

Số: /BC-BTNMT

Hà Nội, ngày tháng 8 năm 2022

BÁO CÁO
Kết quả rà soát Luật Đất đai với các luật có liên quan

Thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trên cơ sở kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai 2013, tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri, đại biểu Quốc hội, phản ánh, kiến nghị của các Bộ, ngành, địa phương, người dân và doanh nghiệp, kết quả rà soát thường xuyên... Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tổ chức rà soát các quy định của Luật Đất đai với các Luật có liên quan. Trên cơ sở kết quả rà soát, Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo như sau:

I. KẾT QUẢ RÀ SOÁT

Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tổ chức rà soát 112 luật, bộ luật có mối quan hệ với Luật Đất đai, cụ thể:

1. Nhóm các luật, bộ luật có nội dung quy phạm pháp luật về đất đai

Qua rà soát cho thấy có 88 Luật, Bộ luật có nội dung quy phạm pháp luật về đất đai, chia làm 09 nhóm, cụ thể như sau:

- Nhóm các luật về dân sự gồm Bộ Luật dân sự và 4 luật: (1) Luật Công chứng, (2) Luật Hôn nhân và gia đình, (3) Luật Thi hành án dân sự và (4) Luật Đấu giá tài sản.

- Nhóm các luật về quy hoạch, kết cấu hạ tầng, xây dựng, nhà ở, công nghiệp gồm Bộ luật hàng hải và 15 luật: (1) Luật Nhà ở, (2) Luật Xây dựng, (3) Luật Kinh doanh bất động sản, (4) Luật Quy hoạch, (5) Luật sửa đổi, bổ sung 37 luật liên quan đến quy hoạch, (6) Luật Quy hoạch đô thị, (7) Luật Thủy lợi, (8) Luật Đường sắt, (9) Luật Giao thông đường thủy nội địa, (10) Luật Giao thông đường bộ, (11) Luật Hàng không dân dụng Việt Nam, (12) Luật Điện lực, (13) Luật Viễn thông, (14) Luật Hóa chất, (15) Luật Bưu chính.

- Nhóm các luật về nông nghiệp gồm 05 luật: (1) Luật Đê điều, (2) Luật Lâm nghiệp, (3) Luật Thủy sản, (4) Luật Trồng trọt và (5) Luật Chăn nuôi.

- Nhóm các luật về tài chính, tài sản công gồm 10 Luật: (1) Luật Giá, (2) Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, (3) Luật Kiểm toán nhà nước, (4) Luật Ngân sách nhà nước, (5) Luật Quản lý thuế, (6) Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, (7) Luật Thuế thu nhập cá nhân, (8) Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, (9) Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp, (10) Luật Phí và lệ phí.

- Nhóm các luật về hành chính công gồm 02 luật: (1) Luật Lưu trữ, (2) Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

- Nhóm các luật về đầu tư gồm 14 luật: (1) Luật Đầu tư , (2) Luật Đầu tư công, (3) Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, (4) Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, (5) Luật Đấu thầu, (6) Luật Phòng, chống thiên tai, (7) Luật Thống kê, (8) Luật Thương mại, (9) Luật Doanh nghiệp, (10) Luật Phá sản, (11) Luật Hợp tác xã, (12) Luật Quảng cáo, (13) Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, (14) Luật Công nghệ cao.

- Nhóm các luật về quốc phòng, an ninh gồm 06 luật: (1) Luật Quốc phòng, (2) Luật Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam, (3) Luật Cảnh sát biển Việt Nam, (4) Luật Công an nhân dân, (5) Luật Dự trữ quốc gia, (6) Luật Thủ đô.

- Nhóm các luật về xã hội hóa có 10 luật: (1) Luật Việc làm, (2) Luật Tín ngưỡng, tôn giáo, (3) Luật Thể dục, thể thao sửa đổi, (4) Luật Giáo dục nghề nghiệp, (5) Luật Trẻ em, (6) Luật Xuất bản, (7) Luật Giáo dục đại học, (8) Luật Người khuyết tật, (9) Luật Di sản văn hóa, (10) Luật Dược.

- Nhóm các luật về tài nguyên, môi trường có 07 luật: (1) Luật Bảo vệ môi trường, (2) Luật Biển Việt Nam, (3) Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, (4) Luật Tài nguyên nước, (5) Luật Khoáng sản, (6) Luật Đa dạng sinh học, (7) Luật Đo đạc và bản đồ.

- Nhóm các luật về tư pháp có Bộ luật Hình sự và 11 luật: (1) Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam, (2) Luật Cư trú, (3) Luật Tiếp cận thông tin, (4) Luật Bảo vệ bí mật nhà nước, (5) Luật Trưng mua, trưng dụng tài sản, (6) Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, (7) Luật Phòng, chống rửa tiền, (8) Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, (9) Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật, (10) Luật Tổ chức cơ quan điều tra hình sự, (11) Luật Xử lý vi phạm hành chính.

2. Nhóm các Luật không có nội dung quy phạm pháp luật đất đai nhưng có ảnh hưởng đến việc quản lý, sử dụng đất đai

Qua rà soát, có 24 luật mặc dù không có nội dung quy phạm pháp luật đất đai nhưng có ảnh hưởng đến việc quản lý, sử dụng đất đai, cụ thể: (1) Luật Giám định tư pháp, (2) Luật Chứng khoán, (3) Luật Cán bộ, công chức, (4) Luật Viên chức, (5) Luật Tổ chức Quốc hội, (6) Luật Tổ chức Chính phủ, (7) Luật Du lịch, (8) Luật Điều ước quốc tế, (9) Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, (10) Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, (11) Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam, (12) Luật Thanh tra, (13) Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án, (14) Luật Hòa giải ở cơ sở, (15) Luật Khiếu nại, (16) Luật Tố cáo, (17) Luật Tiếp công dân, (18) Luật Trọng tài thương mại, (19) Luật Bình đẳng giới, (20) Luật Hộ tịch, (21) Luật Căn cước công dân, (22) Luật Nhập cảnh, xuất cảnh, quá cảnh, cư trú của người nước ngoài tại Việt Nam, (23) Luật Kiến trúc, (24) Luật Phòng chống tham nhũng.

3. Nhóm các luật, bộ luật có nội dung vướng mắc, chồng chéo với Luật Đất đai

Qua rà soát cho thấy, có 22 trong tổng số 112 Luật có nội dung vướng mắc, chồng chéo với Luật Đất đai, được chia thành 9 nhóm, cụ thể như sau:

- Nhóm các luật về đầu tư gồm 04 luật: (1) Luật Đầu tư, (2) Luật Đấu thầu, (3) Luật Doanh nghiệp, (4) Luật Công nghệ cao (sửa đổi năm 2014).

Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) người sử dụng đất, (2) điều kiện giao đất, cho thuê đất, (3) tiếp cận đất đai, (4) quyết định chủ trương đầu tư thực hiện dự án và kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, (5) chấm dứt dự án đầu tư và thu hồi đất, (6) đấu giá, đấu thầu và chấp thuận chủ trương đầu tư, (7) hình thức giao đất sau khi trúng đấu thầu dự án, (8) thời điểm giao đất, định giá đất sau khi trúng đấu thầu, (9) góp vốn bằng quyền sử dụng đất, (10) chế độ sử dụng đối với khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao.

- Nhóm các luật về quy hoạch, kết cấu hạ tầng, xây dựng, nhà ở, công nghiệp gồm 05 luật: (1) Luật Nhà ở; (2) Luật Quy hoạch đô thị; (3) Luật Xây dựng (sửa đổi năm 2020); (4) Luật Kinh doanh bất động sản; (5) Luật Đường sắt.

Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) người sử dụng đất, (2) phân loại đất, (3) đấu giá, đấu thầu liên quan đến dự án nhà ở, (4) việc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở, (5) thời điểm có hiệu lực của hợp đồng mua bán nhà ở và chuyển quyền sử dụng đất, (6) việc thế chấp tại ngân hàng nước ngoài, (7) công tác lập quy hoạch và việc xây dựng trong khu vực quy hoạch, (8) việc chuyển nhượng dự án, bán tài sản gắn liền với đất, (9) vấn đề ưu đãi tiền sử dụng đất đối với công trình đường sắt.

- Nhóm các luật về dân sự gồm Bộ luật Dân sự và 03 Luật: (1) Luật Công chứng, (2) Luật Thi hành án dân sự (sửa đổi năm 2014), (3) Luật Đấu giá tài sản.

Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) quyền cầm cố bất động sản, quyền cho thuê tài sản, quyền sử dụng đất được kê biên, bán đấu giá để thi hành án và các quyền khác trên đất (2) đăng ký bất buộc tài sản gắn liền với đất, đăng ký, chuyển quyền sở hữu, sử dụng tài sản, (3) thời điểm có hiệu lực của hợp đồng, (4) phạm vi công chứng, chứng thực, (5) thẩm quyền thu hồi đất, (5) đấu giá trong trường hợp chỉ có một người tham gia và việc hủy kết quả trúng đấu giá.

- Nhóm các luật về tài chính, ngân sách, tài sản công gồm 03 luật: (1) Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, (2) Luật Ngân sách nhà nước, (3) Luật Giá.

Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) phạm vi điều chỉnh, (2) loại tài sản công và hình thức xử lý tài sản công, (3) quyền của tổ chức sử dụng đất và sử dụng tài sản công, (4) nguồn thu từ việc cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp của xã, (5) chứng thư thẩm định giá và hoạt động tư vấn định giá đất.

- Nhóm các luật về nông, lâm nghiệp, thủy sản gồm Luật Lâm nghiệp.

Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất và chuyển nhượng rừng, (2) hình thức, chế độ sử dụng đất và rừng, (3) chủ thể được giao đất và giao rừng, (4) thống kê, kiểm kê đất đai và rừng, (5) thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng rừng.

- Nhóm các luật về tài nguyên, môi trường gồm Luật Khoáng sản. Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) quyền tiếp cận đất đai của tổ chức trúng đấu giá quyền khai thác khoáng sản, (2) quy định liên quan đến đóng cửa mỏ và (3) việc trả lại phần diện tích đất đã khai thác khoáng sản.

- Nhóm các luật về văn hóa-xã hội gồm Luật Tín ngưỡng, tôn giáo. Nội dung vướng mắc tập trung vào việc thực hiện các quyền của tổ chức tôn giáo (quyền chuyển đổi, chuyển nhượng quyền sử dụng đất).

- Nhóm các luật về hành chính công gồm Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Nội dung vướng mắc tập trung vào thẩm quyền thông qua kế hoạch sử dụng đất cấp huyện.

- Nhóm các luật về tư pháp gồm 02 luật: (1) Luật Tố tụng hành chính, (2) Luật Khiếu nại. Nội dung vướng mắc tập trung vào: (1) thời hạn và thời hiệu, (2) thu hồi, hủy Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, (3) thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai.

II. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ:

Kết quả thực hiện chính sách pháp luật đất đai gần 35 năm qua (từ khi có Luật Đất đai năm 1987 cho đến nay) cho thấy giai đoạn đầu khi nhà nước ta ban hành và thực hiện Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993 thì các quan hệ giữa Luật Đất đai và pháp luật có liên quan tương đối ổn định, không có tình trạng mâu thuẫn chông chéo. Do trong giai đoạn này các mối quan hệ cần phải có Luật để điều chỉnh không nhiều. Riêng đối với lĩnh vực đầu tư đã có Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam song các quy định của pháp luật đầu tư giai đoạn này không có vướng mắc với luật đất đai do các quyền về sử dụng đất của nhà đầu tư nước ngoài còn hạn chế chưa được đối xử bình đẳng như các tổ chức kinh tế trong nước.

Năm 2003, khi Luật Đất đai được ban hành, nhiều luật có liên quan đến quan hệ đất đai như đầu tư, quản lý tài sản gắn liền với đất được ban hành và có các quy định giao thoa đối với lĩnh vực đất đai, như: Luật Nhà ở năm 2005, Luật kinh doanh bất động sản năm 2006, Luật Quản lý tài sản nhà nước năm 2008, Luật Đầu tư năm 2005...

Đến năm 2013, ngay sau khi Hiến pháp được Quốc hội thông qua, thì Luật Đất đai cũng được thông qua. Ngay sau đó, một loạt các luật có liên quan được ban hành như Luật Đấu thầu, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Lâm nghiệp, Luật Quản lý tài sản công... Việc ban hành nhiều văn bản luật là để đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các quan hệ xã hội trong nền kinh tế thị trường

đang phát triển tại Việt Nam và là xu hướng tất yếu.

Tuy nhiên, qua kết quả rà soát, Bộ Tài nguyên và Môi trường thấy rằng việc 112 Luật, Bộ luật có các quy phạm liên quan đến đất đai, trong đó có 22 luật, bộ luật có quy phạm vướng mắc, chòng chéo với các quy phạm quy định trong Luật Đất đai sẽ tất yếu làm ảnh hưởng đến việc tổ chức thi hành Luật Đất đai tại địa phương và là một trong những nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế trong quá trình tổ chức thi hành Luật Đất đai trong thời gian vừa qua.

Đất đai là tài nguyên đặc biệt, bộ phận quan trọng nhất của lãnh thổ quốc gia gắn liền với lịch sử dựng nước và giữ nước của cả dân tộc, là nguồn lực to lớn cần được phát huy, quản lý và sử dụng có hiệu quả, bền vững, bảo đảm công bằng xã hội. Đất đai phải được điều tra, đánh giá, thống kê, kiểm kê, lượng hoá, hạch toán đầy đủ trong nền kinh tế; được quy hoạch sử dụng hiệu quả, hợp lý với tầm nhìn dài hạn, hài hoà lợi ích giữa các thế hệ, các vùng, miền, giữa phát triển kinh tế - xã hội với bảo đảm quốc phòng, an ninh; phát triển giáo dục, văn hoá, thể thao; bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu; bảo đảm an ninh lương thực quốc gia. Giải quyết tốt những bất cập, vướng mắc trong quản lý và sử dụng đất do lịch sử để lại và từ yêu cầu mới của thực tiễn.

Với ý nghĩa và tầm quan trọng của đất đai đối với phát triển kinh tế, ổn định chính trị - xã hội, trên cơ sở định hướng các chính sách lớn được nêu trong Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XIII về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao; kết quả rà soát và quá trình tổng kết thi hành Luật Đất đai trong thời gian qua, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề xuất, kiến nghị như sau:

1. Luật Đất đai là luật chung điều chỉnh các quan hệ trong quản lý, sử dụng đất đai. Đồng thời, có quy định về áp dụng pháp luật để làm rõ mối quan hệ giữa Luật Đất đai và một số pháp luật liên quan, cụ thể:

1.1. Quy định rõ các nội dung ưu tiên áp dụng Luật Đất đai trong trường hợp có sự khác biệt với các luật có liên quan, gồm các nội dung: quyền và trách nhiệm của nhà nước đối với đất đai; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất; thu hồi, trưng dụng, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; đăng ký đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; tài chính đất đai, giá đất; hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu về đất đai; phân loại đất; điều tra, đánh giá đất đai; chế độ sử dụng các loại đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; thủ tục hành chính về đất đai.

1.2. Quy định cụ thể một số quan hệ pháp luật có liên quan đến đất đai áp dụng theo quy định của pháp luật chuyên ngành, ví dụ như: (1) Trình tự, thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định của Luật Đấu giá tài sản; (2)

Trình tự, thủ tục đấu thầu dự án có sử dụng đất thực hiện theo quy định của Luật Đấu thầu; (3) Việc sắp xếp lại, xử lý đất và các tài sản khác gắn liền với đất của cơ quan, tổ chức, đơn vị và doanh nghiệp đang quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về tài sản công, trừ đất của công ty cổ phần được Nhà nước giao đất, cho thuê đất hoặc nhận chuyển nhượng hợp pháp sau thời điểm được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa; đất thuê, thuê lại, nhận góp vốn, nhận giữ hộ, mượn của các tổ chức, cá nhân khác và nhà, đất khác không phải của cơ quan, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp...

1.3. Đề xuất sửa đổi các nội dung sau đây trong dự thảo Luật Đất đai để thống nhất, đồng bộ với các Luật có liên quan:

- Sửa đổi nội dung liên quan đến người sử dụng đất để đồng bộ với Bộ luật Dân sự, Luật Đầu tư, Luật Tín ngưỡng, tôn giáo.

- Sửa đổi, bổ sung, quy định rõ các trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất để thống nhất với Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Đường sắt, Luật Đấu giá tài sản...

- Sửa đổi, bổ sung các trường hợp Nhà nước thu hồi đất do vi phạm tiến độ sử dụng đất, chấm dứt dự án đầu tư để khắc phục vướng mắc, bất cập và đồng bộ với Luật Đầu tư.

- Quy định và phân biệt rõ 02 loại hình gồm: góp vốn bằng quyền sử dụng đất (có chuyển quyền sử dụng đất cho doanh nghiệp) và góp quyền sử dụng đất (không có sự chuyển quyền sử dụng đất) để thống nhất với Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Bộ Luật Dân sự.

