

Vai trò của ủy ban thường vụ Quốc hội trong quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội : Luận văn ThS. Luật: 60 38 01 / Phạm Thái Yên ; Nghđ. : TS. Ngô Đức Mạnh

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bì</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
<i>Danh mục các bảng</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN VỀ PHÁP LUẬT XÂY DỰNG VÀ PHÁP LUẬT XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG Ở NƯỚC TA	6
1.1. Một số vấn đề lý luận cơ bản của quản lý nhà nước về xây dựng	6
1.2. Hệ thống pháp luật về xây dựng và quản lý xây dựng	19
1.2.1. Khái niệm pháp luật về xây dựng	19
1.2.2. Sự phát triển của pháp luật xây dựng Việt Nam	20
1.2.3. Khái quát hệ thống các văn bản pháp luật xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng	28
Chương 2: VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM	32
2.1. Vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng	32
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng	32
2.1.2. Phân loại vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng	34
2.1.3. Hình thức xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp khắc phục hậu quả	35
2.1.4. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính cụ thể	36
2.1.4.1. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính đối với chủ đầu tư	36
2.1.4.2. Hình thức và mức xử phạt vi phạm hành chính đối với nhà thầu	45
2.1.4.3. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính riêng đối với từng nhà thầu	48
2.1.4.4. Xử phạt hành vi vi phạm của nhà thầu, tổ chức, cá nhân khác	54
2.1.4.5. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính về lựa chọn nhà thầu xây dựng	56
2.2. Thẩm quyền, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh	56

vực xây dựng	
2.2.1. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính	56
2.2.1.1. Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt hành chính	56
2.2.1.2. Thẩm quyền xử phạt của Thanh tra viên xây dựng	57
2.2.1.3. Thẩm quyền xử phạt của Chánh Thanh tra Sở Xây dựng	57
2.2.1.4. Thẩm quyền xử phạt của Chánh Thanh tra Bộ Xây dựng	58
2.2.1.5. Thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã	58
2.2.1.6. Thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện	59
2.2.1.7. Thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh	59
2.2.2. Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính	60
2.2.2.1. Lập biên bản hành vi vi phạm	60
2.2.2.2. Thời hạn ra quyết định xử phạt, nộp và thu tiền phạt	60
2.2.2.3. Chấp hành quyết định xử phạt	60
2.2.2.4. Thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế và tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính	61
2.2.2.5. Tịch thu, xử lý tang vật, phương tiện	62
2.2.3. Giải quyết khiếu nại, tố cáo	62
Chương 3: THỰC TRẠNG XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP CƠ BẢN NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG	64
3.1. Thực trạng tình hình vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng trên địa bàn thành phố Hà Nội	64
3.1.1. Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên của Hà Nội	64
3.1.1.1. Vị trí địa lý	64
3.1.1.2. Điều kiện tự nhiên	64
3.1.1.3. Điều kiện về cơ cấu dân số	65
3.1.2. Thực trạng về quản lý trật tự xây dựng trên địa bàn thành phố	66
3.1.2.1. Thực trạng về quản lý bằng pháp luật đối với hoạt động xây dựng	66
3.1.2.2. Thực trạng về tổ chức bộ máy, lực lượng bảo đảm trật tự xây dựng	70
3.1.2.3. Thực trạng tình hình cấp giấy phép xây dựng tại thành phố Hà Nội	72
3.1.2.4. Thực trạng về việc xử lý vi phạm hành chính những công trình không phép, sai phép trên địa bàn thành phố Hà Nội	74
3.1.3. Nhận xét chung về tình hình xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng trên địa bàn thành phố Hà Nội	82
3.1.3.1. Các mặt tích cực	82
3.1.3.2. Những hạn chế trong quá trình thực hiện pháp luật xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng tại thành phố Hà Nội	85
3.2. Những giải pháp hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng	90
3.2.1. Giải pháp chung	90
3.2.1.1. Giải pháp về hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến xây dựng	90
3.2.1.2. Giải pháp về quy hoạch và tăng cường quản lý xây dựng theo	94

	qui hoạch	
3.2.1.3.	Giải pháp về cán bộ	95
3.2.2.	Các giải pháp về hoàn thiện các quy định của pháp luật	96
3.2.2.1.	Về hành vi vi phạm hành chính	96
3.2.2.2.	Trình tự xử lý vi phạm hành chính	98
3.2.2.3.	Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính	99
	KẾT LUẬN	101
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	103

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quản lý xây dựng phù hợp quy hoạch hiện đại đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước nói chung và công tác xây dựng nói riêng đang là những vấn đề, nội dung quan trọng được các cấp, các ngành quan tâm xây dựng và tổ chức thực hiện, trong đó nhằm hạn chế các vi phạm thì việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng đang là vấn đề cấp thiết đòi hỏi cần được hoàn thiện, phục vụ tốt hơn cho công tác quản lý hành chính nhà nước của mỗi cấp chính quyền, góp phần tích cực trong việc quản lý xây dựng hiện nay ở nước ta.

Hệ thống các qui định pháp luật về xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng thời gian qua đã được nhà nước quan tâm xây dựng, góp phần tích cực trong công tác quản lý và xử lý các vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng như: Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 1997 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong quản lý xây dựng; Nghị định số 04/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 1997 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý sử dụng đất đai; Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 1995; Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2008, Quyết định số 100/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm thành lập Thanh tra chuyên ngành xây dựng Thành phố Hà Nội, Luật Xây dựng năm 2003; Luật Nhà ở năm 2005; Nghị định số 126/NĐ-CP ngày 26 tháng 5 năm 2004 của Chính phủ về vi phạm hành chính và hoạt động xây dựng, quản lý công trình hạ tầng đô thị và quản lý sử dụng nhà; Thông tư số 01/TT-BXD ngày 21 tháng 01 năm 2005 về hướng dẫn thi hành Nghị định 126/2004/NĐ-CP; Nghị định số 37/2005/NĐ-CP ngày 18 tháng 3 năm 2005 của Chính phủ qui định thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ qui định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2005; Nghị định 180/2007/NĐ-CP, quy định chi tiết về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng và xử lý vi phạm trật tự xây dựng; Nghị định số 23/2009/NĐ-CP ngày 27/02/2009 của Chính phủ về 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. Qua quá trình thực hiện

đã bộc lộ hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu khắc phục như: các qui định còn thiếu vẫn còn chung chung, thiếu tính cụ thể, chưa phù hợp, lại không được hướng dẫn cụ thể nên dễ bị làm trái; các biện pháp xử phạt hành chính tuy đã được quan tâm pháp điển hóa nhưng chưa đáp ứng được với tình hình vi phạm hành chính đa dạng, phức tạp. Một số vấn đề về thẩm quyền xử phạt, thủ tục xử phạt chưa phù hợp với thực tế nhất là sau khi Nhà nước ta ban hành Luật Xây dựng năm 2003; Luật Nhà ở năm 2005; Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2008; Quyết định số 89/2007/QĐ-TTg ngày 18 tháng 6 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm thành lập Thanh tra Xây dựng quận, huyện và Thanh tra xây dựng xã, phường, thị trấn tại Thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh và các văn bản pháp luật có liên quan. Trên cơ sở pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính năm 2008, các qui định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước trong đó có lĩnh vực xây dựng cũng cần phải được sửa đổi cho phù hợp với tình hình hiện nay.

