

CHUYÊN ĐỀ

TRAO ĐỔI VỀ CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH

THỰC HIỆN VIỆC TÁCH THỪA ĐẤT, HIẾN, TẶNG, TRẢ LẠI QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT ĐỂ LÀM CÔNG TRÌNH CÔNG CỘNG, CHUYỂN MỤC ĐÍCH SỬ DỤNG ĐẤT SANG ĐẤT Ở

Người trình bày: Tô Văn Đáp

Phó Chánh Thanh tra

Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường

I. Tình hình thực thể hiện nay

Trong thời gian qua, cơ quan báo chí đã có nhiều bài báo phản ánh tình trạng “phân lô, bán nền” diễn ra tràn lan trên địa bàn cả nước; nhiều “khu dân cư tự phát” được hình thành, phá vỡ quy hoạch chung, gây ảnh hưởng mỹ quan; việc “phân lô, bán nền” tràn lan làm rối loạn thị trường bất động sản, ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường đầu tư.

Quá trình hình thành các điểm dân cư theo phản ánh nêu trên là do các hộ gia đình, cá nhân sử dụng những thửa đất ở, thửa đất nông nghiệp có diện tích lớn (thuộc khoanh vùng quy hoạch đất ở¹ trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện đã được phê duyệt) đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền chuyển mục đích sang đất ở; chia tách thành nhiều thửa đất có diện tích nhỏ hơn để quản lý sử dụng hoặc chuyển một phần quyền sử dụng đất cho người khác. Đồng thời trong quá trình tách thửa, chuyển quyền sử dụng đất, các hộ gia đình, cá nhân thực hiện việc tặng, cho, trả lại một phần quyền sử dụng đất cho Nhà nước (sau đây gọi là hiến đất) và tự bỏ kinh phí, công sức đầu tư xây dựng công trình đường giao thông

¹ Khoản 1 Điều 3 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường và thích ứng biến đổi khí hậu trên cơ sở tiềm năng đất đai và nhu cầu sử dụng đất của các ngành, lĩnh vực đối với từng vùng kinh tế - xã hội và đơn vị hành chính.

công cộng, hệ thống thoát nước, hệ thống điện chiếu sáng... trên diện tích đất hiện đảm bảo đủ điều kiện tách thửa đất theo quy định của từng địa phương².

Hệ thống pháp luật đất đai đã có quy định về điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất, tách thửa đất, quyền tặng cho, trả lại quyền sử dụng đất cho Nhà nước của người sử dụng đất và Nhà nước khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học, công nghệ phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất. Trên thực tế thi hành pháp luật đất đai, một số người sử dụng đất đã lợi dụng kẽ hở của chính sách pháp luật nêu trên để thực hiện việc chuyển mục đích sang đất ở với diện tích lớn (pháp luật đất đai không quy định hạn mức chuyển mục đích) và thực hiện quyền tách 01 thửa đất thành nhiều thửa đất để chuyển quyền sử dụng đất cho người khác, trong khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền không được hạn chế quyền của người sử dụng đất đã được pháp luật quy định.

II. Về việc thực hiện tại địa phương

1. Về việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hướng dẫn của các cơ quan quản lý nhà nước về việc tách thửa đất

- Sau khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành, Ủy ban nhân dân một số tỉnh ban hành quy định diện tích tối thiểu tách thửa đất nông nghiệp khi pháp luật đất đai chưa giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể (Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ mới có quy định giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu được phép tách thửa đối với từng loại đất cho phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương).

- Nhiều nội dung quy định về điều kiện tách thửa đất còn sơ hở, không hợp lý, ví dụ như:

² Khoản 31 Điều 2 Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 quy định: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định diện tích tối thiểu được phép tách thửa đối với từng loại đất cho phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương; Khoản 23 Điều 1 Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 12 năm 2020 quy định: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch chi tiết xây dựng và điều kiện cụ thể tại địa phương để quy định cụ thể điều kiện tách thửa đất, điều kiện hợp thửa đất theo từng loại đất và diện tích tối thiểu được tách thửa đối với từng loại đất.

+ Quy định “*Thửa đất thuộc quy hoạch đất ở thì diện tích đất tối thiểu được phép tách thửa bằng diện tích tối thiểu tách thửa đất ở*”, quy định này dẫn đến tình trạng thửa đất nông nghiệp thuộc quy hoạch đất ở được tách thành nhiều thửa đất nông nghiệp mới nhỏ lẻ, manh mún, làm hạn chế cho sản xuất nông nghiệp.

