

THU HỒI ĐẤT ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN “TREO” TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024 - THỰC TRẠNG VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

*Trần Minh Chương**

Tóm tắt: Theo quy định của Luật Đất đai năm 2024, dự án “treo” quá thời hạn luật định (trừ trường hợp bất khả kháng) mà chủ đầu tư không được gia hạn sử dụng đất thì Nhà nước thu hồi đất và không bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất. Bài viết luận bàn về những hạn chế liên quan đến thu hồi đất đối với dự án treo mà không thuộc trường hợp bất khả kháng trong Luật Đất đai năm 2024 và đưa ra một số đề xuất, kiến nghị hoàn thiện pháp luật.

Từ khóa: Dự án treo, thu hồi đất, Luật Đất đai.

Abstract: According to the provisions of the Land Law 2024, regarding suspended projects exceeding the statutory time limit (excluding cases of force majeure) where the developer is not granted an extension for land use, the State shall recover the land without compensation for the land or the assets attached thereto. The article discusses the limitations related to land recovery for suspended projects that do not fall under force majeure cases within the Land Law 2024 and proposes several recommendations for legal improvement.

Keywords: Suspended projects; Land recovery; Land Law.

1. Đặt vấn đề

Hiện nay, chủ đầu tư muốn có nhu cầu sử dụng đất đầu tư kinh doanh có thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất (thị trường sơ cấp) hoặc tiếp cận thông qua các giao dịch quyền sử dụng đất (thị trường thứ cấp). Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp chủ đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất đều có khả năng thực hiện dự án đúng tiến độ. Hiện tượng này, đời sống thực tế gọi tên là “dự án treo” và được Luật Đất đai xác định là dự án đầu tư chậm tiến độ sử dụng đất. Nguyên nhân của hiện tượng trên xuất phát từ một số lý do khách quan như: Xây ra sự kiện bất khả kháng hoặc lý do chủ quan như: Chủ đầu tư không có năng lực tài

chính hoặc xuất hiện hiện tượng đầu cơ (trục lợi từ việc găm giữ đất kiếm lời) hay hiện tượng buông lỏng trong quản lý nhà nước của các cơ quan công quyền ở địa phương trong việc thu hồi đất đối với dự án treo.

Để xử lý đối với các dự án treo do lỗi của chủ đầu tư, khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 (trước đây là Điều 64 Luật Đất đai năm 2013) quy định nếu 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 đất 24 tháng và phải nộp cho ngân sách nhà nước

* ThS., Khoa Luật - Trường Đại học Nguyễn Tất Thành.

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.

Như vậy, thu hồi đất đối với dự án treo được xếp vào nhóm các trường hợp thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai (lỗi) của người sử dụng đất nhằm phân biệt với các trường hợp thu hồi đất vì mục đích phát triển kinh tế-xã hội vì lợi ích quốc gia-cộng đồng (xuất phát từ nhu cầu của Nhà nước). Quy định này nhằm khẳng định quyền năng đại diện chủ sở hữu của Nhà nước đối với đất đai. Trong đó, Nhà nước là chủ thể có quyền phân phối, định đoạt đất đai cho các chủ thể sử dụng đất có nhu cầu thông qua các hình thức phân phối đất đai. Mặt khác, nếu chủ thể sử dụng đất được Nhà nước chuyển giao quyền sử dụng đất mà không đưa đất vào sử dụng (chậm tiến độ sử dụng đất vượt quá thời hạn luật định) thì Nhà nước cũng có quyền thu hồi đất - lấy lại quyền sử dụng đất bất kỳ lúc nào. Ở góc độ chủ đầu tư sử dụng đất, việc đặt ra các quy định về thu hồi đất đối với dự án treo có tác dụng thúc đẩy việc ngăn ngừa, hạn chế các vi phạm của chủ đầu tư trong bối cảnh nguồn lực đất đai ngày càng trở nên khan hiếm. Ngoài ra, ở góc độ khác, thu hồi đất đối với dự án treo còn nhằm hướng đến việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của những người sử dụng đất xung quanh dự án treo.

