

# Nhận diện các tình huống phức tạp khi xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai

Cao Vũ Minh\*

## TÓM TẮT

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của con người. Đất đai là điều kiện để con người tồn tại và phát triển. Khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch, tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất nước ngày một hội nhập cùng với nền kinh tế thế giới. Điều này đòi hỏi pháp luật đất đai cũng phải thường xuyên thay đổi nhằm phù hợp với thời đại. Pháp luật về đất đai và hệ thống pháp luật liên quan ngày một đổi mới hướng đến điều chỉnh kịp thời và hiệu quả những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, thực tế cho thấy pháp luật điều chỉnh trực tiếp liên quan đến lĩnh vực đất đai, cũng như xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai vẫn tồn tại những hạn chế và bất cập nhất định.

Theo quy định pháp luật, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai là việc người có thẩm quyền xử phạt tiến hành các hoạt động nhằm áp dụng hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức vi phạm. Hiện nay, công tác xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai được thực hiện nghiêm minh, đúng pháp luật. Bên cạnh những mặt tích cực thì công tác xử phạt vi phạm hành chính về trật tự xây dựng vẫn còn nhiều khiếm khuyết, sai sót. Nguyên nhân thì có nhiều nhưng một nguyên nhân phổ biến là do các quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với nhóm hành vi này còn chưa cụ thể, rõ ràng. Bài viết phân tích những tình huống phức tạp trong xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

**Từ khóa:** vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, đất đai

Trường Đại học Kinh tế-Luật,  
ĐHQG-HCM

## Liên hệ

Cao Vũ Minh, Trường Đại học Kinh tế-Luật,  
ĐHQG-HCM

Email: minhcv@uel.edu.vn

## Lịch sử

- Ngày nhận: 26-5-2023
- Ngày chấp nhận: 20-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

## DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1247>



## Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



## KHÁI QUÁT VỀ XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

Đất đai là tài sản vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, dân tộc, của mỗi con người. Đất đai đóng một vai trò quan trọng trong đời sống xã hội. W. Petty (1622-1678) cho rằng: “Lao động là cha, đất là mẹ sinh ra mọi của cải vật chất của xã hội” [1; tr.52]. Tại nước ta, nhà sử học Phan Huy Chú cũng đưa ra quan điểm cụ thể như: “Của báu của một nước không gì bằng đất đai, Nhân dân và của cải đều do đó mà sinh ra” [2; tr 146]. Khoản 1 Điều 52 Hiến pháp năm 2013 cũng khẳng định: “đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lý theo pháp luật”.

Qua phân tích trên, có thể thấy, đất đai là tài sản vô cùng quý giá của con người. Đất đai là điều kiện để con người tồn tại và phát triển. Khi chuyển từ nền kinh tế kế hoạch, tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đất nước ngày một hội nhập cùng với nền kinh tế thế giới, điều này đòi hỏi pháp luật đất đai cũng phải thường xuyên thay đổi nhằm phù hợp với thời đại. Pháp luật về đất đai và hệ thống pháp luật liên quan ngày một đổi mới hướng

đến điều chỉnh kịp thời và hiệu quả những quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, thực tế cho thấy pháp luật điều chỉnh trực tiếp liên quan đến lĩnh vực đất đai, cũng như xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai vẫn tồn tại những hạn chế và bất cập nhất định. Hiện nay, các vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai được quy định trong Nghị định số 91/2019/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung Nghị định số 04/2022/NĐ-CP) (gọi tắt là Nghị định số 91/2019/NĐ-CP). Tuy nhiên, pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính ở nước ta quy định khoảng 300.000 hành vi vi phạm bị xử phạt vi phạm hành chính<sup>3</sup>. Do các vi phạm này được quy định trong các nghị định chuyên ngành khác nhau nên dẫn đến tình trạng là một hành vi vi phạm được điều chỉnh trong nhiều nghị định khác nhau với chế tài xử phạt khác nhau. Ngoài ra, do kỹ thuật lập pháp còn hạn chế nên việc mô tả vi phạm hành chính chưa rõ ràng, cụ thể, từ đó dẫn đến tình trạng giao thoa giữa các hành vi vi phạm. Chính vì sự không rõ ràng, giao thoa mà trên thực tế, người có thẩm quyền xử phạt không biết phải căn cứ vào quy định nào để xử phạt hành vi vi phạm. Hiện nay, việc xử phạt một số vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai đang gặp vướng mắc, có sự không thống nhất trong cách áp dụng pháp luật.

