

# HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ XÁC ĐỊNH GIÁ KHỞI ĐIỂM VÀ ĐIỀU KIỆN THAM GIA ĐẤU GIÁ QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

TRẦN THỊ THU TRANG\*

*Tóm tắt: Đấu giá quyền sử dụng đất là hình thức tối ưu nguồn thu ngân sách từ đất đai của Nhà nước. Trong quá trình triển khai pháp luật về đấu giá quyền sử dụng đất trên thực tế, bên cạnh các kết quả tích cực thì nhiều vướng mắc và tiêu cực cũng phát sinh. Bài viết phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật về vấn đề xác định giá khởi điểm và điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất (QSDĐ) khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất và đưa ra một số kiến nghị, giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật.*

*Từ khóa: Giá đất, đấu giá quyền sử dụng đất, pháp luật đất đai*

*Ngày nhận bài: 02/10/2023; Biên tập xong: 20/10/2023; Duyệt đăng: 23/11/2023*

## COMPLETING LEGAL REGULATIONS ON DETERMINING STARTING PRICES AND CONDITIONS FOR PARTICIPATING IN LAND USE RIGHT AUCTIONS

**Abstract:** Land use right auction is a way to optimize State budget revenue from land. Besides positive achievements in implementing law on land use right auction, it has remained a number of obstacles. Therefore, this article analyzes and assesses legal provisions on determining starting prices and conditions for participating in land use right auctions in cases the State allocates or leases land, then make some recommendations for improvement.

**Keywords:** Land price, land use rights auction, law on land

**Received:** Oct 02nd, 2023; **Editing completed:** Oct 20th, 2023; **Accepted for publication:** Nov 23rd, 2023

### 1. Khái quát về hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất

Theo Từ điển tiếng Việt: “Bán đấu giá là bán bằng hình thức để cho người mua lần lượt trả giá, ai trả giá cao nhất thì được mua”<sup>1</sup>. Tương tự, Từ điển Luật học đưa ra định nghĩa: “Đấu giá tài sản thông qua trả giá công khai giữa nhiều người muốn mua và người trả giá cao nhất là người được quyền mua tài sản”<sup>2</sup>. Theo định nghĩa tại khoản 2 Điều 5 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 thì “Đấu giá tài sản là hình thức bán tài sản có từ hai người trở lên tham gia đấu giá theo nguyên tắc, trình tự và thủ tục được quy định tại Luật Đấu giá

tài sản, trừ trường hợp quy định tại Điều 49 của Luật Đấu giá tài sản”. Trên cơ sở đó, có thể hiểu đấu giá QSDĐ là hình thức bán tài sản một cách công khai được thực hiện theo nguyên tắc, trình tự, thủ tục do pháp luật quy định nhằm bán được QSDĐ với giá cao nhất hoặc ít nhất bằng giá khởi điểm hoặc bằng mức giá đã giảm tùy thuộc vào từng phương thức đấu giá nhất định.

Theo Điều 118 Luật Đất đai năm 2013, có 08 trường hợp đấu giá QSDĐ bao gồm: a) Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê hoặc cho thuê mua; b) Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê; c) Sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng;

*\*Email: Thutrangtranhl@gmail.com*

*Thạc sĩ, Giảng viên khoa Pháp luật Kinh tế - Quốc tế, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội*

<sup>1</sup> Hoàng Phê, Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 2004, tr.32.

<sup>2</sup> Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Từ điển Luật học, Nxb. Tư pháp, 2006, tr.31.

d) Sử dụng đất thương mại, dịch vụ; đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp; đ) Cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối; e) Giao đất, cho thuê đất đối với đất Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước; g) Giao đất ở tại đô thị, nông thôn cho hộ gia đình, cá nhân; h) Giao đất, cho thuê đất đối với các trường hợp được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Về cơ bản, có thể thấy Luật Đất đai năm 2013 đã bao quát hầu hết các trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất. Các địa phương trong cả nước cũng đã ban hành quy định về tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện Điều 118 Luật Đất đai năm 2013. Đấu giá QSDĐ là phương thức giúp Nhà nước huy động tối đa nguồn thu cho ngân sách, tạo vốn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và phát triển kinh tế<sup>3</sup>. Đấu giá QSDĐ đất tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa những người tham gia đấu giá, tạo cơ sở cho sự phát triển thị trường QSDĐ, thị trường bất động sản; góp phần tạo sự ổn định, minh bạch, công bằng trong hoạt động giao đất, cho thuê đất, bảo đảm lợi ích của Nhà nước và lợi ích của người sử dụng đất; hạn chế tình trạng “xin - cho”, lạm quyền, tham nhũng, lợi ích nhóm trong việc giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá.

## **2. Thực trạng pháp luật về xác định giá khởi điểm và điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất**

### **2.1. Xác định giá khởi điểm trong đấu giá quyền sử dụng đất**

<sup>3</sup> Phan Hà (2023), Đấu giá quyền sử dụng đất – Những lợi ích to lớn, Cổng thông tin điện tử Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sơn La. Nguồn truy cập: <https://sotnmt.sonla.gov.vn/pho-bien-phap-luat-tnmt/daugia-quyen-su-dung-dat-nhung-loi-ich-to-lon>.

Căn cứ khoản 4 Điều 114 Luật Đất đai năm 2013, Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất (gọi tắt là Nghị định số 44/2014/NĐ-CP), Điều 4 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất (gọi tắt là Nghị định số 45/2014/NĐ-CP) và Điều 4 Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước thì phương pháp và chủ thể xác định giá khởi điểm trong đấu giá QSDĐ khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất như sau:

(i) Trường hợp đấu giá QSDĐ mà diện tích tính thu tiền sử dụng đất của thửa đất hoặc khu đất đấu giá có giá trị (tính theo giá đất trong Bảng giá đất) từ 30 tỷ đồng trở lên đối với các thành phố trực thuộc Trung ương; từ 10 tỷ đồng trở lên đối với các tỉnh miền núi, vùng cao; từ 20 tỷ đồng trở lên đối với các tỉnh còn lại, thì giá khởi điểm để đấu giá QSDĐ là giá đất cụ thể do Sở Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) xác định theo phương pháp so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập hoặc thặng dư; sau đó, chuyển cho Hội đồng thẩm định giá đất của địa phương do Sở Tài chính làm thường trực Hội đồng tổ chức thẩm định, trình Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh phê duyệt;

(ii) Trường hợp diện tích tính thu tiền sử dụng đất của thửa đất hoặc khu đất đấu giá có giá trị (tính theo giá đất trong Bảng giá đất) dưới 30 tỷ đồng đối với các thành phố trực thuộc Trung ương; dưới 10 tỷ đồng đối với các tỉnh miền núi, vùng cao; dưới 20 tỷ đồng đối với các tỉnh còn lại thì giá khởi điểm để đấu giá QSDĐ; thuê đất trả tiền thuê hàng năm thì giá khởi điểm là giá đất cụ thể do cơ quan tài chính xác định theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất.

Trên thực tế, việc xác định giá khởi điểm để đấu giá QSDĐ trong nhiều trường

hợp còn chưa hợp lý, chênh lệch nhiều so với giá thị trường<sup>4</sup>, thậm chí kết quả định giá của các tổ chức thẩm định giá đối với cùng một diện tích đất, tại cùng một thời điểm còn chênh lệch nhiều. Nguyên nhân của bất cập này là do:

*Thứ nhất*, phương pháp xác định giá đất khởi điểm để đấu giá chưa được luật quy định một cách cụ thể. Trường hợp xác định giá khởi điểm do Sở TN&MT thực hiện không quy định cụ thể phương pháp áp dụng, vậy trường hợp đó Sở TN&MT có được quyền áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá hay không? Và trong 04 phương pháp: So sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập hoặc thặng dư thì trường hợp nào áp dụng phương pháp nào? Với quy định của khoản 1 Điều 2 Nghị định số 135/2016/NĐ-CP ngày 09/9/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước (gọi tắt là Nghị định số 135/2016/NĐ-CP) sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 4 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP thì có thể hiểu, trường hợp Sở TN&MT xác định giá đất cụ thể làm giá khởi điểm thì chỉ áp dụng phương pháp so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập hoặc thặng dư mà không áp dụng phương pháp hệ số điều chỉnh giá, bởi trường hợp còn lại khi xác định giá đất cụ thể làm giá khởi điểm đấu giá QSDĐ khi giao đất do cơ quan tài chính xác định theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá. Việc chưa quy định cụ thể nguyên tắc lựa chọn, áp dụng kết hợp nhiều phương pháp định giá đất trong bối cảnh áp dụng phương pháp khác nhau lại chênh lệch nhau hàng chục lần giá trị, thì kết quả giá đất cụ thể được xác định vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro, hạn chế<sup>5</sup>.

