

KÊ BIÊN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT ĐỂ BẢO ĐẢM THI HÀNH QUYẾT ĐỊNH XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH - MỘT SỐ BẤT CẬP VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

Nguyễn Nhật Khanh¹ và Nguyễn Thị Cẩm Thi²

¹Khoa luật HC - NN, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

(Email: josnhatkhanh@gmail.com)

²Khoa Cơ bản, Trường Đại học Tây Đô

Ngày nhận: 01/6/2017

Ngày phản biện: 15/6/2017

Ngày duyệt đăng: 28/6/2017

TÓM TẮT

Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá là một trong những biện pháp cưỡng chế được pháp luật quy định để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Trong số các loại tài sản bị kê biên, quyền sử dụng đất là một loại tài sản có nhiều điểm đặc thù và được áp dụng phổ biến trong thực tế. Bài viết này phân tích một số hạn chế của pháp luật về biện pháp kê biên quyền sử dụng đất, đồng thời đưa ra các kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: *Kê biên quyền sử dụng đất, quyết định xử phạt vi phạm hành chính*

1. KÊ BIÊN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT – MỘT BIỆN PHÁP CƯỜNG CHẾ NHẪM BẢO ĐẢM THI HÀNH QUYẾT ĐỊNH XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH

Xử phạt vi phạm hành chính (VPHC) là việc người có thẩm quyền xử phạt áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi VPHC theo quy định của pháp luật về xử phạt VPHC. Đây là giải pháp hữu hiệu trong công tác đấu tranh, phòng chống VPHC. Hình thức của việc xử phạt thể hiện bằng quyết định xử phạt VPHC được ban hành bởi

các chủ thể có thẩm quyền. Pháp luật hiện hành tuy không đưa ra định nghĩa cụ thể về quyết định xử phạt VPHC nhưng ở góc độ nghiên cứu có thể đưa ra định nghĩa về loại quyết định này như sau: *Quyết định xử phạt VPHC là loại quyết định do người có thẩm quyền xử phạt VPHC ban hành theo thủ tục, hình thức pháp luật quy định để áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả đối với tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi VPHC theo quy định của pháp luật về xử phạt VPHC (Bùi Thị Đào, 2016).*

Trích dẫn: Nguyễn Nhật Khanh và Nguyễn Thị Cẩm Tú, 2017. Kê biên quyền sử dụng đất để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính- Một số vấn đề bất cập và hướng giải quyết. Tap chí Nghiên cứu khoa học và Phát triển kinh tế Trường Đại học Tây Đô. 01: 58-71.

Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá được pháp luật quy định là một trong các biện pháp cưỡng chế để đảm bảo thi hành quyết định xử phạt VPHC trong trường hợp cá nhân, tổ chức bị xử phạt VPHC không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt VPHC của chủ thể có thẩm quyền. Trong số các tài sản bị kê biên, quyền sử dụng (QSDD) là một loại tài sản rất đặc trưng và thường bị kê biên trong thực tế để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC.

Biện pháp kê biên QSDD có những đặc điểm quan trọng sau đây:

Một là, các đối tượng bị áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên QSDD bao gồm: (i) Cá nhân không được hưởng tiền lương, thu nhập hoặc bảo hiểm xã hội tại một cơ quan, đơn vị, tổ chức và không có tài khoản hoặc số tiền gửi từ tài khoản tại tổ chức tín dụng không đủ để áp dụng biện pháp khấu trừ tiền từ tài khoản; (ii) Tổ chức không có tài khoản hoặc số tiền gửi từ tài khoản tại tổ chức tín dụng không đủ để áp dụng biện pháp khấu trừ tiền từ tài khoản.

Hai là, kê biên QSDD là một biện pháp cưỡng chế hành chính

Cưỡng chế hành chính là tổng thể các biện pháp do luật hành chính quy định, được cơ quan, người được trao quyền (chủ yếu là cơ quan hành chính, người được trao quyền của cơ quan hành chính) áp dụng theo thủ tục hành chính, có nội dung hạn chế quyền tự do và quyền tài sản của cá

nhân, tổ chức, buộc các chủ thể đó phải thực hiện các nghĩa vụ pháp lý nhằm mục đích phòng ngừa, ngăn chặn hoặc xử lý những hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm trật tự an toàn xã hội.

Kê biên QSDD là một biện pháp cưỡng chế cụ thể thuộc nhóm biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá được quy định tại Điều 86 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (Luật XLVPHC năm 2012). Biện pháp này được các chủ thể có thẩm quyền áp dụng để cưỡng chế đối với tài sản của cá nhân, tổ chức VPHC để buộc họ phải chấp hành quyết định xử phạt VPHC.