- Sửa đổi, bổ sung các nội dung liên quan đến quyền của người sử dụng đất, chế độ sử dụng các loại đất để đồng bộ với Bộ Luật Dân sự, Luật Lâm nghiệp, Luật Trồng trọt, Luật Chăn nuôi, Luật Công nghệ cao.

- Quy định rõ thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất để đồng bộ với Bộ Luật dân sự, Luật Nhà ở, Luật Công chứng...

2. Đối với các Luật đã có trong Chương trình sửa đổi, bổ sung trong giai đoạn 2022 - 2024 cần rà soát để sửa đổi, bổ sung để thống nhất, đồng bộ với Luật Đất đai. Đối với các Luật chưa có trong Chương trình xây dựng Luật giai đoạn 2022-2024 thì đề nghị sửa đổi ngay trong Luật Đất đai để thống nhất, đồng bộ với quy định của Luật Đất đai, cụ thể các Luật sau đây:

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương: sửa đổi nội dung liên quan đến thẩm quyền thông qua Kế hoạch sử dụng đất hàng năm (Điều 26 và Điều 54).

- Luật Nhà ở: bãi bỏ nội dung liên quan đến hình thức sử dụng đất để thực hiện dự án đầu xây dựng nhà ở thương mại (Điều 23).

- Luật Kinh doanh bất động sản: sửa đổi các nội dung liên quan đến chuyển nhượng dự án bất động sản (khoản 3 Điều 51) cần bảo đảm phù hợp với

các quy định của Luật Đất đai hoặc dẫn chiếu về Luật Đất đai.

- Luật Thi hành án dân sự: sửa đổi nội dung liên quan đến thẩm quyền thu hồi đất, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cơ quan thi hành án dân sự (khoản 2 Điều 36).

(Chi tiết tại Phụ lục kèm theo).

3. Đề nghị các cơ quan thẩm định, thẩm tra các dự án Luật cần đưa nội dung rà soát, đánh giá các Luật có liên quan thành một nội dung chính trong báo cáo thẩm định, thẩm tra./.

Nơi nhận:

- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó TTgCP (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Các Thứ trưởng;
- Lưu : VT, VP (TH), TCQLĐĐ.

BỘ TRƯỞNG

Trần Hồng Hà

PHỤ LỤC

Kết quả rà soát Luật Đất đai với các Luật có liên quan

(Kèm theo Báo cáo số /BC-BTNMT ngày ... tháng... năm 2022)

I. NHÓM CÁC LUẬT VỀ ĐẦU TƯ

1. Luật Đầu tư

1.1. Về người sử dụng đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai quy định: Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Khái niệm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Khoản 7 Điều 5 Luật Đất đai khác với khái niệm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo quy định của Luật Đầu tư. Bên cạnh đó, Luật Đất đai phân định quyền sử dụng đất của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trên cơ sở cổ phần, phần vốn góp chi phối của nhà đầu tư nước ngoài (Điều 183) nhưng không định nghĩa như thế nào là chi phối. Trong khi đó, Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp không quy định về sở hữu chi phối trong doanh nghiệp mà xác định địa vị pháp lý của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo tỷ lệ sở hữu vốn điều lệ (50%).

b) Hướng xử lý:

Theo quy định tại khoản 2 Điều 23 Luật Đầu tư, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài mà có nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống hoặc tổ chức kinh tế là công ty hợp danh có thành viên hợp danh là cá nhân nước ngoài, thì thực hiện điều kiện và thủ tục theo quy định đối với nhà đầu tư trong nước (được áp dụng quy định như tổ chức trong nước)¹. Quá trình thảo luận để sửa đổi, bổ sung này còn có ý kiến khác nhau, cụ thể:

- *Loại ý kiến thứ nhất:* dự thảo Luật quy định theo hướng dẫn chiếu đến khoản 1 Điều 23 của Luật Đầu tư (*Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thuộc đối tượng thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài theo quy định của pháp luật về đầu tư*).

¹ 1. Tổ chức kinh tế phải đáp ứng điều kiện và thực hiện thủ tục đầu tư theo quy định đối với nhà đầu tư nước ngoài khi đầu tư thành lập tổ chức kinh tế khác; đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế khác; đầu tư theo hình thức hợp đồng BCC nếu tổ chức kinh tế đó thuộc một trong các trường hợp sau đây:

- Có nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc có đa số thành viên hợp danh là cá nhân nước ngoài đối với tổ chức kinh tế là công ty hợp danh;
- Có tổ chức kinh tế quy định tại điểm a khoản này nắm giữ trên 50% vốn điều lệ;
- Có nhà đầu tư nước ngoài và tổ chức kinh tế quy định tại điểm a khoản này nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

- *Loại ý kiến thứ hai:* việc tiếp cận đất đai của tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phải có điều kiện để bảo đảm quốc phòng an ninh, không phân biệt tỷ lệ vốn góp.

Do vậy, đề nghị đưa nội dung này để xin ý kiến các cấp có thẩm quyền trước khi đề xuất sửa đổi, bổ sung tại Luật đất Đai hoặc Luật Đầu tư

1.2. Về điều kiện giao đất, cho thuê đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

- Theo quy định tại khoản 3 Điều 58 Luật Đất đai thì ký quỹ là biện pháp duy nhất để bảo đảm thực hiện dự án đối với trường hợp nhà đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư.

- Theo quy định của Luật Đầu tư thì hình thức bảo đảm thực hiện dự án đầu tư thông qua 02 hình thức: ký quỹ hoặc bảo lãnh ngân hàng về nghĩa vụ ký quỹ.

Như vậy, chưa có sự thống nhất về hình thức bảo đảm thực hiện dự án giữa 02 Luật do Luật Đầu tư đã được sửa đổi (bổ sung thêm hình thức bảo lãnh ngân hàng về ký quỹ) trong khi Luật Đất đai chưa được sửa đổi.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai và Luật Đầu tư thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa đổi quy định tại điểm b khoản 3 Điều 58 Luật đất đai “*b) Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư*” thành “*b) Ký quỹ hoặc các hình thức bảo đảm khác theo quy định của pháp luật về đầu tư;*” (điểm b khoản 3 Điều 60 dự thảo Luật).

1.3. Về tiếp cận đất đai

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

- Khoản 1 Điều 58 Luật Đất đai quy định: Đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có một trong các văn bản sau đây:

“*a) Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên; từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên;*

b) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa; dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.”

- Điểm b Khoản 1 và Khoản 2 Điều 30 Luật Đầu tư quy định: trừ những dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội theo pháp luật về đầu tư công, Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư sau đây:

+ Chuyển mục đích sử dụng đất vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan, khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học từ 50 héc ta trở lên; rừng phòng hộ đầu nguồn từ 50 héc ta trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, chắn sóng, lấn biển, bảo vệ môi trường từ 500 héc ta trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 héc ta trở lên;

+ Sử dụng đất có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ hai vụ trở lên với quy mô từ 500 héc ta trở lên.

- Khoản 1 Điều 32 Luật Đầu tư quy định:

Trừ những dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo pháp luật về đầu tư công và các dự án quy định tại Điều 30 và Điều 31 của Luật này, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án sau đây:

“a) Dự án đầu tư có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu hoặc nhận chuyển nhượng, dự án đầu tư có đề nghị cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, trừ trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân không thuộc diện phải có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về đất đai;”

Thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất theo Điều 58 Luật Đất đai và Luật Đầu tư không thống nhất; dẫn đến một số quy định về thủ tục giao đất, cho thuê đất theo quy định tại điều 33 Luật đầu tư, khoản 1 điều 68 Nghị định 43/2014/NĐ-CP và Nghị định 148/2020/NĐ-CP; về thời điểm, thời gian xác định nhu cầu sử dụng đất và cơ quan tiếp nhận hồ sơ thủ tục; về các quy định liên quan đến việc chấm dứt dự án đầu tư và thu hồi đất của dự án đầu tư cũng thiếu thống nhất.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến cách hiểu và áp dụng pháp luật. Thủ tục chấp thuận cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng và thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư là 2 thủ tục khác nhau, pháp luật đất đai hiện hành không yêu cầu các dự án xin chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ phải thực hiện xin chấp thuận chủ trương cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

Ngoài ra, Nghị định 148/2020/NĐ-CP và Nghị định 31/2021/NĐ-CP đã quy định rõ dự án sử dụng đất phải chuyển mục đích sử dụng đất được thực hiện theo thứ tự: (1) xác định nhu cầu sử dụng đất trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng

đất, (2) chấp thuận cho tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án phi nông nghiệp, (3) chấp thuận chủ trương đầu tư dự án đồng thời thẩm định nhu cầu sử dụng đất và điều kiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, (4) thu hồi đất (nếu có), giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Đối với các vướng mắc liên quan đến công tác chấp thuận cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ được các địa phương kiến nghị trong thời gian qua chủ yếu liên quan đến việc phân cấp thẩm quyền cho địa phương thực hiện. Vấn đề này thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội.

Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa đổi khoản 1 Điều 58 Luật Đất đai năm 2013 (khoản 1 Điều 60 dự thảo Luật) theo hướng: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất sau khi có Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua và phù hợp với quy định về căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

1.4. Về quyết định chủ trương đầu tư thực hiện dự án và kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Luật Đất đai và pháp luật đầu tư chưa có quy định thống nhất trong việc quyết định chủ trương đầu tư thực hiện dự án với kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện. Cụ thể: Dự án cần có trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện được phê duyệt mới quyết định chủ trương đầu tư hay quyết định chủ trương đầu tư trước sau đó mới phê duyệt bổ sung dự án vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện để làm căn cứ thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê, chuyển mục đích sử dụng đất. Đối với các dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng thì cần phải thông qua Hội đồng nhân dân cấp tỉnh trước khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định phê duyệt bổ sung vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Vấn đề này liên quan đến quá trình hướng dẫn tổ chức thực hiện. Mọi quan hệ pháp lý giữa việc quyết định chủ trương đầu tư thực hiện dự án và kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã được quy định cụ thể tại các Thông tư: Thông tư số 01/2021/TT-BTNMT đã quy định cụ thể khi đăng ký nhu cầu sử dụng đất để lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện thì chỉ xác định diện tích/quy mô, vị trí/địa điểm, mục đích mà không phải kèm theo văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư như quy định tại Thông tư số 29/2014/TT-BTNMT. Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT quy định bổ sung hồ sơ trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa dưới 10 ha, đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng dưới 20 ha, trong đó đã có thành phần hồ sơ

là Kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã được phê duyệt.

1.5. Về chấm dứt dự án đầu tư và thu hồi đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

(1) Có ý kiến cho rằng chưa thống nhất việc chấm dứt dự án đầu tư và thu hồi đất của dự án đầu tư trong quy định của Luật Đầu tư và Luật Đất đai:

- Luật Đầu tư quy định: Dự án sẽ bị chấm dứt nếu dự án đầu tư đã ngừng hoạt động và hết thời hạn 12 tháng kể từ ngày ngừng hoạt động, cơ quan đăng ký đầu tư không liên lạc được với nhà đầu tư hoặc đại diện hợp pháp của nhà đầu tư (điểm c khoản 2 Điều 48).

- Luật Đất đai cho phép gia hạn sử dụng đất 24 tháng sau khi đất (được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư) không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ chậm 24 tháng và nhà đầu tư phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án (điểm i khoản 1 Điều 64).

Như vậy, giữa Luật Đất đai và Luật Đầu tư chưa thống nhất về căn cứ thu hồi đất của dự án đầu tư (đối với dự án đã ngừng hoạt động và hết thời hạn 12 tháng thì theo Luật Đầu tư phải bị thu hồi còn theo Luật Đất đai lại được gia hạn). Điều này gây ra sự lúng túng trong việc lựa chọn giải pháp để thực hiện. Nhiều dự án đã ban hành quyết định chấm dứt hoạt động do vi phạm thời hạn triển khai dự án theo Luật Đầu tư nhưng không thể thu hồi đất vì vướng quy định của Luật Đất đai cho phép nhà đầu tư gia hạn thời gian sử dụng đất thêm 24 tháng. Nhiều dự án không thể đưa ra quyết định chấm dứt dự án theo Luật Đầu tư vì sợ vướng quy định của Luật Đất đai.

Do đó, cần có sự thống nhất giữa các quy định nêu trên nhằm bảo đảm cơ sở pháp lý cho việc tổ chức thực hiện.

(2) Ý kiến khác cho rằng: Công tác giãn tiến độ triển khai, xử lý các dự án chậm triển khai nhưng đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định của Luật Đầu tư với công tác xử lý, gia hạn sử dụng đất đối với các dự án chậm sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai chưa được chặt chẽ, pháp luật đầu tư, đất đai chưa có hướng dẫn:

Khoản 4 Điều 41 Luật Đầu tư cho phép điều chỉnh tiến độ dự án quá 24 tháng so với tiến độ thực hiện dự án đầu tư quy định tại văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư lần đầu với các điều kiện cụ thể theo quy định.

Điểm i khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai quy định: *“i) Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử*

dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này; hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng.”

Luật Đất đai và Luật Đầu tư chưa xác định thực hiện gia hạn tiến độ đầu tư trước hay gia hạn sử dụng đất trước, việc gia hạn theo luật này làm cơ sở xem xét gia hạn theo luật kia.

Kiến nghị Trung ương xem xét bổ sung điều kiện gia hạn thời gian sử dụng đất của dự án theo pháp luật đất đai là dự án phải được cơ quan có thẩm quyền gia hạn/điều chỉnh thời gian thực hiện theo quy định pháp luật đầu tư.

(3) Có ý kiến cho rằng: Phát sinh trường hợp thu hồi đất đối với 01 phần dự án không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai, cụ thể:

Khoản 2 Điều 48 Luật Đầu tư quy định: *“Cơ quan đăng ký đầu tư chấm dứt hoặc chấm dứt một phần hoạt động của dự án đầu tư trong các trường hợp sau đây: ... Dự án đầu tư thuộc trường hợp bị thu hồi đất do không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.”*

Khoản 5 Nghị định 31/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành 1 số điều của Luật Đầu tư quy định: *“Trường hợp chấm dứt hoạt động của dự án đầu tư theo quy định tại các điểm a, b và đ khoản 2 Điều 48 của Luật Đầu tư, Cơ quan đăng ký đầu tư lập biên bản trước khi quyết định chấm dứt hoạt động của dự án đầu tư. Trường hợp chấm dứt hoạt động của dự án đầu tư theo quy định tại điểm d khoản 2 Điều 48 của Luật Đầu tư, Cơ quan đăng ký đầu tư quyết định chấm dứt hoạt động của dự án đầu tư sau khi có quyết định thu hồi đất”*. Mâu thuẫn giữa pháp luật đất đai với Luật Đầu tư, Nghị định 31/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành 1 số điều của Luật Đầu tư. Luật Đất đai sửa đổi cần bổ sung trường hợp thu hồi 1 phần đất của dự án đầu tư có sử dụng đất do không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai và bổ sung thời điểm thu hồi đất trước khi chấm dứt hoạt động của dự án cho phù hợp với Luật Đầu tư và Nghị định hướng dẫn thi hành.

b) Hướng xử lý:

- Đối với nội dung (1) và nội dung (2) liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai và Luật Đầu tư thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

+ Sửa đổi điểm điểm i khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 (điểm i khoản 1 Điều 69 dự thảo Luật) theo hướng: *“i) Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư vào mục đích sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp mà không đưa đất vào sử dụng theo tiến độ ghi trong dự án đầu tư mà không nộp thuế đối với các dự án chậm tiến độ hoặc không đưa đất vào sử dụng theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 124 của Luật này và đã bị xử lý*

theo pháp luật về quản lý thuế.”

+ Bổ sung quy định thu hồi đất trong trường hợp chấm dứt dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư mà không thuộc trường hợp được chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản gắn liền với đất theo quy định (điểm g khoản 1 Điều 70).

- Đối với vướng mắc liên quan đến thu hồi đất đối với 01 phần dự án không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng thuộc vấn đề thủ tục thu hồi đất có thể giải quyết ở tầm Nghị định thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Do đó, nội dung này sẽ được quy định tại Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai.

1.6. Về đấu giá, đấu thầu và chấp thuận chủ trương đầu tư

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

(1) Luật Đất đai quy định các trường hợp giao đất, cho thuê đất thông qua: (i) đấu giá quyền sử dụng đất; (ii) không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, trong đó, không có hình thức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất và hình thức chấp thuận nhà đầu tư theo Luật Đầu tư.

- Luật Đấu thầu và văn bản quy định chi tiết thi hành quy định các trường hợp, trình tự, thủ tục đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất.

- Luật Đầu tư quy định các trường hợp lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án (trong đó bao gồm dự án có sử dụng đất) bao gồm: đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai; đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đấu thầu; chấp thuận nhà đầu tư.

