

Số: /BC-BTNMT

Hà Nội, ngày tháng năm 2024

BÁO CÁO**Đánh giá thực trạng thi hành Luật Đất đai, Luật Nhà ở
về thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất
để thực hiện dự án nhà ở thương mại**
(Phục vụ công tác thẩm định của Bộ Tư pháp)

Kính gửi: Chính phủ

Sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất là cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện bên cạnh cơ chế Nhà nước thu hồi đất được hình thành trong hệ thống pháp luật Việt Nam từ Luật Đất đai năm 1993 và tiếp tục duy trì cho đến nay. Cơ chế này có ưu điểm rút ngắn thời gian bàn giao đất từ người sử dụng đất sang nhà đầu tư nếu đạt được sự đồng thuận; bảo đảm sự chia sẻ quyền lợi thỏa đáng giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất, lợi ích của Nhà nước và của cộng đồng được tính đến trong hệ thống thuế về bất động sản và các quy định về chi ngân sách nhà nước của các cấp hành chính; trên cơ sở giải quyết tốt bài toán chia sẻ lợi ích, cơ chế này tạo điều kiện để giảm đi đáng kể tình trạng khiếu kiện của người bị ảnh hưởng do chuyển dịch đất đai, tạo ổn định xã hội trong quá trình phát triển kinh tế; giảm đáng kể chi phí, nhân lực của bộ máy hành chính và khắc phục được tình trạng tiêu cực khi Nhà nước thực hiện thu hồi đất...

Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục duy trì cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nhưng có sự thu hẹp so với trước đây, theo đó chỉ cho phép thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất ở để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại (điểm b khoản 1 Điều 127).

Tuy nhiên, thực tế công tác quản lý đất đai cho thấy các trường hợp hộ gia đình, cá nhân có diện tích đất ở đủ lớn phù hợp với quy mô, tiêu chuẩn của dự án nhà ở là không có. Do quy định về hạn mức giao đất ở tại Luật Đất đai qua các thời kỳ và thực tế tại các địa phương thực hiện thời gian qua không vượt quá 400 m² đất ở (Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, Luật Đất đai năm 2013 và quy định về hạn mức giao đất ở của các tỉnh hiện nay).

Thực tế nêu trên sẽ dẫn đến sẽ khó có dự án nhà ở thương mại do các doanh nghiệp thực hiện đáp ứng được yêu cầu về diện tích đất ở được nhận chuyển nhượng và quy hoạch chi tiết dự án thường lớn hơn rất nhiều so với diện tích đất ở hộ gia đình, cá nhân hiện có. Sau khi Luật Đất đai năm 2024 có hiệu

lực thi hành thị trường bất động sản được dự báo sẽ chỉ có các dự án nhà ở thương mại là dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, dự án khu dân cư nông thôn được hình thành thông qua việc Nhà nước thu hồi đất hoặc các dự án được chuyển mục đích sử dụng đất để làm nhà ở thương mại do đang có đất ở và đất khác theo quy định tại khoản 6 Điều 127 Luật Đất đai năm 2024. Điều này sẽ dẫn đến hạn chế sự phát triển của thị trường bất động sản, không thực hiện được đầy đủ chủ trương của Nghị quyết số 18-NQ/TW về “*Tiếp tục thực hiện cơ chế tự do thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại*”.

Ngoài ra, Luật Đất đai năm 2024 chỉ cho phép nhà đầu tư đang có quyền sử dụng “đất ở” hoặc “đất ở và đất khác” được chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại (đoạn 2 khoản 6 Điều 127) điều này sẽ dẫn đến các dự án sản xuất kinh doanh, ví dụ các khu công nghiệp, khu du lịch đã được Nhà nước điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất thành đất ở sẽ không triển khai được quy hoạch đã điều chỉnh dẫn đến lãng phí ngân sách nhà nước trong công tác lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất.

Những vấn đề nêu trên đặt ra yêu cầu phải xây dựng Nghị quyết của Quốc hội cho phép “*thí điểm thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất mà đất đó không phải là đất ở*” để cho phép tổ chức thực hiện trên thực tế nhằm thể chế đầy đủ Nghị quyết số 18-NQ/TW, đảm bảo chính sách pháp luật đất đai đồng bộ, thống nhất, phù hợp với thể chế phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Để có cơ sở xây dựng các chính sách liên quan đến xây dựng Nghị quyết của Quốc hội cho phép thí điểm thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất đối với đất khác, Bộ Tài nguyên và Môi trường báo cáo đánh giá kết quả thực hiện luật đất đai, luật nhà ở về thỏa thuận nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại qua các thời kỳ như sau:

I. KẾT QUẢ THỰC HIỆN LUẬT ĐẤT ĐAI, LUẬT NHÀ Ở

1. Kết quả thực hiện Luật Đất đai

Hệ thống pháp luật đất đai của Việt Nam được xây dựng trên cơ sở chính sách đất đai thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước làm đại diện chủ sở hữu¹, ban đầu nặng về cơ chế hành chính sau đó từng bước trao quyền cho người sử dụng đất và chuyển dần sang cơ chế dân sự để phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ chế Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng đất hay doanh

¹ Tại Điều 79 Luật Đất đai năm 1993 (sửa đổi, bổ sung bởi khoản 14 Điều 1 Luật Đất đai sửa đổi năm 2001) quy định người sử dụng đất có nghĩa vụ “*Bồi thường cho người có đất bị thu hồi để giao cho mình*”.

nghiệp thỏa thuận với người sử dụng đất trong thực tế được hiểu là cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện².

a) Giai đoạn trước Luật Đất đai 2003

Trong giai đoạn này, quy định pháp luật về chuyển dịch đất đai ở Việt Nam chỉ có một hình thức là chuyển dịch đất đai bắt buộc dựa trên cơ sở quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc thu hồi đất và giao đất đó hoặc cho thuê đất đó cho người khác sử dụng, người được giao đất hoặc thuê đất phải chi trả tiền bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất và nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất cho Nhà nước (có thể được xem xét giảm một phần số tiền bồi thường đã trả cho người bị thu hồi đất). Pháp luật quy định là Nhà nước quyết định thu hồi đất để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, nhưng cơ chế thu hồi đất này được áp dụng cho tất cả các dự án đầu tư phát triển kinh tế vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong ngữ cảnh pháp luật như vậy, các nhà đầu tư thấy cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc rất phức tạp, khó khăn, phiền hà. Một mặt, nhà đầu tư vẫn phải thương thảo trực tiếp với người đang sử dụng đất để thực hiện việc chi trả tiền bồi thường về đất. Mặt khác, để tiếp cận được đất thì nhà đầu tư cũng phải thảo thuận trực tiếp với cả 3 cấp chính quyền tỉnh, huyện và xã mà nhiều trường hợp cũng phải thông qua các thủ tục phức tạp với những chi phí không chính thức. Lúc này, các nhà đầu tư đề nghị phải đổi mới cơ chế chuyển dịch đất đai sao cho bớt đi phiền hà về thủ tục, tăng thêm mức độ công khai và tốt nhất là nhà đầu tư có quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất trực tiếp từ tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất.

Luật sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 1998 đã cho phép các tổ chức kinh tế được quyền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất. Điều này có nghĩa là các nhà đầu tư có thể tự thực hiện việc nhận chuyển quyền sử dụng đất từ người đang sử dụng đất để có đất thực hiện các dự án đầu tư. Trên thực tế, nhiều nhà đầu tư năng động đã tự thực hiện cơ chế chuyển dịch đất đai này. Nhưng do chưa có quy định rõ ràng trong hệ thống pháp luật về cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nên hầu hết các địa phương vẫn ban hành quyết định thu hồi đất và yêu cầu các nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước theo đúng quy trình của chuyển dịch đất đai bắt buộc. Thực tế như vậy đã đặt ra yêu cầu phải tiếp tục đổi mới hệ thống pháp luật đất đai theo hướng xác định nội dung cụ thể của cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện.

Đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc trong 5 năm đầu thực hiện Luật Đất đai 1993, giá đất để tính bồi thường về đất, tái định cư do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định theo khung giá đất do Chính phủ ban hành chỉ bằng khoảng

² Xem: Ngân hàng thế giới (2011), cơ chế Nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam, Báo cáo 1: Đề xuất về hoàn thiện chính sách Nhà nước thu hồi đất và cơ chế chuyển dịch đất đai, tr.19.

10% - 30% giá chuyên nhượng quyền sử dụng đất trên thị trường. Việc thực hiện bồi thường lúc đầu cũng chỉ được quy định mang tính nguyên tắc với một số điều luật chung, sau đó được quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn về quyền lợi của những người bị thiệt hại. Nói chung, người bị thu hồi đất nhận được mức bồi thường hoàn toàn không thỏa đáng. Nhà đầu tư nộp tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho Nhà nước cũng chỉ với mức giá do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định, thấp hơn nhiều lần so với giá đất trên thị trường. Nhà đầu tư có thể phải chịu những thủ tục rất phức tạp để tiếp cận được quỹ đất nhưng lại được lợi rất lớn từ giá trị đất đai so với giá thị trường. Trong giai đoạn 1993 - 2004, cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có tác động giải quyết nhanh đất đai cho các dự án đầu tư phát triển kinh tế như lại làm số lượng khiếu kiện về bồi thường, tái định cư tăng lên ngày càng cao. Các đơn thư khiếu kiện được gửi đến Ủy ban nhân dân các địa phương, do không được giải quyết nên các đơn thư này lại được gửi đến tất cả các cơ quan nhà nước ở Trung ương như Tổng cục Địa chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Thanh tra Nhà nước, Chính phủ, Quốc hội. Các đơn khiếu kiện gửi đi nhưng không được trả lời kịp thời nên những nhóm người ngày càng đông đi về các cơ quan nhà nước ở Trung ương đòi được gặp lãnh đạo để giải quyết. *(Có trường hợp nhóm người đông nhất đã lên tới con số 1.000 người).*

Trong 5 năm cuối của giai đoạn 10 năm (1993 - 2004) thực hiện Luật Đất đai 1993, giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định đã được điều chỉnh gần hơn so với giá đất thị trường, người bị thu hồi đất đã nhận được giá trị bồi thường cao hơn, vấn đề tái định cư cũng được giải quyết tốt hơn. Sự tốt hơn đó cũng chỉ là những nỗ lực cải thiện đối với cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc lúc đó còn rất nhiều bất cập trong cơ chế thị trường.

Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 1993 cho phép người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, cụ thể: tại khoản 1 Điều 24a Luật Đất đai năm 1993 (sửa đổi, bổ sung bởi khoản 7 Điều 1 Luật Đất đai sửa đổi năm 2001) quy định: *“1. Việc quyết định cho người đang sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất làm muối, đất ở, đất chuyên dùng sang mục đích khác phải căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt.”*

b) Giai đoạn thực hiện theo Luật Đất đai năm 2003

Luật Đất đai 2003 đã quy định rất cụ thể về 2 cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc và chuyển dịch đất đai tự nguyện, phạm vi được áp dụng đối với mỗi cơ chế. Cơ chế chuyển dịch đất đai bắt buộc đã có điều chỉnh trên nguyên tắc: (i) Giá đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định phải phù hợp với giá đất trên thị trường, sau một năm thực hiện Chính phủ lại quy định là giá đất để tính bồi thường về đất cho người bị thu hồi đất phải được quyết định phù hợp với giá đất trên thị trường; (ii) Cơ quan nhà nước ban hành quyết định thu hồi đất, quyết định về việc bồi

thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất bị thu hồi có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo một trình tự, thủ tục rất cụ thể, chi tiết; (iii) Nhà đầu tư được giao đất, thuê đất nộp tiền để sử dụng đất cho Nhà nước theo giá đất phù hợp với giá đất trên thị trường.

Kết quả Tổng kết thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã đánh giá: Thu hồi đất được thực hiện theo hai hình thức: (1) Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích, an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế; (2) người có đất và nhà đầu tư tự thỏa thuận đối với các trường hợp sử dụng đất vào mục đích sản xuất, kinh doanh⁽³⁾. Việc thu hồi đất nhìn chung được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt; trình tự, thủ tục thu hồi đất ngày càng rõ ràng, hoàn thiện hơn⁽⁴⁾. Cơ chế tự thỏa thuận đã tạo điều kiện cho nhà đầu tư chủ động quỹ đất thực hiện dự án, rút ngắn thời gian giải phóng mặt bằng, hạn chế khiếu kiện, đồng thời giảm tải cho các cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong việc thu hồi đất. Chính sách bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất đã từng bước hoàn thiện theo hướng tạo điều kiện ngày càng tốt hơn cho người có đất bị thu hồi ổn định đời sống và sản xuất.

Tuy nhiên, công tác thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn một số bất cập sau đây:

- Việc thực hiện cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận với người sử dụng đất đã tạo ra sự chênh lệch lớn về giá đất so với dự án do Nhà nước thu hồi đất trong cùng khu vực.

- Chưa có cơ chế bắt buộc để bảo đảm có quỹ đất và có nguồn vốn xây dựng khu tái định cư trước khi thu hồi đất. Chất lượng khu tái định cư chưa đáp ứng yêu cầu “có điều kiện phát triển bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ”.

- Việc tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất tại một số dự án còn thiếu kiên quyết, chưa đảm bảo dân chủ, công khai, minh bạch; giá đất tính bồi thường còn thấp; chưa chú trọng tạo việc làm mới, chuyển đổi nghề cho người có đất bị thu hồi.

- Năng lực, phẩm chất của một bộ phận đội ngũ cán bộ làm công tác giải phóng mặt bằng còn chưa đáp ứng yêu cầu.

Qua tổng kết có hai loại ý kiến: có ý kiến đề nghị giữ như quy định hiện hành để giảm tải công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng cho cơ quan nhà nước; có ý

³ Tổng hợp tại 13 tỉnh, thành phố: diện tích đất thu hồi là 49.802 ha; diện tích đất theo cơ chế tự thỏa thuận là 8.235 ha (chiếm 16,5%)

⁴ Tổng diện tích đất đã thu hồi là 1.320 nghìn ha (trong đó có 504 nghìn ha đất nông nghiệp) của 269.162 hộ gia đình, cá nhân để sử dụng vào mục đích quốc phòng, an ninh, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng và phát triển kinh tế.

kiến đề nghị Nhà nước nên thực hiện thu hồi trong mọi trường hợp để tránh tình trạng có chênh lệch giá giữa các dự án thu hồi đất và dự án thỏa thuận.

Kết quả tổng kết thi hành Luật Đất đai cũng đã đánh giá: việc thực hiện cơ chế tự thỏa thuận đã tạo điều kiện cho nhà đầu tư chủ động quỹ đất thực hiện dự án, rút ngắn thời gian giải phóng mặt bằng, hạn chế khiếu kiện, đồng thời giảm tải cho các cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong việc thu hồi đất. Tuy nhiên, đã tạo ra sự chênh lệch lớn về giá đất so với dự án do Nhà nước thu hồi trong cùng khu vực. Nhiều địa phương còn áp dụng cơ chế này đối với những dự án lớn (diện tích đất và số hộ dân bị thu hồi lớn), nên nhà đầu tư rất khó có thể hoàn thành việc giải phóng mặt bằng do một số người có đất nằm trong khu vực dự án không hợp tác với nhà đầu tư, không bảo đảm thực hiện dự án theo đúng tiến độ và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất⁵.

Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2003 quy định việc chuyển mục đích sử dụng đất sang để thực hiện dự án nhà ở chỉ căn cứ vào các quy định sau:

- Tại Điều 31 và khoản 1 và khoản 2 Điều 36 Luật Đất đai năm 2003 quy định:

“Điều 31. Căn cứ để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Căn cứ để quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm:

1. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;

2. Nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.”

“Điều 36. Chuyển mục đích sử dụng đất

Việc chuyển mục đích sử dụng đất giữa các loại đất quy định tại Điều 13 của Luật này được thực hiện như sau:

1. Trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bao gồm:

a) Chuyển đất chuyên trồng lúa nước sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản;

b) Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ sang sử dụng vào mục đích khác;

c) Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp;

⁵ Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06 tháng 9 năm 2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường tổng kết tình hình thi hành Luật Đất đai 2003 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai.

d) Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;

đ) Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở;

2. Trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không thuộc quy định tại khoản 1 Điều này thì người sử dụng đất không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng phải đăng ký với văn phòng của tổ chức có thẩm quyền đăng ký quyền sử dụng đất (sau đây gọi chung là văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất) hoặc Ủy ban nhân dân xã nơi có đất;

...”

- Tại khoản 6 Điều 36 và Điều 100 Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai quy định:

“Điều 36. Thu hồi đất và quản lý quỹ đất đã thu hồi

6. Nhà nước không thực hiện việc thu hồi đất vào mục đích phát triển kinh tế đối với các dự án không thuộc quy định tại khoản 2 Điều này hoặc trong trường hợp nhà đầu tư nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất của người đang sử dụng đất.

Trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh mà làm thay đổi mục đích sử dụng đất thì người nhận chuyển quyền sử dụng đất phải được phép chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại khoản 1 Điều 36 của Luật Đất đai hoặc đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại khoản 2 Điều 36 của Luật Đất đai.”

Trường hợp thuê đất của người đang sử dụng đất thì người thuê đất không được chuyển mục đích sử dụng đất.”

“Điều 100. Điều kiện nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp

1. Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp khi có các điều kiện sau:

a) Mục đích sử dụng diện tích đất nhận chuyển nhượng phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt;

b) Được Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, xác định thời hạn sử dụng đất đồng thời với việc xét duyệt nhu cầu sử dụng đất theo những căn cứ quy định tại Điều 30 của Nghị định này;

c) Phải thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với việc chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định tại Điều 36 của Luật Đất đai và quy định của Chính phủ về thu tiền sử dụng đất.

2. Đối với các dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp

mà người sử dụng đất đã nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành nhưng trong quyết định xét duyệt dự án hoặc trong quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất chưa xác định thời hạn sử dụng đất thì thời hạn sử dụng đất là 50 năm kể từ ngày quyết định cho phép chuyển mục đích sử dụng đất có hiệu lực thi hành.”

c) Giai đoạn thực hiện theo quy định của Luật Đất đai năm 2013

Luật Đất đai năm 2013 tiếp tục kế thừa quy định của Luật Đất đai năm 2003 về cơ chế thu hồi đất (Điều 61 và Điều 62) và cơ chế sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất (Điều 73⁶). Kết quả tổng kết Luật Đất đai năm 2013 cho thấy⁷:

Luật Đất đai đã quy định cụ thể các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào các mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất đã cơ bản đáp ứng nhu cầu đất đai cho mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội; đảm bảo lợi ích của các bên liên quan trong chính sách thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư từng bước được hài hòa hơn; đời sống và sinh kế của người có đất bị thu hồi được bảo đảm tốt hơn⁸.

Về chuyển dịch tự nguyện, đối với đất sử dụng cho các dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì nhà đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật⁹.

Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư thuộc trách nhiệm tổ chức thực hiện của Ủy ban nhân dân các cấp và có sự tham gia của cả hệ thống chính trị. Đồng thời, giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành các chính sách cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để áp dụng cho phù hợp với tình hình thực tiễn của từng địa phương. Người sử dụng đất có đủ điều kiện theo quy định thì được bồi thường bằng đất, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng

⁶ Tại khoản 1 Điều 73 quy định: 1. Việc sử dụng đất để thực hiện dự án, công trình sản xuất, kinh doanh không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất quy định tại Điều 61 và Điều 62 của Luật này mà phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt thì chủ đầu tư được nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

⁷ Báo cáo số 115/BC-BTNMT ngày 26 tháng 9 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Đánh giá tình hình thi hành Luật Đất đai 2013 và định hướng sửa đổi Luật Đất đai

⁸ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Nhà nước đã thu hồi 1.179.879,78 ha đất để thực hiện 25.362 dự án, trong đó: thu hồi 109.402,8 ha đất để thực hiện 930 dự án cho mục đích quốc phòng, an ninh; 1.070.476,98 ha đất để thực hiện 24.432 dự án phát triển kinh tế - xã hội.