Ba là, QSDD bị kê biên là tài sản thuộc quyền sử dụng hợp pháp của cá nhân, tổ chức VPHC

Các biện pháp cưỡng chế hành chính có nội dung hạn chế quyền tự do và quyền tài sản của cá nhân, tổ chức. Là một trong các biện pháp cưỡng chế hành chính, kê biên QSDD là biện pháp cưỡng chế đánh vào tài sản của cá nhân, tổ chức VPHC. Khi các chủ thể này không chấp hành một cách nghiêm túc quyết định xử phạt VPHC mà cụ thể là hình thức xử phạt tiền, chủ thể có thẩm quyền sẽ tiến hành kê biên QSDD của họ để bán đấu giá, sau đó sử dụng số tiền từ việc bán đấu giá để chấp hành quyết định xử phạt VPHC. Tuy nhiên, cần lưu ý QSDD bị kê biên phải là tài sản thuộc quyền sử dụng hợp pháp của cá nhân, tổ chức VPHC chứ không thể kê biên QSDD

của cá nhân, tổ chức khác để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC đối với cá nhân, tổ chức VPHC. QSDĐ bị kê biên có thể là tài sản riêng của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế hoặc là tài sản chung với cá nhân, tổ chức khác.

Bốn là, QSDĐ bị kê biên phải có giá trị tương ứng với số tiền phạt

Để hạn chế tình trạng các chủ thể có thẩm quyền kê biên một cách tùy tiện QSDĐ của chủ thể vi phạm gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp đối với tài sản của họ, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định các chủ thể có thẩm quyền cưỡng chế chỉ được kê biên QSDĐ của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế tương ứng với số tiền đã ghi trong quyết định xử phạt. Đây là quy định hợp lý thể hiện sự tương xứng giữa tính chất của biện pháp cưỡng chế với nghĩa vụ mà chủ thể vi phạm phải thực hiện bởi lẽ mục đích của việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế để bảo đảm quyết định xử phạt VPHC được thi hành chứ không phải gây ra các thiệt hại cho cá nhân, tổ chức VPHC. Tuy nhiên, việc xác định QSDĐ có giá trị tương ứng với số tiền phạt là điều không hề đơn giản, thậm chí gây ra không ít khó khăn cho quá trình tổ chức áp dụng biện pháp cưỡng chế này, những bất cập về nội dung này sẽ được tác giả phân tích cụ thể trong nội dung của mục 2.

Nhằm cụ thể hóa quy định về biện pháp kê biên tài sản nói chung tại khoản 2 Điều 86 Luật XLVPHC năm 2012 và kê biên QSDĐ nói riêng,

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định về các biện pháp cưỡng chế nhằm bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC (Nghị định số 166/2013/NĐ-CP). Tuy nhiên, quy định pháp luật về biện pháp kê biên QSDĐ vẫn còn tồn tại một số bất cập.

2. BẤT CẬP CỦA PHÁP LUẬT VỀ BIỆN PHÁP CƯỖNG CHẾ KÊ BIÊN QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

Thứ nhất, điều kiện áp dụng biện pháp kê biên QSDĐ

Để bảo đảm quyền lợi của các chủ thể bị cưỡng chế, pháp luật quy định khi áp dụng biện pháp kê biên QSDĐ chỉ cho phép chủ thể có thẩm quyền tiến hành kê biên QSDĐ của cá nhân, tổ chức VPHC có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá nhằm đảm bảo thi hành quyết định xử phạt VPHC. Nội dung này đã được cụ thể hóa bằng quy định có tính nguyên tắc tại Nghị định số 166/2013/NĐ-CP. Theo đó, *chủ thể có thẩm quyền chỉ được kê biên tài sản của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế tương ứng với số tiền đã ghi trong quyết định xử phạt và chi phí cho việc tổ chức thi hành cưỡng chế.*

Đây là quy định thể hiện tính nhân đạo của Nhà nước khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC, đồng thời hạn chế tình trạng chủ thể có thẩm quyền lạm dụng quyền hạn tiến hành kê biên QSDĐ một cách tràn lan, tùy tiện gây ảnh hưởng đến quyền và lợi

ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế. Tuy nhiên, quy định có vẻ tiến bộ này lại gây ra không ít khó khăn cho các chủ thể có thẩm quyền khi thực hiện kê biên QSDĐ trong thực tế, thậm chí vô tình làm giảm hiệu quả của hoạt động cưỡng chế cụ thể như sau:

Một là, các quy định pháp luật hiện hành không đưa ra giải thích hay hướng dẫn cụ thể để giúp chủ thể có thẩm quyền xác định yếu tố “**tương ứng**” giữa giá trị QSDĐ bị kê biên với số tiền phạt và chi phí cưỡng chế. Do đó việc xác định giá trị QSDĐ bị kê biên thường chỉ mang tính định tính chứ không mang tính định lượng, trong nhiều trường hợp gây ra tranh cãi giữa chủ thể có thẩm quyền cưỡng chế với cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế. Về mặt thuật ngữ, theo từ điển tiếng Việt phổ thông, “tương ứng” nghĩa là có sự phù hợp với nhau. Còn theo từ điển Từ và ngữ Việt Nam, “tương ứng” (ứng: đáp lại) là phù hợp với sự đòi hỏi (Nguyễn Lân, 2000). Nếu dựa vào giải thích này có thể hiểu chủ thể có thẩm quyền chỉ được kê biên QSDĐ có giá trị ngang bằng hoặc gần ngang bằng với số tiền phạt, chi phí cưỡng chế để phù hợp với yêu cầu cưỡng chế. Tuy nhiên, nếu giải thích thế này cũng chưa bao quát được hết các trường hợp bởi không phải trường hợp nào giá trị QSDĐ bị kê biên cũng ngang bằng với số tiền phạt, chi phí cưỡng chế. Nếu nói “gần ngang bằng” thì giới hạn của điều này là gì. Do vậy, thiết nghĩ các nhà làm luật cần có

hướng dẫn cụ thể về nội dung này.

