

Bảo đảm sự thống nhất, tránh trùng chéo giữa Dự thảo Luật Đất đai với pháp luật có liên quan

○ ThS. ĐẶNG TRẦN HIẾU
Văn phòng Quốc hội

Luật Đất đai có các quy định liên quan chặt chẽ với các văn bản pháp luật như: Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quy hoạch đô thị, Luật Quy hoạch, Bộ luật Dân sự,... Do đó, việc xây dựng Dự thảo Luật Đất đai cần thiết phải nhìn trong tổng thể chung của hệ thống pháp luật nhằm bảo đảm tính thống nhất, hạn chế chồng chéo, ách tắc cho hoạt động đầu tư, kinh doanh.

Xem xét Luật Đất đai với Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở

Về người SDD là “cá nhân người nước ngoài”:

Theo quy định tại Điều 6 Dự thảo thì “cá nhân người nước ngoài” không được xem là người SDD, không được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận QSDĐ, nhận chuyển QSDĐ; thuê lại đất trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu công nghệ cao. Quy định này cần được xem xét lại để bảo đảm tính thống nhất với quy định của Luật Kinh doanh BĐS, Luật Nhà ở hiện hành, cụ thể:

Điểm b, khoản 2, Điều 159 Luật Nhà ở 2014 quy định, cá nhân nước ngoài được sở hữu nhà ở tại Việt Nam thông qua “mua, thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế nhà ở thương mại bao gồm căn hộ chung cư và nhà ở riêng lẻ trong dự án đầu tư xây dựng nhà ở trừ khu vực bảo đảm quốc phòng, an ninh theo quy định của Chính phủ”.

Luật Kinh doanh BĐS năm 2014 quy định: “Cá nhân nước ngoài được thuê các loại bất động sản để sử dụng; được mua, thuê, thuê mua nhà ở theo quy định của pháp luật về nhà ở” (khoản 2, Điều 14); “Việc mua bán nhà, công trình xây dựng phải gắn với QSDĐ.” (khoản 1, Điều 19).

Như vậy, theo quy định tại Luật Kinh doanh BĐS năm 2014, Luật Nhà ở 2014 thì người nước ngoài được thừa nhận quyền sở hữu nhà ở, nhưng theo Dự thảo thì lại không được thừa nhận QSDĐ. Điều này dường như chưa phù hợp với quy định tại khoản 1, Điều 19 Luật Kinh doanh BĐS năm 2014 “Việc mua bán nhà, công trình xây dựng phải gắn với QSDĐ”.

Mặt khác, nếu người nước ngoài bán nhà cho người Việt Nam thì người mua có được thừa nhận QSDĐ không? Vô hình trung, quyền của người mua là người Việt Nam, sẽ không được đảm bảo.

Về thời điểm được thực hiện các quyền của người SDD: Khoản 1 Điều 191 Dự thảo quy định:

“Người SDD được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thế chấp, góp vốn QSDĐ khi có GCN,...”. Quy định này cần được xem xét lại so với quy định tại Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh BĐS, cụ thể:

Luật Nhà ở và Luật Kinh doanh BĐS quy định chỉ trường hợp chủ đầu tư kinh doanh BĐS kinh doanh BĐS theo hình thức bán có sẵn thì mới cần có GCN, các giao dịch mua bán nhà ở hình thành trong tương lai, chuyển nhượng hợp đồng mua bán nhà ở hình thành trong tương lai là các trường hợp không yêu cầu phải có GCN (Điều 55 Luật Kinh doanh BĐS, khoản 2 Điều 118 Luật Nhà ở). Do vậy, đề nghị điều chỉnh lại quy định này để đảm bảo tính thống nhất giữa các luật.

Trường hợp cho thuê đất, trả tiền đất một lần:

So với quy định hiện hành, Dự thảo đã bỏ “Tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài SDD để thực hiện dự án đầu tư đất xây dựng công trình công cộng có mục đích kinh doanh; đất để thực hiện dự án đầu tư nhà ở để cho thuê” thuộc trường hợp Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê (khoản 2, Điều 58). Có nghĩa là trường hợp này sẽ chỉ là Nhà nước cho thuê đất thu tiền hàng năm.

