

BÁO CÁO

Đánh giá tình hình thực hiện Nghị định số 109/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 của Chính phủ quy định XPVPHC trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ phí, hóa đơn; đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 49/2016/NĐ-CP ngày 27/5/2016

Báo cáo được xây dựng trên cơ sở tổng kết quá trình thực hiện Nghị định số 109/2013/NĐ-CP ngày 24/9/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính (XPVPHC) trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ phí, hóa đơn; đã được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 49/2016/NĐ-CP ngày 27/5/2016 (sau đây gọi chung là Nghị định 109).

Mục đích chính của báo cáo là đánh giá toàn diện tình hình thực hiện Nghị định 109 trong lĩnh vực XPVPHC về phí và lệ phí, nhằm làm rõ các kết quả đạt được, bất cập và đề xuất hướng khắc phục.

Báo cáo tập trung phân tích các quy định liên quan đến lĩnh vực phí và lệ phí tại Nghị định 109. Các quy định về xử phạt vi phạm trong lĩnh vực giá và hóa đơn không nằm trong phạm vi nghiên cứu của báo cáo này, bởi đã được tách riêng và điều chỉnh tại Nghị định số 87/2024/NĐ-CP ngày 12/7/2024 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giá; Nghị định số 125/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 về XPVPHC trong lĩnh vực hóa đơn, chứng từ. Thời gian đánh giá từ tháng 9/2013 (thời điểm Nghị định 109 có hiệu lực) đến nay (tháng 9/2025), với trọng tâm vào dữ liệu thực tiễn từ các năm gần đây (2018-2024).

I. TỔNG QUAN VỀ NGHỊ ĐỊNH 109

Nghị định 109 được ban hành ngày 24/9/2013 (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 49/2016/NĐ-CP ngày 27/5/2016), có hiệu lực từ ngày 09/11/2013, quy định XPVPHC trong lĩnh vực quản lý giá, phí, lệ phí và hóa đơn, với mục tiêu nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong quản lý nhà nước, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Nghị định bao gồm 6 chương, 46 điều với các nội dung chính bao gồm:

- Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực phí và lệ phí (như hành vi vi phạm các quy định: Đăng ký, kê khai phí, lệ phí; công khai chế độ thu phí, lệ phí; nộp phí, lệ phí; mức phí, lệ phí; miễn, giảm phí, lệ phí; quản lý, sử dụng

tiền phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước đối với trường hợp được giao, ủy quyền thu phí, lệ phí; in chứng từ thu phí, lệ phí; đăng ký sử dụng chứng từ thu phí, lệ phí; sử dụng chứng từ thu phí, lệ phí; quản lý chứng từ thu phí, lệ phí. Làm mất, cho, bán chứng từ thu phí, lệ phí).

- Hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả (cảnh cáo; phạt tiền; tước quyền sử dụng giấy phép hoặc đình chỉ hoạt động liên quan đến hành vi vi phạm; buộc hoàn trả toàn bộ tiền phí, lệ phí do thực hiện sai pháp luật về phí, lệ phí cho người nộp phí, lệ phí; buộc nộp vào ngân sách nhà nước toàn bộ số tiền có được do vi phạm).

- Thẩm quyền lập biên bản và XPVPHC (Chủ tịch UBND các cấp, công chức thuế, thanh tra viên, người được giao thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành, Chánh Thanh tra sở và tương đương; Chánh Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ và tương đương).

Ngoài những người có thẩm quyền XPVPHC quy định tại Nghị định này, những người có thẩm quyền XPVPHC của các cơ quan khác theo quy định của Luật XLVPHC trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ được giao mà phát hiện hành vi vi phạm hành chính quy định trong Nghị định này thuộc lĩnh vực do mình quản lý thì có quyền xử phạt theo quy định tại Luật XLVPHC.

II. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN NGHỊ ĐỊNH 109

Trên cơ sở rà soát, đánh giá thực tiễn trong hơn 10 năm thi hành cho thấy: Nghị định 109 đã góp phần quan trọng trong việc thiết lập cơ chế pháp lý xử lý các hành vi vi phạm hành chính về phí, lệ phí. Một số điểm nổi bật cơ bản được ghi nhận như sau:

1. Một số kết quả đạt được

- Về tổng thể, Nghị định 109 đã đồng hành, góp phần thể chế hóa Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giao đoạn mới. Cụ thể Mục IV. 3 Nghị quyết có nêu: *“Tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra, phát hiện và xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật..”*.

- Góp phần thể chế hóa các nguyên tắc về XPVPHC được quy định tại Luật XLVPHC năm 2012, Luật Quản lý thuế năm 2006 (được sửa đổi, bổ sung tại Luật quản lý thuế năm 2012), Luật Giá và Pháp lệnh Phí và lệ phí 2001. Riêng đối với các nguyên tắc ban hành, thu nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí được quy định tại Pháp lệnh phí và lệ phí 2001, Nghị định 109 đã cụ thể hóa các nguyên tắc trên bằng việc cụ thể hóa các hành vi vi phạm trong lĩnh vực phí, lệ phí (như thu phí, lệ phí không đúng mức quy định, không niêm yết công khai mức thu, không nộp kịp thời vào ngân sách) và quy định chế tài xử phạt rõ ràng.

Theo đó, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống VBQPPL, hình thành cơ chế đồng bộ trong quản lý nhà nước một cách mạnh mẽ và toàn diện hơn.

Ngoài ra, Nghị định 109 cũng đã có sự điều chỉnh, đồng bộ một phần với Luật Phí và lệ phí năm 2015 (thay thế Pháp lệnh phí và lệ phí năm 2001), qua đó góp phần bảo vệ quyền lợi chính đáng của người nộp phí, lệ phí, đồng thời bảo đảm tính công khai, minh bạch trong hoạt động thu, nộp ngân sách nhà nước.

- Tạo cơ sở pháp lý quan trọng để xử lý kịp thời các vi phạm trong lĩnh vực phí và lệ phí, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Để triển khai hướng dẫn thực hiện Nghị định 109, Bộ Tài chính đã ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết cho từng lĩnh vực, bao gồm Thông tư số 186/2013/TT-BTC ngày 05/12/2013 hướng dẫn về phí, lệ phí, Thông tư số 10/2014/TT-BTC ngày 17/01/2014 về hóa đơn, và Thông tư số 31/2014/TT-BTC ngày 07/03/2014 về quản lý giá.

Trên thực tế, các cơ quan chức năng đã tích cực vận dụng các quy định của Nghị định 109 và các văn bản hướng dẫn thi hành để tiến hành thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm. Theo thống kê của cơ quan thuế, đã có nhiều vụ việc vi phạm hành chính được phát hiện và xử lý, đặc biệt trong lĩnh vực thuế và quản lý hóa đơn. Trong số đó, đáng chú ý là các vi phạm liên quan đến phí, lệ phí và chứng từ thu phí theo quy định của Nghị định 109, chẳng hạn như thu phí không đúng mức, không thực hiện công khai mức thu, hoặc quản lý, sử dụng chứng từ thu phí không đúng quy định.

- Tăng cường tính răn đe trong XLVPHC, góp phần xây dựng cơ chế pháp lý mạnh mẽ hạn chế các hành vi vi phạm, xử phạt nghiêm khắc các cá nhân có hành vi vi phạm, qua đó củng cố kỷ cương quản lý nhà nước, bảo vệ trật tự công bằng trong hoạt động kinh tế - xã hội và nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của tổ chức, cá nhân. Cụ thể, so với mức xử phạt được quy định tại các Nghị định số 106/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003, Nghị định số 84/2011/NĐ-CP ngày 20/9/2011, Nghị định số 51/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 về XPVH (quy định mức XPVPHC trước ngày 09/11/2013), kể từ ngày có hiệu lực từ ngày 09/11/2013, Nghị định 109 đã nâng mức phạt tối đa đối với cá nhân thực hiện hành vi vi phạm trong lĩnh vực quản lý giá lên 150.000.000 đồng, trong lĩnh vực quản lý phí, lệ phí, hóa đơn là 50.000.000 đồng. Mức phạt tiền đối với tổ chức được quy định bằng hai lần mức phạt đối với cá nhân cho cùng một hành vi vi phạm. Bên cạnh hình thức xử phạt chính là phạt cảnh cáo và phạt tiền, Nghị định còn quy định các hình thức xử phạt bổ sung nghiêm khắc như tước Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, tước Thẻ thẩm định viên về giá, và các biện pháp khắc phục hậu quả mang tính kinh tế cao như buộc nộp vào ngân sách nhà nước số tiền thu lợi bất chính, buộc trả lại tiền chênh lệch cho khách hàng, và buộc hủy hóa đơn.