2. Tình hình nghiên cứu

Thời gian qua, trong lĩnh vực xử phạt vi phạm hành chính đã có một số công trình khoa học nghiên cứu về pháp luật xử phạt vi phạm hành chính như: "*Chế tài hành chính - Lý luận và thực tiễn*" của Tiến sĩ Vũ Thư, Nxb Chính trị quốc gia, 2000; Luận văn cao học "*Hoàn thiện qui định pháp luật về các hình thức xử phạt vi phạm hành chính*", của Nguyễn Trọng Bình, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2000; Luận văn cao học "*Vi phạm hành chính và tội phạm - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*", của Trần Thu Hạnh, Khoa Luật Trường Đại học tổng hợp Hà Nội, 1998; và một số bài viết nghiên cứu về lĩnh vực này.

Ở các công trình nghiên cứu này, các tác giả trên cơ sở lý luận và thực tiễn chỉ giới thiệu, phân tích, đánh giá về hoạt động xử phạt vi phạm hành chính nói chung chứ không chuyên sâu đề cập cụ thể tới vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng. Do đó, việc nghiên cứu của luận văn chỉ tập trung nghiên cứu về vấn đề xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng.

3. Mục đích nghiên cứu

Thông qua việc nghiên cứu đánh giá thực trạng các qui định của pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng tìm ra những bất cập, vướng mắc trong các quy định, việc tổ chức thực hiện áp dụng trong thực tiễn, để từ đó đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện các qui định của pháp luật xử phạt vi phạm hành chính

trong lĩnh vực quản lý xây dựng và phục vụ công tác đấu tranh phòng chống các vi phạm hành chính nói chung, vi phạm hành chính về xây dựng nói riêng.

4. Nội dung và phạm vi nghiên cứu

Quản lý xây dựng là một lĩnh vực rất rộng, liên quan tới nhiều ngành, lĩnh vực pháp luật không chỉ pháp luật về xây dựng mà còn có luật hành chính, luật hình sự, Luật Nhà ở, Luật Đất đai... Vì vậy, vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng đã phong phú, đa dạng và phức tạp, mà công tác xử lý đối với các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực này cũng còn nhiều vấn đề nảy sinh tính phức tạp. Do đó, phạm vi nghiên cứu tại luận văn tập trung chủ yếu vào các quy định của Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2008, Nghị định số 37/2005/NĐ-CP ngày 18 tháng 3 năm 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, Quyết định số 89/2007/QĐ-TTg ngày 18 tháng 6 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm thành lập Thanh tra xây dựng quận, huyện và thanh tra xây dựng xã, phường, thị trấn tại thành phố Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh và một số qui định khác có liên quan; Nghị định 180/2007/NĐ-CP, quy định chi tiết về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng và xử lý vi phạm trật tự xây; Nghị định số 23/2009/NĐ-CP ngày 27/02/2009 của Chính phủ về 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. Mặt khác, pháp luật về xử phạt hành chính gồm rất nhiều qui định: về hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt, thẩm quyền xử phạt, thủ tục xử phạt, thời hiệu xử phạt, trong phạm vi khuôn khổ luận văn này, chúng tôi chỉ tập trung nghiên cứu pháp luật xử phạt vi phạm hành chính dưới góc độ nội dung chứ không đi sâu nghiên cứu pháp luật dưới góc độ trình tự, thủ tục. Cụ thể đó là những qui định về: hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt và thẩm quyền xử phạt.

Với mục đích và phạm vi nghiên cứu của luận văn như trên, những nội dung sẽ được làm rõ trong luận văn bao gồm:

Thứ nhất, nghiên cứu một số vấn đề cơ bản của pháp luật xây dựng và pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng;

Thứ hai, đánh giá thực trạng các qui định của pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng;

Thứ ba, trên cơ sở những bất cập của các qui định pháp luật thực định cũng như thực tiễn áp dụng, đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng và tổ chức thực hiện.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Luận văn được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật; các tư tưởng, quan điểm mang tính nguyên tắc của Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước Việt Nam về hoàn thiện hệ thống pháp luật và xây dựng Nhà nước pháp quyền, về vấn đề quản lý xây dựng.

Bên cạnh đó, chúng tôi còn sử dụng các phương pháp phân tích tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê để làm cơ sở cho việc nghiên cứu của đề tài.

6. Những đóng góp của đề tài

Luận văn nêu ra một cách có hệ thống sự điều chỉnh của pháp luật trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính về xây dựng và mối tương quan giữa các ngành luật trong sự điều chỉnh đó.

Thông qua đó, luận văn chỉ rõ thực trạng các qui định của pháp luật xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng và thực tiễn áp dụng để từ đó đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện các qui định của pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng cũng như những giải pháp khác nhằm nâng cao hiệu quả trong hoạt động tổ chức thực hiện.

Những kết quả nghiên cứu của luận văn sẽ góp thêm thông tin cho các cơ quan đang tiến hành thí điểm lực lượng thanh tra chuyên trách về Thanh tra xây dựng theo Quyết định số 89/2007 của Thủ tướng Chính phủ trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ của đơn vị mình trong thực tế.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Tổng quan về pháp luật xây dựng và pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng ở nước ta.

Chương 2: Vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng theo pháp luật Việt Nam.

Chương 3: Thực trạng xử phạt hành chính trên địa bàn thành phố Hà Nội về xây dựng và những giải pháp cơ bản nhằm hoàn thiện pháp luật xử lý vi phạm phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ PHÁP LUẬT XÂY DỰNG VÀ PHÁP LUẬT XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG Ở NƯỚC TA

1.1. Một số vấn đề lý luận cơ bản của quản lý nhà nước về xây dựng

Xây dựng được hiểu là: "Xây dựng và trang thiết bị cho xây dựng mới, cải tạo, mở rộng xí nghiệp, nhà, công trình sản xuất và phi sản xuất hay toàn nền kinh tế quốc dân được thực hiện nhờ vốn đầu tư xây dựng cơ bản tập trung của nhà nước, tín dụng ngân hàng, quỹ phát triển sản xuất, phần trích khấu hao...kết quả của nó là thực hiện việc tái sản xuất tài sản cố định".

Hoạt động xây dựng ở Việt Nam hiện nay, không được tổ chức quản lý tập trung thành một Bộ, mà được phân bố ở nhiều bộ, ngành khác nhau. .