Theo quy định tại Điều 198 Dự thảo, tổ chức kinh tế SDD thuê trả tiền thuê đất hàng năm chỉ được “Bán hoặc cho thuê tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất và quyền thuê đất trong hợp đồng thuê đất khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 212 Luật này”.

Quy định trên là chưa phù hợp với quy định về điều kiện của tài sản hình thành trong tương lai được đưa vào kinh doanh theo quy định của Luật Kinh doanh BĐS năm 2014, cụ thể:

Theo quy định tại Điều 54, 55 Luật Kinh doanh BĐS thì “Chủ đầu tư dự án BĐS có quyền bán, cho thuê, cho thuê mua nhà, công trình xây dựng hình

thành trong tương lai”; điều kiện để BĐS hình thành trong tương lai được đưa vào kinh doanh là “Có giấy tờ về QSDĐ, 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 CSHT 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.”

Trong khi đó, Điều 58, 198, 2012 của Dự thảo quy định chủ đầu tư chỉ được bán, cho thuê tài sản gắn liền với đất sau khi đáp ứng điều kiện: Tài sản được tạo lập hợp pháp; 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, trừ trường hợp phải thực hiện theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực thi hành hoặc kết luận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về thanh tra, kiểm tra; đã ứng trước tiền bồi thường, GPMB mà chưa khấu trừ hết vào tiền thuê đất phải nộp. Do đó, cần điều chỉnh lại Dự thảo để đảm bảo tính thống nhất.

Điều kiện chuyển nhượng QSDĐ trong thực hiện dự án đầu tư xây dựng khu vực đô thị, khu nhà ở; dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê: Khoản 2 Điều 216 Dự thảo quy định các điều kiện chuyển nhượng QSDĐ gắn với chuyển nhượng toàn bộ dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê.

Điều 49 Luật Kinh doanh BĐS năm 2014 quy định các điều kiện chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án BĐS. Giữa khoản 2, Điều 216 Dự thảo và Điều 49 Luật Kinh doanh BĐS năm 2014 đang không khớp nhau, có thể gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

Xem xét Luật Đất đai với Luật Đầu tư

Theo rà soát thì Luật Đầu tư năm 2020 và Luật Đất đai năm 2013 có nhiều điểm chưa thống nhất, các TTHC chưa thực sự thuận lợi cho nhà đầu tư. Về cơ bản, Dự thảo đã cố gắng điều chỉnh các quy định để thống nhất giữa hai luật này, tuy nhiên còn một số nội dung cần được xem xét:

Thứ nhất, điều kiện về năng lực của đơn vị thực hiện điều tra, đánh giá đất đai: Điểm a, khoản 1, Điều 34 Dự thảo quy định Bộ TN&MT có trách nhiệm quy định “điều kiện về năng lực của đơn vị thực hiện điều tra, đánh giá đất đai”.

Tại mục 205, Phụ lục 4 Luật Đầu tư năm 2020, “Kinh doanh dịch vụ tư vấn điều tra, đánh giá đất đai” là ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Theo quy định tại khoản 3, Điều 7 Luật Đầu tư năm 2020, Bộ không có thẩm quyền quy định về điều kiện kinh doanh, vì vậy đề nghị bỏ quy định này.

Thứ hai, giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có SDD: Điểm g, i khoản 1, Điều 63 Dự thảo quy định trường hợp Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá QSDĐ, đấu thầu dự án có SDD như sau:

Cho thuê đất làm mặt bằng sản xuất kinh doanh đối với người được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm nhưng phải di dời ra khỏi vị trí cũ do ô nhiễm môi trường theo quy định của pháp luật; hỗ trợ cho thuê đất để tiếp tục sản xuất kinh doanh đối với trường hợp thu hồi đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp của người đang SDD (điểm g);

Giao đất, cho thuê đất cho tổ chức kinh tế bị thu hồi đất sản xuất kinh doanh theo quy định tại Điều 66 và Điều 67 Luật này mà tại thời điểm thu hồi đất còn thời hạn SDD và tổ chức có nhu cầu SDD tại vị trí khác để tiếp tục sản xuất kinh doanh (điểm i).

Quy định trên được hiểu, khi gặp các sự kiện khách quan như ô nhiễm môi trường, bị thu hồi vì mục đích quốc phòng, an ninh hoặc để phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia, công cộng, các chủ thể SDD sẽ được giao đất, cho thuê đất để tiếp tục sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, pháp luật về đầu tư hiện chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục đầu tư đối với các trường hợp đã có dự án đầu tư mà thuộc diện được tiếp tục kinh doanh như quy định trên của Dự thảo.

Điều này dẫn tới việc khi thực hiện trên thực tế, chủ đầu tư các dự án bị di dời trên có phải thực hiện thủ tục điều chỉnh dự án đầu tư không? Để tránh khoảng trống pháp lý và lúng túng trong quá trình thực hiện, đề nghị điều chỉnh ở pháp luật về đầu tư để giải quyết cho trường hợp quy định tại điểm g, i Điều 63 Dự thảo.

Quy định tại điểm g, Nhà nước chỉ hỗ trợ đối với trường hợp người được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm mà không hỗ trợ cho người được Nhà nước cho thuê đất thu tiền một lần. Điều này chưa thực sự hợp lý và công bằng cho các đối tượng được Nhà nước cho thuê đất, đề nghị bổ sung quy định đối tượng được Nhà nước cho thuê đất thu tiền một lần cũng thuộc trường hợp quy định tại điểm g.

Thứ ba, miễn, giảm tiền SDD, tiền thuê đất: “Miễn, giảm tiền SDD, tiền thuê đất, thuế SDD” là một trong những hình thức ưu đãi đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2020. So sánh đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư quy định tại khoản 2 Điều 15 Luật Đầu tư năm 2020 và khoản 3, Điều 128

Dự thảo đang có sự khác nhau. Đề nghị xem xét để đảm bảo tính thống nhất.

Thứ tư, giao đất, cho thuê đất trong trường hợp chấp thuận nhà đầu tư: Theo quy định của Luật Đầu tư năm 2020 thì có ba hình thức lựa chọn nhà đầu tư: Đấu giá QSDĐ; đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư và chấp thuận nhà đầu tư. Dự thảo đang quy định 3 trường hợp giao đất, thuê đất: i) giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu dự án; ii) giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu thầu dự án; iii) giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá QSDĐ.

Trong các trường hợp giao đất, cho thuê đất tại Dự thảo không thấy có trường hợp Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho nhà đầu tư được chấp thuận đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2020. Điều này có thể dẫn tới trường hợp, khi nhà đầu tư được chấp thuận đầu tư nhưng không biết sẽ phải thực hiện thủ tục nào để được Nhà nước giao đất, cho thuê đất và sẽ gặp khó khăn khi triển khai dự án đầu tư.

Để đảm bảo bảo thuận lợi cho nhà đầu tư thực hiện dự án, đề nghị bổ quy định này tại Dự thảo, cơ quan quản lý đất đai sẽ xem xét các vấn đề gia hạn thời hạn SDD trong quá trình cơ quan đăng ký đầu tư lấy ý kiến theo quy trình thủ tục tại pháp luật về đầu tư.

Thứ năm, thời hạn SDD thực hiện dự án đầu tư, điều chỉnh, gia hạn thời hạn SDD của dự án: Theo quy định tại khoản 2, Điều 144 Dự thảo, điều kiện để xem xét gia hạn, điều chỉnh thời hạn SDD đối với dự án đầu tư khi hết thời hạn sử dụng đất là “có văn bản đề nghị điều chỉnh kèm theo báo cáo nghiên cứu tiền khả thi của dự án đề nghị gia hạn luận chứng về sự cần thiết tiếp tục thực hiện dự án đầu tư theo thời hạn dự án đầu tư mới”.