Hai là, không chỉ khó khăn về việc xác định sự “tương ứng” giữa giá trị QSDĐ bị kê biên với số tiền phạt, chi phí cưỡng chế mà quy định này vô tình làm giảm hiệu quả của hoạt động cưỡng chế, trong một số trường hợp làm cho mục đích nhân đạo của pháp luật không đạt được mà trở thành lỗ hổng để cá nhân, tổ chức né tránh bị cưỡng chế.

Xin dẫn ra một ví dụ như sau: Nguyễn Văn A (20 tuổi) là sinh viên của trường Đại học TĐ. A có tài sản riêng là QSDĐ đối với thửa đất có diện tích 30m² tại phường X, quận Y, thành phố H. Ngày 10/02/2017, A thực hiện hành vi tiểu tiện nơi công cộng bị Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường X ra quyết định xử phạt VPHC số tiền 2.000.000 đồng. Tuy nhiên vì A là sinh viên chưa có thu nhập nên hết thời hạn thi hành quyết định xử phạt VPHC A vẫn không thực hiện nộp phạt. Qua xác minh, chủ thể có thẩm quyền xác định giá trị QSDĐ của A có giá trị khoảng 300.000.000 đồng. Câu hỏi đặt ra là trường hợp này Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường X có ban hành quyết định cưỡng chế kê biên QSDĐ đối với thửa đất có diện tích 30m² để thi hành quyết định xử phạt VPHC đối với A hay không? Nếu dựa vào quy định nói trên thì rõ ràng giữa số tiền phạt 2.000.000 đồng với giá trị QSDĐ 300.000.000 đồng là không tương ứng về mặt giá trị nên không thể kê biên được. Ngược lại, nếu không kê biên thì không bảo đảm thi

hành được quyết định xử phạt VPHC đối với A, điều này tỏ ra không hợp lý khi A hoàn toàn có tài sản để thi hành quyết định xử phạt VPHC. Thực tế này cũng không đảm bảo tuân thủ triệt để một trong các nguyên tắc xử phạt VPHC được quy định tại điểm a khoản 1 Điều 3 Luật XLVPHC năm 2012: *“Mọi VPHC phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do VPHC gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật”*.

Thiết nghĩ đây là bài toán cần lời giải từ các nhà làm luật để bảo đảm quyết định xử phạt VPHC được thi hành một cách hiệu quả cũng như không gây thiệt hại đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế.

Thứ hai, xác minh QSDĐ bị kê biên

Để đảm bảo thực hiện biện pháp kê biên QSDĐ của chủ thể VPHC, khoản 1 Điều 20 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định: *“Người có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế có trách nhiệm xác minh thông tin về tài sản của đối tượng bị cưỡng chế, điều kiện thi hành quyết định cưỡng chế kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt”*. Đây là một nguyên tắc rất nhân văn và là đảm bảo pháp lý quan trọng trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong quá trình thực hiện biện pháp cưỡng chế kê biên QSDĐ, đồng thời nâng cao trách nhiệm của chủ thể có thẩm quyền trong việc áp

dụng các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, trong một số trường hợp thì nguyên tắc này lại tạo ra những khó khăn nhất định, nhất là trong điều kiện nước ta chưa có một cơ sở dữ liệu thống nhất và đầy đủ để thống kê QSDĐ của cá nhân, tổ chức. Nhiều cá nhân, tổ chức VPHC đã lợi dụng hạn chế này để trốn tránh việc thực hiện nghĩa vụ chấp hành quyết định xử phạt VPHC cũng như biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản.

Xin đưa ra một ví dụ để chứng minh cho nhận định này như sau: Khoản 1 Điều 19 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định không thực hiện kê biên đối với nhà ở duy nhất của cá nhân và gia đình người bị cưỡng chế có diện tích tối thiểu theo quy định của pháp luật về cư trú. Nhà ở là bất động sản gắn liền với đất, do vậy để xác định nhà ở có phải “duy nhất” hay không cần phải có sự xác minh từ chủ thể có thẩm quyền. Trên thực tế, cơ quan chức năng thường dựa vào Giấy chứng nhận QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở để kiểm tra số lượng thửa đất và nhà ở của cá nhân, gia đình người bị xử phạt. Tuy nhiên, nếu chỉ dựa vào cơ sở này để kiểm tra thì khó tránh khỏi thiếu sót, nhất là những trường hợp người bị xử phạt có thửa đất, nhà ở tại nhiều địa phương khác nhau. Trong thực tiễn, cơ quan thực hiện cưỡng chế sẽ nhờ đến sự hỗ trợ của các cơ quan cấp giấy chứng nhận QSDĐ nhưng rõ ràng giải pháp này là không triệt để khi hiện tại cơ sở dữ liệu về đất đai và nhà ở chưa được thiết lập một

cách có hệ thống ở nước ta. Do vậy, nếu người có QSDĐ bị kê biên cố tình gian dối thì cơ quan quản lý cũng chưa có biện pháp hữu hiệu để phát hiện.