**Trích dẫn bài báo này:** Minh C.V. Nhận diện các tình huống phức tạp khi xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S78-S83.

## NHẬN DIỆN NHỮNG TÌNH HUỐNG PHỨC TẠP TRONG XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC ĐẤT ĐAI

### Hành vi “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa”

Tình huống: một cá nhân thực hiện hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa. Trong trường hợp này, người có thẩm quyền sẽ xử phạt như thế nào?

Hiện nay, có hai quan điểm khác nhau:

*Quan điểm thứ nhất:* người có thẩm quyền sẽ lập biên bản và xử phạt đồng thời về hai hành vi vi phạm. Hành vi vi phạm thứ nhất là “sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định tại các điểm a và d khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai” (Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai). Hành vi vi phạm thứ hai là “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng” (Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP)<sup>a</sup>.

*Quan điểm thứ hai:* người có thẩm quyền chỉ lập biên bản và xử phạt về một hành vi vi phạm là “sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định tại các điểm a và d khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai” (Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP)<sup>b</sup>.

Chúng tôi đồng ý với quan điểm thứ hai và cho rằng trong tình huống trên, người có thẩm quyền chỉ xử phạt về hành vi “sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định tại các điểm a và d khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai” mà không đồng thời xử phạt hành vi “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng” bởi hành vi này không vi phạm các quy định về trật tự xây dựng.

“Trật tự xây dựng” là một thuật ngữ pháp lý được sử dụng khá phổ biến trong các văn bản pháp luật ở nước ta. Điều 164 Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) để cập đến “trật tự xây dựng” với tính chất là một nội dung quản lý nhà nước của Ủy

<sup>a</sup>Công văn số 49/QLXLPHC&TDTHPL-XLHC của Cục Quản lý xử lý vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp luật ngày 18/02/2021 về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi xây dựng công trình trên đất nông nghiệp.

<sup>b</sup>Công văn số 475/BXD-TTr của Bộ Xây dựng ngày 09/02/2021 về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi xây dựng công trình trên đất nông nghiệp.

ban nhân dân cấp tỉnh<sup>c</sup>. Nghị định số 16/2022/NĐ-CP dành hẳn Điều 16 quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về “trật tự xây dựng”. Thế nhưng, cho đến nay, thuật ngữ “trật tự xây dựng” vẫn chưa được định nghĩa một cách cụ thể.

Theo Từ điển Từ và ngữ Việt Nam thì “trật tự” (trật: thứ bậc, tự: phẩm trên dưới) là “thứ bậc trên dưới, trước sau hoặc tình trạng ổn định” [4; tr 1897], còn “xây dựng” là “làm nên một công trình kiến trúc theo bản vẽ kỹ thuật” [4; tr 2077].

Dưới góc độ ngôn ngữ, trật tự xây dựng là trạng thái ổn định, tuân thủ các nội dung quy hoạch, thiết kế. Hoạt động xây dựng phải tuân thủ trật tự xây dựng, tức là việc xây dựng công trình phải tuân thủ theo quy hoạch, thiết kế; phù hợp với điều kiện tự nhiên, xã hội, đặc điểm văn hóa của địa phương nhằm bảo vệ cảnh quan, môi trường và bảo đảm ổn định cuộc sống của nhân dân [5; tr 20].

Theo Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP thì “vi phạm quy định về trật tự xây dựng” là vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng. Như vậy có thể hiểu vi phạm hành chính về trật tự xây dựng là hành vi trái pháp luật, có lỗi (cố ý hoặc vô ý) do tổ chức, cá nhân có năng lực trách nhiệm hành chính thực hiện, vi phạm các quy định liên quan đến trật tự xây dựng mà theo quy định của pháp luật phải chịu trách nhiệm hành chính.

