

QUYỀN BỀ MẶT VÀ ĐỊNH HƯỚNG ĐỂ THỰC HIỆN Ở VIỆT NAM

PHẠM THỊ MINH THỦY

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Quyền bề mặt là thuật ngữ bắt nguồn từ pháp luật La Mã, đó là một vật quyền phụ thuộc được cấp bởi chủ sở hữu đất. Quyền bề mặt đã được quy định trong pháp luật của nhiều quốc gia, tuy nhiên nội hàm của nó có sự khác biệt nhất định, phụ thuộc vào chế độ sở hữu của từng nước. Ở Việt Nam, mặc dù quyền bề mặt đã được quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015, tuy nhiên chưa được cụ thể hóa trong pháp luật chuyên ngành và chưa được thực thi trên thực tế.

1. KHÁI QUÁT QUYỀN BỀ MẶT

Theo cách hiểu ban đầu của Luật La Mã, quyền bề mặt là “quyền sử dụng bề mặt đất để tạo lập các tài sản gắn liền với đất và một người có thể có quyền bề mặt bằng cách thỏa thuận với chủ sở hữu đất cho phép xây dựng công trình trên đó, bằng cách như vậy, người đó có được quyền bề mặt”. Ngày nay, cách hiểu về quyền bề mặt trong pháp luật của các quốc gia trên thế giới đã có phạm vi rộng hơn, do có sự mở rộng trong mục đích của việc sử dụng đất của người có quyền bề mặt. Điều này không những để tạo lập công trình, mà còn tạo lập bất cứ loại tài sản nào gắn liền với đất. Hơn nữa, quyền bề mặt đã được mở rộng phạm vi thực hiện đến cả phần không gian nằm trong lòng đất. Đây cũng là cách hiểu được đưa vào pháp luật Việt Nam về quyền bề mặt.

Xét về bản chất, quyền bề mặt được xếp nằm trong nhóm vật quyền phụ được phái sinh từ quyền sở hữu của chủ sở hữu đất. Quyền bề mặt là một trong các quyền đối với tài sản của người khác nhưng có đối tượng tác động hẹp hơn so với đối tượng tác động của quyền hưởng dụng. Đối tượng tác động của quyền bề mặt chính là quyền sử dụng gắn với mảnh đất hoặc một bất động sản cụ thể. Người có quyền bề mặt được tác động lên tài sản (bề mặt bất động sản) của chủ sở hữu khác như là với tư cách của một chủ sở hữu nhưng không có đầy đủ quyền năng của một chủ sở hữu đối với tài sản này. Hay có thể hiểu, chủ sở hữu đã hạn chế bớt quyền năng của mình (hạn chế quyền sử dụng bề mặt bất động sản) để cho người khác khai thác, sử dụng tài sản của mình, hoặc được lợi từ tài sản của mình[1].



Đối tượng tác động của quyền bề mặt chính là quyền sử dụng gắn với mảnh đất hoặc một bất động sản cụ thể

Tại Việt Nam, quyền bề mặt ở đã được chế định trong Bộ luật Dân sự năm 2015 (từ Điều 267 đến Điều 273), theo đó, quyền bề mặt được hiểu là “quyền của một chủ thể đối với mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà quyền sử dụng đất đó thuộc về chủ thể khác”. Qua khái niệm này, cùng với nội dung của quyền bề mặt được quy định tại Điều 271 Bộ luật Dân sự năm 2015 có thể thấy, quy định về quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự Việt Nam cũng khá tương đồng với quy định về quyền bề mặt trong pháp luật dân sự của nhiều nước trên thế giới. Hiểu một cách đơn giản, quyền bề mặt là quyền khai thác, sử dụng không gian (mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất) và sở hữu các tài sản được thiết lập trên đó. Từ định nghĩa và nội dung của quyền bề mặt cho thấy:

- Quyền bề mặt là loại vật quyền chỉ có thể xác lập và thực hiện gắn liền với thửa đất thuộc quyền sử dụng của chủ thể khác. Việc ghi nhận “quyền sử dụng thuộc về chủ thể khác” mà không phải là “thuộc quyền sở hữu của chủ thể khác” thể hiện đặc điểm riêng của quyền bề mặt ở Việt Nam gắn liền với chế độ pháp lý đất đai thuộc sở hữu toàn dân, cá nhân, tổ chức là người có quyền sử dụng đất theo căn cứ xác lập quyền được quy định tại Luật Đất đai [3].

