

BÀN VỀ CHẾ TÀI XỬ LÝ VI PHẠM ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN TREO TRONG LUẬT ĐẤT ĐAI NĂM 2024

*Trần Minh Chương**

Tóm tắt: Bài viết bàn về các biện pháp chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo trong Luật Đất đai năm 2024. Trên cơ sở đó, tác giả chỉ ra những hạn chế, bất cập trong quy định pháp luật và đề xuất hoàn thiện nội dung này trong bối cảnh nguồn lực đất đai ngày càng trở nên khan hiếm về nguồn cung.

Abstract: This article examines the sanctions applicable to contract violations involving suspended projects under Vietnam's 2024 Land Law. Drawing on an analysis of the law's existing shortcomings, the author identifies key limitations in the relevant legal provisions and proposes solutions to strengthen the legal framework—an increasingly urgent matter given the growing scarcity of land resources.

1. Đặt vấn đề

Hiện nay, dự án treo là một phần bức tranh thực tế xấu xí nhất trong hoạt động sử dụng đất của các chủ đầu tư. Dự án treo không chỉ gây lãng phí, thất thoát nguồn tài nguyên đất đai mà còn làm xấu mỹ quan đô thị. Đáng nói hơn, việc chậm triển khai hoặc không triển khai thực hiện dự án đầu tư có thể gây thiệt hại những người sử dụng đất xung quanh khu vực khi họ không thể thực hiện các quyền của người sử dụng đất. Thực trạng trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan, chủ quan khác nhau. Trong đó, nguyên nhân khách quan có thể kể đến như Nhà nước chưa hoàn thành khâu bồi thường giải phóng mặt bằng dẫn đến chủ đầu tư không thể tiến hành triển khai thực hiện dự án. Hay nguyên nhân chủ quan - xuất phát từ năng lực tài chính yếu kém của chủ đầu tư dẫn đến không có khả năng thực hiện dự án hoặc găm đất để chờ chuyển nhượng lại dự án kiếm lời.

Tuy nhiên, chế tài xử lý vi phạm giữa Luật Đất đai năm 2024 và Luật Đất đai năm 2013 về cơ bản không có nhiều khác biệt, chưa giải quyết triệt để “điểm nghẽn này”, gây bức xúc, hoang mang trong dư luận, trở thành “điểm nóng” ở các địa phương trên phạm vi cả nước. Đặc biệt, chế tài xử lý vi phạm không những không ngăn ngừa, hạn chế được các vi phạm mà còn thúc đẩy các hành vi này leo thang, mang tính phức tạp hơn. Vì vậy, cần thiết phải nghiên cứu và làm rõ chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo hiện nay dưới góc độ lý luận và thực tiễn, nhằm hướng đến nguyên tắc công bằng, hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng đất và qua đó khẳng định rõ vị thế, vai trò của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu¹.

2. Thực trạng áp dụng pháp luật về chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo hiện nay ở Việt Nam

* ThS., Khoa Luật, Trường Đại học Nguyễn Tất Thành.

¹ Điều 53 Hiến pháp năm 2013, Điều 12 Luật Đất đai năm 2024.

Thứ nhất, tính chất của chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo hiện nay chưa thực sự rõ ràng.

Theo quy định tại khoản 1 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 (trước đây là Điều 64 Luật Đất đai năm 2013), nếu đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư mà không được sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc tiến độ sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư kể từ khi nhận bàn giao đất trên thực địa phải đưa đất vào sử dụng, trường hợp không đưa đất vào sử dụng thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng đất 24 tháng và phải nộp cho ngân sách Nhà nước khoản tiền tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án trong thời gian này. Hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng thì Nhà nước thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất, trừ trường hợp do bất khả kháng.

Như vậy, quy định về chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo trong Luật Đất đai năm 2024 đã kế thừa từ Luật Đất đai năm 2013. Theo đó, trường hợp chủ đầu tư không sử dụng đất để thực hiện dự án đất đầu tư trong thời hạn luật định (nếu không thuộc trường hợp bất khả kháng) thì Nhà nước không thu hồi đất ngay mà mở ra cho chủ đầu tư các cách thức giải quyết sau đây: Nhà nước sẽ thu hồi đất (nếu không được gia hạn sử dụng đất) hoặc phải đóng thêm tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất nếu được gia hạn sử dụng đất.

Ở cách xử lý thứ nhất, theo tác giả, không có gì đáng bàn cãi vì nếu hết thời hạn được gia hạn mà chủ đầu tư vẫn chưa đưa đất vào sử dụng đồng nghĩa với việc chủ đầu tư không muốn tiếp tục sử dụng đất. Theo đó,

Nhà nước sẽ tiến hành thu hồi đất và giao cho chủ thể sử dụng đất khác. Quy định này nhằm hướng đến việc phân phối lại đất đai hiệu quả, tránh lãng phí nguồn tài nguyên vốn được xem là hữu hạn. Tuy nhiên, ở cách xử lý thứ hai, trường hợp chủ đầu tư được gia hạn sử dụng đất, có thể dẫn đến một trong hai cách hiểu như sau: Cách hiểu thứ nhất, đây là chế tài hành chính hoặc cách hiểu thứ hai, đây là chế tài dân sự.