Thứ ba, việc kê biên QSDĐ gặp trở ngại từ quy định đặc thù của các địa phương

Hiện nay, hầu hết các tỉnh, thành

phố trên cả nước đều có quy định về diện tích đất ở tối thiểu được tách

thửa. Các quy định này hướng đến việc quản lý đất đai một có hệ thống và đảm bảo quy hoạch sử dụng đất tại các địa phương. Qua khảo sát, các tác giả đã hệ thống lại quy định về diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa ở một số địa phương như sau:

STT	Địa phương	Quy định diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa
1	Hồ Chí Minh	<p>- Khu vực 1: gồm các Quận 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, Gò Vấp, Bình Thạnh, Phú Nhuận, Tân Bình, Tân Phú.</p> <p>+ Đất ở chưa có nhà: 50m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 04 mét.</p> <p>+ Đất có nhà hiện hữu: 45m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 03 mét tại đường phố có lộ giới ≥ 20 mét; 36m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 03 mét tại đường phố có lộ giới < 20 mét.</p> <p>- Khu vực 2: gồm các Quận 2, 7, 9, 12, Bình Tân, Thủ Đức và thị trấn các huyện được quy hoạch đô thị hóa.</p> <p>+ Đất ở chưa có nhà: 80m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 05 mét.</p> <p>+ Đất có nhà hiện hữu: 50m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 04 mét.</p> <p>- Khu vực 3: gồm các huyện Bình Chánh, Củ Chi, Hóc Môn, Nhà Bè, Cần Giò, ngoại trừ thị trấn hoặc khu vực được quy hoạch đô thị hóa thuộc huyện.</p> <p>+ Đất ở chưa có nhà: 120m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 07 mét.</p> <p>+ Đất có nhà hiện hữu: 80m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 05 mét.</p>
2	Hà Nội	<p>Các thửa đất được hình thành từ việc tách thửa phải đảm bảo đủ các điều kiện sau:</p> <p>- Có chiều rộng mặt tiền và chiều sâu so với chỉ giới xây dựng (đường giới hạn cho phép xây dựng công trình trên thửa đất) từ 3 mét trở lên;</p>

		- Có diện tích không nhỏ hơn 30 m ² đối với khu vực các phường, thị trấn và không nhỏ hơn 50% mức tối thiểu của hạn mới giao đất ở mới quy định tại Điều 3 quy định này đối với các xã còn lại.
3	Thái Bình	- Đối với đất ở tại đô thị: Diện tích tối thiểu của thửa đất sau khi tách thửa là 30 m ² ; kích thước chiều rộng, chiều sâu tối thiểu 3m. - Đối với đất ở tại nông thôn: Diện tích tối thiểu của thửa đất sau khi tách thửa là 40 m ² ; kích thước chiều rộng, chiều sâu tối thiểu 4m.
4	Kiên Giang	- Thửa đất ở tiếp giáp với đường giao thông có chỉ giới xây dựng lớn hơn hoặc bằng 20 m, sau khi tách thửa thì thửa đất mới hình thành và thửa đất còn lại phải đồng thời đảm bảo các yêu cầu sau: Diện tích của thửa đất sau khi trừ chỉ giới xây dựng tối thiểu là 45 m ² ; Bề rộng bằng hoặc lớn hơn 5 m; Chiều sâu bằng hoặc lớn hơn 5 m. - Các thửa đất ở không thuộc trường hợp trên, sau khi tách thửa thì thửa đất mới hình thành và thửa đất còn lại phải đồng thời đảm bảo các yêu cầu sau: Diện tích của thửa đất sau khi trừ chỉ giới xây dựng (nếu có) tối thiểu là 36 m ² ; Bề rộng bằng hoặc lớn hơn 4 m; Chiều sâu bằng hoặc lớn hơn 4 m.
5	Đồng Nai	- Các phường thuộc thành phố Biên Hòa: Diện tích tối thiểu được tách thửa lớn hơn hoặc bằng 45m ² . Trường hợp thửa đất tiếp giáp với đường phố có lộ giới nhỏ hơn 20m thì diện tích tối thiểu được tách thửa lớn hơn hoặc bằng 36m ² . - Các xã thuộc thành phố Biên Hòa và các phường thuộc thị xã Long Khánh: Diện tích tối thiểu được tách thửa lớn hơn hoặc bằng 55m ² . - Các xã thuộc thị xã Long Khánh, thị trấn thuộc các huyện và các xã thuộc huyện Nhơn Trạch: Diện tích tối thiểu được tách thửa lớn hơn hoặc bằng 65m ² . - Các xã còn lại thuộc các huyện: Diện tích tối thiểu được tách thửa lớn hơn hoặc bằng 80m ² .