Để thống nhất quản lý về mặt xây dựng trên toàn quốc, ngày 4/2/2008 Chính phủ đã ra Nghị định số 17/2008/NĐ-CP ngày 4/2 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Xây dựng.

Xây dựng với tư cách là một lĩnh vực quan trọng của ngành kinh tế - kỹ thuật đặc thù cấu thành nền kinh tế quốc dân, có những đặc điểm vốn có khác biệt so với các ngành, các lĩnh vực khác. Trong giai đoạn hiện nay khi các quan hệ kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi, cùng với sự mở rộng không ngừng và đa dạng về các chủ thể, phức tạp về phạm vi, đối tượng điều chỉnh, đòi hỏi phải tăng cường một cách nghiêm minh vai trò quản lý của Nhà nước đối với xây dựng và đầu tư xây dựng vì:

+ Xây dựng luôn luôn gắn liền với quy hoạch sử dụng đất đai, sử dụng tài nguyên thiên nhiên - một loại tài sản chung thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý, liên quan đến bảo vệ môi trường tự nhiên và luôn luôn đụng chạm đến lợi ích của cộng đồng, nên Nhà nước phải tăng cường quản lý lĩnh vực này nhằm bảo vệ môi trường, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả.

+ Vốn của ngân sách nhà nước trực tiếp cấp phát cho đầu tư xây dựng rất lớn, nhất là trong lĩnh vực xây dựng các cơ sở hạ tầng kỹ thuật của nền kinh tế quốc dân và cơ sở hạ tầng văn hóa - xã hội, cũng như cho quốc phòng và an ninh, cho nên nhà nước phải tăng cường sự quản lý nhà nước đối với công tác xây dựng cơ bản để đảm bảo hiệu quả sử dụng của đồng vốn do ngân sách nhà nước cấp phát.

+ Ngành công nghiệp xây dựng gắn liền với các hoạt động đầu tư của nhà nước, của các doanh nghiệp và của nhân dân - một hoạt động cơ bản nhất của nền kinh tế, do đó nhà nước phải coi trọng vấn đề quản lý đầu tư và xây dựng.

+ Khối lượng đầu tư và xây dựng có liên quan mật thiết đến vốn của nước ngoài, hiện nay chiếm một tỷ trọng rất lớn trong nền kinh tế của nước ta, do đó nhà nước cần phải tăng cường việc quản lý đầu tư và xây dựng.

+ Xây dựng (bao gồm cả kiến trúc) vừa là một hoạt động sản xuất kinh doanh vừa là một hoạt động liên quan đến văn hóa - nghệ thuật, cho nên quá trình phát triển của nó vừa chịu ảnh hưởng của các nhân tố thuộc kiến trúc thượng tầng của một hình thái kinh tế xã hội nhất định. Vì vậy, xây dựng không chỉ liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh, mà còn liên quan đến văn hóa - nghệ thuật cho nên cần có sự quản lý mang tính tổng thể của Nhà nước.

1.2. Hệ thống pháp luật về xây dựng và quản lý xây dựng

1.2.1. Khái niệm pháp luật về xây dựng

Pháp luật về xây dựng là tổng thể các văn bản pháp luật (chủ yếu là các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật) do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một trình tự, thủ tục nhất định nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động xây dựng và quản lý nhà nước đối với các hoạt động xây dựng.

Phạm vi điều chỉnh của pháp luật xây dựng về cơ bản bao gồm 7 lĩnh vực cụ thể: Xây dựng; kiến trúc, quy hoạch xây dựng; hạ tầng kỹ thuật đô thị, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao; phát triển đô thị; nhà ở và công sở; kinh doanh bất động sản; vật liệu xây dựng; quản lý nhà nước các dịch vụ công trong các lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ theo quy định của pháp luật.

1.2.2. Sự phát triển của pháp luật xây dựng Việt Nam

Các giai đoạn của sự phát triển hệ thống pháp luật xây dựng ở Việt Nam bao gồm ba giai đoạn sau: Giai đoạn trước năm 1976; giai đoạn từ năm 1976 đến năm 1986; giai đoạn từ năm 1986 đến nay.

*** Giai đoạn trước năm 1976**

Ngày 29 tháng 4 năm 1958, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh thành lập Bộ kiến trúc, tiền thân của Bộ Xây dựng ngày nay. Tuy được thành lập từ năm 1958, nhưng số lượng các văn bản quy phạm pháp luật về xây dựng trong giai đoạn từ 1958 đến 1975 không nhiều.

Giữa năm 1973 Bộ Kiến trúc được đổi tên thành Bộ Xây dựng. Chức năng của Bộ Xây dựng trong 5 năm đầu được tăng cường một bước về thống nhất quản lý nhà nước đối với các chuyên ngành xây dựng công nghiệp và dân dụng của trung ương và địa phương.

** Giai đoạn từ năm 1976 đến năm 1986*

Những năm 1976 - 1980 thống nhất đất nước, Nghị quyết số 76/CP ngày 25 tháng 3 năm 1977 vạch ra những phương hướng cơ bản về xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất.

Ủy ban xây dựng cơ bản Nhà nước được thành lập, các quan hệ xã hội trong lĩnh vực xây dựng được điều chỉnh chủ yếu bằng văn bản dưới luật.

Nghị định số 232/HĐBT ngày 6 tháng 6 năm 1981 ban hành "Điều lệ quản lý xây dựng cơ bản" là văn bản đầu tiên trong giai đoạn này quy định trong lĩnh vực quản lý xây dựng.

Thời điểm từ năm 1981 đến năm 1986 đã có khoảng trên 200 văn bản quy phạm pháp luật được ban hành can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh.

** Giai đoạn từ năm 1986 đến nay*

Nếu trong các giai đoạn trước năm 1986, các mối quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực xây dựng được điều chỉnh bằng các văn bản dưới luật như: Nghị định của Chính phủ, quyết định của Bộ trưởng Bộ Xây dựng, hoặc các văn bản của các cơ quan có thẩm quyền.

Ngày 26 tháng 11 năm 2003, Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật Xây dựng và ngày 10 tháng 12 năm 2003, Chủ tịch nước đã ký lệnh công bố Luật Xây dựng. Luật Xây dựng bao gồm 9 chương, 123 điều.