Ở cách hiểu thứ nhất, nếu cho rằng đây là chế tài hành chính, việc xác định hành vi vi phạm và chế tài xử lý phải tuân thủ các quy định về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Nghiên cứu quy định tại Nghị định số 91/2019/NĐ-CP về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2013 có thể thấy rằng, hành vi chậm triển khai thực hiện dự án treo không được xác định là một trong các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai. Nếu nhìn nhận theo lối tư duy này là chưa hợp lý, thậm chí có phần hơi “khiên cưỡng”. Vì đây là một trong tám hành vi được xếp vào hành vi vi phạm pháp luật đất đai được quy định tại Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 với tên gọi – thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai (trước đây quy định tại điểm i khoản 1 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013). Như vậy, ngay ở tên gọi của Điều luật và bản chất hành vi đã khẳng định rõ đây là hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Ở cách hiểu thứ hai, nếu xem là chế tài dân sự thì thực chất đây chính là khoản tiền mà chủ đầu tư phải bồi thường “để bù đắp” cho những thiệt hại mà họ đã gây ra cho Nhà nước do hành vi chậm triển khai thực hiện dự án. Vì Luật Đất đai năm 2024 sử dụng thuật ngữ chủ đầu tư phải “nộp bổ sung” cho Nhà nước “một khoản tiền” tương ứng với mức tiền sử dụng đất, tiền

thuê đất mà “không phải là một khoản tiền phạt” cho hành vi chậm triển khai dự án. Để giải thích nội dung này, khoản 3 Điều 1 Nghị định số 103/2024/NĐ-CP quy định về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất có quy định: *“Tiền nộp bổ sung (tiền sử dụng đất tăng thêm, tiền thuê đất tăng thêm) đối với trường hợp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư mà không đưa đất vào sử dụng, chậm tiến độ sử dụng đất quy định tại khoản 8 Điều 81, điểm đ khoản 1 Điều 153 Luật Đất đai năm 2024”*.

Song, hiểu theo cách này là vô lý vì suy cho cùng hành vi không sử dụng đất cho dù trong trường hợp nào cũng không được khuyến khích. Do đó, nếu coi việc dùng một khoản tiền để khắc phục hậu quả thì cách xử lý này thực chất là tạo điều kiện cho chủ đầu tư hoặc “hợp thức hóa” cho các sai phạm của chủ đầu tư.

Ngoài ra, điều bất hợp lý nữa diễn ra tại khoản 7 và khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024. Tuy đều là hành vi vi phạm pháp luật đất đai nhưng Luật Đất đai năm 2024 lại đưa ra hai cách thức xử lý hoàn toàn khác nhau. Tại khoản 7 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 có quy định: *“đối với đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản không được sử dụng trong 12 tháng liên tục, đất trồng cây lâu năm không được sử dụng trong thời hạn 18 tháng liên tục, đất trồng rừng không được sử dụng trong 24 tháng liên tục và đã bị xử phạt vi phạm hành chính mà không đưa đất vào sử dụng theo quyết định xử phạt vi phạm hành chính”*.

Quy định này hàm ý rằng, hành vi của người sử dụng đất trong trường hợp này là

hành vi vi phạm pháp luật hành chính đã bị xử phạt mà tiếp tục vi phạm thì Nhà nước sẽ tiến hành thu hồi đất. Nhưng tiếc rằng, cách hiểu này lại không được hiểu tương tự tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 do người sử dụng đất không bị xử phạt vi phạm hành chính. Và việc Nhà nước thu hồi đất của chủ đầu tư chỉ được xem là “giải pháp cuối cùng” khi họ không thực hiện việc gia hạn sử dụng đất.

Chính vì vậy, bản thân Luật Đất đai năm 2024 và Luật Đất đai năm 2013 trước đó cũng sử dụng chung một thuật ngữ là chủ đầu tư “được gia hạn” sử dụng đất nhằm xác định rõ đây là “quyền” của chủ đầu tư và không xem nó là hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

Thứ hai, cơ sở (căn cứ) và điều kiện áp dụng chế tài xử lý vi phạm chưa được Luật Đất đai năm 2024 quy định.

Khác với Luật Đất đai năm 2013, Luật Đất đai năm 2024 đã bỏ đi quy định về căn cứ áp dụng chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo. Luật Đất đai năm 2024 không có quy định về căn cứ áp dụng đối với chế tài xử phạt có thể xuất phát từ lý do Luật Đất đai không xem hành vi chậm triển khai thực hiện dự án trong thời gian luật định là vi phạm hành chính như đã phân tích ở trên.