- Luật Nhà ở (được sửa đổi, bổ sung tại Luật Đầu tư năm 2020) quy định việc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại được thực hiện thông qua 3 hình thức: đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai; đấu thầu dự án có sử dụng đất; chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư.

Địa phương đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung, quy định rõ phương thức giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư: đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư dự án có sử dụng đất, các trường hợp còn lại không thông qua đấu giá, đấu thầu quyền sử dụng đất để đảm bảo tính thống nhất giữa pháp luật về đấu thầu, pháp luật về nhà ở và pháp luật về đất đai.

(2) Khoản 3 Điều 118 quy định: *“3. Trường hợp đất đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 Điều này mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất là 02 lần nhưng không thành thì Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất”*.

Điểm a khoản 1 Điều 32 của Luật Đầu tư quy định dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá phải xin chấp thuận chủ trương

đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Như vậy, trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 118 của Luật Đất đai phải quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư. Việc chưa thống nhất gây bất cập trong thực tiễn

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Sửa đổi trong dự thảo Luật Đất đai theo hướng quy định cụ thể các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng (*chủ yếu áp dụng cho các trường hợp được giao đất không thu tiền sử dụng đất, được miễn tiền sử dụng đất và thực hiện các chính sách xã hội của Nhà nước*). Đối với các trường hợp còn lại thì phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Đồng thời, dự thảo bổ sung điều kiện đối với quỹ đất được lựa chọn để thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất; quy định về tiêu chí, điều kiện, phương thức lựa chọn nhà đầu tư để đấu thầu dự án có sử dụng đất.

- Đề nghị sửa Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư và Luật Nhà ở theo hướng phù hợp với Luật Đất đai.

1.7. Về chấp thuận đầu tư đối với hộ gia đình, cá nhân

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

- Theo điểm a, khoản 2, Điều 59 Luật Đất đai: UBND cấp huyện quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân. Trường hợp cho hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định.

- Theo điểm a khoản 1 Điều 32 Luật Đầu tư: UBND tỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu hoặc nhận chuyển nhượng, dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trừ trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân không thuộc diện phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về đất đai.

Quy định như vậy được hiểu rằng dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trừ trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân thuộc diện phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về đất đai (hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên) phải trình

UBND tỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư. Sau đó, cơ quan Tài nguyên và Môi trường tiếp tục trình UBND tỉnh có văn bản chấp thuận rồi mới thực hiện thủ tục về đất. Đề nghị sửa đổi Luật Đất đai theo hướng:

Đề nghị làm rõ nội dung điểm a khoản 2 Điều 59 Luật Đất đai về thẩm quyền của UBND cấp huyện như sau: *“Giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân. Trường hợp cho hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên thì phải có chấp thuận chủ trương đầu tư của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định”* để thống nhất với Luật Đầu tư và cắt giảm thủ tục.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Vấn đề này liên quan đến quan đến quá trình tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật.

Tại điểm a, khoản 2, Điều 59 Luật Đất đai quy định về thẩm quyền của UBND cấp huyện trước khi quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân được sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên thì phải có “văn bản chấp thuận” của UBND cấp tỉnh mà không phải là “văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư” như ý kiến địa phương, không phải làm thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư.

Văn bản chấp thuận trong trường hợp này tương tự như trường hợp tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án phi nông nghiệp phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh theo Điều 193 Luật Đất đai trước khi làm thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư.

1.8. Về chấp thuận chủ trương đầu tư dự án và thu hồi đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

(1) Để xác định sự cần thiết Nhà nước phải thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; Điều 62 Luật Đất đai quy định căn cứ vào thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, thẩm quyền chấp thuận, quyết định đầu tư của Thủ tướng Chính phủ, thẩm quyền chấp thuận của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, căn cứ quy định của Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư có sự thay đổi (ngoài Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ còn có thẩm quyền của Chính phủ, Bộ trưởng,...) nên trong triển khai thực hiện còn lúng túng trong việc xác định các trường hợp thu hồi đất để thực hiện các dự án do Chính phủ hoặc Bộ trưởng quyết định. Mặt khác, việc quy định về thẩm quyền chấp thuận/quyết định đầu tư của Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đang không thống nhất với các pháp luật liên quan (như: Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng...); việc sử dụng thuật ngữ “chấp thuận” chưa rõ ràng, chưa rõ được thực hiện theo pháp luật nào. Kiến nghị: Sửa đổi quy định tại Điều 62 Luật Đất đai theo hướng thống nhất quy định về thẩm quyền quyết định đầu tư, quyết

định chủ trương đầu tư với Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công.

(2) Có ý kiến cho rằng: Theo quy định của Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công thì thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của các dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích quốc gia, công cộng là Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, HĐND các cấp, UBND tỉnh.

Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 62, 63 Luật Đất đai thì căn cứ thu hồi đất để thực hiện các dự án đầu tư chỉ quy định đối với cấp thẩm quyền quyết định, chấp thuận chủ trương đầu tư là Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh mà không quy định đối với trường hợp Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, HĐND cấp huyện, cấp xã, UBND tỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư. Vì vậy, các dự án được Người đứng đầu Bộ, cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã, UBND tỉnh quyết định chấp thuận đầu tư theo quy định Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công mà phải thu hồi đất lại không có trong đối tượng thu hồi đất theo quy định Luật Đất đai.

(3) Theo Điều 31 Luật Đầu tư quy định Thủ tướng Chính phủ chấp thuận dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN, Khu chế xuất, BQL Khu công nghiệp chấp thuận các dự án sản xuất, thương mại, nhà ở phù hợp quy hoạch, UBND cấp huyện nơi có đất chấp thuận các dự án đầu tư công do HDND huyện thông qua. Còn khoản 2 Điều 62 Luật Đất đai quy định thu hồi đất đối với các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội và liên quan đến việc đảm bảo hài hòa lợi ích của nhà nước, lợi ích của nhà đầu tư và của người dân. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa đổi, bổ sung các trường hợp nhà nước thu hồi đất theo hướng làm rõ hơn các trường hợp Nhà nước thu hồi đất.

2. Luật Đấu thầu

2.1. Về hình thức giao đất sau khi trúng đấu thầu dự án

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai quy định: Việc giao đất thực hiện các dự án đô thị, khu dân cư, nhà ở thuộc trường hợp đấu giá QSD đất. Điều kiện đấu giá theo khoản 1 Điều 119 là đất đã được giải phóng mặt bằng. Thực tế có nhiều dự án khu dân cư thực hiện tại khu đất chưa giải phóng mặt bằng và ứng kinh phí khi Nhà nước không đủ kinh phí để giải phóng mặt bằng, vì vậy phần lớn các tỉnh kêu gọi nhà đầu tư thực hiện giải phóng mặt bằng và giao đất không qua

đấu giá theo quy định của Luật Đấu thầu.

Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn Nhà đầu tư, theo đó đã quy định việc giao đất thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất thực hiện theo Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, tuy nhiên trong Luật đất đai năm 2013 không quy định cụ thể về hình thức giao đất đối với các trường hợp này, dẫn đến những khó khăn, vướng mắc trong nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật (giữa Luật và Nghị định).

b) Hướng xử lý: Giải trình

Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn Nhà đầu tư nhưng không phù hợp với quy định của Luật đất đai về các trường hợp giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất và các trường hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, gây khó khăn, vướng mắc trong nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật (giữa Luật và Nghị định) như phản ánh của địa phương là đúng.

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Xác định rõ phạm vi áp dụng pháp luật giữa Luật Đất đai (quy định về các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất) và Luật Đấu thầu (thủ tục đấu thầu dự án có sử dụng đất).

- Bổ sung quy định cụ thể các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, các trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất.

2.2. Về thời điểm giao đất, định giá đất sau khi trúng đấu thầu

a) Nội dung vướng mắc, chông chéo:

Luật Đất đai chưa quy định thời điểm giao đất, tính giá đất cho nhà đầu tư được giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu thầu. Đề nghị sửa đổi Luật Đất đai, trong đó quy định rõ thời điểm giao đất, cho thuê đất, tính giá đất đối với nhà đầu tư thực hiện dự án thông qua hình thức đấu thầu.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Bổ sung quy định giá đất để làm căn cứ tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với trường hợp đấu thầu dự án có sử dụng đất là giá trúng đấu thầu.

3. Luật Doanh nghiệp

a) Nội dung vướng mắc, chông chéo:

Luật Đất đai hiện nay quy định người sử dụng đất được góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tuy nhiên theo Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp thì người sử dụng đất có thể góp vốn bằng quyền sử dụng đất để hợp tác kinh doanh và góp vốn vào doanh nghiệp để tạo thành vốn điều lệ của doanh nghiệp. Tuy nhiên, Luật Đất đai không quy định rõ về việc góp vốn trong 2 trường hợp này với những cơ chế riêng phù hợp với tính chất, đặc điểm của từng giao dịch. Đề nghị nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai để có quy định đầy đủ, rõ ràng về việc góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện hợp tác kinh doanh và góp vốn bằng quyền sử dụng đất để tạo thành vốn điều lệ của doanh nghiệp

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đầu tư và Bộ luật Dân sự thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét sửa đổi cụ thể các quy định có liên quan đến góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo hướng quy định phân biệt rõ loại hình góp vốn bằng quyền sử dụng đất và góp quyền sử dụng đất, cụ thể:

- Góp vốn bằng quyền sử dụng đất là sự thoả thuận giữa các bên về chuyển quyền sử dụng đất thông qua việc góp quyền sử dụng đất để tạo thành giá trị tài sản trong vốn điều lệ của doanh nghiệp, bao gồm góp vốn để thành lập doanh nghiệp hoặc góp thêm vốn điều lệ của doanh nghiệp đã được thành lập.

- Góp quyền sử dụng đất là sự thoả thuận giữa các bên, theo đó người sử dụng đất góp quyền sử dụng đất của mình để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, chủ thể khác mà không làm thay đổi quyền sử dụng đất của người sử dụng đất.

4. Luật Công nghệ cao (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2014)

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Tại khoản 1 Điều 32 Luật Công nghệ cao quy định Khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao là khu công nghệ cao (chủ yếu sử dụng đất vào mục đích nông nghiệp). Tuy nhiên, khu công nghệ cao theo Luật Đất đai được quy định tại Điều 150 Luật Đất đai quy định về chế độ sử dụng đất phi nông nghiệp.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai và Luật công nghệ cao, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa đổi chế độ sử dụng đất khu công nghệ cao theo hướng đất sử dụng cho khu công nghệ cao, theo quyết định thành lập của Thủ tướng Chính phủ bao gồm các loại đất để sử dụng vào các mục đích theo quy định của pháp luật về công nghệ cao. Việc sử dụng đất cho khu công nghệ cao phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây

dụng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

II. NHÓM CÁC LUẬT VỀ QUY HOẠCH, KẾT CẤU HẠ TẦNG, XÂY DỰNG, NHÀ Ở, CÔNG NGHIỆP

5. Luật Nhà ở

5.1. Về người sử dụng đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Điều 159 Luật Nhà ở quy định tổ chức, cá nhân nước ngoài là một trong những đối tượng được sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Khoản 2 Điều 14 Luật Kinh doanh bất động sản quy định người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài được thuê các loại bất động sản để sử dụng, được mua, thuê nhà ở theo quy định của pháp luật về nhà ở. Nội dung về quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam của tổ chức, cá nhân nước ngoài đã được Bộ Xây dựng báo cáo và Bộ Chính trị thống nhất đưa vào Luật Nhà ở.

Tuy nhiên, Điều 5 Luật Đất đai quy định về người sử dụng đất chỉ quy định tổ chức nước ngoài được thực hiện dự án nhà ở tại Việt Nam; không quy định cá nhân là người nước ngoài được sử dụng đất ở tại Việt Nam.

Để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, đề nghị sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai theo hướng bổ sung đối tượng cá nhân nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam theo pháp luật về nhà ở thì được sử dụng đất theo pháp luật về đất đai.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Hầu hết các nước trên thế giới đều có các quy định nhằm hạn chế hoặc kiểm soát các quyền và nghĩa vụ của người nước ngoài liên quan đến đất đai, bất động sản ở các mức độ khác nhau. Trong bối cảnh đất đai ở nước ta thuộc sở hữu toàn dân nên việc trao quyền sử dụng đất cho người nước ngoài cần thận trọng và phải trên cơ sở quan điểm chỉ đạo của Trung ương. Trong quá trình tổng kết Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31 tháng 10 năm 2012 của Hội nghị Trung ương 6 (khóa XI) vấn đề này đã được đưa vào báo cáo, tuy nhiên sau đó đã có chỉ đạo đưa ra.

Do đó, vấn đề này có các Phương án xử lý như sau:

Phương án 1: Bộ Xây dựng và Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp trong quá trình trình dự thảo Luật tiếp tục báo cáo Ban Cán sự đảng Chính phủ, Đảng đoàn Quốc hội xem xét báo cáo Bộ Chính trị cho phép người nước ngoài sở hữu nhà ở tại Việt Nam được sử dụng đất tại Việt Nam. Theo đó dự thảo Luật Luật Đất đai sẽ sửa đổi quy định về người sử dụng đất tại Điều 5 của Luật Đất đai và các quy định tại Chương quy định về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất để đảm bảo tương thích sau khi có ý kiến chỉ đạo của cấp có thẩm quyền.

Phương án 2: Nghị quyết số 18-NQ/TW đã có quy định về việc sử dụng

không gian ngầm, không gian trên không. Vì vậy, có thể xem xét giải quyết vấn đề sử dụng đất của tổ chức cá nhân nước ngoài thông qua bổ sung quy định mới liên quan đến người nước ngoài được sử dụng không gian xây dựng công trình gắn liền với đất giống như kinh nghiệm của một số nước hiện nay cho phép đất của một người nhưng tài sản trên đất thuộc sở hữu của người khác [*dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa có quy định về vấn đề này*].

5.2. Về đấu giá, đấu thầu liên quan đến dự án nhà ở

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

(1) Theo quy định tại điểm a Khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai quy định Nhà nước giao đất thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất khi đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê. Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 22 Luật Nhà ở cho phép lựa chọn chủ đầu tư xây dựng nhà ở thương mại theo hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất. Việc có quy định khác nhau về hình thức lựa chọn nhà đầu tư giữa 02 Luật dẫn đến khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện.

(2) Theo quy định tại Điều 18 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở thì đối với trường hợp khu đất thực hiện dự án chưa được bồi thường, giải phóng mặt bằng, việc lựa chọn Nhà đầu tư đối với dự án loại này là đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Để tiến hành lựa chọn Nhà đầu tư thì theo quy định tại Điều 11 của Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư, thì một trong số các điều kiện là dự án phải nằm trong danh mục dự án cần thu hồi đất đã được phê duyệt (được hiểu là các khu đất thuộc quyền quản lý, sử dụng của Nhà nước hoặc sẽ được Nhà nước thu hồi, tức là thuộc danh mục dự án cần thu hồi đất đã được HĐND cấp tỉnh thông qua).

Tuy nhiên, khi Nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án thì khu đất đó sẽ trở thành đất sạch và việc giao đất phải thực hiện qua cơ chế đấu giá theo quy định của Luật Đất đai.

Đối với dự án đầu tư xây dựng nhà ở: Theo quy định của pháp luật đất đai, chỉ đối với dự án khu đô thị mới, việc giải phóng mặt bằng được thực hiện qua cơ chế Nhà nước thu hồi đất. Đối với dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê mua, việc giao cho thuê đất được thực hiện theo cơ chế đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai và theo quy định tại Điểm a Khoản 2 Điều 22 Luật Nhà ở. Theo quy định tại Khoản 1 Điều 119 Luật Đất đai năm 2013 thì một trong những điều kiện để đấu giá là đất đã được giải phóng mặt bằng, mà để thực hiện được việc giải phóng mặt bằng thì khu đất (hầu hết quỹ đất để thực hiện dự án phát triển nhà ở có nguồn gốc là đất nông nghiệp) phải được Nhà nước thu hồi đất. Điểm này là mâu thuẫn do tại Điều 62 Luật Đất đai, Nhà nước chỉ thu hồi đất đối với dự án Khu đô thị mới.

Trường hợp có nhiều nhà đầu tư được chấp thuận thì việc xác định chủ

đầu tư theo quy định của Luật Xây dựng (có quyền sử dụng đất ở hợp pháp và các loại đất khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang làm đất ở). Đối chiếu lần lượt các hình thức này, thì các khó khăn về quy định hiện hành tương ứng từng hình thức như sau:

Thứ nhất, không đủ điều kiện giao đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất vì việc đấu giá quyền sử dụng đất để lựa chọn nhà đầu tư trong khi đất đang có chủ sử dụng (chính nhà đầu tư hiện hữu) là không phù hợp quy định tại điểm b, khoản 1, Điều 119 Luật Đất đai (điều kiện đất đưa vào đấu giá phải là đất đã được giải phóng mặt bằng).

