

**TÒA ÁN NHÂN DÂN
TỈNH HÀ NAM**

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

Bản án số 01/2019/HC-PT
Ngày 08-01-2019
V/v khiếu kiện quyết định hành
chính

**NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
TÒA ÁN NHÂN DÂN TỈNH HÀ NAM**

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Đinh Tiến Hùng.

Các Thẩm phán: Ông Nguyễn Mạnh Hùng và bà Nguyễn Thị Mai Hương.

- Thư ký phiên tòa: Bà Bùi Thị Thanh Huyền – Thư ký Tòa án Tòa án nhân dân tỉnh Hà Nam.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Hà Nam: Ông Nguyễn Viết Luận
- Kiểm sát viên tham gia phiên tòa.

Ngày 08 tháng 01 năm 2019 tại trụ sở Tòa án nhân dân tỉnh Hà Nam xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số: 02/2018/TLPT-HC ngày 01 tháng 11 năm 2018 về “Khiếu kiện quyết định hành chính”.

Do bản án hành chính sơ thẩm số 02/2018/HCST ngày 28 tháng 9 năm 2018 của Tòa án nhân dân huyện D bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số: 02/2018/QĐPT-HC ngày 13 tháng 11 năm 2018 giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Bà Nguyễn Thị T, sinh năm 1947;

- Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện: NLQ6, sinh năm 1987. (có mặt)

Cùng địa chỉ: Thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam.

* Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện: Ông Vũ Quang B, bà Nguyễn Thị T và ông Vũ Văn L - Luật sư của Công ty Luật TNHH Khải Hưng. (có mặt)

2. Người bị kiện: Chủ tịch UBND xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam: Ông Nguyễn Đức T.

- Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông Lê Văn P - Phó chủ tịch UBND xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam. (có mặt)

3. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

- NLQ1, sinh năm 1977; địa chỉ: Số nhà 173, phường Đ, thành phố B, tỉnh Bắc Giang.

- NLQ2, sinh năm 1979; địa chỉ: Thôn C, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam.

- NLQ3, sinh năm 1983; địa chỉ: Thôn V, xã Đ, huyện U, thành phố Hà Nội.

- NLQ4, sinh năm 1985; địa chỉ: Thôn N, xã Đ, huyện U, thành phố Hà Nội.

- NLQ5, sinh năm 1990; địa chỉ: Thôn N, xã N, huyện K, tỉnh Hà Nam.

Người đại diện theo ủy quyền của NLQ1, NLQ2, NLQ3, NLQ4, NLQ5: NLQ6, sinh năm 1987; địa chỉ: Thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam. (có mặt)

- NLQ6, sinh năm 1987; địa chỉ: Thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam. (có mặt).

4. Người làm chứng:

- NLC1, sinh năm 1973; địa chỉ: Thôn N, xã N, huyện K, tỉnh Hà Nam. (vắng mặt);

- NLC2, sinh năm 1972. (vắng mặt);

- NLC3, sinh năm 1984. (vắng mặt);

Cùng địa chỉ: Quốc lộ 38, thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam.

5. Người kháng cáo: Bà Nguyễn Thị T, sinh năm 1947; địa chỉ: Thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam.

NỘI DUNG VỤ ÁN

Theo đơn khởi kiện, bản tự khai, lời khai của người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện, ý kiến của người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan và các tài liệu trong hồ sơ vụ án, nội dung vụ án như sau:

Từ năm 1954, gia đình bà Nguyễn Thị T có khai hoang và sử dụng ổn định thửa đất số 46 thuộc tờ bản đồ PL 12 có diện tích 135m² tại thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam. Thời gian đầu, gia đình bà T có cải tạo đất và trồng nhiều loại cây khác trên thửa đất trên. Trong suốt một thời gian dài, không có ai tranh chấp với gia đình bà về quyền sử dụng đất đối với thửa đất số 46. Việc khai hoang thửa đất cũng như quá trình canh tác, sử dụng đất của gia đình bà đã được nhiều hộ dân sinh sống tại địa phương biết và xác nhận.