Tuy nhiên các quy định về diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa nói trên vô tình trở thành “lực cản” đối với các chủ thể có thẩm quyền khi áp dụng biện pháp kê biên

QSĐĐ để bảo đảm thi hành quyết định xử phạt VPHC.

Có thể đưa ra ví dụ để chứng minh cho lập luận của tác giả như sau: Bà Nguyễn Thị B có một thửa đất có

mục đích để ở diện tích 70m² tại Quận 1, thành phố Hồ Chí Minh. Bà B bị xử phạt VPHC số tiền 200 triệu đồng, vì không thực hiện nộp phạt nên bà bị chủ thể có thẩm quyền kê biên 20m² đất thuộc quyền sử dụng hợp pháp của bà để bán đấu giá. Do đó, sau khi bị kê biên, diện tích thửa đất còn lại của bà B là 50m², diện tích đất bị kê biên là 20m². Tuy nhiên, theo quy định tại thành phố Hồ Chí Minh, đối với đất chưa có nhà ở tại Quận 1, để được tách thửa thì thửa đất mới hình thành và thửa đất còn lại phải có diện tích tối thiểu là 50m² và chiều rộng mặt tiền thửa đất không nhỏ hơn 04 mét. Vì thế, phần diện tích 20m² bị kê biên sau khi bán đấu giá sẽ không được tách thửa dẫn đến khả năng người trúng đấu giá sẽ không được cấp Giấy chứng nhận QSDĐ nên khi bán đấu giá phần diện tích đất này có thể sẽ không có người mua. Do vậy, QSDĐ đã bị kê biên vẫn không thể bán đấu giá để thu hồi số tiền phạt mà thậm chí còn phát sinh thêm nhiều chi phí để thực hiện cưỡng chế.

Thứ tư, về việc xử lý đối với các cá nhân, tổ chức có liên quan không phối hợp trong việc thực hiện cưỡng chế kê biên QSDĐ

Để thực hiện các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC một cách có hiệu quả trên thực tế, bên cạnh nỗ lực của các chủ thể có thẩm quyền cần phải có sự cộng tác của các cá nhân, tổ chức khác trong việc hỗ trợ thực hiện các biện pháp cưỡng chế. Do vậy, khoản

3 Điều 6 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định: “*Các tổ chức, cá nhân liên quan có nghĩa vụ phối hợp với người có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế hoặc cơ quan được giao chủ trì tổ chức cưỡng chế triển khai các biện pháp nhằm thực hiện quyết định cưỡng chế*”. Trong trường hợp các cá nhân, tổ chức có liên quan không thiện chí phối hợp với các chủ thể có thẩm quyền để thực hiện các biện pháp cưỡng chế thì có nguy cơ bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Để phục vụ cho việc xác minh QSDĐ bị kê biên, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân liên quan có trách nhiệm cung cấp thông tin về QSDĐ của đối tượng bị cưỡng chế khi có yêu cầu của cơ quan ra quyết định cưỡng chế. Tuy nhiên, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP lại không quy định biện pháp xử lý trong trường hợp các chủ thể có liên quan không phối hợp để cung cấp thông tin về QSDĐ bị kê biên, hạn chế này vô hình trung gây ra nhiều khó khăn cho chủ thể có thẩm quyền khi thực hiện xác minh QSDĐ của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế.

Đối chiếu với các biện pháp cưỡng chế khác, có thể thấy Nghị định số 166/2013/NĐ-CP có quy định về việc xử lý trong trường hợp các chủ thể có liên quan không phối hợp với các chủ thể có thẩm quyền để tổ chức thực hiện cưỡng chế. Theo đó, khi áp dụng biện pháp khấu trừ một phần lương, thu nhập nếu cơ quan, đơn vị, tổ chức, người sử dụng lao động đang

quản lý tiền lương hoặc thu nhập của cá nhân bị áp dụng biện pháp khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập cố tình không thực hiện quyết định cưỡng chế khấu trừ của cơ quan có thẩm quyền thì bị xử lý theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp áp dụng biện pháp khấu trừ tiền từ tài khoản, nếu trong tài khoản của cá nhân, tổ chức còn số dư mà tổ chức tín dụng không thực hiện việc trích chuyển tiền của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế theo quyết định cưỡng chế khấu trừ của người có thẩm quyền thì tổ chức tín dụng bị xử lý theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp áp dụng biện pháp cưỡng chế thu tiền, tài sản của đối tượng bị cưỡng chế do cá nhân, tổ chức khác đang giữ trong trường hợp cá nhân, tổ chức sau khi vi phạm cố tình tẩu tán tài sản, nếu bên thứ ba không thực hiện được yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế hoặc tẩu tán tiền, tài sản đang giữ của đối tượng bị cưỡng chế thì bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn khá mơ hồ, thiếu rõ ràng nên chưa áp dụng một cách hiệu quả trong thực tế vì "***Bị xử lý theo quy định của pháp luật***" là một quy định rất chung chung. Đối chiếu với các quy định của Bộ luật Hình sự thì không thấy một tội danh nào liên quan đến việc cá nhân, tổ chức không hợp tác khi Nhà nước áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC. Tra cứu các Nghị định của Chính phủ về xử phạt

VPHC trong các lĩnh vực thì cũng không tìm thấy trường hợp nào xử phạt hành chính đối với hành vi không hợp tác khi Nhà nước áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC nói trên. Qua đó có thể thấy rằng việc xử lý như thế nào đối với các cá nhân, tổ chức trong trường hợp không phối hợp triển khai các biện pháp nhằm thực hiện quyết định cưỡng chế nói chung và kê biên QSDĐ nói riêng là vấn đề còn bỏ ngõ, điều này gây ra không ít khó khăn cho các cơ quan chức năng khi xử lý các trường hợp này trong thực tế.

Thứ năm, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP thiếu quy định về biểu mẫu các loại biên bản, quyết định khi áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên QSDĐ

Áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên QSDĐ là một hoạt động áp dụng quy phạm pháp luật cụ thể, tức là một hoạt động thực thi quyền lực nhà nước. Với đặc thù là biện pháp pháp lý bất lợi mang tính áp đặt, việc áp dụng biện pháp cưỡng chế này có khả năng gây ra thiệt hại nhất định cho các đối tượng bị áp dụng. Vì lẽ đó, khi tiến hành kê biên QSDĐ cần phải tuân thủ các quy định nghiêm ngặt về mặt nội dung cũng như thủ tục theo quy định của pháp luật. Nếu có sự sai sót về mặt nội dung hay thủ tục trong quá trình áp dụng biện pháp cưỡng chế thì không đảm bảo về tính hợp pháp. Tuy nhiên, Nghị định số 166/2013/NĐ-CP khi quy định về biện pháp cưỡng chế kê biên QSDĐ

đã không quy định cụ thể về biểu mẫu các loại biên bản, quyết định khi áp dụng biện pháp cưỡng chế này mà chỉ quy định về nội dung của các loại biên bản, quyết định này. So với Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính thì đây là một sự thiếu sót khá lớn của Nghị định số 166/2013/NĐ-CP. Chính sự thiếu sót này đã gây ra sự lúng túng cho các chủ thể có thẩm quyền khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế kê biên tài sản cũng như tạo ra sự thiếu thống nhất khi áp dụng pháp luật trong thực tiễn.

Xin dẫn ra một ví dụ như sau: ngày 28/3/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường Đông Hải 2, quận Hải An, thành phố Hải Phòng ban hành Quyết định xử phạt VPHC số 77/QĐ-XPVPHC xử phạt bà Nguyễn Thị Sinh số tiền 3.500.000 đồng (*Ba triệu năm trăm nghìn đồng*) về hành vi gây cản trở việc sử dụng đất của người khác. Ngày 09/12/2016, ông Nguyễn Văn Quân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân phường Đông Hải 2 ban hành Quyết định số 257/QĐ-CC cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC số 77/QĐ-XPVPHC đối với bà Nguyễn Thị Sinh bằng việc áp dụng biện pháp kê biên container và các tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá. Về cơ bản, Quyết định cưỡng chế số 257/QĐ-CC đáp ứng đầy đủ các nội dung theo quy định tại khoản 1 Điều 21 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP, chỉ thiếu

nội dung số tiền bị xử phạt là 3.500.000 đồng (*Ba triệu năm trăm nghìn đồng*). Vấn đề đặt ra là việc ghi thiếu số tiền bị xử phạt trong Quyết định số 257/QĐ-CC có ảnh hưởng đến tính hợp pháp của Quyết định này hay không? Câu hỏi này cần có một sự giải đáp từ các nhà soạn thảo Nghị định.

Thứ sáu, chưa có quy định rõ ràng về việc cấp trên có được ra quyết định cưỡng chế kê biên QSDĐ để thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới hay không?

Thẩm quyền quyết định áp dụng các biện pháp cưỡng chế được quy định cụ thể tại Điều 87 Luật XLVPHC năm 2012. Đồng thời, để đảm bảo tính hợp pháp của việc cưỡng chế, khoản 1 Điều 3 Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định một trong những nguyên tắc áp dụng các biện pháp cưỡng chế như sau: "*Việc cưỡng chế chỉ được thực hiện khi có quyết định cưỡng chế bằng văn bản của người có thẩm quyền*". Tuy nhiên, Điều 87 Luật XLVPHC năm 2012 chỉ liệt kê các chức danh có thẩm quyền quyết định cưỡng chế kê biên tài sản chứ không nói rõ là thẩm quyền ban hành quyết định cưỡng chế kê biên tài sản chỉ thuộc về người ban hành quyết định xử phạt VPHC hay cấp trên của người ban hành quyết định xử phạt VPHC có được ban hành quyết định cưỡng chế kê biên tài sản khi quyền cưỡng chế vượt thẩm quyền của người xử phạt hay không? Đây là một vấn đề mà ngay cả Luật XLVPHC năm 2012

cũng như Nghị định số 166/2013/NĐ-CP còn bỏ ngõ, từ đó tạo ra nhiều cách hiểu khi áp dụng trong thực tiễn.