Thứ hai, không đủ điều kiện giao đất theo hình thức đấu thầu chủ đầu tư bởi Chủ đầu tư hiện tại vẫn đang sử dụng đất, không thuộc trường hợp đất giải phóng mặt bằng, cũng như không thuộc danh mục đất nhà nước đang quản lý sử dụng theo khoản 4 Điều 108 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư quy định điều kiện xác định dự án đầu tư có sử dụng đất theo hình thức đấu thầu phải thuộc danh mục dự án cần thu hồi đất được duyệt theo quy định pháp luật đất đai hoặc thuộc khu đất do Nhà nước đang quản lý, sử dụng.

Thứ ba, việc nhà đầu tư phải có quyền sử dụng đất ở hợp pháp và các loại đất khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang làm đất ở cũng không thoả mãn do Chủ đầu tư hiện tại trên loại quỹ đất này phần lớn đều đang sử dụng đất theo hình thức đất nhà nước cho thuê trả tiền một lần hoặc hàng năm để phát triển dự án thương mại dịch vụ, phi nông nghiệp.

Như vậy, theo các quy định trên, khi các Nhà đầu tư đang có quyền thuê đất, quyền sử dụng đất hợp pháp, đang bị ràng buộc với Nhà nước bởi một Dự án khác đã được cấp phép trước đó trên chính khu đất này với mục đích sử dụng đất là thương mại dịch vụ, sản xuất kinh doanh, muốn được phát triển dự án nhà ở thương mại thì chưa có cơ chế thực hiện do không thoả mãn điều kiện nào trong 03 điều kiện nêu trên. Nếu phải đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án để có thể phát triển dự án nhà ở trên chính khu đất mà nhà đầu tư đang có quyền sử dụng đất, quyền thuê đất (và đang sử dụng hoàn toàn hợp pháp, tuân thủ Dự án đã được duyệt trước đó) thì các quy định trên gián tiếp được hiểu nhà đầu tư phải thuộc danh mục thu hồi đất, giải phóng mặt bằng.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, Luật Nhà ở và Luật Đầu tư, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Sửa đổi Luật Đất đai theo hướng quy định cụ thể các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất. Quy định điều kiện đối với quỹ đất được lựa chọn để thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu

dự án có sử dụng đất; quy định về tiêu chí, điều kiện, phương thức lựa chọn nhà đầu tư để đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Ngoài ra, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có các quy định để đảm bảo sự phù hợp giữa Luật Đất đai với pháp luật về nhà ở, khu đô thị liên quan đến tên gọi của các dự án nhà ở, khu đô thị (Điều 67 về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng).

5.3. Về cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

(1) Điều 62, Điều 118, Điều 146 Luật Đất đai quy định đất thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn... phải thực hiện thu hồi và đấu giá quyền sử dụng đất. Đồng thời, Luật Đất đai không quy định rõ nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất và muốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại, khu đô thị mới, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn... thì phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất hay được chuyển mục đích sử dụng đất và trực tiếp thực hiện dự án mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất.

Kiến nghị: sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai theo hướng làm rõ nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất và muốn chuyển đổi mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại thì phải thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất hay được chuyển mục đích sử dụng đất và trực tiếp thực hiện dự án mà không phải đấu giá quyền sử dụng đất.

(2) Khoản 3 Điều 58 Luật Đất đai được quy định về 3 điều kiện của người xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất (về năng lực tài chính, kỹ quỹ, không vi phạm pháp luật đất đai đối với dự án khác), trong đó không có điều kiện về loại đất hiện trạng hoặc bất cứ điều kiện khác về thửa đất.

Tuy nhiên, điểm c Khoản 1 Điều 23 Luật Nhà ở (được sửa đổi tại điểm c Khoản 1 Điều 75 Đầu tư) chủ đầu tư được chỉ định đối với trường hợp có quyền sử dụng đất ở hợp pháp và các loại đất khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang làm đất ở. Nay thực hiện quy định này, dẫn đến tình trạng các tổ chức kinh tế, doanh nghiệp đang sử dụng đất hợp pháp mà quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được duyệt là đất ở nhưng nếu hiện trạng không phải là đất ở (một phần hoặc toàn bộ) thì không được chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở như quy định của pháp luật về đất đai. Đồng thời, ngay trong Luật Đầu tư đã không thống nhất giữa quy định điểm c Khoản 1 Điều 75 Đầu tư (sửa đổi Điểm c Khoản 1 Điều 23 Luật Nhà ở) với Điểm a Khoản 4 Điều 29 Luật Đầu tư quy định nhà đầu tư có quyền sử dụng đất (trừ trường hợp Nhà nước thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng theo quy định của pháp luật và đất đai) được cơ quan có thẩm

quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Nhà ở thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Quy định rõ các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án khu đô thị, nhà ở thương mại; các trường hợp được phép thỏa thuận để thực hiện dự án khu đô thị, nhà ở thương mại.

- Bãi bỏ các quy định của Luật nhà ở liên quan đến việc bố trí quỹ đất để xây dựng nhà ở để đảm bảo đồng bộ với Luật Đất đai.

5.4. Về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng mua bán nhà ở và chuyển quyền sử dụng đất

a) Nội dung vướng mắc, chông chéo:

Khoản 3 Điều 188: “Việc chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất, góp vốn bằng quyền sử dụng đất phải đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào sổ địa chính”. Về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất, hợp đồng mua bán, thuê, thuê mua nhà ở giữa Luật Đất đai và Luật Nhà ở chưa có sự thống nhất:

Điều 122 Luật Nhà ở quy định đối với các giao dịch về nhà ở mà Luật này quy định phải thực hiện công chứng, chứng thực (như mua bán, tặng cho nhà ở thương mại) thì thời điểm có hiệu lực của hợp đồng là thời điểm công chứng, chứng thực.

Tuy nhiên, Luật Đất đai không có quy định xác định thời điểm có hiệu lực của hợp đồng về quyền sử dụng đất làm phát sinh quyền và nghĩa vụ giữa các bên trong hợp đồng về quyền sử dụng đất mà chỉ có quy định về thời điểm xác lập quyền, biến động quyền sử dụng đất - thời điểm đăng ký xác lập quyền, biến động quyền sử dụng đất vào sổ địa chính của cơ quan đăng ký đất đai dẫn đến việc hiểu đăng ký vừa là thời điểm làm phát sinh quyền và nghĩa vụ giữa các bên trong hợp đồng, vừa là thời điểm xác lập quyền, biến động quyền sử dụng đất.

Như vậy, với việc chưa có quy định cụ thể về thời điểm phát sinh hiệu lực của hợp đồng của Luật đất đai sẽ gây khó khăn cho việc xác định hiệu lực của hợp đồng trong trường hợp hợp đồng chuyển quyền sử dụng đất gắn liền với nhà ở.

Trong thực tế vẫn còn tồn tại 02 quan điểm về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng chuyển quyền QSD đất gắn liền với nhà ở là tại thời điểm công chứng, chứng thực và thời điểm đăng ký biến động vào sổ địa chính. Mâu thuẫn giữa pháp luật đất đai với Khoản 1 Điều 122 Luật Nhà ở quy định: “Trường hợp mua bán, tặng cho, đổi, góp vốn, thế chấp nhà ở, chuyển nhượng

hợp đồng mua bán nhà ở thương mại thì phải thực hiện công chứng, chứng thực hợp đồng, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều này. Đối với các giao dịch quy định tại khoản này thì thời điểm có hiệu lực của hợp đồng là thời điểm công chứng, chứng thực hợp đồng”.

Địa phương kiến nghị cần quy định rõ thời điểm có hiệu lực của hợp đồng, giao dịch về quyền sử dụng đất là thời điểm Hợp đồng được công chứng, chứng thực theo quy định.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Công chứng, Luật Nhà ở và Bộ Luật Dân sự, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa đổi quy định tại khoản 3 Điều 188 Luật Đất đai theo hướng chỉnh sửa câu chữ để đảm bảo không gây hiểu lầm trong quá trình tổ chức thực hiện, cụ thể: “3. Việc chuyển quyền sử dụng đất trong các hợp đồng, giao dịch chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và việc thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất phải đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính.”

5.5. Thế chấp tại ngân hàng nước ngoài

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điều 2 khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai quy định chỉ được thế chấp quyền sử dụng đất tại tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam.

Khoản 3 Điều 119 Luật Nhà ở cho phép thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất tại các ngân hàng ở nước ngoài.

Kiến nghị: Cho phép doanh nghiệp thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất tại ngân hàng nước ngoài

b) Hướng xử lý: Giải trình

Vấn đề này liên quan đến việc tổ chức thực hiện và áp dụng pháp luật:

Khoản 3 Điều 119 Luật Nhà ở quy định “*Bên mua, thuê, thuê mua nhà ở, bên nhận chuyển nhượng hợp đồng mua bán nhà ở thương mại, nhận đổi, nhận tặng cho, nhận thừa kế, nhận thế chấp, nhận góp vốn, được ủy quyền quản lý nhà ở là tổ chức thì phải có tư cách pháp nhân và không phụ thuộc vào nơi đăng ký kinh doanh, nơi thành lập; trường hợp là tổ chức nước ngoài thì phải thuộc đối tượng được sở hữu nhà ở tại Việt Nam theo quy định của Luật này; nếu tổ chức được ủy quyền quản lý nhà ở thì phải có chức năng kinh doanh dịch vụ bất động sản và đang hoạt động tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản”.*

Điều 160 của Luật Nhà ở quy định điều kiện tổ chức, cá nhân nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam như sau:

“1. Đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài quy định tại điểm a khoản 1 Điều 159 của Luật này thì phải có Giấy chứng nhận đầu tư và có nhà ở được xây dựng trong dự án theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan.

2. Đối với tổ chức nước ngoài quy định tại điểm b khoản 1 Điều 159 của Luật này thì phải có Giấy chứng nhận đầu tư hoặc giấy tờ liên quan đến việc được phép hoạt động tại Việt Nam (sau đây gọi chung là Giấy chứng nhận đầu tư) do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp.

3. Đối với cá nhân nước ngoài quy định tại điểm c khoản 1 Điều 159 của Luật này thì phải được phép nhập cảnh vào Việt Nam và không thuộc diện được hưởng quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao, lãnh sự theo quy định của pháp luật...”

Căn cứ các quy định nêu trên, ngân hàng nước ngoài không phải là đối tượng được sở hữu nhà ở tại Việt Nam, do đó không được nhận thế chấp quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam.

6. Luật Quy hoạch đô thị

6.1. Về phân loại đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

(1) Tên gọi, khái niệm phân loại đất tại Điều 10 Luật Đất đai không thống nhất với Luật quy hoạch đô thị, cụ thể:

Theo quy định tại Điều 10 của Luật đất đai, việc phân loại đất được căn cứ vào mục đích sử dụng, đất đai, cụ thể như sau: Nhóm đất nông nghiệp, gồm: Đất trồng cây hàng năm (đất lúa và đất trồng cây hàng năm khác), Đất trồng cây lâu năm, Đất rừng sản xuất, Đất rừng phòng hộ, Đất rừng đặc dụng, Đất nuôi trồng thủy sản, Đất làm muối, Đất nông nghiệp khác... Nhóm đất phi nông nghiệp, gồm: Đất ở (đất ở tại nông thôn, đất ở tại đô thị) gồm đất xây dựng nhà ở, xây dựng các công trình phục vụ đời sống, vườn, ao trong cùng một thửa đất thuộc khu dân cư, Đất xây dựng trụ sở cơ quan, Đất sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng, Đất xây dựng công trình sự nghiệp... Nhóm đất chưa sử dụng gồm: các loại đất chưa xác định mục đích sử dụng.

Trong khi đó theo Luật Quy hoạch đô thị thì tên gọi và phân loại đất theo từng giai đoạn quy hoạch khác biệt với Luật đất đai gồm: đất dân dụng: đất ở, đất công trình công cộng; đất trường học; đất cây xanh; đất ngoài dân dụng; đất trung tâm nghiên cứu, đào tạo; đất hỗn hợp và đất khác...

Khái niệm tên gọi các loại đất theo hai Luật trên có sự khác nhau, nên quá trình triển khai thực các quy định của pháp luật về đất đai và đô thị gặp nhiều khó khăn vướng mắc đề nghị cần sửa đổi, bổ sung cho thống nhất

(2) Điều 6 Luật Đất đai quy định về nguyên tắc sử dụng đất: *Đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đúng mục đích sử dụng đất.*

Điều 61 Luật Quy hoạch đô thị quy định: *Các loại đất trong đô thị phải được sử dụng đúng mục đích, chức năng được xác định trong đồ án quy hoạch đô thị đã được phê duyệt.*

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Rà soát trong quá trình sửa đổi Luật Đất đai liên quan đến nội dung quy hoạch sử dụng đất, phân loại đất.

- Rà soát, sửa đổi Luật Quy hoạch đô thị trên nguyên tắc Luật Đất đai là luật quy định chung về quan hệ đất đai trong đó có việc phân loại đất, việc phân loại đất của Luật Quy hoạch đô thị cần đảm bảo thống nhất với Luật Đất đai.

6.2. Về công tác lập quy hoạch

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Việc triển khai lập Quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị có mâu thuẫn, trùng lặp khó khăn trong quá trình thực hiện, mục đích sử dụng đất một số vị trí không thống nhất với nhau, dẫn đến trường hợp người sử dụng đất được phép chuyển mục đích sử dụng đất theo quy hoạch sử dụng đất nhưng không được cấp phép xây dựng do không phù hợp với quy hoạch đô thị.

- Về nguyên tắc, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng phải có sự thống nhất cả về không gian, thời gian, phù hợp và hỗ trợ nhau trong việc thực hiện chức năng nhiệm vụ của mỗi loại quy hoạch. Tuy nhiên chưa có quy định về mối liên quan giữa việc thực hiện của 02 loại quy hoạch.

- Công tác lập quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch xây dựng có những điểm khác biệt nhau gây khó khăn trong công tác quản lý và thực hiện, cụ thể:

+ Thời gian: Kỳ quy hoạch không thống nhất, đối với kỳ quy hoạch sử dụng đất là 10 năm còn quy hoạch xây dựng có nhiều kỳ gồm 5 năm, 10 năm, 20 năm và dài hơn tùy theo từng tỷ lệ lập quy hoạch.

+ Không gian và các loại quy hoạch: Quy hoạch sử dụng đất thực hiện theo đơn vị hành chính, hiện chỉ còn quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và cấp huyện; Quy hoạch đô thị thực hiện quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết cơ bản không căn cứ vào địa giới hành chính.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Quy hoạch đô thị, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh của Luật Đất đai và Luật Quy hoạch có sự khác nhau. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã thể chế Nghị quyết số 18-NQ/TW bổ sung các quy định để làm rõ mối quan hệ giữa 2 loại quy hoạch, cụ thể:

- Bổ sung nguyên tắc tại Điều 37: Quy hoạch sử dụng đất quốc gia, các quy hoạch quốc gia và các quy hoạch ngành lĩnh vực có sử dụng đất phải đảm bảo phù hợp, thống nhất, đồng bộ, gắn kết chặt chẽ, thúc đẩy lẫn nhau phát triển.

- Bổ sung quy định về nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp huyện (Điều 42), các nội dung sau:

“3. Đối với quận, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương đã có quy hoạch đô thị được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì không lập quy hoạch sử dụng đất nhưng phải lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm phù hợp với chỉ tiêu sử dụng đất đã được phân bổ từ quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và các chỉ tiêu sử dụng của địa phương.

4. Đối với những khu vực còn lại, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều này đã có quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì việc lập quy hoạch sử dụng đất cấp huyện phải cập nhật định hướng về hệ thống đô thị và hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội theo kỳ quy hoạch sử dụng đất.”

7. Luật Xây dựng (được sửa đổi, bổ sung năm 2020)

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

- Khoản 2 Điều 49 đã được sửa đổi, bổ sung bởi Luật 37 Luật. Tại khoản 7 Điều 49 quy định *“Trường hợp quy hoạch sử dụng đất đã được công bố mà chưa có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng và được thực hiện các quyền của người sử dụng đất theo quy định của pháp luật*

Trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định của pháp luật.” Có nghĩa là người sử dụng đất được quyền xây dựng nhà ở, công trình, cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có kể cả trong trường hợp không phù hợp với mục đích sử dụng đất.

- Điểm a khoản 1 Điều 93 Luật Xây dựng quy định thì khi xây dựng đối với nhà ở riêng lẻ phải xin cấp phép xây dựng. Căn cứ để cấp phép xây dựng là *“phù hợp với mục đích sử dụng đất theo quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt”*.

