

XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI HÀNH VI CHIẾM ĐẤT

Nguyễn Minh Thụy*

*Đại học Trà Vinh

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Chiếm đất, vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/6/2021

Biên tập : 28/6/2021

Duyệt bài : 01/7/2021

Article Infomation:

Keywords: Land appropriation; administrative violations; sanctioning of administrative violations.

Article History:

Received : 11 Jun 2021

Edited : 28 Jun 2021

Approved : 01 July 2021

Tóm tắt:

Thực tiễn ở nước ta cho thấy, chiếm đất là hành vi vi phạm pháp luật về đất đai diễn ra khá phổ biến. Tuy nhiên, quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất vẫn còn bất cập, gây trở ngại cho công tác xử phạt vi phạm hành chính. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích một số bất cập trong các quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất và đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Abstract:

Practices in our country reveals the fact that among the administrative violations in the field of land, land appropriation is a quite common violation manner. However, there still exist some inadequacies in the law on sanctioning administrative violations with this violation, thus causing significant difficulties in practices. Within the scope of this article, the author focuses on analyzing some inadequacies in the provisions of the law on sanctioning administrative violations for the land appropriation and also proposes recommendations for improvements.

1. Các quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, dân tộc, của mỗi con người. Ở Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Thực hiện công cuộc Đổi mới toàn diện đất nước, Nhà nước ta đã đẩy mạnh trao quyền và mở rộng

quyền của người sử dụng đất nhằm bảo đảm từng thửa đất được khai thác, sử dụng hiệu quả¹. Bên cạnh đó, nhằm bảo đảm cho việc sử dụng hiệu quả đất đai, Nhà nước thực hiện nhiều biện pháp, trong đó có biện pháp hữu hiệu là xử phạt các vi phạm hành chính liên quan đến đất đai.

Trong số các vi phạm hành chính liên quan đến đất đai thì chiếm đất là một vi

¹ Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, *Giáo trình Luật Đất đai*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, năm 2015, tr.158.

phạm khá phổ biến². Hiện nay, việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai nói chung và đối với hành vi chiếm đất nói riêng được thực hiện theo Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai (Nghị định số 91) và một số nghị định chuyên ngành khác về giao thông đường bộ và đường sắt, về khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi; đề điều...

Theo quy định của khoản 2 Điều 3 Nghị định số 91, *chiếm đất* là việc sử dụng đất thuộc một trong các trường hợp sau đây: *a.* tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép; *b.* tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép; *c.* sử dụng đất được Nhà nước giao, cho thuê đất đã hết thời hạn sử dụng mà không được Nhà nước gia hạn sử dụng (trừ trường hợp hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sử dụng đất nông nghiệp); *d.* sử dụng đất trên thực địa mà chưa hoàn thành các thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật.

Khác với hành vi chiếm một loại tài sản khác, *chiếm đất* không phải là lấy đi quyền sở hữu mà chỉ lấy đi quyền sử dụng của chủ thể bởi pháp luật quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý³. Ngoài ra, khác với hành vi chiếm một loại tài sản là động sản, chiếm đất không nhằm mục đích dịch chuyển đất khỏi quyền quản lý của chủ sở hữu quyền mà chỉ là hành vi đưa đất vào sử dụng một cách bất hợp pháp.

Trước đây, Nghị định số 102/2014/NĐ-CP của Chính phủ (Nghị định số 102) xác định hành vi chiếm đất theo ba loại đất cụ thể: *i.* chiếm đất nông nghiệp không phải là

đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; *ii.* chiếm đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở trừ đất hành lang bảo vệ an toàn công trình; *iii.* chiếm đất ở. Nghị định số 91 đã có sự phân định giữa khu vực nông thôn và khu vực đô thị để từ đó xác định hình thức xử phạt và mức tiền phạt tương ứng. Theo quy định tại khoản 1, 2, 3, 4 Điều 14 của Nghị định này, đối với khu vực nông thôn, mức phạt tương ứng với 04 loại chiếm đất đó là: *i.* đất chưa sử dụng; *ii.* đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; *iii.* đất nông nghiệp là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; *iv.* đất phi nông nghiệp (trừ đất thuộc hành lang bảo vệ an toàn công trình và đất công trình có hành lang bảo vệ, đất trụ sở làm việc và cơ sở hoạt động sự nghiệp của cơ quan, tổ chức theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước). Đối với khu vực đô thị, mức xử phạt cũng tương ứng với 04 loại đất chiếm để từ đó xác định mức tiền phạt tương ứng theo nguyên tắc xử phạt bằng 02 lần mức xử phạt đối với loại đất tương ứng ở nông thôn: *i.* đất chưa sử dụng; *ii.* đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; *iii.* đất nông nghiệp là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; *iv.* đất phi nông nghiệp (khoản 5 Điều 14 Nghị định số 91). So với Nghị định số 102, đây là quy định mới và cần thiết, bởi lẽ cùng một diện tích đất nhưng đất ở đô thị giá trị luôn cao hơn so với khu vực nông thôn⁴. Do đó, nếu xử phạt vi phạm hành chính cùng một mức

² Cao Vũ Minh, “Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 4, năm 2017.

³ Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

⁴ Châu Hoàng Thân (2018), “Công khai thông tin trong xác định giá đất tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 9.

như nhau thì không tạo được tính răn đe đối với người vi phạm.

Một điểm khác biệt nữa là Nghị định số 91 đã tăng mức tiền phạt đối với hành vi chiếm đất lên rất nhiều lần so với Nghị định số 102. Đặc biệt, Nghị định số 91 đã cụ thể hóa mức tiền phạt tăng lên theo nguyên tắc phân loại diện tích đất bị chiếm, loại đất bị chiếm và vị trí đất bị chiếm. Cụ thể, khoản 1, 2, 3, 4, 5 Điều 14 Nghị định số 91 chia thành 05 khung tiền phạt từ thấp đến cao căn cứ vào diện tích đất bị chiếm là dưới 0,05 hecta; từ 0,05 đến dưới 0,1 hecta; từ 0,1 hecta đến dưới 0,5 hecta; từ 0,5 hecta đến dưới 01 hecta và từ 01 hecta trở lên. Nghị định số 91 chia thành 04 khung tiền phạt khác nhau căn cứ vào loại đất bị chiếm là đất chưa sử dụng; đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; đất nông nghiệp là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất; đất phi nông nghiệp (khoản 1, 2, 3, 4 Điều 14 Nghị định số 91). Cuối cùng, Nghị định số 91 chia thành 02 khung tiền phạt khác nhau căn cứ vào vị trí đất bị chiếm là ở khu vực đô thị hay nông thôn (khoản 5 Điều 14 Nghị định số 91).

2. Bất cập trong quy định của pháp luật về xử phạt đối với hành vi chiếm đất

Bên cạnh những điểm tích cực nêu trên, các quy định của pháp luật về xử phạt đối với hành vi chiếm đất hiện vẫn còn một số bất cập sau đây:

Thứ nhất, việc phân định giữa hành vi lấn đất và hành vi chiếm đất để xử phạt là chưa hợp lý, gây trở ngại cho việc áp dụng trong thực tiễn.

Ngoài hành vi *chiếm đất* thì Nghị định số 91 còn quy định về hành vi *lấn đất*. Theo đó, *lấn đất* là việc người sử dụng đất chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở

rộng diện tích đất sử dụng mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép⁵.

Quy định của Nghị định số 91 cho thấy, hành vi *“lấn đất”* phải tồn tại các dấu hiệu: *“chuyển dịch mốc giới hoặc ranh giới thửa đất để mở rộng diện tích đất sử dụng”* và *“không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép”*. Do đất đai thuộc sở hữu toàn dân nên Nhà nước sẽ là chủ thể trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất. Việc trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất được thực hiện thông qua hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai⁶. Một khi được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai trao quyền sử dụng đất thì chủ thể quyền mới có thể cho phép cá nhân, tổ chức khác tiếp tục sử dụng đất. Như vậy, hành vi sử dụng đất mà *“không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép”* đồng nghĩa với việc *“tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép”*. Với góc nhìn đó thì khi *“không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất cho phép”* mà có hành vi sử dụng đất thì bị xem là *“tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép”*. Vì vậy, yếu tố *“không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép”* tương đồng với việc *“tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép”*. Tương tự, *“không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất cho phép”* với *“tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép”* là đồng nhất với nhau. Do vậy, việc Nghị định số 91 quy định, *“không*

⁵ Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP.