Luật Xây dựng được ban hành có ý nghĩa to lớn trong việc định hướng đồng bộ, thống nhất, toàn diện về xây dựng trên cả nước. Luật Xây dựng điều chỉnh toàn bộ các vấn đề liên quan đến hoạt động xây dựng, là cơ sở pháp lý chủ yếu để điều chỉnh tất cả các mối quan hệ phát sinh trong hoạt động xây dựng, tạo điều kiện để hoạt động xây dựng phát triển lành mạnh, đúng hướng, có hiệu quả, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

Thực hiện chủ trương cải cách thủ tục hành chính và kế hoạch thực hiện các giải pháp chống suy giảm kinh tế, vừa qua Chính phủ đã ban hành Nghị định số 12/2009/NĐ-CP về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình. Để việc nghiên

cứu, áp dụng được thuận tiện (cùng lúc không phải xem cả 3 Nghị định), Chính phủ đã ban hành Nghị định số 12/2009/NĐ-CP thay thế Nghị định số 16/2005/NĐ-CP và Nghị định số 112/2006/NĐ-CP. Nội dung Nghị định số 12/2009/NĐ-CP bao gồm phần lớn các nội dung của Nghị định số 16/2005/NĐ-CP và Nghị định số 112/2006/NĐ-CP đã đi vào cuộc sống, phát huy hiệu quả quản lý; ngoài ra, có sửa đổi, bổ sung thêm một số nội dung để đáp ứng yêu cầu mới của thực tế.

1.2.3. Khái quát hệ thống các văn bản pháp luật xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng

Hệ thống các qui định pháp luật về xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng thời gian qua đã được nhà nước quan tâm xây dựng, góp phần tích cực trong công tác quản lý và xử lý các vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng như:

Nghị định số 48/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 1997 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong quản lý xây dựng;

Nghị định số 04/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 1997 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý sử dụng đất đai;

Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 1995; Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, sửa đổi năm 2008;

Quyết định số 100/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm thành lập Thanh tra chuyên ngành xây dựng thành phố Hà Nội; Luật Xây dựng năm 2003;

Nghị định số 126/NĐ-CP ngày 26 tháng 5 năm 2004 của Chính phủ về vi phạm hành chính và hoạt động xây dựng, quản lý công trình hạ tầng đô thị và quản lý sử dụng nhà; Thông tư số 01/TT-BXD ngày 21 tháng 01 năm 2005 về hướng dẫn thi hành Nghị định 126/2004/NĐ-CP;

Nghị định số 37/2005/NĐ-CP ngày 18 tháng 3 năm 2005 của Chính phủ qui định thủ tục áp dụng các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính;

Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ qui định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2005.

Nghị định số 46/2005/NĐ-CP ngày 6 tháng 4 năm 2005 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra xây dựng.

Thông tư liên tịch số 04/2007/TTLT-BXD-BCA ngày 7 tháng 7 năm 2007 hướng dẫn phối hợp xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động xây dựng.

Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 7 tháng 12 năm 2007 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Xây dựng và xử lý vi phạm trật tự xây dựng đô thị.

Nghị định số 23/2009/NĐ-CP ngày 27/02/2009 của Chính phủ về 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. Đây là văn bản pháp luật về xử lý vi phạm hành chính về xây dựng được áp dụng và thực hiện trong giai đoạn hiện nay.

Chương 2

VI PHẠM HÀNH CHÍNH VÀ XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

2.1. Vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng bao gồm các hành vi vi phạm pháp luật về hoạt động xây dựng từ khâu khảo sát, thiết kế, thi công đến nghiệm thu công trình, gồm các hành vi vi phạm trật tự xây dựng đã được pháp luật xây dựng qui định, như xây nhà ở, công trình không có giấy phép, sai phép, xây nhà trên đất không được phép xây dựng, chủ đầu tư xây dựng chuyên nghiệp không có chứng chỉ hành nghề xây dựng... Những hành vi vi phạm có thể do cá nhân hoặc tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Người vi phạm là tất cả các cá nhân, tổ chức Việt Nam, cá nhân, tổ chức nước ngoài có hoạt động xây dựng trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có hành vi vi phạm hành chính theo qui định của pháp luật Việt Nam.

Đặc điểm của vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng mang đặc điểm của vi phạm hành chính nói chung. Đó là hành vi của tổ chức hoặc cá nhân vi phạm các qui định pháp luật về hành chính, nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự, tức là chưa đến mức nguy hiểm cho xã hội.

2.1.2. Phân loại vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng

Có nhiều cách để phân loại vi phạm trong lĩnh vực xây dựng:

Thứ nhất, nếu phân loại theo chủ thể vi phạm, thì có: Chủ thể là cán bộ có chức năng quản lý và xử phạt vi phạm trật tự xây dựng; chủ thể là tổ chức, cá nhân là chủ đầu tư các công trình xây dựng.

Thứ hai, nếu phân loại theo loại công trình vi phạm, thì có: Công trình công cộng; công trình tư nhân; công trình có vốn đầu tư nước ngoài; công trình sai phép; công trình không phép...

Thứ ba, nếu phân loại theo lĩnh vực hoạt động xây dựng, thì có: công trình vi phạm thuộc lĩnh vực giao thông; công trình vi phạm thuộc lĩnh vực nhà ở riêng lẻ; công trình vi phạm thuộc lĩnh vực nhà chung cư cao tầng; công trình vi phạm thuộc lĩnh vực chỉnh tu di tích, lịch sử...

Thứ tư, nếu phân loại theo cấp độ quản lý, thì có: Công trình cấp quốc gia có vi phạm hành chính; công trình cấp địa phương có vi phạm hành chính; công trình do xã quản lý có vi phạm hành chính...

Thứ năm, nếu phân chia theo hình thức xử phạt hành chính, thì có: Phạt cảnh cáo; phạt tiền; buộc tháo dỡ công trình; đối với cán bộ công chức bị các hình thức kỷ luật theo luật cán bộ, công chức.

2.1.3. Hình thức xử phạt vi phạm hành chính và các biện pháp khắc phục hậu quả

Tùy theo tính chất, và mức độ vi phạm, mà có thể áp dụng các hình thức xử phạt như sau:

a. Hình thức xử phạt chính: phạt tiền, mức phạt tiền tối đa đến 500.000.000 đồng (năm trăm triệu đồng);

b. Các hình thức xử phạt bổ sung:

- Thu hồi, tước quyền sử dụng Giấy phép xây dựng, Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, chứng chỉ hành nghề;

- Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

c. Các biện pháp khắc phục hậu quả:

- Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do hành vi vi phạm hành chính; buộc tháo dỡ công trình xây dựng vi phạm;

- Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường do hành vi vi phạm hành chính gây ra;

- Bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm hành chính gây ra theo quy định của pháp luật.

Đối với những hành vi vi phạm trật tự xây dựng thì ngoài việc bị xử phạt tiền theo quy định tại Nghị định 23/2009/CP còn bị xử lý theo quy định tại Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 07 tháng 12 năm 2007 của Chính phủ 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.

2.1.4. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính cụ thể

Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính cụ thể được cụ thể hóa đối với từng đối tượng. Cụ thể như sau:

2.1.4.1. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính đối với chủ đầu tư

2.1.4.2. Hình thức và mức xử phạt vi phạm hành chính đối với nhà thầu

2.1.4.3. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính riêng đối với từng nhà thầu

2.1.4.4. Xử phạt hành vi vi phạm của nhà thầu, tổ chức, cá nhân khác

2.1.4.5. Hình thức và mức xử phạt hành vi vi phạm hành chính về lựa chọn nhà thầu xây dựng

2.2. Thẩm quyền, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng

2.2.1. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

2.2.1.1. Nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt hành chính

- Cơ quan, hoặc người có thẩm quyền chỉ được phép xử phạt vi phạm hành chính trong phạm vi thẩm quyền; trường hợp hành vi vi phạm vượt quá thẩm quyền phải lập biên bản, trình cấp có thẩm quyền ban hành quyết định xử phạt.

