THPL 15/8/2016

BỘ TƯ PHÁP	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: 2659 /BTP-QLXLVPHC&TDTHPL V/v giải quyết khó khăn, vướng mắc trong xử phạt vi phạm hành chính	*Hà Nội, ngày 10 tháng 8 năm 2016*

SỞ TƯ PHÁP THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH
ĐẾN Số: 10622
Ngày: 15-08-2016
Chuyển:
Lưu hồ sơ số:

Kính gửi: Sở Tư pháp Thành phố Hồ Chí Minh

Trả lời Công văn số 5606/STP-THPL ngày 08/7/2016 của Sở Tư pháp TP. Hồ Chí Minh về việc hướng dẫn giải quyết khó khăn, vướng mắc trong xử phạt vi phạm hành chính (sau đây viết tắt là Công văn số 5606/STP-THPL), Bộ Tư pháp có ý kiến như sau:

1. Xử lý trường hợp biên bản vi phạm hành chính có sai sót (mục 1 Công văn số 5606/STP-THPL)

Theo quy định tại Khoản 3 Điều 6 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 XLVPHC (Nghị định số 81/2013/NĐ-CP) thì *"Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị lập biên bản và ra quyết định xử phạt một lần..."*. Như vậy, trường hợp hành vi vi phạm hành chính đã bị lập biên bản vi phạm hành chính, nhưng sau đó, cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt phát hiện ra những sai sót trong biên bản vi phạm hành chính thì không được huỷ biên bản đã lập để lập biên bản vi phạm hành chính mới.

Theo quy định tại Điều 59 Luật Xử lý vi phạm hành chính (Luật XLVPHC), khi xem xét ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trong trường hợp cần thiết, người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm xác minh các tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính.

Căn cứ các quy định nêu trên, Bộ Tư pháp cho rằng, trường hợp vụ việc đã được lập biên bản vi phạm hành chính nhưng sau đó, cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phát hiện ra những sai sót trong biên bản vi phạm hành chính đã lập thì có thể lập biên bản xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính theo quy định tại khoản 2 Điều 59 Luật XLVPHC để sửa đổi, bổ sung những nội dung có sai sót trong biên bản vi phạm hành chính đã lập.

Biên bản xác minh này cũng phải được lập theo đúng thủ tục, trình tự quy định tại Điều 58 Luật XLVPHC và có đầy đủ chữ ký của những người có liên quan: cá nhân hoặc đại diện tổ chức vi phạm; người chứng kiến, người bị thiệt hại hoặc đại diện tổ chức bị thiệt hại (nếu có) và là tài liệu gắn liền với biên bản vi phạm hành chính trình người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt, đồng thời, lưu trong hồ sơ xử phạt vi phạm hành chính.

2. Việc lập biên bản vi phạm hành chính trong trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm hành chính (mục 2 Công văn số 5606/STP-THPL)

Biên bản vi phạm hành chính là cơ sở pháp lý quan trọng để người có thẩm quyền ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Do đó, Khoản 1 Điều 58 Luật XLVPHC quy định: "*Khi phát hiện vi phạm hành chính thuộc lĩnh vực quản lý của mình, người có thẩm quyền đang thi hành công vụ phải kịp thời lập biên bản, trừ trường hợp xử phạt không lập biên bản theo quy định tại khoản 1 Điều 56 của Luật này*" và mẫu Biên bản vi phạm hành chính (mẫu biểu MBB 01) được ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP.

Tuy nhiên, Luật XLVPHC và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật chưa có quy định cụ thể về việc lập biên bản vi phạm hành chính trong trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm hành chính. Đây là một trong những vướng mắc trong thực tiễn triển khai thi hành Luật XLVPHC và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật thời gian vừa qua.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 65 Luật XLVPHC, nếu không xác định được đối tượng vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng có thể ra quyết định tịch thu sung vào ngân sách nhà nước hoặc tiêu hủy tang vật vi phạm hành chính thuộc loại cấm lưu hành và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả quy định tại khoản 1 Điều 28 của Luật. Do vậy, Bộ Tư pháp cho rằng, để có căn cứ cho việc ban hành quyết định tịch thu sung vào ngân sách nhà nước hoặc tiêu hủy tang vật vi phạm hành chính thuộc loại cấm lưu hành và/hoặc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, trong trường hợp không xác định được đối tượng vi phạm hành chính thì người có thẩm quyền đang thi hành công vụ vẫn phải lập biên bản vi phạm hành chính.