⁹ Báo cáo tổng kết thi hành Luật Đất đai của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến nay đã có 3.691 dự án với diện tích là 105,86 nghìn ha đất thực hiện theo phương thức thỏa thuận với người sử dụng đất để thực hiện (trong đó có 3.395 dự án đã thỏa thuận được chiếm tỷ lệ 99,73% và 296 dự án không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất chiếm tỷ lệ 38,92%), trong đó có 25/63 tỉnh, thành phố không có trường hợp không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất, có 11 tỉnh, thành phố còn vướng mắc không triển khai được dự án do chưa thỏa thuận được hết diện tích đất, dao động từ 1,33% đến 8,75 % số hộ chưa thỏa thuận được trên tổng số 12.966 hộ gia đình, cá nhân.

tiền. Giá đất tính tiền bồi thường là giá đất cụ thể theo loại đất thu hồi tại thời điểm quyết định thu hồi đất. Việc bồi thường về đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật¹⁰. Ngoài việc được bồi thường, người có đất thu hồi còn được Nhà nước xem xét hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất; hỗ trợ đào tạo, chuyển đổi nghề và tìm kiếm việc làm; hỗ trợ tái định cư và hỗ trợ khác. Đến nay, 63/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành quy định cụ thể về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất trên địa bàn. Đã quy định và phân định rõ trách nhiệm các sở, ban, ngành, các đơn vị, tổ chức có liên quan trong việc tổ chức thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, nhờ đó đã bước đầu khắc phục được tình trạng thu hồi đất tràn lan, lãng phí đất.

Luật Đất đai năm 2013 quy định trường hợp người có đất bị thu hồi không còn nơi ở nào khác thì được bố trí tái định cư và ưu tiên bố trí tái định cư tại chỗ; nếu tiền bồi thường không đủ để mua một suất đất tái định cư tối thiểu thì được Nhà nước hỗ trợ tiền để mua một suất đất tái định cư tối thiểu. Khu tái định cư tập trung phải xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ, bảo đảm tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng, phù hợp với điều kiện, phong tục, tập quán của từng vùng, miền và được lập cho một hoặc nhiều dự án; nhà ở, đất ở trong khu tái định cư được bố trí theo nhiều cấp nhà, nhiều mức diện tích khác nhau phù hợp với các mức bồi thường và khả năng chi trả của người được tái định cư. Việc thu hồi đất ở chỉ được thực hiện sau khi hoàn thành xây dựng nhà ở hoặc cơ sở hạ tầng của khu tái định cư¹¹.

Nhìn chung, quy định của pháp luật về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã tạo hành lang pháp lý để tổ chức thực hiện, bảo đảm lợi ích hợp pháp và quyền có chỗ ở, ổn định đời sống, sản xuất và sinh kế đối với người có đất thu hồi; góp phần làm giảm các khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực đất đai. Công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư có chuyển biến rõ rệt, đã hạn chế tối đa việc thu hồi đất “tùy tiện”, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của người sử dụng đất, nhất là đối với người nông dân trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã cơ bản bảo đảm công khai, dân chủ, đúng pháp luật. Tại nhiều địa phương đã chú trọng đến công tác lấy ý kiến góp ý của người có đất thu hồi về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và thực hiện nghiêm túc việc tiếp thu, giải trình đối với các nội dung mà người dân còn băn khoăn, chưa đồng thuận.

¹⁰ Theo báo cáo của 63 tỉnh, sau hơn 07 năm thi hành Luật Đất đai, đã thực hiện: (i) bồi thường về đất: bằng đất với diện tích 17.375,54 ha, bằng tiền (là chủ yếu) với 218.416,70 tỷ đồng; (ii) bồi thường về tài sản gắn liền với đất: bằng tiền là 183.913,17 tỷ đồng; (iii) hỗ trợ bằng tiền là 75.855,05 tỷ đồng, trong đó chủ yếu là hỗ trợ đào tạo nghề, tìm kiếm việc làm (66,02%) và hỗ trợ khác (17,59%).

¹¹ Theo báo cáo của Bộ Xây dựng có 40 tỉnh, thành phố báo cáo việc bố trí tái định cư được thực hiện bằng việc giao nhà ở, gồm: việc bố trí tái định cư nhà ở cho thấy mới có khoảng trên 43.000 căn nhà ở tái định cư do Nhà nước trực tiếp đầu tư xây dựng (trong đó tập chung chủ yếu tại một số tỉnh, thành phố như Thành phố Hồ Chí Minh khoảng 24.000 căn, Khánh Hòa khoảng 11.147 căn, Nghệ An 1.350 căn, riêng Hà Nội báo cáo có 1,1 triệu m² sàn xây dựng nhà ở tái định cư). Còn lại hầu hết các địa phương thực hiện tái định cư bằng phương thức bố trí đất nền trong dự án (Thành phố Hồ Chí Minh bố trí khoảng 15.000 lô, Hải Phòng là 4.700 lô, Cần Thơ là 1.471 lô, Quảng Ninh là 5.000 lô...). Như vậy, có thể thấy việc tái định cư được thực hiện chủ yếu bằng giao đất ở, việc tái định cư bằng nhà ở chỉ được thực hiện tại các đô thị hạn chế về quỹ đất ở.

Tuy nhiên, việc thực hiện cơ chế tự thỏa thuận để nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất còn vướng mắc:

- Một số dự án sử dụng đất thuộc trường hợp nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội nhưng địa phương vẫn cho phép chủ đầu tư thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để làm cơ sở lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi quyết định thu hồi đất và quyết định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, sau đó giao đất, cho thuê đất cho chủ đầu tư mà không thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất; một số dự án sử dụng đất thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế-xã hội (khu đô thị, khu dân cư) nhưng địa phương vẫn cho phép chủ đầu tư thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà không thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để tổ chức giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định.

- Cơ chế nhà đầu tư tự thỏa thuận nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất thực hiện còn khó khăn do chưa có cơ chế để xử lý đối với các trường hợp chưa thỏa thuận được. Cơ chế thu hồi đất bắt buộc tại Điều 62 và cơ chế thỏa thuận tại Điều 73 của Luật Đất đai đã được Quốc hội thảo luận kỹ lưỡng và quyết định nêu dự án thuộc diện thỏa thuận tại Điều 73 không thỏa thuận được thì Nhà nước sẽ không thu hồi đất để bảo đảm quyền lợi của người dân. Trong thực tế, có những dự án đã thỏa thuận được 80 đến 90% diện tích dự án chỉ còn một vài hộ gia đình, cá nhân là không thỏa thuận được. Dẫn đến tình trạng dự án không triển khai được do thiếu cơ chế thu mua bắt buộc theo giá thị trường. Việc không có cơ chế để giải quyết đối với những dự án thỏa thuận dở dang khi đã được đa số người dân trong khu vực dự án đồng thuận dẫn đến thực trạng nhiều diện tích đất bị xem là bỏ hoang không sử dụng, lãng phí nguồn lực đất đai xã hội, ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường đầu tư.

Bên cạnh đó, chủ đầu tư thực hiện dự án nhà ở thương mại khi thực hiện theo phương thức sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất còn phải đáp ứng các điều kiện về chuyển mục đích sử dụng đất sau đây:

- Tại Điều 52, khoản 1 Điều 57 và Điều 193 của Luật Đất đai năm 2013 quy định:

“Điều 52. Căn cứ để giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

1. Kế hoạch sử dụng đất hằng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

2. Nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.”

“Điều 57. Chuyển mục đích sử dụng đất

1. Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được phép của cơ quan

nhà nước có thẩm quyền bao gồm:

a) Chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối;

b) Chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm;

c) Chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp;

d) Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp;

đ) Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất;

e) Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở;

g) Chuyển đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh, đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ sang đất thương mại, dịch vụ; chuyển đất thương mại, dịch vụ, đất xây dựng công trình sự nghiệp sang đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp.”

“Điều 193. Điều kiện nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp

Tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp khi có đủ các điều kiện sau đây:

1. Có văn bản chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với tổ chức kinh tế nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất nông nghiệp để thực hiện dự án;

2. Mục đích sử dụng đối với diện tích đất nhận chuyển nhượng, nhận góp vốn, thuê quyền sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt;

3. Đối với đất chuyên trồng lúa nước thì phải thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 134 của Luật này.”

d) Giai đoạn thực hiện theo quy định của Luật Đất đai năm 2024

Luật Đất đai năm 2024 mới được ban hành tiếp tục kế thừa quy định của Luật Đất đai năm 2013 về cơ chế chuyển dịch bắt buộc và cơ chế chuyển dịch tự nguyện để thực hiện dự án nhà ở thương mại (Điều 79, Điều 1270, Tuy nhiên, có sự bó hẹp hơn, theo đó Nhà nước thu hồi đất để “Thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu đô thị có công năng phục vụ hỗn hợp, đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ

tăng xã hội với nhà ở theo quy định của pháp luật về xây dựng để xây dựng mới hoặc cải tạo, chỉnh trang đô thị; dự án khu dân cư nông thôn;” (khoản 27 Điều 79). Đối với các dự án nhà ở thương mại khác chỉ được thực hiện theo cơ chế thỏa thuận nhận chuyển nhượng đất ở (điểm b khoản 1 Điều 127) hoặc trường hợp người đang có quyền sử dụng đất ở hoặc đất ở và đất khác có đề xuất dự án đầu tư nhà ở thương mại phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, có đề nghị chuyển mục đích sử dụng đất mà được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư thì được sử dụng đất để thực hiện dự án (khoản 6 Điều 127).

Ngoài ra, một điểm đáng lưu ý nữa đó là tại điểm c khoản 1 Điều 127 của Luật Đất đai năm 2024 quy định *“Các trường hợp không sử dụng vốn ngân sách nhà nước và thuộc trường hợp thu hồi đất tại Điều 79 của Luật này mà nhà đầu tư lựa chọn phương án thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất, không đề xuất thu hồi đất.”* với quy định này các dự án tại khoản 26 Điều 79 chủ đầu tư có thể đề xuất thỏa thuận với người sử dụng đất nông nghiệp hoặc đất khác (không phải đất ở) để thực hiện dự án.