Có thể nói rằng, quy định Nhà nước thu hồi đất đối với dự án treo của Luật Đất đai năm 2024 cho thấy có sự kế thừa từ Luật Đất đai năm 2013 và về cơ bản không có nhiều điểm khác biệt so với trước đây, thậm

chí một số quy định được xem là “bước lùi tạm thời” như chưa quy định căn cứ thu hồi đất đối với dự án treo. Đáng nói, quy định này nảy sinh những vấn đề pháp lý phức tạp dưới góc độ lý luận lẫn thực tiễn, như việc Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản trên đất có thể dẫn đến vi phạm Hiến pháp¹ và các cam kết về bảo hộ đầu tư. Chính vì vậy, cần thiết phải nghiên cứu thấu đáo các quy định của pháp luật Việt Nam về thu hồi đất đối với dự án treo nhằm hướng đến việc phân phối, quản lý, sử dụng đất đai có hiệu quả, chống lãng phí nguồn lực kinh tế, qua đó có tác dụng ngăn ngừa, hạn chế các vi phạm của chủ đầu tư và nâng cao sức hấp dẫn của môi trường đầu tư ở Việt Nam.

2. Thực trạng quy định pháp luật Việt Nam về thu hồi đất đối với dự án treo

Thứ nhất, Luật Đất đai chưa có quy định về khái niệm dự án treo và việc phân loại dự án treo còn hạn chế.

Trên thực tế, Luật Đất đai năm 2024 và Luật Đất đai năm 2013 trước đây đều chưa có quy định cụ thể thế nào là dự án treo mà nội hàm thuật ngữ dự án treo được giải thích thông qua hành vi vi phạm pháp luật đất đai tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai 2024, cụ thể là vi phạm tiến độ sử dụng đất. Với quy định trên của Luật Đất đai có thể dẫn đến một trong hai cách hiểu sau:

Cách hiểu thứ nhất, chỉ những dự án đầu tư nào 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 mới được xem là dự án treo. Để giải thích cho nội dung này, Điều

¹ Khoản 3 Điều 51 Hiến pháp năm 2013.

31 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP về quy định chi tiết và hướng dẫn Luật Đất đai có quy định:

“2. Thời điểm để tính gia hạn không quá 24 tháng đối với trường hợp không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng đất được quy định như sau:

a) Trường hợp dự án đầu tư không đưa đất vào sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa thì cho phép chủ đầu tư được gia hạn sử dụng đất không quá 24 tháng tính từ ngày bắt đầu của tháng thứ 13 kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa;

b) Trường hợp dự án đầu tư chậm tiến độ sử dụng đất 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa thì thời điểm để tính gia hạn sử dụng đất 24 tháng được tính từ ngày bắt đầu của tháng thứ 25 kể từ thời điểm phải kết thúc việc đầu tư xây dựng.”

Trường hợp dự án được giao đất, cho thuê đất theo tiến độ thì việc gia hạn sử dụng đất không quá 24 tháng được áp dụng đối với từng phần diện tích đất đó; thời điểm để tính gia hạn sử dụng đất không quá 24 tháng được tính từ ngày bắt đầu của tháng thứ 25 kể từ thời điểm phải kết thúc việc đầu tư xây dựng trên phần diện tích đất đó.”

Cách hiểu thứ hai, tất cả các dự án đầu tư chậm triển khai thực hiện không phân biệt thời hạn chậm triển khai sử dụng đất đều được xem là dự án treo. Như vậy, nếu hiểu theo cách hiểu thứ hai sẽ rộng hơn bao gồm luôn cách hiểu thứ nhất.

Theo quan điểm tác giả, hiểu theo cách hiểu thứ hai có phần hợp lý hơn do hành vi chậm triển khai dự án đầu tư có sử dụng đất trong mọi trường hợp đều không được

khuyến khích bởi bản chất đây là hành vi vi phạm pháp luật đất đai (vi phạm các cam kết về sử dụng đất với Nhà nước). Việc Luật Đất đai năm 2024 không có quy định xử lý vi phạm đối với các dự án chậm tiến độ dưới thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm dưới 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa cũng không đồng nghĩa chúng không được xem là dự án treo.

