

Số: /BC-PTP

Châu Đốc, ngày 15 tháng 3 năm 2024

BÁO CÁO

Kết quả tổ chức thi hành các quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã có hiệu lực pháp luật thuộc lĩnh vực đất đai

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Châu Đốc Phạm Văn Phúc tại Công văn số 537/VPUBND-KT ngày 06/3/2024 về việc báo cáo kết quả tổ chức thi hành các quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã có hiệu lực pháp luật thuộc lĩnh vực đất đai.

Phòng Tư pháp thành phố báo cáo kết quả thực hiện như sau:

I. KẾT QUẢ THỰC HIỆN

1. Thực hiện nhiệm vụ quản lý công tác thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính

Tham mưu Ủy ban nhân dân thành phố ban hành Kế hoạch số 14/KH-UBND ngày 31/01/2023 thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2023 trên địa bàn thành phố; Kế hoạch số 28/KH-UBND ngày 15/02/2023 quản lý công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2023; Kế hoạch số 38/KH-UBND ngày 22/02/2023 kiểm tra công tác thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính năm 2023; Công văn số 3878/UBND-NC ngày 19/9/2023 về việc đôn đốc, theo dõi, tổ chức thực hiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã có hiệu lực pháp luật; Công văn số 4675/UBND-NC ngày 13/11/2023 của Ủy ban nhân dân thành phố về việc tổ chức thực hiện các quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã có hiệu lực pháp luật.

Đồng thời, tham mưu Ủy ban nhân dân thành phố tổ chức 01 Hội nghị sơ kết 01 năm triển khai thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Hội nghị tập huấn, bồi dưỡng pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2023, Luật Xây dựng năm 2014 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020), Luật Đất đai năm 2013, các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật như Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06/01/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; tài nguyên nước và khoáng sản; khí tượng thủy văn; đo đạc và bản đồ), Nghị định số 16/2022/NĐ-CP ngày 28/01/2022 của Chính phủ, có 120 người là lãnh đạo, công chức phụ trách tham mưu công tác xử lý vi phạm hành chính tại: các phòng, ban, ngành thuộc Ủy ban nhân dân thành phố; lãnh đạo và công chức Tư pháp - Hộ tịch phụ trách công tác Tư pháp, công chức phụ trách Xây dựng của Ủy ban nhân dân các xã, phường; Trưởng các khóm, ấp và các nhà thầu xây dựng trên địa bàn tham gia. Đồng thời, Phòng Tư pháp đã biên soạn, in ấn, cấp phát miễn phí 5.000 tờ bướm tuyên truyền,

phổ biến pháp luật về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; thi hành quyết định cưỡng chế tại Hội nghị.

2. Áp dụng pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính

Trong kỳ báo cáo, Phòng Tư pháp đã kiểm tra đánh giá 16 hồ sơ đề nghị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai của các cơ quan, đơn vị trước khi trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố xem xét ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Hầu hết các hồ sơ đề nghị xử phạt cơ bản đảm bảo về trình tự, thủ tục theo quy định; việc xác định đối tượng, hành vi vi phạm, áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do cơ quan, đơn vị lập hồ sơ xác định.

II. NHẬN XÉT

1. Về thực hiện nhiệm vụ quản lý công tác thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính về đất đai

a) Ưu điểm:

Được sự quan tâm chỉ đạo của Thành ủy, Ủy ban nhân dân thành phố trong công tác xử lý vi phạm hành chính trên địa bàn thành phố, sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan, đơn vị, đặc biệt là công tác quản lý trật tự xây dựng, đất đai. Kịp thời triển khai các quy định như: Chỉ thị số 18-CT/TU ngày 07/02/2020 của Thành ủy Châu Đốc về việc chấn chỉnh trật tự xây dựng, quản lý đất đai trên địa bàn thành phố Châu Đốc, Chỉ thị số 07/CT-UBND ngày 19/8/2022 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh tăng cường công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, Quyết định số 20/2023/QĐ-UBND ngày 19/5/2023 của Ủy ban nhân dân tỉnh ban hành Quy chế Phối hợp trong quản lý nhà nước về thi hành pháp luật xử lý vi phạm hành chính trên địa bàn tỉnh An Giang.

b) Hạn chế, nguyên nhân

- Hầu hết các quyết định xử phạt đều được các đối tượng vi phạm tự nguyện chấp hành xong hình thức xử phạt chính là phạt tiền, nhưng chưa tự nguyện thi hành biện pháp khắc phục hậu quả. Nguyên nhân: Một số cơ quan, đơn vị còn chủ động, chưa tham mưu tốt cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc chấp hành toàn bộ các nội dung của quyết định xử phạt đã có hiệu lực pháp luật; nhất là trong việc theo dõi tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả. Từ đó, sẽ dẫn đến việc vi phạm những hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 12 Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và sẽ bị xử lý theo quy định tại Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/02/2020 của Chính phủ kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính.

