**HỘI THẢO**

GÓP Ý DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH CHI TIẾT THI HÀNH MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT ĐẤT ĐAI VÀ DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH VỀ GIÁ ĐẤT

**THAM LUẬN**

**THAM GIA Ý KIẾN ĐỐI VỚI DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH QUY ĐỊNH CHI TIẾT THI HÀNH LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024**

**Ông Nguyễn Văn Đỉnh**

*Chuyên gia độc lập trong lĩnh vực đất đai, đầu tư, bất động sản*

Theo đề nghị của VCCI về việc tham dự và phát biểu tại Hội thảo “Góp ý Dự thảo Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều Luật Đất đai và Dự thảo Nghị định quy định về giá đất” ngày 23/4/2024, tôi xin tham gia ý kiến về một số nội dung liên quan Dự thảo Nghị định quy định chi tiết thi hành một số điều Luật Đất đai (“Dự thảo Nghị định”) như sau:

**1. Về phân loại đất (Điều 5):**

Liên quan dự án sân golf, điểm đ khoản 4, Điểm c khoản 5 Điều 5 Dự thảo Nghị định quy định phân loại đất như sau:

*“đ) Đất xây dựng cơ sở thể dục, thể thao là đất xây dựng các công trình phục vụ thể dục thể thao do Nhà nước thành lập hoặc cho phép hoạt động gồm khu liên hợp thể thao, trung tâm thể thao, sân vận động, đường gôn của sân gôn, sân tập trong sân gôn và hệ thống cây xanh, mặt nước, cảnh quan của sân gôn...”*

*“c) Đất thương mại, dịch vụ là đất xây dựng các cơ sở kinh doanh, dịch vụ, thương mại và các công trình khác phục vụ cho kinh doanh, dịch vụ, thương mại; công trình, hạng mục công trình phục vụ cho việc quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng, kinh doanh sân gôn (trừ phần đường gôn của sân gôn, sân tập trong sân gôn và hệ thống cây xanh, mặt nước, cảnh quan, các công trình phụ trợ phục vụ cho việc quản lý, vận hành sân gôn) và cơ sở lưu trú cho người chơi gôn...”*

**Phân tích, kiến nghị:** Dự án sân golf gồm nhiều hạng mục có chức năng, tính chất sử dụng đất khác nhau. Thực tế, dự án có một số nhà điều hành, nhà kho, khu đón tiếp... để phục vụ trực tiếp cho việc quản lý, vận hành, khai thác sân golf nên cần phân loại là đất TDTT để đúng tính chất sử dụng đất, nếu phân loại là đất thương, mại dịch vụ sẽ không đúng tính chất và làm tăng nghĩa vụ tài chính của chủ đầu tư.

Do đó, đề nghị điều chỉnh, chỉ quy định đất để kinh doanh “*cơ sở lưu trú, dịch vụ cho người chơi gôn”* mới là đất Đất thương, mại dịch vụ; còn đất “*công trình, hạng mục công trình phục vụ cho việc quản lý, vận hành, khai thác, sử dụng, kinh doanh sân gôn”* phân loại vào loại “*Đất xây dựng cơ sở thể dục, thể thao*” tương tự như đất “*đường gôn của sân gôn”.*

**2. Về nhận quyền sử dụng đất tại khu vực hạn chế tiếp cận đất đai (Điều 10)**

Khoản 4 Điều 10 Dự thảo Nghị định quy định như sau:

***“Điều 10. Việc nhận quyền sử dụng đất tại khu vực hạn chế tiếp cận đất đai***

*4. Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài nhận quyền sử dụng đất tại khu vực hạn chế tiếp cận đất đai thông qua việc nhận chuyển nhượng dự án đầu tư; thuê quyền sử dụng đất; nhận góp vốn bằng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư theo theo trình tự, thủ tục sau:*

*a) Tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài có văn bản đề nghị Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất cho phép nhận quyền sử dụng đất tại khu vực hạn chế tiếp cận đất đai;*

*b) Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xin ý kiến* ***các Bộ, ngành có liên quan****; trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được văn bản của* ***các Bộ, ngành có liên quan****, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trả kết quả giải quyết bằng văn bản.”*