Sở dĩ tác giả nhận định như vậy là vì quy định của Luật Đất đai năm 2024 chỉ đề cập đến chế tài xử lý và hậu quả pháp lý đối với các dự án chậm tiến độ sử dụng đất trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm trong 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa chứ không có mục đích phủ định hay loại trừ bản chất các dự án chậm tiến độ dưới thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm dưới 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa. Chính vì thế, những dự án này cũng cần được hiểu là dự án treo.

Ngoài ra, theo tác giả, một vấn đề nữa cần bàn luận là cách thức phân loại dự án treo. Luật Đất đai năm 2024 phân loại dự án treo căn cứ vào nguyên nhân làm xuất hiện dự án treo. Nói cách khác, hiện nay, việc phân loại dự án treo dựa trên tiêu chí “lỗi” của chủ đầu tư và nguyên nhân bất khả kháng (không do lỗi của chủ đầu tư). Cách phân loại này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc áp dụng chế tài xử lý cũng như hậu quả pháp lý. Vì nếu dự án treo do lỗi của chủ đầu tư thì Nhà nước có thể thu hồi và không bồi thường về tài sản gắn liền với đất. Ngược lại, dự án treo do yếu tố bất khả

kháng thì chủ đầu tư có thể không phải gánh chịu hậu quả pháp lý bất lợi.

Để giải thích về các trường hợp bất khả kháng (không do lỗi của chủ đầu tư) Nghị định số 102/2024/NĐ-CP có quy định sự kiện bất khả kháng và trở ngại khách quan theo quy định của pháp luật dân sự mà ảnh hưởng trực tiếp đến việc sử dụng đất, bao gồm:

- a) Thiên tai, thảm họa môi trường;
- b) Hỏa hoạn, dịch bệnh;
- c) Chiến tranh, tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, an ninh;
- d) Các trường hợp khác theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp;
- đ) Trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời, kê biên, phong tỏa quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất theo quy định của pháp luật mà sau đó người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng đất;
- e) Quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là trở ngại khách quan, không do lỗi của người sử dụng đất, tác động trực tiếp đến việc sử dụng đất;
- g) 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.

Tuy nhiên, theo tác giả, xoay quanh việc xác định nguyên nhân dẫn đến việc dự án chậm tiến độ sử dụng đất còn bộc lộ nhiều hạn chế như sau:

Một là, đối với các trường hợp bất khả kháng làm căn cứ miễn trách nhiệm của chủ đầu tư được văn bản hướng dẫn Luật Đất đai quy định chưa thỏa đáng. Thay vì dẫn chiếu đến việc áp dụng các quy định của Bộ luật Dân sự năm 2015 về sự kiện bất khả

kháng thì Luật Đất đai năm 2024 lại tự quy định dưới hình thức liệt kê các trường hợp được xem là bất khả kháng. Việc liệt kê vừa không mang tính bao quát và có thể bỏ sót một số trường hợp. Ngoài ra, quy định về 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 dễ dẫn đến tình trạng tùy tiện, thiếu kiểm soát khi trao “quyền đặc biệt” cho các chủ thể này.

Hai là, Nghị định số 102/2024/NĐ-CP - văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024 mở rộng khái niệm sự kiện bất khả kháng hơn so với Bộ luật Dân sự năm 2015. Trong khi Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định tách bạch rõ ràng giữa sự kiện bất khả kháng và trở ngại khách quan thì Nghị định số 102/2024/NĐ-CP lại quy định trở ngại khách quan là một trong các trường hợp bất khả kháng. Theo đó, sự kiện bất khả kháng 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. Còn trở ngại khách quan là những trở ngại do hoàn cảnh khách quan tác động làm cho người có quyền, nghĩa vụ dân sự không thể biết về việc quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm hoặc không thể thực hiện được quyền, nghĩa vụ dân sự của mình. Cách quy định của Nghị định số 102/2024/NĐ-CP đi ngược lại với tinh thần của Bộ luật Dân sự năm 2015 và “nới rộng” khái niệm bất khả kháng trong Luật Đất đai năm 2024, tạo ra tình trạng thiếu thống nhất giữa chính Luật Đất đai và Bộ luật Dân sự và mâu thuẫn ngay trong chính Luật Đất đai.

Tuy nhiên, theo tác giả, cũng cần nhìn nhận rằng việc phân loại nguyên nhân dẫn

đến dự án treo của Luật Đất đai năm 2024 là hoàn toàn hợp lý so với Luật Đất đai năm 2013. Theo Luật Đất đai năm 2013, chủ đầu tư nếu vi phạm đều phải “trả giá”, chịu rất nhiều “thiệt thòi” trong khi Nhà nước vi phạm lại không chịu bất kỳ một chế tài nào. Sẽ là thiếu công bằng và bình đẳng giữa chủ đầu tư và Nhà nước cho cùng một vi phạm. Thật vậy, quan hệ giữa Nhà nước và chủ đầu tư là quan hệ bình đẳng trong hợp đồng “song vụ” khi Nhà nước và chủ đầu tư đều có quyền và nghĩa vụ mang tính chất “đối ứng”.

Thực tế cho thấy, trong nhiều trường hợp khác, việc thực hiện các thủ tục hành chính triển khai thực hiện dự án thuộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước khác nhau và thời gian thực hiện tương đối dài như: Cấp phép xây dựng, điều chỉnh quy hoạch xây dựng, đánh giá tác động môi trường, phòng cháy chữa cháy... Thêm vào đó, hệ thống quản lý thông tin đất đai hiện hành chưa hiệu quả, nhất là chưa có sự phối hợp đồng bộ, toàn diện giữa các cơ quan nhà nước theo cơ chế một cửa khiến chủ đầu tư tiêu tốn nhiều thời gian thực hiện. Đây là vấn đề khách quan nằm ngoài “tầm kiểm soát” của chủ đầu tư và đã được pháp luật dự trù rõ ràng hơn trước đây.

Thứ hai, căn cứ, điều kiện thu hồi đất đối với dự án treo. Đây là những yếu tố cơ bản, mang tính mấu chốt nhằm xác định vi phạm của chủ đầu tư, tạo căn cứ pháp lý thu hồi dự án treo đúng pháp luật dưới góc độ quản lý nhà nước. Thêm vào đó, quy định về căn cứ, điều kiện thu hồi đất đối với dự án treo nhằm góp phần kiểm soát quyền lực từ phía các cơ quan công quyền khi thực hiện công vụ nhiệm vụ. Đối với chủ đầu tư dự án bị thu hồi đất, đây sẽ là cơ sở để xác định hành vi vi phạm của chủ

thể và giải quyết tranh chấp, khiếu nại phát sinh (nếu có).

- Về căn cứ thu hồi đất đối với dự án treo. Khác với Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024 không quy định về căn cứ áp dụng chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo. Luật Đất đai năm 2024 không có quy định về căn cứ áp dụng đối với chế tài xử phạt có thể xuất phát từ lý do Luật Đất đai không xem hành vi chậm triển khai thực hiện dự án trong thời gian luật định là vi phạm hành chính².

Trước đây, theo quy định tại khoản 2 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013, căn cứ áp dụng chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo được xác định như sau: *“Việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai phải có văn bản của cơ quan có thẩm quyền xác định hành vi vi phạm pháp luật đất đai. Chính phủ quy định chi tiết quy định này”*. Tức là, muốn áp dụng chế tài xử lý vi phạm thì một trong các cơ sở không thể thiếu, là phải có kết luận của cơ quan thanh tra trong lĩnh vực đất đai xác định dự án có vi phạm về chậm tiến độ triển khai dự án sử dụng đất.

Theo tác giả, việc đặt ra các quy định về căn cứ xử lý đối với dự án treo như Luật Đất đai năm 2013 là cần thiết. Bởi vì, hậu quả pháp lý của hành vi này có thể dẫn đến việc Nhà nước thu hồi đất đã giao cho nhà đầu tư, thậm chí Nhà nước sẽ không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất (khi không thuộc trường hợp bất khả kháng). Những thiệt hại này là rất lớn đối với các nhà đầu tư nếu các biện pháp chế tài được thực thi. Thêm vào đó, hành vi này có thể dẫn đến tác động tiêu cực trong

² Trần Minh Chương, *Bàn về chế tài xử lý vi phạm đối với dự án treo trong Luật Đất đai 2024*, Tạp chí Nhà nước pháp luật số 12/2024, tr.53.

hoạt động thu hút đầu tư ở các địa phương. Tuy nhiên, nếu không quy định căn cứ áp dụng chế tài xử lý vi phạm sẽ thiếu cơ sở pháp lý để cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương xử lý vi phạm và sẽ tạo ra “tiền lệ” không tốt đối với các dự án đầu tư ở địa phương, dẫn đến hiện tượng “chây ỳ” mang tính hệ thống của rất nhiều chủ đầu tư khác. Đây có thể được xem là một trong những điểm hạn chế lớn nhất của Luật Đất đai năm 2024³.

- Về điều kiện thu hồi đất đối với dự án treo. Để thu hồi đất đối với dự án treo, Nhà nước cần chứng minh đầy đủ được các điều kiện sau đây:

(i) Điều kiện lỗi của chủ đầu tư: Chậm tiến độ quá thời hạn luật định. Trong đó, tổng thời gian được gia hạn mà chủ đầu tư không đưa đất vào sử dụng tối đa là 48 tháng, kể từ thời điểm bàn giao đất trên thực địa. Điều kiện này được thể hiện thông qua kết luận thanh tra và kết luận vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc chủ đầu tư chậm triển khai thực hiện dự án.

(ii) Điều kiện chủ đầu tư không có văn bản gia hạn sử dụng đất gửi cơ quan nhà nước có thẩm quyền gia hạn sử dụng đất.

(iii) Điều kiện chủ đầu tư không thực hiện nghĩa vụ đóng tiền sử dụng đất/tiền thuê đất bổ sung sau khi đã gửi văn bản gia hạn sử dụng đất đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền gia hạn sử dụng đất. Việc không đóng tiền sử dụng đất/tiền thuê đất bổ sung chứng tỏ chủ đầu tư không muốn tiếp tục thực hiện dự án dù đã được Nhà nước tạo điều kiện.

Thứ ba, yếu tố quyền lực là yếu tố chi phối quan hệ thu hồi đất, đồng thời chưa tôn trọng các quy luật khách quan của thị

trường dẫn đến việc gây thiệt hại nghiêm trọng cho chủ đầu tư và bên thứ ba ngay tình, vi phạm Hiến pháp và các cam kết về bảo hộ đầu tư.

Theo đó, Nhà nước sẽ thu hồi đất mà không bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất. Liên quan đến vấn đề này, Luật Đất đai năm 2024 có quy định: Nhà nước sẽ thu hồi đất mà không bồi thường về đất, tài sản gắn liền với đất và chi phí đầu tư vào đất. Quy định trên đã “tước bỏ” quyền sử dụng đất, tài sản và các chi phí mà người sử dụng đất đã đầu tư vào dự án. Thực chất, đây là biện pháp cưỡng chế hành chính mang tính “trừng phạt” của Nhà nước đối với chủ đầu tư. Về bản chất, đây là biện pháp trừng phạt tương đối mạnh mẽ, thể hiện động thái quyết liệt với chủ đầu tư vi phạm. Song, biện pháp trừng phạt này của Nhà nước mang đến nhiều hệ quả pháp lý tiêu cực, có phần quá nghiêm khắc, chưa tạo điều kiện cho chủ đầu tư giải quyết những khó khăn tồn đọng của dự án, nhất là khi chủ đầu tư gặp khó khăn tài chính (nếu không muốn nói là bỏ mặc cho chủ đầu tư tự xoay sở). Sẽ thỏa đáng hơn nếu pháp luật quy định cho phép chủ đầu tư thanh lý tài sản của dự án để thu hồi một phần chi phí đã đầu tư trước thời hạn 24 tháng. Quy định như vậy sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho chủ đầu tư và không đẩy chủ đầu tư vào “đường cùng”. Nếu không chủ đầu tư sẽ lách luật bằng cách lập ra các công ty con trong đó chủ đầu tư nắm giữ 100% vốn điều lệ. Thông qua công ty con này, chủ đầu tư sẽ bán lại tài sản của mình cho công ty này dù nó chưa đủ năng lực tài chính để tiếp tục gia hạn thêm thời hạn sử dụng đất mà không phải thông qua Nhà nước⁴.

³ Trần Minh Chương, tltđd, tr.55.

⁴ Trần Lê Đăng Phương, Nguyễn Thành Phương, Dương Quốc Thịnh, *Thu hồi đất đối với chủ đầu tư*

Nguy hiểm hơn, quy định về thu hồi đất mà không bồi thường về tài sản trên đất và chi phí đầu tư trên đất được xem là vi hiến, không phù hợp với các cam kết bảo hộ về đầu tư theo Luật Đầu tư năm 2020 và các điều ước quốc tế về đầu tư. Vì theo Hiến pháp năm 2013, Nhà nước thực hiện việc bảo hộ và không quốc hữu hóa tài sản của nhà đầu tư hoặc tịch thu bằng biện pháp hành chính⁵. Thêm vào đó, quy định này có thể gây thiệt hại đến quyền lợi của bên thứ ba ngay tình như người mua nhà hay tổ chức tín dụng nhận thế chấp quyền sử dụng đất bị Nhà nước thu hồi đất. Đơn cử, nếu dự án đầu tư thuộc diện Nhà nước thu hồi đất đang bị thế chấp tại tổ chức tín dụng thì quyền lợi của tổ chức tín dụng sẽ giải quyết như thế nào? Vấn đề này hiện đang bị pháp luật “bỏ ngỏ”.

Tổng kết lại, nếu nhìn nhận một khách quan, Nhà nước đang nhìn nhận thu hồi đất nói chung như một công cụ mang tính quyền lực và có phần thiếu tôn trọng các quy luật của thị trường, nhất là các quyền tài sản của người sử dụng đất. Chính vì thế, theo lối tư duy này có thể khiến gia tăng nhiều tranh chấp phát sinh giữa Nhà nước với người sử dụng đất liên quan đến việc Nhà nước thu hồi đất và các tài sản đi kèm.

Thứ tư, xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc kiểm soát các dự án treo còn chưa đầy đủ, thống nhất và bất hợp lý. Hiện nay, việc thu hồi đất đối với các dự án được thực hiện thiếu nhất quán ở các địa phương. Một số địa phương triệt để và kiên quyết trong việc xử lý dự án

treo⁶, trong khi những địa phương còn lại dự án treo vẫn tồn tại ngổn ngang⁷. Thậm chí, nhiều trường hợp chủ đầu tư có thể “đi cửa sau” bằng cách xin gia hạn đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao đất theo cơ chế “xin - cho”. Khi ấy, các quyết định này dù được định đoạt theo quy trình pháp lý bởi một tập thể (Ủy ban nhân dân tỉnh/huyện) nhưng thực chất được quyết định bởi một cá nhân - Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Từ đây, có thể dẫn đến hiện tượng “tư lợi” kinh tế từ đất đai.

Hơn thế nữa, chưa có quy định pháp luật về trách nhiệm giải trình từ phía các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương trước công luận trong việc thu hồi đất với dự án treo nhằm nâng cao tính công khai, minh bạch của một Chính phủ phục vụ. Trong bối cảnh đó, các cơ quan công quyền buộc phải giải thích rõ ràng trước công chúng về lý do thu hồi hay không thu hồi dự án treo ở địa phương dựa trên những căn cứ pháp lý nào?

Bên cạnh đó, liệu trách nhiệm giải trình này có phải đặt trong mối liên hệ với quyền giám sát của cộng đồng và giám sát từ phía cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương hay không là vấn đề có ý nghĩa rất lớn. Vì thực tế, tuy chúng ta có rất nhiều các biện pháp kiểm tra, thanh tra, giám sát những dự án treo nhưng tiếc thay dự án treo chủ yếu được phát hiện bởi cộng đồng, một số trường hợp từ giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương mà không phải đến từ các hoạt động quản lý nhà nước như thanh tra.

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”, tr.94.

⁵ Khoản 3 Điều 51 Hiến pháp năm 2013.

⁶ Báo Bình Thuận, *Kiên quyết thu hồi các dự án chậm triển khai*, 12/01/2025, <https://baobinhthuan.com.vn/kien-quyet-thu-hoi-cac-du-an-cham-trien-khai-127217.html>, truy cập ngày 12/01/2025.

⁷ Sơn Lâm, Duy Khánh, Chí Công, *Dự án treo bủa vây Phú Quốc*, 12/6/2024, <https://tuoitre.vn/du-an-treo-bua-vay-phu-quoc-20240612081134081.htm>, truy cập ngày 12/2/2025.

Sự phản ứng mạnh mẽ của công luận đã gây sức ép buộc các cơ quan công quyền không còn cách nào khác phải xử lý đối với các trường hợp này. Vậy, mấu chốt vấn đề không phải ở cơ chế mà là khâu thực thi chưa nghiêm túc, chưa triệt để. Điều này có thể đẩy lên nghi vấn về sự “quan liêu” và thiếu trách nhiệm của đội ngũ thực thi công vụ, làm giảm niềm tin của nhân dân vào bộ máy nhà nước. Đây là vấn đề tiềm ẩn nhiều bất ổn về an ninh, chính trị và an toàn xã hội.

Thứ năm, Luật Đất đai năm 2024 chưa có quy định về việc bảo vệ quyền lợi của người dân có đất xung quanh dự án treo. Trên thực tế, dự án treo đã “tước bỏ” những quyền, lợi ích chính đáng của những người dân có đất xung quanh dự án từ quyền đi lại, xây dựng mới nhà ở, coi nới, sửa chữa nhà ở, thậm chí có thể làm giảm sút nghiêm trọng giá trị đất đai nơi họ sinh sống, kể cả mất sinh kế, tạo nên tình trạng “đi không được, ở không xong”. Đơn giản, vì họ chưa nhận được phần bồi thường giải phóng mặt bằng nên không thể đi và nếu tiếp tục sinh sống thì những điều kiện về hạ tầng (điện, nước) thiếu thốn, công trình – nhà cửa xuống cấp mà không được phép xây dựng lại hoặc không thể thế chấp tài sản vay vốn do chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất⁸.

Để dàng nhận thấy nhất, các dự án xây dựng ở thành phố Hồ Chí Minh phần lớn hình thành các lô cốt rào chắn xung quanh. Theo đó, những lô cốt này che chắn tầm nhìn, hạn chế quyền đi lại của người dân và

có thể gây ra vấn nạn kẹt xe trong những giờ cao điểm. Như vậy, đây là đối tượng “yếu thế” bị xâm phạm quyền con người nhưng chưa có cơ chế bảo hộ họ. Trong trường hợp này, họ có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu bồi thường thiệt hại cho hành vi của chủ đầu tư hay không là vấn đề chưa được pháp luật quy định.

3. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, cần quy định khái niệm dự án treo trong Luật Đất đai năm 2024. Theo tác giả, nhất thiết phải có một khái niệm chính thức rõ ràng về dự án treo (hay dự án đầu tư chậm tiến độ sử dụng đất). Đồng thời, văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai khi quy định các trường hợp bất khả kháng là căn cứ miễn trách của chủ đầu tư cần quy định dẫn chiếu trực tiếp đến Bộ luật Dân sự năm 2015 thay vì tự mình quy định. Điều này sẽ tránh được sự chồng chéo, thiếu thống nhất giữa văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024 và Bộ luật Dân sự năm 2015.

Thứ hai, đổi mới hơn về mặt nhận thức trong quan hệ thu hồi đất nói chung và quan hệ thu hồi đất đối với các dự án treo. Theo đó, Luật Đất đai cần nhìn nhận quan hệ này là quan hệ mang tính tài sản. Yếu tố quyền lực suy cho cùng chỉ là công cụ để thực hiện quyền tài sản. Vì vậy, Luật Đất đai cần hướng đến việc tôn trọng các quy luật khách quan của thị trường - tôn trọng quyền tài sản của người sử dụng đất.

