

Bản án số: 469/2025/HC-PT

Ngày: 22-4-2025

V/v “*Khiếu kiện QĐHC về quản lý nhà nước
trong lĩnh vực đất đai thuộc trường hợp
áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, BTTH*”

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

TÒA ÁN NHÂN DÂN CẤP CAO TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

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

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Trần Ngọc Tuấn.

Các Thẩm phán: Ông Trần Văn Mười.

Bà Trần Thị Thúy Hồng.

- **Thư ký phiên tòa:** Ông Nguyễn Trung Kiên – Thư ký Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

- **Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tham gia phiên tòa:** Ông Vũ Thanh Sơn – Kiểm sát viên.

Vào các ngày 15/4 và 22/4 năm 2025, tại trụ sở Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh xét xử phúc thẩm công khai vụ án hành chính thụ lý số 1095/2024/TLPT-HC ngày 20/11/2024 về việc: “*Khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý Nhà nước trong lĩnh vực đất đai thuộc trường hợp áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại*”.

Do Bản án hành chính sơ thẩm số 428/2024/HC-ST ngày 10/9/2024 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh bị kháng cáo.

Theo Quyết định đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm số 929/2025/QĐPT-HC ngày 25 tháng 3 năm 2025 giữa các đương sự:

- **Người khởi kiện:** Bà Phạm Thị Kim T, sinh năm 1978; địa chỉ: D T, tổ D, Khu phố D, phường T, Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh. (có mặt)

Người đại diện theo ủy quyền của bà T: Bà Nguyễn Thị Ngọc H, sinh năm 1996; địa chỉ: B Đ, phường V, Quận C, Thành phố Hồ Chí Minh. (có mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của bà T: Ông Đặng Đình T1, Luật sư thuộc Trung tâm Tư vấn pháp luật tại Thành phố H, Đoàn Luật sư Thành phố H. (có mặt)

- **Người bị kiện:** Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện: Ông Nguyễn Minh C – Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A. (xin xét xử vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện: Ông Đặng Văn T2 – Chuyên viên Phòng T6. (có mặt)

- Người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan:

+ Công ty Cổ phần T7.

Người đại diện theo pháp luật: Bà Phạm Thị Kim T – Tổng Giám đốc; địa chỉ: D đường T, tổ D, Khu phố D, phường T, Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh. (có mặt)

Người đại diện theo ủy quyền: ông Nguyễn Văn T3, sinh năm 1972; địa chỉ: A khu N, phường T, Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh. (có mặt)

+ Ủy ban nhân dân phường A, Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh.

Người đại diện theo ủy quyền: Ông Nguyễn Văn Q – Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường A, Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh. (xin xét xử vắng mặt)

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan: Ông Ngô Tấn C1 – Công chức địa chính, xây dựng phường T, Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh. (có mặt)

- Người kháng cáo: Bà Phạm Thị Kim T, là người khởi kiện.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Theo các Đơn khởi kiện, đơn khởi kiện bổ sung, người khởi kiện bà Phạm Thị Kim T trình bày:

Tháng 6/2018, bà nhận chuyển nhượng nhà, đất của bà Nguyễn Thị M tại thửa số 4014, tờ bản đồ số 4 (tài liệu bản đồ 02/CT), phường T, Quận A theo Giấy chứng nhận quyền sử dụng (GCNQSD) đất số 02281/QSDĐ/Q12/2001 cấp ngày 26/10/2001. Hai bên thỏa thuận, bà M đo vẽ lại hiện trạng và xin phép sửa chữa. Bà đã được cập nhật vào trang 4 của GCNQSD đất ngày 27/11/2018, sau đó, bà tiến hành cải tạo, sửa chữa công trình có sẵn trên đất và xây dựng thêm các công trình phụ.

Ngày 18/4/2023, Ủy ban nhân dân A (UBND) Quận 12 ban hành Quyết định số 1869/QĐ-KPHQ (gọi tắt là Quyết định 1869), buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả do có hành vi vi phạm hành chính gây ra (chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất phi nông nghiệp tại khu vực đô thị) đối với bà Phạm Thị Kim T.

Ngày 31/5/2023, Chủ tịch A ban hành Quyết định số 2866/QĐ-CCXP (gọi tắt là Quyết định 2866), cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Phạm Thị Kim T.