Do đó thiếu thống nhất trong quy định về việc thực hiện quyền của người sử dụng đất trong việc xây dựng mới nhà ở khiến cho người dân gặp khó khăn và chính quyền lúng túng trong việc thực hiện.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Tại khoản 32, khoản 33 Điều 1 Luật số 62/2020/QH14 (sửa đổi bổ sung điểm a khoản 1 Điều 93, Điều 94 Luật Xây dựng năm 2014) theo đó đã sửa đổi các quy định về điều kiện cấp phép xây dựng có thời hạn đối với nhà ở riêng lẻ trong khu vực đã có quy hoạch được duyệt, công bố nhưng chưa thực hiện và chưa có quyết định thu hồi đất của cơ quan có thẩm quyền để thống nhất với Điều 49 Luật Đất đai (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật sửa đổi 37 Luật có liên quan đến quy hoạch).

8. Luật Kinh doanh bất động sản

8.1. Về quyền bán tài sản gắn liền với đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Khoản 2 Điều 5 Luật Kinh doanh bất động sản thì “Nhà, công trình xây dựng hình thành trong tương lai của các tổ chức, cá nhân” được đưa vào kinh doanh bất động sản. Khoản 1 Điều 189 Luật đất đai tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được bán tài sản gắn liền với đất thuê của Nhà nước khi “*đã hoàn thành việc xây dựng theo đúng quy hoạch xây dựng chi tiết và dự án đầu tư đã được phê duyệt, chấp thuận*”.

Kiến nghị: Quy định thống nhất về điều kiện mua, bán tài sản

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Tại Điều 55 của Luật Kinh doanh bất động sản quy định

“Điều 55. Điều kiện của bất động sản hình thành trong tương lai được đưa vào kinh doanh

1. Có giấy tờ về quyền sử dụng đất, hồ sơ dự án, thiết kế bản vẽ thi công đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Giấy phép xây dựng đối với trường hợp phải có Giấy phép xây dựng, giấy tờ về nghiệm thu việc hoàn thành xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật tương ứng theo tiến độ dự án; trường hợp là nhà chung cư, tòa nhà hỗn hợp có mục đích để ở hình thành trong tương lai thì phải có biên bản nghiệm thu đã hoàn thành xong phần móng của tòa nhà đó.

2. Trước khi bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai, chủ đầu tư phải có văn bản thông báo cho cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh về việc nhà ở đủ điều kiện được bán, cho thuê mua.

Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được thông báo, cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh có trách nhiệm trả lời bằng văn bản cho chủ đầu tư về nhà ở đủ điều kiện được bán, cho thuê mua; trường hợp không đủ điều kiện phải nêu rõ lý do.”

Như vậy, quy định của Luật Đất đai và Luật Kinh doanh bất động sản về vấn đề này là thống nhất với nhau. Tuy nhiên, để tránh hiểu lầm theo phản ánh của địa phương thì có thể bổ sung quy định loại trừ đối với trường hợp mua, bán nhà ở hình thành trong tương lai.

8.2. Về chuyển nhượng dự án

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Tại khoản 3 Điều 51 của Luật Kinh doanh bất động sản quy định:

“3. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày có quyết định cho phép chuyển nhượng dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các bên phải hoàn thành việc ký kết hợp đồng chuyển nhượng và hoàn thành việc bàn giao dự án.

Trường hợp chủ đầu tư nhận chuyển nhượng dự án bất động sản là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì sau khi có quyết định cho phép chuyển nhượng dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, chủ đầu tư chuyển nhượng làm thủ tục trả lại đất cho Nhà nước; cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định giao đất, cho thuê đất đối với chủ đầu tư nhận chuyển nhượng trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ.”

Tuy nhiên, Luật Đất đai không có quy định về việc trả lại đất cho nhà nước. Tại khoản 2 Điều 83 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai đã có quy định về thủ tục đất đai liên quan đến chuyển nhượng dự án. Do đó, việc Luật Kinh doanh bất động sản quy định chồng lấn nên các nội dung về thủ tục đất đai sẽ có thể dẫn đến những vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Kinh doanh bất động sản, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa Luật Kinh doanh bất động sản quy định phù hợp với Luật Đất đai theo hướng các nội dung liên quan đến đất đai dẫn chiếu sang thực hiện theo quy định của pháp luật đất đai.

9. Luật Đường sắt

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điểm a Khoản 2 Điều 6 Luật Đường sắt về ưu đãi, hỗ trợ trong hoạt động đường sắt có quy định: *“a) Giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với diện tích đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; miễn tiền thuê đất đối với diện tích đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt chuyên dùng, công trình công nghiệp đường sắt;”* Như vậy, trong trường hợp nhà ga là công trình công cộng có mục đích kinh doanh nhưng thuộc hạ tầng đường sắt quốc gia thì thuộc trường hợp giao đất hay cho thuê đất.

Theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 56 Luật Đất đai, đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh thuộc trường hợp nhà nước cho thuê đất.

Điều 110 Luật Đất đai chưa có nội dung quy định trong việc miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với lĩnh vực đường sắt. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung để phù hợp với quy định của Luật Đường sắt. Đề xuất bổ sung một điểm mới trong Điều 110 như sau: “*Đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị, đường sắt chuyên dùng, công trình công nghiệp đường sắt*”.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đường sắt, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Tiếp thu, bổ sung vào dự thảo Luật Đất đai quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với đất xây dựng kết cấu hạ tầng đường sắt, ga đường sắt. Đồng thời, bổ sung một điều riêng quy định về đất dành cho đường sắt, theo đó quy định cụ thể về đất dành cho đường sắt, quy định cụ thể hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sử dụng đất đường sắt.

Đồng thời Luật Đường sắt cần xem xét bãi bỏ các quy định về đất đai để đảm bảo thống nhất, đồng bộ.

III. NHÓM CÁC LUẬT VỀ DÂN SỰ

10. Bộ Luật Dân sự

10.1. Về quyền cầm cố bất động sản

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Khoản 2 Điều 310 Bộ luật Dân sự quy định: “...*Trường hợp bất động sản là đối tượng của cầm cố theo quy định của luật thì việc cầm cố bất động sản có hiệu lực đối kháng với người thứ ba kể từ thời điểm đăng ký*”.

Như vậy, theo quy định trên, đất đai là bất động sản, theo quy định của điều 107 Bộ luật Dân sự - được pháp luật thừa nhận là đối tượng của giao dịch cầm cố tài sản. Tuy nhiên, khoản 1 điều 167 Luật Đất đai quy định “*Người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất theo quy định của Luật này*”, không quy định về quyền cầm cố quyền sử dụng đất của người có quyền sử dụng đất hợp pháp. Như vậy, chưa có sự thống nhất giữa quy định của BLDS 2015 và Luật Đất đai năm 2013, dẫn đến lúng túng cho công chứng viên khi giải quyết yêu cầu công chứng hợp đồng cầm cố đất đai.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Cầm cố, thế chấp, bảo lãnh là các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ

dân sự. Bản chất của quyền cầm cố là người nhận cầm cố giữ tài sản cầm cố; bản chất của quyền thế chấp là người nhận thế chấp giữ giấy tờ; bảo lãnh là việc một người dùng tài sản hoặc uy tín để bảo đảm cho việc thực hiện nghĩa vụ của một người khác. Đất đai là tài nguyên, là tư liệu sản xuất đặc biệt, việc cầm cố tài sản ảnh hưởng trực tiếp đến quyền sử dụng đất của người sử dụng đất do đó cần đánh giá cụ thể, chi tiết tác động của quyền này.

10.2. Về quyền cho thuê tài sản

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Điều 175 Luật Đất đai không quy định doanh nghiệp được quyền cho thuê tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền hàng năm. Đề nghị sửa đổi Điều 175 Luật Đất đai để bổ sung quy định về việc này để đảm bảo đồng bộ với Bộ luật Dân sự, Luật kinh doanh bất động sản cũng như tạo cơ sở pháp lý cho doanh nghiệp thực hiện.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Bộ Luật Dân sự năm 2015, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: bổ sung quyền cho thuê tài sản của tổ chức kinh tế nhằm tạo hành lang pháp lý đảm bảo quyền lợi của chủ sử dụng đất và chủ sở hữu tài sản.

10.3. Về đăng ký bất buộc tài sản gắn liền với đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Quy định về tài sản gắn liền với đất, Luật Đất đai năm 2013 sử dụng cụm từ “tài sản gắn liền với đất”; quy định quyền mua bán, tặng cho, góp vốn, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp bằng tài sản gắn liền với đất của tổ chức, cá nhân, hộ gia đình (các điều 167, 174, 175, 176, 177, 178, 179...). Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 chưa đưa ra khái niệm thế nào là “tài sản gắn liền với đất”. Để giải quyết vướng mắc này, Nghị định số 21/2021/NĐ-CP ngày 19/3/2021 của Chính phủ quy định thi hành Bộ luật Dân sự về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ đã có quy định giải thích cụ thể khái niệm “tài sản gắn liền với đất” (khoản 4 Điều 3).

Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2013 quy định việc đăng ký tài sản gắn liền với đất, bao gồm cả nhà ở, được thực hiện theo yêu cầu (khoản 1 Điều 95). Quy định này dẫn đến việc tài sản gắn liền với đất thường không được đăng ký nên thông tin về tài sản gắn liền với đất không đầy đủ, minh bạch, dẫn đến gây rủi ro và tranh chấp giữa các bên khi thiết lập các giao dịch liên quan đến tài sản gắn liền với đất, bao gồm cả thế chấp.

- Đề nghị pháp điển hóa quy định của Nghị định số 21/2021/NĐ-CP về tài sản gắn liền với đất để tạo sự thuận lợi trong áp dụng pháp luật.

- Để đảm bảo thông tin về quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất được

đầy đủ, minh bạch, đồng thời để đảm bảo sự thống nhất về chế độ đăng ký giữa các loại hình bất động sản, đề nghị cơ quan chủ trì soạn thảo nghiên cứu sửa đổi Luật Đất đai năm 2013 theo hướng quy định việc đăng ký tài sản gắn liền với đất là bắt buộc, đồng thời làm rõ những loại hình tài sản gắn liền với đất nào thuộc trường hợp phải đăng ký. Liên quan đến vấn đề này, đối với một số tài sản gắn liền với đất có tính chất đặc thù, có tính biến động và mang tính mùa vụ, không thực sự cần thiết phải đăng ký như cây hằng năm, công trình tạm, Nghị định số 21/2021/NĐ-CP đã có cơ chế pháp lý để giải quyết theo hướng cho phép áp dụng quy định của pháp luật về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ bằng động sản, trừ tàu bay, tàu biển đối với các loại hình tài sản này (khoản 2 Điều 10). Do đó, đề nghị cân nhắc pháp điển hóa quy định nêu trên của Nghị định số 21/2021/NĐ-CP để đảm bảo phù hợp với thực tiễn và đặc tính biến động của các loại hình tài sản này.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Bộ Luật Dân sự năm 2015, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Bổ sung khái niệm “tài sản gắn liền với đất tại khoản 19 Điều 3: Tài sản gắn liền với đất bao gồm nhà ở, công trình xây dựng gắn liền với đất, cây lâu năm, rừng sản xuất là rừng trồng và các tài sản khác theo quy định của pháp luật.

Đối với tài sản gắn liền với đất thì không quy định bắt buộc phải đăng ký, vì tài sản sẽ có những thay đổi thường xuyên. Việc quy định đăng ký tài sản bắt buộc sẽ gây khó khăn cho người dân. Do đó, chỉ khi nào thực hiện giao dịch đối với một số loại tài sản, người dân có nhu cầu thì mới đăng ký. Qua tổng kết đánh giá thi hành Luật Đất đai 2003, để tạo thuận lợi cho người dân nên khoản 1 Điều 95 của Luật Đất đai năm 2013 đã quy định đăng ký đất đai là bắt buộc đối với người sử dụng đất và người được giao đất để quản lý; đăng ký quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất thực hiện theo yêu cầu của chủ sở hữu.

10.4. Về bổ sung các quyền khác trên đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Có ý kiến cho rằng khoản 2 Điều 159 Bộ luật Dân sự 2015 quy định về các quyền khác đối với tài sản là bất động sản bao gồm quyền đối với bất động sản liền kề, quyền hưởng dụng và quyền bề mặt. Tuy nhiên, Luật Đất đai năm 2013 chưa có quy định điều chỉnh về các quyền khác đối với tài sản là bất động sản. Đề nghị nghiên cứu, bổ sung quy định về quyền khác đối với bất động sản và việc đăng ký đất đai đối với các quyền khác này (quyền đối với bất động sản liền kề, quyền hưởng dụng và quyền bề mặt) để phù hợp với Bộ luật dân sự 2015. Đồng thời, đề nghị cân nhắc việc người có quyền hưởng dụng, quyền bề mặt đối với bất động sản thì có được thế chấp đối với các quyền này hay không?

Có ý kiến cho rằng Luật Đất đai năm 2013 đã ghi nhận một phần nội dung quyền bề mặt dưới góc độ ghi nhận quyền thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê, nhưng chưa có quy định cụ thể về quyền hưởng dụng đối với quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, cũng như chưa có cơ chế pháp lý đầy đủ để chủ thể có quyền bề mặt, quyền hưởng dụng thực hiện các quyền của mình trong bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Do đó, dẫn đến thiếu cơ sở pháp lý cho các chủ thể trong quan hệ quyền bề mặt, quyền hưởng dụng dùng tài sản do mình tạo lập trong quá trình thực hiện quyền của mình để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Để giải quyết vướng mắc này, Nghị định số 21/2021/NĐ-CP đã có cơ chế giải quyết theo hướng ghi nhận, tài sản thuộc sở hữu của chủ thể quyền bề mặt quy định tại khoản 2 Điều 271 của Bộ luật Dân sự được dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ; hoa lợi, lợi tức hoặc tài sản khác có được từ việc khai thác, sử dụng tài sản là đối tượng của quyền hưởng dụng được dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ; đồng thời quy định về cơ chế áp dụng, theo đó, trường hợp tài sản thuộc sở hữu của chủ thể quyền bề mặt là tài sản gắn liền với đất thì sẽ áp dụng các quy định về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ bằng tài sản gắn liền với đất (Điều 11). Đề nghị nghiên cứu, quy định về cơ chế đăng ký quyền bề mặt, quyền hưởng dụng theo chế độ pháp lý về đăng ký biến động quyền sử dụng đất; pháp điển hóa quy định của Nghị định số 21/2021/NĐ-CP liên quan đến bảo đảm thực hiện nghĩa vụ bằng tài sản hình thành từ quyền hưởng dụng, quyền bề mặt (Bộ Tư pháp)

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Bộ Luật Dân sự năm 2015, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Bổ sung quy định về đăng ký đối với quyền sử dụng không gian ngầm và khoảng không, bổ sung một điều quy định về chế độ sử dụng đối với không gian sử dụng đất, đất xây dựng công trình ngầm, đất xây dựng công trình trên không.

11. Luật Công chứng

11.1. Về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Khoản 3 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 503 Bộ Luật dân sự năm 2015 quy định: Thời điểm có hiệu lực của hợp đồng, giao dịch kể từ thời điểm đăng ký vào sổ địa chính.

Tại khoản 1 Điều 5 Luật Công chứng 2014 quy định: Thời điểm có hiệu lực của văn bản công chứng là từ thời điểm công chứng viên ký và đóng dấu của tổ chức hành nghề công chứng.

Và tại khoản 1 Điều 401 Bộ luật Dân sự 2015 quy định: Thời điểm có hiệu lực của hợp đồng, giao dịch là kể từ thời điểm giao kết, trừ trường hợp có thỏa thuận khác hoặc luật liên quan có quy định khác.

Đề nghị quy định thống nhất về thời điểm có hiệu lực của hợp đồng, giao dịch trong các văn bản pháp luật.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Công chứng, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét sửa đổi Luật Đất đai theo hướng chỉnh sửa câu chữ để đảm bảo không gây hiểu lầm trong quá trình tổ chức thực hiện, cụ thể: “*Việc chuyển quyền sử dụng đất trong các hợp đồng, giao dịch chuyển đổi, chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và việc thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất, cho thuê, cho thuê lại quyền sử dụng đất phải đăng ký tại cơ quan đăng ký đất đai và có hiệu lực kể từ thời điểm đăng ký vào Sổ địa chính.*”

11.2. Về phạm vi công chứng, chứng thực

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Tại khoản 3 Điều 167 của Luật Đất đai quy định việc công chứng, chứng thực hợp đồng chuyển nhượng, tặng cho, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất, quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất phải được công chứng tại các tổ chức hành nghề công chứng và việc chứng thực được thực hiện tại UBND cấp xã.

Trong khi đó, Luật Công chứng năm 2014 lại quy định việc giao dịch các hợp đồng, đặc biệt là các hợp đồng giao dịch về bất động sản, phải được công chứng tổ chức hành nghề Công chứng, quy định trên đã có sự chồng chéo giữa Luật Đất đai với Luật Công chứng năm 2014.