⁶ Nguyễn Minh Tuấn, *“Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai - Một vấn đề cần kiên quyết thực hiện”*, Tạp chí Cộng sản, số 9, năm 2013.

được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc không được người sử dụng hợp pháp diện tích đất bị lấn đó cho phép” là dấu hiệu để xác định hành vi lấn đất, còn “tự ý sử dụng đất mà không được cơ quan quản lý nhà nước về đất đai cho phép hoặc tự ý sử dụng đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác mà không được tổ chức, cá nhân đó cho phép” - dấu hiệu để xác định hành vi chiếm đất là không cần thiết và không có ý nghĩa thực tiễn trong đấu tranh phòng, chống các vi phạm hành chính về đất đai. Bởi lẽ, cả *chiếm đất* hay *lấn đất* đều là việc sử dụng đất trái pháp luật và đều có chung mục đích để mở rộng diện tích đất sử dụng.

Hai là, mức tiền phạt đối với hành vi chiếm đất tại đô thị so với mức tiền phạt đối với hành vi chiếm đất tại nông thôn quy định trong Nghị định số 91 chưa hợp lý.

Khoản 5 Điều 14 Nghị định số 91 quy định hành vi chiếm đất chưa sử dụng, đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp tại khu vực đô thị theo nguyên tắc phạt gấp hai lần mức xử phạt đối với loại đất tương ứng ở nông thôn nhưng mức phạt tối đa không quá 500.000.000 đồng đối với cá nhân, không quá 1.000.000.000 đồng đối với tổ chức. Sở dĩ hành vi chiếm đất tại khu vực đô thị có mức tiền phạt cao hơn so với khu vực nông thôn là vì đất ở đô thị luôn cao giá hơn đất ở nông thôn. Do đó, việc Nghị định quy định phạt tiền gấp hai lần là khá hợp lý. Tuy nhiên, việc giới hạn “tối đa cũng không quá 500.000.000 đồng đối với cá nhân và không quá 1.000.000.000 đồng đối với tổ chức” lại chưa hợp lý. Bởi lẽ, trong một số trường hợp, mức tiền của hành vi chiếm đất tại đô thị và chiếm đất tại nông thôn hoàn toàn giống nhau mà không có sự khác biệt. Đơn cử, một cá nhân có hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn trên 01

hec ta thì bị xử phạt cao nhất là 500.000.000 đồng. Trong khi đó, cũng hành vi này nhưng diễn ra tại khu vực đô thị, mặc dù quy định mức tiền phạt có cao gấp 02 lần so với khu vực nông thôn, nhưng suy ra, nếu chiếm trên 01 hec ta thì mức tiền phạt tối đa cũng chỉ là 500.000.000 triệu đồng. Bất cập này phát sinh là do quy định chưa hợp lý giữa mức tiền phạt tối thiểu và tối đa đối với hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại nông thôn mà diện tích đất bị chiếm từ 01 hec ta trở lên. Theo đó, hành vi này bị phạt tiền từ 200.000.000 đồng đến 500.000.000 đồng - tức là mức tiền phạt tối đa đã bằng mức tiền phạt tối đa đối với hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại đô thị mà diện tích đất bị chiếm từ 01 hec ta trở lên. Ngoài ra, mức tiền phạt này có độ chênh giữa mức tối thiểu và tối đa quá lớn (chênh nhau 300.000.000 đồng). Mức tiền phạt giữa tối thiểu và tối đa chênh nhau 300.000.000 đồng đối với cá nhân đồng nghĩa với việc là chênh nhau 600.000.000 đồng đối với tổ chức bởi lẽ tổ chức bị phạt gấp đôi so với cá nhân. Khoảng cách quá xa giữa mức tiền phạt tối thiểu và tối đa vô hình trung tạo lỗ hổng cho hành vi thỏa thuận giữa người thi hành công vụ với người vi phạm để phạt mức tiền thấp nhất, nhưng lại thu thêm những khoản lợi từ tiền hối lộ của người vi phạm⁷.

Ba là, quy định về thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc trả lại đất đã chiếm” là chưa hợp lý.