Bà nhận thấy các quyết định trên không đúng pháp luật, xâm phạm nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà nên yêu cầu Tòa án hủy Quyết định 1869 và Quyết định 2866, đồng thời yêu cầu A bồi thường thiệt hại cho bà số tiền 5.985.373.942 đồng do cưỡng chế tháo dỡ tài sản của bà.

Tại Văn bản số 6649/UBND ngày 22/9/2023, người bị kiện Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A trình bày:

Ngày 26/10/2001, A cấp GCNQSD đất nông nghiệp số 02281. QSDĐ/Q12/2001 cho bà Nguyễn Thị T4 với diện tích 1.691m², mục đích sử dụng: ĐRM (đất trồng cây hàng năm khác), thửa 4014.

Năm 2003, bà Nguyễn Thị T4 chuyển nhượng thửa đất nêu trên cho ông Nguyễn Văn H1 theo Xác nhận số 616 ngày 15/5/2003 của A, sau đó (năm 2007), ông H1 chuyển nhượng lại cho ông Nguyễn Quang T5 theo Xác nhận số 880/TX ngày 12/7/2007 của Văn phòng Đăng ký quyền sử dụng đất Quận A (gọi tắt là VPĐKQSD đất).

Năm 2014, ông Nguyễn Quang T5 chết, bà Nguyễn Thị M thừa kế quyền sử dụng đất theo xác nhận ngày 06/02/2015 của VPĐKQSD đất Quận A.

Năm 2018, bà Nguyễn Thị M chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho bà Phạm Thị Kim T theo hồ sơ số 018667.CN.002 ngày 27/11/2018 của Chi nhánh Văn phòng Đ (gọi tắt là VPĐKĐĐ).

Ngày 06/01/1999, UBND Thành phố A ban hành Quyết định số 78/QĐ-UBND-ĐT về phê duyệt quy hoạch chung Quận A, *thửa đất 4014* thuộc quy hoạch đất cây xanh; đến ngày 29/12/2012, ban hành Quyết định số 6706/QĐ-UBND về phê duyệt đồ án điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng Quận A đến năm 2020, *thửa đất 4014* thuộc quy hoạch ga xe lửa, bến bãi.

UBND phường A đã lập Biên bản Xử phạt vi phạm hành chính số 44/BB-VPHC ngày 21/7/2022, Biên bản số 61/BB-XM ngày 20/12/2022, Biên bản số 07/BB-XM ngày 11/01/2023, Biên bản số 64/BB-XM ngày 13/3/2023, xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính đối với bà Phạm Thị Kim T do đã có hành vi vi phạm hành chính “*Chuyển đất trồng cây hàng năm khác, đất trồng cây lâu năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất nông nghiệp khác sang đất phi nông nghiệp tại khu vực đô thị*” theo Điều 11 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Ngày 18/4/2023, Chủ tịch A ban hành Quyết định 1869, buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả do có hành vi vi phạm hành chính đối với bà Phạm Thị Kim T; đến ngày 31/5/2023, ban hành Quyết định 2866, cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả đối với bà Phạm Thị Kim T.

Ngày 09/8/2023 và ngày 10/8/2023, UBND phường A, Quận A đã tổ chức thực hiện cưỡng chế đối với công trình vi phạm của bà Phạm Thị Kim T theo Quyết định số 2866. Do đó, Người bị kiện không đồng ý với yêu cầu khởi kiện của bà Phạm Thị Kim T.

Người đại diện hợp pháp của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là Công ty Cổ phần T7 trình bày:

Công ty Cổ phần T7 (gọi tắt là Công ty T7) có trụ sở chính tại số D T, phường T, Quận A, thửa đất 4014 của bà Phạm Thị Kim T (người đại diện theo pháp luật của Công ty).

Năm 2002, một phần trụ sở của Công ty T7 tại số D (là phần nhà theo hiện trạng cũ được A cấp số nhà theo Thông báo số 1016/TB-UB ngày 03/4/2007) đã bị cưỡng chế vào ngày 21/7/2022. Ngày 09/8/2023, A tiếp tục tổ chức cưỡng chế các công trình tại thửa đất 4014.

Việc cưỡng chế của A trực tiếp ảnh hưởng đến Công ty T7 khiến hoạt động của Công ty bị gián đoạn.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 428/2024/HC-ST ngày 10/9/2024 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã quyết định (tóm tắt):

Bác toàn bộ yêu cầu khởi kiện của bà Phạm Thị Kim T về việc: Hủy một phần Quyết định số 1869/QĐ-KPHQ ngày 18/4/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A về việc buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả; hủy Quyết định số 2866/QĐ-CCXP ngày 31/5/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả; bồi thường thiệt hại cho gia đình bà Phạm Thị Kim T số tiền 5.685.373.942 đồng từ việc cưỡng chế trái pháp luật.

Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn quyết định về án phí và quyền kháng cáo.

Ngày 12/09/2024, bà Phạm Thị Kim T kháng cáo Bản án sơ thẩm, yêu cầu sửa Bản án sơ thẩm theo hướng chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà, nhưng sau đó rút lại một phần kháng cáo về phần yêu cầu bồi thường thiệt hại, chỉ yêu cầu A bồi thường số tiền 3.586.348.597 đồng.

Tại phiên tòa phúc thẩm, người khởi kiện giữ nguyên yêu cầu kháng cáo.

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

Thửa đất 4014 được cấp GCNQSD đất số 02281/QSDĐ/Q12/2001 cho bà Nguyễn Thị T4 ngày 26/10/2001, mục đích sử dụng là đất rau màu. Mặc dù trên Giấy chứng nhận không thể hiện công trình trên đất, nhưng theo kết luận của thanh tra thì chủ sử dụng đất đã thực hiện xây dựng từ tháng 10/2001 đến tháng 10/2003, sau đó chuyển nhượng cho ông Nguyễn Văn H1. Cuối năm 2003, ông H1 xây dựng thêm căn nhà để ở và công trình chăn nuôi. Thời điểm này, trên đất đã tồn tại công trình có kết cấu chịu lực bằng bê tông, diện tích: $13\text{m} \times 6\text{m} = 78\text{m}^2$ tại vị trí Khu 1 (theo Bản đồ số 2005, tờ số 4 tỷ lệ 1:1000 của phường T do Trung tâm Đo đạc bản đồ thuộc Sở T8 lập vào tháng 10/2003). Ông H1 đã được cấp số nhà tạm (số D) theo Thông báo số 1016 ngày 03/4/2007, rồi chuyển nhượng cho ông Nguyễn Quang T5. Ông T5 xây dựng, sửa chữa và nới rộng công trình thành mô hình nhà núi có diện tích lớn hơn Bản vẽ hiện trạng. Năm 2014, ông T5 chết, bà Nguyễn Thị M được thừa kế. Tháng 11/2018, bà M chuyển nhượng toàn bộ tài sản cho bà Phạm Thị Kim T. Thời điểm này trên thửa đất đã có các công trình sau: Công trình A có kết cấu tường gạch, mái bê tông cốt thép (BTCT), diện tích xây dựng $262,5\text{m}^2$; công trình B có kết cấu tường

gạch, mái tole, diện tích xây dựng $50,2\text{m}^2$; công trình C có kết cấu tường gạch, mái tole, diện tích xây dựng $85,25\text{m}^2$.

Sau khi nhận chuyển nhượng, bà Phạm Thị Kim T tiến hành sửa chữa, cải tạo, xây dựng thêm, cụ thể như sau:

- Tháo dỡ mái cũ và nâng mái, xây dựng mái BTCT, xây tường gạch ở vị trí có nâng mái, gom gọn diện tích của công trình A và công trình B (như trong đơn xin sửa chữa), đồng thời xây thêm hiên có kết cấu BTCT phía trước thành Khu A, sơn tường, lát gạch, gắn cửa, trang trí nội thất. Tổng diện tích Khu 1 là $293,6\text{m}^2$.

- Cải tạo công trình C thành Khu C (đã bị phá dỡ, hiện trạng tường gạch, cột gạch), diện tích $50,96\text{m}^2$, Khu G (cột BTCT, mái BTCT) diện tích $15,89\text{m}^2$.

- Xây dựng: (1) Khu 2: Khu để xe, diện tích $51,84\text{m}^2$ (đã bị cưỡng chế, phá dỡ, hiện trạng tường gạch, cột gạch, không lợp mái); Khu 4: Có công trình từ trước, xây dựng lại làm nhà kho và công trình phụ (tường gạch, sàn giả BTCT) diện tích $36,68\text{m}^2$ (khu vực này không được thể hiện, chứng minh trong các bản đồ cũ, tuy nhiên có xác nhận của UBND phường, khu phố, công an và nhiều người dân xung quanh về việc trước đây đã có nhà kho, công trình phụ); Khu 5: trước đây là ao cá, cải tạo lại thành hồ bơi, có lát gạch và xây tường gạch, diện tích $54,0\text{m}^2$; Khu 6: dựng cột, che mái để làm chỗ thờ Phật Quan Âm, diện tích $12,56\text{m}^2$.

