

PHÁP LUẬT VỀ SỬ DỤNG ĐẤT KẾT HỢP ĐA MỤC ĐÍCH VỚI YÊU CẦU PHÁT TRIỂN BẤT ĐỘNG SẢN DU LỊCH Ở VIỆT NAM¹

VŨ VĂN HUÂN* - CHÂU HOÀNG THÂN**

Tóm tắt: Sử dụng đất kết hợp nhiều mục đích trên một khu đất/thửa đất đã diễn ra khá phổ biến ở nước ta thời gian qua, nhất là sự phát triển của các dự án bất động sản du lịch, điển hình là dự án khu nghỉ dưỡng liên hợp. Điều này đặt ra yêu cầu hoàn thiện hành lang pháp lý bảo đảm sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước với quyền lợi hợp pháp của người sử dụng đất. Với những đặc điểm của bất động sản du lịch ở Việt Nam, bài viết tập trung phân tích và đưa ra những kiến nghị về chế độ sử dụng đất đa mục đích, thiết lập hành lang pháp lý chặt chẽ cho phát triển các dự án bất động sản du lịch.

Từ khóa: Sử dụng đất đa mục đích, mục đích sử dụng đất, bất động sản du lịch

Ngày nhận bài: 07/9/2023; Biên tập xong: 20/9/2023; Duyệt đăng: 24/9/2023

LAW ON THE MULTI-PURPOSE LAND USE WITH REGULATIONS RELATED TO THE DEVELOPMENT OF TOURISM-ORIENTED PROPERTY IN VIETNAM

Abstract: Recently, in Vietnam, the reality of multi-purpose land use in a single land plot has risen, especially the domain of tourism real estate projects. This has led to the needs of establishment of comprehensive legal frameworks to protect the rights and interests of landowners and land users. In response to the characteristics of Vietnam's tourism-oriented real estate, this paper focuses on the analysis and proposals related to multi-purpose land use, which is to set up a rigorous legal framework for the cultivation of tourism-oriented real estate endeavors.

Keywords: Multi-purpose land use, purpose land use, tourism real estate

Received: Sep 7th, 2023; **Editing completed:** Sep 20th, 2023; **Accepted for publication:** Sep 24th, 2023

1. Đặt vấn đề

Xác định mục đích sử dụng đất là vấn đề rất quan trọng cả trong quản lý và thực hiện quyền của người sử dụng đất. Trong bối cảnh diện tích tự nhiên ngày càng bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, mật độ dân số ngày càng tăng cao tại các trung tâm đô thị như ngày nay thì chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích là một trong những giải pháp quan trọng nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Thực tiễn sử dụng đất ở nước ta thời gian qua đã xuất

hiện rất nhiều hình thức sử dụng đất kết hợp đa mục đích cả trong quy chế pháp lý và thực tế như: Luật Nhà ở quy định về chung cư hỗn hợp để ở và kinh doanh, những nhà phố ở vị trí đắc địa vừa kết hợp để ở và kinh doanh; đặc biệt là các dự án bất động sản du lịch: condotel (căn hộ du lịch – căn hộ kinh doanh dịch vụ lưu trú cho khách du lịch); biệt thự nghỉ dưỡng, khu nghỉ dưỡng (xây dựng biệt thự cao cấp kinh doanh dịch vụ lưu trú tại các khu nghỉ dưỡng/ vị trí liền kề các khu vui chơi giải trí liên hợp phục vụ du lịch), khu du lịch sinh thái trải nghiệm (sử dụng kết hợp

¹ Bài viết này có sử dụng kết quả nghiên cứu của Đề tài cấp bộ “Kinh doanh bất động sản du lịch – Những vấn đề pháp lý đặt ra”; Mã số: ĐTCB.2022.05; Cơ quan chủ quản và tổ chức chủ trì đề tài: Viện Nghiên cứu lập pháp.

* Email: huanlawyer@gmail.com

Viện Nghiên cứu lập pháp

** Tiến sĩ, Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

đất nông nghiệp trong canh tác sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản với khai thác dịch vụ du lịch, lưu trú)... Khi đó, vấn đề đặt ra là tính pháp lý của khu đất/thửa đất, việc sử dụng kết hợp nhiều mục đích như vậy có vi phạm hành vi sử dụng đất không đúng mục đích hay không? Các công trình xây dựng gắn liền với đất có được pháp luật thừa nhận không? Quy chế pháp lý về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất như thời hạn sử dụng đất, quyền giao dịch, nghĩa vụ tài chính đất đai... sẽ áp dụng quy định thế nào khi khu đất sử dụng nhiều mục đích?

Trong khi đó, Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 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” đã yêu cầu 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. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã và đang không ngừng hoàn thiện chế định về “sử dụng đất kết hợp đa mục đích”. Vì vậy, trong phạm vi bài viết, nhóm tác giả phân tích những vấn đề pháp lý về chế độ sử dụng đất đa mục đích, từ đó đưa ra những kiến nghị phù hợp, tạo động lực thúc đẩy phát triển mạnh mẽ bất động sản du lịch ở Việt Nam và nâng cao hiệu quả sử dụng đất, bảo đảm an toàn pháp lý cho người sử dụng đất trong cơ chế quản lý chặt chẽ, khoa học và khai thác tối ưu nguồn lực đất đai.

2. Khái quát chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích

Mục đích sử dụng đất theo pháp luật đất đai hiện hành được quy định cụ thể tại Điều 10 Luật Đất đai năm 2013 với 03 nhóm gồm: Đất nông nghiệp, đất phi nông

ng nghiệp và đất chưa sử dụng. Theo đó, loại đất được công nhận và thể hiện trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất được cấp cho người sử dụng đất sẽ được ghi thống nhất với sổ địa chính với tên gọi cụ thể của 51 loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp và nhóm đất phi nông nghiệp được quy định tại khoản 6 Điều 6 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (sau đây gọi tắt là Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT).

Có quan điểm cho rằng, chế độ sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay là chế độ sử dụng đất đơn nhiệm², nghĩa là mỗi thửa chỉ có một mục đích. Điển hình, khoản 10 Điều 18 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 19 Điều 6 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai (sau đây gọi tắt là Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT) quy định: “*Trường hợp chuyển mục đích sử dụng một phần thửa đất thì thực hiện tách thửa và cấp Giấy chứng nhận mới cho từng thửa đất mới sau chia tách*”. Theo đó, mỗi thửa đất được xác định một mục đích sử dụng cụ thể. Tuy nhiên, một số quy định khác lại cho thấy vẫn có sự thừa nhận thửa đất sử dụng kết hợp nhiều mục đích. Cụ thể,

² Minh Thành (2023), “Luật Đất đai sửa đổi: Khắc phục tình trạng bỏ hoang đất, đảm bảo sinh kế người dân”, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=73950>, truy cập ngày 13/9/2023.

tại điểm b khoản 6 Điều 6 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT: Thửa đất được Nhà nước giao, cho thuê, công nhận quyền sử dụng đất cho một người sử dụng đất vào nhiều mục đích quy định tại điểm a khoản 6 Điều 6 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT thì phải ghi đầy đủ các mục đích đó. Trường hợp thửa đất sử dụng vào nhiều mục đích mà trong đó đã xác định mục đích chính, mục đích phụ thì tiếp sau mục đích chính phải ghi “(là chính)”.

Đồng thời, thực trạng Giấy chứng nhận và hiện trạng sử dụng đất với nhiều mục đích sử dụng trên cùng một thửa đất đã tồn tại ở nước ta từ trước. Ngay khi triển khai cấp Giấy chứng nhận rộng khắp thời kỳ những năm 1990 – 1995, rất nhiều Giấy chứng nhận được cấp ghi tổng diện tích được công nhận với nhiều mục đích sử dụng trên cùng một thửa đất và không xác định rõ vị trí, ranh giới giữa các mục đích sử dụng. Mục đích chính trong quá trình sử dụng đất được đề cập 03 lần tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai và 02 lần tại Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT nhưng đến nay vẫn chưa có định nghĩa thế nào là “mục đích chính”. Theo khoản 1 Điều 21 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về căn cứ xác định sử dụng đất ổn định, có thể hiểu mục đích chính là mục đích được sử dụng ổn định, liên tục trong suốt quá trình sử dụng đất từ thời điểm bắt đầu sử dụng đất đến thời điểm cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất hoặc đến thời điểm quyết định thu hồi đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với trường hợp chưa cấp Giấy chứng nhận.

Như vậy, có thể khẳng định chế độ sử dụng đất đa nhiệm (nhiều mục đích sử

dụng trên cùng một thửa đất) đã được ghi nhận trong quy định pháp luật và thực tiễn quản lý, sử dụng đất ở nước ta qua các thời kỳ Luật Đất đai nhưng chỉ dừng lại ở việc ghi nhận hiện trạng và chủ yếu đối với người sử dụng đất là hộ gia đình, cá nhân, các dự án sử dụng đất tại khu đất triển khai dự án vẫn ghi nhận việc sử dụng kết hợp nhiều mục đích thông qua quy định về quy hoạch, xây dựng, điển hình quy định về chỉ tiêu đất giao thông, đất hạ tầng tại các dự án khu đô thị mới, khu dân cư... Tuy nhiên, pháp luật đất đai vẫn chưa quy định cụ thể về chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích như: Các mục đích được kết hợp, chỉ tiêu từng mục đích, quy chế pháp lý đối với người sử dụng đất khi sử dụng kết hợp đa mục đích, định giá đất...