Trước mắt, để giải quyết khó khăn, vướng mắc đối với các trường hợp không xác định được chủ thể vi phạm, Quý Sở có thể tham mưu hoặc hướng dẫn sử dụng mẫu Biên bản vi phạm hành chính đã nêu ở trên (mẫu biểu MBB 01 ban hành kèm theo Nghị định số 81/2013/NĐ-CP), gạch chéo những nội dung không điền thông tin. Tại phần đầu của Biên bản vi phạm hành chính ghi rõ: "**Không xác định được đối tượng vi phạm hành chính**".

Hiện nay, thực hiện chương trình công tác của Chính phủ năm 2016, Bộ Tư pháp đang tổ chức nghiên cứu và xây dựng dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 81/2013/NĐ-CP. Do đó, để có phương án khắc phục vướng mắc nêu trên một cách toàn diện, Bộ Tư pháp sẽ tổng hợp ý kiến phản ánh từ các địa phương về vấn đề này, nghiên cứu, đề xuất Chính phủ quy định chi tiết vấn đề Quý Sở đã nêu ở trên trong dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 81/2013/NĐ-CP.

3. Về việc cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả (mục 3 Công văn số 5606/STP-THPL)

Khoản 3 Điều 86 Luật XLVPHC giao: "*Chính phủ quy định cụ thể về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính*", mà một trong các biện pháp

cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính là biện pháp cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Trên cơ sở đó, ngày 12/11/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 166/2013/NĐ-CP quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trong đó có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả (mục V chương II Nghị định số 166/2013/NĐ-CP).

Bộ Tư pháp cho rằng, trình tự, thủ tục cưỡng chế được quy định tại Nghị định số 166/2013/NĐ-CP cơ bản phù hợp với việc cưỡng chế buộc thực hiện các biện pháp khắc phục hậu quả được quy định tại các điểm từ điểm a đến điểm i khoản 1 Điều 28 Luật XLVPHC và một số "biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định". Tuy nhiên, trên thực tế, số lượng các biện pháp khắc phục hậu quả khác do Chính phủ quy định tại các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước hết sức đa dạng, phong phú, mỗi loại biện pháp khắc phục hậu quả đòi hỏi phải có một trình tự, thủ tục cưỡng chế phù hợp, hay nói một cách khác là phải tuân theo những trình tự, thủ tục khác nhau. Do đó, việc quy định chi tiết trình tự, thủ tục cưỡng chế đối với từng "**biện pháp khắc phục hậu quả khác**" (chưa được quy định tại khoản 1 Điều 28 Luật XLVPHC) trong Nghị định số 166/2013/NĐ-CP là không khả thi.

Hiện nay, dự thảo Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (thay thế Nghị định số 179/2013/NĐ-CP) đang được Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì xây dựng và trình Chính phủ ban hành, do vậy, theo Bộ Tư pháp, Quý Sở có thể nghiên cứu, tham mưu cho Ủy ban nhân dân TP. Hồ Chí Minh có văn bản báo cáo Chính phủ hoặc có văn bản trực tiếp đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, báo cáo Chính phủ bổ sung quy định về trình tự, thủ tục cưỡng chế buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả "**buộc phải xây lắp công trình xử lý môi trường đạt quy chuẩn kỹ thuật**" và các biện pháp khắc phục hậu quả khác phù hợp với lĩnh vực bảo vệ môi trường trong dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 179/2013/NĐ-CP nói trên nhằm kịp thời đáp ứng yêu cầu trong đấu tranh, phòng chống vi phạm hành chính trong lĩnh vực này.

4. Về sự không thống nhất, đồng bộ giữa các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến xử lý vi phạm về trật tự xây dựng (mục 4, 5 Công văn số 5606/STP-THPL)

Qua theo dõi tình hình thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, Bộ Tư pháp tán thành với ý kiến của Quý Sở về việc hiện nay, có sự không thống nhất, đồng bộ giữa Nghị định số 180/2007/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng về xử lý vi phạm trật tự xây dựng đô thị và Nghị định số 121/2013/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng; kinh doanh bất động sản; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; quản lý phát triển nhà và công sở; Nghị định số 166/2013/NĐ-CP, đặc biệt là các quy định liên quan đến trình tự, thủ tục xử lý các hành vi vi phạm trật tự xây dựng và cưỡng chế phá dỡ công trình vi

phạm. Điều này gây lúng túng cho cơ quan, người có thẩm quyền trong áp dụng pháp luật.