- Thẩm quyền XPVPHC được quy định rõ ràng đã hỗ trợ các cơ quan thực thi pháp luật hoạt động hiệu quả, đặc biệt trong kiểm tra, thanh tra lĩnh vực phí và lệ phí. Nghị định 109 đã quy định cụ thể thẩm quyền XPVPHC của các chủ thể như UBND các cấp trong phạm vi quản lý địa bàn, thanh tra chuyên ngành và các cơ quan quản lý chuyên ngành. Đồng thời, các Thông tư hướng dẫn thi hành cũng làm rõ trình tự, thẩm quyền và hạn mức xử phạt đối với từng cấp, từng trường đoàn thanh tra khi thực hiện kiểm tra. Quy định này góp phần rút ngắn quy trình ra quyết định xử phạt, đảm bảo tính minh bạch và hạn chế tranh chấp về thẩm quyền trong thực tiễn.

2. Một số bất cập và hạn chế

- *Thiếu đồng bộ pháp luật về phí và lệ phí hiện hành:* Nghị định 109 được ban hành trong bối cảnh Pháp lệnh Phí và lệ phí 2001 còn hiệu lực. Do đó, các quy định xử phạt của Nghị định chủ yếu thiết kế để phù hợp với Pháp lệnh. Khi Luật Phí và lệ phí năm 2015 thay thế Pháp lệnh và có hiệu lực từ ngày 01/01/2017, đã bổ sung và mở rộng nhiều quy định về nguyên tắc thu, thẩm quyền ban hành, quyền và nghĩa vụ của tổ chức thu phí, lệ phí. Tuy nhiên, Nghị định 109 không được sửa đổi kịp thời theo Luật này, dẫn đến việc chưa thống nhất với các nhiệm vụ, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân theo Luật Phí và lệ phí năm 2015. Cụ thể:

+ Thiếu quy định xử phạt đối với hành vi thu phí khi chưa có quy định là tổ chức thu phí, lệ phí: Luật Phí và lệ phí 2015, Điều 7 quy định rõ: “Tổ chức được giao nhiệm vụ thu phí, lệ phí phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định”. Tuy nhiên, Nghị định 109 không có chế tài xử phạt riêng đối với trường hợp thu phí chưa được giao nhiệm vụ.

+ Vi phạm trách nhiệm của tổ chức thu phí, lệ phí: Điều 14 Luật Phí và lệ phí 2015 quy định trách nhiệm của tổ chức thu phí, lệ phí bao gồm: niêm yết công khai, quản lý, sử dụng phí đúng quy định, quyết toán minh bạch, nộp đầy đủ... Trong khi đó, Nghị định 109 chỉ xử phạt một số hành vi cụ thể (không đăng ký, kê khai; không công khai mức thu; quản lý sai chứng từ...), nhưng không bao quát đầy đủ toàn bộ nghĩa vụ theo Luật 2015.

+ Thu các loại phí, lệ phí không có trong danh mục do pháp luật quy định: Điểm a khoản 1 Điều 16 Luật Phí và lệ phí: nghiêm cấm thu phí, lệ phí ngoài danh mục hoặc không do cơ quan có thẩm quyền quy định. Tuy nhiên, Nghị định 109 không có điều khoản xử phạt rõ ràng với hành vi tự đặt ra khoản thu phí/lệ phí trái pháp luật.

