

NHỮNG QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐẤT ĐAI (SỬA ĐỔI) VỀ ĐẤT SỬ DỤNG ĐA MỤC ĐÍCH CẦN ĐƯỢC TIẾP TỤC HOÀN THIỆN

ĐỖ XUÂN TRỌNG

Khoa Pháp luật kinh tế, Đại học Luật Hà Nội

1. Đất sử dụng đa mục đích trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) và những vấn đề đặt ra

Tại Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, Ban Chấp hành Trung ương Đảng thông qua Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 về việc “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Những quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp trong Nghị quyết là cơ sở quan trọng để hoàn thiện Luật Đất đai. Một trong những nhiệm vụ, giải pháp đặt ra khi sửa đổi Luật Đất đai 2013 là “Xây dựng các quy định pháp luật đối với quản lý và sử dụng đất kết hợp đa mục đích”, cụ thể: “Bổ sung, hoàn thiện các quy định đối với quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh trên cơ sở tổng kết việc thí điểm một số chính sách để tháo gỡ vướng mắc, tồn đọng trong quản lý, sử dụng đất quốc phòng, an ninh kết hợp với sản xuất và xây dựng kinh tế. Bổ sung các quy định về đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất dự án du lịch có yếu tố tâm linh”. Trên cơ sở đó, tại Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã bổ sung quy định về đất sử dụng đa mục đích với những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, khái niệm để nhận diện đất sử dụng đa mục đích. Tại khoản 1, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), đưa ra khái niệm đất sử dụng đa mục đích là đất được sử dụng kết hợp vào nhiều mục đích khác để làm tăng hiệu quả sử dụng đất, bao gồm: (i) Đất sử dụng hỗn hợp là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào hai mục đích trở lên mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa; (ii) Đất sử dụng kết hợp là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào nhiều mục đích mà có thể phân định được ranh giới rõ ràng giữa các mục đích trên thực địa. Như vậy, đất sử dụng đa mục đích có thể là sự kết hợp giữa nhiều mục đích sử dụng đất khác nhau, có thể: kết hợp giữa đất quốc phòng, an ninh với đất sản xuất, thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với các loại đất phi nông nghiệp; hay đất ở kết hợp với đất thương mại dịch vụ... Tuy nhiên, với quy định như trên cũng cần phải xem xét dưới các khía cạnh sau:

(1) Về khái niệm đất sử dụng đa mục đích: “Đất sử dụng đa mục đích là đất được sử dụng kết hợp vào nhiều mục đích khác để làm tăng hiệu quả sử dụng đất, bao gồm...”. Với khái niệm này, vô hình chung chúng ta có thể hiểu đất sử dụng đa mục đích chỉ trường hợp đất kết hợp nhiều mục đích với nhau, ở đó có thể phân định được ranh giới rõ ràng giữa các mục đích trên thực địa (điểm b, khoản 1, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi) nhưng tại điểm a khoản 1, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai, đất sử dụng đa mục đích còn bao gồm cả trường hợp đất hỗn hợp nhiều mục đích mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa. Do đó, đây là khái niệm để giúp chúng ta nhận diện được đâu là khu đất sử dụng đa mục đích thì phải đảm bảo bao quát được các trường hợp. Hơn nữa, với khái niệm chung như vậy cũng chưa thể chế hóa rõ hơn nội dung Nghị quyết số 18-NQ/TW về việc: “Bổ sung các quy định về đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất dự án du lịch có yếu tố tâm linh” vì mỗi một sự kết hợp sẽ có những ý nghĩa và giá trị khác nhau.

(2) Đối với đất sử dụng đa mục đích hỗn hợp được Nhà nước cho phép sử dụng vào hai mục đích trở lên mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa đã, đang đặt ra nhiều vấn đề cần làm rõ liên quan trực tiếp đến việc thực hiện nghĩa vụ tài chính, thời hạn sử dụng đất và vấn đề cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Chẳng hạn, dự án đầu tư sử dụng đất hỗn hợp nhiều mục đích như đất giáo dục, đất ở, nếu được quy định là đất sử dụng hỗn hợp, xác định nghĩa vụ tài chính, thời hạn sử dụng đất như thế nào? Người sử dụng đất ở chỉ phải nộp tiền sử dụng đất một lần và sử dụng lâu dài, còn cơ sở giáo dục - đào tạo sẽ phải nộp tiền thuê đất (một lần hoặc hàng năm) và là loại đất được giao sử dụng có thời hạn, khi cả hai mục đích sử dụng cùng được xác định trên một thửa đất thì các vấn đề trên sẽ được giải quyết như thế nào? Đặc biệt, trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất sẽ ghi như thế nào?

Thứ hai, nguyên tắc sử dụng đất đa mục đích. Theo quy định tại khoản 2, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), việc sử dụng đất đa mục đích đảm bảo nguyên tắc sau: (i) Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng hoặc được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép; (ii) Không làm thay đổi

mục đích sử dụng đất chính; (iii) Không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường; (iv) Không làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của các thửa đất liền kề; (v) Thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính theo quy định; (vi) Phải tuân thủ các pháp luật chuyên ngành. Đây là căn cứ quan trọng để Nhà nước cho phép sử dụng đất đa mục đích, tuy nhiên, quy định này còn nhiều vấn đề cần xem xét để có sự sửa đổi sao cho phù hợp, cụ thể:

(1) Nguyên tắc “Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng hoặc được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép”. Với nguyên tắc này, việc sử dụng đất đa mục đích không chỉ phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt mà còn phù hợp với cả quy hoạch xây dựng. Tuy nhiên, nếu không “Phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng” thì có thể được sử dụng trên cơ sở cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép sử dụng. Theo quan điểm của tác giả, quy định này chưa hợp lý, điều này sẽ tiềm ẩn tình trạng lạm quyền, vượt quyền khi Nhà nước giao đất, cho thuê để sử dụng đa mục đích.

(2) Nguyên tắc “Không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính”. Theo quan điểm của các giả, nguyên tắc này khó có thể khả thi trên thực tế, đặc biệt đối với đất sử dụng hỗn hợp thì vị trí đất nào là vị trí đất sử dụng chính để không dẫn đến làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính.

Thứ ba, xác định mục đích sử dụng đất chính: Tại khoản 3, Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định: “Mục đích sử dụng đất chính được xác định theo quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất”. Với quy định trên, đối với đất sử dụng đa mục đích sẽ phải xác định được mục đích sử dụng đất chính. Tuy nhiên, cần đảm bảo tỷ lệ diện tích đất được xác định với mục đích sử dụng đất chính là bao nhiêu, ở vị trí nào; đặc biệt đối với đất hỗn hợp thì mục đích sử dụng đất chính được xác định như thế nào thì chưa được pháp luật quy định cụ thể. Điều này, nếu trong tương lai không được hướng dẫn cụ thể sẽ dễ dẫn đến tình trạng lợi dụng để sử dụng đất đa mục đích sử dụng trái phép nhằm thu lợi ích. Đặc biệt, sẽ rất phức tạp nếu sử dụng đất kết hợp liên quan đến văn hóa, du lịch, tôn giáo, thương mại, dịch vụ.

Ngoài ra, trong quá trình sử dụng đất đa mục đích, người sử dụng đất có thể chuyển mục đích hay không? Có được tách thửa không? Thời điểm nào được thực hiện... Những nội dung này cần được Chính phủ ban hành nghị định hướng dẫn chi tiết thi hành.

2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đất sử dụng đa mục đích trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Để khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về đất sử dụng đa mục đích và cụ thể hóa những nhiệm vụ, định hướng trong Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã đề ra về “Xây dựng các quy định pháp luật đối với quản lý và sử dụng đất kết hợp đa mục đích”, cần làm rõ các nội dung pháp luật sau đây:

Thứ nhất, cần xây dựng khái niệm đất sử dụng đa mục đích, theo đó: “đất sử dụng đa mục đích là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau để làm tăng hiệu quả sử dụng đất, bao gồm: ...”. Bên cạnh đó, bổ sung cụ thể về “đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất dự án du lịch có yếu tố tâm linh” theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã đề ra. Theo đó, quy định cụ thể các loại đất có thể kết hợp mục đích sử dụng và các nội dung này trong các điều về đất sử dụng đa mục đích; đất thương mại, dịch vụ; đất ở tại nông thôn; đất nông nghiệp, đất tôn giáo.

Thứ hai, cần có quy định cụ thể về nghĩa vụ thực hiện các khoản nghĩa vụ tài chính đối với người sử dụng đất sử dụng đa mục đích trong trường hợp là đất sử dụng hỗn hợp và đất sử dụng kết hợp; việc thể hiện cụ thể các loại mục đích sử dụng của thửa đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; thời hạn sử dụng đất đa mục đích trong trường hợp các loại đất trên cùng một thửa đất có thời hạn sử dụng khác nhau; vấn đề tách thửa đất; chuyển mục đích sử dụng đất sử dụng đa mục đích...

Thứ ba, về nguyên tắc sử dụng đất đa mục đích, cần bỏ nguyên tắc “được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép” và làm rõ nguyên tắc “không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính” trên cơ sở làm rõ việc xác định mục đích sử dụng đất chính (về diện tích, mục đích, căn cứ...); đặc biệt là khi thực hiện các dự án đầu tư cũng như đất sử dụng đa mục đích có mục đích tôn giáo, tâm linh■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 5/1/2023).
3. Luật Nhà ở năm 2014.
4. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương 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”.