

Một số bất cập của pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện và kiến nghị hoàn thiện

Bài viết này tập trung phân tích một số vướng mắc cơ bản trong việc tổ chức triển khai thi hành pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện. Qua đó, tác giả đề xuất các giải pháp phù hợp nhằm tháo gỡ những vướng mắc của pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

1. Một số vướng mắc cơ bản trong việc tổ chức triển khai thi hành pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Thứ nhất, một số căn cứ để lập kế hoạch sử dụng đất cấp huyện còn thiếu, chưa phù hợp với hệ thống quy hoạch mới trong Luật Quy hoạch năm 2017. Chẳng hạn như quy hoạch sử dụng đất cấp huyện theo Luật Đất đai năm 2013 phải căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh mà kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh căn cứ vào quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh. Nhưng hiện nay, hệ thống quy hoạch theo Luật Quy hoạch năm 2017 không còn quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh mà chỉ có quy hoạch tỉnh. Ngoài ra, việc thiếu quy hoạch vùng, quy hoạch không gian cũng gây khó khăn trong việc đánh giá đúng hiện trạng sử dụng đất hiện nay ở các địa phương và nhiều yếu tố khác cũng làm cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thường được xây dựng chậm về thời gian và thiếu nhiều căn cứ cần thiết[1]. Việc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cũng chưa căn cứ vào hiện trạng và kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất năm trước của huyện nên tính khả thi chưa cao, chưa sát với tình hình thực tế.

Thứ hai, về nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, khoản 1 Điều 35 Luật Đất đai năm 2013 quy định, một trong các nguyên tắc khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, theo Luật Quy hoạch năm 2017, đến nay các loại quy hoạch này không còn trong hệ thống quy hoạch, thay vào đó là quy hoạch tổng thể quốc gia[2].

Thứ ba, Luật Đất đai năm 2013 chưa quy định về sự tham gia của các tổ chức kinh tế, xã hội trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất[3]. Đối với kế hoạch sử dụng đất cấp huyện, phải lấy ý kiến của các tổ chức, cá nhân trong phạm vi địa phương chịu tác động trực tiếp của kế hoạch sử dụng đất trước khi trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt, các ý kiến đóng góp đối với kế hoạch sử dụng đất

phải được cơ quan, tổ chức lập kế hoạch giải trình, tiếp thu đầy đủ để làm cơ sở cho việc xét duyệt kế hoạch.

Thứ tư, kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện được lập trước tiên phải xác định chỉ tiêu sử dụng đất cấp tỉnh phân bổ cho cấp huyện trong năm kế hoạch trên cơ sở đó phân bổ đến từng đơn vị hành chính cấp xã. Tuy nhiên, hiện nay, chỉ tiêu phân bổ của cấp tỉnh cho cấp huyện chỉ có mốc 05 năm mà không phân bổ theo từng năm kế hoạch. Hơn nữa, chỉ khi nào Chính phủ ban hành nghị quyết xét duyệt điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất và kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối của cấp tỉnh thì sau đó Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới phân bổ chỉ tiêu sử dụng đất cho cấp huyện. Trong thực tế, Chính phủ xét duyệt quy hoạch sử dụng đất cho cấp tỉnh thường muộn từ 01 - 02 năm so với quy định. Dẫn đến việc các huyện không có chỉ tiêu sử dụng đất của cấp tỉnh phân bổ để làm cơ sở xây dựng kế hoạch sử dụng đất cấp huyện vào năm đầu của kỳ kế hoạch.

Thứ năm, việc xác định nhu cầu sử dụng đất cho các ngành, lĩnh vực trong năm kế hoạch cũng còn nhiều bất cập trong thực tiễn. Theo quy định, những công trình, dự án cần thu hồi đất theo Điều 61, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 phải được ghi vốn thực hiện trong năm kế hoạch (đối với các dự án sử dụng từ nguồn ngân sách nhà nước); có văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các dự án còn lại. Trên thực tế, kỳ họp Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện cuối năm mới phân bổ vốn đầu tư cho các công trình, dự án và phát triển kinh tế - xã hội năm sau. Tuy nhiên, điểm a khoản 4 Điều 9 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai quy định Quý III hàng năm, Ủy ban nhân dân cấp huyện gửi hồ sơ kế hoạch sử dụng đất hàng năm của năm sau đến Sở Tài nguyên và Môi trường để tổ chức thẩm định. Như vậy, các công trình dự án sử dụng nguồn ngân sách nhà nước đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện không thể đáp ứng được điều kiện này. Đồng thời, các công trình, dự án sử dụng các nguồn vốn khác nếu chót thời hạn là quý III hàng năm thì những công trình, dự án cấp bách được cấp có thẩm quyền cấp phép chủ trương đầu tư sau quý III không được đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện và không được giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất trong năm sau. Điều này dẫn tới hệ lụy không thu hút được nhà đầu tư vì vướng các quy định về thời gian lập kế hoạch hàng năm cấp huyện.