Năm 1986, UBND xã D có lập bản đồ địa chính trong đó thể hiện phần diện tích đất gia đình bà trước đó đã khai hoang, sử dụng ổn định, liên tục thuộc

quyền sử dụng của Hợp tác xã. Đến khoảng năm 1990 gia đình bà có xây dựng nhà tạm trên diện tích đất trên để tiện cho việc chăm sóc, trông nom việc trồng trọt và nuôi cá. Đến năm 2017, do công trình nhà tạm trên đất đã xuống cấp và hư hỏng nên gia đình bà có xây dựng lại nhà tạm mới có diện tích 19,8 m² để thuận tiện cho việc canh tác, sử dụng mảnh đất của gia đình. Tuy nhiên ngày 26/6/2017, UBND xã D cho rằng gia đình bà đã xây dựng trái phép trên diện tích ao do UBND xã D đang quản lý (dựa trên tờ bản đồ địa chính do UBND xã D tự lập năm 2004). Cùng với đó, ngày 30/6/2017 UBND xã D đã tiến hành lập biên bản số 16/ BB- VPHC về vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Đến ngày 04/7/2017 Chủ tịch UBND xã D đã ban hành quyết định số 31/QĐ-XPVPHC xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Theo đó, tại quyết định này Chủ tịch UBND xã D cho rằng gia đình bà đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính “ *Lấn chiếm đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất.....*” quy định tại khoản 1 Điều 10 của 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 đất đai.

Không đồng ý với quyết định nêu trên, ngày 07/7/2017 bà T đã có đơn khiếu nại quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017. Sau khi thụ lý và giải quyết đơn khiếu nại của bà Thêm, ngày 11/8/2017 Chủ tịch UBND xã D ban hành quyết định số 35/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại của bà, theo đó Chủ tịch UBND xã D đã không công nhận nội dung khiếu nại của bà T, đồng thời sửa một số điều trong quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017. Bà T cho rằng thửa đất số 46 thuộc tờ bản đồ PL 12 có diện tích 135m² tại địa chỉ thôn T, xã D, huyện D, tỉnh Hà Nam mà gia đình bà đang sử dụng là hợp pháp và đủ điều kiện được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định. Việc UBND xã D cho rằng thửa đất thuộc quyền quản lý của UBND xã theo bản đồ địa chính lập 1986 và 2004 là không phù hợp, trái quy định hiện hành. Do đó, việc ban hành Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 và Quyết định số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 để xử phạt vi phạm hành chính và giải quyết khiếu nại đối với gia đình bà là không có căn cứ, vi phạm nghiêm trọng pháp luật đồng thời trực tiếp xâm phạm tới các quyền và lợi ích hợp pháp của gia đình bà. Bởi những căn cứ như sau:

Thứ nhất: Về đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính: Trong vụ việc này, những lần UBND xã lập Biên bản, làm việc với bà T, bà T đều không ký. Tại phiên tòa, NLQ6 (người được bà T ủy quyền) xác nhận chính NLQ6 là người bỏ công sức, tiền bạc để xây dựng căn nhà tạm trên thửa đất số 46 chứ không phải bà T. Trong quá trình UBND xã D lập Biên bản, ban hành Quyết định xử phạt thì anh không được mời lên làm việc, không ai hỏi anh về việc xây dựng nhà tạm, vì bà T đã hơn 70 tuổi, già yếu, không có công việc, không có thu nhập nên bà không thể là người xây dựng căn nhà tạm này được. Trong các tài

liệu gửi lên Toà của Chủ tịch UBND xã D đều cho rằng nhìn thấy bà T xây dựng nhà là không đúng sự thật. Do UBND xã D không tiến hành xác minh cá nhân nào thực hiện hành vi vi phạm theo khoản 1 Điều 59 Luật xử lý vi phạm hành chính, dẫn đến việc ban hành Quyết định xử phạt không đúng đối tượng.

Thứ hai: Về nội dung Quyết định xử phạt vi phạm hành chính và Quyết định giải quyết khiếu nại: Chủ tịch UBND xã D cho rằng bà T có hành vi lấn, chiếm đất nên ban hành quyết định xử phạt về hành vi lấn, chiếm đất vườn của UBND xã là không phù hợp với Điều 3 Nghị định Số: 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ. Thửa đất số 46 này gia đình bà sử dụng ổn định, liên tục, không có tranh chấp với bất cứ cá nhân, tổ chức nào từ những năm 1950 đến trước khi có Quyết định xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch UBND xã D. Điều này thể hiện qua việc lấy ý kiến của những người sống cùng thời điểm ở khu dân cư. Những người này đều xác nhận gia đình bà T khai hoang, sử dụng ổn định liên tục từ năm 1954. Ngoài ra, việc gia đình bà T sử dụng từ lâu còn được thể hiện trong các tài liệu: Biên bản hội nghị thống nhất việc cấp đất cho ông L và một số việc khác ngày 18/10/1997, Giấy thoả thuận bồi thường ngày 31/3/2004, Bản hợp đồng giao thầu ao chùa. Các giấy tờ này thể hiện gia đình ông Quý, bà T sử dụng trước năm 1993, có đắp đất, trồng cây cối hoa màu. Đến trước khi có Quyết định xử phạt gia đình bà T vẫn sử dụng, vẫn trồng các loại cây cối trên đất. Như vậy, căn cứ Điều 101 Luật đất đai năm 2013 và khoản 4 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính Phủ thì gia đình bà T đủ điều kiện để được xem xét cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Mặt khác, Chủ tịch UBND xã D cho rằng thửa đất này là đất vườn của UBND xã D là không đúng. Vì căn cứ theo Luật đất đai các thời kỳ và các quy định hướng dẫn thi hành luật Đất đai không có quy định nào thể hiện UBND xã có quyền quản lý và sử dụng đất vườn. Căn cứ Điều 132, Điều 164, Điều 165 Luật Đất đai UBND xã được quyền sử dụng đất công ích và quản lý đất chưa sử dụng.

