

Số: /BC-UBND

Bình Định, ngày tháng 12 năm 2020

**BÁO CÁO**

**Kiến nghị xử lý, hướng dẫn một số quy định về xử lý vi phạm  
hành chính không khả thi, không phù hợp với thực tiễn  
hoặc mâu thuẫn, chồng chéo**

Kính gửi: Bộ Tư pháp

Trong quá trình thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính, các nghị định hướng dẫn thi hành luật và các nghị định xử phạt vi phạm hành chính; các cơ quan, đơn vị chức năng trên địa bàn tỉnh Bình Định đã có phát sinh một số khó khăn, vướng mắc xuất phát từ các quy định của các văn bản quy phạm pháp luật về xử lý vi phạm hành chính. Thực hiện trách nhiệm theo quy định tại khoản 2 Điều 30 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 trong việc “*phát hiện các quy định về xử lý vi phạm hành chính không khả thi, không phù hợp với thực tiễn hoặc chồng chéo, mâu thuẫn, thì kiến nghị cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc Bộ Tư pháp để nghiên cứu, xử lý*”; UBND tỉnh Bình Định xin báo cáo, kiến nghị một số quy định về xử lý vi phạm hành chính không khả thi, không phù hợp với thực tiễn hoặc mâu thuẫn, chồng chéo để Bộ Tư pháp nghiên cứu sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; đồng thời, hướng dẫn cho địa phương trong việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật.

**1. Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản**

Nghị định số 36/2020/NĐ-CP có một số điều khoản quy định hình thức xử phạt bổ sung “*Tịch thu toàn bộ khoáng sản được quy đổi bằng tiền do thực hiện vi phạm hành chính*” (khoản 2 Điều 44, khoản 4 Điều 47, khoản 3 Điều 48, khoản 5 Điều 54). Tuy nhiên, Nghị định này không có điều khoản nào hướng dẫn về nguyên tắc, công thức tính để quy đổi bằng tiền đối với khối lượng khoáng sản vi phạm. Do vậy, việc thi hành quy định này chưa đảm bảo tính khả thi.

**2. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường**

- Điều 14, Điều 15 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi xả nước thải vượt quy chuẩn kỹ thuật về chất thải và

hành vi thải mùi hôi thối vào môi trường. Những hành vi này thường xảy ra đối với các hộ gia đình chăn nuôi nhỏ lẻ ở nông thôn và gắn với sinh kế của người dân nên việc xử phạt vi phạm hành chính bằng tiền hay áp dụng hình thức đình chỉ hoạt động chăn nuôi, buộc chi trả kinh phí trung cầu giám định rất khó khả thi. Hơn nữa, việc sử dụng các trang thiết bị kỹ thuật, máy móc trong phân tích chất thải phục vụ cho công tác xử phạt đòi hỏi phải có chuyên môn, nghiệp vụ và được cấp phép hành nghề quan trắc theo quy định trong khi tại cấp huyện, Phòng Tài nguyên và Môi trường chưa có cơ chế được trang bị các loại máy móc này nên gây khó khăn nhất định trong công tác xử lý vi phạm hành chính về môi trường tại địa phương.