+ Quy định “*Ủy ban nhân dân cấp huyện căn cứ sự cần thiết để mở đường mới*”, “*Người sử dụng đất phải bố trí diện tích để làm đường đi vào các thửa đất rộng tối thiểu là 03 m và phải được Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt*”. Như vậy, việc giao Ủy ban nhân dân cấp huyện phê duyệt việc mở đường mới nhưng không có hướng dẫn cụ thể về căn cứ pháp lý, tiêu chuẩn để hình thành đường giao thông, dẫn đến tạo cơ chế “xin cho” và sự “tùy tiện” trong quá trình thực hiện.

+ Quy định: “*Các thửa đất hình thành từ việc tách thửa phải đảm bảo mặt tiền tiếp giáp với mặt đường*” có thể hiểu là việc hình thành thửa đất mới chỉ cần giáp đường đi trên hiện trạng do người dân tự bố trí, là nguyên nhân dẫn đến tình trạng tách thửa đất tràn lan trong thời gian vừa qua.

+ Quy định: “*Hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất và tách thửa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất không thuộc trường hợp kinh doanh bất động sản (không tạo điểm dân cư hoặc khu dân cư mới) thì phải tự để đường đi đảm bảo kết nối với đường đi hiện hữu. Người sử dụng đất có trách nhiệm liên hệ Văn phòng Đăng ký đất đai tỉnh (hoặc các Chi nhánh cấp huyện) đo đạc xác định phần diện tích đất làm đường đi trên thực tế và phải thể hiện trên mảnh trích đo hoặc mảnh chỉnh lý trích lục địa chính khi làm thủ tục chuyển mục đích sử dụng đất và tách thửa theo quy định*”. Nội dung này không xem xét đến sự phù hợp của diện tích đất bố trí làm đường đi giữa quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, quy hoạch xây dựng khu chức năng đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt là chưa đúng với quy định của pháp luật; cho phép văn phòng đăng ký đất đai đo đạc xác định vị trí, diện tích đất để mở đường mới theo nhu cầu của người sử dụng đất nhưng không có hướng dẫn cụ thể về căn cứ pháp lý, tiêu chuẩn để

hình thành đường giao thông là thiếu chặt chẽ, dẫn đến sự “tùy tiện” trong quá trình thực hiện.

- Việc cho phép người sử dụng đất hiến đất để tạo mặt bằng xây dựng hạ tầng kỹ thuật là đúng quy định của pháp luật³, tuy nhiên một số hướng dẫn thực hiện công việc nêu trên còn chung chung; quy định không cụ thể về diện tích đất hiến đã có trong diện tích đất dự kiến để xây dựng hạ tầng kỹ thuật thuộc dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hay không cần có trong dự án đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; không quy định rõ diện tích đất hiến để xây dựng hạ tầng kỹ thuật thuộc chỉ tiêu quy hoạch đất phát triển hạ tầng trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt thì có phải đồng thời có trong các quy hoạch chuyên ngành như: Quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết), quy hoạch nông thôn (quy hoạch chung, quy hoạch chi tiết), quy hoạch xây dựng khu chức năng (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết)...; nội dung hướng dẫn trình tự, thủ tục hiến đất (tặng, cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước)⁴ để xây dựng hạ tầng kỹ thuật nhưng người sử dụng đất phải lập đơn trả lại đất và thực hiện việc thu hồi đất là chưa phù hợp với quy định tại khoản 3 Điều 79 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2013.

2. Về việc hiến đất để làm công trình công cộng của các hộ gia đình, cá nhân

2.1. Trường hợp diện tích đất hiến thuộc quy hoạch để xây dựng hạ tầng kỹ thuật hoặc thuộc dự án đầu tư đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt

³ Khoản 3 Điều 9 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Nhà nước có chính sách khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học, công nghệ phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất.

⁴ Theo Từ điển Tiếng Việt Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa Toàn thư thì một trong các nghĩa của từ “hiến” là “dâng vật phẩm lên người trên”; một trong các nghĩa của từ “cho” là “chuyển giao một đồ vật gì của mình đến người khác để người ấy làm chủ có quyền sử dụng hoàn toàn theo ý muốn”; “tặng” là “biểu với ý kính trọng hay quý mến”. Như vậy, việc “tặng cho” hay “hiến” đều có ý nghĩa là tự nguyện chuyển giao đồ vật của mình cho người khác để người ấy làm chủ, có quyền sử dụng theo ý muốn.