Về mặt khách quan, vi phạm hành chính về trật tự xây dựng là hành vi trái pháp luật. Hành vi này thường được thể hiện ra bên ngoài dưới dạng: *i.* tổ chức thi công xây dựng công trình không che chắn hoặc có che chắn nhưng để rơi vãi vật liệu xây dựng xuống các khu vực xung quanh hoặc để vật liệu xây dựng không đúng nơi; *ii.* tổ chức thi công xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng; *iii.* tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng; *iv.* tổ chức thi công xây dựng công trình vi phạm quy định về quản lý chất lượng công trình xây dựng gây lún, nứt hoặc hư hỏng công trình hạ tầng kỹ thuật, công trình lân cận; *v.* xây dựng công trình không đúng thiết kế xây dựng được thẩm định, phê duyệt trong trường hợp được miễn giấy phép xây dựng; *vi.* xây dựng công trình vi phạm điều cấm của pháp luật như: xây dựng công trình không phù hợp với quy hoạch xây dựng được duyệt; xây dựng công trình vi phạm chỉ giới xây dựng; xây dựng công trình sai cốt xây dựng; xây dựng công trình lấn chiếm hành lang bảo vệ công trình quốc phòng, an ninh, giao thông; xây dựng coi nôi, lấn chiếm diện tích, lấn chiếm không gian.

<sup>c</sup>Điều 164 Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư xây dựng theo phân cấp của Chính phủ; quản lý trật tự xây dựng trên địa bàn theo quy hoạch, thiết kế xây dựng và giấy phép xây dựng theo quy định của Chính phủ”.

Về mặt chủ quan, vi phạm hành chính về trật tự xây dựng được thực hiện với lỗi cố ý. Điều đó có nghĩa chủ thể vi phạm hành chính về trật tự xây dựng biết rõ hành vi của mình là trái pháp luật nhưng vẫn thực hiện hành vi này.

Về mặt chủ thể, người thực hiện vi phạm hành chính về trật tự xây dựng phải là cá nhân, tổ chức có năng lực trách nhiệm hành chính.

Về khách thể, hành vi này xâm phạm đến trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực xây dựng, từ đó gây ảnh hưởng đến an toàn và quy hoạch xây dựng. Trên thực tế, phải thấy rằng, các nghị định về vi phạm hành chính được ban hành là theo khách thể loại của vi phạm hành chính [6; tr 500]. Với tư duy đó thì Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP hướng đến bảo vệ trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực xây dựng bởi trật tự này đóng vai trò quan trọng trong việc tạo cho hoạt động xây dựng mang tính đồng bộ, thống nhất, phù hợp quy hoạch và pháp luật.

Theo Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì “sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định tại các điểm a và d khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai” là một vi phạm hành chính. Các vi phạm cụ thể là: i. chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng; ii. chuyển đất trồng lúa sang đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối; iii. chuyển đất trồng lúa sang đất phi nông nghiệp tại khu vực nông thôn; iv. chuyển đất trồng lúa sang đất phi nông nghiệp tại khu vực đô thị.

Đất đai có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống xã hội, là tài sản lớn, thiết thân đối với mỗi con người. Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013 thì đất đai được chia thành nhiều loại. Phân loại đất đóng vai trò rất quan trọng bởi đó là cơ sở để cơ quan quản lý nhà nước về đất đai áp dụng các quy chế một cách hợp lý đối với từng chủ thể có quyền sử dụng đất. Do mỗi một nhóm đất có một cơ chế pháp lý riêng quy định về chủ thể được giao đất, mục đích sử dụng đất, thời gian sử dụng cũng như hạn mức giao đất nên nhất thiết phải có sự phân loại nhằm áp dụng các quy chế pháp lý cụ thể điều chỉnh. Ngoài ra, phân loại đất cũng là cơ sở để các chủ thể có quyền sử dụng đất tiến hành sử dụng đất một cách hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả của việc sử dụng đất.

Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 quy định việc chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Theo đó, việc chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối hay việc chuyển đất trồng lúa thuộc nhóm đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp khi người sử dụng đất thực hiện các nghĩa vụ pháp lý nhất định, trong đó có

nghĩa vụ tài chính. Nhằm hướng dẫn nội dung này, ngày 06/01/2017, Chính phủ ban hành Nghị định số 01/2017/NĐ-CP quy định chi tiết thủ tục và thẩm quyền xem xét cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa sang các loại đất khác. Việc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối, đất phi nông nghiệp tạo điều kiện thuận lợi để đổi mới sản xuất hàng hóa một cách linh hoạt theo định hướng thị trường trong nước và quốc tế hiện nay nhưng đồng thời vẫn bảo đảm an ninh lương thực dài hạn. Hành vi “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa” chính là sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép. Nói cách khác, đây là hành vi chuyển đất trồng lúa sang đất phi nông nghiệp, gây thoái hóa đất trồng lúa hoặc làm mất đi các điều kiện phù hợp để trồng lúa trở lại, từ đó ảnh hưởng đặc biệt đến an ninh lương thực.

Theo Điều 89 Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì công trình xây dựng phải có giấy phép xây dựng. Giấy phép xây dựng là văn bản pháp lý do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp cho chủ đầu tư để xây dựng mới, sửa chữa, cải tạo, di dời công trình<sup>d</sup>. Tuy nhiên, pháp luật cũng quy định những trường hợp được miễn giấy phép xây dựng như công trình xây dựng cấp IV, nhà ở riêng lẻ ở nông thôn có quy mô dưới 07 tầng và thuộc khu vực không có quy hoạch đô thị...

Như vậy, đối với hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở nông thôn thì đương nhiên chỉ xử phạt một hành vi theo Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP chứ không đồng thời xử phạt hành vi “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng” bởi việc xây dựng công trình xây dựng, nhà ở riêng lẻ ở nông thôn được miễn giấy phép xây dựng. Đối với hành vi tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị thì vấn đề trở nên phức tạp hơn bởi việc tổ chức thi công xây dựng công trình, nhà ở riêng lẻ tại đô thị phải có giấy phép xây dựng. Tuy nhiên, cần lưu ý là ngay cả khi xử phạt hành vi “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị” thì người có thẩm quyền cũng không được xử phạt theo Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP là “tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy

<sup>d</sup>Khoản 3 Điều 89 Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng” bởi các lý do sau đây:

*Thứ nhất*, như đã trình bày, “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*” là một vi phạm trong lĩnh vực xây dựng mà cụ thể là vi phạm về trật tự xây dựng. “*Tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị*” tuy có biểu hiện ra bên ngoài là hành vi tổ chức thi công xây dựng nhưng khách thể bị xâm phạm trong trường hợp này không phải là trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực xây dựng. Rõ ràng, trong trường hợp này, chủ thể có tiến hành xin giấy phép xây dựng công trình xây dựng, nhà ở riêng lẻ tại đô thị thì cũng không được cấp bởi đây là đất trồng lúa - một loại đất không thể sử dụng vào mục đích xây dựng công trình. Chính vì vậy, khách thể bị xâm phạm trong trường hợp này là trật tự quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai chứ không phải trong lĩnh vực xây dựng. Do đó, xử phạt hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị*” theo Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP là hoàn toàn không chính xác vì không phù hợp với khách thể bảo vệ.

*Thứ hai*, ngoại trừ trường hợp được miễn giấy phép xây dựng, Luật Xây dựng năm 2014 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định việc tổ chức thi công xây dựng công trình phải có giấy phép xây dựng. Việc xin giấy phép xây dựng là nghĩa vụ của người quyết định đầu tư, chủ đầu tư. Do đó, nếu vi phạm quy định trên thì người quyết định đầu tư, chủ đầu tư sẽ bị xử phạt về hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*”. Nói cách khác, trong trường hợp người quyết định đầu tư, chủ đầu tư hoàn toàn ý thức được trường hợp đất được phép xây dựng và việc xây dựng phải có giấy phép mà không xin giấy phép thì mới bị xử phạt theo quy định trên. Khoản 7 Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP đã rất hợp lý khi quy định xử phạt đối với hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*”. “*Mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*” có nghĩa là phải xin giấy phép xây dựng trước khi tổ chức thi công xây dựng công trình, nhưng người quyết định đầu tư, chủ đầu tư đã không thực hiện nghĩa vụ này. Trong khi đó, đối với hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị*” thì chủ thể không thể xin giấy phép xây dựng bởi đất trồng lúa là loại đất không dùng cho mục đích xây dựng. Do đó, đối với trường hợp này, việc xử phạt theo quy định “*sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan nhà nước có thẩm*

*quyền cho phép theo quy định tại các điểm a và d khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai*” mới đúng nội dung và tính chất của hành vi vi phạm.