- Quyền bề mặt theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 được tiếp cận theo một phạm vi không gian rộng gồm có ba tầng theo chiều thẳng đứng, đó là: (i) Mặt đất hoặc mặt nước; (ii) Khoảng không gian trên mặt đất hoặc mặt nước và (iii) Khoảng không gian trong lòng đất. Điều này có nghĩa, về nguyên tắc, chủ thể quyền bề mặt có thể đồng thời thực hiện quyền của mình theo cả ba tầng không gian này. Tuy nhiên, do nhu cầu của quyền bề mặt và việc khai thác quyền bề mặt mà cũng có thể quyền bề mặt chỉ xác lập ở một hoặc hai trong ba tầng không gian đó. Bên cạnh đó, trong cùng một phạm vi thửa đất, không gian trên mặt đất hoặc trong lòng đất thì có thể nhiều chủ thể cùng xác lập quyền bề mặt trên đó hoặc trong đó.

- Quyền bề mặt có đầy đủ nội dung của một vật quyền được quy định chung cho quyền khác đối với tài sản và được xác lập, thực hiện, bảo vệ quyền theo nguyên lý rất mạnh của vật quyền so với quan hệ nghĩa vụ (trái quyền) có liên quan như hợp đồng thuê khoán [2].

Trong thực tiễn, có những vướng mắc, khó khăn, bất cập về mặt pháp lý cần tháo gỡ liên quan đến các tranh chấp, xung đột về quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng khoảng không trên đất, dưới lòng đất... Những vấn đề này dưới các góc độ khác nhau có liên quan đến quyền bề mặt, mang bản chất/nội hàm của quyền bề mặt.

Bên cạnh đó, xu hướng khai thác không gian sử dụng đất, sử dụng đất đa mục đích tại các thành phố lớn ngày một phát triển để đáp ứng nhu cầu sử dụng đất tăng cao trong khi quỹ đất có hạn. Các công trình trên cao (như đường sắt trên cao), các công trình ngầm (khu vui chơi, chỗ để xe...), các dự án condotel... ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh đều đặt ra nhiều vấn đề cần phải giải quyết về mặt pháp lý. Các công trình trên cao, công trình ngầm, dự án condotel chính là các bề mặt, lát cắt ngang về không gian, đó là đối tượng của quyền bề mặt. Do đó, quyền sở hữu các công trình trên có bản chất là quyền bề mặt.

Để giải quyết những thách thức đặt ra trong khai thác sử dụng đất, dưới góc độ kinh tế - xã hội, yêu cầu cấp thiết là phải gia tăng năng suất, gia tăng giá trị trên một thửa đất, khai thác tối đa giá trị của thửa đất ở nhiều lát cắt theo không gian. Trong bối cảnh dân số ngày càng tăng trong khi quỹ đất có hạn, nhu cầu xã hội về nhà ở tầng cao; nhà cao tầng, các công trình ngầm trong lòng đất ngày càng nhiều hơn; thực tế này đòi hỏi phải có những thay đổi về chính sách sử dụng đất đai cũng như khai thác đất đai ở nhiều mục đích, chiều cạnh hơn nữa. Khi có đầy đủ các quy định, các thiết chế thực thi quyền bề mặt thì có thể giải quyết được nhiều vấn đề nảy sinh trong thực tiễn.

