



Đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) - Những vấn đề cần bàn luận

TS. ĐỖ XUÂN TRỌNG

Khoa Pháp luật kinh tế, Đại học Luật Hà Nội

Chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn là một trong những nội dung quan trọng trong việc xây dựng, phát triển các khu đô thị và khu dân cư nông thôn hiện nay nhằm tạo thêm nguồn lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, các dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn triển khai trên thực tế hiện nay còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc do các quy định của Luật Đất đai năm 2013 về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập. Do đó, Dự thảo Luật Đất đai đã sửa đổi, bổ sung các quy định về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn. Bài viết chỉ ra những điểm mới trong Dự thảo về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn; đồng thời nhận diện bất cập, hạn chế để từ đó đưa ra những đề xuất hoàn thiện pháp luật về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

MỘT SỐ ĐIỂM MỚI VỀ ĐẤT SỬ DỤNG ĐỂ CHỈNH TRANG ĐÔ THỊ VÀ KHU DÂN CƯ NÔNG THÔN TRONG DỰ THẢO LUẬT

Song hành cùng với sự phát triển kinh tế, quá trình đô thị hóa diễn ra nhanh chóng, ảnh hưởng lớn tới việc sử dụng đất tại nông thôn và đô thị. Chính vì vậy, Nhà nước cần có quy hoạch tỉ lệ đất thích hợp để đảm bảo cho việc sử dụng, phân bổ đất cũng như chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn. Trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Đất đai năm 2013, tại Điều 191 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có những quy định cụ thể về việc sử dụng đất để chỉnh trang, phát triển đô thị và khu dân cư nông thôn như sau: “(1) Đất sử dụng để chỉnh trang đô thị gồm đất chỉnh trang khu vực nội thành, nội thị hiện có; đất được quy hoạch để mở rộng đô thị. Đất sử dụng để chỉnh trang khu dân cư nông thôn gồm đất chỉnh trang trong khu dân cư hiện có, đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích, đất được quy hoạch để mở rộng khu dân cư nông thôn; (2) Việc sử dụng đất để chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành; (3) Nhà nước thu hồi đất, giao cho tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn trong các trường hợp

quy định tại Điều 78 của Luật này; (4) Tổ chức, cá nhân được góp quyền sử dụng đất để xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ. Việc tự nguyện góp quyền sử dụng đất, bồi thường hoặc hỗ trợ do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đó tự thỏa thuận. Việc điều chỉnh lại quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định tại Điều 210 của Luật này”. So với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có những điểm mới về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn:

Thứ nhất, về căn cứ sử dụng đất để chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn, việc sử dụng đất để chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn chỉ cần phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành mà không đặt ra yêu cầu phải phù hợp với quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn như quy định tại khoản 2, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013. Điều này theo quan điểm của tác giả là hợp lý bởi bản thân quy hoạch xây dựng đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn đã phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được tổng hợp, cân đối, phân bổ theo nhu cầu sử dụng đất của các quy hoạch ngành, lĩnh vực có sử dụng đất; đồng thời đây cũng là một trong những nội dung của quy hoạch xây dựng.

Thứ hai, về chủ thể thực hiện dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn, theo quy định tại khoản 3, Điều 191 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), chỉ có tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được Nhà nước giao đất để thực hiện dự án để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn; còn tại Điều 146 Luật Đất đai năm 2013 còn cho phép cả người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện dự án để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn. Như vậy, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã thu hẹp chủ thể được thực hiện dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn, qua đó đảm bảo năng lực, khả năng tài chính của các chủ thể khi được thực hiện dự án bởi khi chủ thể thực hiện dự án là tổ chức kinh tế trong nước và tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phải đáp ứng các điều kiện về năng lực tài chính để triển khai dự án đã được pháp luật đất đai, pháp luật đầu tư quy định.

