

# Một số khó khăn, vướng mắc trong thi hành Luật Đất đai tại các ngân hàng thương mại

 TS. VŨ VĂN THỰC \*

● NGÀY NHẬN BÀI: 12/2/2025 ● NGÀY BIÊN TẬP: 15/2/2025 ● NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 5/3/2025



\* NGÂN HÀNG NÔNG NGHIỆP & PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN VIỆT NAM

**Tóm tắt:** Có thể thấy, Luật Đất đai 2024 đã thể chế hóa nhiều chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước; trong đó có những quy định mang tính đột phá dựa trên tổng kết, đánh giá thực tiễn từ người dân và xã hội, qua đó tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đặc biệt, Luật Đất đai 2024 còn là luật liên quan mật thiết đến hoạt động ngân hàng, trong đó đã tạo điều kiện cho hệ thống ngân hàng hoạt động minh bạch, lành mạnh, an toàn và hiệu quả hơn. Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc đối với hệ thống ngân hàng. Bài viết sẽ trình bày một số khó khăn, vướng mắc đối với các ngân hàng thương mại, đồng thời có một số kiến nghị đối với ngân hàng thương mại và cơ quan có thẩm quyền

**Từ khóa:** Khó khăn, vướng mắc, Luật Đất đai, ngân hàng thương mại

## BANKS ENCOUNTER DIFFICULTIES IN THE IMPLEMENTATION OF LAND LAW

**Abstract:** It can be seen that the 2024 Land Law has institutionalized many new policies and guidelines of the Party and the State; including breakthrough regulations based on the summary and assessment of practical practices from the people and society, thereby creating momentum for the country's socio-economic development. The 2024 Land Law also have a direct impact on banking activities, facilitating more transparent, sound, safe and effective operation of the banking system. However, there are still some difficulties and obstacles for the banking system. The article points out some difficulties and hinderances of commercial banks, and at the same time proposes several recommendations for commercial banks and competent authorities.

**Keywords:** Difficulties, obstacles, Land Law, commercial banks

### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Một trong những chức năng quan trọng nhất của các ngân hàng thương mại là đi vay để cho vay. Với chức năng đi vay nên ngân hàng thương mại (NHTM) luôn phải chịu áp lực đảm bảo khả năng chi trả cho các chủ thể gửi tiền, đảm bảo thanh toán đúng hạn. Còn trong hoạt động cấp tín dụng (cho vay), rủi ro trong hoạt động này là một yếu tố không thể loại trừ. Do đó, bên cạnh việc thẩm định, đánh giá tính hợp pháp của khoản vay, tính khả thi của phương án, dự án vay vốn thì các NHTM còn quan tâm chính là tài sản dùng để bảo đảm cho khoản vay trước khi quyết định cho vay. Đây là nguồn thu thứ 2 nếu nguồn thu thứ nhất thiếu, nhằm hạn chế rủi ro cho các NHTM. Trong thực tiễn, có rất nhiều loại tài sản để đảm bảo cho khoản vay, chẳng hạn như giấy tờ có giá, động sản, bất động sản..., tuy nhiên, thế chấp bằng bất động sản là giá trị quyền sử dụng đất vẫn đang chiếm tỷ trọng lớn nhất, chính vì lẽ đó nên pháp luật về đất đai hoàn chỉnh sẽ tạo nhiều điều

kiện hơn cho hệ thống các NHTM vì nó có mối quan hệ mật thiết đối với hoạt động bảo đảm và xử lý tài sản bảo đảm tại các NHTM. Có thể thấy, với việc Quốc hội đã ban hành Luật Đất đai 2024, hiệu lực từ ngày 1/8/2024, có rất nhiều quy định mới giúp giải quyết những vấn đề phát sinh trong thực tiễn mà luật cũ chưa điều chỉnh hoặc chưa quy định nhằm hướng tới mục tiêu tăng cường hiệu quả quản lý và sử dụng đất, trong đó mang nhiều thuận lợi cho hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, trong thực tế quá trình áp dụng Luật đất đai để xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, thu hồi đất đang thế chấp vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc.