- Trường hợp các cơ quan, hoặc người có thẩm quyền ra quyết định tước quyền sử dụng Giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận, chứng chỉ hành nghề phải thông báo bằng văn bản hoặc gửi quyết định xử phạt hành chính về Thanh tra Bộ Xây dựng để đăng tải trên Trang tin điện tử của Bộ Xây dựng.

- Đối với những hành vi vi phạm hành chính thuộc thẩm quyền của nhiều cơ quan thì cơ quan nào phát hiện trước, cơ quan đó tiến hành xử phạt theo đúng các nguyên tắc quy định tại Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính.

2.2.1.2. Thẩm quyền xử phạt của Thanh tra viên xây dựng

1. Phạt tiền đến 500.000 đồng.

2. Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính có giá trị đến 2.000.000 đồng.

3. Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả:

a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra;

b) Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường do vi phạm hành chính gây ra;

c) Buộc các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

2.2.1.3. Thẩm quyền xử phạt của Chánh Thanh tra Sở Xây dựng

1. Phạt tiền đến 30.000.000 đồng.

2. Tước quyền sử dụng giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận, chứng chỉ hành nghề thuộc thẩm quyền của cấp huyện, cấp sở cấp.

3. Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

4. Ban hành quyết định xử phạt hành chính trong trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện chậm ban hành quyết định xử phạt theo quy định.

5. Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả:

a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra;

b) Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh do vi phạm hành chính gây ra;

c) Buộc các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

2.2.1.4. Thẩm quyền xử phạt của Chánh Thanh tra Bộ Xây dựng

1. Phạt tiền đến 500.000.000 đồng.

2. Tước quyền sử dụng giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận, chứng chỉ hành nghề.

3. Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

4. Ban hành quyết định xử phạt hành chính trong trường hợp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chậm ban hành quyết định xử phạt theo quy định.

5. Buộc các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

2.2.1.5. Thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã

1. Phạt tiền đến 2.000.000 đồng;

2. Áp dụng hình thức xử phạt bổ sung:

Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính có giá trị đến 2.000.000 đồng.

3. Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả:

a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra;

b) Buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường do vi phạm hành chính gây ra.

c) Tạm giữ tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

d) Buộc các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

2.2.1.6. Thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện

1. Phạt tiền đến 30.000.000 đồng;

2. Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính;

3. Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả:

a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra;

b) Buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường do vi phạm hành chính gây ra.

c) Buộc các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

4. Tạm giữ tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính.

2.2.1.7. Thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

1. Phạt tiền đến 500.000.000 đồng;

2. Áp dụng hình thức xử phạt bổ sung:

a) Tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính;

b) Tước quyền sử dụng Giấy phép xây dựng; giấy chứng nhận, chứng chỉ hành nghề.

3. Áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả:

a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính gây ra;

b) Buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường do vi phạm hành chính gây ra.

c) Buộc các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm thực hiện đúng quy định của pháp luật.

2.2.2. Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính

2.2.2.1. Lập biên bản hành vi vi phạm

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. Trong trường hợp vi phạm hành chính không thuộc thẩm quyền xử phạt của người lập biên bản thì biên bản đó phải được chuyển ngay đến người có thẩm quyền xử phạt để tiến hành xử phạt.

Biên bản được lập ít nhất 02 bản: 01 bản giao cho tổ chức, cá nhân vi phạm, 01 bản lưu hồ sơ để xử phạt; nếu hành vi vi phạm vượt quá thẩm quyền xử phạt thì chuyển hồ sơ vụ việc đến cấp có thẩm quyền để xử phạt.

2.2.2.2. Thời hạn ra quyết định xử phạt, nộp và thu tiền phạt

Thời hạn ra quyết định xử phạt là 10 ngày, kể từ ngày lập biên bản về hành vi vi phạm hành chính. Đối với vụ việc có nhiều tình tiết phức tạp, thời hạn ra quyết định xử phạt không quá 30 ngày. Quyết định xử phạt phải được gửi cho tổ chức, cá nhân bị xử phạt và cơ quan thu tiền phạt trong thời hạn 03 ngày, kể từ ngày ra quyết định xử phạt.

Tổ chức, cá nhân vi phạm trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày được giao quyết định xử phạt phải nộp tiền tại nơi ghi trong quyết định xử phạt và được nhận biên lai thu tiền phạt.

2.2.2.3. Chấp hành quyết định xử phạt

Tổ chức, cá nhân bị xử phạt vi phạm hành chính phải chấp hành quyết định xử phạt trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày được giao quyết định xử phạt.

Quá thời hạn quy định tại khoản 1 Điều này mà tổ chức, cá nhân bị xử phạt vi phạm hành chính không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt thì bị cưỡng chế thi hành.

2.2.2.4. Thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế và tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính

Sau thời hạn 10 ngày, kể từ ngày ghi trong quyết định xử phạt mà tổ chức, cá nhân không tự nguyện chấp hành quyết định xử phạt thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Chánh Thanh tra Sở Xây dựng, Chánh Thanh tra Bộ Xây dựng có

thẩm quyền ra quyết định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính và tổ chức thực hiện cưỡng chế.

Tổ chức, cá nhân bị cưỡng chế phải nghiêm chỉnh chấp hành quyết định cưỡng chế và phải chịu mọi chi phí cho việc tổ chức thực hiện quyết định cưỡng chế.

2.2.2.5. Tịch thu, xử lý tang vật, phương tiện

Khi áp dụng hình thức tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính, người có thẩm quyền xử phạt phải lập biên bản và ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm theo mẫu quy định.

2.2.3. Giải quyết khiếu nại, tố cáo

Tổ chức, cá nhân bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc người đại diện hợp pháp có quyền khiếu nại đối với quyết định xử phạt của người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Trong thời gian chờ đợi giải quyết kết quả khiếu nại của cơ quan có thẩm quyền, tổ chức, cá nhân bị xử phạt vẫn phải chấp hành quyết định xử phạt.

Chương 3

THỰC TRẠNG XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH

TRÊN ĐỊA BÀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI VÀ NHỮNG GIẢI PHÁP CƠ BẢN NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT XỬ PHẠT HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC XÂY DỰNG

3.1. Thực trạng tình hình vi phạm hành chính và xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng trên địa bàn thành phố Hà Nội

3.1.1. Vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên của Hà Nội

3.1.1.1. Vị trí địa lý

Pháp lệnh Thủ đô đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam Khóa X thông qua ngày 28 tháng 12 năm 2000, đã xác định: Thủ đô Hà Nội là trung tâm đầu não chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước, là nơi đặt trụ sở của các cơ quan Trung ương của Đảng và Nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội, các cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế và nơi diễn ra các hoạt động đối nội, đối ngoại quan trọng nhất của cả nước.