*Thứ ba*, hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị*” xâm phạm khách thể bảo vệ là trật tự quản lý nhà nước về đất đai. Do đó, việc xử phạt phải hướng đến bảo vệ khách thể đã bị xâm phạm. Hành vi này không xâm phạm khách thể bảo vệ là trật tự quản lý trong lĩnh vực xây dựng. Do đó, việc đồng thời xử phạt thêm hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*” là không chính xác và vi phạm nguyên tắc xử phạt “*một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần*” quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Ngoài ra, việc xử phạt vi phạm chỉ theo quy định tại Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP tạo ra sự nghiêm minh, nhanh chóng, kịp thời trong hoạt động xử phạt vi phạm hành chính. Cụ thể, khi phát hiện hành vi này, người có thẩm quyền chỉ cần lập biên bản và ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong thời hạn do pháp luật quy định mà không cần chú ý đến những nội dung khác. Trong khi đó, nếu xử phạt thêm hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*” thì người có thẩm quyền phải để cho chủ thể vi phạm làm thủ tục để nghị cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng trong thời hạn 30 - 90 ngày kể từ ngày ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính<sup>e</sup>. Nếu hết thời hạn nêu trên mà chủ thể vi phạm không xuất trình với người có thẩm quyền xử phạt giấy phép xây dựng mới bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc phá dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*”<sup>f</sup>. Quy định trên mang tính “chữa cháy” nhằm hạn chế tình trạng lãng phí các nguồn lực xã hội cũng như tạo điều kiện cho người vi phạm có cơ hội “sửa sai”<sup>g</sup>; tr.256]. Tuy nhiên, điều khoản này chỉ phù hợp với loại đất sử dụng cho mục đích xây dựng mà chủ thể đã không tiến hành xin giấy phép xây dựng. Đối với đất trồng lúa thì không thể thỏa mãn điều kiện để xin giấy phép xây dựng. Do đó, việc để cho chủ thể trong thời hạn 30 - 90 ngày kể từ ngày ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính làm thủ tục để nghị cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng là không khả thi. Điều này vô hình trung kéo dài thời gian xử phạt, làm cho công tác xử phạt bị trì trệ trên thực tế.

Có ý kiến cho rằng nếu xử phạt theo Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì người có thẩm quyền chỉ có

<sup>e</sup>Khoản 1 Điều 81 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP.

<sup>f</sup>Khoản 2 Điều 81 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP.

thể áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm*” mà không thể áp dụng biện pháp “*buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*”. Trong khi đó, đối với hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa*” thì chính biện pháp “*buộc tháo dỡ công trình, phần công trình xây dựng vi phạm*” mới tỏ ra hữu hiệu và đưa đất trồng lúa trở về trạng thái ban đầu như trước khi bị vi phạm<sup>8</sup>. Đây cũng là nguyên nhân mà trên thực tế, nhiều chủ thể tiến hành xử phạt vi phạm trên theo quy định “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*”.

Theo chúng tôi, “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” là biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng đối với chủ thể vi phạm hành chính để khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra. Do đó, áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” đối với hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa mà đất trồng lúa này ở đô thị*” là nhằm khôi phục lại hiện trạng của đối tượng bị xâm hại như trước khi có vi phạm hành chính [8; tr.46]. Tình trạng ban đầu trước khi bị vi phạm là đất trồng lúa nên “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” tức là làm cho đất ấy trở về trạng thái đất trồng lúa như ban đầu. Một khi đã trở về trạng thái đất trồng lúa như ban đầu thì đương nhiên trong trường hợp này sẽ không còn công trình xây dựng. Chính vì vậy, việc áp dụng biện pháp “*buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*” cũng đã có khả năng khôi phục lại tình trạng mà vi phạm đã gây ra, đã làm thay đổi, hoặc khôi phục những quyền, lợi ích hợp pháp bị vi phạm hành chính xâm hại [6; tr.524].