Như vậy, thửa đất số 46 từ năm 1954 đến trước khi Chủ tịch UBND xã D ban hành Quyết định xử phạt vẫn do gia đình bà T trực tiếp quản lý, sử dụng trên thực tế mà không có bất cứ cá nhân, tổ chức nào nhắc nhở, xử phạt.

Ngoài bản đồ địa chính, UBND xã D không có căn cứ gì thêm để khẳng định đây là đất của UBND xã D. Các tài liệu: Biên bản hội nghị thống nhất việc cấp đất cho ông L và một số việc khác ngày 18/10/1997, Giấy thoả thuận bồi thường ngày 31/3/2004, Bản hợp đồng giao thầu ao chùa đều không xác định được đây là đất của UBND xã hoặc Hợp tác xã. Do đó, không có căn cứ để khẳng định đây là đất của UBND xã.

Về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính: Mặc dù bà T không có hành vi lấn, chiếm đất như phân tích ở trên nhưng căn cứ Điều 6 Luật xử lý vi phạm

hành chính thì kê cả bà T có hành vi lấn, chiếm đất thì cũng không còn thời hiệu để xử phạt vi phạm hành chính.

Nay, bà Nguyễn Thị T đề nghị Tòa án giải quyết: Tuyên hủy toàn bộ Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã D về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Tuyên hủy toàn bộ Quyết định số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã D về việc giải quyết khiếu nại của bà Nguyễn Thị T (lần đầu).

* Ý kiến của Chủ tịch UBND xã D và của người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch UBND xã D:

Ngày 24 tháng 6 năm 2017, tổ công tác được thành lập theo Quyết định số 30^a/QĐ-UBND ngày 10/6/2017 của UBND xã D phát hiện bà Nguyễn Thị T trú tại thôn T đang thực hiện việc xây dựng trên đất do UBND xã quản lý và đã lập biên bản kiểm tra, yêu cầu chấm dứt ngay việc xây dựng trên; Ngày 25/6/2017, kiểm tra, phát hiện bà T không chấp hành, vẫn tiếp tục việc xây dựng, tổ công tác lập biên bản yêu cầu chấm dứt việc xây dựng. Ngày 30/6/2017, UBND xã lập Biên bản vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị T về hành vi vi phạm lấn, chiếm đất (quy định tại khoản 1, Điều 10, Nghị định 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/11/2014 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Ngày 04/7/2017, Chủ tịch UBND xã D đã ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị T. Như vậy, việc phát hiện, xác định hành vi vi phạm hành chính, lập Biên bản vi phạm hành chính, ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị T về hành vi vi phạm hành chính là đúng đối tượng theo quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính và Luật Đất đai.

Ngày 06/7/2017, bà Nguyễn Thị T có đơn khiếu nại gửi Chủ tịch UBND xã D. Nội dung đơn khiếu nại yêu cầu UBND xã D hủy Quyết định xử phạt vi phạm hành chính (Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 4/7/2017) với lý do: diện tích đất (xác định trong Quyết định xử phạt) là do gia đình bà sử dụng từ năm 1954, không tranh chấp, UBND xã chưa có căn cứ khẳng định là đất do UBND xã quản lý, sử dụng; Việc xác định hành vi vi phạm hành chính, thời điểm vi phạm trong Biên bản vi phạm hành chính lập ngày 30/6/2017 không đúng.

Căn cứ đơn khiếu nại trên của bà T, ngày 14/7/2017, Chủ tịch UBND xã đã thụ lý giải quyết và thông báo để bà Nguyễn Thị T biết. Ngày 11/8/2017, Chủ tịch UBND xã ban hành Quyết định số 35/QĐ-UBND giải quyết khiếu nại của bà Nguyễn Thị T (lần đầu).