Kiến nghị các cơ quan liên quan ở Trung ương có hướng dẫn thống nhất và sửa đổi những vướng mắc bất cập, hay những vấn đề chưa quy định trong thực tiễn thi hành Luật đất đai và các văn bản có liên quan, các văn bản hướng dẫn thi hành đã nêu trên.

b) Hướng xử lý: Giải trình:

Luật Đất đai đã có quy định cụ thể về việc công chứng, chứng thực và việc lựa chọn công chứng hoặc chứng thực nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện các quyền đặc biệt tại khu vực có địa hình khó khăn, hải đảo, miền núi. Trong quá trình tổ chức thực hiện, Bộ không nhận được kiến nghị về vướng mắc về pháp luật đất đai liên quan đến nội dung này. Đây là vấn đề liên quan đến việc tổ chức thực hiện tại các địa phương về nghiệp vụ công chứng, chứng thực theo chỉ đạo của Bộ Tư pháp.

12. Luật Thi hành án dân sự (được sửa đổi bổ sung năm 2014)

12.1. Về thẩm quyền thu hồi đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Tại khoản 2 Điều 36 của Luật Thi hành án Dân sự năm 2008 (được sửa đổi năm 2014, 2018 và 2020) quy định: “2. *Thủ trưởng cơ quan thi hành án dân sự có thẩm quyền chủ động ra quyết định thi hành án và phân công Chấp hành viên tổ chức thi hành đối với phần bản án, quyết định sau:*

...d) Thu hồi quyền sử dụng đất và tài sản khác thuộc diện sung quỹ nhà nước;

Việc trao thẩm quyền cho thủ trưởng cơ quan thi hành án dân sự được thu hồi đất là chưa phù hợp với Hiến pháp (Điều 53 và Điều 54) và thẩm quyền thu hồi đất quy định tại Điều 66 của Luật Đất đai.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Công chứng, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét sửa đổi Luật Thi hành án dân sự để bảo đảm thống nhất với thẩm quyền thu hồi đất trong Luật Đất đai.

12.2. Về đăng ký, chuyển quyền sở hữu, sử dụng tài sản

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Tại khoản 4, 5 và 6 của Điều 106 của Luật Thi hành án dân sự năm 2008 (được sửa đổi năm 2015 và năm 2019) quy định về Đăng ký, chuyển quyền sở hữu, sử dụng tài sản cho người mua như sau:

“4.² Trường hợp tài sản là quyền sử dụng đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất mà không có hoặc không thu hồi được Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thì cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm cấp Giấy chứng nhận theo quy định của Chính phủ.

5. Đối với tài sản không thuộc trường hợp quy định tại khoản 4 Điều này mà không có giấy tờ đăng ký hoặc không thu hồi được giấy tờ đăng ký thì cơ quan có thẩm quyền đăng ký có trách nhiệm cấp giấy chứng nhận đăng ký quyền sở hữu, sử dụng tài sản.

6. Giấy tờ được cấp mới thay thế cho giấy tờ không thu hồi được. Giấy tờ không thu hồi được không còn giá trị.

Quy định này là không rõ ràng, dẫn đến khó thực thi trên thực tế, lý do:

Theo quy định tại khoản 16 Điều 3 của Luật Đất đai thì Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý nhà nước cấp có người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Do đó, nếu thực hiện theo quy định của Luật Thi hành án dân sự thì *nếu không thu hồi được Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thì cơ quan có thẩm quyền phải cấp Giấy chứng nhận* nhưng không có quy định xử lý như thế nào đối với

² Khoản này được sửa đổi, bổ sung theo quy định tại khoản 37 Điều 1 của Luật số 64/2014/QH13.

Giấy chứng nhận không thu hồi được.

Nếu phải thực hiện theo quy định của Luật Thi hành án mà phải cấp Giấy chứng nhận nhưng Giấy chứng nhận cũ lại vẫn chưa bị pháp luật xử lý (hủy, hay tuyên bố nó không còn giá trị pháp lý - mà việc này chỉ cơ quan toà án mới thực hiện được), dẫn đến một thửa đất, một tài sản sẽ có 02 Giấy chứng nhận tồn tại, dẫn đến rủi ro cho người sử dụng đất, chủ sở hữu tài sản chính đáng.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Công chứng, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Để không gây rủi ro cho người sử dụng đất, đề nghị sửa Luật Thi hành án dân sự theo hướng trường hợp tài sản là quyền sử dụng đất, nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất mà không có hoặc không thu hồi được Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất thì cơ quan thi hành án có trách nhiệm đề nghị Tòa án nhân dân có thẩm quyền quyết định trong đó có nội dung thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp hoặc tuyên hủy Giấy chứng nhận đã cấp, trên cơ sở đó cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc cấp lại Giấy chứng nhận cho người có quyền.

12.3. Về quyền sử dụng đất được kê biên, bán đấu giá để thi hành án

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điều 110 Luật Thi hành án dân sự quy định về quyền sử dụng đất được kê biên, bán đấu giá để thi hành án như sau:

1. Chấp hành viên chỉ kê biên quyền sử dụng đất của người phải thi hành án thuộc trường hợp được chuyển quyền sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

2. Người phải thi hành án chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà thuộc trường hợp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai hoặc thuộc diện quy hoạch phải thu hồi đất, nhưng chưa có quyết định thu hồi đất thì vẫn được kê biên, xử lý quyền sử dụng đất đó.

Có ý kiến của địa phương phản ánh (Thừa Thiên Huế): Theo quy định tại Khoản 2, Điều 110 Luật Thi hành án dân sự năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014) thì cơ quan thi hành án dân sự có quyền kê biên, bán đấu giá “*quyền sử dụng đất của người phải thi hành án chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà thuộc trường hợp cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai hoặc thuộc diện quy hoạch phải thu hồi đất, nhưng chưa có quyết định thu hồi đất*”. Tuy nhiên, khi đã thực hiện xong các thủ tục bán đấu giá tài sản theo quy định của pháp luật, việc công chứng hợp đồng mua bán tài sản không thể thực hiện được với lý do “*không có Giấy chứng*

nhận quyền sử dụng đất”, không đầy đủ hồ sơ, thủ tục công chứng quy định tại Điều 40 và Điều 41 Luật Công chứng năm 2014.

Do vậy, cần phải sửa đổi nội dung này để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa Luật Thi hành án dân sự, Luật Đất đai và Luật Công chứng... nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất, đồng bộ, tăng cường hiệu quả công tác thi hành án dân sự.

b) Hướng xử lý: Giải trình:

Vướng mắc nêu trên không thuộc nội dung vướng mắc của Luật Đất đai; Luật Đất đai đã có quy định là người sử dụng đất được cấp Giấy chứng nhận theo quyết định của cơ quan thi hành án (điểm d khoản 1 Điều 99 của Luật Đất đai). Do đó, đề nghị Bộ Tư pháp tham mưu sửa đổi, bổ sung Luật Công chứng để điều chỉnh đối với trường hợp nêu trên khi thực hiện việc công chứng bán tài sản đấu giá là quyền sử dụng đất thì trong thành phần hồ sơ không yêu cầu bắt buộc phải có Giấy chứng nhận (đối với trường hợp kê biên bán đấu giá tài sản là quyền sử dụng đất chưa được cấp Giấy chứng nhận nhưng đủ điều kiện cấp Giấy chứng nhận để thi hành án). Trên cơ sở đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ thực hiện việc đăng ký, cấp Giấy chứng nhận lần đầu cho người nhận chuyển nhượng theo quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án.

13. Luật Đấu giá tài sản

13.1. Đấu giá trong trường hợp chỉ có một người tham gia

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Khoản 2 Điều 5 Luật Đấu giá tài sản quy định: “*Đấu giá tài sản là hình thức bán tài sản có từ hai người trở lên tham gia đấu giá theo nguyên tắc, trình tự và thủ tục được quy định tại Luật này, trừ trường hợp quy định tại Điều 49 của Luật này*” và Điều 59 Luật Đấu giá tài sản quy định: “*Việc đấu giá tài sản trong trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá, một người tham gia đấu giá, một người trả giá quy định tại Điều 49 của Luật Đấu giá tài sản không áp dụng đối với các tài sản sau đây: Tài sản Nhà nước theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước; quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai*”.

Khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Trường hợp đất đưa ra đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 Điều này mà không có người tham gia hoặc trường hợp chỉ có một người đăng ký tham gia đấu giá hoặc đấu giá ít nhất hai lần nhưng không thành thì Nhà nước thực hiện việc giao đất, cho thuê đất không phải đấu giá quyền sử dụng đất*”.

Như vậy, đối với quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất là không áp dụng trường hợp khi có một người tham gia đấu giá.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Đấu giá tài sản, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: bỏ quy định tại khoản 3 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013. Vấn đề này thuộc về trình tự thủ tục do đó sẽ thực hiện theo Luật Đấu giá tài sản và các nghị định quy định chi tiết thi hành.

13.2. Về việc hủy kết quả trúng đấu giá

a) Nội dung vướng mắc, chông chéo:

Khoản 1 Điều 72 Luật Đấu giá tài sản quy định kết quả đấu giá tài sản bị hủy trong trường hợp: *“Theo thỏa thuận giữa người có tài sản đấu giá, tổ chức đấu giá tài sản và người trúng đấu giá về việc hủy kết quả đấu giá tài sản hoặc giữa người có tài sản đấu giá và người trúng đấu giá về việc hủy giao kết hợp đồng mua bán tài sản đấu giá, hủy bỏ hợp đồng mua bán tài sản đấu giá, trừ trường hợp gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức;”*

Điểm d khoản 5 Điều 68 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định người trúng đấu giá không nộp tiền hoặc không nộp đủ tiền theo đúng yêu cầu thì cơ quan tài nguyên và môi trường trình UBND cấp có thẩm quyền hủy quyết định công nhận kết quả trúng đấu giá. Khoản 4 Điều 14 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định chậm nộp tiền sử dụng đất (30 ngày phải nộp 50%; 60 ngày tiếp theo phải nộp 50% tiền sử dụng đất), quá thời hạn nêu trên, người sử dụng đất chưa nộp đủ số tiền sử dụng đất theo thông báo thì phải nộp tiền chậm nộp đối với số tiền chưa nộp theo mức quy định của pháp luật về quản lý thuế.

Như vậy, người trúng đấu giá nếu chậm nộp tiền thì chỉ bị phạt chậm nộp theo quy định của pháp luật về quản lý thuế và cũng không thể hủy kết quả trúng đấu giá nếu không có thỏa thuận giữa người có tài sản đấu giá, tổ chức đấu giá tài sản và người trúng đấu giá về việc hủy kết quả trúng đấu giá. Do đó, các dự án đấu giá quyền sử dụng đất không thể xác định được thời gian nộp tiền đấu giá theo quy định, khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện.

Kiến nghị: Đề nghị rà soát, bảo đảm tính thống nhất giữa các nghị định; điều chỉnh Luật Đấu giá tài sản cho thống nhất (Hà Nội)

b) Hướng xử lý: Giải trình

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước làm đại diện chủ sở hữu, việc quản lý sử dụng đất đai thực hiện theo quy định của Luật Đất đai.

Việc đấu giá quyền sử dụng đất để người sử dụng đất tiếp cận đất đai công bằng, minh bạch nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Nếu cho phép người trúng đấu giá phạt chậm nộp sẽ dẫn đến tình trạng cạnh tranh và trả giá thiếu công bằng giữa những người có năng lực tài chính thực sự, có thể xuất hiện tình trạng người không có năng lực tài chính nhưng cố tình trả giá cao để

được trúng đấu giá. Việc cho phép phạt chậm nộp cũng sẽ dẫn đến việc nhà nước phải xử lý các hệ quả pháp lý về sau trong trường hợp người trúng đấu giá không có khả năng nộp tiền để được sử dụng đất.

Do đó, cần sửa đổi Luật Đấu giá tài sản để thống nhất với các nguyên tắc của pháp luật về đất đai.

13.3. Quy định tiêu chí để được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để được sử dụng đất đối với đất thương mại, dịch vụ

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Luật Đất đai và Luật Đấu giá tài sản khi quy định điều kiện để giao đất, cho thuê đất, điều kiện tham gia đấu giá tài sản cơ bản chỉ quy định điều kiện về năng lực tài chính là chính. Cụ thể, Luật Đất đai (Điều 58 quy định về điều kiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư) quy định về điều kiện về năng lực tài chính, về ký quỹ đầu tư và không vi phạm pháp luật về đất đai; Luật Đấu giá tài sản (khoản 7 Điều 5) quy định người tham gia đấu giá đủ điều kiện theo quy định của Luật Đấu giá và quy định của pháp luật khác có liên quan (Điều 39 – Đặt cọc) quy định về đặt cọc. Do vậy, khi trúng đấu giá có năng lực về tài chính nhưng điều kiện, năng lực khác như năng lực kinh doanh, bán hàng, khách sạn, về kỹ thuật... không có hoặc yếu trong các lĩnh vực này nên khi trúng đấu giá rồi sẽ sử dụng đất không hiệu quả, không tạo ra những sản phẩm vật chất cho xã hội như mong muốn mà thế khu đất đó mang lại.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Mỗi Luật có phạm vi điều chỉnh riêng, Luật Đất đai đã có quy định trách nhiệm của người sử dụng đất là phải sử dụng hiệu quả, đúng mục đích. Mặt khác, người sử dụng đất, ngoài việc phải tuân thủ quy định của pháp luật về đất đai khi sử dụng đất còn phải tuân thủ các quy định của pháp luật có liên quan khi thực hiện các hoạt động có liên quan đến pháp luật đó. Do vậy, không có vướng mắc, chồng chéo về nội dung này giữa hai luật.

IV. NHÓM CÁC LUẬT VỀ TÀI CHÍNH, NGÂN SÁCH, TÀI SẢN CÔNG

14. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công

14.1. Về phạm vi điều chỉnh

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Luật quản lý, sử dụng tài sản công có phạm vi điều chỉnh là quy định về quản lý nhà nước đối với tài sản công. Tại khoản 1 Điều 3 của Luật này định nghĩa Tài sản công bao gồm cả đất đai và các loại tài nguyên khác. Quy định này là chồng lấn với phạm vi điều chỉnh quy định tại Điều 1 của Luật Đất đai: “*quy định về chế độ sở hữu đất đai, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và thống nhất quản lý về đất đai, chế độ quản lý và sử dụng đất đai, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đối với đất đai thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*”

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Bổ sung quy định về áp dụng pháp luật để giải quyết mối quan hệ giữa Luật Đất đai và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công:

- Bổ sung vào Luật Đất đai quy định cụ thể về quyền sử dụng đất công của các cơ quan nhà nước và các loại đất chưa giao, chưa thuê và phân định rõ trách nhiệm của cơ quan tài chính trong việc quản lý các loại đất này.

14.2. Về loại tài sản công và hình thức xử lý tài sản công

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

- Theo phân loại tài sản công quy định tại Điều 4 Luật quản lý, sử dụng tài sản công, trong đó có “4. Đất đai..... do Nhà nước quản lý theo quy định của pháp luật”; quy định này chồng lấn với quy định của Luật Đất đai về quản lý, sử dụng đất, trong đó có quy định cụ thể về quỹ đất do Nhà nước quản lý như Điều 8 Luật Đất đai quy định cụ thể về các trường hợp người chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với đất được giao để quản lý.

- Theo các hình thức xử lý tài sản công quy định trong Luật quản lý, sử dụng tài sản công (Điều 40, 62...), trong đó ngoài hình thức thu hồi còn có nhiều hình thức khác như điều chuyển, bán, thanh lý; quy định này không thống nhất với 1 hình thức xử lý là Nhà nước thu hồi đất để giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá với quỹ đất do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước. Vì vậy, khi thực hiện các hình thức xử lý tài sản công không phải là thu hồi thì không có quy định để giải quyết việc sử dụng đất sau khi thực hiện hình thức xử lý tài sản công.

b) Hướng xử lý:

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Bổ sung quy định về áp dụng pháp luật để giải quyết mối quan hệ giữa Luật Đất đai và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công:

- Bổ sung vào Luật Đất đai quy định cụ thể về quyền sử dụng đất công của các cơ quan nhà nước và các loại đất chưa giao, chưa thuê và phân định rõ trách nhiệm của cơ quan tài chính trong việc quản lý các loại đất này.

14.3. Về quyền của tổ chức sử dụng đất và sử dụng tài sản công

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

- Khoản 2 Điều 173 Luật Đất đai năm 2013 quy định: tổ chức được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất.

- Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định một số điều Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định: đơn vị sự nghiệp công lập được sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh trong các trường hợp tài sản được giao, được đầu tư xây dựng, mua sắm để thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao nhưng chưa sử dụng hết công suất.

