

Pháp luật về thu hồi đất do chậm đưa đất vào sử dụng hoặc triển khai chậm tiến độ: Thực trạng và kiến nghị giải pháp

Nguyễn Thành Phương*

Nhận ngày 13 tháng 6 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 11 tháng 11 năm 2025.

Tóm tắt: Việc chậm đưa đất vào sử dụng hoặc triển khai dự án chậm tiến độ ở các dự án đầu tư đang gây lãng phí tài nguyên đất đai và ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước. Theo đó, Luật Đất đai năm 2024 đã cụ thể hoá cơ chế cho phép nhà đầu tư được gia hạn thêm thời gian sử dụng đất tối đa 24 tháng nếu có lý do chính đáng khi không thể đưa đất vào sử dụng đúng thời hạn. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng còn tồn tại nhiều bất cập như xác định các trường hợp cho phép nhà đầu tư gia hạn với các dự án không được triển khai hoặc triển khai chậm tiến độ, hay các trường hợp bất khả kháng không thể đưa đất vào sử dụng. Từ đó, bài viết phân tích và chỉ ra các bất cập, đồng thời đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật, nhằm nâng cao tính minh bạch, hiệu quả và phù hợp với thực tiễn quản lý đất đai.

Từ khóa: Thu hồi đất, chủ đầu tư, dự án chậm triển khai, Luật Đất đai năm 2024.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: Delays in putting land into use or slow implementation of investment projects have led to waste of land resources and negatively impacted the effectiveness of state land management. In response, the 2024 Land Law of Vietnam has concretized a mechanism allowing investors to extend the land use period for up to 24 months, provided there are legitimate reasons preventing timely land use. However, the practical implementation of this provision still faces various shortcomings, such as unclear criteria for granting extensions to projects that are not implemented or are delayed, as well as the lack of clarity in defining force majeure circumstances that hinder land use. Based on this context, this article analyzes and highlights these legal shortcomings and proposes solutions to improve the legal framework, aiming to enhance transparency, efficiency, and alignment with the practical requirements in land management.

Keywords: Land recovery, investor, delayed project implementation, Land Law 2024.

Subject classification: Jurisprudence

1. Đặt vấn đề

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, đất đai là tài sản thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Trên cương vị này, Nhà nước có trách nhiệm điều tiết, phân bổ và tổ chức sử dụng đất đai một cách hợp lý nhằm bảo đảm phát huy tối đa tiềm năng, giá trị của đất đai trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường và ổn định an sinh. Trong trường hợp cần thiết để phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, pháp luật cho phép Nhà nước thu hồi đất của người sử dụng hợp pháp để giao cho tổ chức, doanh nghiệp hoặc nhà đầu tư khác có đủ điều kiện triển khai dự án. Cơ chế này được quy định tại Điều 54 Hiến pháp năm 2013 và Điều 79

* Trường Đại học Kinh tế Thành phố Hồ Chí Minh.

Email: nguyenthanhphuong099@gmail.com

Luật Đất đai năm 2024, tạo cơ sở pháp lý cho việc thu hồi và tái phân bổ quỹ đất nhằm phục vụ mục tiêu phát triển chung.

Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng các quy định nêu trên đã bộc lộ một số bất cập, đặc biệt trong khâu lựa chọn và đánh giá năng lực của nhà đầu tư. Nhiều trường hợp nhà đầu tư được giao đất nhưng không đáp ứng đầy đủ các điều kiện về tài chính, kinh nghiệm hoặc năng lực triển khai dự án, dẫn đến tình trạng dự án chậm tiến độ hoặc không triển khai theo đúng cam kết. Tình trạng này không chỉ gây lãng phí tài nguyên đất đai mà còn làm phát sinh nhiều hệ lụy về xã hội và pháp lý, nhất là trong bối cảnh đất đai bị thu hồi từ người dân nhưng không được sử dụng đúng mục tiêu như đã định (Phuong, N. T., Van, T. T. T., Huyen, Đ. T. N., & Khoe, T. T., 2024).

Theo số liệu của Bộ Tài nguyên và Môi trường, việc tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy còn hàng ngàn dự án được giao đất, cho thuê đất nhưng không đưa vào sử dụng. Đáng chú ý, năm 2018, Chỉ thị 01/CT-TTg đã được ban hành để chấn chỉnh công tác quản lý đất đai, từ đó ghi nhận có hơn 3.400 dự án chậm đưa đất vào sử dụng với diện tích hơn 151.000 ha. Đến năm 2022, cả nước còn 908 dự án chậm hoặc không đưa đất vào sử dụng với tổng diện tích hơn 28.000 ha, trong đó nhiều trường hợp vẫn chưa được xử lý triệt để (Nguyễn Thành Phương, 2022: 51-60). Để khắc phục thực trạng này, pháp luật cho phép Nhà nước thu hồi lại đất đã giao cho nhà đầu tư vi phạm tiến độ và phân bổ lại cho đối tượng khác phù hợp hơn. Tuy nhiên, quá trình thực thi quy định pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu cụ thể, thiếu thống nhất trong các tiêu chí xác định "chậm tiến độ", thiếu hướng dẫn đánh giá về yếu tố "bất khả kháng", và còn gặp lúng túng trong việc phân biệt nguyên nhân chủ quan - khách quan dẫn đến chậm tiến độ. Điều này dẫn đến sự thiếu nhất quán trong quá trình kiểm tra xử lý và có nguy cơ phát sinh khiếu nại, tranh chấp giữa nhà đầu tư và cơ quan nhà nước (Nguyễn Thành Phương, Trần Lê Đăng Phương, 2024: 145).