Liên quan đến vấn đề này, Bộ Tư pháp đã có văn bản gửi Bộ Xây dựng, Văn phòng Chính phủ nhằm tập trung tìm biện pháp tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong triển khai thực hiện[1]. Tại các văn bản nêu trên, Bộ Tư pháp đã có ý kiến đề nghị Bộ Xây dựng cân nhắc kỹ, không hướng dẫn việc tiếp tục áp dụng các biện pháp xử lý ngừng thi công, đình chỉ thi công, cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm, quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 4 Nghị định số 180/2007/NĐ-CP để xử lý những hành vi vi phạm hành chính có áp dụng biện pháp buộc phá dỡ công trình vi phạm được quy định tại Nghị định số 121/2013/NĐ-CP, vì các biện pháp xử lý nói trên không phù hợp với quy định của Luật XLVPHC về các hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả, biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính. Cụ thể là:

- Biện pháp xử lý ngừng thi công, đình chỉ thi công theo quy định tại Điều 55 Luật XLVPHC là công việc thuộc trình tự, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính (buộc chấm dứt hành vi vi phạm);

- Biện pháp cưỡng chế phá dỡ công trình vi phạm là trình tự, thủ tục cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, được thực hiện trong trường hợp cá nhân, tổ chức bị xử phạt vi phạm hành chính không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt theo quy định tại khoản 1 Điều 86 Luật XLVPHC.

Tiếp thu ý kiến của Bộ Tư pháp, hiện nay, Bộ Xây dựng đã xây dựng và đang trình Chính phủ ban hành Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật; kinh doanh bất động sản, quản lý, phát triển nhà và công sở (thay thế Nghị định số 121/2013/NĐ-CP và Nghị định số 180/2007/NĐ-CP). Theo đó, việc xử lý vi phạm về trật tự xây dựng trong thời gian tới sẽ được thống nhất thực hiện theo trình tự, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính.

5. Về xác định đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính là tổ chức (mục 6 Công văn số 5606/STP-THPL)

Hiện nay, việc xác định đối tượng nào được coi là tổ chức vi phạm hành chính rất khó khăn, trừ một số nghị định quy định liệt kê cụ thể các tổ chức vi phạm hành chính (Nghị định số 110/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bổ trợ tư pháp, hành chính tư pháp, hôn nhân và gia đình, thi hành án dân sự, phá sản doanh nghiệp, hợp tác xã (đã được sửa đổi bổ sung một số điều theo Nghị định số 67/2015/NĐ-CP); Nghị định số 102/2014/NĐ-CP ngày 10/11/2014 của Chính phủ về xử phạt vi phạm

[1] (i) Công văn số 273/BTP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 12/11/2014 về việc thẩm định dự thảo Nghị định của Chính phủ về xử lý vi phạm trật tự xây dựng; (ii) Công văn số 5210/BTP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 25/12/2014 về ý kiến sau thẩm định đối với dự thảo Nghị định về xử lý vi phạm trật tự xây dựng; (iii) Công văn số 2728/BTP-QLXLVPHC&TDTHPL ngày 29/7/2015 về việc thực hiện Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính.

hành chính trong lĩnh vực đất đai,...), còn lại các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước khác đều không có quy định về việc xác định thế nào là tổ chức vi phạm hành chính. Do vậy, nhiều Bộ, ngành, địa phương kiến nghị Chính phủ quy định rõ các tiêu chí xác định tổ chức vi phạm hành chính để thống nhất trong áp dụng pháp luật. Bộ Tư pháp xin ghi nhận ý kiến của Quý Sở, đồng thời, tiếp tục tổng hợp ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương về vấn đề này để đề xuất Chính phủ sửa đổi, bổ sung Nghị định số 81/2013/NĐ-CP theo hướng nghiên cứu, bổ sung quy định về các tiêu chí xác định tổ chức vi phạm hành chính hoặc quy định rõ: Những trường hợp đối tượng bị xử phạt vi phạm hành chính là tổ chức phải được quy định liệt kê cụ thể trong các nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Theo đó, trách nhiệm của các Bộ, ngành khi được Chính phủ giao chủ trì soạn thảo các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính sẽ phải rà soát, nghiên cứu, quy định liệt kê cụ thể các loại hình tổ chức có thể thực hiện hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý của mình.

Trên đây là ý kiến của Bộ Tư pháp về việc giải quyết khó khăn, vướng mắc trong xử phạt vi phạm hành chính, xin gửi tới Sở Tư pháp TP. Hồ Chí Minh.

Trân trọng./.

Nơi nhận:
- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Thứ trưởng Đinh Trung Tụng (để b/c);
- Lưu: VT, Cục QLXLVPHC&TDTHPL (3b).

TL. BỘ TRƯỞNG
CỤC TRƯỞNG CỤC QUẢN LÝ XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ THEO DÕI THI HÀNH PHÁP LUẬT

Đặng Thanh Sơn