- Có những vụ việc vi phạm về đất đai chưa được phát hiện xử lý kịp thời, đến khi được phát hiện thì các hành vi vi phạm đã được hoàn thành, gây khó khăn trong việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Nguyên nhân: công tác kiểm tra, quản lý đất đai trên địa bàn thành phố có nơi có lúc còn chưa thường xuyên, có những trường hợp đối tượng vi phạm thực hiện hành vi vi phạm ở những khu vực khá phức tạp nên khó phát hiện vi phạm; công tác dự báo khi lập quy hoạch; kế hoạch sử dụng đất chưa kịp thời, chưa theo kịp và chưa đáp ứng như cầu thực tế về sử dụng đất trong nhân dân; công tác công bố công khai và quản lý quy hoạch chưa

đồng bộ; quy hoạch sử dụng đất chưa đảm bảo về tính ổn định; tình trạng nê nang khi phát hiện và xử lý hành vi vi phạm vẫn còn diễn ra.

c) Khó khăn, vướng mắc

Còn xảy tình trạng đối tượng vi phạm chưa hợp tác với người đang thi hành công vụ, không cho người đang thi hành công vụ vào khu đất để kiểm tra; quy định về vấn đề đo đạc để xác định diện tích đất vi phạm còn có nhiều cách hiểu khác nhau dẫn đến việc lập hồ sơ xử phạt vi phạm hành chính chưa đảm bảo tính chặt chẽ.

2. Về áp dụng pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai

a) Ưu điểm

Các vụ việc vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đều được phát hiện xử lý theo quy định.

b) Hạn chế, nguyên nhân

- Hầu hết các quyết định xử phạt trong lĩnh vực đất đai chủ yếu là các hành vi vi phạm về chuyển mục đích sử dụng đất, hủy hoại đất,... Nguyên nhân: do người dân chưa nắm được quy hoạch sử dụng đất tại địa phương, các cơ quan, đơn vị cần nghiên cứu thêm các hình thức công bố, công khai quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn bằng nhiều hình thức để người dân biết nhằm hạn chế vi phạm về đất đai.

- Các quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã có hiệu lực pháp luật nhưng vẫn chưa tổ chức thi hành biện pháp khắc phục hậu quả. Nguyên nhân: Một số cơ quan, đơn vị còn lúng túng trong việc phối hợp tham mưu Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố tổ chức cưỡng chế thi hành biện pháp khắc phục hậu quả.

c) Khó khăn, vướng mắc

- Việc xác định diện tích đất vi phạm tại điểm c khoản 1 Điều 8 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai còn một số bất cập như: “Trường hợp vi phạm toàn bộ diện tích thửa đất mà không có giấy tờ quy định tại các điểm a và b khoản này hoặc vi phạm một phần diện tích thửa đất thì người thi hành nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra có trách nhiệm xác định phạm vi, ranh giới đất vi phạm; xác định diện tích đất vi phạm ... để xác định diện tích đất vi phạm ghi vào biên bản vi phạm hành chính”, trường hợp người thi hành nhiệm vụ kiểm tra là công chức Địa chính cấp xã tự xác lập bản vẽ hiện trạng diện tích đất vi phạm để thực hiện thủ tục xử phạt vi phạm hành chính có phù hợp với nhiệm vụ, quyền hạn của công chức Địa chính cấp xã hay không, bản vẽ này do cơ quan nào xác nhận, có đảm bảo giá trị pháp lý để thực hiện cưỡng chế thi hành biện pháp khắc phục hậu quả khi tổ chức, cá nhân không chấp hành quyết định. Do đó, cơ quan chuyên môn cần có hướng dẫn chung cho các phường, xã trên địa bàn để thống nhất thực hiện.

