

Số: 400 /BC-STNMT

Lạng Sơn, ngày 18 tháng 8 năm 2020

## BÁO CÁO

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

Kính gửi: Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Thực hiện mục 2 Công văn số 2615/VP-KT ngày 01/7/2020 của Văn phòng UBND tỉnh về vướng mắc trong việc thực hiện quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai nghị theo Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ (sau đây gọi tắt là Nghị định 91), trong đó có nội dung: *Giao Sở Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với UBND các huyện, thành phố và các cơ quan liên quan tổng hợp các nội dung vướng mắc trong việc thực hiện Nghị định số 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai để tham mưu UBND tỉnh xem xét, chỉ đạo tháo gỡ hoặc báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét, hướng dẫn giải quyết theo quy định.*

Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn tổng hợp các khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Nghị định 91 báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, hướng dẫn tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc như sau:

#### **1. Việc xác định hành vi hủy hoại đất**

Theo quy định tại khoản 3, Điều 3 Nghị định số 91, quy định:

*“3. Hủy hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình hoặc làm suy giảm chất lượng đất hoặc gây ô nhiễm đất mà làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định, trong đó:.....”*

Tuy nhiên, hiện nay chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào quy định về các chỉ tiêu, tiêu chí định lượng để đánh giá việc *“mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định”*, hiện có nhiều cách hiểu khác nhau dẫn đến trong thực tế áp dụng trong xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi này có nhiều quan điểm khác nhau.

Ví dụ: Đối với hành vi tự ý đổ đất có lẫn đá gan gà lên đất trồng cây hàng năm khác (*đang trồng rau, màu*) cao hơn lớp đất mặt ban đầu từ 2m trở lên, làm biến dạng địa hình, thay đổi lớp đất mặt ban đầu, nhưng có ý kiến cho rằng hành vi này không làm mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định, vẫn có thể sử dụng làm đất trồng cây hàng năm khác (*vẫn có thể trồng ngô, khoai, sắn....*), hành vi này có được coi là hành vi hủy hoại đất hay không.

Sở Tài nguyên và Môi trường đề nghị có quy định hướng dẫn các chỉ tiêu, tiêu chí định lượng để đánh giá việc *“mất hoặc giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định”* để xử phạt vi phạm hành chính về hành vi này.

## **2. Về việc thu tiền sử dụng đất khi cấp Giấy CN.QSD đất đối với trường hợp xây dựng nhà trên đất nông nghiệp sau ngày 01/7/2014**

Tại điểm c, khoản 3, Điều 5 Nghị định 91, quy định “*buộc thực hiện thủ tục hành chính về đất đai*”. Tuy nhiên, đối với các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp không được cơ quan nhà nước cho phép, theo quy định tại các Điều 9, 10, 11 Nghị định 91 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 trên, người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất, nhưng tại Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền sử dụng đất và Nghị định số 123/NĐ-CP ngày 14/11/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước không có quy định thu tiền sử dụng đất đối với trường hợp người sử dụng đất tự ý chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp (xây dựng nhà ở và các công trình trên đất đất nông nghiệp) sau ngày 01/7/2014. Do đó, tại một số địa phương trên địa bàn tỉnh hiện đang vướng mắc khi người dân đi đăng ký cấp Giấy CN.QSD đất.

## **3. Việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả**

Theo quy định tại điểm a, khoản 3, Điều 5 Nghị định số 91 có quy định: “*Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất trước khi vi phạm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ vào tình hình thực tế ở địa phương để quy định mức độ khôi phục đối với từng loại vi phạm quy định tại Nghị định này*”.

Tới thời điểm hiện nay, UBND tỉnh chưa ban hành Văn bản quy định mức độ khôi phục đối với từng loại vi phạm. Qua xem xét, theo quy định tại điểm a, khoản 3 Điều 5 Nghị định 91 nêu trên trái với quy định tại Điều 29 Luật xử lý VPHC năm 2012, quy định: “*Điều 29. Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu*

*Cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính phải khôi phục lại tình trạng ban đầu đã bị thay đổi do vi phạm hành chính của mình gây ra; nếu cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không tự nguyện thực hiện thì bị cưỡng chế thực hiện.*”.

Theo quy định tại Điều 29 nêu trên thì cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính buộc phải khôi phục lại tình trạng ban đầu của đất đã bị thay đổi do hành vi vi phạm hành chính gây ra. Việc quy định mức độ khôi phục khác nhau giữa Luật và Nghị định 91 dẫn đến vướng mắc trong quá trình thực hiện. Bên cạnh đó tại khoản 4 Điều 22 Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/02/2020 của Chính phủ kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính, có quy định các hành vi vi phạm trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính nên vướng mắc trong việc xây dựng quy định theo điểm a, khoản 3, Điều 5 Nghị định số 91 để áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Sở Tài nguyên và Môi trường đề xuất việc áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo điểm a, khoản 3, Điều 5 Nghị định số 91 cần thực hiện nghiêm chỉnh theo Điều 29 Luật xử lý VPHC năm 2012 thống nhất trong cả nước, hạn chế cùng một vi phạm nhưng mỗi địa phương quy định, áp dụng một khác nhau.