Trước đây, theo quy định tại khoản 2 Điều 64 Luật Đất đai năm 2013, căn cứ áp dụng chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo được xác định như sau: *“Việc thu hồi đất do vi phạm pháp luật đất đai phải có văn bản của cơ quan có thẩm quyền xác định hành vi vi phạm pháp luật đất đai. Chính phủ quy định chi tiết quy định này”*. Tức là, muốn áp dụng chế tài xử lý vi phạm thì một trong các cơ sở không thể thiếu là phải có kết luận của cơ quan thanh tra trong lĩnh vực đất đai xác định dự án có

vi phạm về chậm tiến độ triển khai dự án sử dụng đất.

Theo tác giả, việc đặt ra các quy định về căn cứ xử lý đối với dự án treo như Luật Đất đai năm 2013 là cần thiết. Bởi vì, hậu quả pháp lý của hành vi này có thể dẫn đến việc Nhà nước thu hồi đất đã giao cho nhà đầu tư, thậm chí Nhà nước sẽ không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất (khi không thuộc trường hợp bất khả kháng). Những thiệt hại này là rất lớn đối với các nhà đầu tư nếu các biện pháp chế tài được thực thi. Thêm vào đó, hành vi này có thể dẫn đến tác động tiêu cực trong hoạt động thu hút đầu tư ở các địa phương. Tuy nhiên, nếu không quy định căn cứ áp dụng chế tài xử lý vi phạm sẽ thiếu cơ sở pháp lý để cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương xử lý vi phạm và sẽ tạo ra “tiền lệ” không tốt đối với các dự án đầu tư ở địa phương, dẫn đến hiện tượng “chây ì” mang tính hệ thống của rất nhiều chủ đầu tư khác. Đây có thể được xem là một trong những điểm hạn chế lớn nhất của Luật Đất đai năm 2024.

Một nội dung đáng bàn thêm ở đây là các quy định về điều kiện để áp dụng các chế tài xử lý vi phạm hiện nay đối với các dự án treo. Luật Đất đai năm 2024 quy định trường hợp không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm thực hiện tiến độ sử dụng đất so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư thì chủ đầu tư được gia hạn sử dụng đất và phải nộp bổ sung cho Nhà nước khoản tiền tương ứng cho thời gian được gia hạn.

Quy định này có vẻ hợp lý nhưng lại hàm chứa nhiều nội dung chưa rõ ràng vì chưa xác định được hành vi gia hạn sử dụng đất có trước hay hành vi thực hiện nghĩa vụ tài chính trước rồi mới được gia hạn sử dụng đất. Hiểu theo cách hiểu thứ nhất,

hành vi gia hạn sử dụng đất phải bắt đầu từ phía Nhà nước trước rồi sau đó chủ đầu tư mới đi đóng tiền. Ngược lại, nếu hiểu theo cách hiểu thứ hai, hành vi gia hạn sử dụng đất của Nhà nước có sau hành vi thực hiện nghĩa vụ tài chính. Đồng nghĩa, Nhà nước chỉ gia hạn sử dụng đất sau khi người sử dụng đất thể hiện ý chí của mình về việc chủ động đóng tiền gia hạn sử dụng đất.

Theo tác giả, hiểu theo nghĩa thứ hai sẽ hợp lý hơn. Bởi lẽ, mặc dù được hiểu là quyền của chủ đầu tư – quyền được gia hạn sử dụng đất, nhưng nếu người sử dụng đất không có hành vi đóng tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất của chủ đầu tư trước thì xem như chủ đầu tư không thể hiện thiện chí, không chủ động hợp tác. Như vậy, không có lý do gì để gia hạn trước, đóng tiền sau cho chủ đầu tư. Nếu Nhà nước gia hạn trước trong khi chủ đầu tư không thực hiện nghĩa vụ đóng tiền gia hạn sử dụng đất sẽ tạo ra hiện tượng “cầm đèn chạy trước ô tô” và làm cho quy định này trở nên “vô nghĩa”.

Lẽ ra, trong trường hợp này, Luật Đất đai năm 2024 nên có quy định rõ ràng hơn. Chẳng hạn, sau khi Nhà nước đã gửi thông báo hoặc kết luận của cơ quan thanh tra tài nguyên môi trường xác định hành vi của người sử dụng đất là không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm thực hiện tiến độ sử dụng đất so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư thì chủ đầu tư phải gửi cho Nhà nước văn bản về việc đề nghị xin gia hạn sử dụng đất tiếp tục cho thời gian chưa triển khai thực hiện dự án đồng thời phải giải trình lý do đi kèm. Trên cơ sở đó, sau khi có ý kiến của Nhà nước thì chủ đầu tư sẽ tiến hành đóng tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất cho thời gian không đưa đất vào sử dụng. Khi ấy, người sử dụng đất sẽ được Nhà nước gia hạn. Tiếc

ràng, quy định này không được diễn giải một cách tường minh, thậm chí gây khó khăn trong việc xác định thủ tục gia hạn sử dụng đất.

