

**TÒA ÁN NHÂN DÂN
THÀNH PHỐ H**

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

Bản án số: **21/2021/HCPT**

Ngày 13/7/2021

*V/v: Khiếu kiện quyết định xử lý vi phạm
hành chính trong lĩnh vực đất đai*

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
TÒA ÁN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ H**

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Bà **Phạm Thị Hoàng Phúc**

Các Thẩm phán: Ông **Nguyễn Anh Dũng**

Ông **Nguyễn Hồng Lam**

- Thư ký phiên tòa: Ông **Trần Minh Hoàng**

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân thành phố H tham gia phiên tòa: Bà **Đinh Thị Tuyết Mai** - Kiểm sát viên.

Ngày 13/7/2021, tại Trụ sở Tòa án nhân dân thành phố H xét xử phúc thẩm vụ án hành chính thụ lý số 15/2021/TLPT-HC ngày 08/6/2021 về việc Khiếu kiện quyết định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai do Bản án số 05/2021/HC-ST ngày 15/4/2021 của Tòa án nhân dân huyện S bị kháng cáo; theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử số 31/2021/QĐPT-HC ngày 21/6/2021, Quyết định hoãn phiên tòa số 25/2021/QĐ-PT ngày 28/6/2021, giữa các đương sự:

Người khởi kiện: Ông **Nguyễn Văn V**, sinh năm; Địa chỉ: Thôn T, xã X, huyện S, thành phố H. (Có mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện:

1. Bà **Đinh Thị H**, sinh năm; (Có mặt)

2. Ông **Nguyễn Văn A**, sinh năm; (Có mặt)

Cùng là luật sư Đoàn luật sư thành phố H; cùng tổ chức hành nghề: Công ty Luật TNHH H & cộng sự; địa chỉ: Phường Y, quận C, thành phố H.

Người bị kiện: **Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X**, huyện S, thành phố H; địa chỉ: Xã X, huyện S, thành phố H.

Người đại diện hợp pháp của người bị kiện:

1. Ông **Hoàng Văn L**, Chức vụ: Chủ tịch UBND xã X (vắng mặt có ủy quyền)

2. Ông **Nguyễn Hữu M** - Chức vụ: Phó Chủ tịch; là người đại diện theo ủy quyền tại Giấy ủy quyền ngày 28/6/2021 (vắng mặt có đơn)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện:

1. Ông **Hoàng Quỳnh N**, Chức vụ: Công chức địa chính xã X (Có mặt)
2. Ông **Nguyễn Thanh T** - Chức vụ: Công chức quản lý trật tự xây dựng xã X (Có mặt)

Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan: Ủy ban nhân dân xã X, huyện S, thành phố H; địa chỉ: Xã X, huyện S, thành phố H.

Người đại diện hợp pháp của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

1. Ông **Hoàng Văn L**, Chức vụ: Chủ tịch; là người đại diện theo pháp luật. (Vắng mặt có ủy quyền)
2. Ông **Nguyễn Hữu M** - Chức vụ: Phó Chủ tịch; là người đại diện theo ủy quyền. (Vắng mặt có đơn)

Người kháng cáo: Người khởi kiện là ông **Nguyễn Văn V**.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 23/01/2019, UBND xã X có Quyết định 20/QĐ-UBND về việc thành lập Hội đồng xác định nguồn gốc đất, thời điểm xây dựng công trình phục vụ công tác thiết lập hồ sơ vi phạm đất đai, trật tự xây dựng trên địa bàn xã X, huyện S.

Ngày 17/4/2019, UBND xã X lập Biên bản kiểm tra hiện trạng sử dụng đất tại khu Đầm N, ông Nguyễn Văn V có dựng công trình diện tích 33,6m² với kết cấu khung, cột, vì kèo bằng sắt mái lợp tôn, xung quanh quây tôn trên diện tích đất 210m². Công trình có sử dụng điện, hiện đang chứa đồ.

UBND xã X có Phiếu lấy ý kiến khu dân cư về nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất ngày 07/6/2019, Biên bản Hội nghị tư vấn xác định nguồn gốc đất, thời điểm xây dựng công trình ngày 10/6/2019, Phiếu xác nhận nguồn gốc đất ngày 20/6/2019 đối với diện tích 116m² đất ông Nguyễn Văn V sử dụng tại khu vực Đầm N, thôn X, xã X từ năm 2017, xây dựng công trình năm 2018 có nguồn gốc là đất nông nghiệp trồng lúa và đất có mặt nước chuyên dùng do UBND xã quản lý.

Ngày 08/11/2019, UBND xã X lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 90/BB-VPHC đối với ông Nguyễn Văn V do đã có hành vi chiếm đất trồng lúa, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở (đất mặt nước chuyên dùng) do UBND xã quản lý quy định tại Khoản 2 Điều 10 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 với diện tích là 116m² từ năm 2017; công trình xây dựng từ năm 2018 với diện tích 33,6m².

Ngày 14/11/2019, Chủ tịch UBND xã X ban hành Quyết định số **261/QĐ-KPHQ** về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Ông Nguyễn Văn V phải phá dỡ toàn bộ công trình vi phạm, buộc khôi phục lại hiện trạng trước khi vi phạm. Lý do không ra Quyết định xử phạt vi phạm hành chính là hết thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính theo Điều 65 Luật xử lý vi phạm hành chính 2012.

Ngày 02/3/2020, Chủ tịch UBND xã X ban hành Quyết định số **57/QĐ-CCKPHQ** về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

Ngày 05/6/2020, Chủ tịch UBND xã X ban hành Quyết định số **186/QĐ-CCKPHQ** về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả thay thế Quyết định số 57/QĐ-CCKPHQ ngày 02/3/2020.

Ngày 24/7/2020, Chủ tịch UBND xã X ban hành Quyết định số **242/QĐ-CCKPHQ** về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả thay thế cho Quyết định số 186/QĐ-CCKPHQ ngày 05/6/2020.

Ngày 14/12/2020, Chủ tịch UBND xã X ban hành Quyết định số **375/QĐ-CCKPHQ** về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả thay thế Quyết định số 242/QĐ-CCKPHQ ngày 24/7/2020.

Ngày 23/3/2020, ông Nguyễn Văn V có Đơn khởi kiện được bổ sung nhiều lần vào các ngày 06/7/2020, 28/7/2020, 31/12/2020 và 16/3/2021 yêu cầu: Hủy Quyết định số 261/QĐ-KPHQ ngày 14/11/2019 của Chủ tịch UBND xã X về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả; hủy các Quyết định về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của Chủ tịch UBND xã X gồm Quyết định số 57/QĐ-CCKPHQ ngày 02/3/2020, Quyết định số 186/QĐ-CCKPHQ ngày 05/6/2020, Quyết định số 242/QĐ-CCKPHQ ngày 24/7/2020, Quyết định số 375/QĐ-CCKPHQ ngày 14/12/2020. Ông Nguyễn Văn V và những người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của ông V trình bày lý do khởi kiện là:

- Nguồn gốc đất là do bố ông V nhận chuyển nhượng của ông H ở thôn X, xã X từ năm 2001. Bố mẹ ông tặng cho ông V năm 2006 và ông V xây dựng lán kiên cố, lợp mái tôn để làm xưởng mộc với diện tích xây dựng 33,6m² trên tổng diện tích 116m² đến nay không có tranh chấp. Khi ông xây dựng UBND xã X không có ý kiến gì. UBND xã X không có tài liệu chứng minh UBND xã có quyền quản lý đối với diện tích đất trên và cũng không kê khai, giao đất nông nghiệp theo Nghị định số 64/CP của Chính phủ mà chỉ xác định là đất nông nghiệp không giao, không sử dụng, không nắm bắt, chỉnh lý bản đồ theo Điều 22 của Luật Đất đai năm 2013. Vì vậy, diện tích đất trên đã bỏ hoang nên ông V được quyền sử dụng.

- Biên bản xác định nguồn gốc đất do UBND xã X lập chỉ được phục vụ việc bồi thường, giải phóng mặt bằng chứ không được dùng để xác định đất do UBND xã quản lý. UBND xã xác định thửa đất số 1577 là đất trồng lúa là không đúng vì khi lập biên bản xác định nguồn gốc đất thì đất đã có nhà xưởng nên không thể coi là đất nông nghiệp.

- UBND xã X lấy ý kiến khu dân cư đã không lấy ý kiến tại nơi ở của ông V; thành phần tham gia chủ yếu là cán bộ của UBND xã. Phiếu lấy ý kiến khu dân cư xác định ông V xây dựng năm 2018 nhưng biên bản vi phạm lại xác định là năm 2017. Như vậy hành vi xây dựng chưa hết 02 năm, Chủ tịch UBND xã đã không ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính mà ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là không đúng quy định của pháp luật.

- Các quyết định của Chủ tịch UBND xã X xác định sai đối tượng vi phạm hành chính theo quy định tại Điểm d Khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 là cá nhân, tổ chức “chỉ bị xử phạt hành chính khi có vi phạm hành

chính do pháp luật quy định”. Ông không có hành vi chiếm đất như Chủ tịch UBND xã X xác định. Hành vi của ông V là hành vi vi phạm về xây dựng. Việc quyết định cưỡng chế phá dỡ công trình xây dựng không thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã. Luật Đất đai chỉ quy định trả lại hiện trạng ban đầu chứ không có quy định là phá dỡ. UBND xã cũng không xác định được hiện trạng ban đầu của thửa đất là như thế nào.

- Tại thời điểm ban hành các Quyết định trên, Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 và Điều 31 Nghị định số 102/NĐ-CP ngày 10/11/2014 không quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính là của Chủ tịch UBND cấp xã. Khoản 2 Điều 10 Nghị định 102/NĐ-CP ngày 10/11/2014 quy định không có hành vi lấn, chiếm đất mặt nước chuyên dùng do UBND xã quản lý.

- Quyết định số 261/QĐ-KPHQ ngày 24/11/2019 do ông Nguyễn Thái B là Phó Chủ tịch UBND xã X ký là không đúng quy định vì trong Quyết định về việc giao nhiệm vụ phụ trách, điều hành UBND xã X số 196/QĐ-UBND ngày 22/01/2019 của Chủ tịch UBND huyện S chỉ giao cho ông B điều hành Ủy ban nhân dân xã nên ông B không được thay Chủ tịch UBND xã theo quy định tại Điều 35 và Khoản 5 Điều 36 Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Quan điểm của Chủ tịch UBND xã X: Căn cứ vào Bản đồ địa chính đất nông nghiệp xã X tỷ lệ 1/2000; Sổ theo dõi quỹ đất công, đất công ích và đất nông nghiệp chưa giao, khó giao của UBND xã X lập trong quá trình theo dõi quản lý, khu vực Đầm N được thể hiện là đất do UBND xã X quản lý. Ông Nguyễn Văn V có hành vi chiếm đất với diện tích 116 m² do UBND xã quản lý, trong đó: Đất mặt nước chuyên dùng là 39m² của thửa số 1680, đất nông nghiệp trồng lúa là 77m² của thửa số 1577. Ông Nguyễn Văn V đang sử dụng diện tích đất này và là chủ công trình xây dựng nên căn cứ Khoản 2 Điều 3 Nghị định 102/2014/NĐ-CP Chủ tịch UBND xã X xác định ông V có hành vi chiếm đất. Trình tự, thủ tục, thẩm quyền ban hành Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và Quyết định cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả của Chủ tịch UBND xã X do Phó Chủ tịch ký thay theo phân công nhiệm vụ quyền hạn là thực hiện đúng quy định của pháp luật, xử phạt đúng người, đúng hành vi. Vì vậy, Chủ tịch UBND xã X giữ nguyên các quyết định hành chính nêu trên.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân huyện S đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận yêu cầu ông Nguyễn Văn V.

Tại Bản án số 05/2021/HC-ST ngày 15/4/2021 của Tòa án nhân dân huyện S đã xử: Không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn V. Ông V phải chịu chi phí xem xét thẩm định và án phí hành chính sơ thẩm.

Không đồng ý với bản án nêu trên, ông Nguyễn Văn V kháng cáo toàn bộ bản án sơ thẩm.

Tại phiên tòa phúc thẩm, ông Nguyễn Văn V cung cấp chứng cứ mới là Quyết định 284/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 của Chủ tịch UBND xã X về việc cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng của ông Nguyễn Văn V tại khu ven đường 16 (Đầm N) thôn X và 03 bản ảnh công trình xây dựng hiện nay

của ông. Ông Nguyễn Văn V và các luật sư đề nghị Hội đồng xét xử phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm, chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông V, hủy các Quyết định số 261/QĐ-KPHQ, 57/QĐ-CCKPHQ, 186/QĐ-CCKPHQ, 242/QĐ-CCKPHQ, 375/QĐ-CCKPHQ vì những căn cứ đã nêu tại cấp sơ thẩm và được bổ sung tại cấp phúc thẩm như sau:

- UBND xã không cung cấp được sổ mục kê kèm theo tờ bản đồ năm 2016. Nhưng tờ bản đồ này đã được Sở Địa chính xác nhận, trên có nội dung dùng để cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Điều này chứng minh diện tích đất ông V sử dụng không phải do UBND xã quản lý mà do ông V mua lại của người được giao đất theo Nghị định 64/CP. Đề nghị Tòa án tạm ngừng phiên tòa để người khởi kiện thu thập thêm tài liệu chứng cứ về vấn đề này.

- Theo các văn bản của UBND xã có mâu thuẫn về diện tích đất cho rằng ông V lấn chiếm. Phiếu xác nhận nguồn gốc đất và Biên bản vi phạm hành chính là 116m² nhưng Biên bản kiểm tra hiện trạng sử dụng đất là 210m². Vậy còn 94m² thì ông V không vi phạm, tiếp tục được sử dụng.

- Biên bản vi phạm hành chính xác định thời điểm vi phạm hành chính về đất là năm 2017, về công trình là năm 2018 nhưng không xác định ngày tháng nên theo luật thì thời điểm vi phạm là ngày 31/12 của năm đó. Như vậy, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính về đất hay về xây dựng đều vẫn còn nên Quyết định 261 ban hành trái pháp luật. Biên bản vi phạm hành chính xác định ông V có 02 hành vi vi phạm là lấn chiếm đất và vi phạm trật tự xây dựng nhưng Quyết định 261 chỉ áp dụng Khoản 2 Điều 10 là chỉ xử lý vi phạm về hành vi lấn chiếm đất. Quyết định 261 buộc phá dỡ công trình thì làm sao ông V khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm là đất đầm và đất trồng lúa được.

- Quyết định 284/2017 mà ông V giao nộp tại cấp phúc thẩm thực tế vẫn chưa bị cưỡng chế, công trình vẫn tồn tại đến nay. Công trình của ông V bị cả 02 quyết định 284 năm 2017 và 261 năm 2019 buộc phá dỡ. Như vậy, là một hành vi bị xử lý 02 lần là trái pháp luật. Quyết định 284 ban hành ngày 18/12/2017 nhưng Biên bản kiểm tra hiện trạng cùng ngày là vi phạm Điều 3 Luật xử lý vi phạm hành chính.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân thành phố H đề nghị Hội đồng xét xử bác kháng cáo của ông Nguyễn Văn V; giữ nguyên bản án sơ thẩm; ông V phải chịu án phí hành chính theo quy định của pháp luật.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Ông Nguyễn Văn V có mặt tại phiên tòa sơ thẩm ngày 15/4/2021 nên đơn kháng cáo nộp trực tiếp tại Tòa án ngày 26/4/2021 là đúng thời hạn kháng cáo quy định tại Khoản 1 Điều 206 Luật tố tụng hành chính.

[2] Ngày 26/3/2020, ông Nguyễn Văn V nộp trực tiếp tại Tòa án Đơn khởi kiện đề ngày 23/3/2020 đối với Quyết định số 57/QĐ-CCKPHQ ngày 02/3/2020 của Chủ tịch UBND xã X về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả là trong thời hiệu khởi kiện quy định tại Điểm a khoản 2 Điều 116 Luật

Tổ tụng hành chính.

[3] Trước khi vụ án được thụ lý, cùng với việc nộp đơn khởi kiện bổ sung ngày 28/7/2020, ông Nguyễn Văn V có Đơn yêu cầu Tòa án nhân dân huyện S áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời tạm đình chỉ thi hành Quyết định số 242/QĐ-CKPHQ ngày 24/7/2020 của Chủ tịch UBND xã X về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Tòa án nhân dân huyện S không xem xét quyết định có áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời hay không theo quy định tại Khoản 4 Điều 73 Luật tổ tụng hành chính.

Trong quá trình giải quyết vụ án, ngày 05/01/2021 Tòa án nhân dân huyện S nhận được Đơn yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời đề ngày 31/12/2020 của ông Nguyễn Văn V về việc tạm đình chỉ thi hành Quyết định số 375/QĐ-CKPHQ ngày 14/12/2020 của Chủ tịch UBND xã X về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án không ra quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời Tạm đình chỉ thi hành Quyết định số 375/QĐ-CKPHQ theo quy định tại Điều 69, Khoản 3 Điều 73 Luật tổ tụng hành chính và Mẫu số 56 ban hành kèm theo Nghị quyết 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13/01/2017 mà lại ra Văn bản số 07/2021/CV-TA ngày 06/01/2021 yêu cầu Chủ tịch UBND xã X tạm dừng việc thi hành Quyết định số 375/QĐ-CKPHQ là không đúng.

Trước khi Văn bản số 07/2021/CV-TA ngày 06/01/2021 của Tòa án nhân dân huyện S được ban hành thì ngày 05/01/2021, UBND xã X đã có Thông báo số 01/TB-UBND về việc tạm dừng việc thực hiện cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực đất đai đối với ông Nguyễn Văn V. Như vậy, UBND xã X đã có văn bản dừng việc thực hiện cưỡng chế trước khi có văn bản của Tòa án nhân dân huyện S nên khi vụ án được giải quyết bằng bản án của Tòa án có hiệu lực pháp luật thì Tòa án không phải ra quyết định hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định tại Điểm c Điều 74 Luật tổ tụng hành chính.

[4] Các quyết định hành chính bị kiện và có liên quan xác định diện tích đất nông nghiệp tại khu Đầm N thôn X do UBND xã X quản lý nhưng Tòa án cấp sơ thẩm không đưa UBND xã X vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là thiếu sót. Tòa án cấp phúc thẩm đã khắc phục đưa bổ sung UBND xã X vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. UBND xã X đồng ý tham gia tố tụng từ cấp phúc thẩm. Chủ tịch UBND xã X là người bị kiện đã tham gia vụ án từ khi thụ lý sơ thẩm nên việc UBND xã X không tham gia tố tụng từ cấp sơ thẩm không bị ảnh hưởng đến quyền lợi, nghĩa vụ của UBND xã X.

[5] Vào ngày 23/9/2017, UBND xã X đã lập Biên bản kiểm tra hoạt động xây dựng tại khu Đầm N ven đường 16 thôn X, phát hiện ông Nguyễn Văn V có hành vi dựng cửa sắt bịt tôn rộng 5m, cao 4m so với cốt nền nên đã yêu cầu ông V dừng thi công và tự giác khắc phục tháo dỡ nhưng ông V không chấp hành.

Ngày 25/9/2017, UBND xã X lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực trật tự xây dựng và Chủ tịch UBND xã X ban hành Quyết định 214/QĐ-UBND ngày 25/9/2017 về việc đình chỉ thi công xây dựng công trình vi phạm trật

tự xây dựng đối với ông V về hành vi tự ý tổ chức thi công dựng gồm 1 cửa sắt rộng 5m; dựng 02 cột sắt, cửa bít tôn cao 3,5m so với cốt nền tại khu Đầm N ven đường 16 xã X.

Ngày 29/9/2017, UBND xã X lập Biên bản kiểm tra hiện trạng công trình thì thấy công trình của ông V vẫn tồn tại nên cùng ngày Chủ tịch UBND xã X đã ban hành Quyết định 221/QĐ-UBND về việc cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với công trình vi phạm của ông V.

Ngày 17/11/2017, UBND xã X lập Biên bản kiểm tra hiện trạng công trình phát hiện ông V không chấp hành các quyết định nêu trên mà tiếp tục thi công công trình với hiện trạng: Lán tạm dài 7m, rộng 5,3m diện tích 38,69m²; khung lán bằng sắt, mái tôn, tường bít tôn cao 4m so với cốt nền; tường bít tôn dài 17,4m cao 2,5m.

Ngày 18/12/2017, UBND xã X lập Biên bản kiểm tra hiện trạng, ông V không tự giác chấp hành các quyết định nêu trên nên cùng ngày Chủ tịch UBND xã X đã ban hành Quyết định 284/QĐ-UBND về việc cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với công trình vi phạm của ông V để thay thế cho Quyết định 221/QĐ-UBND ngày 29/9/2017 vì Quyết định 221/QĐ-UBND hết thời hạn thi hành.

Ngày 21/12/2017, UBND xã X đã tổ chức thi hành xong Quyết định 284/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 thể hiện tại Biên bản thi hành Quyết định cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng ngày 21/12/2017.

Tại phiên tòa phúc thẩm, ông V khai công trình hiện nay bị buộc khắc phục hậu quả do ông xây dựng từ năm 2006 và thực tế năm 2017 xã chưa tổ chức cưỡng chế. Tuy nhiên lời khai này của ông V mâu thuẫn với lời khai của ông tại Văn bản ý kiến ngày 11/01/2021 (bút lục 172) là “Năm 2018 tôi đã xây dựng lán kiên cố lợp mái tôn để ở và kinh doanh với diện tích xây dựng 33,6m² trên tổng diện tích đất 116m²”. Mặt khác, công trình xây dựng của ông V tại bản ảnh do UBND xã chụp năm 2017 khác với công trình hiện nay trên bản ảnh do UBND xã và ông V cung cấp. Như vậy, có đủ căn cứ xác định, công trình xây dựng của ông V bị phát hiện có hành vi vi phạm trật tự xây dựng năm 2017 đã bị xử lý và bị cưỡng chế phá dỡ xong. Công trình hiện nay của ông V bị xử lý vi phạm về đất đai được xây dựng sau ngày 18/12/2017.

[6] Quyết định 284/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 về việc cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm trật tự xây dựng đối với công trình vi phạm của ông V trên đất khu Đầm N không phải là quyết định có liên quan đến Quyết định số 261/QĐ-KPHQ ngày 14/11/2019 của Chủ tịch UBND xã X về việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả và các quyết định về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực đất đai. Mặt khác, ông V nhận 284/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 năm 2017 nên thời hiệu khởi kiện của ông V đối với Quyết định 284/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 cũng không còn. Do đó, Tòa án không xem xét tính hợp pháp của Quyết định 284/QĐ-UBND ngày 18/12/2017.

[7] Tại thời điểm phát hiện hành vi vi phạm và cho đến nay, ông Nguyễn

Văn V không cung cấp được các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất quy định tại Điều 100 Luật Đất đai 2013 và Điều 18 Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 được bổ sung bởi Khoản 17 Điều 2 Nghị định 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 đối với diện tích đất ông đang sử dụng bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Do đó, xác định ông Nguyễn Văn V không có quyền sử dụng đất hợp pháp đối với diện tích đất này.

Căn cứ Bản đồ địa chính đất nông nghiệp năm 1993; Sổ theo dõi diện tích đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích và đất nông nghiệp khác chưa giao năm 2015, Phiếu lấy ý kiến của khu dân cư về nguồn gốc và thời điểm sử dụng đất ngày 07/6/2019; Biên bản Hội nghị tư vấn xác định nguồn gốc, thời điểm xây dựng công trình phục vụ công tác giải quyết vi phạm đất đai, trật tự xây dựng trên địa bàn xã X ngày 10/6/2019 và Phiếu xác nhận nguồn gốc đất ngày 20/6/2019 xác định diện tích đất ông Nguyễn Văn V đang sử dụng tại khu Đầm N thuộc một phần thửa đất số 1680 là đất mặt nước chuyên dùng và một phần thửa đất số 1577 là đất nông nghiệp trồng lúa đều do UBND xã X quản lý.

Khoản 3 Điều 3 Nghị định 105/2009/NĐ-CP ngày 11/11/2009 nay là Khoản 2 Điều 3 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 quy định “*Chiếm đất là việc sử dụng đất mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép hoặc việc sử dụng đất do được Nhà nước giao, cho thuê nhưng hết thời hạn giao, cho thuê đất không được Nhà nước gia hạn sử dụng mà không trả lại đất hoặc sử dụng đất khi chưa thực hiện thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai*”. Tại thời điểm phát hiện hành vi vi phạm, ông Nguyễn Văn V là người sử dụng đất nông nghiệp do UBND xã X quản lý mà không có giấy tờ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép sử dụng nên xác định ông Nguyễn Văn V là người chiếm đất tại khu Đầm N do UBND xã X quản lý.

UBND xã không lưu giữ sổ mục kê nhưng tại phiếu lấy ý kiến khu dân cư ngày 07/6/2019 đã xác định khu đất Đầm N thôn X có các thửa 1462, 1562, 1567, 1569, từ 1572 đến 1574, 1680 là đất ao thuộc loại đất nông nghiệp có mặt nước chuyên dùng; các thửa 1463, 1464, từ 1575 đến 1583 là đất nông nghiệp trồng lúa do UBND xã quản lý; các thửa 1355, 1356, từ 1465 đến 1467, từ 1469 đến 1471, từ 1558 đến 1560, 1563, 1564, 1566, 1568, 1570, 1571 là đất nông nghiệp trồng lúa đã giao cho các gia đình, cá nhân sử dụng. Trên bản đồ ngày 26/11/1996 có xác nhận của Giám đốc Sở địa chính thể hiện bản đồ này được giao cho UBND xã để quản lý đất và sử dụng xét cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ở, đất để sản xuất nông nghiệp theo Nghị định 64. Như vậy, bản đồ 1996 bao gồm cả đất ở, đất nông nghiệp; đất nông nghiệp tại khu Đầm N có 03 loại đất, trong đó có cả diện tích đất nông nghiệp trồng lúa đã giao cho các gia đình. Tuy nhiên diện tích đất ông V xây dựng công trình nằm trong một phần thửa 1680 và một phần thửa 1577 là đất do UBND xã quản lý, không phải thuộc các thửa đất đã giao cho các gia đình. Do đó, quan điểm của luật sư cho rằng ông V không chiếm đất của UBND xã mà sử dụng đất mà các gia đình đã được giao là không có căn cứ.

[8] Điểm d Khoản 1 Điều 3 và Điểm b Khoản 1 Điều 6 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 quy định chỉ xử phạt vi phạm hành chính khi có hành vi vi phạm

hành chính do pháp luật quy định; đối với vi phạm hành chính đã kết thúc thì thời hiệu xử lý vi phạm hành chính được tính từ thời điểm chấm dứt hành vi vi phạm. Ông Nguyễn Văn V không cung cấp được tài liệu, chứng cứ chứng minh diện tích đất này do bố mẹ ông nhận chuyển nhượng của ông H vào năm 2001 và bố mẹ ông tặng cho ông từ năm 2006 và cũng không có tài liệu chứng minh công trình ông xây dựng từ năm 2006. Tại thời điểm UBND xã X lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 90/BB-VPHC ngày 08/11/2019 thì ông Nguyễn Văn V đã chiếm đất để xây dựng công trình từ năm 2006 theo lời khai của ông V, từ năm 2017 theo xác minh của UBND xã.

Tại thời điểm UBND xã X lập Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 90/BB-VPHC ngày 08/11/2019 thì ông Nguyễn Văn V không có hành vi vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng quy định tại Nghị định 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ nhưng ông Nguyễn Văn V có hành vi chiếm đất quy định tại Khoản 2 Điều 3 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014. Do đó, Biên bản vi phạm hành chính số 90/BB-VPHC ngày 08/11/2019 lập trong lĩnh vực đất đai là đúng lĩnh vực mà ông Nguyễn Văn V đã có hành vi vi phạm.

Biên bản vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai số 90/BB-VPHC lập ngày 08/11/2019 không xác định rõ ngày tháng ông V vi phạm về đất đai nhưng căn cứ *Biên bản kiểm tra hoạt động xây dựng ngày 23/9/2017* của UBND xã X xác định thời điểm ông Nguyễn Văn V có hành vi chiếm đất để xây dựng công trình là từ trước ngày 23/9/2017. Như vậy, theo quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 6 Luật xử lý vi phạm hành chính thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính về đất đai đối với ông Nguyễn Văn V đã hết. Ông Nguyễn Văn V bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực đất đai là đúng quy định tại Điểm b Khoản 2 Điều 28, Khoản 2 Điều 65 Luật xử lý vi phạm hành chính.

Theo quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 28, Điều 29 Luật xử lý vi phạm hành chính, buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu là một trong các biện pháp khắc phục hậu quả mà cá nhân vi phạm phải khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính của mình gây ra. Ông V chiếm đất để xây dựng công trình thì ông V phải tháo dỡ công trình để trả lại đất như trước khi xây dựng công trình.

[9] Biên bản kiểm tra hiện trạng sử dụng đất lập ngày 17/4/2019 xác định ông V sử dụng diện tích khu đất là 210m². Biên bản vi phạm hành chính lập ngày 08/11/2019 xác định ông V chiếm 116m² đất gồm có 77m² là đất trồng lúa, 39m² đất mặt nước chuyên dùng. Như vậy, về diện tích đất không có gì mâu thuẫn vì 02 thời điểm xác định diện tích khác nhau. Quyết định 261 căn cứ biên bản vi phạm hành chính chứ không căn cứ Biên bản kiểm tra hiện trạng sử dụng đất ngày 17/4/2019. Tại Văn bản ý kiến ngày 11/01/2021 của ông V (bút lục 172) ông V cũng xác định công trình ông xây dựng trên diện tích 116m² phù hợp với Biên bản vi phạm hành chính. Mặt khác, Quyết định 261 buộc ông V phá dỡ toàn bộ công trình vi phạm, khôi phục lại hiện trạng của đất trước khi vi phạm chứ không buộc ông V trả lại diện tích đất chiếm nên số liệu diện tích đất không chính xác cũng

không phải là vấn đề quan trọng và không có nghĩa là ông V được sử dụng đối với diện tích chênh lệch của 2 biên bản như ý kiến của các luật sư.

[10] Đất trồng lúa là loại đất trồng cây hàng năm thuộc nhóm đất nông nghiệp quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 10 Luật Đất đai 2013; đất mặt nước chuyên dùng thuộc nhóm đất phi nông nghiệp quy định tại Điểm i Khoản 2 Điều 10 Luật Đất đai 2013; đất ở thuộc đất phi nông nghiệp quy định tại Điểm a Khoản 2 Điều 10 Luật Đất đai 2013. Theo quy định tại Khoản 2 và Khoản 5 Điều 10 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai, biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi chiếm đất trồng lúa, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở là buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm, buộc trả lại đất đã chiếm.

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính và Điểm d Khoản 1 Điều 31 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc khôi phục lại tình trạng của đất trước khi vi phạm. Quyết định 196/QĐ-UBND ngày 22/01/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện S giao cho ông Nguyễn Thái B - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X phụ trách, điều hành mọi hoạt động của Ủy ban nhân dân xã X trong thời gian chờ kiện toàn chức danh Chủ tịch UBND xã X là chưa chính xác bởi: Theo quy định tại Khoản 2 Điều 29 Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Khoản 2 Điều 6, Khoản 3 Điều 15 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016 của Chính phủ, trong trường hợp khuyết Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giao quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã cho Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Mặt khác, theo Điều 36 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, điều hành công việc của UBND xã chỉ là một trong rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã; còn phụ trách thì theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương chỉ có phụ trách lĩnh vực cụ thể (Điều 123) chứ không thấy có quy định phụ trách UBND xã. Chính vì thiếu sót của Quyết định 196/QĐ-UBND ngày 22/01/2019 không có nội dung giao quyền Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã cho ông Nguyễn Thái B - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X nên ông Nguyễn Thái B không thể ký với chức danh “Quyền Chủ tịch” mà chỉ có thể ký là “Phó Chủ tịch”.

Tuy nhiên, với Quyết định 196/QĐ-UBND ngày 22/01/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện S thì ông Nguyễn Thái B - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X có toàn bộ các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X được quy định tại Điều 36 Luật tổ chức chính quyền địa phương cho đến ngày 31/12/2019 khi Chủ tịch UBND huyện S có Quyết định 8673/QĐ-UBND về việc phê chuẩn kết quả bầu cử bổ sung chức danh Chủ tịch UBND xã X.

Như vậy, Quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả số 261/QĐ-CCKPHQ ngày 14/11/2019 do ông Nguyễn Thái B - Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X ký trong thời gian được giao quyền phụ trách, điều hành Ủy ban nhân dân xã X là đúng thẩm quyền.

[11] Theo quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 28, Điều 29 Luật xử lý vi

phạm hành chính, nếu cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không tự nguyện thực hiện thì bị cưỡng chế thực hiện. Ông Nguyễn Văn V không tự nguyện chấp hành Quyết định 261 nên căn cứ Khoản 1 Điều 28, điểm d khoản 1 Điều 38, điểm a khoản 1 Điều 87 Luật Xử phạt vi phạm hành chính và điểm d khoản 1 Điều 31 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 thì Chủ tịch ủy ban nhân dân xã X ban hành Quyết định số 57/QĐ-CCKPHQ ngày 02/3/2020 cưỡng chế thi hành quyết định 261 là đúng. Tuy nhiên, việc Chủ tịch UBND xã X ban hành liên tiếp các quyết định cưỡng chế sau thay thế các quyết định cưỡng chế trước với lý do thời gian thực hiện quyết định cưỡng chế trước đã hết là không cần thiết. Trong trường hợp Luật xử lý vi phạm hành chính và các văn bản hướng dẫn không quy định thì Chủ tịch UBND xã X chỉ cần ra Thông báo tạm dừng thực hiện cưỡng chế.

[12] Từ các phân tích, nhận định trên xác định yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn V không có căn cứ pháp luật nên Tòa án cấp sơ thẩm không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông V là đúng. Tòa án cấp phúc thẩm không có cơ sở chấp nhận kháng cáo của ông V. Tuy nhiên, Tòa án cấp phúc thẩm cần sửa bản án sơ thẩm về người tham gia tố tụng nên ông V không phải chịu án phí phúc thẩm.

Vì các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH

Căn cứ Khoản 2 Điều 241 Luật Tổ chức hành chính; Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012; Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015; Nghị định 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014, Nghị định số 08/2016/NĐ-CP ngày 25/01/2016, Nghị định 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017, Nghị định 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ; Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Xử: Sửa một phần Bản án sơ thẩm số 05/2021/HC-ST ngày 15/4/2021 của Tòa án nhân dân huyện S.

1. Bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Văn V đối với các quyết định hành chính sau đây:

Quyết định số 261/QĐ-KPHQ ngày 14/11/2019 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả;

Quyết định số 57/QĐ-CCKPHQ ngày 02/3/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả;

Quyết định số 186/QĐ-CCKPHQ ngày 05/6/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả;

Quyết định số 242/QĐ-CCKPHQ ngày 24/7/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả;

Quyết định số 375/QĐ-CCKPHQ ngày 14/12/2020 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã X cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

2. Về chi phí xem xét, thẩm định tại chỗ đã chi: 3.300.000 đồng (Ba triệu, ba trăm nghìn đồng). Người khởi kiện là ông Nguyễn Văn V phải chịu toàn bộ. Ông Nguyễn Văn V đã nộp đủ số tiền 3.300.000 đồng (Ba triệu, ba trăm nghìn đồng).

3. Ông Nguyễn Văn V phải chịu 300.000 đồng (Ba trăm nghìn đồng) án phí hành chính sơ thẩm nhưng được trừ vào 300.000 đồng (Ba trăm nghìn đồng) đã nộp tạm ứng án phí theo Biên lai thu tạm ứng án phí, lệ phí Tòa án số 19041 ngày 01/10/2020 của Chi cục Thi hành án dân sự huyện S. Ông Nguyễn Văn V đã nộp đủ tiền án phí hành chính sơ thẩm.

Trả lại cho ông Nguyễn Văn V số tiền 300.000 đồng (Ba trăm nghìn đồng) tạm ứng án phí phúc thẩm đã nộp tại Biên lai số 4096 ngày 29/4/2021 của Chi cục Thi hành án dân sự huyện S.

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

Nơi nhận:

- Viện kiểm sát NDTP H
- Các đương sự
- Lưu hồ sơ
- Lưu trữ, lưu Tòa HC

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

Phạm Thị Hoàng Phúc