+ Thiếu quy định đối với nghĩa vụ “đăng ký phí, lệ phí”: Điều 22 Nghị định 109 quy định xử phạt vi phạm hành chính về “đăng ký phí, lệ phí”, nhưng quy định này lại chưa phù hợp với Điều 11 Luật Phí và lệ phí năm 2015, vốn chỉ quy định nghĩa vụ kê khai và nộp, không đặt ra nghĩa vụ “đăng ký phí, lệ phí”.

Việc thiếu đồng bộ với pháp luật về phí và lệ phí hiện hành nêu trên đã tạo khoảng trống pháp lý, gây khó khăn cho các cơ quan thanh tra, kiểm tra khi phát hiện các hành vi vi phạm nêu trên nhưng không có căn cứ xử phạt cụ thể theo Nghị định 109. Điều này dẫn đến tình trạng phải vận dụng các quy định khác hoặc chỉ dừng ở yêu cầu khắc phục, nhắc nhở, làm giảm hiệu quả răn đe.

- Thiếu đồng bộ pháp luật về XPVPHC hiện hành

+Về thẩm quyền xử phạt: Luật XLVPHC sửa đổi 2025 (có hiệu lực 01/7/2025) bổ sung Điều 37a về thẩm quyền xử phạt (trao thêm quyền cho Trưởng đoàn kiểm tra của Bộ, cơ quan ngang Bộ), đồng thời sửa đổi thẩm quyền XPVPHC đối với cán bộ thuế, thanh tra, Chủ tịch UBND các cấp. Trong khi đó, Nghị định 109 vẫn áp dụng cơ chế thẩm quyền theo Luật XLVPHC 2012, chưa cập nhật sự thay đổi này. Điều này sẽ dẫn đến xung đột áp dụng pháp luật nếu Nghị định 109 không được sửa đổi kịp thời.

+Về mức xử phạt: Mức XPVPHC cần được điều chỉnh để phù hợp với Nghị định số 189/2025/NĐ-CP ngày 01/7/2025 quy định chi tiết Luật XLVPHC về thẩm quyền xử phạt; tránh khoảng trống pháp lý trong các hành vi mới như thu phí chưa có quy định pháp luật.

+ Về biện pháp khắc phục hậu quả: Nghị định 109 hiện chưa quy định đầy đủ các biện pháp khắc phục hậu quả theo tinh thần của khoản 1 Điều 28 Luật XLVPHC, cụ thể là còn thiếu biện pháp “buộc thực hiện trách nhiệm theo quy định pháp luật về phí và lệ phí”.

+ Về thẩm quyền lập biên bản và XPVPHC: Một số quy định về thẩm quyền trong Nghị định 109 chưa được điều chỉnh cho thống nhất với Nghị định số 189/2025/NĐ-CP ngày 01/7/2025 - văn bản quy định chi tiết thi hành Luật XLVPHC về thẩm quyền xử phạt. Đáng chú ý, Nghị định 109 chưa quy định thẩm quyền lập biên bản đối với viên chức đang thi hành công vụ, dẫn đến hạn chế trong phát hiện, ghi nhận và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm hành chính.

- Phạm vi quy định tại Nghị định không còn phù hợp: Nghị định 109 quy định XPVPHC cho ba lĩnh vực (giá, phí-lệ phí, hóa đơn), nhưng đến nay, lĩnh vực giá và hóa đơn đã được tách riêng tại các Nghị định mới. Cụ thể Nghị định 125/2020/NĐ-CP quy định riêng về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hóa đơn, chứng từ và Nghị định 87/2024/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giá, thay thế các quy định cũ của NĐ 109. Như vậy, việc tiếp tục duy trì Nghị định 109 cho cả ba lĩnh vực là không còn phù hợp, dẫn đến chồng chéo, thiếu đồng bộ và khó áp dụng. Các quy định XPVPHC trong lĩnh vực phí, lệ phí cần thiết được quy định tại văn bản QPPL riêng để rõ ràng, minh bạch hóa quy định về xử phạt, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan thực thi pháp luật trong quá trình thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm.