Sử dụng đất hỗn hợp (các nghiên cứu quốc tế thường gọi là: Land Use Mix – LUM hoặc mixed land use) đã xuất hiện từ rất lâu và có bề dày phát triển trong lịch sử. LUM lần đầu tiên được xác định là nguyên tắc chủ đạo để phát triển đô thị ở La Mã cổ đại vào năm 700 trước công nguyên; trước đó, phát triển đô thị ở phương Tây chủ yếu theo hướng phân vùng – “zoning”³. Sử dụng đất hỗn hợp có nhiều phương thức phát triển khác nhau điển hình như: Sử dụng đất hỗn hợp theo chiều dọc hoặc theo chiều ngang⁴; hoặc có

³ Nabil, N.A.; Eldayem, G.E.A. Influence of mixed land-use on realizing the social capital. HBRC J. 2015, 11, 285–298.

⁴ Vertical mixed use combines different functions within one building. For example, a building may have residential or hotel rooms on the upper floors and retail shops, grocery stores, or restaurants on the first levels. Horizontal mixed use, which is a mix of single-use buildings (homes, offices) on the same block with other functions. Although there is still a separation of function, everything is within

thể là sự kết hợp của 03 mô hình: Phân tầng riêng biệt từng mục đích sử dụng đất; bố trí đan xen các mục đích sử dụng đất; bố trí hình ô lưới cho mỗi thửa một mục đích xen kẽ nhau⁵. Sử dụng đất hỗn hợp mang lại những tác động tích cực và có những ảnh hưởng nhất định đến quá trình phát triển như: Tạo không gian phát triển phức hợp, thúc đẩy giao thông tích cực, môi trường sống hài hòa, tạo sự gắn kết trong xã hội tốt hơn, mật độ cao hơn và khoảng cách phục vụ tiện ích gần hơn, khai thác hiệu quả sử dụng đất tốt nhất có thể. Tuy nhiên, sử dụng đất hỗn hợp cũng làm tăng giá trị đất đai, tạo nhiều khó khăn trong tiếp cận sử dụng đất tại các khu vực này vì giá đất tăng cao, gây ra những ảnh hưởng nhất định đến môi trường khi tích hợp nhiều mục đích sử dụng trong một thửa đất/khu đất; những hạn chế về không gian riêng tư, sự gia tăng nhất định về mật độ, sự tấp nập của các dịch vụ. Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến quy hoạch sử dụng đất hỗn hợp nhưng phổ biến nhất và điển hình nhất là: Yếu tố vật chất (diện tích, vị trí, hình dạng, địa chất, điều kiện giao thông...), yếu tố kinh tế - xã hội (nhân khẩu học, cơ cấu công nghiệp, mức thu nhập, văn hóa vùng miền...) và yếu tố chính sách (quy định về sử dụng đất, quy hoạch, chiến lược phát triển kinh tế - xã

hội, chính sách phát triển đô thị...) ⁶.

Từ những nghiên cứu trên, có thể nhận thấy sử dụng đất hỗn hợp là một chế định lớn, thay đổi mạnh mẽ phương thức quản lý, sử dụng đất đai, không chỉ đơn thuần được điều chỉnh bởi pháp luật đất đai mà có mối quan hệ chặt chẽ với công tác quy hoạch, kiến trúc cảnh quan, xây dựng, môi trường và nhiều vấn đề có liên quan. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi bổ sung chế định này là hoàn toàn phù hợp với xu hướng phát triển của thế giới và nhu cầu phát triển đất nước, đáp ứng yêu cầu khai thác tối ưu nguồn lực đất đai.