- Phần diện tích còn lại của thửa đất: là vỉa hè, lối đi và sân vườn.

Như vậy, mặc dù bà Phạm Thị Kim T có tự ý tiến hành xây dựng một số công trình trên đất rau màu mà chưa xin phép, nhưng hành vi “*chuyển đất trồng cây hàng năm khác, ... sang đất phi nông nghiệp tại khu vực đô thị*” đã bắt nguồn chậm nhất từ năm 2003 của các người sử dụng đất trước đó và được chính quyền địa phương công nhận. Việc sửa chữa, cải tạo các công trình cũ có sự chấp thuận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền vì trước khi chuyển nhượng cho bà Phạm Thị Kim T, thì bà Nguyễn Thị M có làm đơn đăng ký xây dựng, sửa chữa, cải tạo công trình (nội dung: nâng nền sân, xây lại tường rào; gom lại diện tích xây dựng nhà; nâng nền nhà và nâng mái) và được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền chấp nhận (Biên bản xác minh hiện trạng công trình sửa chữa, cải tạo ngày 03/01/2019 của UBND phường A). Việc cải tạo hoàn thiện từng phần và kết thúc vào tháng 4/2022.

Ngày 02/5/2019, Chủ tịch A ban hành Quyết định số 2742/QĐ về việc xây dựng chưa có sự đồng ý đối với khu 2, 3. Bà T đã chấp hành thực hiện biện pháp tự tháo dỡ phần vi phạm. Tuy nhiên, Khu 3 là khu nhà có số D, tồn tại trước khi bà T sử dụng. Đặc biệt là công trình chính (Khu A) được xây dựng trên nền hiện trạng công trình cũ từ tháng 12/2003, được thể hiện rõ tại Bản đồ hiện trạng vị trí số 048878/TNMT ngày 29/11/2018; cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không xử phạt, buộc khắc phục hậu quả nên phải được công nhận.

Ngày 12/4/2023, UBND phường A ra Thông báo 116 về việc thu hồi Biên bản xác minh hiện trạng công trình sửa chữa, cải tạo đề ngày 03/01/2019, với lý do chưa đúng đối tượng, nhưng thời điểm có xác nhận này thì bà M đã chuyển nhượng cho bà T, và thời điểm thu hồi thì công trình đã hoàn thiện.

Theo bà T được biết, trước ngày 29/12/2012, mục đích sử dụng của toàn khu vực này đều là đất rau màu, có quy hoạch được duyệt và công bố là đất cây xanh. Sau ngày 29/12/2012 thì chuyển sang là ga xe lửa, bến bãi. Hiện tại khu vực đất xung quanh nhà bà T có khoảng hơn 500 căn nhà được xây dựng như trường hợp đất của bà T, đều được cấp sổ nhà và cấp phép cho sửa chữa.

Khu đất của bà T không thuộc trường hợp đang sử dụng đất thuộc quy hoạch sử dụng đất cho mục đích quốc phòng, an ninh hay để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng (Điều 61 và Điều 62 Luật Đất đai 2013). Như vậy, trường hợp của bà T, lẽ ra UBND Thành phố phải chỉ đạo rà soát, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, đồng thời xem xét việc cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho bà T.

Ngoài ra, căn cứ theo điểm a khoản 5 Điều 22 Nghị định 43/2014/NĐ-CP bổ sung bởi khoản 18 Điều 2 Nghị định 01/2017/NĐ-CP, pháp luật cho phép người đang sử dụng đất ổn định từ trước ngày 01/7/2014 mà không thuộc trường hợp đang có quy hoạch đất cho mục đích quốc phòng, an ninh, hoặc phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng, thì sẽ được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

A chưa xem xét, cân nhắc tới nguồn gốc, quá trình sử dụng của các công trình trên đất của bà T, mà chỉ dựa vào việc bà T xây dựng nhà ở, công trình trên đất nông nghiệp đã quyết định áp dụng biện pháp khắc phục cho toàn bộ công trình trên là không đúng quy định pháp luật, ảnh hưởng nghiêm trọng quyền lợi hợp pháp của bà T.