Về việc này, việc hiến đất cần khuyến khích, vận động người dân thực hiện, các quy định của pháp luật đã đầy đủ, không có bất cập, tồn tại, vì vậy trong phạm vi hội nghị này, Thanh tra Bộ xin phép không trao đổi.

2.2. Trường hợp diện tích đất hiến không thuộc trường hợp nêu trên

a) Thực tế đang diễn ra ở các tỉnh, thành phố

- Hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nông nghiệp hoặc đất ở có đơn xin phép mở đường, đơn hiến đất để làm đường giao thông công cộng gửi Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban nhân dân huyện, thành phố;

- Ủy ban nhân dân huyện, thành phố giao các cơ quan chuyên môn và Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn nơi có đất kiểm tra thực địa, báo cáo đề xuất; Ủy ban nhân dân cấp xã xác nhận và đề nghị Ủy ban nhân dân huyện, thành phố có văn bản chấp thuận chủ trương việc hiến đất và đầu tư xây dựng đường giao thông;

- Sau khi người sử dụng đất hoàn thành xây dựng đường giao thông (thực hiện san ủi thành đường đất hoặc đầu tư xây dựng đường trải đá dăm, bê tông, bê tông nhựa nóng), các cơ quan chuyên môn thuộc cấp huyện thực hiện nghiệm thu công trình, đồng thời người sử dụng đất lập hồ sơ đề nghị thu hồi đất gửi Ủy ban nhân dân huyện, thành phố; Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai phối hợp với Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn kiểm tra hiện trạng, lập bản trích đo vị trí, diện tích đất hiến; Phòng Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với Phòng Quản lý đô thị hoặc Phòng Kinh tế, Hạ tầng tham mưu việc thu hồi đất của người hiến đất; Ủy ban nhân dân huyện, thành phố ban hành quyết định thu hồi đất của người hiến đất (đối với trường hợp người sử dụng đất tặng, cho Nhà nước quyền sử dụng đất thì không thực hiện thủ tục thu hồi đất mà thực hiện việc chỉnh lý biến động theo quy định tại khoản 3 Điều 79 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ); văn phòng đăng ký đất đai theo thẩm quyền quy định chỉnh lý biến động giảm diện tích do bị thu hồi đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; cập nhật thành đất giao thông và thể hiện đường giao thông trong hồ sơ địa chính và giấy chứng nhận của người sử dụng đất.

b) Đánh giá việc hiến đất của người sử dụng đất, chỉnh lý biên động đất đai và công tác quản lý sử dụng diện tích đất hiến để sử dụng làm đường giao thông

- Tại Điều 254 Bộ Luật Dân sự năm 2015 quy định quyền lỗi đi qua thì người sử dụng đất có quyền yêu cầu chủ sở hữu bất động sản vây bọc dành cho mình một lối đi hợp lý trên phần đất của họ. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm e khoản 2 Điều 10 Luật Đất đai năm 2013, Phụ lục 1 kèm theo Thông tư số 28/2014/TT-BTNMT ngày 02 tháng 6 năm 2014 quy định về thông kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất (nay là Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT ngày 14 tháng 12 năm 2018) thì đường trong khu dân cư thuộc loại đất sử dụng vào mục đích công cộng (đất giao thông). Do vậy, việc các địa phương chấp thuận cho các hộ gia đình, cá nhân tách thửa đất khi có lối đi trên diện tích đất sử dụng chung, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là không đúng quy định của pháp luật đất đai.

- Theo quy định của pháp luật đất đai, người sử dụng đất có quyền tặng cho Nhà nước (đại diện chủ sở hữu là Ủy ban nhân dân các cấp) quyền sử dụng đất quy định tại điểm e⁵ khoản 1 Điều 179 Luật Đất đai năm 2013 và tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước quy định tại điểm c khoản 1 Điều 65 Luật Đất đai 2013. Trường hợp các hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng đất có đủ các điều kiện quy định tại Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 thì có quyền tặng cho Nhà nước quyền sử dụng đất để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng; việc tặng cho quyền sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng được thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 79 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ; trường hợp người sử dụng đất tự nguyện trả lại đất cho Nhà nước thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện thu hồi đất theo trình tự, thủ tục quy định tại Khoản 1 Điều 65 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014. Do đó Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện việc nhận tặng cho quyền sử dụng đất hoặc nhận trả lại quyền sử dụng đất của người sử dụng đất là theo đúng quy định của pháp luật.

⁵ Hộ gia đình, cá nhân có quyền tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước; tặng cho quyền sử dụng đất cho cộng đồng dân cư để xây dựng các công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng; tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật.

- Diện tích đất hộ gia đình, cá nhân hiến cho Nhà nước để làm đường giao thông là đất nông nghiệp hoặc đất ở và tại thời điểm này thuộc khoanh vùng đất ở trong quy hoạch sử dụng đất (mục đích chính được khoanh vùng quy hoạch theo không gian), nhưng Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã chấp thuận việc hiến đất và cho phép người hiến đất sử dụng diện tích đất hiến được tự bỏ kinh phí, công sức để xây dựng công trình hạ tầng công cộng (chủ yếu là đường giao thông)⁶ mà chưa xem xét, đánh giá sự đồng bộ giữa quy hoạch sử dụng đất (chỉ tiêu quy hoạch, kế hoạch đất phát triển hạ tầng cấp huyện, cấp xã trong các khoanh vùng đất ở này) với quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, quy hoạch xây dựng khu chức năng là thiếu toàn diện và đồng bộ về quy hoạch.

- Việc Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã cho phép các hộ gia đình, cá nhân có đất hiến, tặng để làm đường giao thông, công trình công cộng khi chưa có dự án đầu tư về xây dựng, chưa có quyết định giao đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là không đúng quy định của pháp luật.

- Các hộ gia đình, cá nhân hiến đất đang sử dụng để làm đường giao thông trên diện tích đất nông nghiệp của mình nhằm mục đích đủ điều kiện được phép tách thửa đất và chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp sang đất ở theo quy định của địa phương (đây là hành vi lợi dụng kẽ hở của pháp luật nhằm thu lợi với số tiền lớn).

3. Đối với việc đầu tư, xây dựng đường giao thông trên diện tích đất hiến của hộ gia đình, cá nhân

Tồn tại lớn nhất trong việc hình thành các điểm dân cư mới, nhỏ lẻ là việc thực hiện đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật (chủ yếu là đường giao thông, hệ thống thoát nước, hệ thống điện chiếu sáng...) trên diện tích đất hiến thuộc khoanh vùng đất ở theo quy hoạch sử dụng đất⁷, nhưng lại chưa xem xét đến sự

⁶ Điều 14 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Nhà nước quyết định mục đích sử dụng đất thông qua quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất.

⁷ Đối với bản đồ quy hoạch tỉ lệ 1/25000 thì những khoanh đất có kích thước $\leq 9\text{mm}^2$ không được thể hiện trên bản đồ quy hoạch; các yếu tố hình tuyến có chiều dài dưới 20 mm trên bản đồ thì được phép

đồng bộ giữa chỉ tiêu quy hoạch đất phát triển hạ tầng trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất với các quy hoạch chuyên ngành như: Quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn, quy hoạch xây dựng khu chức năng; Ủy ban nhân dân các tỉnh chưa kịp thời chỉ đạo các cơ quan chuyên môn, Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố tiến hành thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện bất cập trong tổ chức thực hiện để hướng dẫn, ngăn chặn và đưa ra các giải pháp khắc phục kịp thời, đưa công tác quản lý về đất đai, xây dựng, giao thông của tỉnh đi vào nề nếp, đúng quy định của pháp luật.

- Theo quy định tại Điều 89 Luật Xây dựng năm 2014 được sửa đổi bổ sung năm 2016, năm 2018, năm 2020 thì việc xây dựng công trình đường bộ (công trình xây dựng theo tuyến) trên địa bàn các phường thuộc đối tượng phải xin phép xây dựng; việc xây dựng đường nông thôn trên địa bàn các xã (ngoài đô thị) được miễn giấy phép xây dựng nhưng phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận về hướng, tuyến công trình (sau khi Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng ngày 17 tháng 6 năm 2020 có hiệu lực thi hành thì công trình đường nông thôn-công trình cấp IV không quy định phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận về hướng, tuyến công trình) và chủ đầu tư có trách nhiệm thông báo thời điểm khởi công xây dựng kèm theo hồ sơ thiết kế xây dựng đến cơ quan quản lý xây dựng tại địa phương để theo dõi, lưu hồ sơ. Vì vậy, việc các hộ gia đình, cá nhân thực hiện thi công xây dựng công trình đường bộ trên diện tích đất hiện khi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép (cấp giấy phép xây dựng hoặc chấp thuận về hướng, tuyến công trình); chưa thông báo thời điểm khởi công và nộp hồ sơ thiết kế xây dựng (theo đúng quy định của pháp luật xây dựng) đến cơ quan quản lý xây dựng tại địa phương là vi phạm quy định của pháp luật về xây dựng.

- Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố tại các tỉnh có chủ trương cho phép hình thành và đầu tư xây dựng đường giao thông trên diện tích đất do người

loại bỏ; yếu tố hình tuyến có độ rộng dưới 0,5mm trên bản đồ được biên tập thành 1 nét theo tâm của yếu tố hình tuyến đó; hệ thống đường giao thông chỉ thể hiện đường quy hoạch đường liên xã trở lên, đối với khu vực miền núi có biểu thị đường đất nhỏ.

sử dụng đất hiến nhưng không hướng dẫn các hộ gia đình, cá nhân thực hiện đầy đủ trình tự, thủ tục quy định của pháp luật đất đai, giao thông, xây dựng là chưa thực hiện đúng trách nhiệm quản lý nhà nước đã được pháp luật quy định.

- Sở Xây dựng và các Phòng Quản lý đô thị, Phòng Kinh tế và Hạ tầng cấp huyện tại các tỉnh đã buông lỏng quản lý trong việc đầu tư xây dựng trên địa bàn; không thực hiện việc thanh tra, kiểm tra để kịp thời phát hiện những tồn tại, vi phạm trong việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật; không kịp thời tham mưu cấp có thẩm quyền hoặc theo thẩm quyền hướng dẫn trình tự, thủ tục đối với trường hợp hình thành đường giao thông mới trong khu đất tách thửa theo đúng quy định của pháp luật giao thông, xây dựng.

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã tại các tỉnh chưa thực hiện hết trách nhiệm quản lý đối với diện tích đất người sử dụng đất hiến cho Nhà nước để xây dựng công trình công cộng theo quy định tại Khoản 2 Điều 8, Điều 208 Luật Đất đai năm 2013. Sau khi đồng ý việc hiến đất làm đường giao thông của người sử dụng đất, Ủy ban nhân dân cấp xã đã không quản lý diện tích đất này mà để cho người sử dụng đất thực hiện hành vi “chiếm đất” và “chuyên mục đích trái phép” (xây dựng đường giao thông, hệ thống thoát nước, hệ thống điện) trên diện tích đất hiến.

4. Việc tách thửa đất

Quy trình tách, hợp thửa đất được thực hiện như sau: Người sử dụng đất có đơn đề nghị tách thửa đất gửi văn phòng đăng ký đất đai; văn phòng đăng ký đất đai giao tổ chuyên môn thẩm định hồ sơ, phối hợp với cán bộ địa chính phường, xã, thị trấn kiểm tra thực địa⁸, lập sơ đồ phân chia thửa đất cũ thành các thửa đất mới theo yêu cầu của người sử dụng đất và lập bản vẽ trích đo thửa đất mới được tách ra; cơ quan có thẩm quyền ký giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; văn phòng đăng ký đất đai sao lưu, cập nhật hồ sơ địa chính và trả kết quả cho người sử dụng đất.

⁸ Tại thời điểm này, hiện trạng đã hình thành đường giao thông trên đất.

Nhận thấy: Văn phòng đăng ký đất đai các tỉnh căn cứ chức năng nhiệm vụ, điều kiện tách thửa do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định và trình tự, thủ tục quy định tại Điều 75, Điều 79 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ, Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19 tháng 05 năm 2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường để thực hiện việc tách, hợp thửa đất theo yêu cầu của người sử dụng đất.

5. Về việc chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở

Quy trình chuyển mục đích sử dụng đất được thực hiện như sau: Người sử dụng đất có đơn xin chuyển mục đích sử dụng đất gửi Ủy ban nhân dân cấp huyện; Phòng Tài nguyên và Môi trường thẩm tra hồ sơ, điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất, thẩm định nhu cầu chuyển mục đích sử dụng đất, lập sơ đồ vị trí chuyển mục đích, tờ trình, dự thảo quyết định chuyển mục đích, phiếu chuyển thông tin địa chính xác định nghĩa vụ tài chính cho người sử dụng đất; Ủy ban nhân dân huyện ký quyết định chuyển mục đích sử dụng đất; người sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ tài chính; Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai chỉnh lý biến động trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (hoặc cấp mới), sao lưu, cập nhật hồ sơ địa chính và trả kết quả cho người sử dụng đất.