Quy định về sử dụng đất hỗn hợp qua các dự thảo Luật Đất đai có thể được khái quát qua 03 phiên bản sau:

(i) Dự thảo lấy ý kiến toàn dân được triển khai rộng rãi vào tháng 3/2023. Điều 209 Dự thảo quy định về “*đất sử dụng đa mục đích*” bao gồm đất sử dụng hỗn hợp⁷ và đất sử dụng kết hợp. Việc sử dụng đất đa mục đích phải tuân thủ các nguyên tắc sau: 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; không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính; không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường; không làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của các thửa đất liền

close proximity via walking or cycling. Cụ thể tại Mixed land use, [https://www.studysmarter.co.uk/explanations/human-geography/urban-geography/mixed-land use/#:~:text=For%20example%2C%20a%20building%20may,restaurants%20on%20the%20first%20levels.&text=Another%20form%20is%20horizontal%20mixed,same%20block%20with%20other%20functions.](https://www.studysmarter.co.uk/explanations/human-geography/urban-geography/mixed-land-use/#:~:text=For%20example%2C%20a%20building%20may,restaurants%20on%20the%20first%20levels.&text=Another%20form%20is%20horizontal%20mixed,same%20block%20with%20other%20functions.)

⁵ Manaugh, K., & Kreider, T. (2013). What is mixed use? Presenting an interaction method for measuring land use mix, *Journal of Transport and Land Use*, 6(1), 64. <https://doi.org/10.5198/jtlu.v6i1.291>

⁶ Zhuo, Y.; Jing, X.; Wang, X.; Li, G.; Xu, Z.; Chen, Y.; Wang, X. The Rise and Fall of Land Use Mix: Review and Prospects. *Land* 2022, 11, 2198. <https://doi.org/10.3390/land11122198>

⁷ Điểm a khoản 1 Điều 209 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (phiên bản tháng 3/2023): *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. *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.

kề; thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính theo quy định; phải tuân thủ các pháp luật chuyên ngành. Các mục đích sử dụng đất sẽ 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. Các nội dung khác liên quan đến đất sử dụng đa mục đích do Chính phủ quy định chi tiết.

(ii) Dự thảo trình Quốc hội thảo luận theo phiên bản ngày 30/5/2023. “Đất sử dụng đa mục đích” được quy định tại Điều 216 Dự thảo. Trong Dự thảo này không còn phân định đất sử dụng hỗn hợp và đất sử dụng kết hợp mà đưa ra định nghĩa về đất sử dụng đa mục đích tại khoản 1 Điều 216 như sau: “Đất sử dụng đa mục đích là đất được xác định mục đích sử dụng đồng thời kết hợp sử dụng với một hoặc nhiều mục đích khác có thể phân định được ranh giới hoặc không phân định được ranh giới của từng mục đích sử dụng. Thời hạn sử dụng đất đối với các mục đích kết hợp theo quy định của Luật này nhưng không được vượt quá thời hạn của mục đích chính. Việc cấp Giấy chứng nhận chỉ được thực hiện đối với mục đích chính”. Theo định nghĩa này có thể thấy, chế độ sử dụng đất đa mục đích nhưng quy chế pháp lý chỉ áp dụng đối với mục đích chính sử dụng đất cho dù việc sử dụng kết hợp này có thể phân định được ranh giới của từng mục đích sử dụng. Đồng thời, Dự thảo đã bổ sung quy định cụ thể về các loại đất được sử dụng kết hợp với nhau qua 07 trường hợp tại khoản 2 Điều 216 Dự thảo gồm: Đất quốc phòng, an ninh kết hợp với sản xuất và xây dựng kinh tế; Đất nông nghiệp kết hợp với thương mại dịch vụ, chăn nuôi, trồng cây dược liệu; Đất sử dụng vào mục đích công cộng kết hợp với thương mại, dịch vụ; Đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ và các

mục đích khác; Đất có mặt nước kết hợp với sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, thương mại, dịch vụ và các mục đích phi nông nghiệp khác; Đất tôn giáo, đất tín ngưỡng kết hợp với thương mại dịch vụ; Đất sử dụng vào các mục đích được kết hợp để xây dựng điểm thu, phát sóng thông tin di động và các thiết bị phụ trợ; quảng cáo ngoài trời, điện mặt trời.

Bên cạnh đó, thay cho 06 nguyên tắc trong Dự thảo trước, bản Dự thảo này quy định về 04 yêu cầu đối với việc sử dụng đất đa mục đích: Không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính; không làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của các thửa đất liền kề; thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính theo quy định; phải tuân thủ các pháp luật có liên quan. Đồng thời, Dự thảo bổ sung quy định về điều kiện sử dụng đất đa mục đích khi kết hợp đất quốc phòng, an ninh kết hợp với sản xuất và xây dựng kinh tế; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất có mặt nước kết hợp thương mại, dịch vụ và các mục đích phi nông nghiệp khác thì phải lập phương án sử dụng đất trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Các nội dung chi tiết khác do Chính phủ quy định. Như vậy, nội dung này không phân loại trong sử dụng đất đa mục đích, quy định liệt kê cụ thể các mục đích sử dụng đất được phép kết hợp, thay đổi và rút gọn những nguyên tắc sử dụng đất đa mục đích thành 04 yêu cầu đặc biệt, bổ sung điều kiện trong một số trường hợp phải có phương án sử dụng đất.

(iii) Dự thảo mới nhất phiên bản ngày 20/8/2023 quy định về “sử dụng đất kết hợp đa mục đích” tại Điều 218. Khác với các Dự thảo trước đây, Dự thảo này không nêu lên khái niệm về sử dụng đất kết hợp đa mục đích là gì; sử dụng đất hỗn hợp và

sử dụng đất kết hợp đa mục đích có khác biệt hay không. Dự thảo bổ sung thêm những trường hợp sử dụng đất kết hợp như: Đất xây dựng công trình sự nghiệp kết hợp với mục đích thương mại dịch vụ; đất sử dụng kết hợp xây dựng công trình hạ tầng bưu chính, viễn thông, công nghệ, thông tin, quảng cáo ngoài trời, điện mặt trời. Các yêu cầu trong quá trình sử dụng đất kết hợp đa mục đích được sửa đổi, bổ sung thành 06 yêu cầu. Tuy nhiên, yêu cầu tại điểm a khoản 2 Điều 218 Dự thảo: *“không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính của loại đất theo phân loại đất quy định và đã được xác định tại các loại giấy tờ quy định của Luật Đất đai”*; trong khi đó điểm b khoản 2 Điều 218 Dự thảo đặt ra yêu cầu: *“không làm mất đi điều kiện cần thiết để trở lại sử dụng đất vào mục đích chính”*. Hai yêu cầu trên có sự trùng lặp nhất định trong mục đích bảo vệ mục đích sử dụng đất chính. Đồng thời, Dự thảo bổ sung quy định về nghĩa vụ nộp tiền thuế đất đối với diện tích đất thương mại dịch vụ của đơn vị sự nghiệp công lập.

Nhìn chung, qua các bản dự thảo cho thấy quy định về chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích chắc chắn sẽ được bổ sung trong Luật Đất đai mới khi ban hành, các ý kiến đóng góp được tiếp thu, sửa đổi qua các Dự thảo. Điển hình là ở bản dự thảo lấy ý kiến toàn dân chưa quy định cụ thể các mục đích được kết hợp, qua các ý kiến đóng góp thì Dự thảo hiện nay đã đưa ra 07 trường hợp sử dụng đất kết hợp. Tuy nhiên, đối chiếu giữa kết quả thẩm tra của Ủy ban Kinh tế thì Dự thảo hiện nay vẫn chưa giải quyết triệt để một số nội dung sau: Quy định về bản đồ, hồ sơ địa chính, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đa mục đích; quy định về việc đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, việc

thể hiện cụ thể các loại mục đích sử dụng của thửa đất trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quy định về 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; phương pháp xác định nghĩa vụ tài chính đối với người sử dụng đất trong trường hợp đất sử dụng hỗn hợp và đất sử dụng kết hợp; quy định chuyển tiếp hoặc xử lý đối với các trường hợp đã được giao đất và phê duyệt quy hoạch chi tiết sử dụng đất theo một mục đích nhưng thực tiễn đã sử dụng đa mục đích. Có thể lý giải những nội dung chi tiết trên sẽ được Chính phủ quy định nhưng để bảo đảm nguyên tắc thống nhất, đồng bộ và những vấn đề cơ bản phải được giải quyết ngay trong Luật thì Dự thảo cần bổ sung làm rõ các ý kiến trong báo cáo thẩm tra. Những quy định trong Dự thảo hiện nay vẫn chưa thể hiện rõ là quy định “sử dụng đất kết hợp đa mục đích” điều chỉnh trường hợp sử dụng đất của một thửa đất hay một khu vực gồm nhiều thửa đất, sử dụng đất kết hợp có sự phân định ranh giới giữa các mục đích hay không? Đây là vấn đề cơ bản cần được làm rõ và phân nhóm trường hợp để có những quy định phù hợp.

3. Sự phát triển của bất động sản du lịch và vấn đề đặt ra trong chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích ở Việt Nam

Dịch vụ du lịch ngày càng phát triển ở nước ta, điển hình năm 2019 Việt Nam thu hút 18 triệu lượt khách quốc tế, nội địa là 85 triệu lượt, tổng thu ngành du lịch đạt 755 nghìn tỷ đồng, chiếm gần 10% GDP⁸. Đặc biệt, sau đại dịch Covid -19 ngành du lịch phải hồi sinh và phát triển nên xuất hiện

⁸ Báo Nhân dân (2022), *“Phục hồi du lịch để góp phần phục hồi kinh tế”*, <https://nhandan.vn/phuc-hoi-du-lich-de-gop-phan-phuc-hoi-kinh-te-post683640.html>, truy cập ngày 18/8/2023.

rất nhiều hình thức đổi mới và phương thức khai thác hiệu quả hơn, điển hình là sự phát triển của bất động sản du lịch, nghỉ dưỡng ở nước ta. Theo số liệu của Hiệp hội bất động sản Việt Nam, đến tháng 9/2021, các dự án bất động sản du lịch đã xuất hiện tại 15 địa phương: Hoà Bình, Quảng Ninh, Hải Phòng, Thanh Hoá, Quảng Bình, Huế (Thừa Thiên - Huế), Đà Nẵng, Quảng Nam, Quy Nhơn (Bình Định), Phú Yên, Nha Trang và Cam Ranh (Khánh Hoà), Ninh Thuận, Bình Thuận, Bà Rịa Vũng Tàu, Phú Quốc (Kiên Giang) có tổng số 239 dự án bất động sản du lịch với hơn 114.097 căn hộ condotel, ước tính giá trị 297.128 tỷ đồng; 24.399 villas, ước tính giá trị 243.990 tỷ đồng; 30.899 shophouse, ước tính giá trị 154.245 tỷ đồng. Tổng giá trị 3 sản phẩm này khoảng 681.886 tỷ đồng, tương đương 30 tỷ USD⁹. Mô hình phát triển xây dựng các quần thể kinh doanh dịch vụ du lịch đang phát triển mạnh mẽ, điển hình tại Bình Thuận, Tập đoàn Novaland cũng công bố dự án khu phức hợp nghỉ dưỡng - du lịch - giải trí NovaWorld; dự án có quy mô 1.000 ha với tổng mức đầu tư 5 tỷ USD. Tại Lâm Đồng, Lã Vọng Group công bố muốn làm dự án quy mô 1.865 tỷ đồng có tên Quần thể vui chơi giải trí làng Thụy Sĩ tại khu vực hồ Đa Khai (Đa Nhim Thượng)... Trong năm 2022, vẫn còn 13 dự án bất động sản du lịch quy mô lớn trên 10 ha đang tiếp tục mở bán tại Hòa Bình, Quảng Nam, Đà Nẵng, Quy Nhơn, Bình Định, Bình Thuận, Kiên Giang, Vũng Tàu...¹⁰.

⁹ Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), “Thực trạng bất động sản du lịch Việt Nam hiện nay”, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/bai-1-thuc-trang-bat-dong-san-du-lich-viet-nam-hien-nay-607073.html>, truy cập ngày 20/7/2023.

¹⁰ Cấn Văn Lực (2022), “Tổng quan thị trường bất động sản du lịch, nghỉ dưỡng: Vai trò, những nút thắt và định hướng phát triển”, <https://reatimes.vn/>

Tiếp cận từ góc độ mục đích sử dụng đất, nhận thấy các mô hình bất động sản du lịch nước ta đa phần phát triển theo hướng sử dụng đất kết hợp đa mục đích trong một khu vực có sự phân định ranh giới rõ ràng giữa các mục đích, điển hình là các khu resort; hay sự kết hợp đa mục đích phân tầng theo chiều dọc tại các condotel, các tòa nhà thương mại. Các mục đích sử dụng đất kết hợp trong các loại hình dự án bất động sản du lịch gồm: (i) *Condotel (căn hộ du lịch)*: Sử dụng kết hợp mục đích đất ở và dịch vụ lưu trú; (ii) *Resort (khu nghỉ dưỡng)* là một quần thể độc lập kết hợp nhiều mục đích xác định ranh giới, liền kề nhau gồm: Khách sạn, biệt thự, bungalow, khu dịch vụ vui chơi, ăn uống, dịch vụ thương mại; (iii) *Shoptel/ Shophouse (nhà phố thương mại/nhà phố du lịch)* sử dụng mục đích đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ mua sắm và dịch vụ lưu trú; (iv) *Farmstay (trang trại)* sử dụng đất trang trại kết hợp dịch vụ du lịch trải nghiệm, dịch vụ lưu trú. Những mục đích sử dụng đất tại các dự án bất động sản du lịch nêu trên cho thấy việc kết hợp nhiều mục đích sử dụng đất cả nông nghiệp và phi nông nghiệp với quy chế pháp lý của từng loại đất có sự khác biệt, điển hình mô hình farmstay thì đất nông nghiệp sử dụng kết hợp với thương mại, dịch vụ với hai loại đất này có nhiều khác biệt về thời hạn sử dụng, quyền tạo lập tài sản gắn liền với đất, định giá đất...