Như vậy, đối với hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng trên đất trồng lúa*” thì chúng tôi cho rằng người có thẩm quyền chỉ căn cứ vào Điều 9 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP xử phạt về hành vi “*sử dụng đất trồng lúa vào mục đích khác không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định tại các điểm a và d khoản 1 Điều 57 của Luật đất đai*”. Hành vi trên không vi phạm các quy định về trật tự xây dựng nên không thể đồng thời xử phạt theo quy định “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*” tại Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP. Với tư duy đó thì nếu hành vi trên được thực hiện trên đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất, đất nông nghiệp

không phải là đất trồng lúa, đất nông nghiệp không phải là đất rừng phòng hộ, đất nông nghiệp không phải là đất rừng đặc dụng, đất nông nghiệp không phải là đất rừng sản xuất... thì người có thẩm quyền căn cứ vào các quy định tương ứng trong Nghị định số 91/2019/NĐ-CP để xử phạt. Căn quán triết nguyên tắc không xử phạt thêm hành vi “*tổ chức thi công xây dựng công trình không có giấy phép xây dựng mà theo quy định phải có giấy phép xây dựng*” bởi như đã trình bày, hành vi này không vi phạm các quy định liên quan đến trật tự xây dựng.

### Hành vi “**tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác**”

Tình huống: một cá nhân thực hiện hành vi tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác. Trong trường hợp này, người có thẩm quyền sẽ xử phạt như thế nào?

Hiện nay, có hai quan điểm khác nhau:

*Quan điểm thứ nhất:* trường hợp này xử phạt theo Điều 16 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP về hành vi “*tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng*”.

*Quan điểm thứ hai:* trường hợp này xử phạt theo Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về hành vi “*lấn, chiếm đất*”.

Chúng tôi đồng ý với quan điểm thứ hai và cho rằng trong tình huống trên, người có thẩm quyền sẽ tiến hành xử phạt về hành vi vi phạm “*lấn, chiếm đất*”.

Về mặt lý luận, một vi phạm hành chính có cấu thành từ bốn yếu tố là mặt khách quan, mặt chủ quan, chủ thể và khách thể. Do đó, hành vi của một chủ thể diễn ra cùng một thời điểm, cùng yếu tố lỗi nhưng chắc chắn khách thể xâm phạm sẽ có sự khác nhau. Chính vì khách thể của vi phạm hành chính bị xâm phạm là khác nhau nên sẽ cấu thành các vi phạm hành chính độc lập<sup>9</sup>.

Theo khoản 1 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai thì *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 phép. Xét về mô tả hành vi thì “*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*

<sup>8</sup> Báo cáo số 14027/BC-SXD-VP của Sở Xây dựng TP. Hồ Chí Minh ngày 31/10/2019 về tình hình thực hiện nhiệm vụ tháng 10 năm 2019 và nhiệm vụ trọng tâm tháng 11 năm 2019, tr.16.

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 đai. Một khi được các 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.

Tương tự, theo khoản 2 Điều 3 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì *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 lý<sup>h</sup>. 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. Qua phân tích trên, có thể thấy, 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. Do đó, hành vi “*tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác*” thì phải xử phạt theo Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về hành vi “*lấn, chiếm đất*”. Khi xử phạt theo Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP thì người có thẩm quyền mới đồng thời áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm” và “buộc trả lại đất đã lấn, chiếm”<sup>l</sup>. Có như vậy, việc xử phạt mới khắc phục được những hậu quả xấu do hành vi “*tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác*” gây ra.

<sup>h</sup>Điều 4 Luật Đất đai năm 2013.

<sup>l</sup>Điều 6 khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP.

## Hành vi “*tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này mà còn tái phạm*”

*Quan điểm thứ nhất:* trường hợp này xử phạt theo Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về hành vi “*lấn, chiếm đất*” với tình tiết tăng nặng “*tái phạm*”.

*Quan điểm thứ hai:* truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017).