3.1.1.2. Điều kiện tự nhiên

Địa hình thành phố mang tính phân bậc rõ nét gồm đồi núi thấp vùng Sóc Sơn, vùng đồi núi cao như vùng núi Ba Vì, địa hình đồng bằng như những huyện Đan Phượng, Thạch Thất. Khi sáp nhập toàn bộ tỉnh Hà Tây cũ, huyện Mê Linh của Vĩnh Phúc và bốn xã của tỉnh Hòa Bình vào Hà Nội thì tổng diện tích của Hà Nội lên tới 3.300 km², tạo điều kiện thuận lợi cho việc xây dựng các công trình, song bên cạnh đó cũng tạo ra những thách thức đối với việc quản lý nhà nước về trật tự xây dựng, tình hình vi phạm pháp luật trong hoạt động xây dựng từ đó ngày một gia tăng.

3.1.1.3. Điều kiện về cơ cấu dân số

Tính đến 30-10-2008, toàn thành phố Hà Nội có 1.547.573 hộ, gồm 6.520.674 nhân khẩu. Mật độ dân số bình quân là 1.948 người/km². Sau khi hợp nhất tỉnh Hà Tây cũ, huyện Mê Linh (Vĩnh Phúc) và 4 xã của huyện Lương Sơn (Hòa Bình), tính đến tháng 10-2008, dân số Hà Nội đã có trên 6,5 triệu người; trong đó có 1.412.720 hộ, 5.618.349 nhân khẩu đăng ký thường trú tại nơi cư trú (chiếm 86% dân số); 93.603 hộ, 372.381 nhân khẩu đăng ký thường trú tại phường, xã, thị trấn khác thuộc thành phố Hà Nội. 37.316 hộ, 504.511 nhân khẩu (người tỉnh ngoài, lao động thời vụ, học sinh, sinh viên) đăng ký tạm trú (chiếm 8% dân số); 10 hộ, 134 nhân khẩu sống lang thang trên địa bàn công cộng (chiếm 0,002% dân số); 2.958 hộ, 15.459 nhân khẩu là người nước ngoài, người Việt Nam định cư tại nước ngoài tạm trú trên địa bàn thành phố (chiếm 0,2% dân số).

Dân số luôn là sức ép đối với vấn đề xây dựng, đặc biệt là xây dựng nhà ở. Nhà ở luôn là vấn đề nóng bỏng, bức xúc của các đô thị nói chung và thủ đô Hà Nội nói riêng. Trong những năm qua, Nhà nước xóa bỏ cơ chế bao cấp về nhà ở, khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư, cải tạo, xây dựng nhà ở, bởi vậy tốc độ xây dựng gia tăng kèm theo sự gia tăng về vi phạm trật tự xây dựng là điều tất yếu.

3.1.2. Thực trạng về quản lý trật tự xây dựng trên địa bàn thành phố

3.1.2.1. Thực trạng về quản lý bằng pháp luật đối với hoạt động xây dựng

Quản lý trật tự xây dựng là một công việc khó khăn, phức tạp, luôn đòi hỏi chính quyền thành phố phải quan tâm và coi là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên phải chỉ đạo. Do nhiều lý do khác nhau, nên những vấn đề bức xúc trong quản lý trật tự xây dựng thời gian qua không giải quyết triệt để, tình trạng vi phạm kéo dài

nhiều năm ví dụ tình trạng xây nhà siêu mỏng, siêu méo trên các tuyến phố của Hà Nội, tình trạng xây nhà không phép, sai phép, xây dựng vi phạm trên đất nông nghiệp... vẫn diễn ra khá phổ biến trên địa bàn thành phố Hà Nội.

Trên cơ sở thực hiện các quyết định, chỉ thị của Chính phủ, Ủy ban nhân dân thành phố đã ban hành đồng bộ hệ thống văn bản cho công tác quản lý trật tự xây dựng của thành phố làm cơ sở pháp lý cho lực lượng quản lý trật tự xây dựng của thành phố.

3.1.2.2. Thực trạng về tổ chức bộ máy, lực lượng bảo đảm trật tự xây dựng

Ngày 25/12/2002 thành phố tổ chức lễ ra mắt lực lượng Thanh tra xây dựng. Trong tháng 1 năm 2003 hầu hết các tổ chức Thanh tra xây dựng quận huyện đã được thành lập và đã tổ chức thi điểm thành lập thanh tra phường.

Hầu hết cán bộ trong lực lượng quản lý trật tự xây dựng có trình độ đại học hoặc trung cấp ở những ngành nghề khác nhau, những người có trình độ đại học chuyên ngành xây dựng, kiến trúc còn thấp.

3.1.2.3. Thực trạng tình hình cấp giấy phép xây dựng tại thành phố Hà Nội

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng đầu tiên phải kể đến tình trạng xây nhà không phép, trái phép. Đơn cử trong năm 2003, toàn thành phố chỉ đạt 38,83% số công trình xây dựng được cấp phép, tuy đã có chuyển biến so với năm 2002 (tỷ lệ công trình được cấp phép xây dựng năm 2000 là 11,7%, năm 2001 là 9,71%, năm 2002 là 27%)

Năm 2004, tỷ lệ cấp phép xây dựng toàn thành phố đạt 50,5%.

Năm 2005, toàn thành phố đã cấp được 3.849 giấy phép xây dựng tăng 9,7% so với cùng kỳ năm 2004 với tổng diện tích sàn xây dựng là 1.215.871 m². Các quận, huyện cấp 3.321 giấy phép xây dựng. Sở Xây dựng cấp 528 giấy phép xây dựng. Số còn lại xây dựng không có giấy phép.

Năm 2006, toàn thành phố đã cấp được 4.028 giấy phép xây dựng tăng 12% so với cùng kỳ năm 2005 với tổng diện tích sàn là 1.022.570 m². Trong đó, Sở Xây dựng cấp 381 giấy phép xây dựng với tổng diện tích sàn là 472.217 m². Các quận, huyện cấp 3.647 giấy phép xây dựng tăng 16% so với cùng kỳ năm 2005.

Năm 2007, công tác quản lý trật tự xây dựng của thành phố có những chuyển biến tích cực, tỷ lệ công trình có phép xây dựng tăng. Toàn thành phố tăng 63% so với năm trước.

Năm 2008, toàn thành phố đã cấp được 8.230 giấy phép xây dựng.