Trường hợp, các nhà đầu tư dự án nhà ở thương mại không thực hiện theo cơ chế tại điểm c khoản 1 Điều 127 thì sẽ dẫn đến tình trạng điểm b khoản 1 Điều 127¹² bị vô hiệu hóa do bình quân diện tích đất ở giao cho hộ gia đình, cá nhân ở nước ta rất thấp thường không quá 400 m², cụ thể:

- Giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 1987, Điều 35 quy định: *“Việc sử dụng đất khu dân cư ở nông thôn phải theo quy hoạch thuận tiện cho sản xuất, đời sống của nhân dân và quản lý xã hội. Phải tận dụng những khu dân cư sẵn có, hạn chế việc mở rộng khu dân cư trên đất nông nghiệp.*

Chỉ được giao đất ở trong khu dân cư cho những hộ chưa có nhà ở.

Căn cứ vào khả năng đất đai ở từng vùng, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương quy định mức đất được giao cho mỗi hộ, nhưng không được quá mức quy định cho từng vùng như sau:

a) Đồng bằng Bắc bộ và đồng bằng miền Trung từ Thanh Hoá đến Thuận Hải: 200 m².

b) Trung du, Đông Nam bộ và đồng bằng sông Cửu Long: 300 m².

c) Miền núi và Tây Nguyên: 400 m².

Đối với những vùng nhân dân có tập quán nhiều thế hệ cùng chung sống trong một hộ hoặc những nơi phải giao đất ở vào đất quanh năm ngập nước thì theo đề nghị của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính tương đương, Hội đồng bộ trưởng có thể quy định mức đất ở cao

¹² “b) Đối với trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại thì chỉ được thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất ở;”

hơn, nhưng nói chung không vượt quá một lần rưỡi, trong trường hợp cá biệt, cũng không được vượt quá hai lần mức đất quy định cho từng vùng tại Điều này.”

- Giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 1993, tại Điều 54 quy định: “*Căn cứ vào quỹ đất đai của địa phương, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quyết định mức đất mà mỗi hộ gia đình ở nông thôn được sử dụng để ở theo quy định của Chính phủ đối với từng vùng nhưng không quá 400 m²; đối với những nơi có tập quán nhiều thế hệ cùng chung sống trong một hộ hoặc có điều kiện tự nhiên đặc biệt, thì mức đất ở có thể cao hơn, nhưng tối đa không vượt quá hai lần mức quy định đối với vùng đó.*”

- Giai đoạn thực hiện Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013, Luật phân cấp cho Ủy ban nhân dân tỉnh quy định hạn mức giao đất ở cụ thể (khoản 2¹³ Điều 83, khoản 5 Điều 84¹⁴ Luật Đất đai năm 2003, khoản 2 Điều 143 và khoản 4 Điều 144). Tuy nhiên, do sự phát triển của dân số và quỹ đất có hạn nên quy định cụ thể của các tỉnh cũng thường rất thấp không quá 400 m² đất ở¹⁵

Thực trạng quy định của Luật Đất đai năm 2024 nêu trên có thể dẫn đến việc thể chế Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại” sẽ xuất hiện các vướng mắc, bất cập, không triển khai được trên thực tế.

Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2024 tiếp tục quy định cho phép các nhà đầu tư được phép chuyển mục đích sử dụng đất, cụ thể:

- Tại khoản 1 Điều 121, khoản 3 Điều 122 của Luật Đất đai năm 2024 quy định:

“Điều 121. Chuyển mục đích sử dụng đất

1. Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép bao gồm:

a) Chuyển đất trồng lúa, đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang loại đất khác trong nhóm đất nông nghiệp;

¹³ 2. Căn cứ vào quỹ đất của địa phương và quy hoạch phát triển nông thôn đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định hạn mức đất giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân để làm nhà ở tại nông thôn phù hợp với điều kiện và tập quán tại địa phương.

¹⁴ 5. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương căn cứ vào quy hoạch xây dựng đô thị và quỹ đất của địa phương quy định hạn mức đất ở giao cho mỗi hộ gia đình, cá nhân tự xây dựng nhà ở đối với trường hợp chưa đủ điều kiện để giao đất theo dự án đầu tư xây dựng nhà ở.

¹⁵ Ví dụ: Quyết định số 12/2022/QĐ-UBND ngày 04 tháng 10 năm 2022 Quy định hạn mức giao đất ở, hạn mức công nhận đất ở đối với thửa đất ở có vườn, ao, điều kiện hợp thửa đất, điều kiện tách thửa đất, diện tích tối thiểu được tách thửa đất trên địa bàn tỉnh Hải Dương quy định: (1) Khu vực nông thôn: Ven quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện và tại các khu, điểm dân cư quy hoạch mới tối đa không quá 120 m², các vị trí đất còn lại không quá 200; (2) Khu vực nông thôn miền núi: Ven quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện và tại các khu, điểm dân cư quy hoạch mới không quá 180 m²; Các vị trí đất còn lại không quá 300 m²; (3) Khu vực đô thị Ven quốc lộ, đường tỉnh, đường huyện, đường phố, đường trong khu đô thị, khu dân cư có mặt cắt lòng đường từ 7m trở lên không quá 80 m²; Các vị trí đất còn lại không quá 120 m². Tương tự tỉnh Nghệ An quy định không quá 300 m², Quảng Nam không quá 400m², Bình Thuận không quá 200 m², thành phố Hồ Chí Minh không quá 300 m², Long An không quá 400 m², Cà Mau không quá 300 m².

- b) Chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp;
- c) Chuyển các loại đất khác sang đất chăn nuôi tập trung khi thực hiện dự án chăn nuôi tập trung quy mô lớn;
- d) Chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang loại đất phi nông nghiệp khác được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất;
- đ) Chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở;
- e) Chuyển đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh sang đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp;
- g) Chuyển đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ sang đất thương mại, dịch vụ.”

“Điều 122. Điều kiện giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

3. Việc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại phải đáp ứng các điều kiện sau đây:

- a) Các điều kiện quy định tại khoản 2 Điều này;
- b) Người được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất có quyền sử dụng đất ở hoặc đất ở và đất khác;
- c) Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở của địa phương và không thuộc 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 quy định tại Điều 78 và Điều 79 của Luật này;”

Quy định nêu trên có thể dẫn đến tình huống nhà đầu tư thực hiện mua gom đất ở để sử dụng vào mục đích kinh doanh của công ty và đất nông nghiệp để sản xuất kinh doanh nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp (không phải dự án nhà ở), sau đó chờ điều chỉnh quy hoạch khu đất dự án thành đất ở sẽ thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất.

2. Kết quả thực hiện Luật Nhà ở

a) Giai đoạn trước Luật nhà ở năm 2005

Giai đoạn này thực hiện theo quy định của Pháp lệnh nhà ở năm 1991, tại Điều 13 quy định:

“Điều 13. Quản lý, sử dụng và kinh doanh nhà ở

Nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước bất kỳ từ nguồn nào đều do các tổ chức kinh doanh nhà ở của Nhà nước quản lý kinh doanh theo quy định của Hội đồng bộ trưởng.

Nhà ở của tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế do các tổ chức đó quản lý sử dụng theo quy định của pháp luật.”

Như vậy, có thể thấy giai đoạn này pháp luật nhà ở chưa đề cập đến việc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở để thực hiện dự án nhà ở thương mại.

b) Giai đoạn thực hiện Luật nhà ở năm 2005

Việc Quốc hội thông qua Luật Nhà ở năm 2005 là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về nhà ở, có nhiều vấn đề lần đầu tiên được đưa vào Luật Nhà ở để làm cơ sở pháp lý cho việc thực hiện như: cơ chế phát triển nhà ở thương mại để bán, cho thuê; cơ chế phát triển và quản lý nhà ở xã hội; việc quản lý sử dụng nhà chung cư; cơ chế phát triển và quản lý nhà ở công vụ; hoạt động kinh doanh nhà ở của các doanh nghiệp trong và ngoài nước; các giao dịch về nhà ở; vấn đề sở hữu nhà ở của các cá nhân nước ngoài tại Việt Nam... Luật Nhà ở năm 2005 và các văn bản được ban hành tiếp sau đó đã tạo thành một hành lang pháp lý khá hoàn chỉnh, điều chỉnh hầu hết các vấn đề liên quan đến lĩnh vực nhà ở từ phát triển nhà ở, sở hữu nhà ở, quản lý, sử dụng nhà ở, giao dịch về nhà ở, quản lý nhà nước về nhà ở và việc xử lý vi phạm các vấn đề về nhà ở.

Kết quả tổng kết Luật Nhà ở năm 2005¹⁶ cho thấy nếu như trước đây, khi chưa có Luật Nhà ở năm 2005 thì số lượng các dự án phát triển nhà ở, các khu đô thị mới, số lượng và diện tích nhà ở tuy đã có sự phát triển nhưng chưa nhiều, chưa đáp ứng được yêu cầu của người dân, nhưng sau khi có Luật Nhà ở, với những cơ sở pháp lý cụ thể và chính sách khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia xây dựng nhà ở thì số lượng các dự án phát triển nhà ở, các khu đô thị mới, số lượng, diện tích nhà ở và diện tích nhà ở bình quân đầu người đã có những tăng trưởng đáng kể, cụ thể là:

- Về tăng trưởng các khu đô thị mới, các dự án phát triển nhà ở: cả nước có hơn 630 dự án khu đô thị mới, trong đó có khoảng 80 dự án có quy mô từ 200ha đến 1.000ha và 14 dự án có quy mô lớn hơn 1.000ha... Hệ thống các đô thị đã và đang từng bước phát triển theo hướng bền vững, mở rộng về quy mô, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật - xã hội phù hợp, đồng bộ, hiện đại, diện mạo đô thị đã có nhiều thay đổi, chất lượng đô thị ngày càng được nâng cao, góp phần thúc đẩy quá trình phát triển đô thị trên cả nước. Các đô thị tiếp tục khẳng định vai trò là động lực phát triển kinh tế, là hạt nhân thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động ở các địa phương và trên phạm vi cả nước.

Theo báo cáo thống kê của các địa phương gửi về Bộ Xây dựng thì hiện nay có khoảng hơn 4.000 dự án phát triển nhà ở và khu đô thị mới với tổng diện tích theo quy hoạch là 102.228 ha và tổng diện tích xây dựng nhà ở theo quy hoạch là 36.076 ha. Nhiều dự án nhà ở đã được xây dựng đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật và

¹⁶ Báo cáo ngày 20 tháng 3 năm 2014 của Bộ Xây dựng Tổng kết việc thi hành Luật Nhà ở năm 2005, các văn bản sửa đổi, bổ sung Luật Nhà ở và đề xuất các nội dung của Luật Nhà ở (sửa đổi).

hạ tầng xã hội, nhiều khu nhà ở mới khang trang đã dần thay thế các khu nhà ở cũ bị xuống cấp, hư hỏng, thay thế các khu nhà ổ chuột, chật chội mất vệ sinh. Nhà ở được phát triển đa dạng về kiểu dáng, không gian kiến trúc và chất lượng nội ngoại thất. Bên cạnh việc phát triển các loại nhà biệt thự, nhà vườn, nhà liền kề, một số thành phố lớn đã phát triển nhiều nhà chung cư cao tầng với kiến trúc đẹp, cơ cấu căn hộ hợp lý.

- Về tăng trưởng số lượng nhà ở, diện tích nhà ở bình quân đầu người: Trước khi có Luật Nhà ở năm 2005, cả nước có hơn 709.000.000m² nhà ở thì đến hết năm 2012, cả nước đã có khoảng 1.685.000.000m² nhà ở; diện tích nhà ở bình quân cũng tăng từ hơn 9m²/người lên khoảng 19m²/người.

Trong giai đoạn này, Luật Nhà ở đã có quy định về hình thức phát triển nhà ở theo dự án và phát triển nhà ở riêng lẻ của hộ gia đình, cá nhân (Điều 28). Đồng thời có quy định về đất để phát triển nhà ở thương mại như sau:

“Điều 37. Đất để phát triển nhà ở thương mại

1. Tổ chức, cá nhân được sử dụng đất do Nhà nước giao, cho thuê hoặc do nhận quyền sử dụng đất từ các tổ chức, cá nhân khác theo quy định của pháp luật về đất đai để đầu tư phát triển nhà ở thương mại.

2. Dự án phát triển nhà ở thương mại có từ hai tổ chức, cá nhân trở lên đăng ký tham gia làm chủ đầu tư thì phải thực hiện đấu thầu để lựa chọn chủ đầu tư. Việc chuyển quyền sử dụng đất trong các dự án phát triển nhà ở hoặc dự án khu đô thị mới đã đầu tư xây dựng hạ tầng phải bảo đảm công khai và thực hiện theo phương thức đấu giá.

3. Việc đấu thầu để lựa chọn chủ đầu tư, đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện theo quy định của pháp luật.”

Như vậy, có thể thấy quy định của Luật Nhà ở năm 2005 là thống nhất và đồng bộ với quy định của Luật Đất đai năm 2003 về việc sử dụng quỹ đất loại đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại (không có việc phân biệt đất ở và đất khác).

c) Giai đoạn thực hiện Luật Nhà ở năm 2014

Luật Nhà ở năm 2014 được Quốc hội thông qua ngày 25 tháng 11 năm 2014 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 7 năm 2015. Bên cạnh các đạo luật khác như Luật Đất đai, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Doanh nghiệp thì đây là một trong những đạo luật quan trọng, thu hút được sự quan tâm của toàn xã hội. Luật Nhà ở năm 2014 cùng với các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo thành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật khá hoàn chỉnh, cụ thể hóa những quan điểm đổi mới của Đảng về nhà ở, phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Luật và các văn bản quy định chi tiết được ban hành kịp thời đã nhanh chóng đi vào cuộc sống, góp phần đáng kể vào việc phát triển kinh tế, ổn định chính trị, xã hội.

Kết quả tổng kết Luật Nhà ở¹⁷ cho thấy các dự án phát triển nhà ở được phê duyệt cơ bản tuân thủ yêu cầu về phát triển nhà ở như phù hợp với quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất, có trong chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở của địa phương. Theo thống kê của 63/63 địa phương từ năm 2014 đến nay, có tổng số 3.823 dự án xây dựng nhà ở đã được phê duyệt (trong đó có 511 dự án có diện tích trên 20ha, 3.312 dự án có diện tích dưới 20ha). Trong đó có 2.545 dự án nhà ở thương mại¹⁸ chiếm khoảng 66.6% tổng số lượng dự án, có 483 dự án nhà ở xã hội¹⁹ chiếm 12.6% tổng số lượng dự án, có 350 dự án nhà ở tái định cư²⁰ chiếm 9.15% tổng số lượng dự án. Trong số các dự án đã được hình thành thì có khoảng 843 dự án nhà ở đã thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo pháp luật về nhà ở và có khoảng 1.000 dự án thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư 2014.

Kể từ ngày Luật Nhà ở 2014 có hiệu lực thi hành, các yêu cầu trong phát triển nhà ở của Luật Nhà ở đã tạo hành lang pháp lý quan trọng trong việc phê duyệt các dự án nhà ở trong thời gian vừa qua, giúp Nhà nước quản lý chặt chẽ nguồn cung nhà ở đảm bảo đáp ứng nhu cầu nhà ở thực tế của người dân thông qua các chương trình, kế hoạch phát triển nhà ở.

Về thực hiện chiến lược phát triển nhà ở quốc gia: Trải qua 10 năm thực hiện, cơ bản các chỉ tiêu đề ra trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 đã đạt được²¹. Các mục tiêu, nhiệm vụ,

¹⁷ Báo cáo số 85/BC-BXD ngày 14 tháng 4 năm 2023 của Bộ Xây dựng về tổng kết việc thi hành Luật Nhà ở 2014 và định hướng sửa đổi Luật Nhà ở

¹⁸ Trong đó có 1.905 dự án đang triển khai thực hiện, 640 dự án đã hoàn thành

¹⁹ Trong đó 339 dự án đang triển khai thực hiện, 144 dự án đã hoàn thành

²⁰ Trong đó có 185 dự án đang triển khai thực hiện, 165 dự án đã hoàn thành

²¹

	Chỉ tiêu	Mục tiêu đến 2020	Kết quả thực hiện
1	Diện tích nhà ở bình quân đầu người (m ² / người)	Cả nước	24,4
		Đô thị	25,1
		Nông thôn	24
2	Diện tích nhà ở tối thiểu trên 8 m ² / người	100	93%
3	Diện tích xây dựng nhà ở xã hội giai đoạn 2011-2020 (triệu m ²)	22,5	11,86
4	Đáp ứng nhu cầu sinh viên, học sinh (%)	80	90/95 Dự án: 200.000 sinh viên
5	Đáp ứng nhu cầu công nhân (%)	70%	59,50%
6	Hỗ trợ hộ nghèo theo chuẩn nghèo mới tại khu vực nông thôn (hộ)	500.000	2009-2014: 531.000 hộ
			2015-2020: 104.721 hộ
7	Nhà kiên cố, bán kiên cố (%)	Cả nước	93,1
		Đô thị	98,2
		Nông thôn	90,3
8	Xóa bỏ nhà đơn sơ (%)	0	1,70%
9	Nhà có công trình phụ hợp vệ sinh (%)	Cả nước	94
		Đô thị	98,8

giải pháp đề ra trong Chiến lược giai đoạn 2011-2020 đã được triển khai thực hiện và thể chế hóa thông qua các chính sách, quy định của pháp luật về nhà ở, qua đó khắc phục những tồn tại bất cập trong việc phát triển nhà ở giai đoạn trước, đảm bảo tính hiệu quả, hiệu lực trong quá trình thực thi Chiến lược.

Về phát triển nhà ở thương mại: Theo thống kê của các địa phương thì kể từ năm 2014 đến nay, nhiều địa phương như Thanh Hóa, Vĩnh Phúc,... đã thực hiện lựa chọn chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại thông qua hình thức đấu giá hoặc đấu thầu theo quy định của Luật Nhà ở, tuy nhiên vẫn có nhiều địa phương lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại không thông qua hình thức đấu giá, đấu thầu mà thực hiện thủ tục Quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư (giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu hoặc chuyển mục đích sử dụng đất).

Giai đoạn 2015 - 2020, số lượng dự án nhà ở thương mại được triển khai đầu tư xây dựng là khoảng 2.545 dự án. Trong đó, theo số liệu của 02 thành phố lớn là Hà Nội và Hồ Chí Minh thì: Tp. Hà Nội phát triển được 21,56 triệu m² sàn xây dựng nhà ở thương mại theo dự án (vượt chỉ tiêu đề ra khoảng 1,1 triệu m², chiếm tỷ trọng 62% trên tổng số m² sàn xây dựng nhà ở của thành phố); Tp. Hồ Chí Minh phát triển tổng số 12,5 triệu m² sàn xây dựng nhà ở thương mại (vượt chỉ tiêu đề ra khoảng 6 triệu m², chiếm tỷ trọng khoảng 23% trên tổng số m² sàn xây dựng nhà ở).

Kết quả trên cho thấy, các quy định về phát triển nhà ở thương mại của Luật Nhà ở và các văn bản hướng dẫn thi hành đã dần đi vào thực tiễn và tạo hành lang pháp lý tương đối đầy đủ để các địa phương có cơ sở triển khai thực hiện, đặc biệt là quy định về lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại nhằm lựa chọn được các chủ đầu tư có đủ năng lực để triển khai thực hiện dự án, bảo đảm nguồn cung cho thị trường nhà ở và hạn chế, thanh lọc các chủ đầu tư yếu kém, không đủ năng lực thực hiện.

Trong giai đoạn này, Luật Nhà ở đã có quy định về hình thức phát triển nhà ở theo dự án và phát triển nhà ở riêng lẻ của hộ gia đình, cá nhân (Điều 17). Đồng thời tại Điều 23 quy định về đất để phát triển nhà ở thương mại như sau:

“Điều 23. Hình thức sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại

1. Sử dụng diện tích đất ở thuộc quyền sử dụng hợp pháp để xây dựng nhà ở thương mại.

		Nông thôn	80	91,1
10	Tỷ lệ nhà chung cư (%)	Đô thị loại đặc biệt	90	92,2
		Đô thị loại I và loại II	60	37,5 (loại I) và 29,0 (loại II)
		Đô thị loại III trở lên	40	26,5
11	Tỷ lệ nhà cho thuê (%)	Đô thị loại III trở lên	30	11,4

2. Được Nhà nước giao đất để xây dựng nhà ở cho thuê, cho thuê mua, để bán.

3. Được Nhà nước cho thuê đất để xây dựng nhà ở cho thuê.

4. Nhận chuyển quyền sử dụng đất ở theo quy định của pháp luật về đất đai để xây dựng nhà ở thương mại.”

Thực tiễn thực hiện quy định nêu trên đã xuất hiện những vướng mắc bất cập liên quan đến việc chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư. Vì vậy, trong quá trình Quốc hội thảo luận và thông qua Luật Đầu tư có ý kiến đề nghị cần phải quy định rõ ràng, cụ thể về nguyên tắc áp dụng pháp luật, làm rõ mối quan hệ giữa Luật Đầu tư và các luật khác có liên quan như: Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Đất đai, Luật Đấu thầu, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp... để khắc phục tình trạng chồng chéo, mâu thuẫn, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã tiếp thu, bổ sung quy định tại Điều 4 để phân định rõ phạm vi điều chỉnh cũng như nguyên tắc áp dụng của Luật Đầu tư và các luật có liên quan, đồng thời sửa đổi, bổ sung các quy định cụ thể tại dự thảo Luật Đầu tư để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Chứng khoán, Bộ luật Hàng hải, Luật Hàng không dân dụng...; sửa đổi, bổ sung một số điều của một số Luật khác²² tại Điều 77 sửa đổi, bổ sung một số điều của các luật có liên quan đến đầu tư kinh doanh để bảo đảm thống nhất với những nội dung sửa đổi, bổ sung nêu trên²³.

Trên cơ sở đó điểm c khoản 1 Điều 75 của Luật Đầu tư năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 23 của Luật Nhà ở năm 2014 như sau: “1. 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.”;

Tuy nhiên, quá trình tổ chức thực hiện tiếp tục có vướng mắc liên quan đến hoạt động đầu tư, Chính phủ đã báo cáo Quốc hội xem xét sửa đổi điểm c khoản 1 Điều 75 của Luật Đầu tư²⁴, cụ thể:

Theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 75 Luật Đầu tư (sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 23 Luật Nhà ở)⁽²⁵⁾, một trong các hình thức sử dụng đất để thực hiện

²² (1) Luật Nhà ở (điểm c khoản 2 Điều 22; đổi khoản 1 Điều 23; khoản 7 Điều 175); (2) Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi khoản 1 Điều 10); (3) Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi điểm a, đ khoản 2 Điều 25). Đối với khoản 1 Điều 18 của Luật Công nghệ cao, chuyển từ Luật Đầu tư 2014 sang để bảo đảm hiệu lực thi hành khi Luật Đầu tư 2014 hết hiệu lực.

²³ Báo cáo số 537/BC-UBTVQH14 ngày 25 tháng 5 năm 2020 của Ủy ban thường vụ Quốc hội giải trình, tiếp thu, chỉnh lý dự án Luật Đầu tư (sửa đổi).

²⁴ Tờ trình số 573/TTr-CP ngày 27 tháng 12 năm 2021 của Chính phủ về Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự.

⁽²⁵⁾ Được sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 75 của Luật Đầu tư.

dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại là 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”.

Điểm c khoản 1 Điều 75 Luật Đầu tư (sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 23 Luật Nhà ở) đã được hướng dẫn tại Điều 18 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP⁽²⁶⁾ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở về việc lựa chọn nhà đầu tư làm chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại theo hướng, điều kiện để được xác định làm chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại đồng thời với quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư là: nhà đầu tư phải có quyền sử dụng đất ở hoặc có quyền sử dụng đất ở và các loại đất khác. Theo quy định này, tất cả các dự án nhà ở thương mại mà nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất nhưng không phải là đất ở hoặc không có một phần diện tích đất ở, mặc dù phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì cũng không được chấp thuận là chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại.

Các quy định nêu trên là không phù hợp với quy định tại khoản 4 Điều 29 Luật Đầu tư về việc chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp nhà đầu tư có quyền sử dụng đất; quy định tại điểm c khoản 2 Điều 22 của Luật Nhà ở⁽²⁷⁾ về việc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại được thực hiện thông qua hình thức chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư; quy định tại các Điều 52, 57, 58 Luật Đất đai... về việc người sử dụng đất được xem xét chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.

Ngoài ra, theo quy định về “các loại đất khác được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sang làm đất ở” tại điểm c khoản 1 Điều 75 Luật Đầu tư, nhà đầu tư sẽ phải thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất trước khi thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư. Tuy nhiên, theo quy định tại Điều 52, 58 Luật Đất đai và các văn bản⁽²⁸⁾ hướng dẫn thi hành, thì hồ sơ, căn cứ và điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất phải được thực hiện trên cơ sở dự án đầu tư. Theo đó, việc chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sẽ được thực hiện sau khi dự án đã được chấp thuận chủ trương đầu tư. Vì vậy, yêu cầu về chuyển mục đích sử dụng đất trước khi làm thủ tục đầu tư là không phù hợp với quy định của pháp luật đất đai.

Kể từ ngày Luật Đầu tư 2020 có hiệu lực thi hành đến nay, việc chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư đối với dự án nhà ở thương

⁽²⁶⁾ Được sửa đổi, bổ sung tại khoản 5 Điều 1 Nghị định số 30/2021/NĐ-CP.

⁽²⁷⁾ Được sửa đổi, bổ sung tại khoản 1 Điều 75 của Luật Đầu tư.

⁽²⁸⁾ Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT ngày 2/6/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất.

mại mà nhà đầu tư đã có quyền sử dụng đất nhưng không phải là đất ở hoặc không có một phần diện tích đất ở không thực hiện được.

Theo phản ánh của các địa phương, hiệp hội, hiện có nhiều dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại trên cả nước bị ách tắc, không thể triển khai thực hiện (trong đó Hà Nội có khoảng 82 dự án, Thành phố Hồ Chí Minh có khoảng 126 dự án...) gây thiệt hại cho doanh nghiệp, làm sụt giảm nguồn cung dự án và sản phẩm nhà ở⁽²⁹⁾.

Trên cơ sở báo cáo của Chính phủ, Quốc hội đã thông qua Luật số 03/2022/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đấu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự, có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 3 năm 2022, tại Điều 4 đã sửa đổi điểm c khoản 1 Điều 75 của Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 (thực chất là sửa đổi khoản 1 Điều 23 Luật Nhà ở lần 2) như sau:

“Điều 23. Hình thức sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại

1. Có quyền sử dụng đất hợp pháp thuộc một trong các trường hợp quy định tại điểm a, điểm b khoản này mà việc sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật về đất đai, trừ trường hợp thuộc diện 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 và các trường hợp thu hồi khác theo quy định của pháp luật:

a) Có quyền sử dụng đất ở;

b) Có quyền sử dụng đất ở và đất khác không phải là đất ở đáp ứng điều kiện cho phép chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư.

Sau khi đã được cơ quan có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, nhà đầu tư có trách nhiệm thực hiện việc chuyển mục đích sử dụng đất đối với dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất và thực hiện các nghĩa vụ tài chính có liên quan theo quy định của pháp luật về đất đai.

2. Được Nhà nước giao đất để xây dựng nhà ở cho thuê, cho thuê mua, để bán.

⁽²⁹⁾ Báo cáo số 2905/STNMT-CCQLĐĐ ngày 27/4/2021 của Sở Tài nguyên và Môi trường Hà Nội; Văn bản số 50/2021/CV- HoREA ngày 11/5/2021 của Hiệp hội bất động sản Thành phố Hồ Chí Minh gửi Thủ tướng Chính phủ; Văn bản số 110/2021/CV-HoREA của Hiệp hội bất động sản Thành phố Hồ Chí Minh gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội ...

3. Được Nhà nước cho thuê đất để xây dựng nhà ở cho thuê.

4. Nhận chuyển quyền sử dụng đất ở theo quy định của pháp luật về đất đai để xây dựng nhà ở thương mại.”

Tuy nhiên, quy định nêu trên vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thị trường bất động sản do hầu hết các nhà đầu tư khi thực hiện theo cơ chế chuyển dịch tự nguyện để thực hiện dự án nhà ở thương mại đều thực hiện nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất nông nghiệp sau đó thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất. Vì vậy, nội dung này tiếp tục được thảo luận và báo cáo Quốc hội xem xét quyết định trong quá trình sửa đổi Luật Nhà ở và Luật Đất đai.

d) Giai đoạn thực hiện Luật Nhà ở năm 2024

Luật Nhà ở năm 2014 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XV, kỳ họp thứ 6 thông qua ngày 27 tháng 11 năm 2023. Liên quan đến quy định về đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại được quy định theo hướng mở và dẫn chiếu đến Luật Đất đai (trùng đồng với kỹ thuật lập pháp được quy định tại Luật Nhà ở năm 2005), cụ thể:

“Điều 36. Chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại

1. Chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại phải là doanh nghiệp kinh doanh bất động sản đáp ứng điều kiện quy định tại điểm a và điểm c khoản 2 Điều 35 của Luật này và thuộc một trong các trường hợp quy định tại khoản 2 hoặc khoản 3 Điều này.

2. Được giao đất, cho thuê đất do trúng đấu giá quyền sử dụng đất, trúng đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất; trường hợp khác được chấp thuận nhà đầu tư khi tổ chức đấu giá, đấu thầu theo quy định của pháp luật về đầu tư.

3. Được chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư làm chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại khi nhà đầu tư có quyền sử dụng đất thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đối với loại đất được thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại hoặc đang có quyền sử dụng đất đối với loại đất được thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại theo quy định của Luật Đất đai.”

Tuy nhiên, trong quá trình Quốc hội thảo luận đề thông qua Luật Đất đai, vẫn có ý kiến đề nghị: “Khoản 1 và khoản 6: Một số ý kiến cho rằng, quy định tại điểm b đối với trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại được thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đối với đất ở hoặc đất khác không phải đất ở trong trường hợp ranh giới dự án không có tối thiểu trên một mét vuông đất ở, thì không được phép thỏa thuận sẽ dẫn đến rất nhiều hệ lụy khác nhau; đề nghị cần phải có quy định riêng đối với trường hợp đất khác không phải đất ở, kể cả đất nông nghiệp, miễn là phù hợp với các loại quy hoạch, đủ điều kiện chuyển mục

đích sử dụng đất và các điều kiện khác để thực hiện dự án, Nhà nước thu được tiền từ chuyển đổi mục đích sử dụng đất; nếu quy định cho phép thực hiện việc thỏa thuận thì sẽ tháo gỡ được vướng mắc, bất cập...”

Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã có ý kiến tiếp thu, giải trình và báo cáo Quốc hội như sau³⁰:

(1) Về nội dung này, theo quy định của pháp luật hiện hành (Luật Nhà ở), chỉ được thực hiện dự án nhà ở thương mại đối với trường hợp đang có quyền sử dụng đất nếu đó là thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đối với (1) đất ở hoặc (2) đất ở và đất khác (không phải đất ở, bao gồm cả đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp); chỉ được thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đối với đối với trường hợp đang có quyền sử dụng đất nếu đó là đất ở.

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 5 quy định 02 loại đất thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất: (1) đất ở; (2) đất ở và đất khác (không phải đất ở, bao gồm cả đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp). Quy định như vậy giữ quy định của pháp luật hiện hành về các loại đất thực hiện dự án nhà ở thương mại đối với người đang có quyền sử dụng đất, nhưng mở rộng hơn đối với thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất ở trường hợp có đất hỗn hợp đất ở và đất khác.

Dự thảo Luật Nhà ở (sửa đổi) trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 5 quy định 03 loại đất thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất: (1) đất ở; (2) đất ở và đất khác (không phải đất ở, bao gồm cả đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp); (3) đất phi nông nghiệp không phải là đất ở đã hoàn thành việc nộp tiền sử dụng đất hoặc nộp tiền thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê. Quy định như vậy mở rộng hơn quy định của pháp luật hiện hành đối với cả trường hợp thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất.

Như vậy, cùng là các dự án Luật do Chính phủ trình, nhưng nội dung chính sách không thống nhất.

Qua quá trình thảo luận, các cơ quan nhất trí về nguyên tắc như sau: (1) Chính phủ phải có ý kiến chính thức, thống nhất chính sách về nội dung này, thuyết minh đầy đủ, rõ ràng, khách quan, minh bạch; (2) Chỉ quy định về các loại đất thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất tại Luật Đất đai; tại Luật Nhà ở có quy định dẫn chiếu sang Luật Đất đai.

³⁰ Báo cáo số 678/BC-UBTVQH15 ngày 02 tháng 11 năm 2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội Tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

(2) Trên cơ sở ý kiến ĐBQH và ý kiến của Chính phủ tại Báo cáo số 598/BC-CP, dự thảo Luật thiết kế 02 phương án:

Phương án 1: Giữ quy định về các loại đất được làm dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất như Luật Nhà ở hiện hành: chỉ được thực hiện dự án nhà ở thương mại đối với trường hợp **đang có quyền sử dụng đất nếu đó là (1) đất ở hoặc (2) đất ở và đất khác (không phải đất ở, bao gồm cả đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp)**; chỉ được thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua **thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đối với đất ở**. Quy định như vậy bảo đảm sự ổn định của các quan hệ xã hội do quy định về các loại đất được làm dự án nhà ở thương mại mới được sửa đổi, bổ sung năm 2022 theo Luật số 03/2022/QH15. Đa số ý kiến Đảng đoàn Quốc hội thống nhất theo hướng này khi cho ý kiến về nội dung này tại dự án Luật Nhà ở (sửa đổi).

Phương án 2: Đề nghị mở rộng về các loại đất được làm dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất điều kiện được nhận chuyển nhượng **không giới hạn về các loại đất** nhằm thúc đẩy tiến trình đô thị hóa đất nước, giải quyết nhu cầu đất ở cho người dân và thuận lợi cho nhà đầu tư, giảm bớt chi phí tuân thủ, rút ngắn thời gian đưa đất vào khai thác, sử dụng khi thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất thay vì thủ tục thu hồi đất và giao đất, cho thuê đất trong bối cảnh còn hạn chế về ngân sách để thực hiện bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi thu hồi đất. Quy định này mới chỉ là điều kiện về đất đai; để sử dụng đất thực hiện dự án, người sử dụng đất phải bảo đảm đầy đủ điều kiện theo quy định của pháp luật về đầu tư, các pháp luật khác có liên quan như quy hoạch, xây dựng... Báo cáo số 598/BC-CP đề xuất theo hướng này.

Đa số ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thống nhất với Phương án 1 và xin ý kiến Quốc hội về nội dung này.

Ngày 21 tháng 11 năm 2023, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Kết luận số 3123/TB-TTKQH Kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về một số nội dung lớn tiếp thu, giải trình, chỉnh lý và phương án thông qua dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) theo đó: Đề nghị các cơ quan tiếp thu, hoàn thiện dự thảo Luật theo phương án đã được đa số ý kiến trong Ủy ban Thường vụ Quốc hội lựa chọn như đã nêu tại Báo cáo số 678/BC-UBTVQH15 ngày 02/11/2023 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự thảo Luật đối với nội dung: “(6) Về các loại đất thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất;”

Trên cơ sở kết quả thảo luận của Quốc hội để thông qua Luật Đất đai, quy định về việc sử dụng đất ở để thực hiện dự án nhà ở thương mại hiện nay được quy định tại khoản 1 và khoản 6 Điều 127 của Luật Đất đai năm 2024:

“Điều 127. Sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất

1. Việc sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất được thực hiện trong các trường hợp sau đây:

a) Các trường hợp thực hiện dự án không thuộc trường hợp thu hồi đất quy định tại Điều 79 của Luật này;

b) Đối với trường hợp sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại thì chỉ được thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất ở;

c) Các trường hợp không sử dụng vốn ngân sách nhà nước và thuộc trường hợp thu hồi đất tại Điều 79 của Luật này mà nhà đầu tư lựa chọn phương án thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất, không đề xuất thu hồi đất.

6. Người đang có quyền sử dụng đất có đề xuất dự án đầu tư nếu thuộc trường hợp quy định tại Điều 79 của Luật này nhưng phù hợp với quy hoạch sử dụng đất và có đề nghị chuyển mục đích sử dụng đất mà được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư thì được sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư mà Nhà nước không thực hiện thu hồi đất theo quy định của Luật này.

Trường hợp người đang có quyền sử dụng đất ở hoặc đất ở và đất khác có đề xuất dự án đầu tư nhà ở thương mại phù hợp với quy hoạch sử dụng đất, có đề nghị chuyển mục đích sử dụng đất mà được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời chấp thuận nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư thì được sử dụng đất để thực hiện dự án.”

Mặc dù, Luật Nhà ở năm 2024 và Luật Đất đai năm 2024 mới được ban hành và chưa được thi hành do cả 02 Luật này đều có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2025. Tuy nhiên, qua phân tích pháp lý có thể thấy khi 2 Luật này có hiệu lực thi hành thì các dự án nhà ở thương mại được thực hiện bởi các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản sẽ khó có thể triển khai được theo phương thức sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất với các lý do sau:

Thứ nhất, các dự án nhà ở thương mại là các dự án có quy mô lớn phải đáp ứng về quy định lập quy hoạch chi tiết xây dựng. Tại điểm c khoản 2 Điều 125 Luật Đất đai năm 2024 quy định một trong những điều kiện để tiến hành đấu giá quyền sử dụng đất “c) Có quy hoạch chi tiết 1/500 được cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức lập và phê duyệt đối với dự án đầu tư xây dựng nhà ở;”. Tại điểm b khoản 3 Điều 126 Luật Đất đai năm 2024 quy định điều kiện để đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất đối với dự án đầu tư xây dựng khu đô thị, dự án khu dân cư nông thôn là “b) Có quy hoạch chi tiết hoặc có quy hoạch phân khu tỷ lệ 1/2000 được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt;”

Thứ hai, thực tế hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng diện tích đất ở không lớn. Như đã phân tích tại điểm d mục 1 nêu trên thường không quá 400 m².

Thứ ba, nhà đầu tư chỉ có thể thỏa thuận với các chủ đầu tư khác đã được giao đất để thực hiện dự án nhà ở để thực hiện dự án. Điều này sẽ khiến nhà đầu tư không mặn mà do giá nhận chuyển nhượng lại sẽ cao hoặc các chủ đầu tư trước đang thực hiện dở dang việc bán sản phẩm bất động sản cho người dân, nếu nhà đầu tư mới tiếp nhận dự án sẽ có thể gặp các vấn đề pháp lý, tài chính phát sinh.

II. ĐÁNH GIÁ CHUNG

1. Về ưu điểm

Cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện được áp dụng cho nhiều dự án đầu tư vì mục đích lợi nhuận của nhà đầu tư trong đó có dự án nhà ở thương mại đã được Luật Đất đai và Luật nhà ở qua các thời kỳ quy định, cơ chế này có những ưu điểm sau:

Thứ nhất, nếu đạt được sự đồng thuận cao giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất thì cơ chế có thời gian thực hiện khá ngắn.

Thứ hai, bảo đảm sự chia sẻ quyền lợi thỏa đáng giữa nhà đầu tư và người đang sử dụng đất; lợi ích của Nhà nước và của cộng đồng được tính đến trong hệ thống thuế về bất động sản và các quy định về chi ngân sách nhà nước của các cấp hành chính.

Thứ ba, trên cơ sở giải quyết tốt bài toán chia sẻ lợi ích, cơ chế này tạo điều kiện để giảm đi đáng kể tình trạng khiếu kiện của người bị ảnh hưởng do chuyển dịch đất đai, tạo ổn định xã hội trong quá trình phát triển kinh tế.

Thứ tư, trong thực hiện cơ chế này, chỉ có nhà đầu tư và người đang sử dụng đất tham gia với Văn phòng công chứng và Văn phòng đăng ký Quyền sử dụng đất, làm giảm đáng kể chi phí, nhân lực của bộ máy hành chính và khắc phục được tình trạng có thể về quan liêu, tư lợi của bộ máy hành chính.

Thứ năm, cơ chế này phù hợp với kinh tế thị trường, buộc nhà đầu tư phải năng động, tìm cách thỏa thuận hợp lý với người đang sử dụng đất với nhiều phương thức sử dụng đất khác nhau như thuê đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất, v.v.

Thứ sáu, cơ chế này loại bỏ được các nhà đầu tư đưa ra dự án nhằm mục đích chiếm đất nhưng không có năng lực tài chính để đầu tư, chờ giá đất tăng cao để chuyển nhượng cho nhà đầu tư khác.

2. Những khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thực hiện

Quá trình thực hiện Luật Đất đai các thời kỳ cho thấy cơ chế chuyển dịch đất đai tự nguyện nói chung và sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế -

xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại nói riêng đã được các nhà đầu tư năng động đón nhận và triển khai khá tốt, giúp cho các nhà đầu tư chủ động tiếp cận đất đai, không chịu áp lực do mối quan hệ hành chính nặng nề với chính quyền địa phương các cấp. Tuy nhiên, quá trình thực hiện đã xuất hiện những khó khăn, vướng mắc sau:

2.1. Khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện trước khi Luật Đất đai năm 2024 được ban hành

Thứ nhất, tại một số dự án đã xảy ra tình trạng người đang sử dụng đất không muốn hợp tác với nhà đầu tư, nói giá đất rất cao để nhà đầu tư không thể chấp nhận nổi. Nhiều nhà đầu tư đã nhận chuyển nhượng được khoảng 80% đất cho dự án đầu tư nhưng không thể nhận chuyển nhượng tiếp tục 20% đất còn lại, dự án không thể có đầy đủ đất để triển khai. Pháp luật hiện hành về đất đai chưa có quy định để giải quyết tình trạng một số người đang sử dụng đất không chấp thuận việc chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho nhà đầu tư, hoặc chấp thuận với giá quá cao.

Thứ hai, một số dự án sử dụng đất thuộc trường hợp nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội nhưng địa phương vẫn cho phép chủ đầu tư thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để làm cơ sở lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư trước khi quyết định thu hồi đất và quyết định phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, sau đó giao đất, cho thuê đất cho chủ đầu tư mà không thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất; một số dự án sử dụng đất thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội (khu đô thị, khu dân cư) nhưng địa phương vẫn cho phép chủ đầu tư thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất mà không thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để tổ chức giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định.

Thứ ba, trong quá trình thực hiện thỏa thuận một số loại đất có nguồn gốc đất do cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý hoặc do doanh nghiệp có nguồn gốc cổ phần hóa. Tuy nhiên, cơ quan người có thẩm quyền tại địa phương gặp lúng túng khi giao đất, cho thuê đất cho dự án

Thứ tư, một số chủ đầu tư dự án biết trước quy hoạch sử dụng đất hoặc dự báo được sự phát triển của thị trường, lách luật bằng cách nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của người dân trước khi có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp cấp tỉnh để hưởng chênh lệch về giá.

2.2. Khó khăn, vướng mắc được dự báo sau khi Luật Đất đai năm 2024 và Luật Nhà ở năm 2024 có hiệu lực thi hành

Quá trình thực hiện quy định mới của Luật Đất đai năm 2024 và Luật Nhà ở

năm 2024 về sử dụng đất để thực hiện dự án phát triển kinh tế - xã hội thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại sẽ xuất hiện một số khó khăn, vướng mắc sau:

Thứ nhất, việc đánh giá về công tác thể chế Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Tiếp tục thực hiện cơ chế tự thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện các dự án đô thị, nhà ở thương mại” sẽ xuất hiện hạn chế do nếu chỉ thực hiện quy định của Luật Đất đai năm 2024 và Luật Nhà ở năm 2024 sẽ khó triển khai được các dự án thỏa thuận giữa người dân và doanh nghiệp trong chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện nhà ở thương mại không phải là dự án khu đô thị, dự án điểm dân cư nông thôn. Đối với các dự án đô thị vẫn có thể thực hiện được theo cơ chế tại điểm c khoản 1 Điều 127 (dự án thuộc trường hợp thu hồi nhưng chủ đầu tư xin thỏa thuận).

Thứ hai, khiếu nại, tố cáo liên quan công tác thu hồi đất để thực hiện các dự án nhà ở sẽ tăng lên do các nhà đầu tư sẽ chủ yếu đề xuất các dự án Nhà nước thu hồi đất để tham gia đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất.

Thứ ba, Nhà nước sẽ phải chịu gánh nặng về chi phí ngân sách để thực hiện các dự án tái định cư, bồi thường bằng đất ở cho người có đất thu hồi

Thứ tư, Nhà đầu tư có thể thực hiện mua gom đất ở để sử dụng vào mục đích kinh doanh của công ty và đất nông nghiệp để sản xuất kinh doanh nông nghiệp hoặc phi nông nghiệp (không phải dự án nhà ở) đồng thời nhận chuyển nhượng đất ở của một vài hộ gia đình, cá nhân liền kề với khu vực đất nông nghiệp của dự án, sau đó chờ điều chỉnh quy hoạch khu đất dự án thành đất ở sẽ thực hiện thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất.

Thứ năm, dư luận quốc tế trong nước và quốc tế có thể đánh giá về thị trường quyền sử dụng và thị trường bất động sản tại Việt Nam chưa đảm bảo nguyên tắc thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa do thiếu đi một phương thức để doanh nghiệp và người có đất thu hồi thỏa thuận với nhau.

III. ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

1. Cơ sở đề xuất

- Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16 tháng 6 năm 2022 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa 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.

- Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09 tháng 11 năm 2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

- Luật Đất đai số 31/2024/QH15.

- Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

- Thông báo kết luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 3270/TB-TTKQH ngày 11 tháng 01 năm 2024 của Tổng Thư ký Quốc hội về tiếp thu, giải trình, chỉnh lý dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

- Thông báo số 32/TB-VPCP ngày 30 tháng 01 năm 2024 của Văn phòng Chính phủ về Kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Trần Hồng Hà về Kế hoạch triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2024.

- Công văn số 133/TTg-QHĐP ngày 16 tháng 02 năm 2024 về việc khẩn trương hoàn thiện hồ sơ, tài liệu chuẩn bị kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XV.

- Thông báo 73/TB-VPCP ngày 29/02/2024 của Văn phòng Chính phủ Kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Trần Hồng Hà về việc triển khai trình Nghị quyết của Quốc hội về thí điểm thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất đối với đất khác và thí điểm tách công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, giải phóng mặt bằng thành dự án độc lập.

2. Nội dung đề xuất, kiến nghị

Thực hiện Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09 tháng 11 năm 2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới về “*Bảo đảm tổng thể, đồng bộ, liên thông giữa đổi mới lập pháp, cải cách hành chính, cải cách tư pháp; kết hợp hài hòa giữa kế thừa, ổn định với đổi mới, phát triển; tiến hành khẩn trương, nghiêm minh, nhất quán, có trọng tâm, trọng điểm và lộ trình, bước đi vững chắc. Những vấn đề thực tiễn đòi hỏi, đã rõ, được thực tiễn chứng minh là đúng, có sự thống nhất cao thì kiên quyết thực hiện; những vấn đề chưa rõ, còn nhiều ý kiến khác nhau thì tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, thực hiện thí điểm khi cơ quan có thẩm quyền cho phép; những chủ trương đã thực hiện, nhưng không phù hợp thì nghiên cứu điều chỉnh, sửa đổi kịp thời.*” Do quá trình thảo luận để thông qua Luật Đất đai năm 2024 còn có ý kiến khác nhau liên quan đến thực hiện dự án nhà ở thương mại như sau:

- Trường hợp chưa có đất và đề xuất thực hiện dự án theo cơ chế thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất thì có hai quan điểm:

- *Quan điểm thứ nhất (theo Luật Đất đai năm 2024):* chỉ cho phép nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đối với đất ở
- *Quan điểm thứ hai:* cho phép nhận quyền sử dụng các loại đất theo quy định tại Điều 9 của Luật Đất đai 2024 mà đủ điều kiện nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

- Trường hợp đang có quyền sử dụng đất và đề xuất thực hiện dự án thì có hai quan điểm:

- *Quan điểm thứ nhất (theo Luật Đất đai năm 2024):* chỉ cho phép thực hiện dự án nhà ở thương mại nếu có “đất ở” hoặc “đất ở và đất khác”;
- *Quan điểm thứ hai:* cho phép doanh nghiệp kinh doanh bất động sản đang có quyền sử dụng đất được thực hiện dự án nhà ở thương mại đối với đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải đất ở.

Vì vậy, trên cơ sở các văn bản chỉ đạo nêu tại mục 1 Phần III, Bộ Tài nguyên và Môi trường kiến nghị cần ban hành Nghị quyết về thí điểm thực hiện dự án nhà ở thương mại thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất hoặc đang có quyền sử dụng đất đối với đất khác sẽ đề xuất cơ chế, chính sách tập trung giải quyết các điểm nghẽn, tháo gỡ vướng mắc cho thị trường bất động sản nhằm khơi thông nguồn lực đất đai nhằm đảm bảo thể chế được yêu cầu của Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Nghị quyết có các cơ chế chính sách mới khác với quy định của Luật Đất đai năm 2024 gồm:

(1) Chính sách cho phép doanh nghiệp kinh doanh bất động sản thỏa thuận nhận quyền sử dụng các loại đất theo quy định tại Điều 9 của Luật Đất đai năm 2024 mà đủ điều kiện chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai để thực hiện dự án nhà ở thương mại;

(2) Chính sách cho phép doanh nghiệp kinh doanh bất động sản đang có quyền sử dụng đất được thực hiện dự án nhà ở thương mại đối với đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải đất ở.

Trên đây là Đánh giá thực trạng thi hành Luật Đất đai, Luật nhà ở về thỏa thuận nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại, Bộ Tài nguyên và Môi trường kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- PTtg Chính phủ Trần Hồng Hà (để b/c);
- Bộ trưởng Đặng Quốc Khánh (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu VT, PC, QHPTTND(PPTTTND).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Lê Minh Ngân