Thứ ba, chế tài xử lý vi phạm đối với dự án treo của chủ đầu tư được quy định chưa hợp lý.

Một là, chế tài xử lý vi phạm chưa thể hiện tính nghiêm khắc, răn đe đối với hành vi vi phạm của chủ đầu tư. Điều 81 Luật Đất đai năm 2024 quy định giao cho Chính phủ ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành nội dung này. Tiếp sau đó, ngày 30/07/2024, Chính phủ ban hành Nghị định số 103/2024/NĐ-CP quy định về tiền sử dụng đất và tiền thuê đất. Với cách xây dựng công thức tính tiền nộp bổ sung (tiền

sử dụng đất/tiền thuê đất) trong cả hai trường hợp trên cho khoảng thời gian gia hạn sử dụng đất của chủ đầu tư đều cho thấy chế tài xử lý vi phạm không có tác dụng răn đe, ngăn ngừa và hạn chế vi phạm mà có thể khuyến khích hoặc thúc đẩy việc chủ đầu tư bất chấp tiếp tục vi phạm. Vì số tiền bổ sung phải nộp bổ sung cho Nhà nước là rất thấp, kết quả là nhiều chủ đầu tư sẽ sẵn sàng “găm đất” và chấp nhận nộp tiền bổ sung khiến quy định này trở nên hình thức.

Điều 15 và Điều 30 Nghị định này quy định về công thức tính tiền nộp bổ sung khi gia hạn dự án theo quy định tại khoản 8 Điều 81 và điểm đ khoản 1 Điều 153 Luật Đất đai như sau:

Khoản tiền bổ sung khi gia hạn nộp tiền sử dụng đất	=	Diện tích đất được gia hạn sử dụng đất	x	Giá đất trong Bảng giá đất tại thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành quyết định gia hạn sử dụng đất	x	2%	x	Thời gian gia hạn (tháng)
								12

Trong đó, trường hợp thời gian gia hạn không tròn tháng thì từ 15 ngày trở lên được tính tròn 01 tháng, dưới 15 ngày thì không tính khoản tiền bổ sung đối với số ngày này.

Khoản tiền bổ sung khi gia hạn nộp tiền thuê đất	=	Diện tích đất được gia hạn sử dụng đất	x	Giá đất trong Bảng giá đất tại thời điểm cơ quan có thẩm quyền ban hành Quyết định gia hạn sử dụng đất	x	Tỷ lệ (%) tính đơn giá thuê đất do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định	x	Thời gian gia hạn (tháng)
								12

Trong đó, giá đất trong Bảng giá đất và tỷ lệ (%) tính đơn giá thuê đất được xác định tương ứng với mục đích sử dụng đất được Nhà nước cho thuê. Trường hợp thời gian gia hạn không tròn tháng thì từ 15 ngày trở lên được tính tròn 01 tháng, dưới 15 ngày thì không tính khoản tiền bổ sung đối với số ngày này.

Hai là, hậu quả pháp lý của việc áp dụng chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo của chủ đầu tư dẫn đến việc xâm phạm quyền sở hữu tài sản của chủ thể khác được điều ước quốc tế, Hiến pháp và pháp luật liên quan bảo vệ, đồng thời, chưa bảo vệ được quyền lợi chính đáng của bên thứ ba ngay tình.

Không thể phủ nhận những thiệt hại và hậu quả pháp lý mà hành vi này gây ra cho Nhà nước và kê cả là thiệt hại cho chính chủ đầu tư. Theo đó, đất đai bị bỏ hoang, lãng phí nguồn lực lớn của xã hội đồng thời Nhà nước không điều tiết được nguồn lợi kinh tế từ dự án treo. Dưới góc độ chủ đầu tư, biện pháp chế tài của Nhà nước hiện nay quy định khá bất cập, chưa hợp lý khi tước bỏ đi quyền sở hữu tài sản của người sử dụng đất, gây thiệt hại cho chính chủ đầu tư. Vì, Nhà nước sẽ thu hồi đất và tài sản trên đất mà “*không bồi thường thiệt hại về đất và tài sản trên đất*”. Quy định này được xem là vi hiến, không phù hợp với các cam kết bảo hộ về đầu tư theo Luật Đầu tư năm 2020 và các điều ước quốc tế về đầu tư. Cụ thể, tại khoản 3 Điều 51 Hiến pháp năm 2013, Nhà nước thực hiện việc bảo hộ và không quốc hữu hóa tài sản của nhà đầu tư hoặc tịch thu bằng biện pháp hành chính. Điều này nhằm khẳng định quyền sở hữu tài sản là cam kết tối thiểu nhất của Nhà nước dành cho tất cả nhà đầu tư hiện nay ở Việt Nam, qua đó tạo tâm lý an tâm cho nhà đầu tư. Tinh thần ấy cũng được lặp lại ở hầu hết các điều ước quốc tế về bảo hộ đầu tư giữa Việt Nam với các quốc gia và vùng lãnh thổ. Tính đến hiện tại, Việt Nam đã ký kết trên 60 Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư song phương với các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới².