Điều 5 Nghị định số 37/2005/NĐ-CP ngày 18/3/2005 của Chính phủ quy định về áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC trước đây quy định cấp trên có quyền ra quyết định cưỡng chế và tổ chức việc cưỡng chế thi hành đối với quyết định xử phạt của cấp dưới trong các trường hợp sau:

- *Cấp dưới không có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế;*

- *Cấp dưới có thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế nhưng không đủ điều kiện về lực lượng, phương tiện để tổ chức thi hành quyết định cưỡng chế và có văn bản đề nghị cấp trên ra quyết định cưỡng chế;*

- *Việc thi hành quyết định xử phạt liên quan đến nhiều địa phương, tổ chức, cá nhân hoặc cá nhân bị cưỡng chế là những người có chức sắc tôn giáo, có uy tín trong xã hội, cấp trên xét thấy cần thiết phải ra quyết định cưỡng chế.*

Trong thực tế có nhiều trường hợp cấp trên có quyền ban hành quyết định cưỡng chế kê biên tài sản để thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới như hướng dẫn của Nghị định số 37/2005/NĐ-CP nói trên. Tuy nhiên, sau khi Luật XLVPHC năm 2012 cũng như Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ra đời thì lại không quy định cụ thể cấp trên có được quyền ban hành quyết định cưỡng

chế kê biên QSDĐ để thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới hay không? Điều này đã gây nhiều tranh cãi trong quá trình áp dụng pháp luật.

Đa số ý kiến cho rằng cấp trên có quyền ban hành quyết định cưỡng chế kê biên QSDĐ để thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới trong những trường hợp Nghị định số 37/2005/NĐ-CP đã liệt kê. Tuy nhiên, vẫn có ý kiến cho rằng chỉ có người ban hành quyết định xử phạt VPHC mới có quyền ban hành quyết định cưỡng chế. Bởi vì, Luật không quy định cấp trên có quyền ban hành quyết định cưỡng chế kê biên QSDĐ để thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới. Do vậy, để áp dụng pháp luật được thống nhất, thiết nghĩ cơ quan có thẩm quyền cần hướng dẫn cụ thể việc ban hành quyết định cưỡng chế kê biên QSDĐ trong những trường hợp nói trên.

3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Để khắc phục một số bất cập đã nêu về biện pháp kê biên QSDĐ nhằm thi hành một cách có hiệu quả các quyết định xử phạt VPHC trên thực tế, chúng tôi đề xuất các giải pháp sau:

Thứ nhất, các nhà làm luật cần xem xét quy định điều kiện để thực hiện kê biên QSDĐ theo hai trường hợp sau đây để bảo đảm quyền lợi của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế:

(i) Đối với cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế có nhiều tài sản trong đó có QSDĐ thì chỉ được kê biên tài sản

hoặc phần tài sản có giá trị tương ứng với số tiền đã ghi trong quyết định xử phạt và chi phí cho việc tổ chức thi hành cưỡng chế. Giá trị tài sản bị kê biên tối đa gấp 1,5 lần so với số tiền phạt, chi phí cho việc cưỡng chế.

(ii) Đối với cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế chỉ có một tài sản duy nhất là QSDĐ thì vẫn tiến hành kê biên tài sản đó.

Trường hợp số tiền bán đấu giá tài sản trong hai trường hợp trên nhiều hơn số tiền ghi trong quyết định xử phạt và chi phí cho việc cưỡng chế thì phần chênh lệch được trả lại cho cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế.

Thứ hai, đẩy mạnh công tác xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký QSDĐ như công thông tin quốc gia về đăng ký giao dịch bảo đảm, đăng ký doanh nghiệp để có cơ chế kiểm tra thông tin về QSDĐ của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế. Đồng thời, các cơ quan chức năng trên cả nước, các cá nhân, tổ chức có liên quan đến việc cưỡng chế cần có sự phối hợp với nhau trong việc hỗ trợ kiểm tra, xác minh thông tin về QSDĐ của cá nhân, tổ chức bị cưỡng chế khi áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC.

Thứ ba, các địa phương khi ban hành các quy định đặc thù cần bảo đảm không tạo ra sự mâu thuẫn, chồng chéo hoặc vô hiệu hóa các quy định của pháp luật. Cụ thể, khi quy định về các trường hợp không được tách thửa đất tại địa phương cần loại

trừ việc áp dụng quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với thửa đất bị kê biên để đảm bảo tính khả thi khi áp dụng biện pháp kê biên QSDĐ.