Trên cơ sở nhận thức này, cần bỏ quy định Nhà nước không bồi thường về tài sản và chi phí khi thu hồi dự án treo. Điều này sẽ tránh được vi phạm Hiến pháp và các cam kết bảo hộ về đầu tư tại Việt Nam. Thêm vào đó, Luật Đất đai cần có quy định bổ sung về việc giải quyết quyền lợi của bên

⁸ Doãn Thành, *Người dân sẽ hét cảnh đi không được ở không xong bởi dự án treo*, 24/3/2024, <https://kinhntedothi.vn/nguoi-dan-se-het-canh-di-khong-g-duoc-o-khong-xong-boi-du-an-treo.html>, truy cập ngày 24/02/2025.

thứ ba ngay tình liên quan như: Người mua nhà hay tổ chức tín dụng trong trường hợp Nhà nước thu hồi đất đối với dự án treo. Có như vậy, không chỉ bảo vệ được lợi ích của Nhà nước mà còn bảo vệ được lợi ích của các bên liên quan. Đây chính là sự cân bằng, điều hòa lợi ích giữa các bên trong quan hệ thu hồi đất.

Thứ ba, cần bổ sung các căn cứ, điều kiện thu hồi đất đối với dự án treo trong Luật Đất đai nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc trong xử lý vi phạm đối với dự án treo. Quy định này cũng sẽ tránh được hành vi thu hồi đất đối với dự án treo tùy tiện, cảm tính, gây thiệt hại cho chủ đầu tư.

Thứ tư, cần bổ sung quy định trách nhiệm phối hợp giữa các chủ thể có thẩm quyền trong việc xử lý thu hồi đất đối với dự án treo. Đặc biệt, cần quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình của các chủ thể có thẩm quyền trong việc xử lý thu hồi đất đối với dự án treo. Song song đó, để nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương trong việc xử lý đối với dự án treo bị thu hồi cần bảo đảm quyền giám sát của cộng đồng rộng rãi. Việc trao quyền giám sát cho cộng đồng là hoàn toàn hợp lý nhằm kiểm soát quyền lực từ phía cơ quan công quyền trong thực thi công vụ.

Thứ năm, bổ sung quy định để làm rõ hơn quyền của người sử dụng đất trong vùng quy hoạch, đã được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt nhưng bị hạn chế quyền do các dự án treo. Quy định này nhằm bảo đảm thực hiện quyền con người đối với các hộ dân xung quanh dự án treo khi họ có nhu cầu coi nói, xây dựng mới nhà cửa. Thiết nghĩ, cần bổ sung chế tài dân sự về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nếu chủ đầu tư gây thiệt hại cho người

dân khi chậm triển khai kế hoạch sử dụng đất. Theo lý thuyết về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong Bộ luật Dân sự năm 2015, những người sử dụng đất – các hộ dân xung quanh dự án treo có quyền khởi kiện chủ đầu tư để yêu cầu họ phải bồi thường những thiệt hại, tổn thất thực tế. Có như vậy, mới có thể bảo vệ quyền lợi chính đáng của các hộ xung quanh và phù hợp với nguyên tắc của Bộ luật Dân sự năm 2015 là việc thực hiện quyền của chủ thể không được gây thiệt hại đến chủ thể khác hoặc gây thiệt hại cho Nhà nước. Ngoài ra, quy định này có nhằm nâng cao trách nhiệm pháp lý của chủ đầu tư trước những thiệt hại gây ra cho người sử dụng đất xung quanh dự án.

Kết luận

Thu hồi đất đối với các dự án treo là một công cụ quyền lực mạnh mẽ của Nhà nước, nhằm xử lý các dự án chậm tiến độ, bảo vệ tài nguyên đất đai và quyền lợi cộng đồng. Tuy nhiên, nếu không được quản lý và thực thi một cách bài bản, minh bạch, biện pháp này có thể gây thiệt hại lớn cho chủ đầu tư, người dân xung quanh và các bên liên quan. Do đó, việc hoàn thiện pháp luật về thu hồi đất đối với dự án treo không chỉ là yêu cầu cấp thiết mà còn là thách thức lớn trong việc cân bằng giữa quyền lợi của Nhà nước, cộng đồng và chủ đầu tư. Việc xây dựng một khung pháp lý rõ ràng, có cơ chế giám sát hiệu quả và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các bên liên quan sẽ không chỉ tạo ra môi trường pháp lý ổn định mà còn thúc đẩy việc quản lý đất đai công bằng, minh bạch và bền vững. Đây là bước đi quan trọng trong việc nâng cao chất lượng quản lý nhà nước về đất đai, đảm bảo quyền lợi cho tất cả các bên và góp phần xây dựng một hệ thống pháp lý thực sự công bằng và hiệu quả.