Với cách tiếp cận liên ngành, thông qua phương pháp nghiên cứu định tính, kết hợp giữa phương pháp phân tích - tổng hợp, phương pháp so sánh pháp luật và phương pháp nghiên cứu thực chứng, bài viết tập trung phân tích các bất cập của pháp luật hiện hành trong cơ chế thu hồi đất đối với các dự án không triển khai hoặc chậm tiến độ, đồng thời đánh giá các dữ liệu thực tiễn từ báo cáo của các bộ, ngành và địa phương. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một hệ thống giải pháp hoàn thiện khung pháp lý về vấn đề này theo hướng rõ ràng, minh bạch, có tính khả thi cao nhằm hướng đến mục tiêu sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả và phát triển bền vững trong giai đoạn tới.

2. Thực trạng pháp luật về trường hợp thu hồi đất với các dự án không triển khai hoặc triển khai chậm tiến độ

2.1. Trường hợp Nhà nước cho phép nhà đầu tư gia hạn với các dự án không được triển khai hoặc triển khai chậm tiến độ

Trên cơ sở khoản 8, 9 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024, Nhà nước có quyền thu hồi lại quyền sử dụng đất với trường hợp: “Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng; trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng 24 tháng và phải nộp cho Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này;

hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng”. Theo quy định này thì chủ đầu tư dự án sẽ được phép gia hạn thêm thời gian sử dụng đất, tối đa không quá 24 tháng, đồng thời với việc gia hạn này, Nhà nước buộc chủ đầu tư phải nộp cho Nhà nước một khoản tiền tương ứng với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án.

Xoay quanh quy định này vẫn tồn tại những vấn đề cần được làm rõ. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, trường hợp các dự án đầu tư bị thu hồi đất do chậm tiến độ sử dụng, nhận thấy nhà đầu tư vẫn chưa được đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp với vai trò là người sử dụng đất. Bởi suy xét vấn đề, nhà đầu tư phải tiếp tục trả thêm cho Nhà nước một khoản tiền để được xin phép gia hạn thời gian sử dụng đất theo quy định tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024. Điều này được hiểu rằng nhà đầu tư phải trả tiền 02 lần với một diện tích đất đã được Nhà nước giao để triển khai dự án đầu tư. Xét về tính chất, việc pháp luật cho phép gia hạn thời hạn sử dụng đất tối đa không quá 24 tháng về mặt tính chất sẽ thúc đẩy nhà đầu tư cần nhanh chóng đưa đất vào sử dụng, không hướng đến mục đích cho phép nhà đầu tư có thể tiến hành xử lý tài sản nhằm thu hồi lại vốn đã đầu tư vào các dự án (Nguyễn Thành Phương, Trần Lê Đăng Phương, 2024: 79). Theo tính chất này, nếu hết thời gian gia hạn quyền sử dụng đất, nhưng nhà đầu tư vẫn chưa triển khai dự án đồng nghĩa nhà đầu tư sẽ mất phần tiền đã tiến hành nộp cho Nhà nước trước đây, cùng với chi phí đầu tư thực hiện dự án đã đầu tư trước đó. Đồng thời, nhà đầu tư cũng không được Nhà nước bồi thường về đất và các tài sản như công trình đã được triển khai trên đất bị Nhà nước thu hồi. Tuy nhiên, nếu đối chiếu với các quy định của Luật Đầu tư năm 2025, có thể thấy rằng khi dự án đầu tư bị chấm dứt hoạt động, pháp luật vẫn đặt ra cơ chế nhằm bảo đảm quyền xử lý tài sản của nhà đầu tư để thu hồi vốn. Cách tiếp cận này phù hợp với nguyên tắc bảo đảm quyền sở hữu tài sản của nhà đầu tư được ghi nhận tại khoản 1 Điều 9 Luật Đầu tư năm 2025, theo đó: “Tài sản hợp pháp của nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc bị tịch thu bằng biện pháp hành chính”.

Qua đó, có thể thấy rằng, bên cạnh biện pháp yêu cầu nhà đầu tư phải nộp thêm tiền để được gia hạn thời gian sử dụng đất nhằm tiếp tục triển khai dự án, pháp luật đất đai cần được nghiên cứu điều chỉnh theo hướng bảo đảm sự thống nhất với tinh thần của Luật Đầu tư năm 2025. Cụ thể, có thể xem xét cơ chế cho phép nhà đầu tư được thực hiện việc xử lý tài sản gắn liền với đất trong thời hạn tối đa 24 tháng trong trường hợp dự án đầu tư không thể tiếp tục triển khai vì những lý do khách quan, mà không phải thực hiện nghĩa vụ nộp thêm tiền sử dụng đất tương ứng với khoảng thời gian này. Cách tiếp cận này vừa tạo điều kiện để nhà đầu tư có thể thu hồi một phần chi phí và vốn đã đầu tư vào đất, vừa cho phép chuyển nhượng quyền sử dụng đất hoặc chuyển giao tài sản gắn liền với đất cho nhà đầu tư khác có năng lực tiếp tục thực hiện dự án. Đồng thời, cơ chế này cũng góp phần bảo đảm nguyên tắc bảo vệ quyền tài sản hợp pháp của nhà đầu tư theo quy định tại khoản 1 Điều 9 Luật Đầu tư năm 2025, theo đó tài sản hợp pháp của nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc bị tịch thu bằng biện pháp hành chính (Nguyễn Thành Phương, 2025).