² Duy Hưng, *Các thỏa thuận bảo hộ đầu tư quan trọng giữa Việt Nam và các nước ký kết*,

Thực tế, dự án treo là hành vi vi phạm thuộc về phía chủ đầu tư nhưng Luật Đất đai lại “*quy chụp*” trách nhiệm này cho cả bên thứ ba khi họ cũng là “*nạn nhân*” của chủ đầu tư. Trong trường hợp này, rõ ràng họ là bên thứ ba ngay tình do không thuộc trường hợp phải biết hoặc buộc phải biết nhưng lại phải gánh chịu hậu quả do vi phạm của chủ đầu tư gây ra. Ví dụ như vụ việc Mường Thanh, không chỉ chủ đầu tư Mường Thanh bị trừng phạt mà các khách hàng cũng bị thiệt hại nặng nề. Theo đó, hàng ngàn người mua nhà trong dự án Mường Thanh có nguy cơ bị mất nhà, đất nếu Nhà nước thu hồi đất và tài sản trên đất do dự án vi phạm các quy định về xây dựng³.

Thứ tư, về trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương liên quan đến việc xử lý các dự án treo của chủ đầu tư còn bộc lộ nhiều điểm hạn chế, thiếu sót, cụ thể:

(i) Việc thực thi trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương còn lỏng lẻo, chưa triệt để trong xử lý vi phạm dự án treo của chủ đầu tư. Tác giả cho rằng, một trong những tác nhân góp phần tạo nên các sai phạm trong các dự án treo hiện nay của các chủ đầu tư chính là trách nhiệm thực thi của chính quyền địa phương – các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương. Trên thực tế, vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai

<https://congthuong.vn/cac-thoa-thuan-bao-ho-dau-tu-quan-trong-giua-viet-nam-va-cac-nuoc-ky-ket-fta-22-9911.html&link=autochanger>, công bố ngày 07/12/2022, truy cập ngày 17/11/2024.

³ Thân Hoàng, Danh Trọng, *Xét xử đại gia Lê Thanh Thân vụ xây cả tòa nhà trái phép lừa hơn 500 khách hàng*, <https://tuoitre.vn/xet-xu-dai-gia-le-thanh-than-vu-xay-ca-toa-nha-trai-phep-lua-hon-500-khach-han-g-2023081001415011.htm>, công bố ngày 10/08/2023, truy cập ngày 17/10/2024.

ở địa phương thường thể hiện chủ yếu ở khâu phân phối đất đai thông qua các hoạt động giao đất, cho thuê đất. Sau khi đất đai được bàn giao cho chủ đầu tư, hoạt động giám sát việc thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất của các cơ quan quản lý nhà nước tương đối “lỏng lẻo”.

Chưa kể đến, rất nhiều dự án treo còn tồn đọng ở những vị trí đắc địa, được ví là “tấc đất, tấc vàng” như ở thành phố Hồ Chí Minh⁴ nhưng các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương chưa mạnh tay xử lý thu hồi các dự án này. Xuất phát từ lý do cho rằng, các dự án này nếu ngay lập tức thu hồi sẽ rất “nhạy cảm” và có thể gây nhiều hậu quả xấu dưới góc độ thu hút đầu tư nên chính quyền địa phương chưa quyết liệt và mạnh mẽ trong việc “khai tử” những dự án treo này. Điển hình, phải kể đến là Khu đô thị du lịch biển Cần Giờ, Khu đô thị Hiệp Phước, Khu đô thị Bình Quới - Thanh Đa... là những siêu dự án khu đô thị đã được phê duyệt từ rất lâu nhưng đến nay vẫn giậm chân tại chỗ.