2. ĐỊNH HƯỚNG ĐỂ THỰC THI QUYỀN BỀ MẶT TẠI VIỆT NAM

Quyền bề mặt đã chính thức được luật hóa đưa vào Bộ luật Dân sự năm 2015 thành một chế định riêng, tuy nhiên mới quy định ở dạng nguyên tắc; do đó chưa có đủ căn cứ pháp lý để thực thi quyền bề mặt trên thực tế. Theo quy định tại Bộ luật Dân sự năm 2015, quyền bề mặt được định nghĩa là quyền phái sinh từ quyền sử dụng đất, do đó đòi hỏi pháp luật đất đai cần ghi nhận và quy định chi tiết về quyền bề mặt trên cơ sở chế định trong Bộ luật Dân sự năm 2015, cụ thể:

Một là, pháp luật đất đai cần phải có cơ chế ghi nhận và bảo vệ quyền của chủ thể có quyền bề mặt. Quy định về quyền bề mặt cần phải tuân thủ lý thuyết về vật quyền cũng như đảm bảo sự thống nhất trong quy định của pháp luật đất đai với Bộ luật Dân sự nhằm cụ thể hóa quy định của Bộ luật Dân sự, tạo điều kiện thuận lợi trong giao lưu dân sự liên quan đến bất động sản, trong đó có đất đai.

Hai là, pháp luật đất đai cần thiết phải quy định chủ thể có quyền bề mặt, đăng ký quyền bề mặt và quy định, quy trình, thủ tục, ban hành các mẫu hồ sơ, phí, lệ phí..., cơ chế đăng ký đối với quyền bề mặt. Do quyền bề mặt là vật quyền phái sinh, là một loại tài sản vô hình, vì vậy, chỉ thông qua việc đăng ký mới có thể phân định được mối quan hệ giữa quyền bề mặt với quyền sử dụng đất

cũng như xác định được chính xác tư cách chủ thể của người có quyền bề mặt. Quy định này cũng tạo tiền đề và cơ sở pháp lý cho việc xác lập giao dịch, xác định thời điểm chuyển giao quyền và bảo vệ người thứ ba ngay khi giao dịch dân sự vô hiệu. Trên cơ sở đăng ký, pháp luật đất đai cần ghi nhận việc giao dịch đối với quyền bề mặt phải có đăng ký, người được chuyển giao quyền bề mặt được xác lập quyền từ thời điểm đăng ký; cơ quan quản lý và đăng ký đối với quyền bề mặt là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai.

Ba là, về căn cứ xác lập quyền bề mặt: Bộ luật Dân sự đã quy định quyền bề mặt được xác lập theo thỏa thuận, theo di chúc hoặc theo quy định của Luật. Vì vậy, cần rà soát những quy định pháp luật hiện nay để có quy định thống nhất với Bộ luật Dân sự như ghi nhận người thuê đất dài hạn và trả tiền một lần thì có quyền bề mặt đối với phần diện tích đất được thuê. Quy định này sẽ ghi nhận cho chủ thể có một vật quyền với đúng bản chất của nó, tạo điều kiện cho người có quyền bề mặt yên tâm thực hiện quyền của mình mà không phụ thuộc vào ý chí của bên cho thuê và có thể được pháp luật bảo vệ theo quy định của pháp luật về vật quyền chứ không chỉ còn được bảo vệ như một người có trái quyền theo pháp luật về hợp đồng.

Bốn là, pháp luật đất đai cần quy định cụ thể hơn về quyền của chủ thể có quyền bề mặt. Là một vật quyền, chủ thể có quyền bề mặt về lý thuyết phải có toàn quyền đối với bề mặt đất, mặt nước, không gian trên mặt đất, mặt nước, trong lòng đất là đối tượng của quyền bề mặt. Chính vì vậy, Luật Đất đai nên ghi nhận theo hướng cho phép chủ thể của quyền bề mặt có quyền chuyển nhượng, trao đổi, tặng cho, để lại thừa kế, cho thuê, cho mượn, thế chấp, góp vốn bằng quyền bề mặt. Quy định này cũng hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc tự định đoạt trong dân sự và phù hợp với nguyên tắc chung về thực hiện vật quyền được ghi nhận trong Bộ luật Dân sự.