3.1.2.4. Thực trạng về việc xử lý vi phạm hành chính những công trình không phép, sai phép trên địa bàn thành phố Hà Nội

Bảng 3.1: Kết quả kiểm tra, xử lý vi phạm trật tự xây dựng trên địa bàn thành phố năm 2006

TT	Quận, huyện	Tổng số công trình đã kiểm tra	Tổng số vi phạm lập biên bản	CT có Phép Và Miễn phép	phạt cảnh cáo	Phạt tiền	Cưỡng chế tự tháo dỡ	Cưỡng chế của chính quyền	Đơn khiếu nại	Đã giải quyết đơn	Đơn tồn đọng chưa giải quyết
	Tổng số	7855	4454	4177	1431	2342	715	1319	1361	1234	121
1	Ba Đình	701	327	515	138	172	29	38	330	313	16
2	Hoàn Kiếm	270	171	193	100	64	43	33	157	146	11
3	Đống Đa	912	487	528	58	352	59	59	316	291	25
4	HB trung	485	457	235	148	282	31	97	230	186	44
5	Tây Hồ	579	215	371	23	234		54	77	70	7
6	Thanh Xuân	766	343	596	166	135	25	135	13	10	3
7	Cầu Giấy	755	244	549	111	133	207	37	77	73	4
8	Long Biên	897	270	633	73	191	88	57	33	30	3
10	Từ Liêm	580	475	105	257	190	26	237	78	70	8

Bảng 3.2: Kết quả xử lý vi phạm trật tự xây dựng năm 2008 tại các quận, huyện

TT	Địa bàn	Công trình kiểm tra	CT có phép, miễn phép	CT sai phép	CT không phép	CT trái phép	Vi phạm khác	Phạt Tiền	Cảnh cáo	Cưỡng Chế
	Tổng số	11588	8609	374	1516	1399	410	425	241	1970
1	Ba Đình	785	692	32	83		23			52
2	Hoàn Kiếm	388	353	35	23	4	11			16
3	Hai Bà Trưng	539	664	39	76	11	56			53
4	Đống đa	1483	1143	91	121	62	157	83	53	111
5	Thanh Xuân	779	585	15	49	130			64	119
6	Cầu Giấy	893	830	67	116	80	5	10	10	194
7	Tây Hồ	861	631	7	176	47		145		52
8	Long biên	1323	1191	12	80	40		81		54
9	Hoàng Mai	1131	834	16	134	115	48			163
10	Từ Liêm	1065	530	17	322	134	62	18	23	329
11	Gia Lâm	580	495	1	38	45	1		20	43
12	Thanh Trì	336	164	8	7	140	17			171
13	Đông Anh	401	100	7	45	235	14			276
14	Sóc Sơn	371	33	5	65	257	16	34	4	257
14	Hà Đông	341	243	9	31	58		27	67	62
15	Sơn Tây	312	121	13	150	41		27		18

3.1.3. Nhận xét chung về tình hình xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng trên địa bàn thành phố Hà Nội

3.1.3.1. Các mặt tích cực

Trên cơ sở những qui định pháp luật, Hà Nội đã làm tốt công tác quản lý và xử lý các vi phạm hành chính trong xây dựng. Kiện toàn, củng cố tổ chức Thanh tra xây dựng quận, huyện và thí điểm thành lập Thanh tra xây dựng xã, phường, thị trấn tại Hà Nội.

Sở Nội vụ đã xây dựng kế hoạch và tuyển dụng công chức làm việc tại Thanh tra xây dựng cấp huyện, cấp xã trong năm 2008. Ngày 29-30 tháng 11 năm 2008 và 1/12/2008 đã thi tuyển và tuyển dụng được gần 1.000 cán bộ bố trí cho ngành thanh tra xây dựng ở các cấp.

Tổ chức thanh tra quận huyện, xã, phường được kiện toàn về tạo điều kiện cho các kết quả quản lý xây dựng trên từng địa bàn năm sau tốt hơn năm trước, đồng thời tạo điều kiện cho Thanh tra Sở Xây dựng có điều kiện và thời gian tập trung cho việc kiểm tra các dự án xây dựng, các công trình xây dựng có qui mô lớn.

Sở Xây dựng đã phối hợp với thanh tra xây dựng cơ sở rà soát qui hoạch các dự án trên địa bàn toàn thành phố, tổng hợp, phân loại các dự án, đồ án qui hoạch và xây dựng bản đồ ghép các dự án, qui hoạch trên địa bàn các tỉnh Hà Tây cũ, tỉnh Vĩnh Phúc.

3.1.3.2. Những hạn chế trong quá trình thực hiện pháp luật xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng tại thành phố Hà Nội

Hiện nay trong quá trình thực hiện pháp luật xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng tại thành phố Hà Nội còn hạn chế ở các mặt sau:

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.
- Về công tác quản lý.

3.2. Những giải pháp hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng

3.2.1. Giải pháp chung

3.2.1.1. Giải pháp về hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến xây dựng

- Đối với Trung ương: Luật Xây dựng nước ta đã được ban hành năm 2003 nhưng chưa đề cập toàn diện các vấn đề đô thị. Đô thị là không gian sống của con người đồng thời là nơi làm việc của họ, bởi vậy không thể qui định vấn đề đô thị tại nhiều văn bản

pháp luật như hiện nay (Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Đất đai, Qui chuẩn xây dựng Việt Nam năm 2008...) mà nên tập trung qui định tất cả các vấn đề liên quan đến sự vận hành của một đô thị gồm: xây dựng công trình, chất lượng công trình, mỹ quan đô thị, qui chuẩn xây dựng, qui chuẩn về cây xanh, qui chuẩn về hạ tầng đô thị...

- Đối với thành phố Hà Nội: Đề nghị, Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội, Sở Tư pháp rà soát lại tất cả các văn bản liên quan đến hoạt động xây dựng tại Hà Nội, bao gồm các văn bản qui định của Trung ương như Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Nhà ở, Luật môi trường, Luật dân sự... Tất cả các qui định hiện có chỉ nên qui định những qui chuẩn chung mang tính chất nền tảng cho các hoạt động xây dựng, để cụ thể hoá trên cơ sở ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước được phân cấp.

3.2.1.2. Giải pháp về quy hoạch và tăng cường quản lý xây dựng theo qui hoạch

- Xây dựng quy hoạch: Qui hoạch chung phát triển Thủ đô Hà Nội đến năm 2020 đã được Bộ Chính trị thông qua và Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 108/1998/QĐ-TTg ngày 20/6/1998.

Muốn hạn chế được vi phạm phải có một qui hoạch tổng thể, rõ ràng minh bạch. Đồ án quy hoạch được duyệt là cơ sở pháp lý để quản lý xây dựng đô thị. Đổi mới qui hoạch trên hai phương diện: quy hoạch tổng thể và quy hoạch chi tiết, trong đó quy hoạch chi tiết đóng vai trò cực kỳ quan trọng.

- Đối với công tác quản lý: Các cấp cần nghiên cứu có biện pháp thích hợp để hạn chế tình trạng vi phạm quy hoạch.