(ii) Pháp luật chưa quy định cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương trong việc xử lý vi phạm dự án treo của chủ đầu tư. Việc pháp luật chưa quy định cơ chế phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương trong việc xử lý các dự án treo cũng được xem là nguyên nhân dẫn đến các vi phạm về dự án treo của chủ đầu tư. Theo Luật Đất đai năm 2024, để xác định hành vi vi phạm được cho là dự án treo cần phải có kết luận của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương về việc chủ đầu tư chậm triển

khai thực hiện dự án. Muốn như vậy, trước đó, giữa cơ quan trao quyền sử dụng đất (Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện, thành phố trực thuộc tỉnh) và cơ quan thanh tra trong lĩnh vực đất đai phải phối hợp chặt chẽ, đồng bộ trong việc kiểm tra, giám sát các hành vi sử dụng đất của chủ đầu tư. Tức là, các cơ quan này phải rà soát danh mục và tiến độ các dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Dưới góc độ pháp lý, khảo cứu các quy định của Luật Đất đai năm 2024 và Luật Đất đai năm 2013 trước đó không phải là không có quy định ràng buộc trách nhiệm pháp lý của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương trong việc xử lý các vi phạm của chủ đầu tư. Cụ thể, trước đây, khoản 3 Điều 15 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP về quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2013 có quy định:

“3. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức rà soát, xử lý và công bố công khai trên trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh các dự án đầu tư không đưa đất vào sử dụng trong thời hạn 12 tháng liên tục hoặc chậm tiến độ sử dụng đất 24 tháng so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư; các dự án được gia hạn; các dự án chậm tiến độ sử dụng đất vì lý do bất khả kháng; cung cấp thông tin để công khai trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Tổng cục Quản lý đất đai”.

Ngoài ra, năm 2018, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 3/1/2018 về “chấn chỉnh, tăng cường công tác quản lý đất đai và xây dựng hệ thống thông tin đất đai” để triển khai đôn đốc, chỉ đạo xử lý đối với các dự án không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng, gây

⁴ Đình Sơn, Hà Mai, *Đất vàng treo hàng chục năm*, <https://thanhnien.vn/dat-vang-treo-hang-chuc-nam-185230316221736486.htm>, công bố ngày 17/03/2023, truy cập ngày 18/10/2024.

lãng phí đất đai. Tiếp đó, năm 2021, Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành thêm Công văn số 7352/BTNMT-TCĐĐ yêu cầu các tỉnh thành phố rà soát, báo cáo số liệu các dự án chậm còn vướng mắc chưa xử lý. Kết quả rà soát cho thấy có 3.424 dự án với tổng diện tích là 151.321,72 ha đất đã giao, cho thuê, chấp thuận chủ trương đầu tư dự án nhưng không được sử dụng hoặc chậm đưa đất vào sử dụng. Ngoài ra, việc phân loại dự án cũng cho thấy những con số đáng báo động như: (i) Dự án đã có quyết định giao, cho thuê đất là 2.333 (tổng diện tích là 105.046,70 ha); (ii) Dự án đã có thông báo thu hồi đất nhưng chưa thực hiện là 381 dự án (tổng diện tích 38.501,52 ha); (iii) Dự án đã chấm dứt dự án đầu tư hoặc chủ trương đầu tư là 710 dự án, với tổng diện tích là 7.773,50 ha⁵.

Về nguyên tắc, theo Luật Đầu tư hiện nay, định kỳ hàng quý, hằng năm nhà đầu tư, tổ chức kinh tế thực hiện dự án đầu tư báo cáo cơ quan đăng ký đầu tư và cơ quan thống kê trên địa bàn về tình hình thực hiện dự án đầu tư, gồm các nội dung gồm: “*Vốn đầu tư thực hiện, kết quả hoạt động đầu tư kinh doanh, thông tin về lao động, nộp ngân sách nhà nước, đầu tư cho nghiên cứu và phát triển, xử lý và bảo vệ môi trường, các chỉ tiêu chuyên ngành theo lĩnh vực hoạt động*”. Trường hợp sau khi có báo cáo của chủ đầu tư mà phát hiện ra chủ đầu tư chưa đưa đất vào sử dụng thì các cơ quan này sẽ có trách nhiệm đôn đốc chủ đầu tư sử dụng đất đúng tiến độ hoặc cùng phối hợp với chủ đầu tư để tìm ra nguyên nhân và

phương án giải quyết nhằm tháo gỡ những khó khăn cho nhà đầu tư. Khi ấy, các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư mới có thể nắm bắt được tình hình thực hiện dự án đầu tư (kể cả tình hình) sử dụng đất của các chủ đầu tư thuộc địa bàn quản lý của mình. Nghĩa là, giữa chủ đầu tư và Nhà nước có một “thủ tục pháp lý” ràng buộc nhất định về quy định “báo cáo và giải trình” về dự án đầu tư.

Tuy nhiên, thủ tục báo cáo hiện nay chỉ bắt buộc đối với cơ quan đăng ký đầu tư mà chưa có quy định báo cáo cho cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương (Ủy ban nhân dân hoặc cơ quan tài nguyên môi trường). Do đó, cơ quan quản lý nhà nước về đất đai sẽ rất khó giám sát việc chủ đầu tư có sử dụng đất đúng tiến độ hay không.