Thứ sáu, theo quy định tại khoản 7 Điều 46 Thông tư số 01/2021/TT-BTNMT ngày 12/4/2021 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định kỹ thuật việc lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Thông tư số 01/2021/TT-BTNMT) thì việc “xác định diện tích đất cần phải chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện việc nhận chuyển nhượng, thuê quyền sử dụng đất, nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất trong

năm kế hoạch trên cơ sở xem xét đơn đề nghị của người sử dụng đất”. Quy định này dẫn đến việc hiện nay các địa phương hiểu và thực hiện theo cách: Nếu người sử dụng đất có đất phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được duyệt nhưng muốn chuyển mục đích sử dụng đất trong năm kế hoạch thì phải làm đơn đăng ký với Ủy ban nhân dân xã hoặc Phòng Tài nguyên và Môi trường để đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện trình Ủy ban nhân dân tỉnh phê duyệt. Điều này dẫn tới nhiều hộ dân trên cả nước hàng năm phải theo dõi thông báo của các cơ quan chức năng để làm đơn đăng ký chuyển mục đích sử dụng đất trong năm kế hoạch. Thực tế phần lớn các hộ dân sử dụng đất nông nghiệp thường không thể tiếp cận đầy đủ thông tin do ngành Tài nguyên và Môi trường thông báo trên trang thông tin điện tử của cơ quan chức năng, trên phương tiện thông tin đại chúng nên dẫn tới nhiều trường hợp đất đai phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được duyệt nhưng vì chưa đăng ký trong năm kế hoạch nên chưa được phép chuyển mục đích sử dụng đất[4].

Thứ bảy, khoản 11 Điều 46 Thông tư số 01/2021/TT-BTNMT quy định lập bản đồ kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện được thực hiện theo quy định tại khoản 11 Điều 36 Thông tư này thì Bản đồ kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện được thể hiện trên nền bản đồ quy hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt. Quy định này dẫn tới nhiều công trình, dự án có diện tích quá nhỏ không thể hiện được trên nền bản đồ cấp huyện tỷ lệ 1/25.000 hoặc 1/10.000 hay 1/5.000; việc tìm kiếm các công trình, dự án được duyệt trong năm kế hoạch rất khó khăn và dễ nhầm lẫn với các công trình trong quy hoạch sử dụng đất.

Thứ tám, thời gian thực hiện kế hoạch sử dụng đất cấp huyện là hàng năm. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 3 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 thì diện tích để thực hiện các dự án phải thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi hoặc chưa được phép thì mới bị điều chỉnh hoặc hủy bỏ. Thực tế gần như rất hiếm các cơ quan nhà nước công bố hủy bỏ các quy hoạch, kế hoạch không thực hiện mà để kéo dài rất lâu; hơn nữa, Luật Đất đai năm 2013 không có chế tài với các chủ đầu tư đăng ký công trình, dự án vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm mà không thực hiện nên dễ dẫn tới tình trạng “kế hoạch treo” tương tự “quy hoạch treo” làm ảnh hưởng rất lớn đến quyền của người sử dụng đất. Theo quy định thì nếu cơ quan có thẩm quyền không công bố hủy bỏ, điều chỉnh thì sau 03 năm người sử dụng đất không bị hạn chế về quyền. Tuy nhiên, trong thực tế, nếu không có các quyết định công bố điều chỉnh, hủy bỏ kế hoạch treo thì hiển nhiên quyền của người sử dụng đất sẽ bị ảnh hưởng, nhất là quyền chuyển nhượng, xây dựng công trình, thế chấp, góp vốn[5].