Nội dung Quyết định số 35/QĐ-UBND đã làm rõ các nội dung khiếu nại, cụ thể:

- Về đất: Theo hồ sơ địa chính xã D lập qua các thời kỳ 1986, 2004, vị trí đất bà T lấn, chiếm (bị xử phạt) đều thể hiện chủ sử dụng là UBND xã D (trước đây là HTX Duy Hải).

- Về quá trình sử dụng đất vi phạm: tháng 11/1994 ông Vũ Mạnh Q (chồng bà T) nhận thầu diện tích ao (ao chùa) thuộc thửa số 393 tờ bản đồ số 4, trả sản phẩm bằng thóc cho thôn T, quá trình sử dụng có cải tạo ao đắp nền về phía giáp đường (Quốc lộ 38 hiện nay), xây lều tạm để trông coi (hiện nay lều tạm đó đã hỏng); Ngày 18/10/1997 UBND huyện D và UBND xã D giao đất ở cho hộ ông Nguyễn Văn Lục diện tích 153 m² thuộc một phần đất của thửa đất số 393 tờ bản đồ số 4, gia đình ông Quý (chồng bà T) được hộ ông L bồi thường hoa màu và đất vượt lập là 3.000.000 đồng (Ba triệu đồng); Đến hết năm 2013 hộ ông Quý hết thời hạn thầu diện tích trên, từ đó đến nay hộ bà Nguyễn Thị T không nhận thầu tiếp.

- Kết quả xác minh, làm việc với bà Nguyễn Thị T, không có bất kỳ giấy tờ gì chứng minh quyền sử dụng đất, cũng như việc sử dụng đất của gia đình bà T từ năm 1954 như trong đơn khiếu nại mà bà T đã nêu. Mặt khác, bà T cũng không có bất kỳ đề nghị hoặc đăng ký nào có liên quan đến việc sử dụng đất từ sau khi hết thời hạn thầu năm 2013. Do vậy, UBND xã xác định hành vi vi phạm của bà Nguyễn Thị T là đúng và phải bị xử phạt vi phạm hành chính và khắc phục hậu quả đã gây ra; nên việc ban hành Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 và Quyết định số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã D là đúng quy định của pháp luật.

* Người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan trong vụ án, là Vũ Thị Lê Thủy, NLQ2, NLQ3, NLQ4, NLQ6 và NLQ5 có cùng quan điểm với người khởi kiện.

* Kết quả xác minh tại UBND xã D thể hiện: Theo bản đồ địa chính xã D lập năm 1986, diện tích 135m² mà bà T khởi kiện thuộc một phần của thửa đất số 393, tờ bản đồ số 4, tổng diện tích là 1.675m² là đất ao, chủ sử dụng là Hợp tác xã. Theo bản đồ hiện trạng xã D lập năm 2004 diện tích 135m² nói trên là đất vườn thuộc thửa số 46 tờ bản đồ PL12, chủ sử dụng là UBND xã. Tháng 11/1994, ông Quý (là chồng bà Nguyễn Thị T) nhận thầu diện tích ao trên (ao chùa) thuộc thửa số 393, tờ bản đồ số 4, trả sản phẩm bằng thóc với trưởng thôn T rồi bắt đầu cải tạo ao, đắp nền về phía giáp đường Quốc lộ 38 hiện nay, tiếp đó gia đình bà T mới xây lều tạm để trông ao cá (hiện nay lều tạm đã hỏng).

Ngày 18/10/1997, UBND huyện D và UBND xã D tổ chức giao đất ở cho hộ ông Nguyễn Văn Lục 153m² thuộc một phần đất của thửa đất số 393 tờ bản đồ số 4, gia đình ông Quý (chồng bà T) được hộ ông L bồi thường hoa màu và đất vượt lập là 3.000.000đ (Ba triệu đồng).

Đến hết năm 2013, hộ ông Quý (chồng bà T) hết thời hạn thuê diện tích trên. Từ đó đến nay hộ bà T không nhận thuê và không nộp bất cứ khoản kinh phí nào cho thôn, cho UBND xã D, Hợp đồng thuê đã chấm dứt. Thực tế, mặc dù nhận thuê diện tích ao nói trên từ năm 1994 nhưng đến năm 2002 mới có hợp đồng thuê giữa thôn và gia đình ông Quý. Và bắt đầu từ năm 2002 đến năm 2013 thì gia đình ông Quý mới nộp sản phẩm cho thôn (cụ thể là nộp cho Hội người cao tuổi của thôn T, xã D). Trong thời gian trên, bà T không có văn bản, đơn thư hoặc ý kiến gì đề nghị về 135m² trên với thôn T, UBND xã D là đất sử dụng riêng của gia đình bà. Đến nay, quá trình quản lý đất đai tại địa phương không có tài liệu nào thể hiện phần đất trên đã được giao cho gia đình bà T. Tức gia đình bà T không thuộc trường hợp được giao 135m² diện tích đất này. Ngoài ra bản đồ hiện trạng xã D lập năm 2004 thì diện tích 135m² đất thuộc thửa đất số 46, tờ bản đồ phụ lục số 12, chủ sử dụng là UBND xã D.

Tại bản án hành chính sơ thẩm số 02/2018/HCST ngày 28/9/2018, Tòa án nhân dân huyện D đã căn cứ điểm a khoản 1 Điều 30, khoản 1 Điều 31 và điểm a khoản 2 Điều 193 Luật tố tụng hành chính; Điều 12 Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14, ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về án phí và lệ phí Tòa án. Xử: Bác yêu cầu khởi kiện của bà Nguyễn Thị T yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D, về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và Quyết định số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 của Chủ tịch UBND xã D, về việc giải quyết đơn khiếu nại (lần đầu) đối với bà Nguyễn Thị T.

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

Ngày 11/10/2018, bà Nguyễn Thị T có đơn kháng cáo đề nghị Tòa án nhân dân tỉnh Hà Nam xét xử lại vụ án theo trình tự phúc thẩm, sửa toàn bộ án sơ thẩm của Tòa án nhân dân huyện D theo hướng chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà T: Hủy quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và Quyết định số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 của Chủ tịch UBND xã D về việc giải quyết đơn khiếu nại (lần đầu) đối với bà Nguyễn Thị T.

*** Tại phiên tòa phúc thẩm:**

- Người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện xác định việc xây dựng nhà tạm được NLC2 trực tiếp nhận thuê từ NLQ6 (con trai bà T) để xây dựng theo hợp đồng thi công lắp đặt ngày 24/6/2017 với giá là 7.650.000đ, về vật liệu xây dựng NLQ6 là người trực tiếp ký hợp đồng mua bán với NLC3 vào ngày 20/6/2017 với giá là 9.100.000đ để phục vụ cho việc xây dựng nhà tạm, ngoài ra việc thi

công xây dựng căn nhà tạm được NLC1 thực hiện ngày 22/6/2017 với NLQ6 có giá trị hợp đồng là 3.600.000đ. Trong quá trình giải quyết vụ án tại cấp phúc thẩm, NLQ6 đã giao nộp bổ sung cho Tòa án nhân dân tỉnh Hà Nam các tài liệu nêu trên để chứng minh việc NLQ6 là người đứng ra xây dựng nhà tạm. Đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện vẫn giữ nguyên nội dung kháng cáo.

- Người đại diện theo ủy quyền của Chủ tịch UBND xã D có quan điểm: Ngày 07/01/2019, Chủ tịch UBND xã D đã ra Quyết định số 03/QĐ-SĐXPVPHC sửa đổi, bổ sung Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D và đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận toàn bộ yêu cầu khởi kiện và kháng cáo của người khởi kiện, đề nghị giải quyết theo quy định của pháp luật.

* Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Hà Nam tham gia phiên tòa có quan điểm:

Việc tuân theo pháp luật của Thẩm phán, Hội đồng xét xử, Thư ký và những người tham gia tố tụng: Thẩm phán, Thư ký, Hội đồng xét xử đã tuân thủ đúng quy định của Luật Tố tụng hành chính. Những người tham gia tố tụng đã chấp hành nghiêm túc quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Việc giải quyết vụ án: Căn cứ khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính, đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận kháng cáo của bà Nguyễn Thị T, giữ nguyên Bản án hành chính sơ thẩm số 02/2018/HC-ST ngày 28/9/2018 của Tòa án nhân dân huyện D. Về án phí hành chính phúc thẩm bà T không phải chịu.

Căn cứ tài liệu, chứng cứ đã được thẩm tra tại phiên tòa; căn cứ kết quả tranh luận, trên cơ sở xem xét đầy đủ, toàn diện chứng cứ, ý kiến của các bên đương sự, ý kiến của Kiểm sát viên tham dự phiên tòa

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Về thủ tục tố tụng:

- Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và Quyết định số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 về việc giải quyết khiếu nại của bà Nguyễn Thị T (lần đầu) là quyết định hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân huyện D bằng vụ án hành chính theo quy định tại Điều 30, 31 Luật Tố tụng hành chính.

- Người khởi kiện đã khiếu nại và khởi kiện đúng thủ tục theo quy định của pháp luật.

- Tòa án huyện D đã thụ lý và giải quyết vụ án đúng thẩm quyền theo quy định của Luật Tố tụng hành chính.

[2] Xét kháng cáo của bà Nguyễn Thị T:

[2.1] Xét Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai của Chủ tịch UBND xã D.

Quyết định này được ban hành đúng thẩm quyền, đảm bảo các căn cứ về việc xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai theo quy định tại Luật xử lý vi phạm hành chính và Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực đất đai

Căn cứ tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án, thể hiện trước khi Chủ tịch UBND xã D ban hành quyết định 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017, UBND xã D đã xác định ngày 24/6/2017 hộ gia đình bà Nguyễn Thị T tự ý tổ chức xây dựng nhà tạm tại thửa đất số 46, diện tích 135m² thuộc tờ bản đồ PL 12 Bản đồ hiện trạng xã D lập năm 2004 tỷ lệ 1/1000, chủ sử dụng đất là UBND xã D.

Về nguồn gốc thửa đất thửa đất số 46 nêu trên được thể hiện tại Bản đồ địa chính xã D lập năm 1986, tỷ lệ 1/2000, thì diện tích thửa đất là 135m² nằm trong một phần của thửa đất số 393, tờ Bản đồ số 4, tổng diện tích là 1.675m² là đất ao, chủ sử dụng đất là HTX. Tháng 11/1994, ông Vũ Mạnh Q (chồng bà T) nhận thầu diện tích đất ao (ao chùa) thuộc thửa đất 393 trả sản phẩm bằng thóc với trưởng thôn T, quá trình đó gia đình bà T đã cải tạo, đắp nền về phía giáp đường Quốc lộ 38 hiện nay, sau đó xây lều tạm để trông coi ao cá (hiện nay lều đó đã hỏng).

Ngày 18/10/1997, UBND huyện D và UBND xã D tổ chức giao đất cho hộ ông Nguyễn Quang L diện tích 153m² đất thuộc một phần thửa đất số 393 nêu trên, gia đình bà T được hộ ông L bồi thường và đất vượt lập là 3.000.000đ. Đến hết năm 2013, hộ bà T hết thời hạn thầu diện tích đất này. Từ đó đến nay hộ gia đình bà T không nhận thầu và không nộp sản phẩm với thôn T và UBND xã D. Trong quá trình khiếu nại, khởi kiện gia đình bà T không xuất trình được văn bản hoặc giấy tờ hợp pháp để chứng minh gia đình bà có quyền sử dụng diện tích đất 135m² tại thửa số 46 nêu trên là hợp pháp, bà T chỉ căn cứ một số Văn bản ghi ý kiến của một số người dân địa phương và cho rằng gia đình bà có quyền sử dụng diện tích đất số 46 là không có căn cứ. Trong khi đó các tài liệu như: Sổ mục kê đất năm 2004, bản đồ địa chính của xã D năm 1986 và 2004 đều thể hiện diện tích 135m² đất thuộc thửa đất số 46, tờ PL 12 là của UBND xã D. Vì vậy, thửa đất số 46 này thuộc quyền của UBND xã D quản lý.

Về đối tượng xử phạt vi phạm hành chính: Tại các biên bản kiểm tra, biên bản làm việc ngày 24, 25, 26 và biên bản vi phạm hành chính ngày 30 tháng 6 năm 2017, do UBND xã D lập đối với hộ bà Nguyễn Thị T và bà T trước sự chứng kiến của chính quyền thôn T, thể hiện bà T đều có mặt. Mặt khác, trong gia đình và sổ hộ khẩu thể hiện bà T cùng ở với vợ chồng NLQ6 và

bà T là chủ hộ. Điều đó cũng được thể hiện trong suốt quá trình bà T thực hiện quyền khiếu nại và khởi kiện vụ án cho đến nay. Tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm tuy NLQ6 (con bà T) tự nhận mình là người vi phạm, người đứng ra xây nhà tạm trên thửa đất số 46 và cho rằng UBND xã xác định sai đối tượng trong quyết định số 31 và tại cấp phúc thẩm NLQ6 xuất trình các Hợp đồng thi công lắp đặt đề ngày 24/6/2017 giữa NLQ6 và NLC2 có giá trị 7.650.000đ, Hợp đồng mua bán vật liệu xây dựng ngày 20/6/2017 giữa NLQ6 và NLC3 có giá trị là 9.100.000đ, Hợp đồng thi công xây dựng ngày 22/6/2017 giữa NLQ6 và NLC1 có giá trị là 3.600.000đ.

Xét thấy: Những tài liệu này được NLQ6 xuất trình tại cấp phúc thẩm, Tòa án đã tiến hành triệu tập NLC2, NLC3, NLC1 với tư cách là người làm chứng trong vụ án đến để làm việc, tuy nhiên NLC2, NLC3, NLC1 đều vắng mặt và sau đó có văn bản ý kiến gửi cho Tòa án. Việc NLQ6 xác định là người xây dựng nhà tạm tại cấp sơ thẩm, tuy nhiên tại cấp phúc thẩm NLQ6 mới xuất trình các hợp đồng mua bán, xây lắp và xây dựng. Những tài liệu do NLQ6 xuất trình và lời khai của NLC2, NLC3, NLC1 không đủ căn cứ pháp lý để xác định được việc NLQ6 là người đứng ra xây dựng nhà tạm trên thửa đất.

Về thời hiệu xử lý vi phạm hành chính: Sau khi phát hiện bà T tự ý có hành vi xây nhà tạm trái phép trên thửa đất số 46 nêu trên. Trong các ngày 24, 25 và 30/6/2017, UBND xã D đã lập biên bản kiểm tra và biên bản vi phạm hành chính đối với bà T. Đến ngày 04/7/2017, Chủ tịch UBND xã D đã ban hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với bà Nguyễn Thị T là còn thời hiệu xử lý vi phạm hành chính theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 6 Luật xử lý vi phạm hành chính “*Đối với vi phạm hành chính đang được thực hiện thì thời hiệu được tính từ thời điểm phát hiện hành vi vi phạm*”.

Như vậy, việc Chủ tịch UBND xã D ra Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 31 đối với bà T do vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là đảm bảo đúng đối tượng, đúng thời hạn, có căn cứ, đúng trình tự, thủ tục quy định tại các Điều 5, 57, 66 và 68 Luật xử lý vi phạm hành chính và khoản 1 Điều 10, khoản 1 Điều 31 Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính, phù hợp với thực tế và quy định của pháp luật.

[2.2] Xét Quyết định 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 của Chủ tịch UBND xã D: Sau khi nhận được Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D, ngày 07/7/2017, bà Nguyễn Thị T là người bị xử phạt tại Quyết định số 31 đã có đơn khiếu nại, theo đó bà T cho rằng Quyết định số 31 của chủ tịch UBND xã D là trái pháp luật, đồng thời đưa ra căn cứ để chứng minh cho quan điểm của mình.

Sau khi nhận được đơn khiếu nại của bà Nguyễn Thị T, ngày 01/8/2017, Chủ tịch UBND xã D đã ban hành Quyết định số 33 về việc xác minh nội dung khiếu nại của công dân, thành lập tổ xác minh và lập kế hoạch xác minh. Căn cứ kết quả xác minh của UBND xã, trong các ngày 09 và 10 tháng 8 năm 2017, UBND xã D đã hai lần mời bà T đến trụ sở để tổ chức đối thoại, tuy nhiên kết quả đối thoại không thành vì bà T không có mặt tại buổi đối thoại.

Ngày 11/8/2017 Chủ tịch UBND xã D đã ban hành Quyết định số 35/QĐ-UBND về việc giải quyết đơn khiếu nại (lần đầu) đối với bà Nguyễn Thị T. Theo đó, Chủ tịch UBND xã D không chấp nhận nội dung khiếu nại của bà Nguyễn Thị T đối với Quyết định số 31; Trong Quyết định số 35, Chủ tịch UBND xã D sửa đổi một số điều trong Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D như sau:

Tại Điều 1:

- Sửa câu “ *Đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính: lấn chiếm đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất...* ” thành “ *Đã thực hiện hành vi vi phạm hành chính: Lấn, chiếm đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất...* ”

- Sửa câu: “*Các tình tiết tăng nặng: Áp dụng điểm b Điều 10 Luật xử lý vi phạm hành chính về hành vi vi phạm hành chính nhiều lần tái phạm*” thành “*Các tình tiết tăng nặng: Áp dụng điểm b khoản 1 Điều 10 Luật xử lý vi phạm hành chính về hành vi vi phạm hành chính nhiều lần*”.

- Giữ nguyên các nội dung khác của Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D.

Ngoài ra, trong Quyết định số 35 còn thể hiện quyền khiếu nại, khởi kiện của người khiếu nại sau khi nhận được Quyết định này theo quy định của pháp luật.

Do đó, về hình thức, nội dung và thẩm quyền ban hành Quyết định số 35. Chủ tịch UBND xã D đã căn cứ vào các Điều 17, 27, 28, 29, 20 và 31 Luật khiếu nại; Thông tư 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình của Luật khiếu nại, là phù hợp với thực tế và quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, tại Quyết định số 31, Chủ tịch UBND xã D áp dụng tình tiết tăng nặng “*Vi phạm hành chính nhiều lần*” quy định tại điểm b khoản 1 Điều 10 Luật xử lý vi phạm hành chính là chưa chính xác theo quy định tại khoản 3 Điều 6 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính. Mà phải áp dụng điểm i khoản 1 Điều 10 Luật xử lý vi phạm hành chính mới đúng quy định

của pháp luật bởi Điều luật quy định “*Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị lập biên bản nhưng chưa ra quyết định xử phạt mà cá nhân, tổ chức không thực hiện yêu cầu, mệnh lệnh của người có thẩm quyền xử phạt, vẫn cố ý thực hiện hành vi vi phạm đó, thì người có thẩm quyền xử phạt phải áp dụng biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính phù hợp để chấm dứt hành vi vi phạm. Khi ra quyết định xử phạt đối với hành vi đó, người có thẩm quyền xử phạt có thể áp dụng thêm tình tiết tăng nặng quy định tại điểm i khoản 1 Điều 10 Luật Xử lý vi phạm hành chính hoặc xử phạt đối với hành vi không thực hiện yêu cầu, mệnh lệnh của người có thẩm quyền xử phạt và xử phạt đối với hành vi vi phạm đã lập biên bản nhưng chưa ra quyết định xử phạt*”.

Ngoài ra, Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch UBND xã D áp dụng khoản 1 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 đất đai với nội dung “lấn” đất nông nghiệp... là chưa chính xác, bởi lẽ, trong trường hợp này bà T có hành vi tự ý xây nhà tạm trên đất do UBND xã D đang quản lý là hành vi “*chiếm đất*” mà không phải là “lấn đất” (theo Điều 3 Nghị định 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014).

Như vậy, mặc dù quyết định số 31 về việc xử phạt vi phạm hành chính của Chủ tịch UBND xã D áp dụng tình tiết “*Vi phạm hành chính nhiều lần*” theo điểm b khoản 1 Điều 10 Luật xử lý vi phạm hành chính và hành vi “*Lấn đất*” là chưa chính xác. Sau phiên tòa sơ thẩm, Chủ tịch UBND xã D đã nghiêm túc rút kinh nghiệm và ra Quyết định số 03/QĐ-SĐXPVPHC ngày 07/01/2019 để sửa đổi, bổ sung Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 và đã khắc phục sai sót nêu trên. Xét thấy, việc sửa đổi Quyết định 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 không làm ảnh hưởng quyền lợi của người khởi kiện do đó có căn cứ để Hội đồng xét xử phúc thẩm chấp nhận. Quyết định 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D vẫn đảm bảo đúng quy định của pháp luật, đúng đối tượng xử phạt, đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định.

Việc ban hành Quyết định số 31/QĐ-XPVPHC ngày 04/7/2017 của Chủ tịch UBND xã D về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai và số 35/QĐ-UBND ngày 11/8/2017 về việc giải quyết đơn khiếu nại (lần đầu) đối với bà Nguyễn Thị T được ban hành đúng theo quy định.

Từ những phân tích nêu trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm nhận thấy không có căn cứ kháng cáo để chấp nhận kháng cáo của bà Nguyễn Thị T.

[3] Án phí hành chính phúc thẩm: Bà Nguyễn Thị T không phải chịu.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào khoản 1 Điều 241 Luật tố tụng hành chính; khoản 1 Điều 34 Nghị quyết 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

1. Bác kháng cáo của bà Nguyễn Thị T, giữ nguyên các quyết định tại bản án Hành chính sơ thẩm số 02/2018/HC-ST ngày 28/9/2018 của Tòa án nhân dân huyện D.

2. Án phí hành chính phúc thẩm: Bà Nguyễn Thị T không phải nộp.

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

Nơi nhận:

- VKSDN tỉnh Hà Nam;
- TAND huyện D;
- Chi cục THADS huyện D;
- Các đương sự;
- Lưu hồ sơ vụ án.

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

(Đã ký)

Đinh Tiến Hùng