(iii) Pháp luật chưa quy định trách nhiệm pháp lý của các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương nếu không xử lý các dự án treo. Theo tác giả, việc Luật Đất đai năm 2024 chưa quy định trách nhiệm pháp lý của các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương (kể cả trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương) trong trường hợp họ được giao nhiệm vụ xử lý nhưng không xử lý thì trách nhiệm sẽ như thế nào? Chính vì chưa có quy định về trách nhiệm pháp lý kỷ luật, trách nhiệm pháp lý hình sự nên không có cơ chế để xử lý các hành vi vi phạm của chủ thể có thẩm quyền, từ đó dẫn đến tình trạng “cha chung không ai khóc” và đất đai bị bỏ hoang hóa một cách lãng phí trong khoảng thời gian dài. Đây được xem là sự “bỏ ngỏ” của pháp luật mà đến nay vẫn chưa có câu có trả lời thỏa đáng.

Thứ năm, pháp luật chưa quy định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi chậm triển khai thực hiện dự án của chủ đầu

⁵ Trường Giang, *Dự án chậm tiến độ sử dụng đất: Hoàn thiện chính sách để xử lý*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/du-an-cham-tien-do-su-dung-dat-hoan-thien-chinh-sach-de-xu-ly-36-8855.html>, công bố ngày 09/01/2024, truy cập ngày 15/10/2024.

tư đối với quyền lợi của những người sử dụng đất xung quanh dự án. Thực tế, việc không sử dụng đất của chủ đầu tư không chỉ là hành vi lãng phí đất đai, gây thiệt hại cho đại diện chủ sở hữu toàn dân là Nhà nước mà còn có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi của những người sử dụng đất xung quanh, nhất là khi những chủ thể này tiến hành các hoạt động kinh doanh hoặc muốn thực hiện các quyền của người sử dụng đất như: Sửa chữa, duy tu, coi nói nhà hay đôi khi đơn giản chỉ là những nhu cầu tối thiểu như ở hoặc đi lại. Tuy nhiên, hiện nay, pháp luật chưa có quy định bảo vệ đối với nhóm đối tượng này. Đây có thể được xem là một điểm thiếu sót của Luật này khi chưa quan tâm đến quyền lợi của các hộ dân sống xung quanh bị ảnh hưởng bởi dự án treo – với tư cách là bên yếu thế trong quan hệ pháp luật đất đai.

3. Một số kiến nghị và đề xuất hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, Luật Đất đai năm 2024 cần xác định rõ bản chất của chế tài xử lý vi phạm là chế tài hành chính hay chế tài dân sự. Việc làm rõ bản chất hành vi vi phạm đối với dự án treo là cần thiết, làm cơ sở cho việc áp dụng chế tài xử lý vi phạm phù hợp, tránh hiện tượng thiếu rõ ràng và mơ hồ như hiện nay.

Thứ hai, Luật Đất đai cần bổ sung căn cứ, điều kiện áp dụng chế tài xử lý vi phạm đối với các dự án treo. Việc bổ sung các căn cứ, điều kiện áp dụng chế tài xử lý vi phạm là hợp lý nhằm tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương trong việc tổ chức thực thi thu hồi dự án treo. Đồng thời, qua đó góp phần nâng cao trách nhiệm của cơ quan thực thi pháp luật phải cân nhắc kỹ lưỡng và thận trọng khi thực hiện.

Thứ ba, chế tài xử lý vi phạm đối với dự án treo của chủ đầu tư cần được quy định hợp lý hơn theo hướng nghiêm khắc hơn, có tác dụng răn đe, ngăn ngừa và hạn chế các vi phạm của chủ đầu tư. Tác giả ủng hộ với giải pháp xử lý triệt để trong trường hợp này chính là “công cụ thuế”. Theo đó, Nhà nước sẽ đánh thuế sử dụng đất thật nặng, nhiều tiền hơn cho thời gian chủ đầu tư không thực hiện dự án. Chẳng hạn, nếu chậm 12 tháng (1 năm) thì chủ đầu tư sẽ phải nộp 25% hoặc 30% tiền sử dụng đất, có như vậy chủ đầu tư sẽ mới tìm cách giải quyết đối với dự án. Việc sử dụng công cụ thuế hiện nay được thực hiện ở phần lớn các quốc gia nhằm hạn chế tình trạng đất đai bị bỏ hoang hóa, lãng phí. Đây cũng được xem là một trong những công cụ hiệu quả giúp Nhà nước kiểm soát, điều tiết vĩ mô nền kinh tế.