Việc có quy định khác nhau về quản lý, sử dụng tài sản của tổ chức giữa 02 Luật dẫn đến khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện.

b) *Hướng xử lý*: Giải trình:

Để các cơ quan nhà nước tập trung vào nhiệm vụ quản lý nhà nước hạn chế tiêu cực trong việc quản lý, sử dụng đất được nhà nước giao đất không thu tiền thì việc thực hiện như quy định tại khoản 2 Điều 173 là phù hợp. Trường hợp chuyển quỹ đất này vào kinh doanh thì phải thực hiện thủ tục định giá đất hoặc đấu giá quyền sử dụng đất để chuyển quyền sử dụng đất cho các tổ chức kinh tế liên doanh, liên kết theo quy định.

15. Luật Ngân sách nhà nước

a) *Nội dung vướng mắc, chồng chéo*:

Khoản 3 Điều 132 Luật Đất đai năm 2013 còn chưa thống nhất với quy định tại Điều 37 và Điều 40 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, cụ thể: Luật Đất đai quy định tiền thu được từ việc cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp của xã chỉ được dùng cho nhu cầu công ích của xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật. Luật Ngân sách nhà nước quy định khoản thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác ở xã vẫn được tổng hợp vào cân đối ngân sách địa phương để xác định số bổ sung cân đối ngân sách nên không thể chỉ được dùng cho nhu cầu công ích của xã, phường, thị trấn như quy định của Luật Đất đai.

b) *Hướng xử lý*: Giải trình:

Tại điểm s khoản 1 Điều 37 của Luật Ngân sách nhà nước quy định ngân sách địa phương hưởng 100% đối với “*Thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công sản khác*”.

Tại khoản 3 Điều 132 của Luật Đất đai quy định:

“3. Đối với diện tích đất chưa sử dụng vào các mục đích quy định tại khoản 2 Điều này thì Ủy ban nhân dân cấp xã cho hộ gia đình, cá nhân tại địa phương thuê để sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản theo hình thức đấu

giá để cho thuê. Thời hạn sử dụng đất đối với mỗi lần thuê không quá 05 năm.

Tiền thu được từ việc cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích phải nộp vào ngân sách nhà nước do Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý và chỉ được dùng cho nhu cầu công ích của xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật.”

Như vậy, cơ bản Luật Đất đai đã thống nhất với quy định của Luật Ngân sách về việc nộp ngân sách. Tuy nhiên, do tính chất đặc thù và nguồn gốc của loại đất này có liên quan đến quyền sử dụng đất của người dân địa phương đã được quy định tại khoản 1 Điều 132:

“1. Căn cứ vào quỹ đất, đặc điểm và nhu cầu của địa phương, mỗi xã, phường, thị trấn được lập quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích không quá 5% tổng diện tích đất trồng cây hằng năm, đất trồng cây lâu năm, đất nuôi trồng thủy sản để phục vụ cho các nhu cầu công ích của địa phương.

Đất nông nghiệp do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trả lại hoặc tặng cho quyền sử dụng cho Nhà nước, đất khai hoang, đất nông nghiệp thu hồi là nguồn để hình thành hoặc bổ sung cho quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích của xã, phường, thị trấn.

Đối với những nơi đã để lại quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích vượt quá 5% thì diện tích ngoài mức 5% được sử dụng để xây dựng hoặc bồi thường khi sử dụng đất khác để xây dựng các công trình công cộng của địa phương; giao cho hộ gia đình, cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản tại địa phương chưa được giao đất hoặc thiếu đất sản xuất.”

Do vậy, Luật Đất đai quy định tiền thu được từ việc cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích chỉ được dùng cho nhu cầu công ích của xã, phường, thị trấn theo quy định của pháp luật là phù hợp với tính chất, đặc điểm của loại đất này, tránh ý kiến phản ứng từ phía người dân địa phương.

Vì vậy, đề nghị pháp luật về ngân sách xem xét quy định đảm bảo tính đặc thù và phù hợp với Luật Đất đai.

16. Luật Giá

16.1. Về chứng thư thẩm định giá

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Khoản 3 Điều 32 Luật Giá quy định kết quả thẩm định giá và thời hiệu của chứng thư thẩm định giá và theo khoản 7 của Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam số 05 Quy trình thẩm định giá ban hành kèm theo Thông tư số 28/2015/TT-BTC ngày 06/3/2015 của Bộ Tài chính quy định về xác định thời hạn có hiệu lực của kết quả thẩm định giá thì thời hạn có hiệu lực của kết quả thẩm định giá tối đa không quá 6 tháng kể từ thời điểm chứng thư thẩm định giá có hiệu lực.

Khoản 1 Điều 67 Luật Đất đai quy định: *Trước khi có quyết định thu hồi đất, chậm nhất là 90 ngày đối với đất nông nghiệp và 180 ngày đối với đất phi nông nghiệp, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thông báo thu hồi đất cho người có đất thu hồi biết. Nội dung thông báo thu hồi đất bao gồm kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm.”*

Như vậy, xảy ra trường hợp vào thời điểm Nhà nước được quyền thu hồi đất thì chứng thư định giá hết hiệu lực; phải làm lại quy trình định giá, tiếp theo đến quy trình công khai và lập trình thu hồi đất.

b) Hướng xử lý: Giải trình:

Pháp luật về giá có quy định thời hạn hiệu lực của Chứng thư thẩm định giá là 6 tháng. Pháp luật về đất đai không có quy định thời hạn hiệu lực của Chứng thư định giá đất. Do đó, ý kiến cho rằng trường hợp vào thời điểm Nhà nước được quyền thu hồi đất thì chứng thư định giá đất hết hiệu lực là không có cơ sở.

Tại khoản 4 Điều 126 dự thảo Luật đã quy định: Việc xác định giá đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải được tổ chức thực hiện trước thời điểm quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, gia hạn sử dụng đất, chuyển hình thức sử dụng đất, điều chỉnh quyết định giao đất, cho thuê đất không quá 06 tháng.

16.2. Về hoạt động tư vấn định giá đất

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Về hoạt động tư vấn xác định giá đất: Luật Giá năm 2012 và Luật Đất đai năm 2013 có những quy định chồng chéo liên quan đến hoạt động tư vấn xác định giá đất: (i) Tại Điều 115, 116 Luật Đất đai năm 2013 quy định về tư vấn xác định giá đất, quyền và nghĩa vụ của tổ chức có chức năng tư vấn xác định giá đất, trong đó có nội dung quy định điều kiện hoạt động của tư vấn xác định giá đất, hành nghề tư vấn xác định giá đất thực hiện theo quy định của Chính phủ (gồm tổ chức tư vấn định giá đất và định giá viên). Quy định này đã dẫn đến những chồng chéo với quy định tại Luật Giá năm 2012 về tổ chức được thực hiện tư vấn xác định giá đất và cá nhân được hành nghề tư vấn xác định giá đất; (ii) Luật giá năm 2012 đã có các quy định điều chỉnh liên quan đến hoạt động tư vấn xác định giá bất động sản (trong đó đất đai là một loại bất động sản) nên đối với đất đai hoạt động này được hiểu là hoạt động tư vấn xác định giá đất. Trước khi Luật Đất đai năm 2013 được ban hành, hoạt động tư vấn xác định giá đất được thực hiện thống nhất theo Luật giá năm 2012. Theo đó, tổ chức cung cấp dịch vụ tư vấn xác định giá đất là các doanh nghiệp thẩm định giá được Bộ Tài chính cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ thẩm định giá, các cá nhân thực hiện là các thẩm định viên về giá hành nghề được Bộ Tài chính cấp Thẻ thẩm định viên về giá. Đồng thời, hiện nay, việc tư vấn xác định giá bất động sản theo Luật Kinh doanh bất động sản; tư vấn xác định giá trị doanh

nghiệp phục vụ cổ phần hóa, thoái vốn, góp vốn; tư vấn xác định giá trị công nghệ (thẩm định giá công nghệ) theo Luật chuyển giao công nghệ; tư vấn trong mua sắm tài sản công... cũng đã được quy định rõ thuộc phạm vi hoạt động của các tổ chức thẩm định giá theo Luật giá.

b) Hướng xử lý: Giải trình

- Tại Điều 34 Luật giá quy định tiêu chuẩn thẩm định viên về giá như sau:

“1. Có năng lực hành vi dân sự.

2. Có phẩm chất đạo đức, liêm khiết, trung thực, khách quan.

3. Tốt nghiệp đại học chuyên ngành liên quan đến nghiệp vụ thẩm định giá.

4. Có thời gian công tác thực tế theo chuyên ngành đào tạo từ 36 tháng trở lên sau khi có bằng tốt nghiệp đại học theo chuyên ngành quy định tại khoản 3 Điều này.

5. Có chứng chỉ đã qua đào tạo nghiệp vụ chuyên ngành thẩm định giá do cơ quan có thẩm quyền cấp.

6. Có Thẻ thẩm định viên về giá theo quy định của Bộ Tài chính.”

- Tại Luật Đất đai năm 2013 không quy định cụ thể về tiêu chuẩn định giá đất mà giao Chính phủ quy định về điều kiện hoạt động của tư vấn xác định giá đất, hành nghề tư vấn xác định giá đất (Điều 115).

- Tại Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định về giá đất đã quy định: cá nhân được hành nghề tư vấn xác định giá đất trong trường hợp đã có Chứng chỉ định giá đất được cấp theo quy định của pháp luật về đất đai hoặc có Thẻ thẩm định viên về giá hoặc Chứng chỉ định giá bất động sản (Điều 20).

- Tại Nghị định số 136/2018/NĐ-CP ngày 05 tháng 10 năm 2018 của Chính phủ sửa đổi một số điều của các Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường đã quy định: cá nhân được hành nghề tư vấn xác định giá đất trong trường hợp đã có Chứng chỉ định giá đất được cấp theo quy định của pháp luật về đất đai hoặc có Thẻ thẩm định viên về giá hoặc Chứng chỉ định giá bất động sản và Giấy chứng nhận đã hoàn thành khóa học bồi dưỡng về định giá đất theo chương trình bồi dưỡng về định giá đất do Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành (Điều 2).

Như vậy, việc quy định về điều kiện hoạt động của tư vấn xác định giá đất tại Nghị định số 136/2018/NĐ-CP là phù hợp với Điều 34 của Luật giá.

V. NHÓM CÁC LUẬT VỀ NÔNG, LÂM NGHIỆP, THỦY SẢN

17. Luật Lâm nghiệp

17.1. Về quyền chuyển nhượng

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điều 174 Luật Đất đai quy định tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê đất thu tiền một lần cho cả thời gian thuê có quyền chuyển nhượng QSD đất.

Điều 79 Luật Lâm nghiệp quy định tổ chức kinh tế được Nhà nước cho thuê rừng không có quyền chuyển nhượng rừng.

Quy định này không thống nhất gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện ở địa phương.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Phạm vi điều chỉnh của hai luật là khác nhau, Luật Đất đai quy định người sử dụng đất được nhà nước cho thuê đất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê (có thực hiện nghĩa vụ tài chính với nhà nước) thì có quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất và tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất (có thể là rừng cây được đầu tư bằng tiền của người sử dụng đất). Luật Lâm nghiệp quy định người thuê rừng thì không có quyền chuyển nhượng rừng là phù hợp. Đồng thời, dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã sửa đổi theo hướng rà soát lại chế độ sử dụng các loại rừng cho phù hợp.

17.2. Về hình thức sử dụng đất và rừng

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điều 17 Luật Lâm nghiệp quy định nhà nước cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng sản xuất là rừng tự nhiên. Đồng thời, tại khoản 5 Điều 14 Luật Lâm nghiệp quy định nguyên tắc giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng, thu hồi rừng phải thống nhất, đồng bộ với giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất.

Luật Đất đai lại không có quy định về thuê rừng sản xuất là rừng tự nhiên và chỉ quy định Nhà nước giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho tổ chức quản lý rừng để quản lý bảo vệ và phát triển rừng (Điều 135).

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Sửa đổi nội dung liên quan đến chế độ sử dụng rừng sản xuất, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng để thống nhất với Luật Lâm nghiệp đồng thời phù hợp với chủ trương tại Nghị quyết 18 của Trung ương (sử dụng đất kết hợp).

17.3. Về chủ thể được giao rừng phòng hộ

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

- Theo quy định tại Điều 135 Luật đất đai năm 2013 thì Nhà nước giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên cho tổ chức quản lý rừng để quản lý bảo vệ và phát triển rừng. Theo quy định tại Điều 17 Luật Lâm nghiệp năm 2017 thì Nhà nước cho

tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân thuê rừng sản xuất là rừng tự nhiên.

Khoản 2 Điều 135 Luật Đất đai quy định Nhà nước cho thuê đất rừng sản xuất đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài để thực hiện dự án đầu tư trồng rừng. Tại Điều 17, Luật Lâm nghiệp không có quy định cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài thuê rừng sản xuất, chỉ có doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư trồng rừng sản xuất. Người VN định cư ở nước ngoài muốn thực hiện dự án đầu tư trồng rừng sản xuất tại VN phải đăng ký thành lập doanh nghiệp để được Nhà nước giao đất trồng rừng.

- Tại khoản 3 Điều 136 Luật Đất đai năm 2013 quy định Nhà nước vẫn giao rừng phòng hộ cho tổ chức, cá nhân; tuy vậy, theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 16 và khoản 4 Điều 56 Luật Lâm nghiệp thì *“Nhà nước chỉ giao rừng phòng hộ cho tổ chức kinh tế đối với trường hợp rừng phòng hộ xen kẽ trong diện tích đất rừng sản xuất của tổ chức đó, còn đối với các trường hợp khác chỉ áp dụng hình thức cho thuê môi trường rừng phòng hộ”*.

Khoản 4 Điều 136 Luật Đất đai năm 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng phòng hộ thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng. Theo quy định tại Điều 17 Luật Lâm nghiệp thì Nhà nước cho thuê rừng sản xuất (không quy định cho tổ chức kinh tế thuê rừng phòng hộ).

- Theo quy định tại Điều 137 Luật Đất đai năm 2013 thì Nhà nước giao đất rừng đặc dụng cho tổ chức quản lý rừng đặc dụng. Theo quy định tại Điều 16 Luật Lâm nghiệp năm 2017 thì việc giao rừng đặc dụng được giao cho từng loại chủ rừng (Ban quản lý rừng đặc dụng, tổ chức kinh tế, và cả cộng đồng dân cư...).

Tại Khoản 5 Điều 137 Luật Đất đai năm 2013 thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho tổ chức kinh tế thuê đất rừng đặc dụng thuộc khu vực được kết hợp với kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường dưới tán rừng. Theo quy định tại Điều 17 Luật Lâm nghiệp năm 2017 thì quy định cho thuê rừng sản xuất (không quy định cho tổ chức kinh tế thuê rừng đặc dụng).

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét: sửa đổi các Điều 135, 136 và 137 của Luật Đất đai năm 2013 đảm bảo đồng bộ, thống nhất với Luật Lâm nghiệp theo nguyên tắc ưu tiên bảo vệ và phát triển rừng, cho phép kết hợp khai thác kinh tế nhưng có giám sát chặt chẽ đảm bảo bảo vệ nghiêm ngặt rừng.

17.4. Về thống kê, kiểm kê đất đai và rừng

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điều 10: Luật Đất đai quy định: “Căn cứ vào mục đích sử dụng, đất đai

được phân loại như sau: “1. Nhóm đất nông nghiệp bao gồm các loại đất sau đây: “...c) Đất rừng sản xuất; d) Đất rừng phòng hộ; đ) Đất rừng đặc dụng; 2. Nhóm đất phi nông nghiệp bao gồm các loại đất sau đây: “.... c) Đất sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh;...).”

Điều 5: Luật Lâm nghiệp quy định:

1. Căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu, rừng tự nhiên và rừng trồng được phân thành 03 loại như sau a) Rừng đặc dụng; b) Rừng phòng hộ; c) Rừng sản xuất.

2. Rừng đặc dụng ... bao gồm a) Vườn quốc gia; b) Khu dự trữ thiên nhiên; c) Khu bảo tồn loài - sinh cảnh; d) Khu bảo vệ cảnh quan bao gồm rừng bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; rừng tín ngưỡng; rừng bảo vệ môi trường đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao; đ) Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học; vườn thực vật quốc gia; rừng giống quốc gia.

3. Rừng phòng hộ ... bao gồm a) Rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư; rừng phòng hộ biên giới; b) Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.”

Trên thực tế một số diện tích rừng được giao cho lực lượng vũ trang quản lý có hiện trạng là rừng đặc dụng và rừng phòng hộ theo quy định của Luật Lâm nghiệp, tuy nhiên theo Luật Đất đai thì diện tích trên là thuộc vào nhóm đất sử dụng vào mục đích an ninh, quốc phòng.

