

Bàn về cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định thu hồi hoặc chậm cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Lữ Thị Ngọc Diệp*

TÓM TẮT

Điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất đối với phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi hoặc cho phép chuyển mục đích sử dụng là quy định được xây dựng với mục đích giảm và xoá dần các khu quy hoạch "treo" cũng như bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất. Tuy nhiên, tình trạng tồn tại nhiều khu vực được đưa vào quy hoạch, kế hoạch nhưng không được triển khai thực hiện tại nhiều địa phương diễn ra trong suốt hàng thập kỷ qua cho thấy quy định này chưa thực sự phát huy được hiệu quả như mong đợi.

Trong bài viết này, tác giả tập trung phân tích quy định về "điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi đất hoặc chuyển mục đích sử dụng đất đối với phần diện tích đất thuộc kế hoạch sử dụng đất cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi hoặc chưa được cho phép chuyển mục đích sử dụng", hay có thể gọi là "cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định thu hồi hoặc chậm cho phép chuyển mục đích sử dụng theo kế hoạch sử dụng đất cấp huyện" tại Khoản 8 Điều 49 Luật Đất đai 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) và Khoản 4 Điều 82 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi (sau đây gọi là Dự thảo) nhìn ở góc độ đây là một công cụ để bảo vệ quyền lợi của người sử dụng đất, từ đó đưa ra một số góp ý nhằm tiếp tục hoàn thiện quy định điều chỉnh vấn đề này.

Từ khoá: thu hồi đất, quy hoạch "treo", Dự thảo, Luật Đất đai

ĐẶT VẤN ĐỀ

Với mục đích giảm và xoá dần các khu quy hoạch (QH), kế hoạch (KH) "treo", đồng thời bảo đảm quyền lợi của người sử dụng đất (NSDD), Khoản 8 Điều 49 Luật Đất đai (LĐĐ) 2013 quy định khi tồn tại phần diện tích đất ghi trong kế hoạch sử dụng đất (KHSDĐ) hàng năm cấp huyện đã được công bố phải thu hồi đất (THĐ) để thực hiện dự án hoặc phải chuyển mục đích sử dụng đất (CMĐSDĐ) mà sau 03 năm chưa được triển khai thực hiện thì cơ quan nhà nước (CQNN) có thẩm quyền phải điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đối với phần diện tích đất đó. Tuy nhiên, thực tế hiện nay tồn tại rất nhiều khu vực được đưa vào QH, KH để thực hiện dự án, công trình công cộng nhưng 10 năm, 20 năm, thậm chí lâu hơn nhưng chưa được triển khai thực hiện¹ và cũng không được điều chỉnh, hủy bỏ, kéo theo đó là các hệ lụy như lãng phí tài nguyên đất, ô nhiễm môi trường, kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội, người dân khốn khổ trăm bề, bộ mặt đô thị trở nên nhếch nhác. Để xảy ra tình trạng trên cho thấy, quy định của LĐĐ về cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định THĐ hoặc chậm cho phép CMĐSDĐ theo KHSDĐ cấp huyện còn mang tính hình thức, chưa đi vào thực tiễn, chưa phát huy được hiệu quả trong

xử lý, xoá bỏ QH "treo" và giải phóng quyền lợi cho NSDD, từ đó đặt ra yêu cầu cần đánh giá lại tính phù hợp, khả thi của các quy định pháp luật liên quan để có cơ sở tiếp tục hoàn thiện pháp luật điều chỉnh cơ chế này trong bối cảnh Dự thảo LĐĐ đang tiếp tục được nghiên cứu, sửa đổi để trình Quốc hội xem xét. **KHÁI QUÁT VỀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CHẬM CÓ QUYẾT ĐỊNH THU HỒI HOẶC CHẬM CHO PHÉP CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG THEO KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CẤP HUYỆN**

Ở Việt Nam, khi cần quỹ đất để phục vụ cho mục đích an ninh, quốc phòng và phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng thì Nhà nước sẽ THĐ từ người NSDD. Đây còn được gọi là cơ chế chuyển dịch đất bắt buộc, Nhà nước dùng quyền lực công lấy đất của người này để trao cho người khác². Ngoài ra, khi Nhà nước có nhu cầu điều chỉnh đất đai về mục đích sử dụng để phù hợp với sự biến chuyển của tình hình kinh tế - xã hội thì NSDD có nghĩa vụ tuân thủ theo³. Việc THĐ và CMĐSDĐ được thực hiện căn cứ vào KHSDĐ cấp huyện⁴. Sau khi THĐ, Nhà nước giao đất hoặc cho các tổ chức, cá nhân khác thuê đất để quản lý, sử dụng theo quy định pháp luật và nhu

⁴Khoản 1 Điều 52, Khoản 2 Điều 63 Luật Đất đai 2013.

Cơ sở II, Trường Đại học Lao động – Xã hội, Việt Nam

Liên hệ

Lữ Thị Ngọc Diệp, Cơ sở II, Trường Đại học Lao động – Xã hội, Việt Nam

Email: diepltn@ldxh.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 24-5-2023
- Ngày chấp nhận: 18-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1243>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Diệp L T N. Bàn về cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định thu hồi hoặc chậm cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S38-S47.

cầu sử dụng đất. Về nguyên tắc, để đảm bảo quyền lợi của người có đất bị thu hồi, Nhà nước chỉ được giao đất, cho thuê đất đối với đất đang có người sử dụng cho người khác sau khi CQNN có thẩm quyền quyết định THĐ theo quy định của LDD và phải thực hiện xong việc bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo quy định của pháp luật đối với trường hợp phải giải phóng mặt bằng^b. Theo Khoản 7 Điều 49 LDD 2013, kể từ khi có KHSDD cấp huyện thì NSDD trong khu vực phải THĐ hoặc phải CMĐSDĐ bị cấm xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm và chỉ được cải tạo, sửa chữa nhà ở, công trình hiện có nếu CQNN có thẩm quyền cho phép theo quy định pháp luật, từ đó đòi hỏi việc thực hiện KHSDD cấp huyện vừa phải đảm bảo tính pháp chế, vừa phải nhanh chóng, kịp thời, đúng tiến độ để NSDD sớm ổn định cuộc sống. Mặc dù vậy, thực hiện QH, KHSDD là quá trình có sự tham gia của nhiều chủ thể (CQNN, NSDD, nhà đầu tư) và chịu tác động từ nhiều yếu tố khách quan lẫn chủ quan nên trên thực tế, việc THĐ hoặc CMĐSDĐ không theo đúng tiến độ xảy ra rất phổ biến, thường xuyên và kéo dài, dẫn đến hệ quả là quy hoạch sử dụng đất (QHSDĐ) cũng không được thực hiện, còn gọi là QH “treo”. Để giải quyết tình trạng “treo” QH, “treo” quyền lợi của NSDD, pháp luật đất đai có quy định cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định THĐ hoặc chậm cho phép CMĐSDĐ. Nội dung này ban đầu được ghi nhận khá đơn giản tại Khoản 3 Điều 29 LDD 2003, nguyên văn là “diện tích đất ghi trong KHSDD đã được công bố phải thu hồi để thực hiện dự án, công trình hoặc phải CMĐSDĐ mà sau 03 năm không được thực hiện theo KH thì CQNN có thẩm quyền xét duyệt KHSDD phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ và công bố”. Khi LDD 2013 ra đời, nội dung này tiếp tục được duy trì và quy định tại Khoản 3 Điều 49 nhưng có phát triển thêm một ý rất quan trọng, đó là trong trường hợp CQNN có thẩm quyền không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ KHSDD thì NSDD không bị hạn chế các quyền như xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm trên phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện. Những tưởng quy định mới mẻ này sẽ phát huy tác dụng một cách hiệu quả trong việc giải quyết tình trạng “treo” quyền của NSDD, tuy vậy, trên thực tế thì nếu không có sự điều chỉnh hay hủy bỏ thì không thể có căn cứ giải quyết yêu cầu của NSDD⁴. Hàng loạt khu đất được đưa vào nội dung của KHSDD hàng năm cấp huyện để thu hồi hoặc CMĐSDĐ để sử dụng cho các mục đích khác nhau nhưng đã quá 03 năm, thậm chí quá 30 năm không được triển khai mà vẫn không được chính

^bĐiều 53 Luật Đất đai 2013

quyền tháo gỡ, bất chấp quy định sau 03 năm đưa vào KHSDD mà chưa triển khai thì phải điều chỉnh, hủy bỏ và thông báo công khai cho người dân⁵ khiến người dân “chết mòn” trong QH “treo” vì “đi không được mà ở cũng không xong”, không được xây dựng mới, hạn chế sửa chữa, sang nhượng nhà ở, tiền cũng không được bồi thường, quyền lợi thì bị “treo chơi với”.

Ngày 20/11/2018, sau khi Quốc hội Khoá XIV thông qua Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến QH thì các quy định thuộc Khoản 3 Điều 49 LDD 2013 được điều chỉnh chuyển xuống Khoản 8 của Điều 49 nhưng không có thay đổi về mặt nội dung.

Trong Dự thảo LDD sửa đổi (27/9/2022) được Chính phủ trình Quốc hội Khoá XV thảo luận tại kỳ họp thứ tư cũng như trong bản Dự thảo lấy ý kiến góp ý của nhân dân từ 3/1-15/3/2023 (bản chỉnh lý sau khi tiếp nhận ý kiến của các tổ chức, cá nhân), tác giả nhận thấy nội dung về cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định thu hồi hoặc chậm cho phép chuyển mục đích sử dụng theo KHSDD cấp huyện trong Khoản 8 Điều 49 LDD 2013 đã có một vài điều chỉnh nhất định và chuyển sang quy định tại Khoản 4 Điều 82 Dự thảo. Dù vậy, nội dung pháp luật điều chỉnh cơ chế này vẫn tồn tại nhiều điểm bất cập cần được đưa ra để bàn luận và sửa đổi, cụ thể là (i) bất cập do chưa phân định rõ giữa “điều chỉnh” và “hủy bỏ” việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất chậm thực hiện theo KHSDD cấp huyện; (ii) bất cập về thẩm quyền điều chỉnh, hủy bỏ và công bố công khai việc điều chỉnh, hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất chậm thực hiện theo KHSDD cấp huyện và (iii) bất cập về thời điểm phát sinh trách nhiệm của CQNN trong điều chỉnh hoặc hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất chậm thực hiện theo KHSDD cấp huyện. Những bất cập này sẽ được chỉ rõ và góp ý hoàn thiện qua các phân tích sau đây.

BẤT CẬP DO CHƯA PHÂN ĐỊNH RÕ GIỮA “ĐIỀU CHỈNH” VÀ “HỦY BỎ” VIỆC THU HỒI HOẶC CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐỐI VỚI PHẦN DIỆN TÍCH ĐẤT CHẬM THỰC HIỆN THEO KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CẤP HUYỆN

Theo Khoản 8 Điều 49 LDD 2013 và Khoản 4 Điều 82 Dự thảo, trường hợp có phần diện tích đất phải thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải CMĐSDĐ theo KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định

THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ thì CQNN có thẩm quyền phải tiến hành:

(i) Điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất đó (sau đây có thể gọi ngắn gọn là “điều chỉnh”);

(ii) Hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất đó (sau đây có thể gọi ngắn gọn là “hủy bỏ”); và

(iii) Công bố công khai việc điều chỉnh, hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất đó (sau đây có thể gọi ngắn gọn là “công bố công khai”). Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 dùng dấu phẩy, còn Khoản 4 Điều 82 Dự thảo dùng từ “hoặc” để phân tách giữa “điều chỉnh” và “hủy bỏ”, từ đó cho thấy đây là hai hành vi khác nhau và đặt ra các vấn đề cần được làm rõ như sau:

Một là, Khoản 4 Điều 79 Dự thảo quy định “việc điều chỉnh KHSDD được thực hiện khi có sự điều chỉnh QHSDD, điều chỉnh kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hoặc có sự thay đổi về khả năng thực hiện KHSDD”. Vậy hành vi “điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ” theo Khoản 4 Điều 82 Dự thảo có phải là “điều chỉnh KHSDD” quy định tại Khoản 4 Điều 79 Dự thảo không?

Mặc dù Khoản 4 Điều 82 Dự thảo cũng như Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 không minh thị rằng “điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm [...] chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ” chính là “điều chỉnh KHSDD”, tuy nhiên căn cứ vào các ý:

(i) Khoản 4 Điều 79 Dự thảo có quy định KHSDD được điều chỉnh khi có sự thay đổi về khả năng thực hiện KHSDD; việc sau 03 năm mà chưa có quyết định THĐ hoặc cho phép CMĐSDĐ là yếu tố quan trọng để đánh giá về tính khả thi và khả năng thực hiện KHSDD;

(ii) Nội dung của KHSDD cấp huyện bao gồm việc “xác định vị trí, diện tích đất phải thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng” nên khi điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ sẽ dẫn đến làm thay đổi nội dung của KHSDD cấp huyện; và

(iii) Dự thảo không có bất kỳ quy định nào về trình tự, thủ tục thực hiện cũng như chế tài xử lý nếu CQNN có thẩm quyền không “điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện” theo Khoản 4 Điều 82.

Từ đó cho phép hiểu rằng “điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm [...] chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ”

theo Khoản 4 Điều 82 Dự thảo chính là “điều chỉnh KHSDD” được quy định tại Khoản 4 Điều 79 Dự thảo^c.

Hai là, hành vi “hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ” được thực hiện theo trình tự, thủ tục nào?

Hiện nay, ngoài Khoản 4 Điều 82 thì Dự thảo không có quy định nào nói về “hủy bỏ KHSDD” hoặc “hủy bỏ nội dung KHSDD”. Tại các văn bản hướng dẫn thi hành LĐĐ 2013 cũng không có quy định về “hủy bỏ”. Vậy khi không có quy định điều chỉnh trực tiếp về trình tự, thủ tục “hủy bỏ” thì có thể áp dụng tương tự như “điều chỉnh KHSDD” tại Điều 79 Dự thảo hay không? Quan điểm cá nhân tác giả cho rằng, việc hủy bỏ một phần nội dung của KHSDD liên quan đến việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện chính là một trường hợp dẫn đến phải “điều chỉnh KHSDD” và có thể thực hiện theo trình tự, thủ tục “điều chỉnh KHSDD”, bởi lẽ:

(i) Phần diện tích đất cần thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng là một nội dung thuộc KHSDD cấp huyện;

(ii) Nội hàm của “điều chỉnh” đã bao gồm cả “hủy bỏ”. “Điều chỉnh KHSDD” được hiểu là việc sắp xếp, cân đối, sửa đổi, bổ sung cho nội dung KHSDD phù hợp^d. Và để phù hợp hơn thì có thể hủy bỏ một số nội dung nào đó trong KHSDD. Hủy bỏ một phần nội dung của KHSDD cấp huyện sẽ dẫn đến hệ quả làm cho phần nội dung đó không còn hiệu lực^e, không còn hạn chế quyền của NSDD và cùng với đó CQNN có thẩm quyền phải thực hiện “điều chỉnh KHSDD” theo hướng xóa - hủy bỏ đi phần nội dung đó. Ngược lại, “điều chỉnh KHSDD” thì không tất yếu dẫn đến “hủy bỏ” mà tùy trường hợp, sẽ làm hoặc không làm phát sinh yêu cầu “hủy bỏ” phần nội dung đó trong KH^f.

Ba là, trong trường hợp nào thì CQNN “điều chỉnh” và trong trường hợp nào thì CQNN “hủy bỏ” việc

^cTrên thực tế thì trong thời gian qua, công tác điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện cũng được thực hiện theo trình tự thủ tục tương tự với “điều chỉnh KHSDD” dù LĐĐ 2013 và các văn bản hướng dẫn đều không quy định rõ ràng điều này

^d“Điều chỉnh” là sửa đổi, sắp xếp lại ít nhiều cho đúng hơn, cân đối hơn, xem thêm tại Hoàng Phê, *Từ điển Tiếng Việt*, NXB. Đà Nẵng, năm 2003, tr.221

^e“Hủy bỏ” là bỏ đi, coi như là hoàn toàn không còn hiệu lực hoặc giá trị nữa, xem thêm tại Hoàng Phê, *tlđđ*, tr.469-470

^fVí dụ như khi CQNN điều chỉnh KHSDD theo hướng bổ sung thêm về quy mô, địa điểm, thời gian thực hiện THĐ hoặc nhu cầu sử dụng đất thì không phát sinh việc “hủy bỏ” nội dung KHSDD cấp huyện. Nhưng khi CQNN điều chỉnh KHSDD theo hướng cắt giảm, xóa bỏ diện tích đất cần THĐ hoặc CMĐSD thì sẽ dẫn đến hệ quả làm cho phần nội dung này không còn hiệu lực, không còn giá trị.

THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ? Cả LĐĐ 2013 và Dự thảo đều không xác lập nguyên tắc để xác định trong trường hợp nào thì CQNN “điều chỉnh” và trong trường hợp nào thì “hủy bỏ”. Trước đây Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 với quy định “Diện tích đất ghi trong KHSDD hằng năm của cấp huyện [...] thì CQNN có thẩm quyền phê duyệt KHSDD phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích [...]” đã gây lúng túng cho các CQNN trong quá trình áp dụng vì không phân định rõ “điều chỉnh” và “hủy bỏ” là một hành vi hay hai hành vi độc lập cũng như không xác định được mối quan hệ giữa “điều chỉnh” và “hủy bỏ”. Trên thực tế thì thời gian qua, các địa phương áp dụng Khoản 8 Điều 49 cũng không thống nhất. Có địa phương ra quyết định “V/v Điều chỉnh hủy bỏ diện tích đất của các công trình, dự án... ghi trong KHSDD, nhưng đến nay chưa triển khai thực hiện” (giữa chữ “điều chỉnh” và “hủy bỏ” không có dấu phẩy); trong đó chỉ có nội dung về hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ mà không có phần về điều chỉnh việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với diện tích đất đã được ghi trong KHSDD⁶. Có địa phương ra quyết định “V/v Điều chỉnh, hủy bỏ diện tích đất... ghi trong KHSDD, nhưng đến nay chưa triển khai thực hiện” (giữa chữ “điều chỉnh” và “hủy bỏ” có dấu phẩy); trong đó vừa có phần nội dung về điều chỉnh, vừa có phần về hủy bỏ diện tích đất phải THĐ, CMĐSDĐ được ghi trong KHSDD⁷.

Đến Khoản 4 Điều 82 Dự thảo, nhà làm luật đã sử dụng từ “hoặc” để phân tách giữa “điều chỉnh” và “hủy bỏ” thay vì sử dụng dấu phẩy như tại Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013, từ đó khẳng định khi tồn tại phần diện tích đất bị “treo” quá 3 năm thì CQNN có thẩm quyền phải lựa chọn hoặc là “điều chỉnh”, hoặc là “hủy bỏ” việc thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đối với phần diện tích đất đó. Tác giả cho rằng, điều này có thể dẫn đến tình trạng tùy tiện trong thực hiện QH, KHSDD, ảnh hưởng đến quyền lợi của NSDD, vì những lý do sau đây:

(i) “Điều chỉnh” là việc sắp xếp, sửa đổi, bổ sung cho nội dung KHSDD phù hợp hơn, cần đổi hơn. Điều này có nghĩa là hành vi “điều chỉnh” có thể sẽ không giúp giải phóng quyền lợi cho NSDD vì có trường hợp CQNN chỉ điều chỉnh theo hướng bổ sung thêm về quy mô, địa điểm, thời gian thực hiện THĐ hoặc nhu cầu sử dụng đất.

(ii) Ở góc độ chính sách thì nếu không “hủy bỏ” việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện thì chưa thể hiện đúng tinh thần và mục đích khi xây dựng Khoản 4 Điều 82 Dự

thảo vì đây là quy định được duy trì từ Điều 29 LĐĐ 2003 và Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 với mong muốn góp phần hạn chế QH “treo”³, khắc phục tình trạng “treo quyền” của NSDD⁴. Mà để thực hiện điều này thì phải “hủy bỏ” việc THĐ, CMĐSDĐ, từ đó mới cơ bản gỡ được rào cản để người dân được phép xây dựng, sửa chữa, cải tạo công trình, nhà ở trên đất.

(iii) Khi không có quy định về mặt nguyên tắc để xác định trường hợp nào phải “điều chỉnh” và trường hợp nào phải “hủy bỏ” thì sẽ dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật tùy tiện, thiếu thống nhất ở các địa phương, NSDD thuộc khu QH, KH “treo” cũng không tìm được cơ sở pháp lý rõ ràng để viện dẫn nhằm bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình.

BẮT CẬP VỀ THỜI ĐIỂM PHÁT SINH TRÁCH NHIỆM CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRONG ĐIỀU CHỈNH HOẶC HỦY BỎ VIỆC THU HỒI, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐỐI VỚI PHẦN DIỆN TÍCH ĐẤT CHẠM THỰC HIỆN THEO KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CẤP HUYỆN

Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 chỉ quy định “[...] sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ thì CQNN có thẩm quyền [...] phải điều chỉnh, hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ [...]” mà không chỉ rõ đó là 03 năm kể từ thời điểm nào.

Đối chiếu cho thấy Khoản 4 Điều 82 Dự thảo đã có bổ sung như sau: “Diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện đã được phê duyệt thu hồi để thực hiện dự án hoặc phải CMĐSDĐ mà sau 03 năm kể từ ngày phê duyệt và được tiếp tục cập nhật vào KHSDD của năm tiếp theo mà chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ thì CQNN [...] phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh hoặc hủy bỏ [...]”. Như vậy, Dự thảo đã khắc phục thiếu sót của LĐĐ 2013 và khẳng định thời điểm phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh” hoặc “hủy bỏ” là sau 03 năm kể từ “ngày phê duyệt KHSDD”. Tuy vậy, quy định này vẫn còn một số điểm cần bàn thêm:

Thứ nhất, Khoản 5 Điều 94 Luật Xây dựng 2014 (sửa đổi, bổ sung 2020) (sau đây gọi là LXĐ 2014) quy định quyền xây dựng công trình, nhà ở trên đất của NSDD bị giới hạn trong thời hạn 03 năm tính từ ngày công bố KHSDD cấp huyện. Sau đó, nếu CQNN có thẩm quyền chưa có quyết định THĐ hoặc chưa cho phép CMĐSDĐ mà không điều chỉnh, hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố công khai việc điều chỉnh, hủy bỏ thì

NSDD không bị hạn chế quyền xây dựng công trình trên đất và được quyền đề nghị cấp giấy phép xây dựng có thời hạn theo quy định. Như vậy, LXĐ 2014 đã gián tiếp khẳng định, thời điểm phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ” là “sau 03 năm kể từ ngày công bố KHSDD cấp huyện” và điều này rõ ràng đang không thống nhất với quy định mới tại Khoản 4 Điều 82 Dự thảo đã nêu trên.

Vậy quy định tại LXĐ 2014 có mâu thuẫn với quy định tại Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 hay không? Như đã nêu, Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013 không xác định rõ thời điểm để bắt đầu tính thời hạn 03 năm nhưng có đoạn ghi “diện tích đất ghi trong KHSDD hằng năm của cấp huyện đã được công bố công khai [...] phải thu hồi [...] mà sau 03 năm chưa có quyết định thu hồi hoặc cho phép CMĐSD [...]” gián tiếp cho phép hiểu rằng chỉ khi nào “KHSDD cấp huyện đã được công bố công khai” thì mới bắt đầu tính thời hạn 03 năm để CQNN thực hiện việc THĐ, CMĐSDĐ theo KHSDD và do đó, quy định tại LXĐ 2014 dường như không mâu thuẫn với Khoản 8 Điều 49 LĐĐ 2013.

Vậy nếu sử dụng mốc thời điểm “KHSDD cấp huyện đã được công bố công khai” như LXĐ 2014 và LĐĐ 2013 thì có hợp lý không? Tác giả cho rằng điều này không hợp lý, bởi:

(i) Mặc dù LĐĐ 2013 có quy định việc công bố công khai KHSDD được thực hiện chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày được CQNN có thẩm quyền quyết định, phê duyệt (theo Điểm a Khoản 3 Điều 48 Luật Đất đai 2013) nhưng trên thực tế không phải địa phương nào cũng thực hiện tốt việc này. Tình trạng người dân không được biết, khó tiếp cận QH, KHSDD diễn ra khá phổ biến và là câu chuyện rất nóng trên các diễn đàn, nhất là các buổi tiếp xúc cử tri, đối thoại với người đứng đầu địa phương, cơ quan, đơn vị⁸. Vào tháng 10/2019, Bộ Tài nguyên và Môi trường có công văn gửi đến Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đề nghị thực hiện công khai QH, KHSDD, công khai các dự án nhà ở đã được phê duyệt trên địa bàn tại trụ sở UBND cấp huyện, xã và tại khu đất thực hiện dự án để mọi tổ chức, cá nhân dễ dàng nắm bắt thông tin. Điều này cho thấy Bộ Tài nguyên và Môi trường nhận ra rằng các địa phương chưa làm tốt công tác công khai minh bạch QH, KHSDD, thậm chí có nơi không thực hiện⁹. Do đó, nếu CQNN chậm trễ, thậm chí không công bố công khai KHSDD hoặc công bố không đầy đủ, không đúng quy định thì sẽ dẫn đến hệ quả là kéo dài thời gian phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ”, khiến cho quyền của NSDD bị “treo” lâu hơn.

(ii) Khó để xác định chính xác CQNN có thẩm quyền thực hiện công bố công khai nội dung KHSDD cấp huyện vào thời điểm nào. Trên thực tế, trước khi

công bố công khai KHSDD thì UBND cấp huyện sẽ phát hành thông báo, nhưng trong các thông báo này hầu như không ghi rõ thời điểm bắt đầu công bố mà chỉ ghi thời gian niêm yết công khai là trong suốt thời kỳ QH, KH^{10,11}. Chúng ta cũng không thể lấy ngày UBND phát hành thông báo để tính ngày thực tế công bố công khai KHSDD tại trụ sở cơ quan, trên cổng thông tin điện tử và tại trụ sở UBND cấp xã vì sự kiện phát hành thông báo và sự kiện thực tế công bố công khai KHSDD hoàn toàn có thể không xảy ra cùng lúc và khó để kiểm chứng ngày thực hiện công bố trên thực tế.

(iii) Sự kiện pháp lý làm phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ” đó là tồn tại phần diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện đã được công bố phải THĐ để thực hiện dự án hoặc phải CMĐSDĐ mà sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ. Việc ra quyết định THĐ hoặc cho phép CMĐSDĐ là một trong những nội dung quan trọng của quy trình thực hiện KHSDD và cũng là trách nhiệm của các CQNN khi có đủ căn cứ THĐ và điều kiện cho phép CMĐSDĐ (theo Điều 52, 58, 59, 63, 66, 67 LĐĐ 2013), do đó việc “chưa có quyết định THĐ” hoặc “chưa cho phép CMĐSDĐ” cũng là do CQNN chưa thực hiện đúng chức trách nhiệm vụ của mình, từ đó ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện KHSDD. Mà trách nhiệm thực hiện KHSDD của CQNN phát sinh từ thời điểm UBND cấp tỉnh ra quyết định phê duyệt KHSDD cấp huyện chứ không phải từ ngày công bố công khai KHSDD vì trong các quyết định phê duyệt KHSDD do UBND cấp tỉnh ban hành đều có nội dung là “giao cho các cơ quan chức năng triển khai thực hiện các nội dung thuộc kế hoạch” và khẳng định “quyết định này có hiệu lực từ ngày ký”.

Vậy nếu việc lấy thời điểm “công bố công khai KHSDD cấp huyện” như LĐĐ 2013 và LXĐ 2014 còn tồn tại bất cập thì liệu việc lấy “ngày phê duyệt KHSDD” để làm mốc thời điểm bắt đầu tính thời hạn 03 năm phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ” như tại Khoản 4 Điều 82 Dự thảo có khắc phục được điều đó không? Tác giả cho rằng quy định tại Khoản 4 Điều 82 Dự thảo là hợp lý và thuyết phục. Bởi:

Một là, giải quyết được các bất cập còn tồn tại trong LĐĐ 2013 và LXĐ 2014 vừa nêu tại (i), (ii), (iii).

Hai là, phù hợp với quy định tại Khoản 3 Điều 82 Dự thảo (giữ nguyên của Khoản 7 Điều 49 LĐĐ 2013) về hạn chế quyền của NSDD trong khu vực phải THĐ hoặc CMĐSDĐ. Theo Khoản 3 Điều 82 Dự thảo “trường hợp đã có KHSDD cấp huyện thì NSDD trong khu vực phải CMĐSDĐ và THĐ theo kế hoạch [...] không được xây dựng mới nhà ở, công trình, trồng cây lâu năm [...]”. Mặc dù quy định này không xác định rõ khi nào là “đã có KHSDD hàng năm của cấp

huyện”, nhưng nếu hiểu một cách trực diện thì “đã có KHSDĐ cấp huyện” tức là trên thực tế đã tồn tại một KHSDĐ cấp huyện có hiệu lực áp dụng. Việc CMĐSDĐ và THĐ cũng được thực hiện căn cứ vào “KHSDĐ cấp huyện đã được CQNN có thẩm quyền phê duyệt” (theo Điểm a Khoản 2 Điều 125, Khoản 2 Điều 87 Dự thảo). Điều này khẳng định, KHSDĐ cấp huyện có hiệu lực kể từ ngày được phê duyệt và quyền lợi của NSDD bắt đầu bị hạn chế từ ngày KHSDĐ được phê duyệt. Và nếu quyền lợi của NSDD bắt đầu bị hạn chế từ ngày KHSDĐ cấp huyện được phê duyệt thì cũng nên dùng mốc thời điểm này để tính thời hạn mà người dân được tháo gỡ hạn chế về quyền. Từ đó cũng đưa ra yêu cầu cần sửa đổi Khoản 5 Điều 94 LXĐ 2014 cho tương thích với Khoản 3 Điều 82 Dự thảo.

Thứ hai, nếu theo Khoản 8 Điều 49 LDD 2013 thì chỉ cần quá thời hạn 03 năm mà chưa có quyết định THĐ hoặc CMĐSDĐ thì đã phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ”, nhưng theo Khoản 4 Điều 82 Dự thảo thì trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ” chỉ phát sinh khi thỏa mãn đồng thời 02 điều kiện:

(i) Có diện tích đất thuộc KHSDĐ đã được phê duyệt để thu hồi thực hiện dự án hoặc CMĐSDĐ mà sau 03 năm kể từ ngày phê duyệt vẫn chưa có quyết định THĐ hoặc CMĐSDĐ; và

(ii) Diện tích đất đó được tiếp tục cập nhật vào KHSDĐ của năm tiếp theo.

Tác giả cho rằng điều kiện thứ (ii) gây khó hiểu và ảnh hưởng đến quyền lợi của NSDD. Tại sao chỉ khi nào diện tích đất đó được tiếp tục cập nhật vào KHSDĐ của năm tiếp theo thì mới phát sinh trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ”? Trong khi lẽ ra khi diện tích đất được tiếp tục cập nhật vào KHSDĐ của năm tiếp theo thì đồng nghĩa với việc nhu cầu THĐ hoặc CMĐSDĐ vẫn còn và không nên “điều chỉnh”, “hủy bỏ”. Quan trọng hơn là nếu quy định trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ” chỉ phát sinh khi diện tích đất đó được tiếp tục cập nhật vào KHSDĐ năm tiếp theo thì đồng nghĩa với việc dù có diện tích đất “treo” 03 năm hay 30 năm nhưng chỉ cần UBND cấp huyện không tiếp tục cập nhật diện tích đất đó vào KHSDĐ năm tiếp theo thì CQNN cũng không có trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ”. Dù đoạn cuối Khoản 4 Điều 82 Dự thảo khẳng định “Trong trường hợp CQNN [...] không điều chỉnh, hủy bỏ hoặc có điều chỉnh, hủy bỏ nhưng không công bố công khai thì NSDD không bị hạn chế về các quyền sử dụng đất đã được pháp luật quy định” nhưng điều này chỉ được áp dụng trong trường hợp thỏa mãn hai điều kiện (i) (ii) đã nêu trên. Còn khi thiếu đi điều kiện “diện tích đất đó được tiếp tục cập nhật vào KHSDĐ của năm tiếp theo” thì NSDD sẽ bị “treo” quyền vô thời hạn một cách “đúng luật”, CQNN thì không có bất kỳ trách nhiệm gì liên quan.

BẤT CẬP DO CHƯA CÓ QUY ĐỊNH THỐNG NHẤT VỀ THẨM QUYỀN ĐIỀU CHỈNH, HỦY BỎ VÀ CÔNG BỐ CÔNG KHAI VIỆC ĐIỀU CHỈNH, HỦY BỎ VIỆC THU HỒI ĐẤT, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI PHẦN DIỆN TÍCH ĐẤT CHẠM THỰC HIỆN THEO KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CẤP HUYỆN

Vấn đề này đã xuất hiện tại LDD 2013 và tiếp tục tồn tại trong Dự thảo.

Theo đoạn “[...] CQNN có thẩm quyền phê duyệt KHSDĐ phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ và phải công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ [...]” tại Khoản 4 Điều 82 thì việc điều chỉnh, hủy bỏ và công bố công khai việc điều chỉnh, hủy bỏ là trách nhiệm của “CQNN có thẩm quyền phê duyệt KHSDĐ”. Theo Khoản 3 Điều 78 Dự thảo, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt KHSDĐ cấp huyện là UBND cấp tỉnh. Như vậy theo tinh thần của Khoản 4 Điều 82 thì thẩm quyền điều chỉnh, hủy bỏ và công bố việc điều chỉnh, hủy bỏ KHSDĐ cấp huyện thuộc về UBND cấp tỉnh. Tiếp nối nội dung này, Khoản 5 Điều 82 Dự thảo cũng quy định “Hàng năm, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức rà soát, xử lý và công bố công khai việc hủy bỏ, THĐ, chuyển mục đích sử dụng đối với đất đã được ghi trong KHSDĐ hàng năm cấp huyện trên trang thông tin điện tử của UBND cấp tỉnh, Bộ Tài nguyên và Môi trường”. Thực tế hiện nay thì UBND cấp tỉnh của các địa phương cũng là cơ quan ra quyết định “V/v Điều chỉnh, hủy bỏ diện tích đất của các công trình, dự án [...] ghi trong KHSDĐ, nhưng đến nay chưa triển khai thực hiện”⁷.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở mục 2, bản chất của “điều chỉnh hoặc hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDĐ cấp huyện mà sau 03 năm chưa có quyết định THĐ hoặc chưa được phép CMĐSDĐ” chính là “điều chỉnh KHSDĐ cấp huyện”, mà về nguyên tắc, việc điều chỉnh KHSDĐ được thực hiện tương tự như việc lập mới KHSDĐ⁸. Đối chiếu với Khoản 3 Điều 75, điểm c Khoản 2 Điều 81 Dự thảo thì UBND cấp huyện là cơ quan có thẩm quyền lập, công bố công khai KHSDĐ hàng năm cấp huyện và do vậy, UBND cấp huyện cũng chính là cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh và công bố công khai việc điều chỉnh KHSDĐ cấp huyện, UBND cấp tỉnh là cơ quan có thẩm quyền phê

⁸Theo Khoản 4 Điều 46 LDD năm 2013 thì việc điều chỉnh KHSDĐ thực hiện theo quy định tại điều 42, 43, 44, 48 của LDD

duyet điều chỉnh KHSDD cấp huyện^h trên cơ sở đề nghị của UBND cấp huyện và Sở Tài nguyên và Môi trường. Do đó, quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm “điều chỉnh”, “hủy bỏ” và công bố công khai việc “điều chỉnh”, “hủy bỏ” như trong Khoản 4 Điều 82 Dự thảo vừa mâu thuẫn với các quy định khác về điều chỉnh và công bố công khai điều chỉnh KHSDD, vừa gây khó khăn cho NSDD trong tiếp cận thông tin về “điều chỉnh”, “hủy bỏ” (vì nếu UBND cấp tỉnh công bố công khai thì việc công bố công khai sẽ thực hiện tại trụ sở UBND cấp tỉnh).

MỘT SỐ GÓP Ý NHẪM HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VỀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CHẠM CÓ QUYẾT ĐỊNH THU HỒI HOẶC CHẠM CHO PHÉP CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG THEO KẾ HOẠCH SỬ DỤNG ĐẤT CẤP HUYỆN TẠI KHOẢN 4 ĐIỀU 82 DỰ THẢO

Góp ý thứ nhất: Căn quy định CQNN có thẩm quyền phải có trách nhiệm “hủy bỏ” việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau thời gian dài (03 năm) chưa được triển khai thực hiện để cơ bản gỡ rào cản để người dân được phép xây dựng, sửa chữa, cải tạo công trình, nhà ở trên đất.

Chính sửa này tập trung vào điểm thay vì là “CQNN có thẩm quyền [...] phải điều chỉnh hoặc hủy bỏ [...]” như hiện tại thì nay sửa thành “CQNN có thẩm quyền [...] phải hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD” để khẳng định rằng các cơ quan chức năng bắt buộc phải hủy bỏ phần nội dung của KHSDD liên quan đến phần diện tích đất “treo”. Còn nếu chỉ “điều chỉnh” mà theo hướng bổ sung thêm về quy mô, địa điểm, thời gian thực hiện THĐ hoặc nhu cầu sử dụng đất thì hoạt động này chỉ mang tính hình thức, đối phó.

Cũng phải nói thêm rằng, kiến nghị này mới chỉ giải quyết phần ngọn của bài toán về “treo” QH, KHSDD và “treo” quyền lợi của NSDD. Bởi vì KHSDD được lập hàng năm dựa trên nội dung QHSDD nên có thể đến các năm tiếp theo trong kỳ QH, cơ quan chức năng lại tiếp tục đưa diện tích đất đó vào thực hiện trong thời kỳ KH mới. Tuy nhiên, việc CQNN hủy bỏ việc thu hồi đối với diện tích đất chậm thực hiện theo KHSDD sẽ là cơ sở để NSDD được xây dựng công trình, nhà ở trên đất, từ đó trước mắt giải quyết được

^hTheo Khoản 6 Điều 79 Dự thảo, “CQNN có thẩm quyền quyết định, phê duyệt QH, KHSDD của cấp nào thì có thẩm quyền quyết định, phê duyệt điều chỉnh QH, KHSDD của cấp đó”. Theo Khoản 3 Điều 78 Dự thảo, “UBND cấp tỉnh phê duyệt QH, KHSDD cấp huyện”

tình trạng người dân phải sống lay lắt trong các khu ổ chuột. Mặc dù có thể qua các năm sau diện tích đất đó tiếp tục bị đưa vào KHSDD thì ít nhất NSDD cũng đã có được nơi ở sạch sẽ, khang trang hơn để tiếp tục cuộc sống vì có thể họ sẽ phải chờ thêm 10 đến 20, 30 năm nữa để QH hết “treo”. Quy định này cũng góp phần tạo áp lực để CQNN thực hiện KHSDD nhanh chóng, kịp thời vì nếu “hủy bỏ”, NSDD được xây dựng công trình trên đất thì sau này khi nhà nước tiếp tục có nhu cầu THĐ thì chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng sẽ tăng.

Góp ý thứ hai: Khoản 4 Điều 82 Dự thảo cần ghi nhận rõ “hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với diện tích đất ghi trong KHSDD cấp huyện mà sau 03 năm chưa được triển khai thực hiện” chính là một trong những trường hợp điều chỉnh KHSDD do có sự thay đổi về khả năng thực hiện KHSDD quy định tại Khoản 4 Điều 79 Dự thảo và được thực hiện theo trình tự, thủ tục điều chỉnh KHSDD tại LĐĐ và các văn bản hướng dẫn. Bổ sung này sẽ tháo gỡ được bất cập do thiếu cơ chế thực hiện Khoản 4 Điều 82 Dự thảo, đồng thời tạo cơ sở pháp lý cho chúng ta khẳng định việc không thực hiện đúng quy định tại Khoản 4 Điều 82 Dự thảo chính là một trong những hành vi vi phạm quy định về QH, KHSDDⁱ và áp dụng chế tài để xử lý.

Góp ý thứ ba: Không dùng điều kiện “được tiếp tục cập nhật vào KHSDD của năm tiếp theo” để xác định trách nhiệm của CQNN trong việc hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ để khắc phục bất cập đã nêu tại mục 3.

Góp ý thứ tư: Thay vì quy định “[...] CQNN có thẩm quyền phê duyệt KHSDD phải điều chỉnh, hủy bỏ và công bố [...]” như tại Khoản 4 Điều 82 Dự thảo thì nay sửa thành:

“[...] CQNN có thẩm quyền phải hủy bỏ và công bố công khai việc hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD.

Việc hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD được thực hiện theo các quy định về rà soát, điều chỉnh và công bố công khai KHSDD”.

Trường hợp CQNN không hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD hoặc có hủy bỏ nhưng công bố công khai việc hủy bỏ thì NSDD không còn bị hạn chế về quyền theo quy định tại khoản 3 Điều này và

ⁱ Hiện tại, Luật Đất đai 2013, Dự thảo và Điều 97 Nghị định 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn chi tiết một số điều của LĐĐ 2013 không có quy định việc không hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với diện tích đất quá thời hạn thực hiện được ghi trong nội dung KHSDD cấp huyện là một trong những vi phạm quy định về QH, KHSDD mà chỉ quy định việc không điều chỉnh KHSDD là hành vi vi phạm.

được thực hiện đầy đủ các quyền của NSDD theo quy định của pháp luật”.

Sửa đổi này hướng đến việc không quy định “hủy bỏ và công bố công khai việc hủy bỏ việc thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD” là trách nhiệm của UBND cấp tỉnh để tránh những chông chéo về thẩm quyền đã nêu tại mục 4. Thay vào đó, việc hủy bỏ và công bố công khai việc hủy bỏ sẽ áp dụng tương tự các quy định về rà soát, điều chỉnh và công bố công khai KHSDD cấp huyện, qua đó khẳng định trách nhiệm của các CQNN trong hủy bỏ và công bố công khai việc hủy bỏ như sau:

(i) UBND cấp huyện có trách nhiệm chủ động lập và đề xuất UBND cấp tỉnh phê duyệt điều chỉnh nội dung KHSDD cấp huyện theo hướng hủy bỏ việc THĐ hoặc CMĐSDĐ đối với phần diện tích đất đã quá thời hạn 3 năm mà không có quyết định THĐ hoặc chưa cho phép CMĐSDĐ trên cơ sở đánh giá tình hình thực hiện KHSDD tại địa phương.

(ii) UBND cấp tỉnh quyết định phê duyệt điều chỉnh phần nội dung KHSDD mà UBND cấp huyện đề xuất. Trường hợp điều chỉnh KHSDD liên quan đến các dự án THĐ hoặc CMĐSDĐ mà trước đây Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đã thông qua thì nay UBND cấp tỉnh cũng phải trình Hội đồng nhân dân thông qua việc hủy bỏ trước khi phê duyệt.

(iii) Sau khi có quyết định phê duyệt điều chỉnh KHSDD cấp huyện, UBND cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai việc điều chỉnh theo quy định để người dân kịp thời nắm bắt.

Việc không thực hiện đúng trách nhiệm trong hủy bỏ và công bố công khai việc hủy bỏ sẽ là căn cứ để xác định đó là hành vi vi phạm pháp luật về đất đai và các chủ thể liên quan phải chịu trách nhiệm pháp lý theo quy định. Trường hợp việc thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đối với phần diện tích đất ghi trong KHSDD không được hủy bỏ hoặc có hủy bỏ nhưng không được công bố công khai thì NSDD không còn bị hạn chế về quyền theo quy định tại khoản 3 Điều 82 và được thực hiện đầy đủ các quyền của NSDD theo quy định của pháp luật.

KẾT LUẬN

Từ những phân tích trên có thể khẳng định, nội dung về cơ chế giải quyết đối với diện tích đất chậm có quyết định thu hồi hoặc chậm cho phép chuyển mục đích sử dụng theo KHSDD cấp huyện đã được quan tâm ở chừng mực nhất định trong quá trình xây dựng Dự thảo LDD sửa đổi, biểu hiện ở việc một vài điểm trong quy định về vấn đề này tại Khoản 8 Điều 49 LDD 2013 đã được sửa đổi. Tuy vậy, những sửa đổi này chưa giải quyết được các bất cập đang tồn tại và vẫn để lại những lỗ hổng pháp lý cần được bổ sung, hoàn thiện theo

hướng phải kiên quyết “hủy bỏ” việc thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đối với các khu đất “treo” dài hạn chứ không chỉ dừng lại ở “điều chỉnh”; xác định rõ trách nhiệm thực hiện của CQNN có thẩm quyền, chế tài xử lý khi vi phạm và minh thị xoá bỏ các hạn chế về quyền của NSDD để quy định này thực sự đi vào cuộc sống, phát huy vai trò bảo vệ tài nguyên đất đai và quyền lợi của NSDD một cách hiệu quả, kịp thời./.

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

CQNN: Cơ quan nhà nước
CMĐSDĐ: Chuyển mục đích sử dụng đất
KHSDD: Kế hoạch sử dụng đất
KH: Kế hoạch
LDD: Luật Đất đai
LXD: Luật Xây dựng
NSDD: Người sử dụng đất
QHSDĐ: Quy hoạch sử dụng đất
QH: Quy hoạch
THĐ: Thu hồi đất
UBND: Ủy ban nhân dân

XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Tác giả xin cam đoan rằng không có bất kỳ xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

ĐÓNG GÓP CỦA TÁC GIẢ

Toàn bộ nội dung bài viết chỉ do tác giả thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cổng thông tin điện tử Chính phủ. Căn cứ sự vào cuộc đồng bộ khắc phục triệt để quy hoạch “treo”, dự án “treo”. [Online]. 2022; Available from: <https://xaydungchinh sach.chinhphu.vn/vao-cuoc-dong-bo-khac-phuc-tinh-trang-quy-hoach-treo-du-an-treo-11922072020512135.htm>.
2. Phạm Văn Võ. Một số ý kiến về cơ chế điều phối đất đai trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi. Hội thảo khoa học “Góp ý Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi”. Thành phố Hồ Chí Minh: Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; 2023.
3. Lưu Quốc Thái. Giáo trình Luật Đất đai. Thành phố Hồ Chí Minh: Nhà xuất bản Hồng Đức - Hội luật gia Việt Nam; 2017. p.157.
4. Phan Trung Hiến, Châu Hoàng Thân. Bất cập trong quy hoạch đất đai ảnh hưởng đến quyền của người sử dụng đất. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật. 2022(2):49.
5. Ngô Nguyễn. Siêu dự án” Trung ương và lời “khẩn cầu” từ TP.HCM - Bài 1: “Treo” 20 năm, Dự án Ga Bình Triệu khiến ngàn hộ dân điều đứng. [Online]. 2021; Available from: <https://baodautu.vn/sieu-du-an-trung-uong-va-loi-khan-cau-tu-tp-hcm---bai-1-treo-20-nam-du-an-ga-binh-trieu-khien-ngan-ho-dan-dieu-dung-d141527.html>.
6. Ủy ban nhân dân tỉnh Hà Giang. Quyết định số 186/QĐ-UBND về điều chỉnh hủy bỏ diện tích đất của công trình dự án có thu hồi, chuyển mục đích sử dụng đất tại các huyện, thành phố được ghi trong kế hoạch sử dụng đất năm 2015 nhưng đến nay chưa được thực hiện. [Online]. 2018; Available from: [https://hethongphapluat.com/quyet-dinh-186-qd-UBND-nam-2018-ve-dieu-chinh-huy-bo-dien-tich-dat-qua-cong-trinh-du-an-co-thu-hoi-chuyen-muc-dich-su-dung-dat-tai-cac-huyen-thanh-pho-duoc-ghi-trong-ke-hoach-su-dung-dat-2015-nhung-den-nay-chua-thuc-hien-do-ti.html](https://hethongphapluat.com/quyet-dinh-186-qd-UBND-nam-2018-ve-dieu-chinh-huy-bo-dien-tich-dat-qua-cong-trinh-du-an-co-thu-hoi-chuyen-muc-dich-su-dung-dat-tai-cac-huyen-thanh-pho-duoc-ghi-trong-ke-hoach-su-dung-dat-2015-nhung-den-nay-chua-duoc-thuc-hien-do-ti.html).

7. Ủy ban nhân dân tỉnh Kon Tum, Quyết định số 391/QĐ-UBND của UBND tỉnh Kon Tum về việc điều chỉnh, huỷ bỏ diện tích đất thu hồi, chuyển mục đích sử dụng ghi trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện nhưng 3 năm chưa thực hiện trên địa bàn các huyện, thành phố. [Online]. 2018; Available from: <http://stnmt.kontum.gov.vn/vi/cong-khai-cong-bo/chien-luoc-quy-hoach-ke-hoach/v-v-dieu-chinh-huy-bo-dien-tich-dat-thu-hoi-chuyen-muc-dich-su-dung-ghi-trong-ke-hoach-su-dung-dat-hang-nam-cap-huyen-nhung-3-nam-chua-thuc-hien-tren-dia-ban-cac-huyen-thanh-pho-252.html>.
8. Nguyễn Tuấn. Công khai quy hoạch để minh bạch niềm tin. [Online]. 2019; Available from: <https://www.qdnd.vn/cung-ban-luan/cong-khai-quy-hoach-de-minh-bach-niem-tin-597396>.
9. Vũ Lê Minh. Sốt đất ảo, thực thi pháp luật về công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chưa nghiêm. [Online]. 2021; Available from: <https://phapluatquanly.vietnamhoinhap.vn/z/sot-dat-ao-thuc-thi-phap-luat-ve-cong-khai-quy-hoach-ke-hoach-su-dung-dat-chua-nghiem---n-33208>.
10. Ủy ban nhân dân huyện Chợ Mới. Thông báo số 148/TB-UBND Công khai Quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2021-2030, kế hoạch sử dụng đất năm 2021 huyện Chợ Mới. [Online]. 2021; Available from: [https://chomoi.backan.gov.vn/DocumentLibrary/8af72534cf58d055/Th{\char"00F4\relax}ng%20b\char"00E1\relaxo%20c{\char"00F4\relax}ng%20khai.pdf](https://chomoi.backan.gov.vn/DocumentLibrary/8af72534cf58d055/Th{\char).
11. Ủy ban nhân dân huyện Phù Ninh. Thông báo số 7/TB-UBND Công bố, công khai Kế hoạch sử dụng đất năm 2022 của huyện Phù Ninh. [Online]. 2022; Available from: [http://phuninh.phutho.gov.vn/Portals/0/Menu/n{\char"0103\relax}m%202022/Ng\char"00E2\relaxn/1.tbaoCBCk%20khsdd%202022.pdf?ver=2022-01-07-204712-130](http://phuninh.phutho.gov.vn/Portals/0/Menu/n{\char).

 Open Access Full Text Article

Discourse on settlement mechanism for the land areas without land expropriation decisions or with permission for change of land use purpose on schedule

Lu Thi Ngoc Diep *

ABSTRACT

Adjustment, cancellation of the land expropriation or change of land use purpose for the land areas in the annual district-level land use plan, which have no land expropriation decisions or with delayed permission for change of land use purpose after three years, is a provision issued to reduce, erase "hanging" land areas and ensure the rights of land users. However, the existence of many land areas which are allocated to the land use plan to implement projects and public works but have not been implemented in many localities during the last decades shows that this regulation has not been effective as expected.

This article focuses on analyzing the regulation on "adjustment, cancellation of the land expropriation or change of land use purpose for land areas in the annual district-level land use plan which have no land expropriation decisions or with delayed permission change of land use purpose after three years". In other terms, the regulation can be viewed as a "settlement mechanism for the land areas which have no land expropriation decisions or permission change of land use purpose on schedule regulated in the annual district-level land use plan" and has been regulated in Clause 8 Article 49 Land Law of 2013 (with amendments through 2018) and Clause 4 Article 82 Draft of The Land Law (amended). The article analyses from the perspective that this is a tool for protecting the interests of land users. Thereby, the article offering some recommendations for legal improvement on this matter.

Key words: recover land, land expropriation, handing plan, Land Law, Draft of the Land Law

University of Labour and Social Affairs
(Campus II), Vietnam

Correspondence

Lu Thi Ngoc Diep, University of Labour
and Social Affairs (Campus II), Vietnam

Email: diepltn@ldxh.edu.vn

History

- Received: 24-5-2023
- Accepted: 18-7-2023
- Published Online: 31-12-2023

DOI :

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1243>



Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Diep L T N. **Discourse on settlement mechanism for the land areas without land expropriation decisions or with permission for change of land use purpose on schedule.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S38-S47.