- Khoản 9, Điều 20 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi “*Chuyển giao, cho, bán chất thải rắn sinh hoạt, chất thải rắn công nghiệp thông thường cho đơn vị không có chức năng, năng lực xử lý theo quy định; chôn, lấp, đổ, thải chất thải rắn sinh hoạt, chất thải rắn công nghiệp thông thường trái quy định về bảo vệ môi trường, trừ các trường hợp hành vi tội phạm về môi trường; tiếp nhận chất thải rắn sinh hoạt, chất thải rắn công nghiệp thông thường nhưng không có biện pháp xử lý hoặc không chuyển giao cho đơn vị có chức năng xử lý theo quy định*”; theo đó, ngoài hình thức xử phạt chính là phạt tiền, hành vi này còn bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là “*tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính*”. Trong thực tế, việc thi hành quy định này gặp nhiều khó khăn, ít hiệu quả; bởi vì, đối tượng vi phạm phần lớn là người có hoàn cảnh khó khăn, sản xuất hoạt động không ổn định (chủ yếu là lao động theo thời vụ, không có hợp đồng rõ ràng, sử dụng phương tiện làm nhiều công việc khác nhau để mưu sinh) hoặc là người làm thuê (lái xe thuê cho chủ phương tiện), thực hiện vi phạm với lỗi vô ý; tang vật vi phạm là các loại chất thải sinh hoạt, chất thải rắn công nghiệp không có chứa các thành phần nguy hại theo danh mục chất thải nguy hại được quy định tại Thông tư số 36/2015/TT-BTNMT ngày 30/6/2015 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về quản lý chất thải nguy hại, trọng lượng thấp (từ 1.000 kg đến dưới 5.000 kg), mức độ ô nhiễm môi trường không cao. Hành vi này, trong nhiều trường hợp có thể buộc đối tượng vi phạm thực hiện ngay biện pháp khắc phục hậu quả sẽ có tính khả thi cao hơn. Do vậy, đề nghị cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung hình thức xử phạt cho phù hợp với từng trường hợp cụ thể.

- Điều 20 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định việc xử phạt đối với hành vi vi phạm các quy định về vệ sinh nơi công cộng; thu gom, vận chuyển, chôn, lấp, xử lý rác thải sinh hoạt và chất thải rắn công nghiệp thông thường; vận chuyển nguyên liệu, vật liệu, hàng hóa gây ô nhiễm môi trường; trong đó, tại khoản 2 Điều này quy định: “*Phạt tiền từ 7.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng đối với hành vi điều khiển phương tiện vận chuyển nguyên liệu, vật liệu, hàng hóa không che chắn hoặc để rơi vãi ra môi trường trong khi tham gia giao thông*”. Hành vi này cũng được quy định tại Điều 20 Nghị định số 100/2019/NĐ-CP ngày 30/12/2019 của

Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ và đường sắt, cụ thể: Quy định về việc xử phạt người điều khiển xe ô tô, máy kéo và các loại xe tương tự xe ô tô vi phạm quy định về bảo vệ môi trường khi tham gia giao thông; trong đó, tại điểm b khoản 2 Điều này quy định phạt tiền từ 2.000.000 đồng đến 4.000.000 đồng đối với hành vi “*Chở hàng rời, chất thải, vật liệu xây dựng dễ rơi vãi mà không có mui, bạt che đậy hoặc có mui, bạt che đậy nhưng vẫn để rơi vãi; chở hàng hoặc chất thải để nước chảy xuống mặt đường gây mất an toàn giao thông và vệ sinh môi trường*”. Như vậy, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP và Nghị định số 100/2019/NĐ-CP cùng quy định xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vận chuyển nguyên liệu, vật liệu, hàng hóa không che chắn hoặc để rơi vãi gây mất an toàn giao thông và vệ sinh môi trường nhưng hai Nghị định quy định khác nhau về hình thức xử phạt là chồng chéo, mâu thuẫn.

- Theo quy định tại Phụ lục 10 Thông tư số 31/2016/TT-BTNMT ngày 14/10/2016 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về bảo vệ môi trường cụm công nghiệp, khu kinh doanh, dịch vụ tập trung, làng nghề và cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thì các cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ có quy mô tương đương với đối tượng quy định tại khoản 2 Điều 32 Thông tư số 27/2015/TT-BTNMT phải thực hiện quan trắc môi trường với tần suất 01 lần/năm. Tuy nhiên, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP không có điều khoản quy định xử phạt vi phạm đối với những hành vi không thực hiện quan trắc môi trường đầy đủ. Do vậy, khi cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quy định về tần suất quan trắc thì người có thẩm quyền không thể xử lý, điều này đã làm ảnh hưởng đến tính khả thi của Thông tư số 31/2016/TT-BTNMT.