3. Nguyên nhân:

Các bất cập nêu trên chủ yếu xuất phát từ:

- Sự thay đổi của hệ thống pháp luật: Luật XLVPHC sửa đổi năm 2025 và Luật Phí và lệ phí năm 2015 đã bổ sung nhiều quy định mới, trong khi Nghị định 109 vẫn dựa trên khung pháp lý cũ (Luật XLVPHC 2012, Pháp lệnh Phí và lệ phí 2001).

- Sự thay đổi trong tổ chức bộ máy nhà nước: Việc sáp nhập, kiện toàn các cơ quan quản lý nhà nước, cùng với việc điều chỉnh thẩm quyền cho các cơ quan, cá nhân trong hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử phạt hành chính, khiến một số quy định về thẩm quyền trong Nghị định 109 không còn phù hợp.

- Thực tiễn phát sinh nhiều hành vi vi phạm mới: Từ năm 2013-2016 đến nay, hoạt động quản lý phí, lệ phí đã xuất hiện các hành vi vi phạm mới (như thu phí khi chưa có quy định pháp luật, vi phạm nghĩa vụ công khai, minh bạch...) mà Nghị định 109 chưa dự liệu, dẫn đến khoảng trống pháp lý trong xử lý.

III. ĐÁNH GIÁ TỔNG THỂ VÀ ĐỀ XUẤT

1. Đánh giá tổng thể

Kể từ khi có hiệu lực thi hành từ ngày 09/11/2013, Nghị định 109 đã phát huy vai trò quan trọng trong thể chế hóa các nguyên tắc về XPVPHC trong các lĩnh vực giá, hóa đơn, phí lệ phí. Đặc biệt, đã tăng cường cơ chế xử lý răn đe trong XPVPHC trong lĩnh vực phí và lệ phí, góp phần nâng cao tính nghiêm minh của pháp luật và tăng cường kỷ cương trong quản lý ngân sách nhà nước.

Tuy nhiên, sau hơn 10 năm triển khai, Nghị định đã bộc lộ một số bất cập nhất định, đặc biệt là về sự đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành, phạm vi điều chỉnh và tính khả thi trong áp dụng, khiến cho Nghị định không còn đáp ứng đầy đủ yêu cầu quản lý nhà nước trong bối cảnh mới. Những hạn chế này có thể dẫn đến nhiều hệ quả thực tiễn như: tồn tại khoảng trống pháp lý trong cơ chế xử phạt; gây khó khăn trong hoạt động thanh tra, kiểm tra; giảm hiệu lực răn đe của các chế tài; nguy cơ bỏ lọt vi phạm hoặc phát sinh khiếu nại, tranh chấp.

2. Đề xuất

- Ban hành Nghị định mới thay thế Nghị định 109, tập trung vào lĩnh vực phí và lệ phí, với các sửa đổi, bổ sung như dự thảo: Bổ sung hành vi vi phạm mới, mở rộng biện pháp khắc phục hậu quả, điều chỉnh thẩm quyền phù hợp với Luật XLVPHC sửa đổi 2025.

- Tăng cường tham vấn, lấy ý kiến: Trong quá trình xây dựng Nghị định mới, cần tiến hành khảo sát thực tế, tổ chức hội thảo chuyên đề, lấy ý kiến rộng rãi từ các cơ quan thực thi, chuyên gia pháp lý và đối tượng chịu sự tác động để bảo đảm tính khả thi, phù hợp với thực tiễn quản lý.

- **Đẩy mạnh công tác tuyên truyền và tập huấn:** Sau khi nghị định được ban hành, cần triển khai các hoạt động tuyên truyền, phổ biến rộng rãi và tổ chức đào tạo, tập huấn cho các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền thực thi nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng trong thực tế.

- **Thời gian trình Chính phủ:** Tháng 12/2025 theo Quyết định số 1688/QĐ-TTg ngày 06/8/2025 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật XLVPHC.

Trên đây là báo cáo đánh giá tình hình thực hiện Nghị định 109./.