- *Về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả của chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã*

Tại khoản 1 Điều 38 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả của Chủ tịch Ủy

ban nhân dân cấp xã gồm: (i) Phạt cảnh cáo; (ii) Phạt tiền đến 5.000.000 đồng; (iii) Tịch thu các giấy tờ đã bị tẩy xóa, sửa chữa, làm sai lệch nội dung; giấy tờ giả đã sử dụng trong việc sử dụng đất; (iv) Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả là buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm.

Tại khoản 2 Điều 38 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền: (i) Phạt cảnh cáo; (ii) Phạt tiền đến 100.000.000 đồng (được sửa đổi, bổ sung tại khoản 8, Điều 1 Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06/01/2022 của Chính phủ); (iii) Tịch thu các giấy tờ đã bị tẩy xóa, sửa chữa, làm sai lệch nội dung; giấy tờ giả đã sử dụng trong việc sử dụng đất; (iv) Tước quyền sử dụng giấy phép hoạt động dịch vụ tư vấn trong lĩnh vực đất đai có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động dịch vụ tư vấn trong lĩnh vực đất đai có thời hạn; (v) Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 3 Điều 5 Nghị định này.

Tại khoản 3 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP, trong các biện pháp khắc phục hậu quả mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện được áp dụng, có các biện pháp: (i) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế ở địa phương để quy định mức độ khôi phục đối với từng loại vi phạm quy định tại Nghị định này; (ii) Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm theo quy định tại Nghị định này; (iii) Buộc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai; (iv) Buộc trả lại đất sử dụng không đúng quy định...

Như vậy, theo các quy định trên thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: **“Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm”** mà không được áp dụng các biện pháp khác như: **“Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm; buộc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai; ...”**. Qua thực tiễn thi hành cho thấy nhiều vụ việc đơn giản, diện tích vi phạm nhỏ, mức phạt tiền thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã (từ 5.000.000 đồng trở xuống), cơ quan có thẩm quyền ngay khi phát hiện đã kịp thời ngăn chặn hành vi vi phạm nên thực tế không phát sinh số lợi bất hợp pháp, nhưng theo quy định của Nghị định số 91/2019/NĐ-CP khi xử phạt về hành vi vi phạm vẫn phải áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là: **“Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm”** và phải chuyển hồ sơ lên Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện để xử lý. Điều chưa phù hợp với thực tế, tạo áp lực lên cấp trên khi áp dụng quy định pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; việc xử phạt vi phạm hành chính mất nhiều thời gian do phải chuyển hồ sơ dẫn đến chậm trễ trong việc xử lý vi phạm hoặc tiềm ẩn vi phạm vẫn tồn tại và tiếp tục phát sinh thêm nếu không kịp thời xử lý tại cấp xã.

- *Việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: “Buộc trả lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm”*

Tại Điều 38 và Điều 39 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì các chủ thể có thẩm quyền xử phạt được áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại điểm a khoản 3 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP là: **“Buộc khôi phục lại tình trạng**

ban đầu của đất trước khi vi phạm. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế ở địa phương để quy định mức độ khôi phục đối với từng loại vi phạm quy định tại Nghị định này”. Tuy nhiên, việc triển khai biện pháp này trên thực tế gặp khó khăn do mặc dù có quy định về việc khôi phục tình trạng ban đầu của đất tại Quyết định số 25/2022/QĐ-UBND ngày 01/7/2022 của Ủy ban nhân dân tỉnh An Giang ban hành Quy định mức độ khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm đối với từng hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai trên địa bàn tỉnh An Giang. Nhưng trong nhiều trường hợp không thể khôi phục lại được hiện trạng đất nông nghiệp để canh tác như trước do vi phạm xây nhà, công trình trên đất, có tháo dỡ công trình vi phạm thì cũng đã làm biến dạng địa hình và chất đất, không thể quay lại sản xuất nông nghiệp được; hoặc trong nhiều trường hợp không có tài liệu, dữ liệu về nguồn gốc đất đai trước khi vi phạm, nên cơ quan có thẩm quyền gặp lúng túng khi thực hiện việc khôi phục lại tình trạng ban đầu.

- Việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: “Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm”

Tại Điều 38 và Điều 39 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì các chủ thể có thẩm quyền xử phạt được áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại điểm a, khoản 3 Điều 5 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP là: “Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm theo quy định tại Nghị định này” và được cụ thể hóa bởi Điều 7 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP và được sửa đổi, bổ sung tại khoản 2 Điều 1 Nghị định số 04/2022/NĐ-CP. Trên thực tế, việc tính số lợi bất hợp pháp vận dụng vào từng trường hợp cụ thể làm cho cơ quan có thẩm quyền gặp khó khăn, nhất là các trường hợp lấn, chiếm đất sử dụng vào mục đích để ở hoặc xây dựng công trình hàng rào thì khó xác định được lợi nhuận để buộc người vi phạm nộp lại số lợi bất hợp pháp. Mặt khác, theo khoản 2 Điều 1 Nghị định 04/2022/NĐ-CP quy định:

(i) Trường hợp sử dụng đất sang mục đích khác mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép quy định tại các Điều 9, 10, 11, 12 và 13 Nghị định này thì số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm được xác định bằng giá trị chênh lệch của loại đất trước và sau khi vi phạm tính trên diện tích đất đã chuyển mục đích sử dụng đất trong thời gian vi phạm (kể từ thời điểm bắt đầu chuyển mục đích sử dụng đất đến thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính). Giá đất của loại đất trước và sau khi vi phạm được xác định bằng giá đất của bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định (đối với giá của loại đất trước khi vi phạm) và tại thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính (đối với giá của loại đất sau khi chuyển mục đích). Số lợi bất hợp pháp có được do chuyển mục đích sử dụng đất được tính bằng công thức sau:

Loại đất trước khi vi phạm được xác định theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và đã được sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP; loại đất sau khi vi phạm được xác định theo hiện trạng tại thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính.

(ii) Trường hợp sử dụng đất do lấn, chiếm quy định tại Điều 14 Nghị định này thì số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm được xác định

bằng giá trị của phần diện tích đất lấn, chiếm trong thời gian vi phạm (kể từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất lấn, chiếm đến thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính), tính theo giá đất của bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định đối với loại đất đang sử dụng sau khi lấn, chiếm tại thời điểm lập biên bản vi phạm hành chính, được tính bằng công thức sau:

Như vậy, theo các quy định trên, việc xác định số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm theo quy định được xác định bằng giá đất của bảng giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định. Tuy nhiên, thực tế có những trường hợp đất nếu chưa được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định trong bảng giá đất thì không có cơ sở để tính số lợi bất hợp pháp.

- Về việc xác định hành vi hủy hoại đất

Theo khoản 3 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP, hành vi hủy hoại đất được hiểu là hành vi làm biến dạng địa hình hoặc làm suy giảm chất lượng đất hoặc gây ô nhiễm đất mà làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định bằng nhiều trường hợp cụ thể, trong đó, làm suy giảm chất lượng đất trong các trường hợp: Làm mất hoặc giảm độ dày tầng đất đang canh tác; làm thay đổi lớp mặt của đất sản xuất nông nghiệp bằng các loại vật liệu, chất thải hoặc đất lẫn sỏi, đá hay loại đất có thành phần khác với loại đất đang sử dụng; gây xói mòn, rửa trôi đất nông nghiệp. Trên thực tế, hầu hết các trường hợp hủy hoại đất nếu nhìn bằng mắt thường đều nhận thấy loại đất được đổ vào để làm thay đổi địa hình không cùng với loại đất nguyên trạng, khối lượng đất được đổ vào lớn, mặt bằng có cao hơn nguyên trạng ban đầu nhưng để kết luận làm suy giảm chất lượng đất theo định nghĩa tại điểm b khoản 3 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì bằng mắt thường không thể bảo đảm được mà phải chứng minh được là giảm hoặc mất khả năng sử dụng đất theo mục đích trước khi vi phạm. Tuy nhiên, cách chứng minh như thế nào, cần chỉ tiêu nào, cơ quan nào có thẩm quyền xác định các chỉ tiêu đó để kết luận là giảm khả năng hay mất khả năng sử dụng đến nay vẫn chưa có quy định cụ thể.

Đây cũng là những khó khăn cho cơ quan chuyên môn trong quá trình kiểm tra tính pháp lý đối với hồ sơ đề nghị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Trên đây là báo cáo kết quả tổ chức thi hành các quyết định xử phạt vi phạm hành chính đã có hiệu lực pháp luật thuộc lĩnh vực đất đai của Phòng Tư pháp./.

Nơi nhận:

- Phòng Tài nguyên và Môi trường;
- Lưu: VT.

TRƯỞNG PHÒNG

Phan Thị Phương Loan