#### **4. Xử phạt hành vi chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất lúa**

Tại khoản 1, khoản 2 Điều 13 Nghị định 91, quy định: “*Chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa có đủ điều kiện theo quy định tại khoản 1 Điều 4 của Nghị định số 35/2015/NĐ-CP (được sửa đổi bổ sung tại khoản 1 Điều 1 của Nghị định số 62/2019/NĐ-CP) nhưng không đăng ký với Ủy ban nhân dân cấp xã; Chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa vi phạm điều kiện quy định tại khoản 1 Điều 4 của Nghị định số 35/2015/NĐ-CP (được sửa đổi bổ sung tại khoản 1 Điều 1 của Nghị định số 62/2019/NĐ-CP).*”

Tuy nhiên, khoản 1 Điều 4 của Nghị định số 35/2015/NĐ-CP (được sửa đổi bổ sung tại khoản 1 Điều 1 của Nghị định số 62/2019/NĐ-CP) nay đã bị bãi bỏ bởi khoản 2 Điều 15 Nghị định số 94/2019/NĐ-CP ngày 13/12/2019 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Luật Trồng trọt về giống cây trồng và canh tác.

Căn cứ quy định tại điểm d khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định về nguyên tắc xử lý vi phạm hành chính, trong đó quy định “*d) Chỉ xử phạt vi phạm hành chính khi có hành vi vi phạm hành chính do pháp luật quy định*”, thì hiện nay không thể xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi chuyển đổi cơ cấu cây trồng trên đất trồng lúa do căn cứ pháp lý để xử phạt tại Điều 13 Nghị định 91 đã bị bãi bỏ bởi khoản 2 Điều 15 Nghị định số 94/2019/NĐ-CP ngày 13/12/2019 của Chính phủ.

Sở Tài nguyên và Môi trường đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, hướng dẫn để xử lý vi phạm hành chính đối với hành vi này.

#### **5. Vướng mắc trong việc xác định thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính tại Nghị định số 91 khi thực hiện cấp giấy CN.QSD đất lần đầu theo Điều 20, Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP cho hộ gia đình, cá nhân**

Trong quá trình giải quyết hồ sơ cấp giấy CN.QSD đất lần đầu, cụ thể là cấp đất ở, hiện trạng trên đất đã có nhà ở hình thành trước ngày 01/7/2014. Qua nghiên cứu hồ sơ kê khai và đối chiếu với bản đồ 299, bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính thể hiện trước đây là đất nông nghiệp, đối chiếu với khoản 4 Điều 4 Nghị định 91 thì xác định là hành vi vi phạm đang được thực hiện và còn thời hiệu để xử phạt vi phạm hành chính. Hiện nay tại địa phương có 02 quan điểm xử lý như sau:

- Xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả theo quy định tại Nghị định số 91, sau đó thực hiện cấp giấy CN.QSD đất lần đầu.

- Không thực hiện xử phạt vi phạm hành chính mà thực hiện cấp giấy CN.QSD đất theo quy định tại Điều 20, Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP.

Sở Tài nguyên và Môi trường đề xuất thực hiện cấp giấy CN.QSD đất theo quy định tại Điều 20, Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP mà không áp dụng khoản 4 Điều 4 Nghị định 91 để tính thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính, vì với mỗi trường hợp sử dụng đất, thời điểm sử dụng đất tại Điều 20, Điều 22 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP đã có mức thu tiền sử dụng đất tương ứng khi cấp giấy CN.QSD đất, hơn nữa tại các Điều 20, Điều 22 đều không có quy định bị xử phạt vi phạm hành chính do hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất có nhà ở, công trình xây dựng khác.

## **6. Vương mắc trong việc xác định số lợi bất hợp pháp**

Theo quy định tại Nghị định số 91 thì các hành vi tự ý chuyển mục đích sử dụng đất đều bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả là “*Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm....; số lợi bất hợp pháp được xác định theo quy định tại Điều 7 của Nghị định này*”.

Tuy nhiên, có nhiều trường hợp sử dụng đất nông nghiệp sau đó tự ý chuyển mục đích sử dụng thành đất ở diễn ra trong thời gian dài, khi xử phạt vi phạm hành chính, áp dụng công thức tính cho ra số tiền lớn hơn cả tiền chuyển mục đích sử dụng đất dẫn đến phản ứng gay gắt, thắc mắc, so sánh.

Qua nghiên cứu Điều 4 Thông tư số 149/2014/TT-BTC ngày 10/10/2014 của Bộ Tài chính Quy định về số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm hành chính để sung vào ngân sách nhà nước, có nội dung:

### **“Điều 4. Số lợi bất hợp pháp**

*Số lợi bất hợp pháp do thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định tại Điều 37 Luật xử lý vi phạm hành chính và điểm đ, khoản 5, Điều 4 Nghị định số 185/2013/NĐ-CP là khoản lợi ích mà tổ chức, cá nhân **thu được** do thực hiện hành vi vi phạm hành chính, gồm:*

- 1. Tiền.*
- 2. Giấy tờ có giá.*
- 3. Tài sản và vật có giá.”.*

Đối chiếu với trường hợp sử dụng đất nông nghiệp sau đó tự ý chuyển mục đích sử dụng thành đất ở nêu trên thì hộ gia đình, cá nhân đó không thu được *tiền, giấy tờ có giá, tài sản và vật có giá*, vì đất vẫn là đất nông nghiệp chưa được cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất của cấp có thẩm quyền; nhà cửa, vật kiến trúc hình thành trên đất không hợp pháp. Sở Tài nguyên và Môi trường kiến nghị việc truy thu số lợi bất hợp pháp chỉ được thực hiện khi mà tổ chức, cá nhân thu được do thực hiện hành vi vi phạm hành chính, gồm: tiền, giấy tờ có giá, tài sản và vật có giá; các trường hợp không xác định được khoản lợi ích thu được thì không thực hiện truy thu.

Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Lạng Sơn trân trọng báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, chỉ đạo tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Nghị định 91/2019/NĐ-CP ngày 19/11/2019 của Chính phủ./.

### **Nơi nhận:**

- Như trên;
- UBND tỉnh (B/c);
- Lãnh đạo Sở;
- Văn phòng Sở;
- Lưu: VT, TTr.

**GIÁM ĐỐC**

**Bùi Văn Côi**