### **3. Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai**

Điểm a và điểm b khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP quy định biện pháp khắc phục hậu quả như sau:

*“a) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm đối với các hành vi vi phạm tại các khoản 1, 2, 3, 4 và khoản 5 của Điều này và buộc trả lại đất đã lấn, chiếm; trừ trường hợp quy định tại điểm b và điểm c khoản này;*

*b) Buộc đăng ký đất đai theo quy định đối với trường hợp có đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 22 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP;”*

Theo quy định này, đối với trường hợp lấn, chiếm đất nhưng không có đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 22 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì ngoài việc xử phạt vi phạm hành chính bằng tiền theo quy định tại Điều này còn bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là: Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất và buộc trả lại đất đã lấn, chiếm. Đối với trường hợp lấn, chiếm

đất nhưng có đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 22 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP thì sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính bằng tiền theo quy định tại Điều này và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là: Buộc đăng ký đất đai theo quy định. Với cách hiểu này, khi áp dụng đã có những vướng mắc như sau:

**3.1.** Điểm a khoản 3 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định:

*“3. Trường hợp lấn, chiếm đất chưa sử dụng hoặc tự ý chuyển mục đích sử dụng đất thuộc trường hợp phải xin phép theo quy định của pháp luật về đất đai mà chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thì thực hiện xử lý như sau:*

*a) Trường hợp đang sử dụng đất thuộc quy hoạch sử dụng đất cho các mục đích quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai thì Nhà nước thu hồi đất trước khi thực hiện dự án, công trình đó.*

*Người đang sử dụng đất vi phạm được tạm thời sử dụng cho đến khi Nhà nước thu hồi đất, nhưng phải giữ nguyên hiện trạng đang sử dụng đất và phải kê khai đăng ký đất đai theo quy định;”*

Theo quy định này, cá nhân, tổ chức lấn, chiếm đất chưa sử dụng thuộc quy hoạch sử dụng đất cho các mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật Đất đai thì không được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nhưng được tạm thời sử dụng cho đến khi Nhà nước thu hồi đất; có nghĩa vụ phải giữ nguyên hiện trạng đang sử dụng đất và phải kê khai đăng ký đất đai theo quy định. Như vậy, có sự khác nhau giữa điểm a khoản 7 Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP và điểm a khoản 3 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về chế tài xử lý đối với hành vi lấn, chiếm đất chưa sử dụng thuộc quy hoạch sử dụng đất cho các mục đích quốc phòng, an ninh và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng.

**3.2.** Khoản 5 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 18 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP quy định:

*“5. Người đang sử dụng đất ổn định trong các trường hợp quy định tại khoản 1, điểm a và điểm c khoản 2, điểm b khoản 3 Điều này mà không có tranh chấp thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định như sau:*

*a) Trường hợp thửa đất có nhà ở thì diện tích đất ở được công nhận bằng hạn mức công nhận đất ở tại địa phương nếu đã sử dụng đất ổn định trước ngày 15 tháng 10 năm 1993; diện tích đất ở được công nhận bằng hạn mức giao đất ở tại địa phương nếu đã sử dụng đất ổn định từ ngày 15 tháng 10 năm 1993 đến trước ngày 01 tháng 7 năm 2014;*

b) Trường hợp thửa đất có công trình xây dựng không phải là nhà ở thì được công nhận theo quy định tại điểm b khoản 1 và điểm b khoản 2 Điều 20 của Nghị định này;

c) Đối với phần diện tích đất đang sử dụng được xác định là đất nông nghiệp thì được công nhận quyền sử dụng đất theo chế độ như quy định đối với trường hợp tại khoản 5 Điều 20 của Nghị định này;

d) Người sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại khoản này phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật.”