Từ năm 2001 đến nay, cơ quan Nhà nước có thẩm quyền không ngăn cấm việc người dân sửa chữa nhà, coi nói, cải tạo công trình khác trên đất, nhưng A lại ra quyết định buộc một mình bà T phải khôi phục tình trạng ban đầu do tự ý chuyển đất nông nghiệp sang đất ở đô thị là không phù hợp.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của A tranh luận:

Bà M xin phép sửa chữa, cải tạo, nhưng không thực hiện mà chuyển nhượng cho bà T. Trong quá trình sửa chữa, bà T đã tháo dỡ Khu 1, tịnh tiến rồi xây ở vị trí mới, còn Khu E, Khu F, Khu G thì xây mới hoàn toàn nên UBND ra quyết định buộc khắc phục hậu quả, đồng thời cưỡng chế tháo dỡ toàn bộ công trình xây dựng trên thửa đất 4014 là đúng pháp luật.

Trường hợp chứng minh được các công trình trên đất được xây dựng trước ngày 01/7/2014 thì mới được phép tồn tại. UBND phường A thiếu kiểm tra nên cho phép bà M sửa chữa, cải tạo là không đúng. Lẽ ra, các công trình trên đất nông nghiệp đều phải bị tháo dỡ chứ không cho phép sửa chữa.

Người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của UBND phường A tranh luận:

Trường hợp bà M xin phép sửa chữa và trực tiếp thực hiện việc sửa chữa, cải tạo thì công trình theo giấy phép được phép tồn tại, còn bà T thực hiện việc sửa chữa, cải tạo là trái phép nên buộc phải tháo dỡ.

Đại diện Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh phát biểu ý kiến:

Về tố tụng: Từ khi Tòa án cấp phúc thẩm thụ lý vụ án cho đến khi xét xử, Thẩm phán, Hội đồng xét xử, Thư ký Tòa án và đương sự đã thực hiện đầy đủ và đúng quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Về nội dung: Theo Kết luận thanh tra số 8248/KL-UBND-TTr ngày 25/11/2022 của A, thì việc xây dựng các công trình tại Khu A, Khu 3 và Khu 4 trên thửa đất 4014 được thực hiện trước ngày 01/7/2014. Như vậy, trường hợp này cần vận dụng quy định tại điểm a khoản 3 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ và điểm b khoản 4 Điều 11 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ, buộc bà Phạm Thị Kim T thực hiện đăng ký đất đai theo quy định của pháp luật. A ban hành Quyết định 1869 buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả, và Quyết định 2866 cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả là không đúng.

Do đó, đề nghị chấp nhận yêu cầu của Người khởi kiện đối với N bị kiện, sửa Bản án sơ thẩm.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

Căn cứ vào các tài liệu, chứng cứ đã được xem xét tại phiên tòa và kết quả tranh tụng tại phiên tòa, Hội đồng xét xử nhận định:

[1] Đơn kháng cáo của người khởi kiện là bà Phạm Thị Kim T làm trong hạn luật định, đủ điều kiện để thụ lý, giải quyết theo thủ tục phúc thẩm.

[2] Xét kháng cáo của bà Phạm Thị Kim T, thấy rằng: Bà Phạm Thị Kim T sử dụng phần đất có diện tích 1.691m² thuộc một phần thửa số 4014, tờ bản đồ số 4 (tài liệu bản đồ 02/CT), phường T, Quận A có nguồn gốc do bà Nguyễn Thị T4 đăng ký sử dụng và được A cấp GCNQSD đất số 02281.QSDĐ/Q12/2001 ngày 26/10/2001, mục đích sử dụng là đất rau màu.

[3] Năm 2003, bà Nguyễn Thị T4 chuyển nhượng thửa đất trên cho ông Nguyễn Văn H1, sau đó (năm 2007) ông H1 chuyển nhượng lại cho ông Nguyễn Quang T5. Năm 2014, ông T5 chết, bà Nguyễn Thị M thừa kế quyền sử dụng thửa đất 4014. Năm 2018, bà M chuyển nhượng thửa đất này cho bà Phạm Thị Kim T (theo xác nhận ngày 27/11/2018 của VPĐKQSD đất).