Nhận thấy: Ủy ban nhân dân huyện, thành phố thực hiện chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở cho hộ gia đình, cá nhân theo đúng quy định tại Điều 52, Điều 57, Điều 59 Luật Đất đai năm 2013, Điều 69 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Chính phủ; diện tích chuyển mục đích đều có trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

II. Về kết quả đạt được

- Việc Ủy ban nhân dân các địa phương khuyến khích phong trào vận động nhân dân tham gia hiến đất đai, công sức vào việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật, công

trình công cộng khác là chủ trương đúng, phù hợp với chính sách pháp luật⁹ của nhà nước và thực tế tại địa phương. Chủ trương đó đã góp phần quan trọng trong nâng cao hiệu quả sử dụng đất, khai thác tốt tiềm năng đất đai phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội; tạo điều kiện cho các khu dân cư hiện hữu từng bước được nâng cấp, cải tạo, mở rộng cả về quy mô đất đai, hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội.

- Nguồn lực xã hội đã được huy động trong việc phát triển kết cấu hạ tầng qua đó làm gia tăng giá trị của đất, tạo nguồn thu lớn từ đất cho ngân sách nhà nước¹⁰; hệ thống giao thông khu vực nông thôn, đô thị được xây dựng với nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước nên được hình thành nhanh chóng, góp phần hoàn thành tiêu chí về giao thông đô thị, nông thôn mới, tạo động lực cho sự phát triển của các địa phương.

III. Những tồn tại, hạn chế

1. Những tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý nhà nước

- Ủy ban nhân dân các tỉnh ban hành văn bản quy phạm pháp luật về diện tích tối thiểu đất nông nghiệp để tách thửa đất (giai đoạn trước ngày Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 có hiệu lực thi hành), điều kiện tách thửa đất (giai đoạn trước ngày Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 12 năm 2020 của Chính phủ có hiệu lực thi hành) khi pháp luật đất đai chưa giao quy định là không đúng thẩm quyền; có nội dung còn chưa phù hợp với quy định của pháp luật đất đai; vướng mắc, bất cập, tồn tại trong quá trình tổ chức thực hiện chậm được rà soát, đánh giá, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

- Ủy ban nhân dân các tỉnh; các Sở, ngành hướng dẫn trình tự, thủ tục cho phép người sử dụng đất được hiến đất để xây dựng công trình công cộng còn thiếu toàn diện, nội dung hướng dẫn chưa đầy đủ, cụ thể, rõ ràng gây khó khăn,

⁹ Khoản 3 Điều 9 Luật Đất đai năm 2013 quy định: Nhà nước có chính sách khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học, công nghệ phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất.

¹⁰ Thu ngân sách từ đất trong những năm qua của tỉnh Lâm Đồng hàng năm đều tăng từ 15% đến 20% đạt trên 1.000 tỷ đồng

không thống nhất trong tổ chức thực hiện; các quy định về điều kiện được phép tách thửa có nhiều tồn tại, tạo kẽ hở để các hộ gia đình, cá nhân hiến đất xây dựng đường giao thông trong thửa đất của mình nhằm đủ điều kiện được tách thửa đất, chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở để thu lợi.

- Ủy ban nhân dân các tỉnh chưa kịp thời chỉ đạo các Sở, ngành, Ủy ban nhân dân cấp huyện tiến hành thanh tra, kiểm tra nhằm phát hiện những tồn tại, bất cập trong tổ chức thực hiện để ngăn chặn và đưa ra các giải pháp khắc phục kịp thời đưa công tác quản lý nhà nước về xây dựng đi vào nề nếp, đúng quy định của pháp luật.

- Các địa phương còn thiếu quan tâm đầu tư kinh phí cho công tác lập các quy hoạch ngành có sử dụng đất để hỗ trợ cho việc thực hiện quy hoạch sử dụng đất đai, dẫn đến các quy hoạch chậm được xây dựng, không theo kịp nhu cầu phát triển của xã hội¹¹.

- Giá đất trong các giao dịch bất động sản thực tế chênh lệch lớn so với giá đất trong bảng giá đất, giá đất cụ thể được các tỉnh ban hành đã dẫn đến việc người sử dụng đất thực hiện các quyền của mình được pháp luật quy định để chuyển mục đích từ đất nông nghiệp sang đất ở nhằm khai thác tối đa giá trị gia tăng từ đất.