**Phân tích, kiến nghị:** Điều 10 nhằm quy định chi tiết Điều 28 Luật Đất đai 2024: *"3. Đối với khu vực hạn chế tiếp cận đất đai thì* ***việc nhận quyền sử dụng đất*** *quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này thực hiện theo trình tự, thủ tục do Chính phủ quy định”,* như vậy chỉ giao Chính phủ quy định chi tiết việc nhận quyền sử dụng đất tại khu vực hạn chế tiếp cận đất đai. Tuy nhiên Điều 10 dự thảo quy định cả việc Nhà nước giao đất, cho thuê đất đối với tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài, người gốc Việt Nam định cư ở nước ngoài tại khu vực hạn chế tiếp cận đất đai có thể chưa thực sự phù hợp.

Quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xin ý kiến các Bộ, ngành có liên quan tại điểm b khoản 4 là chung chung, có thể không xác định được phải lấy ý kiến những Bộ nào, đề nghị chỉ quy định việc lấy ý kiến Bộ Quốc phòng và Bộ Công an (với các bộ, ngành khác, nếu có các quy hoạch chuyên ngành liên quan thì đã có sự đánh giá phù hợp quy hoạch trong giai đoạn chấp thuận chủ trương đầu tư).

Do đó, đề nghị sửa điểm b Khoản 4 Điều 10 Dự thảo Nghị định như sau: *"b) Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xin ý kiến* ***Bộ Quốc phòng và Bộ Công an****; trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được văn bản của* ***Bộ Quốc phòng và Bộ Công an****, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trả kết quả giải quyết bằng văn bản.”*

**3. Về Tổ chức phát triển quỹ đất (Điều 13)**

Điều 13 Dự thảo Nghị định quy định như sau:

***“Điều 13. Trung tâm phát triển quỹ đất***

*1. Chức năng, nhiệm vụ của Trung tâm phát triển quỹ đất:*

*Trung tâm phát triển quỹ đất là đơn vị sự nghiệp công lập do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Căn cứ vào tình hình thực tế tại địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập thêm Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.*

*Trung tâm phát triển quỹ đất có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng; được Nhà nước bố trí văn phòng, trang thiết bị làm việc và được mở tài khoản để hoạt động theo quy định của pháp luật.*

*...”*

**Phân tích, kiến nghị:** Điều 115 Luật Đất đai 2024 giao: *“3. Chính phủ quy định việc thành lập, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, cơ chế quản lý, hoạt động, cơ chế tài chính của* ***tổ chức phát triển quỹ đất****”* nhưng Điều 13 dự thảo Nghị định chỉ quy định về “**Trung tâm phát triển quỹ đất”** trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, không quy định về **“Tổ chức phát triển quỹ đất”** là quá hẹp, chưa thể chế hóa đầy đủ nội dung được giao tại Điều 115 Luật Đất đai 2024.

Quy định như tại dự thảo dẫn đến chỉ có duy nhất 01 mô hình Tổ chức phát triển quỹ đất, không quy định các mô hình khác đã được thảo luận trong quá trình soạn thảo Luật Đất đai 2024 (ví dụ mô hình doanh nghiệp do nhà nước giữ 100% vốn - mô hình này được áp dụng thành công tại nhiều quốc gia, ví dụ: Hàn Quốc).

Hơn nữa, nếu Tổ chức phát triển quỹ đất chỉ có duy nhất 01 mô hình hoạt động thì không cần thiết sử dụng thuật ngữ *“Tổ chức phát triển quỹ đất”* mà nên dùng trực tiếp thuật ngữ *“Trung tâm phát triển quỹ đất”* (tại dự thảo Nghị định có sử dụng 7 lần cụm từ **“Tổ chức phát triển quỹ đất”**, tuy nhiên lại đồng nhất với “**Trung tâm phát triển quỹ đất”** nên không cần thiết sử dụng 2 thuật ngữ).

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo rà soát quy định về Tổ chức phát triển quỹ đất, đảm bảo thể chế đầy đủ quy định tại Điều 115 Luật Đất đai 2024.