[4] Theo kết luận thanh tra số 8248/KL-UBND-TTr ngày 05/11/2022, thì quá trình sử dụng đất, bà Nguyễn Thị T4 đã thực hiện xây dựng các công trình trên đất chậm nhất là trước tháng 10/2003; ông Nguyễn Văn H1 xây dựng thêm căn nhà để ở và công trình chăn nuôi vào cuối năm 2003 (phần xây dựng công trình có kết cấu chịu lực bằng bê tông, diện tích: 13m x 6m = 78m² tại vị trí Khu

1 theo Bản đồ số 2005, tờ số 4, tỷ lệ 1:1000 của phường T do Trung tâm Đo đạc bản đồ thuộc Sở T8 lập vào tháng 10/2003). Ông H1 đã được A cấp số nhà tạm số 400 theo Thông báo số 1016/TB-UB ngày 03/4/2007; ông Nguyễn Quang T5 xây dựng, sửa sang công trình trên đất và nới rộng công trình thành mô hình nhà núi có diện tích lớn hơn Bản vẽ hiện trạng. Từ sau khi bà Nguyễn Thị M thừa kế tài sản từ ông T5 cho đến trước thời điểm chuyển nhượng cho bà Phạm Thị Kim T (tháng 11/2018) thì trên thửa đất 4014 đã tồn tại các công trình, gồm: Công trình A có kết cấu tường gạch, mái BTCT, diện tích xây dựng: $17,5\text{m} \times 15\text{m} = 262,5\text{m}^2$ và phần công trình B có kết cấu tường gạch, mái tole, diện tích xây dựng: $5\text{m} \times 10,04\text{m} = 50,2\text{m}^2$; Công trình C có kết cấu tường gạch, mái tole, diện tích: $5,5\text{m} \times 15,5\text{m} = 85,25\text{m}^2$.

[5] Ngày 30/10/2018, bà Nguyễn Thị M làm đơn đăng ký xây dựng, sửa chữa, cải tạo công trình, gồm: Nâng nền sân, xây lại tường rào; gom lại diện tích xây dựng nhà; nâng nền nhà và nâng mái. Đến ngày 27/11/2018, bà M chuyển nhượng toàn bộ tài sản gắn liền quyền sử dụng thửa đất 4014 cho bà Phạm Thị Kim T. Ngày 03/01/2019, UBND phường A lập Biên bản xác minh hiện trạng công trình sửa chữa, cải tạo, theo đó UBND phường đã cho phép thực hiện việc nâng nền và thay mái.

[6] Sau khi có giấy phép sửa chữa, cải tạo, bà Phạm Thị Kim T đã tiến hành sửa chữa, cải tạo, xây dựng thêm, cụ thể: tháo dỡ mái cũ để nâng mái và xây dựng mái bê tông cốt thép mới, xây thêm tường gạch mới ở vị trí có nâng mái, gom gọn diện tích của công trình A và công trình B (như trong đơn xin sửa chữa), xây thêm hiên có kết cấu bê tông cốt thép phía trước (Khu A), sơn tường, lát gạch, gắn cửa, trang trí nội thất lại, tổng diện tích Khu 1 là $293,6\text{m}^2$; cải tạo công trình C thành Khu 3 có diện tích $50,96\text{m}^2$, Khu G (cột bê tông cốt thép, mái bê tông cốt thép) diện tích là $15,89\text{m}^2$; Khu 2 xây dựng làm khu để xe diện tích $51,84\text{m}^2$; Khu 4 có công trình từ trước, xây dựng lại làm nhà kho và công trình phụ diện tích $36,68\text{m}^2$; Khu 5 trước đây là ao cá, cải tạo lại thành hồ bơi, có lát gạch và xây tường gạch, diện tích 54m^2 ; Khu 6 dựng cột, che mái để làm chỗ thờ Phật Quan Âm, diện tích $12,56\text{m}^2$; phần diện tích còn lại của thửa đất là vỉa hè, lối đi và sân vườn. Như vậy, các công trình sửa chữa, cải tạo lại thuộc Khu A, Khu 3 và Khu 4; các công trình xây mới thuộc Khu B (đã tự nguyện tháo dỡ theo Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2742/QĐ ngày 02/5/2019 của A), Khu E, Khu F, Khu G và lối đi (Khu H). Tuy nhiên, A xác định bà Phạm Thị Kim T đã có hành vi “*chuyển đất trồng cây hàng năm khác, đất trồng cây lâu năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất nông nghiệp khác sang đất phi nông nghiệp tại khu vực đô thị*” nên ra quyết định buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả, sau đó thực hiện cưỡng chế tháo dỡ các toàn bộ công trình trên đất.