Sự chồng chéo trong quy định về phương pháp định giá đất với Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam đã ảnh hưởng nhất định đến quá trình xây dựng phương án giá đất khởi điểm khi các tổ chức tư vấn thẩm định giá đất độc lập tham gia xác định giá đất cụ thể. Điển hình, phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất không tương thích với bất kỳ phương pháp, cách tiếp cận nào trong Tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam; sự không thống nhất trong quy định về kết quả của hoạt động tư vấn xác định giá giữa Thông tư số 28/2015/TT-BTC ngày 06/3/2015 của Bộ Tài chính ban hành tiêu chuẩn thẩm định giá Việt Nam số 05, 06 và 07 với Điều 30 Thông tư số 36/2014/TT-BTNMT ngày 30/6/2014 của Bộ TN&MT quy định chi tiết phương pháp định giá đất; xây dựng, điều chỉnh bảng giá đất; định giá đất cụ thể và tư vấn xác định giá đất<sup>6</sup>.

*Thứ hai*, chủ thể xác định giá khởi điểm để đấu giá chưa được quy định rõ ràng, chưa thống nhất. Căn cứ vào quy định tại Nghị định số 135/2016/NĐ-CP và Nghị định số 123/2017/NĐ-CP về trình tự, thủ tục xác định giá khởi điểm thì chủ thể thực hiện xác định giá khởi điểm tùy thuộc vào giá trị khu đất/thửa đất sẽ do Sở TN&MT hoặc cơ quan tài chính (Sở Tài chính) xác định và trình UBND cấp tỉnh phê duyệt, hoặc phân cấp, uỷ quyền cho cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Trong khi đó, Điều 9 Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP ngày 04/4/2015 của Bộ TN&MT và Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá QSDĐ để giao đất có thu tiền hoặc cho thuê đất quy định chỉ duy nhất Sở TN&MT tổ chức thực hiện việc xác định giá khởi điểm, và chủ thể có

<sup>4</sup> Thanh Tuấn (2018), *Bất thường trong đấu giá đất “vàng”*, Báo Người lao động. Nguồn truy cập: <https://nld.com.vn/thoi-su/bat-thuong-trong-dau-gia-dat-vang-20181111215930487.htm>.

<sup>5</sup> Châu Hoàng Thân, “Hoàn thiện quy định pháp luật

về quy trình xác định giá đất cụ thể”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12 (412), 2020.

<sup>6</sup> Châu Hoàng Thân, “Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam”, *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*, số 48, 2021, tr.98-99.

thẩm quyền phê duyệt là UBND cấp tỉnh. Như vậy, quy định về vai trò của Sở Tài chính trong xác định giá khởi điểm và ủy quyền, phân cấp phê duyệt giá khởi điểm của UBND cấp tỉnh chưa thống nhất.

Bên cạnh đó, vai trò của tổ chức tư vấn giá đất chưa được chú trọng, không quy định rõ về việc phải thuê tổ chức tư vấn thẩm định giá thực hiện định giá đất khi cơ quan có thẩm quyền xác định giá đất. Với quy định hiện hành thì Sở TN&MT hoặc Sở Tài chính tiến hành xác định giá đất cụ thể để trình UBND cấp tỉnh phê duyệt giá khởi điểm trong đấu giá QSDĐ mà không quy định rõ ràng về việc thuê tổ chức tư vấn thẩm định giá thực hiện thẩm định giá đất. Vì vậy, Sở TN&MT và Sở Tài chính có thể tự mình trực tiếp xác định giá đất cụ thể làm cơ sở trình phê duyệt giá đất khởi điểm. Điều này ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính độc lập, khách quan và tính chuyên nghiệp trong xác định giá đất khởi điểm. Bởi lẽ, căn cứ vào quy trình xác định giá đất cụ thể tại Điều 18 Nghị định số 44/2014/NĐ-CP thì Sở TN&MT, Sở Tài chính đều là thành viên của Hội đồng thẩm định phương án giá đất cụ thể.

*Thứ ba*, giá đất nhà nước xác định thấp hơn rất nhiều so với thị trường. Nguyên tắc định giá đất là phải “phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường” theo khoản 1 Điều 112 Luật Đất đai năm 2013 nhưng trên thực tế, giá đất giao dịch trên thị trường đã chênh lệch rất lớn so với giá đất Nhà nước xác định. Thể hiện rõ hơn ở hai thành phố lớn là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, giá đất trong bảng giá đất theo quy định chỉ bằng 30-50% giao dịch thực tế, giá cả tỷ đồng/m<sup>2</sup>. Trong khi đó, khung giá đất mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định cho các khu vực này chỉ trên dưới 200 triệu đồng/m<sup>2</sup> là cao nhất, như vậy là không hợp lý<sup>7</sup>. Tại nhiều địa phương, khung giá đất

cấp tỉnh cũng chỉ bằng từ 30 đến 60% giá đất thị trường. Điều này đã dẫn đến bất cân xứng về lợi ích giữa đối tượng được giao đất, thuê đất Nhà nước với đối tượng bị thu hồi, bồi thường với giá thấp, dễ dẫn đến tình trạng tham nhũng, xin cho, gây khó khăn ách tắc trong thu hồi đất, bồi thường khi thu hồi đất. Thực tế đã cho thấy sự khác biệt rất lớn giữa giá đất giao dịch trên thị trường và giá đất quy định theo khung giá và bảng giá đất<sup>8</sup>. Giá đất Nhà nước xác định luôn thấp hơn nhiều so với giá đất trên thị trường, luôn tồn tại cơ chế “hai giá” do nhiều yếu tố chủ quan, khách quan dẫn đến ảnh hưởng lớn đến việc xác định giá đất khởi điểm trong đấu giá.

Có thể thấy những hạn chế về phương pháp định giá đất, chủ thể xác định giá khởi điểm và sự thiếu thống nhất trong các quy định liên quan đến việc xác định giá khởi điểm đã ảnh hưởng rất nghiêm trọng đến hiệu quả của hoạt động đấu giá QSDĐ.

## 2.2. Quy định về điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất

Luật Đấu giá tài sản không có các quy định cụ thể về điều kiện đăng ký tham gia đấu giá đối với người tham gia đấu giá. Thay vào đó, Điều 38 Luật này chỉ liệt kê một số trường hợp không được đăng ký tham gia đấu giá và viện dẫn đến các quy định của pháp luật chuyên ngành, đối với đấu giá QSDĐ để Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất sẽ căn cứ vào các quy định trong Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Các chủ thể tham gia đấu giá QSDĐ để Nhà nước thực hiện việc giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất là các cá

tư và kiến thức về bất động sản. Nguồn truy cập: <https://news.remaps.vn/tai-sao-gia-dat-cua-nha-nuoc-va-dat-thi-truong-co-su-chenh-lech-cao/>.

<sup>8</sup> Kh.Trần (2019), *Chênh lệch lớn giữa khung giá đất và thị trường*, Báo Dân Việt. Nguồn truy cập: <https://danviet.vn/chenh-lech-lon-giua-khung-gia-dat-va-thi-truong-77771037190.htm>.

<sup>7</sup> Đức Lê (2021), *Tại sao giá đất Nhà nước và giá đất thị trường có sự chênh lệch cao?*, Remaps News - Trang tin

nhân, tổ chức có nhu cầu về QSDĐ, thuộc một trong các trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thông qua đấu giá được quy định tại khoản 1 Điều 118 Luật Đất đai năm 2013. Khi tham gia đấu giá, những chủ thể này phải cạnh tranh với nhau về giá, người nào trả giá cao nhất và ít nhất bằng giá khởi điểm thì chủ thể đó trúng đấu giá. QSDĐ là một tài sản, do vậy mọi người đều có quyền tham gia đấu giá. Tuy nhiên, vì QSDĐ là một loại tài sản đặc biệt được đấu giá nên chủ thể tham gia đấu giá QSDĐ vừa phải đáp ứng điều kiện tại Luật Đấu giá tài sản năm 2016, vừa phải đáp ứng điều kiện theo quy định của Luật Đất đai năm 2013.

*Thứ nhất*, các chủ thể tham gia đấu giá cần phải đáp ứng các điều kiện chung theo Luật Đấu giá tài sản năm 2016, đó là không thuộc trường hợp không được đăng ký tham gia đấu giá được quy định tại khoản 4 Điều 38 Luật Đấu giá tài sản năm 2016.

*Thứ hai*, phải thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định tại Điều 55 và Điều 56 của Luật Đất đai năm 2013.

*Thứ ba*, người tham gia đấu giá phải nộp tiền đặt trước bảo đảm việc tham gia và khả năng chi trả khi tham gia đấu giá. Theo khoản 1 Điều 39 Luật Đấu giá tài sản năm 2016 thì khoản tiền đặt trước do tổ chức đấu giá tài sản và người có tài sản đấu giá thỏa thuận, nhưng tối thiểu là 5% và tối đa là 20% giá khởi điểm của tài sản đấu giá. Người tham gia đấu giá và tổ chức đấu giá tài sản có thể thỏa thuận thay thế tiền đặt trước bằng bảo lãnh ngân hàng. Người tham gia đấu giá sẽ không được nhận lại khoản tiền đặt trước nếu rơi vào các trường hợp tại khoản 6 Điều 39 Luật Đấu giá tài sản năm 2016.

*Thứ tư*, đối với trường hợp người sử dụng đất tham gia đấu giá QSDĐ để thực hiện dự án đầu tư thì cần phải đáp ứng các điều kiện được quy định tại khoản 3 Điều

58 Luật Đất đai năm 2013:

i) Có năng lực tài chính để bảo đảm việc sử dụng đất theo tiến độ của dự án đầu tư. Điều kiện này được hướng dẫn cụ thể tại Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP, đó là: Có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20ha; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20% trở lên và có khả năng huy động vốn để thực hiện dự án từ các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các tổ chức, cá nhân khác;

ii) Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác. Việc xác định không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai được xác định theo căn cứ: Kết quả xử lý vi phạm pháp luật về đất đai đối với các dự án tại địa phương được lưu trữ tại Sở TN&MT; Nội dung công bố về tình trạng vi phạm pháp luật đất đai và kết quả xử lý vi phạm pháp luật đất đai trên trang thông tin điện tử của Bộ TN&MT, Tổng cục Quản lý đất đai đối với các dự án thuộc địa phương khác.

Về điều kiện phải ký quỹ tại điểm b khoản 3 Điều 58 Luật Đất đai năm 2013 thì những chủ thể được Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư sẽ phải ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư để bảo đảm thực hiện dự án đầu tư. Tuy nhiên, khi dẫn chiếu sang khoản 1 Điều 43 Luật Đầu tư năm 2020 và khoản 1 Điều 25 Nghị định 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật đầu tư thì trường hợp nhà đầu tư trúng đấu giá QSDĐ để thực hiện dự án đầu tư được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê sẽ không phải ký quỹ hoặc phải có bảo lãnh ngân hàng về

nghĩa vụ ký quỹ để bảo đảm việc thực hiện dự án đầu tư.

Quy định của pháp luật về các điều kiện của người tham gia đấu giá tồn tại những khó khăn, bất cập sau:

*Thứ nhất*, việc xác định “tổng mức đầu tư dự án” là căn cứ đánh giá điều kiện năng lực tài chính theo quy định tại Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP chưa được hướng dẫn cụ thể.

*Thứ hai*, điểm a khoản 3 Điều 14 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP quy định căn cứ xác định không vi phạm pháp luật đất đai là dựa vào kết quả xử lý vi phạm pháp luật về đất đai đối với các dự án tại địa phương được lưu trữ tại Sở TN&MT. Vậy việc xác định không vi phạm pháp luật đất đai là dựa vào hồ sơ của Sở TN&MT nơi đang xin giao đất, cho thuê đất, hay là nơi chủ đầu tư có trụ sở, hay là tất cả những nơi mà chủ đầu tư đang thực hiện dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất? Hơn nữa, với hệ thống cơ sở dữ liệu tài nguyên môi trường kết nối liên thông với các hệ thống thông tin chưa hoàn chỉnh như hiện nay thì việc tra cứu các thông tin xử lý vi phạm còn gặp nhiều khó khăn.

*Thứ ba*, về quy định “tiền đặt trước” trong đấu giá QSDĐ còn chưa hợp lý. Theo khoản 3 Điều 1 Nghị định số 10/2023/NĐ-CP ngày 03/4/2023 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai (gọi tắt là Nghị định số 10/2023/NĐ-CP) quy định: Nhà đầu tư tham gia đấu giá QSDĐ phải nộp tiền đặt trước bằng 20% tổng giá trị thửa đất, khu đất tính theo giá khởi điểm để đấu giá QSDĐ. Như vậy, khoản tiền đặt trước đã được quy định cố định là 20% giá khởi điểm nhưng có thể thấy như vậy là chưa đủ. Theo khoản 5 Điều 39 Luật Đấu giá tài sản năm 2016, trường hợp trúng đấu giá thì khoản tiền đặt trước và tiền lãi (nếu có) được chuyển thành tiền đặt cọc để bảo đảm thực hiện

giao kết hoặc thực hiện hợp đồng mua bán tài sản đấu giá hoặc thực hiện nghĩa vụ mua tài sản đấu giá sau khi được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Số tiền đặt cọc này chưa đủ để đảm bảo cho việc thực hiện nghĩa vụ thanh toán toàn bộ tiền sử dụng đất của người trúng đấu giá. Trong bối cảnh thị trường cạnh tranh rất quyết liệt, các “chiêu trò” của nhà đầu tư không chân chính thì với số tiền đặt trước không quá lớn, không loại trừ khả năng họ chấp nhận bỏ khoản tiền đặt trước bởi đã có sự tính toán về lợi ích trước đó, đồng thời để cản trở các nhà đầu tư chân chính tiếp cận đất đai. Điều này có thể gây ra những hệ lụy, tác động tiêu cực đến thị trường và môi trường đầu tư.

### **3. Một số đề xuất, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về xác định giá khởi điểm và điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất**

#### **3.1. Về xác định giá khởi điểm trong đấu giá quyền sử dụng đất**

Cần thực hiện đồng bộ các giải pháp về giá đất, bảo đảm hiệu quả trong xác định giá khởi điểm đấu giá QSDĐ. Qua những phân tích trên, có thể thấy giá khởi điểm trong đấu giá QSDĐ gắn chặt với quy trình xác định giá đất cụ thể của pháp luật đất đai. Vì vậy, những nội dung cần hoàn thiện trong quá trình xác định giá đất cụ thể cần được triển khai đồng bộ nhằm nâng cao chất lượng việc xác định giá khởi điểm:

*Thứ nhất*, về phương thức xác định giá đất. Cần hoàn thiện cơ sở dữ liệu định giá chuẩn xác của các phương pháp định giá đất; quy định cụ thể về phương pháp định giá đất được áp dụng trong xác định giá khởi điểm đấu giá QSDĐ khi Nhà nước giao đất; cần quy định cụ thể, đầy đủ về áp dụng giá đất cụ thể làm giá khởi điểm trong đấu giá quyền sử dụng đất; đối với thửa đất có điều kiện áp dụng nhiều phương pháp định giá đất thì phải áp dụng 02 hoặc

hiều phương pháp để so sánh và lựa chọn kết quả định giá đất có lợi nhất cho ngân sách nhà nước, trường hợp chỉ áp dụng 01 phương pháp định giá phải giải trình lý do.

*Thứ hai*, về chủ thể xác định giá đất. Cần có quy định cụ thể hơn về cơ chế hoạt động của Hội đồng thẩm định giá đất và về việc bắt buộc phải thuê tổ chức tư vấn thẩm định giá độc lập thực hiện thẩm định giá đất làm căn cứ xây dựng giá cụ thể. Theo Điều 114 Luật Đất đai năm 2013, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh được thuê tổ chức có chức năng tư vấn định giá đất để tư vấn xác định giá đất cụ thể và căn cứ kết quả tư vấn giá đất, cơ quan quản lý đất đai cấp tỉnh trình Hội đồng thẩm định giá đất xem xét trước khi trình UBND cùng cấp quyết định. Trong thành phần hội đồng định giá đất bắt buộc phải có tổ chức dịch vụ định giá đất độc lập. Dù vậy, quy định chủ tịch Hội đồng thẩm định giá đất là Chủ tịch UBND cấp tỉnh và UBND cấp tỉnh là cơ quan có quyền quyết định giá đất cụ thể nên ở một số địa phương có thể khó bảo đảm sự minh bạch, công khai, khách quan công bằng trong việc xác định giá đất để giao đất hoặc giá khởi điểm để đấu giá đất. Đồng thời, cần xác lập cụ thể và tăng cường địa vị pháp lý, vai trò của Tổ chức tư vấn giá đất để thực hiện dịch vụ theo yêu cầu khi Nhà nước xây dựng bảng giá đất và giá đất cụ thể để giao đất, cho thuê đất và xác định giá đất khởi điểm khi đấu giá đất..., nhất là trong bối cảnh ngày càng phát triển các tổ chức dịch vụ công và dịch vụ tư về xác định giá đất, xã hội hóa việc định giá đất, qua đó để từng bước xây dựng cơ chế một giá đất.

*Thứ ba*, cần nhanh chóng xây dựng hoàn thiện hệ thống thông tin về đất đai, thông tin bất động sản hiện đại, minh bạch chính quy, số hóa quản lý trên máy tính thay thế cho các thông tin tài liệu dạng giấy sẽ là căn cứ, điều kiện quan trọng để thực hiện định giá đất chính xác cũng như xác

định được đầy đủ, xác thực các nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ đất đai.

### 3.2. Về điều kiện tham gia đấu giá quyền sử dụng đất

Cần hoàn thiện quy định về điều kiện tham gia đấu giá QSDĐ thể hiện đặc thù của đấu giá QSDĐ so với đấu giá tài sản khác. Cụ thể:

*Thứ nhất*, bổ sung quy định hướng dẫn xác định “tổng vốn đầu tư dự án” trong các dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất thông qua đấu giá QSDĐ; quy định cụ thể minh chứng cho khả năng huy động vốn của chủ đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Đồng thời, bổ sung các quy định về cơ chế kiểm tra, kiểm soát năng lực tài chính, năng lực thực hiện hợp đồng đấu giá sau khi trúng đấu giá QSDĐ; nhà đầu tư có kinh nghiệm trong việc thực hiện, phát triển dự án tương đương, hoặc giải trình về phương án đầu tư hiệu quả hoặc có báo cáo khả thi đầu tư xây dựng dự án tại khu đất đấu giá đã được đơn vị tư vấn đầu tư độc lập thẩm định. Qua đó, loại bỏ những người tham gia đấu giá không có năng lực, tránh lãng phí nguồn lực xã hội khi chủ đầu tư găm giữ đất, bỏ hoang gây lãng phí.

*Thứ hai*, hướng dẫn cụ thể trách nhiệm, thủ tục xác nhận về điều kiện không vi phạm pháp luật đất đai. Nên xác định những hành vi vi phạm cụ thể nào, mức độ xử lý nào là không đủ điều kiện giao đất, cho thuê đất chứ không áp dụng đối với tất cả những vi phạm pháp luật đất đai (cần hướng dẫn rõ những trường hợp bị xử phạt vi phạm hành chính nhưng đã hết thời hạn được coi là chưa bị xử lý vi phạm hành chính quy định tại Điều 7 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 thì có đủ điều kiện được giao đất, cho thuê đất hay không). Bên cạnh đó, cần chú trọng hoàn thiện hệ thống thông tin về đất đai trên Cổng thông tin điện tử của Bộ TN&MT để cơ quan nhà nước và người sử dụng đất có thể dễ dàng tra cứu các trường

hợp vi phạm pháp luật đất đai trên phạm vi cả nước.

*Thứ ba*, cần nhắc sửa đổi quy định tại khoản 3 Điều 1 Nghị định số 10/2023/NĐ-CP theo hướng tăng mức tiền đặt trước từ 20% lên 40% trong trường hợp nhà đầu tư trúng đấu giá trả giá tài sản đấu giá cao hơn rất nhiều lần so với giá khởi điểm của tài sản đấu giá.

*Cuối cùng*, cần xem xét, nghiên cứu đề sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật theo hướng tăng cường các chế tài xử lý đối với các trường hợp bỏ cọc. Ngoài việc bị mất số tiền đặt cọc thì nhà đầu tư sẽ bị cấm tham gia đấu giá, đấu thầu trong một thời gian nhất định và bị trừ điểm uy tín khi tham gia các cuộc đấu giá hoặc đấu thầu về sau. Cần bổ sung các quy định rõ ràng và chi tiết hơn về các trường hợp và các thiệt hại, chi phí phải bồi thường khi nhà đầu tư bỏ cọc (chi phí tổ chức đấu giá lại), để tăng tính răn đe và có cơ sở pháp lý rõ ràng hơn trong việc xử lý các nhà đầu tư vi phạm.

Tóm lại, việc đưa quyền sử dụng đất vào thực hiện đấu giá là một bước tiến quan trọng trong hoạt động giao đất, cho thuê đất của Nhà nước, góp phần tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể tham gia đấu giá, làm giảm đầu cơ đất đai, huy động tối đa nguồn vốn cho ngân sách. Để hoạt động đấu giá QSDĐ được thực hiện có hiệu quả và phát huy tối đa vai trò của mình, cần thiết phải có sự rà soát, khắc phục những hạn chế, bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn thực thi, đặc biệt là trong bối cảnh đang xem xét sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013 như hiện nay./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Luật Đấu giá tài sản năm 2016.
3. Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

4. Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất.

5. Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền sử dụng đất.

6. Nghị định số 46/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước (được sửa đổi, bổ sung bởi các Nghị định số 135/2016/NĐ-CP và Nghị định số 123/2017/NĐ-CP).

7. Thông tư liên tịch số 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP ngày 04/4/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền hoặc cho thuê đất.

8. Nghị định 10/2023/NĐ-CP ban hành ngày 03/4/2023 sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013.

9. Hoàng Phê, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2004.

10. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb. Tư pháp, 2006.

11. Kh.Trần (2019), *Chênh lệch lớn giữa khung giá đất và thị trường*, Báo Dân Việt. Nguồn truy cập: <https://danviet.vn/chenh-lech-lon-giua-khung-gia-dat-va-thi-truong77771037190.htm>.

12. Châu Hoàng Thân, “Tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định quản lý nhà nước về giá đất ở Việt Nam”, *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*, số 48, 2021.

13. Đức Lê (2021), *Tại sao giá đất Nhà nước và giá đất thị trường có sự chênh lệch cao?*, Remaps News – Trang tin tức và kiến thức về bất động sản. Nguồn truy cập: <https://news.remaps.vn/tai-sao-gia-dat-cua-nha-nuoc-va-dat-thi-truong-co-su-chenh-lech-cao/>.

14. Phan Hà (2023), *Đấu giá quyền sử dụng đất - Những lợi ích to lớn*, Cổng thông tin điện tử Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Sơn La. Nguồn truy cập: <https://sotnmt.sonla.gov.vn/pho-bien-phap-luat-tnmt/dau-gia-quyen-su-dung-dat-nhung-loi-ich-to-lon>.

15. Thanh Tuấn (2018), *Bất thường trong đấu giá đất “vàng”*, Báo Người lao động. Nguồn truy cập: <https://nld.com.vn/thoi-su/bat-thuong-trong-dau-gia-dat-vang-20181111215930487.htm>.

16. Châu Hoàng Thân, “Hoàn thiện quy định pháp luật về quy trình xác định giá đất cụ thể”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12 (412), 2020.