### 2. KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC

**Thứ nhất,** vướng mắc về xử lý tài sản bảo đảm là đất nông nghiệp đã hết thời hạn sử dụng đất. Thế chấp tài sản là giá trị quyền sử dụng đất nông nghiệp tại các NHTM tồn tại hai giao dịch dân sự, một là giao dịch thế chấp giữa các NHTM và bên

bảo đảm, hai là giao dịch chuyển quyền sở hữu tài sản cho bên mua tài sản trong trường hợp tài sản bị xử lý để thu hồi nợ. Luật Đất đai 2024, cũng như Luật Đất đai 2013 trước đây đều quy định điều kiện cần để xác lập giao dịch chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; nhận chuyển nhượng, nhận tặng cho quyền sử dụng đất là đất trong thời hạn sử dụng (Điểm d, khoản 1, Điều 45).

Như vậy, về mặt nguyên tắc đất nông nghiệp trước khi xác lập các giao dịch được liệt kê ở trên phải còn thời hạn sử dụng đất, nếu trước khi giao kết hợp đồng thế chấp, quyền sử dụng đất nông nghiệp đã hết thời hạn thì các bên sẽ không thể xác lập hợp đồng thế chấp do đất không đủ điều kiện giao dịch.

Pháp luật đặt ra các rào cản về thủ tục công chứng, đăng ký giao dịch bảo đảm liên quan đến đất đai nên rất khó xảy tình huống pháp lý bất lợi cho các NHTM nếu đất nông nghiệp hết thời hạn sử dụng trước khi giao kết hợp đồng thế chấp. Vấn

đề chỉ phát sinh trong trường hợp đất nông nghiệp hết thời hạn sử dụng khi đang bị xử lý để thu hồi nợ, khi đó, giao dịch bảo đảm đã có hiệu lực pháp lý nhưng quyền sử dụng đất nông nghiệp sẽ không đủ điều kiện để chuyển quyền sở hữu, quyền sử dụng cho bên mua tài sản.

Trong thực tiễn, tùy vào giai đoạn của quá trình xử lý, mỗi cơ quan tư pháp sẽ giải quyết theo hướng riêng.

Đối với tòa án, trường hợp khi ký kết hợp đồng thế chấp, quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn còn thời hạn sử dụng nhưng khi giải quyết tranh chấp thì hết thời hạn sử dụng ghi trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tòa án sẽ đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho biết quyền sử dụng đất đã thế chấp này có được gia hạn hay không.

Nếu quyền sử dụng đất được gia hạn mà không phải làm thủ tục điều chỉnh thời hạn sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai thì tòa án công nhận hợp đồng thế chấp quyền sử dụng đất và tiếp tục xử lý tài sản thế chấp theo quy định pháp luật.

Nếu quyền sử dụng đất không thuộc trường hợp được gia hạn thì tòa án xác định hợp đồng không thể thực hiện được do đối tượng của

hợp đồng không còn và tuyên bố chấm dứt hợp đồng thế chấp theo khoản 5 Điều 422 của Bộ Luật Dân sự 2015.

Còn đối với cơ quan thi hành án dân sự, khi quyền sử dụng đất nông nghiệp hết thời hạn trong giai đoạn tổ chức thi hành án thì trường hợp người nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất của cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp thông qua quyết định thi hành án của cơ quan thi hành án đã được thi hành mà hết thời hạn sử dụng đất thì được tiếp tục sử dụng đất theo thời hạn quy định tại Điều 172 Luật Đất đai 2024 mà không phải làm thủ tục gia hạn (Khoản 1 điều 174 Luật Đất đai 2024).

Tựu trung lại, hướng giải quyết của tòa án hay cơ quan thi hành án đều viện dẫn đến vấn đề đất nông nghiệp hết thời hạn có được tiếp tục sử dụng mà không cần phải gia hạn hay không. Theo đó, Luật Đất đai 2024 quy định đối với cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp trong hạn mức thì khi hết thời hạn sử dụng đất sẽ được tiếp tục sử dụng không phải làm thủ tục gia hạn (Điểm a khoản 1 điều 172 Luật Đất đai 2024).

Như vậy, đất nông nghiệp hết thời hạn sử dụng chỉ được xử lý mà không phải làm thủ tục gia hạn

trong trường hợp bên thế chấp đáp ứng đủ hai điều kiện (i) là cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp trên đất thế chấp và (ii) đất thế chấp trong hạn mức giao đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất. Trong khi điều kiện (ii) được quy định rất rõ trong Luật Đất đai 2024 và các văn bản hướng dẫn thi hành thì điều kiện (i) lại được quy định rất chung chung.

Nghị định 102/2024/NĐ-CP định nghĩa cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp là cá nhân đã được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp; nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp mà có thu nhập từ sản xuất nông nghiệp trên đất đó, trừ một số trường hợp có thu nhập ổn định từ nguồn khác (Điều 3 Nghị định 102/2024/NĐ-CP).

Với hướng dẫn của Nghị định 102/2024/NĐ-CP, việc chứng minh cá nhân trực tiếp sản xuất nông nghiệp sẽ rất khó khăn khi không nêu ra tiêu chí xác định cụ thể, thêm vào đó, pháp luật không bắt buộc hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp phải đăng ký kinh doanh cũng như phải thực hiện thủ tục kê khai, tính toán nộp thuế giá trị gia tăng đối với sản phẩm trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản, hải sản



Về mặt nguyên tắc đất nông nghiệp trước khi xác lập các giao dịch được liệt kê ở trên phải còn thời hạn sử dụng đất

chưa qua chế biến hoặc chỉ qua sơ chế, bảo quản thông thường.

Như vậy, nếu bên thế chấp không cung cấp thông tin chứng minh trực tiếp sản xuất nông nghiệp hay có hỗ trợ xác minh từ cơ quan hữu quan thì rất dễ để cơ quan đăng ký đất đai từ chối cập nhật biến động cho người mua tài sản theo khoản 1 điều 174 Luật Đất đai 2024. Do đó, trong trường hợp này, để có thể tiếp tục xử lý tài sản thì đất nông nghiệp hết thời hạn sử dụng bắt buộc phải thực hiện thủ tục gia hạn như thực tiễn thi hành Luật Đất đai 2013 trước đây.

**Thứ hai**, Luật Đất đai 2024, Luật cũng như các văn bản dưới luật chưa có hướng dẫn cụ thể hệ quả pháp lý khi thu hồi đất mà đất đó đang thế chấp tại các NHTM, dù trước đó tại thời điểm nhận thế chấp các NHTM đã nhận thế chấp tài sản tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Việc chưa có quy định rõ ràng, cụ thể về nguyên tắc, cơ chế bảo đảm, quyền lợi, trách nhiệm của bên nhận thế chấp, việc hỗ trợ, xử lý khi Nhà nước thực hiện thu hồi đất đang là tài sản thế chấp hợp pháp tại các NHTM sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới quyền và lợi ích hợp pháp của các NHTM, tạo tâm lý e ngại cho các NHTM khi nhận thế chấp quyền sử dụng đất.

**Thứ ba**, về điều kiện “đăng ký” trước khi bán tài sản gắn liền với đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm: Căn cứ điểm a khoản 1 điều 46 Luật Đất đai 2024, tài sản gắn liền với đất đã được đăng ký theo quy định pháp luật là một trong những điều kiện để người sử dụng đất bán tài sản gắn liền với đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, quy định này tạo ra vướng mắc khi xử lý tài sản bảo đảm là tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm hình thành trong tương lai. Theo quy định tại điều 55 Nghị định 21/2021/NĐ-CP, tài sản bảo đảm chưa hình thành hoặc đã hình thành nhưng chưa được cấp

giấy chứng nhận trong trường hợp thuộc đối tượng phải đăng ký theo quy định của pháp luật, các bên có quyền thỏa thuận về việc bán tài sản hình thành trong tương lai theo quy định của pháp luật (Khoản 1 điều 55 Nghị định 21/2021/NĐ-CP). Như vậy, giữa Luật Đất đai 2024 và Nghị định 21/2021/NĐ-CP đã có sự không thống nhất khi Nghị định 21/2021/NĐ-CP không nêu ra bất cứ điều kiện gì khi các bên thỏa thuận bán tài sản hình thành trong tương lai. Thực tiễn xử lý tài sản bảo đảm tại cơ quan thi hành án cho thấy, đối với các khoản phải thi hành án được bảo đảm bằng tài sản hình thành trong tương lai là tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm mà tại thời điểm Luật Đất đai 2024 có hiệu lực vẫn chưa giải quyết xong, trong thực tiễn đang chia thành 2 quan điểm khác nhau như sau:

Quan điểm thứ nhất: Cơ quan thi hành án dân sự tiếp tục xử lý tài sản theo quy định của Luật Thi hành án; thủ tục đăng ký quyền sử dụng, quyền sở hữu tài sản gắn liền với đất xuất phát từ đặc thù quản lý, sử dụng đối với tài sản này. Đối với các loại tài sản như động sản, chủ sở hữu có thể chiếm hữu tài sản thông qua việc cất giữ, bảo quản bên mình, từ đó mặc nhiên tạo ra hiệu lực đối kháng với bên thứ ba. Ngược lại, trừ khi người sử dụng đất, người sở hữu tài sản gắn liền với đất sinh sống, canh tác trên quyền sử dụng, tài sản gắn liền với đất, việc xác định ai là người có quyền đối với bất động sản lại không thể xác định thông qua việc chiếm hữu. Vì vậy, pháp luật đặt ra vấn đề đăng ký đối với bất động sản nhằm mục đích xác định chủ thể có quyền đối với bất động sản, từ đó tạo ra hiệu lực đối kháng đối với bên thứ ba. Xuất phát từ bản chất này, việc đăng ký đối với tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm đối với bất động sản đang được xử lý bởi cơ quan thi hành án dân sự là không cần thiết bởi lẽ thủ tục xác minh

tài sản là một trong những thủ tục bắt buộc trong quá trình tố tụng, thi hành án. Do đó, quyết định của các cơ quan này đối với tài sản được xem như đã xác định chủ thể có quyền đối với tài sản, từ đó thay thế cho thủ tục đăng ký.

Quan điểm thứ hai: Tạm dừng bán đấu giá, đăng ký tài sản theo Luật Đất đai năm 2024, quan điểm này xuất phát từ quy định áp dụng luật của Bộ Luật Dân sự 2015, Nghị định 21/2021/NĐ-CP là văn bản quy định thi hành Bộ Luật Dân sự về bảo đảm thực hiện nghĩa vụ, do đó cũng phải tuân thủ các quy định chung của Bộ Luật Dân sự 2015. Theo điều 4 Bộ luật dân sự 2015, trường hợp luật khác có liên quan không quy định hoặc có quy định nhưng trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật dân sự thì mới áp dụng quy định của Bộ Luật Dân sự. Như vậy, đối với các quan hệ pháp luật về đất đai, các quy định của Luật Đất đai 2024 sẽ được áp dụng để điều chỉnh, trong đó có quy định về đăng ký đối với bán tài sản gắn liền với đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm trước khi xử lý.

### 3. KIẾN NGHỊ

Nhằm ngăn ngừa rủi ro pháp lý phát sinh trong quá trình thế chấp, xử lý tài sản bảo đảm là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, từ đó nâng cao hiệu quả thu hồi nợ cho các NHTM, xin có một số khuyến nghị như sau:

**Thứ nhất**, đối với các NHTM cần nhận thức đúng, dù về Luật Đất đai và các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan về quản lý đất đai đối với đất nông nghiệp, điều kiện thực hiện quyền của người sử dụng đất cũng như phạm vi, đối tượng được nhận chuyển quyền sử dụng đất nông nghiệp từ đó cần nhắc kỹ về các vấn đề có thể phát sinh trước khi quyết định cho vay, từ đó sẽ giảm thiểu rủi ro pháp lý bất lợi đối với NHTM.



Các văn bản dưới luật cần có hướng dẫn cụ thể khi Nhà nước thu hồi đất mà đất đó đang thế chấp tại các NHTM

*Thứ hai*, về mặt pháp luật, đối với đất nông nghiệp hết thời hạn sử dụng đất, Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn cần quy định cụ thể hơn nữa về quyền sử dụng đất nông nghiệp đã hết hạn. Cần hướng dẫn rõ ràng hơn khi hết hạn, quyền sử dụng đất có tiếp tục được gia hạn hay không, điều kiện và trình tự như thế nào, hậu quả pháp lý có liên quan. Đồng thời, hướng dẫn cụ thể về xử lý đất hết thời hạn sử dụng trong quá trình xử lý tài sản thi hành án, bổ sung quy định trong Luật Thi hành án dân sự hiện hành về quyền xử lý đất nông nghiệp hết hạn và quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan thi hành án dân sự và cơ quan quản lý đất đai trong việc phối hợp xử lý loại đất này.

*Thứ ba*, đối với điều kiện bán tài sản gắn liền với đất được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm, cần cần xây dựng và ban hành các văn bản dưới luật để hướng

dẫn chi tiết các quy định, đặc biệt là làm rõ nội hàm của cụm từ “đã được đăng ký” quy định tại khoản 1 Điều 46. Điều này rất quan trọng trong việc xác định tình trạng pháp lý của tài sản gắn liền với đất, từ đó tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho các cơ quan thi hành án dân sự khi thực hiện. Ngoài ra, cũng cần có hướng dẫn cụ thể điều khoản chuyển tiếp, nên chăng cần có văn bản hướng dẫn bổ sung Luật Đất đai năm 2024 các quy định chuyển tiếp rõ ràng để giải quyết các trường hợp đang xử lý theo quy định cũ, qua đó sẽ giúp tránh tình trạng ách tắc hoặc xung đột pháp lý trong quá trình chuyển giao giữa hai khung pháp lý, đồng thời đảm bảo quyền lợi hợp pháp của các bên liên quan.

*Thứ tư*, các văn bản dưới luật cần có hướng dẫn cụ thể khi Nhà nước thu hồi đất mà đất đó đang thế chấp tại các NHTM theo hướng nếu các NHTM tuân thủ theo đúng quy định

của pháp luật thì các NHTM cần được bảo vệ khi Nhà nước thu hồi đất nhằm đảm bảo quyền lợi, lợi ích hợp pháp cho các NHTM.

**Tóm lại:** Luật Đất đai năm 2024 đã có những đổi mới tiến bộ hơn, khắc phục được nhiều bất cập của Luật Đất đai 2013, qua đó mang lại thuận lợi cho người dân, xã hội, cũng như hệ thống các NHTM. Tuy nhiên, để những cải cách này thực sự phát huy hết hiệu quả, cần cụ thể hóa các quy định thông qua văn bản hướng dẫn chi tiết hơn và có sự phối hợp chặt chẽ hơn nữa giữa các cơ quan chức năng, cũng như nâng cao năng lực thực thi pháp luật, giải quyết triệt để những vướng mắc trong hoạt động bảo đảm, xử lý tài sản là quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất, thu hồi đất đang thế chấp tại các NHTM, từ đó giúp cho hệ thống các NHTM hoạt động thuận lợi, an toàn, hiệu quả hơn nữa trong thời gian tới ♦

### TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Luật Đất đai 2013, 2024
- Luật dân sự 2015
- Nghị định 21/2021/NĐ-CP, Nghị định 102/2024/NĐ-CP
- <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2672>
- H. Chung (2024). Một số quy định mới liên quan đến đất đai chưa 'khớp' với hoạt động ngân hàng. Báo Tin Tức