Đề nghị xem xét, điều chỉnh nội dung phân loại đất, rừng để thống nhất quản lý giữa ngành tài nguyên - môi trường và lâm nghiệp.

b) *Hướng xử lý:* Giải trình

Theo quy định về thống kê, kiểm kê đất đai, thì đất rừng đặc dụng và đất rừng phòng hộ do lực lượng vũ trang quản lý vẫn thống kê vào đất rừng (đất lâm nghiệp), không phải là đất quốc phòng, an ninh. Luật Đất đai năm 2013 (Điều 61) cũng như dự thảo Luật (Điều 66) đã quy định rõ đất sử dụng cho mục đích quốc phòng, an ninh. Trường hợp các đơn vị quân đội, công an mà sử dụng đất vào các mục đích nêu trên mới thống kê vào đất quốc phòng, an ninh. Đồng thời, dự thảo Luật cũng đã sửa nội dung liên quan đến phân loại đất tại khoản 1 Điều 11 dự thảo Luật Đất đai cho phù hợp với Luật Lâm nghiệp.

17.5. Về thẩm quyền chuyển mục đích

a) *Nội dung vướng mắc, chông chéo:*

Tại điểm b Khoản 1, Điều 58 của Luật Đất đai năm 2013 quy định Hội đồng nhân dân tỉnh cho phép chuyển mục đích sử dụng dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng (Luật Đất đai chỉ nêu chuyển mục đích sử dụng đất rừng, không phân biệt rừng tự nhiên với rừng trồng). Tuy nhiên, tại Khoản 2

Điều 14 của Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định: “*Không chuyển mục đích sử dụng rừng tự nhiên sang mục đích khác, trừ dự án quan trọng quốc gia; dự án phục vụ quốc phòng, an ninh quốc gia; dự án cấp thiết khác được Chính phủ phê duyệt*”. Trong các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Lâm nghiệp cũng chưa giải thích cụ thể về từ ngữ “*dự án cấp thiết khác*” nên cơ quan thực hiện chức năng quản lý rừng khó xác định tiêu chí nào là dự án cấp thiết để xây dựng hồ sơ trình cấp có thẩm quyền phê duyệt cho phép chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác.

Mặt khác, tại khoản 3, Điều 20 của Luật Lâm nghiệp năm 2017 thì Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới, rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển dưới 20 ha; rừng sản xuất dưới 50 ha; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư. Hội đồng nhân dân tỉnh không có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng.

Như vậy, cùng một nội dung nhưng giữa Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp chưa có sự thống nhất, gây khó khăn cho các cơ quan có liên quan trong việc tham mưu thực hiện việc chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng. Đề nghị sửa đổi, bổ sung nội dung của Luật Đất đai và Luật Lâm nghiệp để có sự thống nhất chung.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

- Sửa đổi điểm a khoản 1 Điều 58 Luật Đất đai theo hướng phân cấp thẩm quyền cho địa phương: Cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất sau khi có Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua.

- Chỉ đạo rà soát sửa đổi các Luật Lâm nghiệp để thống nhất với Luật Đất đai.

VI. NHÓM CÁC LUẬT VỀ TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG

18. Luật Khoáng sản

18.1. Về quyền tiếp cận đất đai của tổ chức trúng đấu giá quyền khai thác khoáng sản

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Theo điểm đ khoản 3 Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 2 Điều 82 Luật Khoáng sản 2010, đối với các dự án khai thác khoáng sản thuộc thẩm

quyền cấp phép của UBND cấp tỉnh, chủ đầu tư và người có đất phải tự thỏa thuận việc sử dụng đất sản xuất kinh doanh thông qua hình thức nhận chuyển nhượng, thuê, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Trường hợp sau khi tổ chức đấu giá quyền khai thác khoáng sản thành công mà Chủ đầu tư (đơn vị trúng đấu giá) không tự thỏa thuận được với người có đất thì sẽ không giải phóng được mặt bằng để thực hiện dự án.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai và Luật Khoáng sản, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Theo điểm d khoản 3 Điều 62, Điều 73, Điểm d khoản 2 Điều 118 và Điều 152 Luật Đất đai năm 2013 việc sử dụng đất thực hiện dự án khai thác khoáng sản có 2 loại: (1) Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép thì Nhà nước thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất; (2) Dự án khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ và khai thác tận thu khoáng sản thì Nhà nước không thu hồi đất mà chủ đầu tư và người sử dụng đất thỏa thuận nhận chuyển nhượng, thuê, góp vốn bằng quyền sử dụng đất và xin chuyển mục đích sử dụng đất sang đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản (nếu phải chuyển mục đích).

Do vậy, cần sửa đổi quy định tại khoản 2 Điều 82 Luật Khoáng sản 2010 để các dự án khai thác khoáng sản thuộc thẩm quyền cấp phép của UBND cấp tỉnh cũng thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng và cho thuê đất không đấu giá quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai.

18.2. Quy định liên quan đến đóng cửa mỏ

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Luật Khoáng sản quy định doanh nghiệp phải có nghĩa vụ có liên quan đến việc đóng cửa mỏ, cải tạo, phục hồi môi trường và đất đai khi Giấy phép khai thác khoáng sản chấm dứt hiệu lực (khoản 4 Điều 58). Mặt khác, Luật Khoáng sản quy định hợp đồng thuê đất của doanh nghiệp sẽ chấm dứt ngay hiệu lực khi Giấy phép khai thác khoáng sản chấm dứt hiệu lực (khoản 1 Điều 31). Điểm c khoản 3 Điều 152 Luật Đất đai cũng quy định về việc sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản phải sử dụng đất phù hợp với tiến độ thăm dò, khai thác khoáng sản. Điều này, khiến doanh nghiệp khai thác khoáng sản sẽ khó khăn khi triển khai các hoạt động để thực hiện nghĩa vụ liên quan đến việc đóng cửa mỏ, cải tạo, phục hồi môi trường.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Quy định của Luật Đất đai là phù hợp giúp đảm bảo đất được hoàn thổ

cùng với quá trình khai thác. Do đó, đề nghị sửa đổi Luật Khoáng sản phù hợp với Luật Đất đai.

18.3. Về việc trả lại phần diện tích đất đã khai thác khoáng sản

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

Luật Khoáng sản quy định quyền được trả lại một phần diện tích đã khai thác nếu như đã hoàn thành công tác cải tạo, phục hồi môi trường. Theo đó, để được trả lại một phần diện tích khu vực đã khai thác, tổ chức, cá nhân phải lập hồ sơ đề nghị trả lại một phần diện tích khu vực khai thác, trong đó có việc lập Đề án đóng cửa mỏ một phần diện tích (đối với diện tích đã khai thác hết trữ lượng) trình cơ quan có thẩm quyền cấp phép khai thác phê duyệt để thực hiện. Nếu chưa trả lại phần diện tích đã khai thác trữ lượng như đã nêu trên, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải có trách nhiệm quản lý, bảo vệ khoáng sản chưa khai thác (nếu có) và thực hiện nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường như đã nêu trên nhưng không quy định, trong giai đoạn này (khi đã khai thác hết trữ lượng khoáng sản tại khu vực nêu trên) thì có phải tiếp tục thuê đất nữa hay không?

b) Hướng xử lý: Giải trình

Đây là vấn đề liên quan đến tổ chức thực hiện. Tại điểm c khoản 3 Điều 152 của Luật Đất đai năm 2013 đã quy định: người sử dụng đất có trách nhiệm trả lại đất đúng với tiến độ thăm dò, khai thác khoáng sản và trạng thái lớp đất mặt được quy định trong hợp đồng thuê đất.

VII. NHÓM CÁC LUẬT VỀ VĂN HÓA - XÃ HỘI

19. Luật Tín ngưỡng, tôn giáo

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo

- Theo quy định tại Khoản 4 Điều 56 của Luật Tín ngưỡng, tôn giáo thì Việc chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê, thế chấp, góp vốn tài sản bằng quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan.

- Theo quy định tại Điều 181 Luật Đất đai năm 2013 thì cơ sở tôn giáo không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất; không được thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Việc quy định khác nhau về chuyển đổi, chuyển nhượng đất của cơ sở tôn giáo giữa 02 Luật là chưa thống nhất, gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Quy định nêu trên là thống nhất do Luật Tín ngưỡng, tôn giáo dẫn chiếu đến quy định của Luật Đất đai.

Dự thảo Luật đã sửa đổi theo hướng, giao đất không thu tiền sử dụng đất cho tổ chức tôn giáo sử dụng đất làm cơ sở thờ tự, trụ sở của các tổ chức tôn giáo. Đối với đất sử dụng vào mục đích khác thì được Nhà nước cho thuê đất thu

tiền thuê đất hàng năm. Để bảo đảm ổn định, dự thảo bổ sung quy định xử lý đối với tổ chức tôn giáo, cộng đồng dân cư đang sử dụng đất tôn giáo trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành.

VIII. NHÓM CÁC LUẬT VỀ HÀNH CHÍNH CÔNG

20. Luật Tổ chức chính quyền địa phương

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Điều 45 Luật Đất đai (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật sửa đổi, bổ sung 37 luật liên quan đến Quy hoạch) quy định: “UBND cấp huyện trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua quy hoạch sử dụng đất cấp huyện trước khi trình UBND cấp tỉnh phê duyệt”.

Điều 26 và Điều 54, Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định “HĐND cấp huyện thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện trước khi trình UBND cấp tỉnh phê duyệt” chưa thống nhất việc thông qua HĐND cấp huyện đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định phải thông qua HĐND cấp huyện cả với kế hoạch sử dụng đất cấp huyện. Đề nghị sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Đề nghị sửa đổi Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo hướng dẫn chiếu thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp huyện về quản lý đất đai thực hiện theo quy định của Luật Đất đai.

IX. NHÓM CÁC LUẬT VỀ TƯ PHÁP

21. Luật Tố tụng hành chính

21.1. Về thời hạn và thời hiệu

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Quy định hiện hành còn mâu thuẫn giữa Luật Đất đai và Luật Tố tụng hành chính về thời hiệu có hiệu lực của quyết định giải quyết tranh chấp đất đai quy định tại khoản 58 Điều 2 của Nghị định 01/2017/NĐ-CP và thời hiệu thụ lý giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính của Luật Tố tụng hành chính 2015 (Điều 116). Theo đó quyết định giải quyết tranh chấp đất đai lần 2 sẽ có hiệu lực sau thời gian từ 30 – 45 ngày. Tuy nhiên theo quy định tại Điều 116 Luật Tố tụng hành chính 2015 thì các quyết định hành chính sau thời hạn 1 năm vẫn bị khởi kiện theo thủ tục tố tụng hành chính do đó sẽ ảnh hưởng đến quyết định giải quyết tranh chấp đất đai có hiệu lực do quyết định này sẽ bị khởi kiện.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này vướng mắc ở tầm Nghị định. Do đó, cơ quan chủ trì soạn thảo ghi nhận và xem xét sửa đổi Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai theo hướng quy định hiệu lực của quyết định giải quyết khiếu nại phù hợp với quy định của Luật Tố tụng hành chính.

21.2. Về thu hồi, hủy Giấy chứng nhận

a) Nội dung vướng mắc, chồng chéo:

Khoản 4 Điều 57 Luật Tố tụng hành chính quy định quyền, nghĩa vụ của người bị kiện: “*Sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bị khởi kiện; dừng, khắc phục hành vi hành chính bị khởi kiện*”. Đồng thời, tại điểm e khoản 1 Điều 143 Luật Tố tụng hành chính thì Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án khi người bị kiện hủy bỏ quyết định hành chính. Với quy định này thì trong quá trình giải quyết vụ án tại Tòa án, cơ quan đã ban hành GCNQSDĐ có quyền hủy bỏ GCN đã cấp cho người sử dụng đất khi bị khởi kiện.

Điểm d khoản 2 Điều 106 Luật Đất đai quy định “*Giấy chứng nhận đã cấp không đúng thẩm quyền, không đúng đối tượng sử dụng đất, không đúng diện tích đất, không đủ điều kiện được cấp, không đúng mục đích sử dụng đất hoặc thời hạn sử dụng đất hoặc nguồn gốc sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai, trừ trường hợp người được cấp Giấy chứng nhận đó đã thực hiện chuyển quyền sử dụng đất, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật về đất đai.*” và khoản 3 Điều 106 Luật Đất đai quy định “*Việc thu hồi Giấy chứng nhận đã cấp đối với trường hợp quy định tại điểm d khoản 2 Điều này do cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất quy định tại Điều 105 của Luật này quyết định sau khi đã có kết luận của cơ quan thanh tra cùng cấp, văn bản có hiệu lực của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai.*”

Thực tiễn xét xử tại Tòa án đối với những GCN bị khởi kiện thường không có hoạt động thanh tra để kết luận mà Tòa án thu thập chứng cứ và quyết định. Do đó, với quy định này thì trong quá trình tố tụng tại Tòa án, cơ quan đã ban hành GCN không thể hủy quyết định hành chính là GCN hoặc thu hồi được nên thường chờ Tòa án tuyên hủy quyết định ban hành GCN rồi mới căn cứ vào bản án để thu hồi GCN. Điều này dẫn đến mâu thuẫn, trong các quy định của pháp luật về quyền của cơ quan cấp GCN khi tham gia tố tụng tại Tòa án. Trường hợp quy định tại điểm d khoản 2 Điều 106 Luật Đất đai thì cơ quan đã ban hành GCN không thể tự mình quyết định thu hồi hay hủy bỏ GCN mà mình phát hiện bị sai.

b) Hướng xử lý: Giải trình

Hiện nay, pháp luật đất đai đã có quy định 02 trường hợp thu hồi GCN.

Một là, các trường hợp GCN cấp không đúng quy định của pháp luật về đất đai (đã được nêu tại điểm d khoản 2 Điều 106 của Luật Đất đai) thì do cơ quan có thẩm quyền cấp GCN thu hồi GCN sau khi có kết luận của thanh tra, văn bản của cơ quan có thẩm quyền về giải quyết tranh chấp đất đai hoặc cơ quan cấp GCN, người sử dụng đất tự kiểm tra và phát hiện (quy định tại khoản 3 Điều 106 Luật Đất đai; khoản 4 Điều 87 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 148/2020/NĐ-CP). Hai là, thu hồi GCN đối với các trường hợp không thuộc điểm d Điều 106 của Luật Đất đai thì được thực hiện sau khi có bản án hoặc quyết định của Tòa án nhân dân có thẩm quyền thi hành. Do đó, việc phản ánh *“Thực tiễn xét xử tại Tòa án đối với những GCN bị khởi kiện thường không có hoạt động thanh tra để kết luận mà Tòa án thu thập chứng cứ và quyết định.”* là chưa đầy đủ; cơ quan đã ban hành GCN vẫn có thẩm quyền thu hồi GCN qua kênh thanh tra, kiểm tra mà không cần chờ tòa án tuyên hủy.

22. Luật Khiếu nại

a) Nội dung vướng mắc, chông chéo:

- Theo quy định tại khoản 4, Điều 203, Luật Đất đai năm 2013 về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai quy định: *“4. Người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai tại khoản 3 Điều này phải ra quyết định giải quyết tranh chấp...”*

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 8, Điều 2, Luật khiếu nại năm 2011 quy định: *“8. Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể.”*

Hiện nay quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp đất đai quy định tại Luật Đất đai 2013 chưa thống nhất với quy định của Luật Khiếu nại và Luật Tố tụng hành chính. Theo quy định tại Điều 203 Luật Đất đai, trường hợp tranh chấp đất đai mà đương sự không có giấy chứng nhận hoặc không có một trong các loại giấy tờ quy định tại Điều 100 của Luật Đất đai thì đương sự chỉ được lựa chọn một trong hai hình thức là khởi kiện ra Tòa án hoặc giải quyết tại UBND cấp có thẩm quyền. Tuy nhiên, quyết định giải quyết tranh chấp đất đai là một loại quyết định hành chính do đó có thể bị khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại, sau khi có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai mà đương sự vẫn không chấp nhận thì lại tiếp tục khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính. Do đó, cần có quy định phù hợp hơn để các cơ quan có thẩm quyền không lúng túng trong quá trình giải quyết.

Quy định rõ về quy trình giải quyết đất đai phù hợp với Luật Khiếu nại.

b) Hướng xử lý

Vấn đề này liên quan đến tính đồng bộ của Luật Đất đai, Luật Tố tụng hành chính và Luật Khiếu nại, thuộc thẩm quyền giải quyết của Quốc hội. Do

đó, cơ quan chủ trì soạn thảo kiến nghị Quốc hội xem xét:

Sửa đổi trong Luật Đất đai theo hướng: Tranh chấp đất đai, tranh chấp đất đai và tài sản gắn liền với đất do Tòa án nhân dân giải quyết theo quy định của pháp luật về tố tụng dân sự. Đồng thời, dự thảo cũng đã giao Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm cung cấp hồ sơ, tài liệu có liên quan đến việc quản lý, sử dụng đất để làm căn cứ cho Tòa án nhân dân giải quyết theo thẩm quyền khi được yêu cầu./.