Thực tiễn quản lý đất đai nước ta đã có những thời điểm thể hiện sự lúng túng đối với dự án bất động sản du lịch khi sử dụng đất kết hợp nhiều mục đích, cụ thể từ thực tiễn phát triển dự án bất

tong-quan-thi-truong-bat-dong-san-du-lich-nghiduong-20201224000011328.html [Truy cập ngày 17/7/2023].

động sản du lịch tại Bãi Dài – Cam Ranh, tỉnh Khánh Hòa thì khi cấp Giấy chứng nhận loại đất được địa phương xác định là “đất ở tại nông thôn (đất ở không hình thành đơn vị ở)” và theo Thông báo kết luận thanh tra số 1919/TB-TTCT ngày 04/11/2020 đã khẳng định việc phát triển bất động sản du lịch với loại đất là đất ở không hình thành đơn vị ở đã và đang phát triển mạnh ở Khánh Hòa và các địa phương khác nhưng loại đất này chưa được pháp luật quy định và tiềm ẩn nhiều rủi ro, tranh chấp¹¹. Đối với dự án bất động sản du lịch việc ghi nhận và quy định phù hợp chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích sẽ góp phần giải quyết nhiều vấn đề đặt ra, điển hình: Thời hạn sử dụng đất, quy chế sử dụng đất, định giá đất tại các dự án khi kết hợp đất thương mại, dịch vụ và đất ở; đất nông nghiệp với đất thương mại, dịch vụ...

Với đặc điểm phát triển của bất động sản du lịch ở nước ta, nhằm chính danh quy chế pháp lý sử dụng đất tại các dự án, tạo sự an toàn trong đầu tư, khai thác dự án hiệu quả đã đặt ra những vấn đề cần hoàn thiện trong dự thảo Luật Đất đai liên quan đến quy định về “sử dụng đất kết hợp đa mục đích”, cụ thể:

Thứ nhất, cần xác định rõ những loại hình sử dụng đất kết hợp đa mục đích được điều chỉnh trong Luật Đất đai. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đến thời điểm này vẫn chưa quy định khái niệm về sử dụng đất đa mục đích nên phần nào những quy định về yêu cầu, phương thức kết hợp sử dụng đất tại dự thảo cũng chưa rõ ràng đó là sử dụng đất hỗn hợp hay sử dụng đất

kết hợp. Đặc biệt, đối với bất động sản du lịch việc sử dụng đất rất đa dạng, trong một dự án có thể là sử dụng đất kết hợp hoặc hỗn hợp, thậm chí là trong một dự án xuất hiện cả việc sử dụng đất hỗn hợp và sử dụng đất kết hợp, điển hình là quần thể du lịch nghỉ dưỡng – du lịch – giải trí – thương mại. Vì vậy, quy định về sử dụng đất kết hợp đa mục đích cần bổ sung quy định cụ thể về những phương thức sử dụng đất kết hợp; trên cơ sở những phương thức sử dụng đất kết hợp đa mục đích để xây dựng những nguyên tắc, quy chế pháp lý phù hợp hơn và bao quát hơn.

Thứ hai, việc liệt kê cụ thể các mục đích được sử dụng kết hợp chưa bao quát dự án bất động sản du lịch. Vấn đề đầu tiên đặt ra khi quy định liệt kê về các trường hợp sử dụng đất kết hợp là cơ sở nào để chúng ta cho phép kết hợp những mục đích đó. Đồng thời, quy định liệt kê nhưng thực sự chưa bao quát được hết các trường hợp sử dụng đất trong thực tế, như: Đất tôn giáo sử dụng kết hợp nông nghiệp, trồng cây dược liệu; thương mại dịch vụ với năng lượng (khu điện gió kết hợp du lịch và sản xuất điện gió); đất rừng phòng hộ kết hợp thương mại dịch vụ (loại hình du lịch sinh thái rừng)...

Thứ ba, quy định tại Dự thảo vẫn chưa xác định quy chế pháp lý áp dụng cho đất sử dụng kết hợp đa mục đích. Với 03 phiên bản Dự thảo nổi bật đã trình bày bên trên, chúng ta vẫn chưa thể hiện quy định cụ thể về quy chế pháp lý sẽ áp dụng cho các thửa đất/ khu đất sử dụng kết hợp đa mục đích nhưng với những nguyên tắc, quy định như: “không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính”, “Thời hạn sử dụng đất đối với các mục đích kết hợp theo quy định của Luật này nhưng không được vượt quá thời hạn của mục đích chính”,

¹¹ Châu Hoàng Thân (2023), “Xác định loại đất, phương thức tiếp cận đất đai thực hiện dự án bất động sản du lịch ở Việt Nam”, *Tạp chí Pháp luật và Phát triển* số 2+3, tr.26.

có thể cho thấy xu hướng áp dụng quy chế pháp lý của mục đích chính cho thửa đất/khu đất sử dụng kết hợp. Nhưng điều này không thật sự hợp lý nhất là những trường hợp sử dụng đất kết hợp đa mục đích mà xác định được ranh giới của từng mục đích sử dụng đất.