Thứ hai, quy định về trường hợp thu hồi đất do chủ đầu tư không đưa đất vào sử dụng trong thời hạn đầu tư trên cơ sở khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 đang kế thừa quy định tại điểm i khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013 trước đây. Tuy nhiên, để bảo đảm tính thống nhất trong áp dụng pháp luật, cần có hướng dẫn cụ thể về việc xác định thời điểm tính thời hạn gia hạn 24 tháng đối với tiến độ thực hiện dự án đầu tư trong từng trường hợp

cụ thể, đồng thời đặt trong mối quan hệ hài hòa với pháp luật về đầu tư. Trên thực tế, pháp luật đầu tư cho phép nhà đầu tư được điều chỉnh dự án đầu tư, bao gồm cả việc điều chỉnh tiến độ thực hiện dự án trong quá trình triển khai dự án đầu tư. Quy định này được ghi nhận tại Điều 33 Luật Đầu tư năm 2025, theo đó nhà đầu tư có quyền điều chỉnh nội dung dự án, tiến độ thực hiện dự án hoặc chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án đầu tư trong những trường hợp nhất định. Điều này cũng đồng nghĩa rằng nhiều dự án đầu tư có thể được triển khai theo hình thức phân kỳ đầu tư, bao gồm phân kỳ tiến độ thực hiện từng hạng mục công trình trong dự án (Nguyễn Thị Nga, 2024: 143). Do đó, pháp luật đất đai cần xác định rõ tiêu chí đánh giá việc chậm tiến độ sử dụng đất theo hướng phù hợp với cơ chế triển khai dự án theo pháp luật đầu tư. Cụ thể, cần làm rõ việc xác định hành vi chậm tiến độ sử dụng đất được áp dụng đối với toàn bộ dự án hay được xác định theo tiến độ triển khai từng hạng mục công trình trong dự án. Đồng thời, pháp luật cũng cần ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết về cách xác định thời điểm tính thời hạn gia hạn 24 tháng đối với các dự án đầu tư thực hiện theo phương thức phân kỳ, cũng như làm rõ các trường hợp có thể xem xét gia hạn tiến độ sử dụng đất vượt quá 24 tháng trong những trường hợp đặc biệt, nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa pháp luật đất đai và pháp luật đầu tư, đồng thời tạo điều kiện cho nhà đầu tư linh hoạt điều chỉnh tiến độ triển khai dự án phù hợp với thực tiễn hoạt động đầu tư kinh doanh.

Bên cạnh đó, tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 quy định trường hợp thu hồi đất với chủ đầu tư dự án khi: “Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng”. Qua đó, nhận thấy rằng khái niệm “sử dụng đất liên tục” chưa được định nghĩa một cách cụ thể, dẫn đến cách hiểu và áp dụng có thể khác nhau giữa các địa phương và các cơ quan quản lý nhà nước. Giả sử một nhà đầu tư được giao đất ngày 01/01/2024 nhưng không có bất kỳ hoạt động nào trên đất trong 11 tháng đầu tiên, đến tháng thứ 12 (ví dụ tháng 12/2024), nhà đầu tư bắt đầu triển khai một số thủ tục như làm hàng rào, dọn dẹp mặt bằng, gửi hồ sơ thiết kế lên cơ quan chức năng... Vậy câu hỏi đặt ra là hành động như trên có đủ để được xem xét là “đã sử dụng đất liên tục” và tránh bị thu hồi không? Với quan điểm của mình, tác giả cho rằng nếu nhà đầu tư chỉ thực hiện một số hoạt động mang tính hình thức, hoặc không thể hiện được ý chí và hành vi sử dụng đất một cách thực chất và có mục đích theo dự án, thì cơ quan có thẩm quyền có thể vẫn xác định là chưa sử dụng đất.

Do đó, chỉ khi hoạt động sử dụng đất thể hiện rõ việc triển khai dự án đầu tư trên thực tế (chẳng hạn như thi công móng, lắp đặt thiết bị xây dựng, triển khai hệ thống hạ tầng kỹ thuật hoặc các hoạt động xây dựng cơ bản khác) và có đầy đủ hồ sơ pháp lý liên quan thì mới có thể được xem là đất đã được đưa vào sử dụng, qua đó làm gián đoạn khoảng thời gian được xác định là “không sử dụng đất”. Việc giám sát tiến độ sử dụng đất hiện nay được thực hiện thông qua hệ thống cơ quan quản lý đất đai tại địa phương, bao gồm cơ quan đăng ký đất đai và cơ quan chuyên môn về đất đai thuộc Sở Nông nghiệp và Môi trường ở cấp tỉnh, đồng thời có sự tham gia phối hợp của Phòng Nông nghiệp và Môi trường tại địa phương trong việc theo dõi tình hình sử dụng đất trên địa bàn. Tùy theo thẩm quyền giao đất hoặc cho thuê đất của Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền, các cơ quan này sẽ tiến hành kiểm tra, theo dõi tiến độ sử dụng đất của các dự án đầu tư. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư (như Sở Tài chính hoặc Ban Quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế) cũng tham gia kiểm tra

tiến độ thực hiện dự án đầu tư thông qua việc tiếp nhận báo cáo định kỳ của nhà đầu tư hoặc tổ chức kiểm tra thực địa khi cần thiết. Tuy nhiên, trên thực tế, sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý đất đai và cơ quan quản lý đầu tư vẫn chưa thật sự đồng bộ. Hoạt động kiểm tra phần lớn vẫn dựa vào báo cáo của nhà đầu tư mà chưa có cơ chế giám sát liên thông và chặt chẽ, dẫn đến việc xác định mốc thời gian “không sử dụng đất liên tục” trong nhiều trường hợp còn thiếu rõ ràng. Điều này có thể làm phát sinh tranh chấp khi cơ quan nhà nước tiến hành thu hồi đất đối với các dự án chậm triển khai (Nguyễn Thành Phương, Trần Lê Đăng Phương, 2024: 146).

Thứ ba, việc pháp luật cho phép nhà đầu tư gia hạn tiến độ sử dụng đất vẫn chưa đảm bảo được thực hiện ở nhiều tỉnh thành ở Việt Nam. Đơn cử: theo Nghị quyết 06 ngày 3/12/2016 của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh Quảng Ninh có quy định nội dung “Không gia hạn các dự án giao đất quá 5 năm và quyết liệt việc thu hồi các dự án có sử dụng đất chậm tiến độ và vi phạm pháp luật...”. Vì vậy, để giải bài toán này, các sở, ngành chức năng của tỉnh Quảng Ninh vẫn chủ yếu tập trung yêu cầu các chủ đầu tư cam kết thực hiện đúng tiến độ dự án như ban đầu đã đề ra, việc gia hạn tiến độ sử dụng đất rất khó thực hiện ở tỉnh Quảng Ninh, bởi nếu tỉnh Quảng Ninh không gia hạn tiến độ mà thu hồi đất ngay khi chủ đầu tư không thực hiện đúng tiến độ đề ra sẽ dẫn đến khiếu kiện, điều này xuất phát từ sự chông chéo trong quy định pháp luật và chủ trương chính sách của địa phương đề ra (Phạm Hoạch, 2022). Bên cạnh đó, tồn tại rất nhiều dự án tại Việt Nam về mặt nguyên tắc buộc phải thu hồi để điều chỉnh lại quy hoạch hoặc giao cho chủ thể khác, nhưng vẫn chưa bị thu hồi do chính quyền địa phương thực hiện giãn tiến độ chưa đúng theo quy định của pháp luật. Vấn đề này tác giả có thể đưa ra ví dụ tại Dự án Khu du lịch biệt thự cao cấp King Sea Phan Thiết, sau gần 20 năm được chấp thuận chủ trương đầu tư cho đến hết năm 2023 dự án này vẫn chưa được triển khai đầu tư xây dựng (Linh Ngọc, Hoàng Thơ, 2022).

Về mặt quản lý, chính quyền địa phương không nắm được cụ thể vấn đề cần phải thu hồi quyền sử dụng đất của dự án này. Khi tiến hành thanh tra quản lý đất đai tại tỉnh Bình Thuận, thanh tra thuộc Tổng cục Đất đai đã đưa ra kết luận cơ quan chức năng của tỉnh Bình Thuận gia hạn sử dụng đất và tiến độ đầu tư của dự án này là chưa đúng quy định. Trên địa bàn tỉnh Bình Thuận có tới 150 dự án với hơn 1.300 ha chậm tiến độ. Trong đó nhiều dự án không đưa đất vào sử dụng trên 10 năm. Vấn đề là sau khi phát hiện các vi phạm, đại diện Sở Tài nguyên và Môi trường (nay là Sở Nông nghiệp và Môi trường) khẳng định là kiên quyết thu hồi đất, còn đại diện Sở Kế hoạch và Đầu tư (nay là Sở Tài chính) cho rằng khó chấm dứt dự án. Với các quan điểm chưa thống nhất này tình trạng các dự án tiếp tục kéo dài rất dễ xảy ra (Ban Thời sự VTV, 2023).

Liên quan đến công tác quản lý, sử dụng đất, Kiểm toán Nhà nước Khu vực I cho biết, việc chủ đầu tư dự án sau khi được giao đất đã không đưa đất vào sử dụng đúng kế hoạch tiến độ, hoặc sử dụng sai mục đích, cho thuê lại làm kho, bãi, chỗ gửi xe, quán hàng. Các cơ quan quản lý tại địa phương cũng chưa có giải pháp xử lý quyết liệt tình trạng này, rất ít dự án được giao đất bị thu hồi do chậm tiến độ. Thậm chí, có trường hợp đã có kết luận thanh tra, kiểm toán, song địa phương không thực hiện thu hồi dự án không triển khai, chậm tiến độ (N. Hong & X. Hong, 2023). Từ vấn đề trên đòi hỏi công tác quản lý, sử dụng đất tại Việt Nam cần có sự quan tâm, quản lý chặt chẽ ở địa phương, cũng như có những báo cáo cụ thể với Chính phủ với những dự án đầu tư chậm tiến độ, hướng đến việc tháo gỡ những khó khăn. Bên cạnh đó, tồn tại rất nhiều dự án mà chủ đầu tư tiến hành thế chấp quyền sử dụng

dụng đất tại các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, trường hợp nhà đầu tư dự án không đưa đất vào sử dụng 12 tháng liên tục hoặc sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ thực hiện dự án thì Nhà nước sẽ tiến hành thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất (Trần Lê Đăng Phương, Nguyễn Thành Phương, & Phùng Thanh Hùng, 2025).

Như vậy, điều này sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức tín dụng. Qua đó, nhằm bảo vệ tốt quyền và lợi ích của các tổ chức tín dụng trong trường hợp này, pháp luật cần đặt ra cơ chế yêu cầu nhà đầu tư thực hiện nghĩa vụ hoàn trả các khoản vay thế chấp đúng thời điểm, đúng trình tự thủ tục để giúp các tổ chức giải quyết các nguồn nợ còn tồn đọng. Ngoài ra, theo quy định của pháp luật trong trường hợp hết thời hạn gia hạn sử dụng đất 24 tháng mà nhà đầu tư không thực hiện việc chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản hợp pháp của mình gắn liền với đất cho nhà đầu tư khác thì Nhà nước tiến hành thu hồi. Tuy nhiên, trường hợp nhà đầu tư đã thế chấp quyền sử dụng đất, thế chấp tài sản gắn liền với đất cho tổ chức tín dụng, pháp luật nên được bổ sung thêm việc cho phép tổ chức tín dụng xử lý tài sản gắn liền với đất thay vì bán cho một nhà đầu tư khác. Mặc dù hợp đồng thế chấp không còn hiệu lực, nhưng nhà đầu tư vẫn phải thực hiện nghĩa vụ hoàn trả lại khoản tiền đã vay. Điều này giúp tránh việc nhà đầu tư tẩu tán tài sản, không còn tài sản để hoàn trả cho tổ chức tín dụng.

2.2. Quy định về các trường hợp bất khả kháng ảnh hưởng đến tiến độ sử dụng đất của các dự án đầu tư

Căn cứ quy định tại khoản 9 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024, trong một số trường hợp nhất định như “bất khả kháng” nhà đầu tư có thể được gia hạn tiếp để thực hiện triển khai đầu tư dự án, quy định này được duy trì so với Luật Đất đai năm 2013 trước đây và chưa có những hiệu chỉnh cụ thể nào. Tuy nhiên, để xem xét như thế nào là một dự án rơi vào trường hợp bất khả kháng vẫn tồn tại những bất cập nhất định như:

Thứ nhất, khi xem xét các trường hợp bất khả kháng, cơ quan thi hành pháp luật sẽ gặp nhiều khó khăn, bởi hiện nay theo tinh thần Luật Đất đai năm 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành chưa có điều khoản giải thích cụ thể về thuật ngữ liên quan đến “sự kiện bất khả kháng”. Đối chiếu vấn đề cùng các đạo luật khác ở Việt Nam như: Luật Khiếu nại, Luật Tổ tụng hành chính, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại..., sẽ có những khái niệm chưa thật sự nhất quán với nhau về khái niệm “sự kiện bất khả kháng”. Theo đó, tại Điều 156 Bộ luật Dân sự năm 2015, khái niệm “sự kiện bất khả kháng” được hiểu là “sự kiện xảy ra một cách khách quan không thể lường trước được và không thể khắc phục được mặc dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép” (Ngô Gia Hoàng, Trần Trọng Hiếu, 2020: 45). Đây là một trong những căn cứ để xác định các trường hợp không bị tính vào thời hiệu khởi kiện vụ án dân sự, thời hiệu yêu cầu giải quyết vụ việc dân sự. Để xác định một sự kiện xảy ra trên thực tế là sự kiện bất khả kháng theo quy định của pháp luật, sẽ căn cứ vào 03 dấu hiệu để xác định: (i) là sự kiện xảy ra một cách khách quan; (ii) không thể lường trước được; (ii) không thể khắc phục, giải quyết được dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và trong khả năng cho phép. Bên cạnh Bộ luật dân sự, một số văn bản cũng có quy định về hệ quả của sự kiện bất khả kháng. Khoản 1 Điều 296 Luật Thương mại 2005 ghi nhận: “trong trường hợp bất khả không, các bên có thể thỏa thuận kéo dài thời hạn thực hiện nghĩa vụ hợp đồng; nếu các bên không có thỏa thuận hoặc không thỏa thuận được thì thời hạn thực hiện nghĩa vụ hợp

đồng được tính thêm một thời gian bằng thời gian xảy ra trường hợp bất khả kháng cộng với thời gian hợp lý để khắc phục hậu quả” (Lê Văn Sua, 2017).

Trên cơ sở Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đất đai năm 2024 đều chưa đưa ra định nghĩa cụ thể về “sự kiện bất khả kháng”, mặc dù thuật ngữ này được sử dụng trong một số quy định liên quan đến việc chậm tiến độ sử dụng đất, gia hạn thời gian thực hiện dự án hoặc xử lý vi phạm hành chính. Việc thiếu khái niệm hóa làm phát sinh khoảng trống pháp lý, gây khó khăn trong việc áp dụng thống nhất trên thực tế. Theo đó, Điều 31 Nghị định 102/2024/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2024 đã liệt kê các trường hợp được xem là bất khả kháng, bao gồm: ảnh hưởng trực tiếp của thiên tai, thảm họa môi trường; hỏa hoạn, dịch bệnh; chiến tranh, tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, an ninh; và các trường hợp khác theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Tuy nhiên, cách tiếp cận theo hướng liệt kê này lại tiềm ẩn nhiều bất cập, đặc biệt là khi tồn tại quy định mở như “các trường hợp khác”, tạo điều kiện cho việc diễn giải tùy tiện hoặc lạm dụng để trì hoãn nghĩa vụ sử dụng đất mà không có cơ sở vững chắc. Ngoài ra, việc chỉ dừng lại ở liệt kê mà không xây dựng tiêu chí xác định sự kiện bất khả kháng dẫn đến sự thiếu thống nhất giữa các ngành luật, đặc biệt là với Bộ luật Dân sự năm 2015 - văn bản đã có định nghĩa rõ ràng và tiêu chí cụ thể. Để khắc phục bất cập này, cần thiết phải luật hóa khái niệm “sự kiện bất khả kháng” trong Luật Đất đai theo hướng tiếp cận thống nhất với pháp luật dân sự, đồng thời xây dựng cơ chế xác định và xác nhận các trường hợp này một cách minh bạch, chặt chẽ nhằm đảm bảo sự công bằng, tránh lạm dụng và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

Thứ hai, tại điểm g khoản 1 Điều 31 Nghị định 102/2024/NĐ-CP quy định về các trường hợp bất khả kháng mà ảnh hưởng đến tiến độ của người sử dụng đất, ngoài các trường hợp do chiến tranh, hỏa hoạn, dịch bệnh, thiên tai, thảm họa môi trường đã tồn tại theo quy định pháp luật, sẽ tồn tại các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định theo đề xuất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Bộ trưởng bộ quản lý chuyên ngành. Vấn đề đặt ra những trường hợp khác do “Thủ tướng quyết định” sẽ bao hàm những trường hợp nào, điều này vẫn chưa được pháp luật làm rõ. Nhìn chung, so với quy định của Luật Đất đai năm 2013 cùng với khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024, cho thấy nhà làm luật đã bổ sung thêm trường hợp xử lý đối với đất được Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư, cụ thể: “... Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất và chi phí đầu tư vào đất còn lại”. Đồng thời, tại khoản 9 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 quy định: “Các trường hợp quy định tại các khoản 6, 7 và 8 Điều này không áp dụng đối với trường hợp bất khả kháng”.

Như vậy, Luật Đất đai năm 2024 đã quy định chế tài cụ thể, phù hợp hơn đối với các trường hợp chậm tiến độ sử dụng đất và tháo gỡ được khó khăn, vướng mắc khi thu hồi đất thực hiện dự án đầu tư. Tuy nhiên, Chính phủ cần quy định cụ thể trong Nghị định triển khai thi hành một số trường hợp bất khả kháng; đồng thời, nên xem xét phân cấp cho tỉnh xác định trường hợp bất khả kháng đối với từng dự án cụ thể để giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án đầu tư. Bởi thực tế, trước đây tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 10/2023/NĐ-CP ngày 03/4/2023 (đã hết hiệu lực) mới chỉ quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ quy định về các trường hợp bất khả kháng của pháp luật và thực tế triển khai các dự án đầu tư để xác định thời gian bị ảnh hưởng của trường hợp bất khả kháng đối với dự án thuộc

địa bàn một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...”. Tuy nhiên, trên tinh thần Luật Đất đai năm 2024, điều này vẫn chưa được làm rõ (Nguyễn Anh Hoa, 2024). Ngoài ra, khi phát sinh một trường hợp nào đó để được xem xét là trường hợp bất khả kháng thì nhà đầu tư có quyền tiến hành kiến nghị với Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh để cơ quan này đề xuất ban hành văn bản hướng dẫn đến Thủ tướng Chính phủ hay không điều này chưa được pháp luật làm rõ (Phuong, N. T., & Van, T. T. T., 2024).

Từ những bất cập đã phân tích, cần hoàn thiện quy định pháp luật về xác định và xử lý trường hợp bất khả kháng ảnh hưởng đến tiến độ sử dụng đất. Trước hết, pháp luật cần làm rõ nội hàm “các trường hợp khác” theo điểm g khoản 1 Điều 31 Nghị định 102/2024/NĐ-CP bằng việc ban hành danh mục hoặc hướng dẫn cụ thể, tránh áp dụng tùy tiện. Đồng thời, cần quy định rõ quy trình để nhà đầu tư có thể kiến nghị được xem xét là trường hợp bất khả kháng, trong đó ủy ban nhân dân cấp tỉnh đóng vai trò tiếp nhận, thẩm định và đề xuất lên Thủ tướng Chính phủ hoặc bộ quản lý chuyên ngành. Bên cạnh đó, nên phân cấp cho ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền xác định các trường hợp bất khả kháng trong phạm vi địa phương, nhằm xử lý kịp thời các tình huống mang tính cục bộ. Cũng cần bổ sung hướng dẫn xác định thời gian bị ảnh hưởng bởi bất khả kháng, không tính vào thời gian gia hạn 24 tháng và miễn nghĩa vụ tài chính trong khoảng thời gian này. Cuối cùng, cần xây dựng hệ thống thông tin công khai các trường hợp bất khả kháng đã được công nhận, nhằm bảo đảm minh bạch và hỗ trợ công tác giám sát tiến độ dự án.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Trong công cuộc đổi mới đất nước, việc phân bổ quản lý đất đai sao cho hợp lý với bối cảnh xã hội là vấn đề mà Việt Nam cần quan tâm. Theo đó, đất đai cần được quản lý một cách chặt chẽ, sử dụng đúng mục đích đã đề ra là nhiệm vụ đặt ra hàng đầu. Xoay quanh vấn đề quản lý đất đai và thu hồi đất của các dự án đầu tư chậm tiến độ, pháp luật Việt Nam cần hiệu chỉnh một số vấn đề cụ thể như sau:

Thứ nhất, cần nghiên cứu hoàn thiện quy định tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng bảo đảm sự thống nhất với nguyên tắc bảo vệ quyền tài sản của nhà đầu tư được ghi nhận tại khoản 1 Điều 9 Luật Đầu tư năm 2025. Theo đó, bên cạnh cơ chế cho phép gia hạn tiến độ sử dụng đất tối đa 24 tháng, pháp luật nên bổ sung quy định cho phép nhà đầu tư trong một số trường hợp khách quan được sử dụng khoảng thời gian này để xử lý tài sản gắn liền với đất hoặc chuyển nhượng dự án cho nhà đầu tư khác mà không phải nộp thêm tiền sử dụng đất tương ứng với thời gian gia hạn. Quy định này vừa tạo điều kiện để nhà đầu tư thu hồi một phần vốn đã đầu tư, vừa bảo đảm hiệu quả sử dụng đất thông qua việc chuyển giao dự án cho chủ thể có năng lực tiếp tục triển khai, đồng thời góp phần bảo đảm nguyên tắc bảo hộ quyền tài sản hợp pháp của nhà đầu tư trong hoạt động đầu tư kinh doanh.

Thứ hai, ban hành hướng dẫn chi tiết về việc áp dụng khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 theo hướng bảo đảm sự thống nhất với pháp luật đầu tư. Cụ thể, cần làm rõ cách xác định thời điểm tính thời hạn gia hạn 24 tháng đối với các dự án đầu tư, đặc biệt trong trường hợp dự án được triển khai theo phương thức phân kỳ hoặc được điều chỉnh tiến độ theo quy định của Luật Đầu tư năm 2025. Đồng thời, pháp luật cần xác định rõ tiêu chí đánh giá hành vi “không sử dụng đất liên tục”, theo đó chỉ những hoạt động thể hiện việc triển khai dự án đầu tư thực tế và có đầy đủ hồ sơ pháp lý liên quan mới được xem là đã đưa đất vào sử dụng. Bên cạnh đó, cần thiết lập cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin giữa cơ quan quản lý đất đai và

cơ quan quản lý đầu tư nhằm giám sát tiến độ sử dụng đất một cách minh bạch và thống nhất, hạn chế phát sinh tranh chấp trong quá trình thu hồi đất đối với các dự án chậm triển khai.

Thứ ba, luật định cần quy định thể hiện vai trò của chính quyền địa phương trong quản lý các dự án chậm tiến độ tại địa phương. Theo đó, hàng năm chính quyền địa phương cần thống kê số lượng dự án đang triển khai chậm tiến độ hoặc dự án không được triển khai về cho chính phủ, điều này sẽ là cơ sở để chính phủ có thể ban hành những quy chế sao cho phù hợp với tình hình thực tế. Đồng thời, cũng cần nên có những chế tài cụ thể với địa phương khi không thực hiện đúng tinh thần của pháp luật như không tạo điều kiện cho nhà đầu tư được giãn tiến độ, gia hạn thêm thời gian thực hiện dự án hoặc có tiến hành gia hạn nhưng vượt hạn mức thời gian mà pháp luật cho phép. Điều này, sẽ là tiền đề để cơ chế giao đất, thu hồi đất, quản lý đất đai tại Việt Nam diễn ra ngày một tốt hơn.

Thứ tư, Chính phủ cần quy định cụ thể trong Nghị định triển khai thi hành một số trường hợp bất khả kháng; đồng thời, nên xem xét phân cấp cho tỉnh xác định trường hợp bất khả kháng đối với từng dự án cụ thể để giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án đầu tư. Bởi hiện nay, tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 10/2023/NĐ-CP ngày 03/4/2023 mới chỉ quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ quy định về các trường hợp bất khả kháng của pháp luật và thực tế triển khai các dự án đầu tư để xác định thời gian bị ảnh hưởng của trường hợp bất khả kháng đối với dự án thuộc địa bàn một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...” (Nguyễn Anh Hoa, 2024). Ngoài ra, khi phát sinh một trường hợp nào đó để được xem xét là trường hợp bất khả kháng, nhà làm luật có thể cân nhắc ban hành văn bản cho phép nhà đầu tư sẽ có quyền tiến hành kiến nghị với Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh để cơ quan này đề xuất ban hành văn bản hướng dẫn đến Thủ tướng Chính phủ về các trường hợp bất khả kháng, để Chính phủ có thể cụ thể hóa điều này thông qua các văn bản hướng dẫn thi hành. Đồng thời, cần có văn bản xác định rõ thời gian bị ảnh hưởng trực tiếp của các trường hợp bất khả kháng thì không tính vào thời gian gia hạn 24 tháng và không phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian này.

4. Kết luận

Việc thu hồi đất đối với các trường hợp chậm đưa đất vào sử dụng hoặc chậm triển khai dự án là một công cụ pháp lý quan trọng nhằm đảm bảo hiệu quả sử dụng đất, hạn chế tình trạng lãng phí tài nguyên và bảo vệ lợi ích công cộng. Tuy nhiên, qua phân tích thực tiễn áp dụng pháp luật trong thời gian qua cho thấy vẫn còn nhiều bất cập trong việc xác định tiêu chí, điều kiện thu hồi cũng như việc áp dụng các ngoại lệ, đặc biệt là đối với các trường hợp bất khả kháng hoặc nhà đầu tư có nhu cầu xin gia hạn. Việc thiếu thống nhất trong xác định thế nào là “chậm tiến độ”, “không đưa đất vào sử dụng” hay “lý do bất khả kháng chính đáng” đã dẫn đến tình trạng lúng túng, tùy tiện trong quá trình áp dụng pháp luật giữa các địa phương. Điều này không chỉ gây khó khăn cho cơ quan quản lý đất đai mà còn ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, cũng như quá trình thu hút đầu tư nói chung.

Để khắc phục các hạn chế này, cần hoàn thiện hơn nữa hệ thống pháp luật về thu hồi đất, trong đó trọng tâm là làm rõ các khái niệm, tiêu chí và thủ tục gia hạn hoặc không thu hồi đất trong trường hợp có lý do bất khả kháng. Đồng thời, cần tăng cường cơ chế giám sát, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình xem xét, quyết định thu hồi đất hoặc cho phép gia hạn, nhằm đảm bảo tính công bằng, hiệu quả và ổn định pháp lý trong quản lý sử dụng đất.

Tài liệu tham khảo

- Ban Thời sự VTV. (2023). Bất cập xử lý sau thanh tra các dự án chậm tiến độ. <https://vtv.vn/kinh-te/bat-cap-xu-ly-sau-thanh-tra-cac-du-an-cham-tien-do-20230830201639064.htm>
- Lê Văn Sua. (2017). Bàn về sự kiện bất khả kháng và nguyên tắc suy đoán lỗi tại điều 584 Bộ luật Dân sự năm 2015. <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2103>
- Linh Ngọc, Hoàng Thor. (2022). Dự án King Sea Phan Thiết: Gần 20 năm được phê duyệt, chỉ là khu đất trống đầy cỏ hoang. <https://thuonghieuvaphapluat.vn/du-an-king-sea-phan-thiet-gan-20-nam-duoc-phe-duyet-chi-la-khu-dat-trong-day-co-hoang-d57273.html>
- Chính phủ. (2024). *Nghị định 102/2024/NĐ-CP ngày 30 tháng 7 năm 2024 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2024.*
- N. Hồng & X. Hồng. (2023). Bất cập trong chính sách pháp luật về đất đai qua góc nhìn kiểm toán. <http://baokiemtoan.vn/bat-cap-trong-chinh-sach-phap-luat-ve-dat-dai-qua-goc-nhin-kiem-toan-27600.html>
- Ngô Gia Hoàng, Trần Trọng Hiếu. (2020). Thu hồi đất trong trường hợp dự án đầu tư sử dụng đất chậm tiến độ. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*. Số 10/390.
- Nguyễn Anh Hoa. (2024). Triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2024 nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn của tỉnh Bình Dương. *Tài liệu hội nghị phổ biến, quán triệt Luật Đất đai năm 2024 của ngành tư pháp.*
- Nguyễn Thị Nga. (2024). Một số điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 và những đề xuất nhằm tổ chức triển khai có hiệu quả trong thời gian tới. *Tài liệu hội nghị phổ biến, quán triệt Luật Đất đai năm 2024 của ngành tư pháp.*
- Nguyễn Thành Phương. (2022). Hoàn thiện pháp luật về ký quỹ đối với dự án đầu tư kinh doanh bất động sản nhằm thúc đẩy phát triển nền kinh tế thị trường trong giai đoạn hiện nay. *Tạp chí Khoa học và Kinh tế phát triển*. (14), 51-60. <https://jsde.nctu.edu.vn/index.php/jsde/article/view/186>
- Nguyễn Thành Phương, Trần Lê Đăng Phương. (2024). Thu hồi đất đối với chủ đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng hoặc sử dụng đất chậm tiến độ - Thực trạng và hướng hoàn thiện. *Kỷ yếu Hội thảo: Tác động kinh tế - xã hội của Luật Đất đai năm 2024*. Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh tổ chức.
- Nguyễn Thành Phương. (2025). Pháp luật về thu hồi đất đối với chủ đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng hoặc sử dụng đất chậm tiến độ - thực trạng và hướng hoàn thiện. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*. Số 3.
- Phạm Hoạch. (2022). Gỡ khó cho các dự án chậm tiến độ. <https://baotainguyenmoitruong.vn/go-kho-cho-cac-du-an-cham-tien-do-347790.html>
- Phuong, N. T., Van, T. T. T., Huyen, Đ. T. N., & Khoe, T. T. (2024). Law on Complaints Related to the Land Field: A Qualitative Study in Vietnam. *Nongye Jixie Xuebao/Transactions of the Chinese Society of Agricultural Machinery*. 55(7).
- Phuong, N. T., & Van, T. T. T. (2024). *The Land Law 2024-Some Inadequacies Need To Be Completed Towards Efficient Development of Land Resources.*
- Quốc hội. (2005). *Luật Thương mại*.
- Quốc hội. (2013). *Luật Đất đai*.
- Quốc hội. (2013). *Luật Hiến pháp*.
- Quốc hội. (2015). *Bộ luật Dân sự*.
- Quốc hội. (2020). *Luật Đầu tư*.
- Quốc hội. (2024). *Luật Đất đai*.
- Quốc hội. (2025) *Luật Đầu tư*.
- Trần Lê Đăng Phương, Nguyễn Thành Phương, & Phùng Thanh Hùng. (2025). Quản lý hoạt động lấn biên dưới góc độ pháp lý - thực trạng và kiến nghị hoàn thiện. *Quản lý Nhà nước*, (357), 88-92. <https://doi.org/10.59394/qlnn.357.2025.1324>
- Trường Giang. (2024). Dự án chậm tiến độ sử dụng đất: Hoàn thiện chính sách để xử lý. <https://baotainguyenmoitruong.vn/du-an-cham-tien-do-su-dung-dat-hoan-thien-chinh-sach-de-xu-ly-368855.html>