Thứ tư, cần bổ sung các quy định cụ thể hướng dẫn việc xử lý đối với các cá nhân, tổ chức không phối hợp với chủ thể có thẩm quyền khi triển khai các biện pháp nhằm thực hiện quyết định cưỡng chế nói chung và việc áp dụng biện pháp kê biên QSDĐ nói riêng. Có thể quy định các chế tài hành chính hoặc chế tài hình sự trong trường hợp hành vi không phối hợp thực hiện các biện pháp cưỡng chế gây ra hậu quả nghiêm trọng để có cơ sở pháp lý rõ ràng khi xử lý các trường hợp này trên thực tế.

Thứ năm, bổ sung Phụ lục ban hành kèm theo Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định về biểu mẫu các loại biên bản, quyết định khi áp dụng biện pháp cưỡng chế kê biên QSDĐ để tạo ra sự thống nhất khi áp dụng pháp luật trong thực tiễn và đảm bảo tính hợp pháp của các biên bản, quyết định này.

Thứ sáu, cơ quan có thẩm quyền cần nghiên cứu bổ sung quy định hướng dẫn về thẩm quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế, đặc biệt là quy định rõ ràng có hay không việc cấp trên có thẩm quyền ban hành quyết định cưỡng chế kê biên QSDĐ để thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới. Nếu không cho phép cấp trên ban hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới thì ghi nhận rõ

ràng: “*người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cưỡng chế là người có thẩm quyền xử phạt VPHC*”.

Ngược lại, nếu cho phép cấp trên ban hành quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới thì cần hướng dẫn cụ thể trường hợp nào cấp trên có quyền ra quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC của cấp dưới như hướng dẫn của Nghị định số 37/2005/NĐ-CP. Chúng tôi đồng tình với ý kiến nên ghi nhận thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế của cấp trên đối với cấp dưới vì nó phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn quản lý.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo số 172/BC-BTP ngày 11/7/2016 của Bộ Tư pháp về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính 06 tháng đầu năm 2016.
2. Bùi Thị Đào, 2016. Quyết định xử phạt vi phạm hành chính theo pháp luật hiện hành. Tạp chí Luật học, số 9.
3. Cao Vũ Minh và Nguyễn Nhật Khanh, 2016. Bất cập trong các quy định pháp luật về tài sản không được kê biên để bán đấu giá khi thực hiện cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6 (338).
4. Đại học Luật TP.HCM, 2012. Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Nxb Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam.
5. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012.
6. Nghị định số 37/2005/NĐ-CP ngày 18/3/2005 của Chính phủ quy định thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.
7. Nghị định số 81/2013/NĐ-CP ngày 19/07/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật xử lý vi phạm hành chính.
8. Nghị định số 166/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính.
9. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.
10. Nguyễn Lân, 2000. Từ điển từ và ngữ Việt Nam, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh.
11. Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND ngày 15/10/2014 của UBND thành phố Hồ Chí Minh quy định về diện tích tối thiểu được tách thửa.
12. Quyết định số 22/2014/QĐ-UBND ngày 20/6/2014 của UBND thành phố Hà Nội ban hành quy định các nội dung thuộc thẩm quyền của UBND thành phố được Luật Đất đai 2013 và các Nghị định của Chính phủ giao về hạn mức giao đất; hạn mức công nhận quyền sử dụng đất; kích thước, diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn thành phố Hà Nội

13. Quyết định số 07/2014/QĐ-UBND ngày 30/6/2014 của UBND tỉnh Thái Bình ban hành quy định về hạn mức công nhận, hạn mức giao đất, diện tích tối thiểu được tách thửa trên địa bàn tỉnh Thái Bình

14. Quyết định số 20/2015/QĐ-UBND ngày 17/6/2015 của UBND tỉnh Kiên Giang về việc quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối

với đất ở trên địa bàn tỉnh Kiên Giang

15. Quyết định số 25/2016/QĐ-UBND ngày 20/4/2016 của UBND tỉnh Đồng Nai về việc quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với từng loại đất trên địa bàn tỉnh Đồng Nai

16. Viện Ngôn ngữ học, 2002. Từ điển tiếng Việt phổ thông, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh

DISTRAINT ON LAND USE RIGHTS TO ENSURE THE ENFORCEMENT OF THE DECISION OF HANDLING ADMINISTRATIVE BREACH – SHORTCOMES AND SOLUTIONS

Nguyen Nhat Khanh¹ and Nguyen Thi Cam Thi²

¹*Faculty of Administrative Law and State, HCMC Univeristy of Law
(Email: josnhatkhanh@gmail.com)*

²*Faculty of Basic Sciences, Tay Do University*

ABSTRACT

Distraint of property of a value equivalent to the imposed fine for auction is one of the coercive measures to ensure the enforcement of the decision of handling administrative breach. Land use rights is one of the properties for distraintment, this is the special property which is applied popular in practice. This article analyses the shortcomings in the law on distraining of land use rights; points out shortcomings and solutions.

Keywords: *Distraint of land use rights, decisions to sanctions administrative breach*