- Hiện tượng xuất hiện nhiều điểm dân cư mới nhỏ, lẻ do quá trình tách một thửa đất thành nhiều thửa đất mới, chuyển quyền sử dụng đất, chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở và việc các hộ gia đình, cá nhân tự bỏ kinh phí đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật (hệ thống đường giao thông, cấp thoát nước, cấp

¹¹ Theo quy định của pháp luật đất đai thì quy hoạch sử dụng đất là việc phân bổ và khoanh vùng đất đai theo không gian sử dụng, việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chủ yếu theo các chỉ tiêu sử dụng đất được phân bổ, chưa xác định được vị trí, địa điểm cụ thể theo không gian; việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện tỉ lệ 1/25.000, quy hoạch xây dựng vùng tỉ lệ 1/25.000 hoặc 1/250.000, quy hoạch chung đô thị thành phố, thị xã thuộc tỉnh tỉ lệ 1/10.000 hoặc 1/25.000, quy hoạch chung xã, phường, thị trấn tỉ lệ 1/5.000, 1/10.000 hoặc 1/25.000, quy hoạch phân khu, quy hoạch điểm dân cư nông thôn tỉ lệ 1/5.000 hoặc 1/2.000 (thực tế tại các địa phương những khu vực đã được lập quy hoạch chi tiết xây dựng tỉ lệ 1/500 chiếm tỉ lệ rất thấp, nhiều khu vực tại nông thôn chưa có quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn) dẫn đến các thông tin về hệ thống giao thông đối với từng thửa đất trên các bản đồ quy hoạch sẽ không được thể hiện một cách cụ thể, đầy đủ, chi tiết.

điện, chiếu sáng và cây xanh...) trên diện tích đất hiến nhưng chưa có sự đồng bộ, liên thông giữa các quy hoạch chuyên ngành đang diễn ra rộng khắp trên toàn quốc, tạo nên các khu dân cư tự phát không đầy đủ về hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội nhưng các cơ quan quản lý nhà nước của tỉnh đã thiếu kiểm tra, giám sát, đánh giá thực trạng các nội dung nêu trên để chấn chỉnh kịp thời; nhiều khu đất không được sử dụng, bỏ hoang gây lãng phí đất đai; hệ thống hạ tầng kỹ thuật một số khu dân cư mới xuống cấp nhanh chóng do thực hiện không đúng quy chuẩn về xây dựng.

- Nhu cầu về đất ở của người dân để xây dựng nhà ở hoặc cơ sở thương mại, dịch vụ trong thời gian vừa qua là rất lớn nhưng trên địa bàn các tỉnh nêu trên chưa có cơ chế phát triển các dự án nhà ở vừa và nhỏ cho phù hợp với thực tế tại địa phương (đặc biệt là các vùng nông thôn, miền núi) nên chưa đáp ứng được nhu cầu của người dân từ đó đã dẫn đến việc phát triển “nóng” các khu dân cư mới, nhỏ lẻ trên địa bàn tỉnh.

2.2. Những tồn tại của người sử dụng đất

Thực hiện thi công xây dựng công trình đường giao thông trên diện tích đất hiến khi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép, chưa thông báo thời điểm khởi công và nộp hồ sơ thiết kế xây dựng đến cơ quan quản lý xây dựng tại địa phương là chưa phù hợp với quy định của pháp luật về xây dựng. Đây là hành vi chiếm đất và phải bị xử phạt hành chính theo quy định của pháp luật.

IV. Trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức

- Ủy ban nhân dân các tỉnh chịu trách nhiệm trong việc chỉ đạo các cơ quan tham mưu xây dựng, ban hành quy định về diện tích tối thiểu để tách thửa, điều kiện tách thửa chưa phù hợp với quy định của pháp luật; hướng dẫn thực hiện việc hiến đất, trả lại đất để xây dựng công trình công cộng có nội dung chưa cụ thể, chặt chẽ theo quy định của pháp luật; chậm kiểm tra, giám sát, đánh giá sự tồn tại bất cập trong các quy định về điều kiện tách thửa đất để sửa đổi, bổ sung kịp thời, tạo hành lang pháp lý để chấn chỉnh tình trạng tách thửa, chuyển mục đích sử

dụng đất, xây dựng hệ thống hạ tầng khi chưa có sự đồng bộ giữa quy hoạch sử dụng đất với quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết), quy hoạch nông thôn (quy hoạch chung, quy hoạch chi tiết), quy hoạch xây dựng khu chức năng (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết).

- Sở Tài nguyên và Môi trường các tỉnh là cơ quan tham mưu chủ trì xây dựng chính sách về điều kiện tách thửa đất, hiến đất làm đường giao thông tại địa phương nhưng tham mưu chưa đúng, thiếu đồng bộ giữa các quy định pháp luật về đất đai, xây dựng, nhà ở, giao thông; tham mưu việc thực hiện hiến đất để xây dựng hạ tầng kỹ thuật là chưa rõ ràng, toàn diện. Sở Xây dựng các tỉnh là cơ quan chuyên môn tham mưu cho Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng quy định về việc đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, xây dựng khu đô thị, khu dân cư nông thôn nhưng chậm đề xuất, hướng dẫn (khi hướng dẫn thì không đúng quy định của pháp luật); chậm thanh tra, kiểm tra, giám sát, quản lý đối với việc xây dựng các công trình hạ tầng trên đất hiến tặng, trả lại trên địa bàn tỉnh.