Thứ chín, việc hạn chế các quyền của người sử dụng đất. Luật Đất đai năm 2013 tạo điều kiện cho người sử dụng đất thực hiện các quyền về đất đai, ngoại trừ các quyền

bị hạn chế được liệt kê trong các quy định của pháp luật, cụ thể, theo khoản 2 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013: “Trường hợp đã có kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện thì người sử dụng đất trong khu vực phải chuyển mục đích sử dụng đất và thu hồi đất theo kế hoạch được tiếp tục thực hiện các quyền của người sử dụng đất nhưng không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm; nếu người sử dụng đất có nhu cầu cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có thì phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép theo quy định của pháp luật”. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 chỉ hạn chế việc xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm khi đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất. Pháp luật hoàn toàn không hạn chế các quyền cụ thể của người sử dụng đất theo quy định tại Điều 167 Luật Đất đai năm 2013 là: Quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất. Nhưng trên thực tế, các quyền của người sử dụng đất gần như bị “treo” khi đất đai nằm trong kế hoạch sử dụng đất chờ giải phóng mặt bằng để thực hiện các công trình dự án. Đặc biệt đối với các dự án sử dụng ngân sách nhà nước, người sử dụng đất gần như không thể hoặc thực hiện các quyền chuyển đổi chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp hay góp vốn quyền sử dụng đất với giá trị rất thấp so với giá trị thật của thửa đất. Có trường hợp các quyền thừa kế, tặng cho cũng bị hạn chế do chính quyền địa phương ngại việc tách thửa, tách hộ làm ảnh hưởng đến việc xét đối tượng thuộc diện hỗ trợ, tái định cư. Trường hợp thực hiện quyền thế chấp đối với đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất sẽ xảy ra hai tình huống sau:

- Tình huống thứ nhất: Nếu trong quá trình thẩm định cho vay, biết được phần đất dự định thế chấp nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm chờ giải tỏa thì ngân hàng hay tổ chức tín dụng sẽ từ chối nhận thế chấp hoặc chấp nhận thế chấp nhưng giá trị thấp hơn nhiều so với giá trị thực của thửa đất do ngại độ rủi ro cao khi nhận thế chấp thửa đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm, khiến người có quyền sử dụng đất không thể thế chấp vay vốn hoặc chỉ được thế chấp vay với giá trị nhỏ. Điều đó cho thấy, đồng thời là quyền sử dụng đất và có đủ các quyền cũng như các đối tượng khác nhưng người có quyền sử dụng đất thuộc diện nằm trong kế hoạch sử dụng đất bị hạn chế quyền và chịu nhiều thiệt hại khi không khai thác hết quyền lợi mà pháp luật cho phép.

- Tình huống thứ hai: Khi đất đã thế chấp, sau đó được đưa vào kế hoạch sử dụng đất trong thời gian vay, vấn đề đặt ra là khi đến hạn trả và vay lại, ngân hàng hay tổ chức tín dụng sẽ giải quyết như thế nào? Có cho người sử dụng đất đáo hạn, vay tiếp hay không? Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, người dân không bị hạn chế quyền được thế chấp thửa đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm để vay vốn nhưng việc chấp nhận cho vay hay có cho đáo hạn hay không lại phụ thuộc hoàn toàn vào ý chí chủ quan của ngân hàng, tổ chức tín dụng.

Thứ mười, pháp luật đất đai chưa quy định cụ thể trong từng trường hợp được điều chỉnh nội dung cụ thể gì trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung và kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nói riêng. Việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định chưa chặt chẽ nên dễ dẫn tới sự tùy tiện. Luật Đất đai năm 2013 cũng chưa quy định cụ thể về trách nhiệm điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất của tổ chức, cơ quan lập kế hoạch sử dụng đất khi có các yêu cầu cần điều chỉnh. Thực tế cho thấy, nhiều trường hợp cơ quan, tổ chức lập kế hoạch không điều chỉnh hoặc rất chậm điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất, tới khi kế hoạch sử dụng đất được điều chỉnh thì cơ bản là hợp thức hóa cho hành vi vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước đó.

2. Giải pháp tháo gỡ những vướng mắc và tồn tại của pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện

Từ một số dẫn chứng và phân tích thực trạng trên đây, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm tháo gỡ những vướng mắc, tồn tại về pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cụ thể như: (i) Nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; (ii) Căn cứ lập, nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; (iii) Lấy ý kiến về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; (iv) Thẩm định kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; (v) Điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; (vi) Công bố công khai kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện; (vi) Thực hiện kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện.