Quy định này được hiểu là chủ đầu tư phải thực hiện một TTHC để được gia hạn, điều chỉnh thời hạn SDD. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 4, Điều 44 Luật Đầu tư năm 2020 thì: “Khi hết thời hạn hoạt động của dự án đầu tư mà nhà đầu tư có nhu cầu tiếp tục thực hiện dự án đầu tư và đáp ứng điều kiện theo quy định của pháp luật thì được xem xét gia hạn thời hạn hoạt động của dự án đầu tư nhưng không quá thời hạn tối đa quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này”. Điều 55 Nghị định 31/2021/NĐ-CP quy định về thủ tục điều chỉnh, gia hạn thời hạn hoạt động của dự án đầu tư trong đó chủ đầu tư phải thực hiện thủ tục tại Bộ Kế hoạch và Đầu tư, cơ quan đăng ký đầu tư. Trong quá trình thẩm định hồ sơ, cơ quan giải quyết TTHC gửi “Hồ sơ cho cơ quan quản lý đất đai và các cơ quan có liên quan để lấy ý kiến về việc đáp ứng điều kiện quy định”.

Như vậy, quy định tại Dự thảo sẽ khiến chủ đầu tư dự án phải thực hiện hai lần thủ tục, một thủ tục theo quy định của pháp luật đầu tư, một thủ tục theo quy định tại pháp luật đất đai để được phép gia hạn dự án đầu tư, trong khi đó vấn đề điều kiện gia hạn thời hạn giao đất cũng được xem xét ở cả hai thủ tục. Mặt khác, cũng không rõ thủ tục nào sẽ thực hiện trước, thủ tục nào thực hiện sau.

Đề nghị xem xét thủ tục gia hạn khi dự án đầu tư hết thời hạn giữa Dự thảo và Luật Đầu tư năm 2020 để đảm bảo chủ đầu tư chỉ phải thực hiện một thủ tục, giữa các cơ quan QLNN cần có sự phối hợp để xem xét điều kiện gia hạn dự án và điều kiện gia hạn thời gian SDD của dự án.

Luật Đất đai và Luật Quy hoạch năm 2017

Về căn cứ lập QHSDĐ quốc gia: Khoản 1, Điều 6 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định quy hoạch tổng thể quốc gia là cơ sở để lập QHSDĐ quốc gia. Tuy nhiên, trong căn cứ lập QHSDĐ quốc gia tại Điều 40 Dự thảo lại không thấy căn cứ vào “Quy hoạch tổng thể quốc gia”. Đề nghị bổ sung “Quy hoạch tổng thể quốc gia” vào quy định tại khoản 2 Điều 40 Dự thảo để đảm bảo thống nhất với Luật Quy hoạch năm 2017.

Về trình tự, thủ tục lập, nội dung QHSDĐ quốc gia: Pháp luật về quy hoạch quy định khá chi tiết về trình tự, thủ tục lập cũng như nội dung QHSDĐ quốc gia. Điều 40, 44, 45, 46 Dự thảo quy định về trình tự, thủ tục lập, nội dung QHSDĐ quốc gia, trong đó có một số quy định chưa thực sự thống nhất với pháp luật về quy hoạch.

Ví dụ: Nội dung QHSDĐ cấp quốc gia: Khoản 3 Điều 40 Dự thảo và khoản 2 Điều 24 Luật Quy hoạch năm 2017, Điều 22, Nghị định số 37/2019/NĐ-CP đều quy định nội dung QHSDĐ cấp quốc gia. Và Dự thảo và pháp luật về quy hoạch đang quy định khác nhau về nội dung cần phải có trong QHSDĐ cấp quốc gia.

Quy trình lập QHSDĐ quốc gia: Điều 45 Dự thảo quy định về việc lấy ý kiến QH, KHSDĐ (trong đó có QHSDĐ cấp quốc gia). Khoản 1, Điều 16 và Điều 19 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định về quy trình lập QHSDĐ cấp quốc gia, việc lấy ý kiến QHSDĐ cấp quốc gia. Giữa quy định tại Dự thảo và pháp luật về quy hoạch đang chưa thực sự thống nhất về các quy định về việc tổ chức lấy ý kiến QHSDĐ cấp quốc gia. Một vấn đề nữa là không rõ việc trình tự thủ tục lập QHSDĐ cấp quốc gia có áp dụng theo pháp luật quy hoạch không hay là Dự thảo này sẽ quy định riêng? Đề nghị rà soát lại quy định tại Dự thảo và pháp luật về quy hoạch liên quan đến lập, thẩm định, nội dung của QHSDĐ cấp quốc gia. ■