Năm là, pháp luật đất đai cần quy định về điều kiện và hình thức để thực hiện các giao dịch liên quan đến quyền bề mặt. Để tạo điều kiện cho chủ thể có quyền bề mặt thực hiện quyền năng của mình, pháp luật đất đai cần ghi nhận các điều kiện thực hiện giao dịch chuyển giao quyền bề mặt, lập di chúc để lại thừa kế quyền bề mặt như quy định về điều kiện chủ thể, điều kiện về quyền bề mặt được chuyển giao, quy định về hình thức giao dịch...

Sáu là, pháp luật về đất đai cần ghi nhận cụ thể về quyền và nghĩa vụ của người có quyền sử dụng đất trong mối quan hệ với chủ thể có quyền bề mặt cũng như những chủ thể có vật quyền khác để tránh sự

chồng chéo và xung đột. Bên cạnh đó, trên một mảnh đất có thể có nhiều người khác cũng có quyền khai thác sử dụng do bề mặt đất có thể được chia lớp, cắt lát thành nhiều phần khác nhau. Chính vì vậy, việc quy định quyền và chủ thể của người có quyền bề mặt trong mối quan hệ với chủ thể khác và với người có quyền sử dụng đất là rất quan trọng, đảm bảo cho các bên thực hiện quyền của mình một cách phù hợp, không xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

Bảy là, về căn cứ chấm dứt quyền bề mặt: Bộ luật Dân sự năm 2015 không có quy định nào đảm bảo cho chủ sở hữu tác động đến người có quyền bề mặt nếu như người này không trả tiền cho họ trong thời gian nhất định hoặc người có quyền bề mặt có hành vi hủy hoại đất. Chính vì vậy, pháp luật đất đai có thể bổ sung thêm căn cứ cho phép chủ sở hữu đất đai hoặc người có quyền sử dụng đất có thể lấy lại quyền bề mặt khi có căn cứ hợp lý.

Tám là, pháp luật đất đai cần phải có quy định hoặc hướng dẫn về việc xây dựng, thực hiện cơ sở dữ liệu có liên quan đến quyền bề mặt như dữ liệu 3D, giá đất từng vị trí khoảng không gian trên bề mặt đất, trong lòng đất để làm cơ sở thu thuế, phí, đền bù khi quyền bề mặt bị thu hồi hoặc được đưa vào giao dịch.

3. KẾT LUẬN

Là một loại vật quyền phụ thuộc phái sinh từ quyền sử dụng đất, quyền bề mặt có vai trò quan trọng nhằm khai thác tối đa không gian sử dụng đất cho các mục đích phát triển kinh tế, xã hội; đồng thời mở thêm cơ hội cho những người không phải là chủ sử dụng đất vẫn có quyền khai thác, sử dụng đất đai trên cơ sở được pháp luật bảo vệ nhờ tính chất vật quyền của quyền bề mặt. Để quyền bề mặt có thể được thực thi trên thực tế thì cần có sự ghi nhận và quy định cụ thể trong pháp luật đất đai trên cơ sở những quy định mang tính nguyên tắc về quyền bề mặt trong Bộ luật Dân sự hiện hành ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Đăng Khoa, 2017, *Quyền bề mặt theo quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 và dự báo một số vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thực thi quyền này*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 4, năm 2017;
2. Nguyen Hong Hai, "Right of superficies concretizes the role of Civil Code as law of market economy", *Vietnam Law and Legal Forum magazine*, No 272 April 2017;
3. Nguyễn Thành Luân, "Bản chất pháp lý của QSDĐ ở Việt Nam", <https://tapchitoaan.vn/bai-viet/xay-dung-phat-luat/ban-chat-phap-ly-cua-quyen-su-dung-dat-o-viet-nam>, đăng tải ngày 29 tháng 04 năm 2018 10:24 GMT+7.