Thứ nhất, về căn cứ lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện:

Xuất phát từ việc quy hoạch sử dụng đất các cấp phải phù hợp với Luật Quy hoạch năm 2017 nên căn cứ lập quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh thay thế cụm từ: “b) Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng kinh tế - xã hội, của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực” bằng “b) Quy hoạch tỉnh” nhằm bảo đảm thống nhất về căn cứ và nguyên tắc lập quy hoạch theo Điều 6, Điều 20 Luật Quy hoạch năm 2017. Căn cứ lập kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và quy hoạch sử dụng đất cấp huyện vẫn bao gồm quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh được lập căn cứ vào quy hoạch tỉnh.

Cụ thể, căn cứ lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện vẫn có căn cứ gián tiếp xuất phát từ quy hoạch tỉnh phù hợp với Luật Quy hoạch năm 2017 dù giữ nguyên hai căn cứ là kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh và quy hoạch sử dụng đất cấp huyện. Bên cạnh đó, bổ sung căn cứ: “c) Hiện trạng và kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất năm trước của huyện” để làm cơ sở tính toán xác định kế hoạch sử dụng đất bảo đảm tính khả thi; thay thế cụm từ: “c) Nhu cầu sử dụng đất trong năm kế hoạch của các

ngành, lĩnh vực, của các cấp” bằng: “d) Nhu cầu sử dụng đất theo đề nghị của các tổ chức, cá nhân” cho sát với tình hình thực tế và bao quát các đối tượng có nhu cầu sử dụng đất, cụ thể là các cá nhân.

Thứ hai, về nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện:

- Nội dung kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện phải cụ thể khu chức năng cần bảo vệ nghiêm ngặt (bao gồm vùng đất chuyên trồng lúa nước, vùng đất rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, khu bảo tồn) và khu đất cho phép chuyển mục đích sử dụng với không gian theo đơn vị hành chính và với thời gian từng năm bảo đảm tính đồng bộ trong việc thực hiện các khu chức năng trong quy hoạch, ví dụ, Kế hoạch sử dụng đất xác định quỹ đất thực hiện một khu công nghiệp mới của năm kế hoạch thì phải xác định quỹ đất làm khu dân cư/nhà ở mới cho người bị thu hồi đất, công nhân khu công nghiệp này trong năm kế hoạch (không có dự án, công trình như hiện hành).

- Quyết định vị trí và phương thức sử dụng đất thực hiện từng dự án, công trình trên cơ sở kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt (Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, thẩm định đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với dự án còn lại, gồm mục tiêu, cơ chế sử dụng đất và theo các phương thức: Thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng để đầu tư xây dựng công trình; thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng để đầu tư xây dựng công trình; thỏa thuận nhận chuyển nhượng và chuyển mục đích sử dụng đất; tự đầu tư trên đất đang sử dụng và chuyển mục đích sử dụng đất)... Quyết định này làm cơ sở để lập dự án, quyết định chủ trương đầu tư theo pháp luật về đầu tư; lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch xây dựng chi tiết dự án theo pháp luật về xây dựng; tổ chức đấu thầu dự án có sử dụng đất. Quy định mới này sẽ xác định rõ nguyên tắc “đất đai” có trước “dự án” làm cơ sở tiếp tục cải cách thủ tục hành chính. Đồng thời, để tránh lạm quyền khi thực hiện, Luật Đất đai năm 2013 cần bổ sung quy định về căn cứ, tiêu chí và trình tự để quyết định vị trí và phương thức sử dụng đất. Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân đề xuất vị trí thực hiện dự án, công trình thì tổ chức đấu thầu vị trí. Quyết định thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất và tổ chức thực hiện các quyết định này căn cứ vào kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, quyết định vị trí thực hiện từng dự án, công trình, quyết định chủ trương đầu tư, quy hoạch xây dựng chi tiết dự án.

- Trong hệ thống bản đồ kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện cần quy định bổ sung bản đồ ranh giới, vị trí các khu vực đất công trình, dự án thực hiện trong năm kế hoạch trên nền bản đồ địa hình, trong đó cần ghi rõ thông tin tên công trình dự án và có thuộc diện thu hồi đất hay giao đất, cho thuê đất hoặc chỉ chuyển mục đích sử

dụng đất. Thể hiện bản đồ trực diện như vậy giúp cho người sử dụng đất hiểu thông tin kế hoạch sử dụng đất hàng năm thông qua bản đồ được công bố công khai sau phê duyệt. Đồng thời, các cơ quan chức năng, các tổ chức cũng dễ theo dõi, kiểm tra, giám sát một cách rõ ràng. Lập bản đồ các dự án xây dựng công trình ngầm; bản đồ các dự án khai thác sử dụng đất bãi bồi ven biển, lấn biển, các đảo và quần đảo; bản đồ vùng giá trị và vùng giá trị gia tăng đối với các khu vực phát triển mới và khu vực kế hoạch cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trên địa bàn huyện; bản đồ dự án và các khu vực thu hồi đất.

Thứ ba, về nguyên tắc lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện:

Tại khoản 1 Điều 35 Luật Đất đai năm 2013 quy định, một trong các nguyên tắc khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, theo Luật Quy hoạch năm 2017, đến nay các loại quy hoạch này không còn trong hệ thống quy hoạch, thay vào đó là quy hoạch tổng thể quốc gia. Theo đó, cần xem xét bỏ nguyên tắc này trong công tác lập quy hoạch, kế hoạch nói chung và lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nói riêng để bảo đảm phù hợp với quy định mới của Luật Quy hoạch năm 2017.

Thứ tư, về việc lấy ý kiến trong quá trình thẩm định, phê duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (trong đó có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện tại Điều 43 Luật Đất đai năm 2013):

Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 cần được rà soát đổi mới việc lấy ý kiến tham gia, góp ý về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo hướng người dân tham gia một cách chủ động, kết hợp với việc lấy ý kiến nhân dân (hiện nay là thụ động) từ việc công khai minh bạch các thông tin về lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến của tổ chức, người dân phải thông báo cụ thể về kế hoạch lấy ý kiến, địa điểm và người chịu trách nhiệm lấy ý kiến, đặc biệt đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện và đối với việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp phải có ý kiến của người dân tại khu vực điều chỉnh. Như vậy, Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 cần điều chỉnh, bổ sung tại khoản 1: “Cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quy định khoản 1 và khoản 2 Điều 42 của Luật này có trách nhiệm lập và công bố công khai kế hoạch tổ chức để người dân chủ động tham gia ngay từ trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”.

Thứ năm, về thẩm định kế hoạch sử dụng đất (trong đó có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện):

Về nội dung thẩm định kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện quy định tại khoản 4 Điều 44 Luật Đất đai năm 2013, cần bổ sung: “a) Căn cứ, nguyên tắc, trình tự, nội dung lập kế hoạch sử dụng đất” nhằm nâng cao chất lượng nội dung thẩm định kế hoạch sử dụng đất.

Thứ sáu, về việc công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (trong đó có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện tại Điều 48 Luật Đất đai năm 2013):

Đề phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 38 Luật Quy hoạch năm 2017 về thời gian công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, đề nghị sửa điểm a khoản 3 Điều 48 Luật Đất đai năm 2013 như sau: “Việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt”.

Thứ bảy, về việc điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (trong đó có kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện):

Do việc điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện chỉ được thực hiện khi có sự điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất hoặc có thay đổi về khả năng thực hiện kế hoạch sử dụng đất nên cần sửa đổi từ quy định về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất. Theo đó, nên quy định rõ hai cấp độ điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất để tránh trường hợp thực hiện điều chỉnh theo đúng quy trình cũ sẽ mất cơ hội đầu tư của nhiều dự án, làm chậm sự phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể là: Trường hợp chỉ thay đổi về quy mô, số lượng và địa điểm dự án, công trình trong cùng một loại đất hoặc thay đổi chỉ tiêu sử dụng đất do cấp đó được phép xác định theo thẩm quyền nhưng không làm thay đổi về khu vực và chỉ tiêu sử dụng đất theo chức năng sử dụng thì chỉ điều chỉnh cục bộ quy hoạch sử dụng đất. Trình tự thủ tục điều chỉnh cục bộ quy hoạch sử dụng đất được quy định rút gọn, đơn giản. Các trường hợp còn lại điều chỉnh theo đúng quy trình theo quy định hiện hành tại khoản 1 Điều 46 Luật Đất đai năm 2013.

Thứ tám, một số đề xuất khác:

- Đối với các công trình, dự án phát sinh sau khi kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện đã được duyệt mà cấp bách cho phát triển kinh tế - xã hội thì cho phép Ủy ban nhân dân tỉnh báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh chấp thuận chủ trương để tiến hành thu hồi đất, giao đất hoặc cho thuê đất ngay trong năm kế hoạch để tiến hành xây dựng công trình, dự án mà không phải chờ đến kế hoạch sử dụng đất năm sau mới thực hiện.

- Đối với diện tích đất chuyển mục đích sử dụng của hộ gia đình, cá nhân đưa vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện thì không cần thiết phải làm đơn đăng ký để xem xét như quy định hiện nay mà căn cứ theo quy hoạch sử dụng đất được duyệt và nhu cầu của người dân khi đến cơ quan chức năng xin chuyển mục đích sử dụng đất.

- Cần ban hành các quy định chế tài đối với các chủ đầu tư đăng ký dự án vào kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nhưng không triển khai hoặc chậm triển khai thực hiện dẫn tới ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Nhằm hạn chế kế hoạch sử dụng đất treo.

- Cần ban hành văn bản hướng dẫn các địa phương thực hiện theo đúng quy định của pháp luật để bảo đảm các quyền của người sử dụng đất, trong đó có quyền chuyển nhượng, thừa kế, tặng cho, tránh trường hợp hạn chế các quyền được Nhà nước cho phép khi chưa có quyết định thu hồi đất. Bên cạnh đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính cần ban hành hướng dẫn thực hiện về việc thế chấp quyền sử dụng đất trong trường hợp đất thuộc diện quy hoạch, kế hoạch.

Qua một số phân tích và dẫn chứng trên đây đã chỉ ra rằng, căn cứ vào những mặt tích cực, hạn chế, tồn tại và nguyên nhân của những bất cập trong quá trình triển khai thi hành pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, trên cơ sở nguyên tắc, quan điểm hoàn thiện pháp luật, tác giả đã đề xuất một số giải pháp, kiến nghị hoàn thiện và bảo đảm thực hiện pháp luật về đất đai liên quan đến quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nói chung, pháp luật về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nói riêng. Các đề xuất này hướng tới hai nhóm nội dung chủ yếu liên quan đến sửa đổi, bổ sung quy định về kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện khi xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013, các văn bản hướng dẫn thi hành và đề xuất góp phần bảo đảm việc triển khai thực hiện pháp luật đất đai về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Tác giả mong muốn Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành sớm được nghiên cứu hoàn thiện và ban hành trở thành công cụ quan trọng để quản lý đất đai theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất một cách hiệu quả phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội./.

TS. Trương Đình Lộc

Đại học Tài nguyên và Môi trường

[1]. Nguyễn Thị Thanh và Đỗ Phú Hải (2022), Đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai nhằm mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, https://www.tapchiconsang.org.vn/media-story/asset_publisher/

V8hhp4dK3lGf/content/doi-moi-chinh-sach-phap-luat-ve-dat-dai-nham-muc-tieu-phat-trien-kinh-te-xa-hoi, truy cập ngày 01/12/2023.

[2]. Vũ Tuấn Vinh (2019), Tác động của Luật Quy hoạch đến quy hoạch tại đơn vị hành chính cấp huyện và những đề xuất chuyển biến với quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, <https://www.viup.vn/vn/Luat-QH-va-tac-dong-cua-luat-QH-doi-voi-Quy-hoach-DT-va-NT-n111-Tac-dong-cua-Luat-quy-hoach-den-quy-hoach-tai-don-vi-hanh-chinh-cap-huyen-va-nhung-de-xuat-chuyen-bien-voi-quy-hoach-xay-dung-quy-hoach-do-thi-d11792.html>, truy cập ngày 01/12/2023.

[3]. Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Thừa Thiên Huế (2014), Luật Đất đai 2013: Quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, <https://stnmt.thuathienhue.gov.vn/?gd=11&cn=172&tc=1504>, truy cập ngày 01/12/2023.

[4]. Đặng Thị Ngọc Hạnh (2023), Quyền tiếp cận thông tin về đất đai - Một số vướng mắc khi giao đất trong đấu thầu có sử dụng đất, <https://lsvn.vn/quyen-tiep-can-thong-tin-ve-dat-dai-mot-so-vuong-mac-khi-giao-dat-trong-dau-thau-co-su-dung-dat-1677773924.html>, truy cập ngày 02/12/2023.

[5]. Hồ Hương (2023), Quy định chặt chẽ để đảm bảo quyền lợi của người dân trong vùng quy hoạch, <https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=78285>, truy cập ngày 03/12/2023.

(Nguồn: Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 396), tháng 1/2024)

Tác giả: