đất cho hộ gia đình, cá nhân thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện, nên việc UBND xã P1, Chủ tịch UBND xã P1 thời kỳ năm 1989 cho các hộ gia đình, cá nhân mượn đất dè ven đường để dựng lều, quán bán hàng kinh doanh đều là trái thẩm quyền, vi phạm pháp luật về đất đai, vi phạm quy định về bảo vệ công trình thủy lợi. Những sau phạm này cũng đã được Thanh tra Thành phố H kết luận vi phạm và kiến nghị xem xét trách nhiệm và có hành thức kỷ luật đối với tập thể, cá nhân có liên quan.

Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2017 của UBND xã P1 đã căn cứ vào Biên bản cuộc họp ngày 16/4/2017 của các hộ dân kinh doanh trên mương đường trục xã P1 xác định, ông Trần Văn T1 là một trong những người đại diện cho 52 hộ dân (trong đó có hộ ông Nguyễn Văn Đ) có công trình trên mương, đường trục xã P1 làm đơn kiến nghị tới chính quyền về việc thông báo niêm yết tại các thôn và loa truyền thanh của xã yêu cầu các hộ kinh doanh trên lòng mương xã Phúc Túc tự tháo dỡ, giải tỏa là thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ các công trình thủy lợi và chấp hành các quy định của pháp Luật Đất đai đối với việc sử dụng đất không đúng quy định và các hộ vi phạm trật tự xây dựng.

[4] Đối với Quyết định số 72/QĐ-UBND ngày 08/7/2017 của Chủ tịch UBND xã P1 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu đối với các hộ dân, thấy: Như đã phân tích ở trên thì việc UBND xã P1 ban hành Thông báo số 97/TB-UBND ngày 05/6/2015 là đúng quy định, đúng thẩm quyền; không đồng ý với nội dung thông báo trên, ông Trần Văn T1 đại diện các hộ dân đã có đơn khiếu nại gửi Chủ tịch UBND xã P1. Sau khi nhận được đơn khiếu nại, UBND xã P1 đã ban hành Thông báo số 109/TB-UBND ngày 16/6/2017 về việc thụ lý giải quyết khiếu nại lần đầu, đồng thời có quyết định thành lập tổ xác minh nội dung đơn; căn cứ kết quả xác minh ngày 08/7/2017 Chủ tịch UBND xã P1 ban hành Quyết định số 72/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại của các hộ dân là đúng quy định tại các Điều 9, Điều 27, Điều 28, Điều 30, Điều 31 Luật Khiếu nại.

[5] Đối với Quyết định số 275/QĐ-UBND ngày 08/02/2018 của Chủ tịch UBND huyện P, thấy:

Căn cứ đơn khiếu nại của ông Trần Văn T1 (đại diện cho các hộ dân) Chủ tịch UBND huyện P đã thụ lý và giải quyết đơn khiếu nại lần hai; trong thời hạn giải quyết khiếu nại, Chủ tịch UBND huyện P đã tổ chức xác minh, tổ chức đối thoại đối với người khiếu nại là thực hiện đúng trình tự được quy định tại Điều 37, Điều 38, Điều 39 Luật Khiếu nại; căn cứ kết quả xác minh, đối thoại thấy việc Chủ tịch UBND xã P1 ban hành Quyết định số 72 là đúng quy định, nên Chủ tịch UBND huyện P đã ban hành Quyết định số 275 về giải quyết khiếu nại lần hai đối với các hộ dân, xác định việc giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND xã P1 là có căn cứ, nên không chấp nhận nội dung khiếu nại của các hộ dân là đúng quy định tại Điều 40 Luật Khiếu nại.

[6] Đối với Quyết định số 1938/QĐ-UBND ngày 13/8/2018 của Chủ tịch UBND huyện P về áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả:

Như đã phân tích ở trên thì hộ gia đình ông Nguyễn Văn Đ đã có hành vi xây dựng nhà ở, công trình trên nương là hành vi xây dựng trái phép trong phạm vi bảo vệ công trình thủy lợi, vi phạm quy định tại điểm d khoản 4 Điều 9 Nghị định số 139/2013/NĐ-CP ngày 20/3/2013, nên phải bị xử lý, nếu ngăn chặn kịp thời thì bị xử phạt vi phạm hành chính, buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm; nếu không kịp thời thì bị buộc khắc phục hậu quả, khôi phục lại tình trạng ban đầu.

Do hành vi vi phạm hành chính (xác định từ năm 1989 theo Biên bản vi phạm hành chính lập ngày 20/6/2017) đã hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, nên Chủ tịch UBND huyện P không quyết định xử phạt vi phạm hành chính mà chỉ áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc tháo dỡ công trình xây dựng ra khỏi vị trí vi phạm; khôi phục lại tình trạng ban đầu là đúng theo khoản 1 Điều 65 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Do đó, cấp sơ thẩm đã bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn Đ là có căn cứ.

[7] Từ những phân tích trên, có thể khẳng định các quyết định hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành đúng quy định của pháp luật nên không có cơ sở chấp nhận kháng cáo của ông Nguyễn Văn Đ. Do đó, không có căn cứ chấp nhận yêu cầu của ông Nguyễn Văn Đ về việc buộc UBND huyện P, Chủ tịch UBND huyện P phải công khai xin lỗi, bồi thường danh dự và thiệt hại tài sản.

Tổng hợp các phân tích trên thấy rằng, quá trình giải quyết vụ án, Tòa án cấp sơ thẩm đã thực hiện đúng quy định của pháp luật, đã giải quyết vụ án đảm bảo đúng, đầy đủ quyền lợi hợp pháp của các bên đương sự, ông Đ kháng cáo nhưng không có thêm tài liệu gì mới làm căn cứ, nên không có căn cứ chấp nhận kháng cáo của ông Đ; đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại phiên tòa phúc thẩm đề nghị bác kháng cáo, giữ nguyên quyết định của bản án sơ thẩm là có căn cứ.

Về án phí: Yêu cầu kháng cáo không được chấp nhận, nên ông Nguyễn Văn Đ phải chịu án phí hành chính phúc thẩm nhưng do ông Đ là người cao tuổi và có đơn xin miễn án phí nên miễn án phí hành chính phúc thẩm cho ông Nguyễn Văn Đ.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

1. Bác kháng cáo của ông Nguyễn Văn Đ; giữ nguyên các quyết định của Bản án hành chính sơ thẩm số 96/2020/HC-ST ngày 30/5/2020 của Tòa án nhân dân Thành phố H.

2. Về án phí: Ông Nguyễn Văn Đ không phải chịu án phí hành chính phúc thẩm.

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

Nơi nhận:

- VKSND cấp cao tại Hà Nội;
- TAND Thành phố H;
- Cục THADS Thành phố H;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu hồ sơ, phòng HCTP.

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

(đã ký)

Bùi Xuân Trọng