**4. Về trường hợp bất khả kháng áp dụng tại khoản 9 Điều 81 Luật Đất đai (Điều 32)**

Điều 32 Dự thảo Nghị định quy định như sau:

*“****Điều 32. Trường hợp bất khả kháng áp dụng tại khoản 9 Điều 81 Luật Đất đai***

 *1. Các trường hợp bất khả kháng theo quy định tại các khoản 6, 7 và khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai, gồm:*

*a) Do ảnh hưởng trực tiếp của thiên tai, thảm họa môi trường;*

*b) Do ảnh hưởng trực tiếp của hỏa hoạn, dịch bệnh;*

*c) Do ảnh hưởng trực tiếp của chiến tranh;*

*d) Cơ quan nhà nước chậm làm thủ tục.”*

**Phân tích, kiến nghị:** Đề nghị bổ sung điểm đ: *"đ, Các trường hợp bất khả kháng khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định”*, tương tự quy định tại Điều 15 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP để dự phòng các tình huống phát sinh, cần có cơ chế để xử lý nhằm đảm bảo hài hòa lợi ích cho người sử dụng đất trong những tình huống người sử dụng đất không có lỗi nhưng không thể triển khai được dự án đúng tiến độ vì nguyên nhân khách quan.

Ngoài ra, đề nghị cân nhắc bổ sung thêm các trường hợp bất khả kháng như: đảo chính, đình công, cấm vận, một số trường hợp thay đổi chính sách của Chính phủ, thay đổi quy định của pháp luật có ảnh hưởng lớn; trường hợp có sự thay đổi quy hoạch, kế hoạch..., thay đổi địa giới hành chính ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của chủ đầu tư.

**5. Về đấu giá quyền sử dụng đất (Điều 58)**

Điều 58 Dự thảo Nghị định quy định như sau:

***“Điều 58. Đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất***

*1. Tổ chức tham gia đấu giá quyền sử dụng đất phải có đủ các điều kiện sau đây:*

*b) Trường hợp đấu giá một thửa đất hoặc một dự án gồm một hoặc nhiều thửa đất mà có hai (02) công ty trở lên có sở hữu chéo lẫn nhau theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp thì chỉ được một công ty tham gia đấu giá quyền sử dụng đất trên;*

*2. Điều kiện cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất:*

*a) Đảm bảo các quy định tại khoản 4 Điều 125 Luật Đất đai;*

*b) Trường hợp cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thì phải bảo đảm các điều kiện quy định tại khoản 1 Điều này.”*

**Phân tích, kiến nghị:**

- Đề nghị xem xét, rà soát nội dung *"... sở hữu chéo lẫn nhau theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp”* tại điểm b khoản 1 do pháp luật về doanh nghiệp không có định nghĩa hay quy định cụ thể về sở hữu chéo.

Luật Doanh nghiệp 2020 chỉ quy định về sở hữu chéo như sau: *“... Các công ty con của cùng một công ty mẹ không được đồng thời cùng góp vốn, mua cổ phần để sở hữu chéo lẫn nhau.”* (Điều 195); *“Các công ty không có cổ phần hoặc phần vốn góp do Nhà nước nắm giữ thực hiện góp vốn, mua cổ phần trước ngày 01 tháng 7 năm 2015 không phải thực hiện theo quy định tại khoản 2 Điều 195 của Luật này nhưng không được tăng tỷ lệ sở hữu chéo.”* (Điều 218).

Do đó, đề nghị rà soát nội dung *"... sở hữu chéo lẫn nhau theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp”*, kiến nghị quy định theo hướng: Nếu có 02 công ty, trong đó công ty A sở hữu trên 50% cổ phần/phần vốn góp của công ty B thì chỉ được một công ty tham gia đấu giá quyền sử dụng đất thực hiện dự án.

- Đề nghị bãi bỏ điểm b khoản 2 Điều 58: *"* *b) Trường hợp cá nhân tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư thì phải bảo đảm các điều kiện quy định tại khoản 1 Điều này”*, vì cá nhân không phải "nhà đầu tư” theo Luật Đầu tư nên không được tham gia đấu giá quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư.

**6. Về hoạt động lấn biển (Điều 81)**

Khoản 2 Điều 81 Dự thảo Nghị định quy định như sau:

***“Điều 81. Xác định tiền sử dụng đất, tiền thuê đất***

*...*

*2. Trong thời hạn không quá 180 ngày kể từ ngày hoàn thành việc lấn biển, chủ đầu tư dự án đầu tư lấn biển hoặc dự án đầu tư có hạng mục lấn biển phải lập hồ sơ đề nghị quyết toán chi phí lấn biển gửi cơ quan chuyên môn về xây dựng thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để thẩm định.*

*Trong thời hạn không quá 90 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ đề nghị quyết toán của chủ đầu tư dự án đầu tư lấn biển hoặc dự án đầu tư có hạng mục lấn biển, cơ quan chuyên môn về xây dựng thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết toán chi phí lấn biển và trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt.”*

**Phân tích, kiến nghị:** Đề nghị bổ sung vào cuối khoản 2 Điều 81 như sau:

***“…***

***Nhà đầu tư thực hiện dự án lấn biển được tạm khấu trừ chi phí lấn biển theo Dự toán chi phí lấn biển theo Phương án lấn biển đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định tại Nghị định này. Trường hợp, Dự toán chi phí lấn biển thấp hơn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp thì Nhà đầu tư thực hiện dự án lấn biển phải nộp phần chênh lệch trong thời hạn theo quy định của pháp luật đất đai và luật quản lý thuế.***

***Trường hợp nhà đầu tư dự án lấn biển tự nguyện thực hiện nộp toàn bộ hoặc một phần tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trước khi thực hiện việc nghiệm thu, quyết toán chi phí lấn biển thì chi phí lấn biển bằng sau khi quyết toán vấn được trừ vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp; số tiền còn lại sau khi trừ vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất còn phải nộp của dự án thì được tính vào vốn đầu tư của dự án****.”*

Lý do bởi Điều 155 Luật Đất đai 2024, thời điểm xác định giá đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là **thời điểm có quyết định giao đất, cho thuê đất**; trường hợp phải xác định giá đất cụ thể để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì thời hạn để xác định giá đất cụ thể là không quá 180 ngày kể từ ngày có quyết định giao đất, cho thuê đất.

Theo Luật Quản lý thuế, Điều 18 Nghị định số 126/2020/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị định 91/2022/NĐ-CP) thì trong 90 ngày kể từ ngày có thông báo nộp tiền thuê đất/tiền sử dụng đất thì người sử dụng đất phải hoàn thành nghĩa vụ nộp.

Thực tế, việc tổ chức xây dựng, nghiệm thu các công trình lấn biển thường kéo dài. Nếu quy định sau khi nghiệm thu công trình lấn biển và quyết toán chi phí lấn biển mới thực hiện việc đối trừ chi phí lấn biển vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của diện tích lấn biển sẽ dẫn đến rủi ro nếu nhà đầu tư thực hiện dự án lấn biển đợi các thủ tục này xong để trừ chi phí lấn biển vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp của diện tích lấn biển thì sẽ quá thời hạn thực hiện nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo pháp luật quản lý thuế, bị chịu các chế tài theo quy định pháp luật.

Do đó, cần cho phép nhà đầu tư tạm trừ chi phí lấn biển theo Dự toán chi phí lấn biển được phê duyệt vào tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải nộp để đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư.

Ngoài ra, cần xem xét tính khả thi của quy định khấu trừ chi phí lấn biển với lý do sau:

Luật Đất đai năm 2024 đã có những bước đột phá để giải quyết vấn đề chồng chéo luật áp dụng với quy định: Khu vực biển được xác định để thực hiện hoạt động lấn biển trong quy hoạch, dự án đã được phê duyệt, chấp thuận thì ***việc quản lý, sử dụng khu vực biển để thực hiện hoạt động lấn biển như đối với đất đai trên đất liền*** (khoản 4 Điều 190).Như vậy, các khu vực biển đã được khoanh định để dự kiến lấn biển sẽ được quản lý như đất đai thông thường (khung pháp lý sẽ chuyển từ Luật Biển Việt Nam; Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo sang áp dụng Luật Đất đai).

Luật còn quy định ***việc giao khu vực biển để lấn biển được tiến hành đồng thời với việc giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án*** (khoản 6 Điều 190), như vậy sẽ tránh phải thực hiện liên tiếp 2 thủ tục với 2 lần chi phí: giao khu vực biển để lấn biển theo Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo (nhà đầu tư phải nộp tiền sử dụng khu vực biển), sau khi hoàn thành lấn biển lại làm thủ tục giao đất theo Luật Đất đai (nhà đầu tư phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất).

Tuy nhiên, ***nếu các khu vực biển đã được khoanh định để dự kiến lấn biển sẽ được quản lý như đất đai thông thường, trạng thái pháp lý của khu vực biển sẽ trở thành “đất”, sẽ được coi là “đất sạch” nên về cơ bản giao đất phải thông qua đấu giá quyền sử dụng đất (với trường hợp lấn biển để thực hiện các dự án khu đô thị, nhà ở thương mại kết hợp thương mại, dịch vụ).***

Tuy nhiên ở trạng thái này (“đất” vẫn còn là mặt biển), việc xác định giá khởi điểm để đấu giá, làm cơ sở để các nhà đầu tư tham gia chào giá sẽ rất khó khăn (do các yếu tố chi phí, doanh thu mang tính giả định với sai số lớn).

Mặt khác, Điều 78 dự thảo Nghị định quy định đối với dự án lấn biển sử dụng vốn khác (vốn tư nhân) thì***chủ đầu tư có trách nhiệm lập dự án lấn biển hoặc hạng mục lấn biển của dự án đầu tư gửi Sở Xây dựng để thẩm định;* *nội dung của dự án lấn biển gồm dự toán chi phí lấn biển.*** Quy định này sẽ gặp vướng mắc do: Để xác định được chủ đầu tư thì phải thực hiện xong công tác đấu giá (như vậy việc lập, thẩm định, phê duyệt dự án lấn biển thực hiện sau khi đấu giá mà nhà đầu tư trúng đấu giá sẽ lập dự án). Tuy nhiên, nội dung dự án lấn biển lại bao gồm dự toán chi phí lấn biển nên khi chưa đấu giá, chưa lựa chọn nhà đầu tư thì chưa xác định được dự toán chi phí lấn biển; chưa thể tính toán được các chi phí để xác định giá khởi điểm và tổ chức cuộc đấu giá.

Mặt khác, Điều 78 dự thảo Nghị định cũng quy định *dự án lấn biển được phê duyệt* ***là căn cứ để giao khu vực biển để lấn biển đồng thời với giao đất, cho thuê đất****.* Quy định này tiếp tục gây mâu thuẫn do: Khi đấu giá (để tìm nhà đầu tư được giao đất) thì chưa xác định được chủ đầu tư nên chưa có đơn vị chịu trách nhiệm lập dự án lấn biển.

Như vậy, dự thảo Nghị định vẫn cần rà soát, minh định cơ quan nào lập dự án lấn biển (bao gồm gồm dự toán chi phí lấn biển) để tính toán chi phí phát triển nhằm xác định giá khởi điểm phục vụ tổ chức đấu giá lựa chọn nhà đầu tư.

Ngoài ra, do chi phí thực hiện lấn biển rất lớn và việc tính toán, giả định có sai số lớn nên dự thảo Nghị định có quy định phòng ngừa về việc chi phí lấn biển phải được quyết toán để xử lý chênh lệch so với chi phí lấn biển đã dự tính trong tổng chi phí phát triển khi xác định giá đất cụ thể theo phương pháp thặng dư: *Trường hợp chi phí lấn biển quyết toán nhỏ hơn chi phí lấn biển dự tính thì nhà đầu tư phải nộp phần chênh lệch; trường hợp chi phí lấn biển quyết toán lớn hơn thì phần chênh lệch được tính vào chi phí của dự án* (Điều 81 dự thảo Nghị định).

Tuy nhiên như đã nêu trên, các khu vực biển dự kiến lấn biển phải đưa vào các cấp độ quy hoạch và trạng thái pháp lý của khu vực biển trở thành “đất”, sẽ được coi là “đất sạch” nên **nếu giao đất phải thông qua đấu giá**. Với dự án mà nhà đầu tư đã trúng đấu giá một cách công khai, minh bạch thì việc quyết toán chi phí lấn biển để nhà đầu tư nộp thêm phần chênh lệch là kém khả thi (không đúng bản chất của đấu giá tài sản là quy trình bán tài sản một cách công khai, minh bạch , công bằng, khách quan, bảo vệ quyền lợi của người tham gia đấu giá…).

Tôi xin tham gia một số ý kiến như trên gửi Quý Cơ quan để nghiên cứu, hoàn thiện.

Xin trân trọng cảm ơn!

***Nguyễn Văn Đỉnh***