- Các Sở, ngành có liên quan chịu trách nhiệm trong việc chậm tham mưu, kiến nghị Ủy ban nhân dân các tỉnh sửa đổi, bổ sung các quy định có nội dung liên quan đến công tác quản lý nhà nước của ngành chưa phù hợp với quy định của pháp luật.

- Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; chấp thuận việc đầu tư xây dựng công trình công cộng khi chưa có sự đồng bộ giữa quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết), quy hoạch nông thôn (quy hoạch chung, quy hoạch chi tiết), quy hoạch xây dựng khu chức năng (quy hoạch chung, quy hoạch phân khu, quy hoạch chi tiết); quản lý quỹ đất hiến tặng, trả lại của hộ gia đình cá nhân; việc xử lý vi phạm pháp luật trong việc sử dụng đất, đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật của các hộ gia đình, cá nhân.

V. Kiến nghị, đề xuất

Để chấn chỉnh một bước và tăng cường hơn nữa công tác quản lý đất đai trong thời gian tới; thống nhất thực hiện trên địa bàn toàn quốc về công tác chuyển mục đích sử dụng đất, tách thửa đất, tặng cho, trả lại quyền sử dụng đất cho Nhà nước, sử dụng diện tích đất sử dụng chung, diện tích đất tự nguyện bỏ ra ngoài giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để xây dựng công trình công cộng (chủ yếu là đường giao thông, hệ thống thoát nước, hệ thống điện chiếu sáng...) đảm bảo đủ điều kiện tách thửa đất theo quy định của pháp luật, không ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất; việc sử dụng đất, phát triển đất đai theo quy hoạch, kế hoạch giữa Nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được thực hiện bình đẳng, công bằng trước pháp luật; có cơ chế tạo quỹ đất ở với giá rẻ để người có thu nhập thấp, thu nhập trung bình, công nhân, lao động không đủ điều kiện tiếp cận đất ở, nhà ở tại các khu đô thị mới, khu dân cư mới, khu đầu giá.

1. Đối với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật, văn bản chỉ đạo điều hành, hướng dẫn thực hiện về công tác tách thửa đất, chuyển mục đích sử dụng đất

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương rà soát lại các quy định, hướng dẫn về việc tách thửa đất, chuyển mục đích sử dụng đất để hủy bỏ, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với quy định của pháp luật.

2. Đề nghị Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả thanh tra, kiểm tra, giám sát công tác quản lý nhà nước về đất đai, đầu tư, xây dựng để ngăn chặn và xử lý kịp thời các vi phạm pháp luật. Kiên quyết xử lý vi phạm, buộc khắc phục hậu quả, khôi phục hiện trạng ban đầu đối với các trường hợp đầu tư xây dựng công trình không đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bảo đảm tính nghiêm minh trong thực thi pháp luật.

- Chỉ đạo các Sở, ngành, Ủy ban nhân dân các huyện, thành phố, thanh tra, kiểm tra, tổng hợp tất cả các điểm dân cư mới hiện có trên địa bàn, trên cơ sở đó đề

xuất các giải pháp hoàn thiện việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội đã xây dựng theo đúng quy chuẩn về xây dựng.

- Chỉ đạo các Sở, ngành, Ủy ban nhân dân huyện, thành phố khắc phục các vi phạm trong lĩnh vực đất đai, đầu tư, xây dựng làm rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân và có biện pháp xử lý cụ thể theo đúng quy định của pháp luật.

- Có cơ chế phát triển các dự án nhà ở vừa và nhỏ cho phù hợp với thực tế tại địa phương (đặc biệt là các vùng nông thôn, miền núi).

- Tạm dừng thực hiện việc tác thửa đất thành nhiều thửa đất nhỏ hơn trong đó có việc xây dựng và hình thành các đường giao thông do các hộ gia đình đang sử dụng đất hiện, tặng để có đủ điều kiện tách thửa, chuyển mục đích sử dụng đất, tránh việc lợi dụng kẽ hở để người dân chuyển mục đích sử dụng đất để đem lại lợi ích cho cá nhân, gây thất thoát ngân sách nhà nước.