[7] Xét thấy, bà Phạm Thị Kim T sửa chữa, cải tạo và xây mới một số hạng mục trên thửa đất 4014 là thực hiện theo Biên bản xác minh hiện trạng công trình sửa chữa, cải tạo (trường hợp được miễn Giấy phép xây dựng) ngày 03/01/2019 của UBND phường A cho phép “*nâng nền, thay mái tại căn nhà số*

D đường T, KP4 TX”. Tuy nhiên, quá trình thực hiện, bà T không chỉ sửa chữa, cải tạo mà còn xây mới một số hạng mục gồm: Khu E, Khu F, Khu G và lối đi nên bị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ra quyết định buộc khắc phục hậu quả (Khu E, Khu F, Khu G) là đúng pháp luật. Riêng Khu B và Khu C, bà T đã tự nguyện tháo dỡ theo Quyết định xử phạt vi phạm hành chính số 2742/QĐ ngày 02/5/2019 của A nên việc tiếp tục ra quyết định buộc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả đối với các khu vực này là không đúng.

[8] Đối với các công trình thuộc Khu A, Khu C, Khu 4, bà T thực hiện sửa chữa, cải tạo theo *“cấp phép”* của chính quyền địa phương. A cho rằng chỉ cho phép bà M sửa chữa, cải tạo chứ không phải bà T và việc cho phép sửa chữa này cũng thiếu sự kiểm tra do lỗi của một số cá nhân, nhưng những cá nhân này thực hiện nhiệm vụ công vụ nhân danh cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nên UBND phường A phải chịu trách nhiệm trong việc cấp phép nêu trên, đồng thời việc cho phép xây dựng là công nhận tính hợp pháp về hành vi sửa chữa, cải tạo chứ không phải xét về chủ thể thực hiện nên việc bà M hay bà T thực hiện việc sửa chữa, cải tạo không có ý nghĩa trong việc xác định tính hợp pháp của hành vi. Ngoài ra, A còn cho rằng, trong quá trình sửa chữa, cải tạo Khu 1, bà T đã tiến hành công trình và xây mới, nhưng bà T thừa nhận (tại Kết luận thanh tra số 8248) có tháo dỡ một phần bên phải để xây mới một phần bên trái. Hiện nay, công trình này đã bị cưỡng chế tháo dỡ hoàn toàn nên không có cơ sở xác định phần sửa chữa, cải tạo và phần xây mới. Đây là lỗi của cơ quan ban hành quyết định cưỡng chế nên A phải chịu trách nhiệm về quyết định hành chính làm căn cứ để thực hiện việc cưỡng chế.

[9] Việc tự ý chuyển mục đích sử dụng đất đối với thửa 4014 được thực hiện trước ngày 01/7/2014 (công trình Khu A, Khu C, Khu 4) nên theo quy định tại điểm a khoản 3 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ, thì *“người đang sử dụng đất vi phạm được tạm thời sử dụng cho đến khi Nhà nước thu hồi đất, nhưng phải giữ nguyên hiện trạng đang sử dụng đất và phải kê khai đăng ký đất đai theo quy định”*. Và theo quy định tại điểm b khoản 4 Điều 11 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ, thì việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là *“buộc đăng ký đất đai theo quy định đối với trường hợp có đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 22 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP”*. Theo Bản đồ hiện trạng vị trí (để lập thủ tục cấp giấy chứng nhận) do Công ty Trách nhiệm hữu hạn Một thành viên M1 lập ngày 16/11/2018 và được Phòng T6 kiểm tra nội nghiệp ngày 29/11/2018 và một số hình ảnh do Người khởi kiện cung cấp, thì khu vực xung quanh thửa đất 4014 vẫn tồn tại các công trình xây dựng như: nhà số C, nhà số C, nhà không số,... Trường hợp của bà T đã có GCNQSD đất thì lẽ ra cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép công trình xây dựng được tồn tại và buộc bà T thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất cho phù hợp với hiện trạng, nhưng đã máy móc *“buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm...”* theo quy định tại điểm a khoản 4 Điều 11 Nghị định 91 là không cần thiết và không nhất quán trong quản lý đất đai. Vì vậy, bà T yêu cầu hủy

một phần Quyết định 1869 (về việc buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả) và hủy Quyết định 2866 (về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả) là có cơ sở để chấp nhận.

[10] Do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đã ban hành quyết định hành chính và thực hiện cưỡng chế tháo dỡ tài sản của bà T tại các khu vực: Khu A, Khu C và Khu 4, gây thiệt hại về tài sản của bà T nên phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

[11] Tài sản bị thiệt hại không còn tồn tại do bị cưỡng chế, đồng thời khi cưỡng chế cũng không xác định hiện trạng các công trình trên đất nên không có cơ sở xác định thiệt hại bằng phương pháp định giá. Theo các chứng từ do bà T cung cấp, thì các khoản chi phí của bà T gồm: (i) chi phí vật tư và nhân công sửa chữa, cải tạo nhà số D đường T, khu phố D, phường T; (ii) chi phí khác (thuê thợ đắp hoa văn đầu cột, ván ghép + cột-pha, sika chống thấm, phụ kiện kệ inox bếp, 02 bồn nước hiệu Toàn Mỹ, 02 máy bơm tăng áp bồn nước, cây xanh + chậu trên mái). Tuy nhiên, các khoản chi phí trên chưa được Tòa án cấp sơ thẩm làm rõ từng phần (sửa chữa, cải tạo và xây mới), đồng thời chưa xác định được giá trị các công trình cũ đã tồn tại trước khi sửa chữa mà Tòa án cấp phúc thẩm không thể bổ sung được, do đó, cần hủy một phần Bản án sơ thẩm về nội dung này.

[12] Tòa án cấp sơ thẩm xét xử không chấp nhận yêu cầu khởi kiện của Người khởi kiện đối với N bị kiện là không đúng với nhận định trên.

[13] Các quyết định khác của Bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

[14] Ý kiến của đại diện Viện kiểm sát tham gia phiên tòa có một phần phù hợp với nhận định trên nên có cơ sở chấp nhận một phần.

[15] Về án phí phúc thẩm: Kháng cáo của Người khởi kiện được chấp nhận một phần nên Người khởi kiện không phải chịu án phí phúc thẩm.

Vì các lẽ trên,

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ khoản 2, khoản 3 Điều 241 của Luật Tổ tụng hành chính,

Chấp nhận một phần kháng cáo của người khởi kiện là bà Phạm Thị Kim T. Sửa một phần và hủy một phần Bản án hành chính sơ thẩm số 428/2024/HC-ST ngày 10/9/2024 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh.

Áp dụng: điểm b khoản 4 Điều 11 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; điểm g khoản 2 Điều 193 của Luật Tổ tụng hành chính; Điều 26, Điều 27, Điều 32, Điều 34 của Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30-12-2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về Án phí, lệ phí Tòa án,

Tuyên xử:

1. Chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của bà Phạm Thị Kim T đối với người bị kiện là Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh.

Hủy một phần Quyết định số 1869/QĐ-KPHQ ngày 18/4/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A về việc buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

Hủy Quyết định số 2866/QĐ-CCXP ngày 31/5/2023 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân Quận A về cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả.

2. Hủy một phần Bản án sơ thẩm về yêu cầu bồi thường thiệt hại của Người khởi kiện đối với N bị kiện.

Giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết sơ thẩm lại về phần yêu cầu bồi thường thiệt hại.

3. Về án phí sơ thẩm: Buộc Ủy ban nhân dân Quận A, Thành phố Hồ Chí Minh phải chịu 300.000 (ba trăm ngàn) đồng án phí hành chính sơ thẩm.

4. Các quyết định khác của Bản án sơ thẩm không có kháng cáo, kháng nghị có hiệu lực pháp luật kể từ ngày hết thời hạn kháng cáo, kháng nghị.

5. Về án phí phúc thẩm: Bà Phạm Thị Kim T không phải chịu án phí phúc thẩm. H2 lại cho bà T 300.000 (ba trăm ngàn) đồng tạm ứng án phí đã nộp là 300.000 (ba trăm ngàn) đồng theo Biên lai số 0041435 ngày 04/10/2024 của Cục Thi hành án dân sự Thành phố Hồ Chí Minh.

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

Nơi nhận:

- Tòa án nhân dân tối cao;
- VKSND cấp cao tại Tp. Hồ Chí Minh;
- TAND Tp. HCM;
- VKSND Tp. HCM;
- Cục THADS Tp. HCM;
- Các đương sự;
- Lưu VP; HSVA; NTK.

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

Trần Ngọc Tuấn