3.2.1.3. Giải pháp về cán bộ

Đề nghị Bộ Nội vụ cùng với Bộ Xây dựng và chính quyền thành phố bố trí cán bộ thanh tra đầy đủ cho các quận, huyện, nhằm đảm bảo tính đồng bộ trong việc triển khai và tăng cường công tác quản lý trật tự xây dựng đô thị trên địa bàn thành phố sau khi hợp nhất.

3.2.2. Các giải pháp về hoàn thiện các quy định của pháp luật

3.2.2.1. Về hành vi vi phạm hành chính

Theo quy định hiện hành, thì hành vi vi phạm hành chính xây dựng chỉ được xác định trên cơ sở 02 hành vi là *xây dựng không phép* và *xây dựng sai phép*. Nhưng trong thực tế chúng ta thấy rằng, chủ thể vi phạm không chỉ có chủ đầu tư các công trình xây dựng, mà còn có cả chủ thầu xây dựng, ngay cả cơ quan chức năng, người

được giao nhiệm vụ thực hiện, quản lý xây dựng, cũng có thể dẫn đến hành vi vi phạm các quy định về pháp luật xây dựng. Vì vậy trong Nghị định số 180/2007/NĐ-CP ngày 7/12/2007 và Nghị định số 23/2009/NĐ-CP chúng tôi đề nghị nên đưa thêm cụm từ "*Công trình xây dựng trái phép*" vào trong Nghị định đồng thời quy định cụ thể rõ ràng việc xử lý các công trình này là cưỡng chế buộc khôi phục hiện trạng, tạo điều kiện thuận lợi cho việc xác định và áp dụng việc xử lý vi phạm.

Đề nghị nên điều chỉnh mức phạt tiền và thống nhất phương thức xác định để áp dụng biện pháp xử lý bằng tiền khi xử lý các công trình xây dựng vi phạm.

3.2.2.2. Trình tự xử lý vi phạm hành chính

Đề nghị nghiên cứu và bổ sung vào Nghị định số 23/2008/NĐ-CP về quy định lập hồ sơ, trình tự xử lý vi phạm trên cơ sở xác định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm xử lý, theo tinh thần của Nghị định 180/2007/NĐ-CP

3.2.2.3. Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính

Từ những vấn đề trên, đề nghị nghiên cứu bổ sung thẩm quyền, trách nhiệm xử lý vi phạm của Chánh thanh tra xây dựng cấp quận, huyện và nghiên cứu lại mức xử phạt của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn để kịp thời xử lý các vi phạm không để tình trạng chuyển hồ sơ lên Ủy ban nhân dân quận, huyện.

KẾT LUẬN

Trong quá trình phát triển đô thị nói chung và quản lý nhà nước về xây dựng nói riêng, thì công tác quản lý trật tự xây dựng có ý nghĩa quan trọng nhằm đảm bảo cho việc phát triển đô thị đúng định hướng, góp tích cực xây dựng một đô thị bền vững và hiện đại. Quá trình thực hiện công tác quản lý đô thị và xây dựng đô thị không thể thiếu được vai trò của hệ thống pháp luật nói chung trong đó có pháp luật về xây dựng đô thị nói riêng có yếu quyết định tác động mạnh mẽ đến quá trình quản lý, hình thành ý thức chấp hành pháp luật không chỉ đối với các cán bộ công chức, người có thẩm quyền của các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ này, mà còn tạo tiền đề về nhận thức và hình thành ý thức pháp luật chung trong của mỗi công dân có liên quan.

Để có thể quản lý đô thị và xây dựng, trật tự xây dựng đô thị được tốt, thì hệ thống pháp luật phải đồng bộ thống nhất, phải đảm bảo tính khách quan, phù hợp với yêu cầu quản lý, quá trình áp dụng xử lý trong thực tế, đảm bảo sự công bằng, cũng

như quyền, lợi ích hợp pháp của nhà nước và công dân. Với các nội dung đề cập tại luận văn này, với một góc nhìn hẹp trong lĩnh vực pháp luật xây dựng, chúng tôi chỉ đề cập tới nội dung hoàn thiện các quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng liên hệ qua thực tiễn ở thành phố Hà Nội làm cơ sở cho việc tổng hợp đánh giá và đề xuất những nội dung góp phần nhỏ bé của mình nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng, góp phần xây dựng Thủ đô Hà Nội là một đô thị lớn về qui mô, diện tích, vừa trung tâm chính trị - văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao lưu quốc tế của đất nước. Với vị trí đặc biệt đó, thông qua công tác quản lý trật tự xây dựng đô thị những năm qua, chúng ta thấy rằng thành phố Hà Nội được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo trên mọi lĩnh vực trong đó có lĩnh vực xây dựng. Bộ mặt đô thị đã thay đổi nhanh chóng với dáng vẻ của một thành phố hiện đại, văn minh. Bên cạnh, những thành tựu đã đạt được, thành phố Hà Nội còn nhiều tồn tại trong xây dựng và quản lý đô thị, vi phạm trật tự xây dựng còn xảy ra nhiều, cơ quan chức năng chưa làm hết chức trách của mình, hiệu lực, hiệu quả quản lý xây dựng của các cấp chính quyền còn nhiều hạn chế.

Giải quyết, xử lý những vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng tại Hà Nội đòi hỏi phải có giải pháp đồng bộ, trong đó giải pháp hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật từ trung ương đến các văn bản của chính quyền thành phố Hà Nội là quan trọng nhất, theo đó các văn bản liên quan đến qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất, văn bản liên quan đến qui chuẩn xây dựng, liên quan đến Luật Đất đai.. và các văn bản liên quan đến xử lý vi phạm hành chính cần phải rà soát lại theo hướng phù hợp với thực tế, bảo đảm tính đồng bộ, thủ tục đơn giản cho người dân và các chủ đầu tư khác. Tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền cơ sở, của lực lượng thanh tra xây dựng cần được lãnh đạo Đảng và Nhà nước coi trọng hơn, vì họ chính là lực lượng chủ yếu để thực thi pháp luật, đưa pháp luật xây dựng vào nề nếp nhằm hạn chế tình trạng vi phạm. Thực hiện cải cách hành chính, đơn giản thủ tục cấp phép xây dựng, đầu tư tạo điều kiện thuận lợi nhất cho chủ đầu tư và người dân cũng là yếu tố quan trọng tác động đến ý thức pháp luật của họ.

Với những nội dung mà luận văn đã đề cập, chúng tôi tin tưởng rằng sẽ góp phần nhỏ bé của mình để hoàn thiện các quy định của pháp luật nói chung và nhất là các quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực xây dựng nói riêng, tạo điều kiện tiền đề và thuận lợi cho công tác quản lý đô thị và trật tự xây dựng đô thị không chỉ tại thành phố Hà Nội mà cho cả các địa bàn khác.