Theo quy định này, người đang sử dụng đất ổn định trong các trường hợp quy định tại khoản 1, điểm a và điểm c khoản 2, điểm b khoản 3 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP mà không có tranh chấp thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất mà không bị xử phạt vi phạm hành chính. Như vậy, có sự khác nhau giữa Điều 14 Nghị định số 91/2019/NĐ-CP và khoản 5 Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về chế tài xử lý đối với hành vi lấn, chiếm đất thuộc trường hợp có đủ điều kiện được công nhận quyền sử dụng đất theo quy định tại Điều 22 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP.

#### **4. Nghị định số 45/2019/NĐ-CP ngày 21/5/2019 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch**

- Khoản 7, Điều 10 Nghị định số 45/2019/NĐ-CP quy định: “Phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 30.000.000 đồng đối với hành vi không bảo đảm điều kiện kinh doanh dịch vụ lưu trú du lịch quy định tại điểm a và điểm b khoản 1 Điều 49 của Luật Du lịch”. Theo đó, điểm a và điểm b khoản 1 Điều 49 Luật Du lịch quy định điều kiện kinh doanh dịch vụ lưu trú du lịch bao gồm: Có đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật và đáp ứng điều kiện về an ninh, trật tự, an toàn về phòng cháy và chữa cháy, bảo vệ môi trường, an toàn thực phẩm theo quy định của pháp luật. Mức xử phạt đối với các hành vi này của Nghị định số 45/2019/NĐ-CP chưa thống nhất với Nghị định số 167/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình, cụ thể như sau: Điểm a khoản 3 Điều 11 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 15.000.000 đồng đối với một trong những hành vi “Hoạt động kinh doanh ngành, nghề có điều kiện về an ninh, trật tự mà không có giấy chứng nhận đủ điều kiện về an ninh, trật tự”; khoản 6 Điều 36 Nghị định số 167/2013/NĐ-CP quy định “Phạt tiền từ 30.000.000 đồng đến 50.000.000 đồng đối với hành vi đưa nhà, công trình vào hoạt động, sử dụng khi chưa tổ chức nghiệm thu về phòng cháy và chữa cháy”.

**5. Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27/11/2017 của Chính phủ 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, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở**

Nghị định số 139/2017/NĐ-CP quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả khác nhau đối với trường hợp tổ chức vi phạm quy định về sử dụng vật liệu xây không nung, quy định này rất khó áp dụng khi hành vi vi phạm xảy ra trong một công trình xây dựng, cụ thể như sau:

- Điểm 1 khoản 6 Điều 16 quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả *“Buộc đảm bảo tỷ lệ sử dụng vật liệu xây không nung trong trường hợp công trình đang thi công xây dựng”* đối với trường hợp thi công xây dựng công trình không tuân thủ quy định về sử dụng vật liệu xây không nung.

- Điểm e khoản 7 Điều 33 quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả *“Buộc sử dụng vật liệu theo thiết kế được phê duyệt trong trường hợp công trình đang thi công xây dựng”* đối với trường hợp thi công xây dựng công trình không tuân thủ quy định của thiết kế về sử dụng vật liệu xây dựng.

- Điểm d khoản 3 Điều 33 quy định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả *“Buộc sử dụng vật liệu xây không nung theo quy định đối với phần còn lại của công trình đang xây dựng”* đối với trường hợp giám sát thi công xây dựng công trình để nhà thầu thi công không sử dụng vật liệu xây không nung đối với công trình theo quy định bắt buộc phải sử dụng vật liệu xây không nung.

Trên đây là một số quy định xử phạt vi phạm hành chính không khả thi, không phù hợp với thực tiễn hoặc mâu thuẫn, chồng chéo; UBND tỉnh Bình Định kính báo cáo Bộ Tư pháp./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Cục QLXLVPHC&TDTHPL-BTP;
- CT, các PCT UBND tỉnh;
- Sở Tư pháp;
- CVP UBND tỉnh;
- Lưu: VT, K11.

**TM. ỦY BAN NHÂN DÂN  
KT. CHỦ TỊCH  
PHÓ CHỦ TỊCH**

**Nguyễn Tuấn Thanh**