Theo quy định của khoản 1 Điều 38 Nghị định số 91, khi xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có quyền phạt tiền đến 5.000.000 đồng, đồng thời áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm. Đối chiếu với mức tiền phạt đối với hành vi chiếm đất, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thể xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất trong

⁷ Cao Vũ Minh, “Bất cập và hướng hoàn thiện các quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường”, Tạp chí Khoa học pháp lý số 6, năm 2017.

các trường hợp: *i.* Chiếm đất chưa sử dụng tại khu vực nông thôn - diện tích đất chiếm dưới 0,05 hecta (phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 3.000.000 đồng); *ii.* Chiếm đất chưa sử dụng tại khu vực nông thôn - diện tích đất chiếm từ 0,05 hecta đến dưới 0,1 hecta (phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng); *iii.* Chiếm đất nông nghiệp không phải là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất tại khu vực nông thôn - diện tích đất chiếm dưới 0,05 hecta (phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng); *iv.* Chiếm đất nông nghiệp là đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất tại khu vực nông thôn - diện tích đất chiếm dưới 0,02 hecta (phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 5.000.000 đồng)⁸. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã không có quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc trả lại đất đã chiếm*”. Do vậy, trong trường hợp cần áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc trả lại đất đã lấn, chiếm*”, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã phải chuyển cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện ra quyết định xử phạt. Như vậy, cấp trên trở thành cấp xử phạt nhiều hơn, “ôm đồm” xử phạt luôn cả những vi phạm vốn dĩ thuộc thẩm quyền của các chức danh có thẩm quyền xử phạt ở cấp cơ sở⁹. Đây là phương án đi ngược lại với chủ trương mở rộng thẩm quyền cho cấp dưới, cấp cơ sở, đồng thời cũng đi ngược lại với phân cấp quản lý nhà nước về hoạt động xử phạt và mâu thuẫn với nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt dựa trên tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi¹⁰.

3. Kiến nghị

Để hoàn thiện các quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chiếm đất, tác giả kiến nghị:

⁸ Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP.

⁹ Cao Vũ Minh (chủ biên), *Một số biện pháp khắc phục hậu quả trong xử phạt vi phạm hành chính - Thực trạng và hướng hoàn thiện*, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2019, tr.98.

¹⁰ Nguyễn Cảnh Hợp - Mai Thị Lâm, “*Quy định thẩm quyền xử phạt theo tỷ lệ phần trăm có không chế mức trần: Ưu điểm hay hạn chế?*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 6, 2015.

Thứ nhất, sửa đổi Điều 14 Nghị định số 91 theo hướng gộp hai hành vi “*lấn đất*” và “*chiếm đất*” thành hành vi “*chiếm đất*”, đồng thời sửa đổi các điều khoản khác của Nghị định số 91 có liên quan đến xử phạt hành vi “*lấn đất*” thành xử phạt hành vi “*chiếm đất*”.

Thứ hai, rà soát nhằm bảo đảm tính hợp lý trong quy định về mức tiền phạt tối thiểu và tối đa đối với hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại nông thôn mà diện tích đất bị chiếm từ 01 héc ta trở lên. Tác giả cho rằng, đối với hành vi này mức phạt tiền từ 200.000.000 đồng đến 250.000.000 đồng là hợp lý. Việc rút ngắn “*biên độ dao động*” giữa mức tiền phạt tối thiểu và tối đa của hành vi vi phạm này nhằm hạn chế tiêu cực khi áp dụng biện pháp xử phạt này. Bên cạnh đó, mức tiền phạt tối đa là 250.000.000 đồng phù hợp với quy định phạt gấp hai lần đối với hành vi chiếm đất phi nông nghiệp tại đô thị mà diện tích đất bị chiếm từ 01 héc ta trở lên nhưng cũng không quá 500.000.000 đồng đối với cá nhân, không quá 1.000.000.000 đồng đối với tổ chức.

Thứ ba, sửa đổi điểm d khoản 1 Điều 38 Nghị định số 91 theo hướng bổ sung thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc trả lại đất đã chiếm*”. Theo đó, điểm d khoản 1 Điều 38 Nghị định số 91 được viết lại như sau:

“d) Áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả: Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm; buộc trả lại đất đã chiếm” ■