Chúng tôi đồng ý với quan điểm thứ hai và cho rằng trong tình huống trên, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải chuyển hồ sơ cho các cơ quan tiến hành tố tụng để truy cứu theo Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017). Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) có quy định về *Tội vi phạm quy định về sử dụng đất đai* tại Điều 228. Cụ thể, khoản 1 Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017) quy định: “*Người nào lấn chiếm đất, đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này mà còn vi phạm, thì bị phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 500.000.000 đồng, phạt cải tạo không giam giữ đến 03 năm hoặc phạt tù từ 06 tháng đến 03 năm*”.

Theo khoản 5 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) thì *tái phạm* là việc cá nhân, tổ chức đã bị ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính mà lại thực hiện hành vi vi phạm hành chính đã bị xử phạt. Như vậy, muốn xem là tái phạm trong xử phạt vi phạm hành chính thì phải thỏa mãn hai điều kiện: i. cá nhân, tổ chức đã bị ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính; ii. lại thực hiện hành vi vi phạm hành chính đã bị xử phạt. Theo đó, thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính là đã quá 06 tháng, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt cảnh cáo hoặc quá 01 năm, kể từ ngày chấp hành xong quyết định xử phạt hành chính khác hoặc từ ngày hết thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính<sup>l</sup>. Thêm vào đó là cá nhân, tổ chức phải thực hiện lại chính hành vi vi phạm đã bị xử phạt trước đó.

Về mặt lý luận, khách thể vi phạm hành chính rất rộng, còn rộng hơn khách thể của vi phạm hình sự. Trong rất nhiều trường hợp, khách thể vi phạm hành chính và vi phạm hình sự là đồng nhất. Theo thống

<sup>l</sup>Khoản 1 Điều 7 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

kê, trong Bộ luật Hình sự năm 1999 (được sửa đổi, bổ sung năm 2009) có khoảng 123 tội phạm có sự chuyển hóa giữa vi phạm hành chính, vi phạm kỷ luật và tội phạm [6; tr. 506]. Tương tự, Bộ luật Hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017) có 92 điều quy định với 101 cấu thành cụ thể có sự chuyển hóa giữa vi phạm hành chính, vi phạm kỷ luật và tội phạm<sup>10</sup>. Chính vì vậy, đối với một số hành vi vi phạm có sự chuyển hóa từ vi phạm hành chính thành tội phạm thì việc thực hiện lại chính hành vi vi phạm khi chưa hết thời hạn được coi là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính sẽ không xem là tái phạm. Trong trường hợp này, chủ thể tiếp tục thực hiện lại hành vi vi phạm sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Đối với hành vi tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà còn tái phạm thì sẽ bị xem xét truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017).

Ví dụ: ngày 16/01/2020, ông A thực hiện hành vi tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác. Ngày 16/01/2021, người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính ông A về hành vi lấn đất theo Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai với hình thức xử phạt chính là phạt tiền. Cũng trong ngày 16/01/2021, ông A đã chấp hành xong quyết định xử phạt hành chính. Đến ngày 06/6/2021, ông A lại thực hiện hành vi tổ chức xây dựng công trình sai nội dung giấy phép xây dựng mà phần sai nội dung giấy phép xây dựng lại thuộc quyền sử dụng đất hợp pháp của cá nhân, tổ chức khác. Trong trường hợp này, ông A bị coi là đã bị xử phạt vi phạm hành chính - tức không thỏa mãn điều kiện được xem là chưa bị xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, ông A sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo Điều 228 Bộ luật Hình sự năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017).

## **KẾT LUẬN**

Xử phạt vi phạm hành chính là một hoạt động áp dụng pháp luật. Chính vì vậy, hoạt động này cần được thực hiện một cách khách quan, nghiêm minh, đúng pháp luật. Trước đây, việc xử lý kỷ luật đối với người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả không chính xác chưa được điều chỉnh cụ thể. Tuy nhiên, với sự ra đời của Nghị định số 19/2020/NĐ-CP về kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành

chính thì việc xử lý kỷ luật đối với người có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt, mức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả không chính xác đã được quy định rõ ràng, cụ thể. Trong bối cảnh đó, các chủ thể có thẩm quyền xử phạt cần thận trọng, kỹ lưỡng trong công tác xử phạt nhằm bảo đảm cho quyết định xử phạt vi phạm hành chính là sản phẩm của quá trình áp dụng pháp luật khách quan, chính xác. Vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai diễn ra phổ biến, ngày càng phức tạp. Do đó, công tác xử phạt đối với vi phạm hành chính về trật tự xây dựng càng phải bảo đảm yếu tố khách quan, công minh, đúng pháp luật. Muốn như vậy thì chủ thể có thẩm quyền cần phải tìm hiểu rõ quy định pháp luật cũng như nắm vững kỹ năng áp dụng pháp luật. Suy cho cùng một quyết định xử phạt vi phạm hành chính được ban hành khách quan, đúng pháp luật không chỉ hạn chế được tình trạng khiếu nại, khởi kiện mà còn bảo đảm được tính nghiêm minh trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước./

## **DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT**

BXD-TTr: Bộ xây dựng – Tờ trình

QLXLVPHC&TĐTHPL-XLHC: Quản lý xử phạt vi phạm hành chính và theo dõi thi hành pháp lý – Xử lý hành chính.

BC-SXD: Báo cáo – Sở xây dựng.

## **XUNG ĐỘT LỢI ÍCH**

Nhóm tác giả xin cam đoan rằng không có bất kỳ xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

## **ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ**

Tác giả chịu trách nhiệm về nội dung của toàn bộ bài báo.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Mac C. Tư bản, Quyển 1, tập 2, Nxb. Sự thật. 1979;.
2. Chú PH. Lịch triều hiến chương loại chí (tập 1). Nxb. Khoa học xã hội. 1992;.
3. Minh CV. Hoàn thiện Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp;9. 2020;.
4. Lân N. Từ điển từ và ngữ Việt Nam. Nxb. Tổng hợp TP.HC. 2006;.
5. Lê Anh Dũng chủ biên. Giáo trình Tổ chức thi công xây dựng, Nxb. Xây dựng. 2016;.
6. Việt NC. Giáo trình Luật hành chính Việt Nam. Nxb. Chính trị quốc gia. 2013;.
7. Dũng NS. Thế sự - một góc nhìn, Nxb. Tri Thức. 2007;.
8. 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, tr.46. 2019;.
9. Cao Vũ Minh. Cơ sở xây dựng các tình tiết giảm nhẹ và tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính. Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam;3. 2020;.
10. Hợp NC. Định kiến hành chính trong luật hình sự Việt Nam. Tạp Chí Nghiên Cứu Lập Pháp. 2021;16;.

# Determining the sanctioning of administrative violations in the field of land

Cao Vu Minh\*

## ABSTRACT

Land is a valuable asset. Land is a condition for human existence and development. The country is increasingly integrating with the world economy when shifting from a centrally planned, centrally subsidized economy to a socialist-oriented market. This requires that the law of the land must also be regularly changed to suit the times. Land law and its related legal system are increasingly being renewed towards timely and effective adjustment of social relations arising in this field. However, the reality shows that the law directly related to the land sector and sanctioning administrative violations in the landing field still has certain limitations and inadequacies.

According to the law, the sanctioning of administrative violations in the field of land means that the person with sanctioning competence conducts activities to apply the sanctioning form and remedial measures to the violator. Currently, the work of sanctioning administrative violations in the field of land is strictly and in accordance with the law. Besides the positive aspects, sanctioning administrative violations on construction orders still has many shortcomings and errors. There are many causes, but a common cause is that the regulations on sanctioning administrative violations for this group of behaviors are still unclear. This article analyzes complicated situations in sanctioning administrative violations in the field of land.

**Key words:** administrative violations, sanctioning forms, remedial measures, land

---

University of Economics and Law,  
VNU-HCM

## Correspondence

**Cao Vu Minh**, University of Economics  
and Law, VNU-HCM

Email: minhcv@uel.edu.vn

## History

- Received: 26-5-2023
- Accepted: 20-7-2023
- Published: 31-12-2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1247>



## Copyright

© VNU-HCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



**Cite this article :** Minh C.V. **Determining the sanctioning of administrative violations in the field of land.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.;* 2023, 7(S1):S78-S83.