Thứ ba, về thu hồi đất để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn, tại khoản 3, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Nhà nước chủ động thu hồi đất để thực hiện các dự án hạ tầng, hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn, bao gồm



đất để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng và đất vùng phụ cận theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, tại điểm d, khoản 3, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 chỉ quy định Nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn. Như vậy, cần làm rõ: đối với dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn do Nhà nước thu hồi đất có bao gồm các dự án hạ tầng, hạ tầng kỹ thuật, xây dựng hay không? Hơn nữa, tại khoản 3, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013 quy định “3. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức việc lập và giao cho tổ chức kinh tế, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện dự án theo quy định của pháp luật để chỉnh trang hoặc xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới” cũng chưa thực sự hợp lý, bởi Điều 146 quy định về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn nhưng khi chi tiết nội dung lại đề cập đến việc xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư mới. Điều này cũng đặt ra cho chúng ta câu hỏi: Liệu dự án xây dựng khu đô thị mới, khu dân cư nông thôn mới có thuộc dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn hay không?

Những hạn chế trên được khắc phục tại khoản 3, Điều 191 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) với quy định: “3. Nhà nước thu hồi đất, giao cho tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn trong các trường hợp quy định tại Điều 78 của Luật này”, trong đó, dự án chỉnh trang đô thị, chỉnh trang khu dân cư nông thôn bao gồm dự án để cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ, khu dân cư bị ô nhiễm môi trường, có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi thiên tai có nguy cơ đe dọa đến tính mạng của người dân; hoặc để di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời do ô nhiễm môi trường theo quy định hoặc để bố trí tái định cư; khu dân cư bị xuống cấp nghiêm trọng về hạ tầng và không phù hợp với quy hoạch (điểm d khoản 4, Điều 78 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)). Tuy nhiên, quy định trên còn nhiều vấn đề cần tiếp tục làm rõ để đảm bảo chính xác đây có phải là dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn khi Nhà nước thu hồi đất hay không bởi Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa đưa ra khái niệm cụ thể như thế nào là đất sử dụng để chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn mà chỉ đưa ra phạm vi các khu vực đất để chỉnh trang đô thị và chỉnh trang khu dân cư nông thôn. Cụ thể: “Đất sử dụng để chỉnh trang đô thị gồm đất chỉnh trang khu vực nội thành, nội thị hiện có; đất được quy hoạch để mở rộng đô thị. Đất sử dụng để chỉnh trang khu dân cư nông thôn gồm đất chỉnh trang trong khu dân cư hiện có, đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích, đất được quy hoạch để mở rộng khu dân cư nông thôn”. Quy định này tiếp tục kế thừa khoản 1, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013 và chưa có sự chỉnh sửa.

Theo định nghĩa Từ điển Tiếng Việt: Chỉnh trang được hiểu là sửa sang, sắp đặt lại cho ngay ngắn, đẹp đẽ. Như vậy, về bản chất, chỉnh trang là việc chỉnh sửa, sắp

xếp lại trên những nền tảng sẵn có sao cho phù hợp với môi trường, hoàn cảnh và xu thế nói chung. Trên cơ sở đó, theo quan điểm của tác giả, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn được hiểu là làm mới các công trình bao gồm sửa chữa, sắp xếp và xây mới tạo không gian mỹ quan cho đô thị, khu dân cư nông thôn và tạo môi trường sống tốt hơn, hợp lý hơn, hài hòa với không gian kiến trúc, cảnh quan xung quanh, đồng thời phù hợp với sự phát triển chung của đô thị, khu dân cư nông thôn. Những dự án để tạo ra khu đô thị, khu dân cư nông thôn mới hay không thuộc trường hợp thực hiện dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn. Do đó, một số các dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn được quy định điểm d, khoản 4, Điều 78 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) chưa phù hợp với bản chất của hoạt động chỉnh trang, cụ thể: (i) Với dự án để cải tạo, xây dựng lại chung cư cũ: Theo quy định của Luật Nhà ở hiện hành, chung cư là tài sản có niên hạn sử dụng, khi chung cư hết hạn sử dụng chủ sở hữu nhà ở hoặc người đang quản lý, sử dụng nhà ở có trách nhiệm phá dỡ nhà ở; trường hợp phải giải tỏa nhà ở để xây dựng lại nhà ở mới hoặc công trình khác thì chủ đầu tư công trình có trách nhiệm phá dỡ nhà ở. Luật Nhà ở hiện hành cũng không có quy định về tiêu chí để xác định chung cư cũ phải cải tạo, để xây dựng lại. Do đó, vấn đề đặt ra chung cư cũ ở mức độ nào sẽ thuộc dự án chỉnh trang? Bên cạnh đó, một dự án đô thị, khu dân cư nông thôn cần chỉnh trang phải được hiểu là dự án có quy mô lớn ở mức độ khu đô thị, khu dân cư; nếu chỉ quy định như trên, chỉ cần 01 dự án chung cư hoặc chỉ 01 tòa chung cư cũ là cũng thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất. Khoảng trống pháp lý như vậy, rất dễ dẫn đến tình trạng tùy tiện khi Nhà nước thu hồi đất để mang lại lợi ích cho chủ đầu tư mà không phải lợi ích chung, lợi ích của cộng đồng; (ii) Với dự án khu dân cư bị ô nhiễm môi trường, có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi thiên tai có nguy cơ đe dọa đến tính mạng của người dân; hoặc để di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời do ô nhiễm môi trường theo quy định [...]. Về tổng thể, dự án khu dân cư sẽ bao gồm cả đất ở, các loại đất khác và khi dự án khu dân cư bị ô nhiễm môi trường, có nguy cơ sạt lở, sụt lún, bị ảnh hưởng bởi thiên tai có nguy cơ đe dọa đến tính mạng của người dân thì cũng thuộc trường hợp thu hồi đất trong trường hợp sử dụng đất có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Điều này trùng lặp với quy định tại điểm đ, e, khoản 1, Điều 81 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người. Do đó, để đảm bảo thống nhất trong quá trình áp dụng trên thực tế cần có sự chỉnh sửa, làm rõ hai trường hợp trên; (iii) Với dự án để di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời để bố trí tái định cư. Như đã phân tích, chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn là việc chỉnh sửa, sắp xếp lại trên những nền tảng sẵn có



nhưng với dự án để di dời các công trình, cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc trường hợp phải di dời để bố trí tái định cư thì mục đích để tạo ra các dự án tái định cư mới. Hơn nữa, với quy định trên cũng sẽ dẫn đến tình trạng tùy tiện thu hồi đất của người dân để thực hiện dự án nhà ở tái định cư mà sau đó là lợi ích của chủ đầu tư.

Như vậy, các quy định trên, việc “chỉnh trang” không chỉ có ý nghĩa là sắp xếp, bố trí, chỉnh sửa khu đô thị, khu dân cư nông thôn sẵn có trở nên phù hợp hơn, mà còn là việc xây mới của nhiều dự án mở rộng trên diện tích đất được coi là có quy hoạch. Điều này nếu không được sửa đổi sẽ tiếp tục là cơ hội để dẫn đến tình trạng lợi dụng cơ chế Nhà nước thu hồi đất cho những dự án đầu tư phát triển kinh tế - xã hội không vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng nói chung mang lại lợi ích nhóm, lợi ích cho chủ đầu tư.

Thứ tư, tổ chức, cá nhân được góp quyền sử dụng đất để xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ. Việc tự nguyện góp quyền sử dụng đất, bồi thường hoặc hỗ trợ do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đó tự thỏa thuận. Việc điều chỉnh lại quyền sử dụng đất thực hiện theo quy định tại Điều 210 của Luật này. Quy định trên cụ thể hóa một trong những nhiệm vụ, giải pháp trong Nghị quyết số 18-NQ/TW về “Quy định cơ chế góp quyền sử dụng đất [...] đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn” khi quy định chủ thể thực hiện quyền góp quyền sử dụng đất để xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ là tổ chức, cá nhân chứ không phải là “nhân dân” nói chung được quy định tại khoản 4, Điều 146 Luật Đất đai năm 2013. Tuy nhiên, với cách thức quy định như trên cho thấy việc tự nguyện góp quyền sử dụng đất chỉ được thực hiện để xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ còn những dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn khác chỉ có thể tiếp cận đất trên cơ sở Nhà nước giao đất. Điều này hạn chế tiếp cận đất đai cũng như điều chỉnh đất đai đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn như nhiệm vụ, giải pháp trong Nghị quyết số 18-NQ/TW đã đề ra.

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐẤT SỬ DỤNG ĐỂ CHỈNH TRANG ĐÔ THỊ VÀ KHU DÂN CƯ NÔNG THÔN

Để khắc phục những hạn chế, vướng mắc trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) về đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn và cụ thể hóa những nhiệm vụ, định hướng trong Nghị quyết số 18-NQ/TW đã đề ra về “quy định cơ chế góp quyền sử dụng đất, điều chỉnh lại đất đai đối với các dự án phát triển, chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn”, cần làm rõ các nội dung pháp luật sau đây:

Thứ nhất, cần đưa ra khái niệm, làm rõ bản chất đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn. Theo đó, đất sử dụng để chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn là đất dùng để chỉnh sửa, sắp xếp lại đô thị và khu dân cư nông thôn tạo môi trường sống tốt hơn, hợp lý hơn, hài hòa với không gian kiến trúc, cảnh quan xung quanh; đồng thời phù hợp với sự phát triển chung của đô thị, khu dân cư nông thôn.

Thứ hai, quy định cụ thể các trường hợp Nhà nước thu hồi đất để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn trên cơ sở xác định rõ điều kiện, phạm vi, quy mô của khu đô thị, khu dân cư nông thôn chỉnh trang ở các địa phương; loại bỏ các trường hợp thuộc dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn đã được quy định tại điểm d, khoản 4, Điều 78 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Thứ ba, cần mở rộng việc góp quyền sử dụng đất không chỉ để thực hiện dự án xây dựng, chỉnh trang các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng bằng nguồn vốn do nhân dân đóng góp hoặc Nhà nước hỗ trợ mà còn áp dụng với các dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn khác (có thể thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất hoặc không thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất mà phải thỏa thuận với người có quyền sử dụng đất). Cụ thể: “Nhà nước thu hồi đất, giao cho tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn trong các trường hợp quy định tại Điều 78 của Luật này; trừ trường hợp tổ chức kinh tế, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài để thực hiện dự án chỉnh trang đô thị và khu dân cư nông thôn thông qua việc thỏa thuận về quyền sử dụng đất được quy định tại Điều 128 của Luật này”.

Như vậy, việc sửa đổi và có những quy định cụ thể như trên là thực sự cần thiết, bởi đây không chỉ tạo được cơ chế pháp lý chặt chẽ trong quá trình chấp thuận và phê duyệt các dự án của chủ đầu tư mà quan trọng hơn là vấn đề bảo đảm được quyền lợi của người sử dụng đất, tránh trường hợp người dân bị thu hồi đất một cách tùy tiện, thiếu căn cứ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Đất đai năm 2013.
2. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) (Dự thảo công bố ngày 5/1/2023).
3. Luật Nhà ở năm 2014.
4. Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương 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”.
5. Viện Ngôn ngữ học (2003), Từ điển Tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, Trung tâm Từ điển học, tr. 162.
6. Đoàn Minh Hà (2017), Nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với việc thu hồi đất để xây dựng các khu đô thị mới và chỉnh trang đô thị ở Việt Nam, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 7.