Thứ tư, sử dụng đất kết hợp đa mục đích ảnh hưởng đến nhiều chế định khác trong Luật Đất đai như: Quy hoạch sử dụng đất, đăng ký, bản đồ, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất... nhưng những quy định trong các chế định liên quan chưa thấy rõ vấn đề sử dụng đất kết hợp đa mục đích. Chúng tôi cho rằng, cơ sở quan trọng nhất để quyết định cho phép sử dụng đất kết hợp đa mục đích, thậm chí về tỉ lệ diện tích sử dụng kết hợp giữa các mục đích đó là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng trong dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Điều 60 không có bất kỳ quy định nào liên quan. Vì vậy, cần rà soát và bổ sung toàn diện các quy định về sử dụng đất kết hợp đa mục đích trong các chế định có liên quan với nguyên tắc đồng bộ, thống nhất, phát huy cao nhất hiệu quả sử dụng đất.

Thứ năm, phương án sử dụng đất nên chăng là yêu cầu cơ bản của các trường hợp sử dụng đất kết hợp đa mục đích. Hiện nay, khoản 4 Điều 218 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định chỉ 04 trong 07 trường hợp phải xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Thiết nghĩ, nhằm bảo đảm hiệu quả kết hợp các mục đích sử dụng, cơ sở quản lý chặt chẽ quá trình sử dụng đất cũng như tính chủ động của người sử dụng đất thì phương án sử dụng đất kết hợp là rất cần thiết, nhất là khi chúng ta mới bắt đầu quy định về nội dung này.

4. Kết luận

Sự đa dạng và phát triển mạnh mẽ của bất động sản du lịch rất cần một cơ chế pháp lý chặt chẽ bảo đảm sự đầu tư an toàn, hiệu quả và quyền lợi của người sử dụng đất; trong đó, sử dụng đất kết hợp đa mục đích là quy chế pháp lý cơ bản trong quản lý, sử dụng đất đai liên quan đến bất động sản du lịch. Quy chế pháp lý phù hợp là tiền đề quan trọng để phát triển bền vững các dự án bất động sản du lịch, góp phần phát triển mạnh mẽ ngành du lịch ở nước ta thời gian tới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo Nhân dân (2022), “Phục hồi du lịch để góp phần phục hồi kinh tế”, <https://nhandan.vn/phuc-hoi-du-lich-de-gop-phan-phuc-hoi-kinh-te-post683640.html>, truy cập ngày 18/8/2023.
2. Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2022), “Thực trạng bất động sản du lịch Việt Nam hiện nay”, <https://dangcongsan.vn/kinh-te/bai-1-thuc-trang-bat-dong-san-du-lich-viet-nam-hien-nay-607073.html>, truy cập ngày 20/7/2023.
3. Cấn Văn Lực (2022), “Tổng quan thị trường bất động sản du lịch, nghỉ dưỡng: Vai trò, những nút thắt và định hướng phát triển”, <https://realtimes.vn/tong-quan-thi-truong-bat-dong-san-du-lich-nghi-duong-20201224000011328.html>, truy cập ngày 17/7/2023.
4. Châu Hoàng Thân (2023), “Xác định loại đất, phương thức tiếp cận đất đai thực hiện dự án bất động sản du lịch ở Việt Nam”, *Tạp chí Pháp luật và Phát triển* số 2+3.
5. Manaugh, K., & Kreider, T. (2013). What is mixed use? Presenting an interaction method for measuring land use mix, *Journal of Transport and Land Use*, 6(1), 64. <https://doi.org/10.5198/jtlu.v6i1.291>.
6. Nabil, N.A.; Eldayem, G.E.A. Influence of mixed land-use on realizing the social capital. *HBRC J.* 2015, 11, 285–298.
7. Zhuo, Y.; Jing, X.; Wang, X.; Li, G.; Xu, Z.; Chen, Y.; Wang, X. The Rise and Fall of Land Use Mix: Review and Prospects. *Land* 2022, 11, 2198. <https://doi.org/10.3390/land11122198>.