Thứ tư, chế tài xử lý vi phạm đối với dự án treo cần tính đến việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bên thứ ba ngay tình. Hiện nay, pháp luật chưa quan tâm đến quyền lợi của bên thứ ba ngay tình trong trường hợp họ cũng là các nạn nhân của chủ đầu tư, nhất là các vụ án mà chủ đầu tư lừa bán căn hộ chưa xây xong khi chưa đủ các điều kiện ký hợp đồng. Vì thế, theo tác giả, cần bỏ đi quy định về việc Nhà nước không bồi thường về tài sản khi thu hồi dự án treo. Bởi, Nhà nước chỉ cần trừng phạt chủ đầu tư bằng cách thu hồi đất dự án của họ mà không nhất thiết phải thu hồi luôn tài sản của bên thứ ba ngay tình. Quy định này nếu được thực hiện sẽ tránh vi phạm quyền sở hữu tài sản đã được bảo hộ bởi Hiến pháp, Luật Đầu tư và các điều ước quốc tế về đầu tư.

Thứ năm, tăng cường các biện pháp quản lý hành chính đối với các vi phạm của chủ đầu tư thông qua cơ chế kiểm tra và

giám sát tiến độ thực hiện dự án của nhà đầu tư. Để đạt được mục tiêu trên, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần rà soát các dự án đang triển khai, dự án nào đang chậm triển khai và tìm hiểu nguyên nhân. Trong đó, Nhà nước không thể “đứng ngoài cuộc chơi mà phải cùng chung tay” với nhà đầu tư tháo gỡ những khó khăn như: Đôn đốc và yêu cầu cam kết nhà đầu tư thực hiện triển khai dự án đầu tư hay hỗ trợ nhà đầu tư về các thủ tục hành chính để chủ đầu tư nhanh chóng xúc tiến việc triển khai thực hiện dự án. Đây là một động thái nhằm phân loại tính chất, mức độ của các dự án treo. Bởi nếu là dự án treo và nhà đầu tư muốn thực hiện đến cùng, họ sẽ chủ động cùng Nhà nước đưa ra kế sách giải quyết. Ngược lại, nếu không muốn họ có thể sử dụng dự án treo với tư cách là “chiếc vỏ bọc” nhằm “găm đất” kiếm lợi.

Mặt khác, để giải quyết dứt điểm dự án treo, các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương cần tiến hành công khai các dự án treo lên trang thông tin điện tử để người dân có thể nắm bắt tiến độ thực hiện dự án. Việc công khai các dự án treo là cách thức tăng cường tính minh bạch, tăng khả năng giám sát của người dân và Nhà nước đối với các dự án của chủ đầu tư, qua đó buộc nhà đầu tư phải luôn trong tâm thế tự giác thực hiện dự án đã được phê duyệt. Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định trách nhiệm “phối hợp” chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai ở địa phương liên quan đến từng khâu trong quy trình xử lý các dự án treo. Nếu làm được việc này thì việc phối hợp xử lý dự án treo sẽ vô cùng nhanh chóng, đơn giản, nhịp nhàng, tránh tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm chung như thời gian vừa qua.

Thứ sáu, cần quy định trách nhiệm pháp lý cụ thể của các cơ quan quản lý nhà nước hoặc người có thẩm quyền của cơ quan quản lý nhà nước trong việc xử lý các vi phạm về dự án treo nếu không thực hiện. Theo đó, cần gắn trách nhiệm của địa phương nếu trên địa bàn có dự án chậm tiến độ nhưng sau nhiều năm không kiến nghị thu hồi theo quy định. Nếu người đứng đầu của địa phương không thực hiện đúng nhiệm vụ, quyền hạn của mình thì sẽ bị xử lý kỷ luật hoặc xử lý hình sự. Có như vậy, mới có thể nâng cao trách nhiệm của chủ đầu tư trước vi phạm dự án treo của chủ đầu tư. Từ đó, giải quyết dứt điểm tình trạng dự án treo vốn được xem là căn bệnh nan y.

Thứ bảy, cần bổ sung chế tài dân sự về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nếu chủ đầu tư gây thiệt hại cho người dân khi chậm triển khai kế hoạch sử dụng đất thì phải bồi thường cho người sử dụng đất. Pháp luật hiện nay đang có xu hướng “thu hẹp” quyền của những người đang sống trong vùng quy hoạch, làm ảnh hưởng rất lớn đến đời sống của các hộ dân xung quanh khi tồn tại dự án treo. Vì vậy, chiếu theo lý thuyết về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong Bộ luật Dân sự năm 2015, những người sử dụng đất – các hộ dân xung quanh dự án treo có quyền khởi kiện chủ đầu tư để yêu cầu họ phải bồi thường những thiệt hại, tổn thất thực tế. Có như vậy, mới có thể bảo vệ quyền lợi chính đáng của các hộ xung quanh dự án treo và phù hợp với nguyên tắc của Bộ luật Dân sự năm 2015 là việc thực hiện quyền của chủ thể không được gây thiệt hại đến chủ thể khác hoặc gây thiệt hại cho Nhà nước. Đồng thời, qua đó giúp nâng cao trách nhiệm pháp lý của chủ đầu tư đối với Nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội.