

CHUYÊN ĐỀ

TRAO ĐỔI VỀ TÌNH HÌNH QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI TẠI CÁC DỰ ÁN DỊCH VỤ DU LỊCH CÓ BÁN BIỆT THỰ, CĂN HỘ VÀ KHÁCH SẠN

Người trình bày: Tô Văn Đáp

Phó Chánh Thanh tra

Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường

I. Tình hình chung

- Hiện nay, trên phạm vi cả nước đang phát triển một loại hình sản phẩm bất động sản du lịch mới, đó là các dự án căn hộ khách sạn, biệt thự, nhà phố trong các khu du lịch nghỉ dưỡng (sau đây gọi là condotel), tập trung phát triển tại các khu vực ven biển, hải đảo như tại tỉnh Quảng Ninh, Hải Phòng, Thanh Hóa, Quảng Bình, Thừa Thiên Huế, Đà Nẵng, Quảng Nam, Bình Định (Quy Nhơn), Phú Yên, Khánh Hòa (Nha Trang, Cam Ranh), Ninh Thuận, Bình Thuận, Bà Rịa - Vũng Tàu, Kiên Giang (Phú Quốc)... Trong đó, Nha Trang, Đà Nẵng, Phú Quốc là 3 địa bàn đang phát triển nóng. Trên cả nước hiện có khoảng 239 dự án bất động sản du lịch, với khoảng 114.000 căn condotel (căn hộ du lịch nghỉ dưỡng, căn hộ khách sạn nghỉ dưỡng).

- Về chế độ sử dụng đất đối với diện tích đất xây dựng căn hộ du lịch

Loại thứ nhất: Nhà nước cho chủ đầu tư thuê đất (phần diện tích xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch để bán được thuê trả tiền một lần, diện tích còn lại thuê trả tiền hàng năm); thời hạn sử dụng đất là 50 năm; mục đích sử dụng đất là đất thương mại, dịch vụ. Người mua căn hộ, biệt thự du lịch vẫn áp dụng chế độ thuê đất có thời hạn và sử dụng vào mục đích đất thương mại, dịch vụ.

Loại thứ hai: Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất cho chủ đầu tư sử dụng vào mục đích đất ở không hình thành đơn vị ở đối với một phần diện tích xây dựng căn hộ khách sạn, biệt thự để bán, thời hạn sử dụng đất là 50 năm hoặc 70 năm (cá biệt có dự án được giao thời hạn lâu dài). Người mua căn hộ khách sạn, biệt thự được xác định chế độ giao đất có thu tiền sử dụng vào mục đích đất ở (không hình thành đơn vị ở) với thời hạn lâu dài, một số nơi còn ghi chú thêm trong quyết định giao đất hoặc trên Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (sau đây gọi là Giấy chứng nhận) cấp cho bên mua “chỉ được sử dụng cho mục đích kinh doanh du lịch, không được đăng ký hộ khẩu.

Ngoài 02 loại chế độ sử dụng đất trên đây, còn có dự án được giao đất theo mục đích đất ở (*không có ràng buộc điều kiện không hình thành đơn vị ở*), nhưng thực tế chỉ xây dựng và sử dụng cho mục đích kinh doanh dịch vụ du lịch là không đúng mục đích sử dụng đất được giao (*không có các điều kiện hạ tầng cho việc ở; bên mua căn hộ, biệt thự du lịch phải bàn giao lại cho chủ đầu tư để quản lý và kinh doanh dịch vụ du lịch*).

II. Ưu điểm, tồn tại và các giải pháp khắc phục đối với việc thực hiện dự án dịch vụ du lịch có bán căn hộ, biệt thự du lịch

1. Ưu điểm

Việc chủ đầu tư dự án dịch vụ du lịch thực hiện xây dựng các căn hộ, biệt thự du lịch để bán có hiệu quả tích cực giúp huy động vốn rộng rãi từ người dân để thực hiện dự án mà không phải vay ngân hàng và không phải trả lãi suất cao, tạo điều kiện đẩy nhanh tiến độ đầu tư xây dựng tại các dự án sau khi được giao đất, cho thuê đất; khuyến khích thu hút đầu tư vào việc thực hiện dự án kinh doanh dịch vụ du lịch. Đây là hình thức đầu tư mới xuất hiện trên thế giới vào khoảng những năm 80 thế kỷ trước và xuất hiện ở các tỉnh từ sau năm 2010 và phát triển nhanh ở một số tỉnh ven biển sau khi được địa phương cho phép chuyển mục đích sử dụng từ đất thương mại, dịch vụ thành đất ở (không hình thành đơn vị ở) nhất là các tỉnh có thế mạnh về du lịch. Hình thức này hình

thành từ đề nghị của các chủ đầu tư và được Ủy ban nhân dân các tỉnh chấp thuận nhằm thu hút đầu tư.

2. Tồn tại, hạn chế

2.1. Về giao đất, cho thuê đất hoặc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với phân diện tích đất xây dựng căn hộ khách sạn, biệt thự nghỉ dưỡng không đúng quy định của pháp luật về đất đai, cụ thể:

a) Về căn cứ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để giao đất: nhiều dự án trong quy hoạch sử dụng đất của địa phương hoặc trong quy hoạch chung xây dựng tại thời điểm giao đất vẫn xác định mục đích sử dụng là đất thương mại dịch vụ (dịch vụ du lịch), nhưng địa phương vẫn quyết định giao đất và phê duyệt quy hoạch chi tiết xây dựng theo loại đất ở, đất ở không hình thành đơn vị ở (không đúng quy định tại khoản 1 Điều 52 của Luật Đất đai).

b) Về mục đích và chế độ sử dụng đất: Việc các địa phương giao đất có thời hạn (một số trường hợp giao ổn định lâu dài) cho chủ đầu tư đối với diện tích xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch theo mục đích đất ở hoặc cho phép chủ đầu tư chuyển mục đích sử dụng đất từ đất thương mại, dịch vụ sang đất ở, nhưng có quy định thêm “không được hình thành đơn vị ở”; người mua căn hộ, biệt thự du lịch được cấp Giấy chứng nhận thời hạn ổn định lâu dài và chỉ được sử dụng cho mục đích kinh doanh dịch vụ du lịch (không được đăng ký hộ khẩu) là không thống nhất và không phù hợp với quy định của pháp luật đất đai, pháp luật nhà ở, vì:

- Về loại đất: Theo quy định tại Khoản 2 Điều 10 của Luật đất đai thì đất ở và đất thương mại, dịch vụ là 02 loại đất khác nhau; theo Điều 143, Điều 144 của Luật Đất đai thì đất ở là đất để xây dựng nhà ở và các công trình phục vụ đời sống thuộc khu dân cư và theo quy định tại Khoản 1 Điều 3 của Luật Nhà ở thì Nhà ở là công trình xây dựng với mục đích để ở và phục vụ các nhu cầu sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân; ngoài ra theo Quy chuẩn kỹ thuật Quốc gia về quy hoạch xây dựng (QCVN 01:2014/BXD) thì “đơn vị ở” phải bao gồm nhà ở và các công trình phục vụ cho nhu cầu ở thường xuyên của người dân như: Cơ sở y tế, giáo dục, thể

dục thể thao, điểm sinh hoạt văn hóa, chợ, vườn hoa, sân chơi, bãi đỗ xe, đường giao thông nội bộ và các công trình dịch vụ khác. Nếu sử dụng đất xây dựng công trình sử dụng cho mục đích dịch vụ du lịch (không hình thành đơn vị ở) như đang thực hiện tại các địa phương thì không thể xác định là “Đất ở” được mà phải xác định là “Đất thương mại, dịch vụ” theo quy định tại Điểm d Khoản 2 Điều 10 của Luật đất đai.

- *Về chế độ sử dụng đất*: theo quy định tại các Điều 55, 56, 126, 128, 143, 144 và 153 của Luật Đất đai thì đất ở và đất thương mại, dịch vụ là 02 loại đất có chế độ sử dụng hoàn toàn khác nhau: Đất thương mại dịch vụ được Nhà nước cho thuê đất sử dụng có thời hạn (kể cả trường hợp hộ gia đình, cá nhân nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất của chủ đầu tư); đất ở được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất có thời hạn cho chủ đầu tư xây dựng nhà ở để bán, cho thuê và người nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất ở được sử dụng ổn định lâu dài theo quy định tại Điều 55 và 126 của Luật Đất đai.

Như vậy, việc các địa phương thực hiện hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất theo chế độ của loại đất ở đối với diện tích đất xây dựng biệt thự nghỉ dưỡng và căn hộ khách sạn có mục đích chỉ được sử dụng cho dịch vụ du lịch là không phù hợp với chế độ sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai hiện hành.

c) Việc giao đất, cho thuê đất đối với các dự án dịch vụ du lịch cơ bản các tỉnh đều thực hiện theo hình thức chỉ định chủ đầu tư mà không qua hình thức đấu giá; trong đó có nhiều trường hợp không phải thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng để giao đất, cho thuê đất và không thuộc trường hợp được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, một số trường hợp sử dụng quỹ đất dôi dư sau khi sắp xếp lại các cơ sở nhà đất của Nhà nước là không phù hợp với quy định của pháp luật đất đai về đấu giá đất khi giao đất, cho thuê đất theo quy định tại Điều 118 Luật Đất đai năm 2013.

d) Việc xác định phạm vi, ranh giới giữa phần đất xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch (được giao đất có thu tiền hoặc thuê đất trả tiền một lần) với phần

diện tích còn lại của dự án (cho thuê đất trả tiền hàng năm) chưa rõ ràng, không hợp lý, gây khó khăn cho quản lý, bởi vì:

- Khu đất thực hiện dự án kinh doanh dịch vụ du lịch thường có 2 phần diện tích áp dụng 2 chế độ sử dụng đất khác nhau (*gồm: phần diện tích xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch để bán được giao đất có thu tiền theo loại đất ở hoặc thuê đất trả tiền thuê một lần theo loại đất thương mại dịch vụ; người mua căn hộ, biệt thự du lịch nhiều trường hợp được sử dụng đất có thời hạn lâu dài; phần diện tích còn lại thực hiện theo hình thức thuê đất trả tiền hàng năm cho mục đích đất thương mại, dịch vụ, thời hạn sử dụng 50 hoặc 70 năm*). Tuy nhiên, phần diện tích xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch không được bố trí gọn thành thửa đất riêng mà nằm rải rác, đan xen trong toàn bộ phạm vi khu đất của Dự án, thường không có mốc giới, ranh giới rõ ràng, khó khăn cho quản lý và giải quyết tranh chấp (nếu có) sau này; khi hết hạn sử dụng hoặc chủ đầu tư ngừng hoạt động, nhà nước chỉ có thể thu hồi phần đất thuê trả tiền hàng năm của chủ đầu tư (*vì phần diện tích xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch đã bán và người mua sử dụng ổn định lâu dài*) thì diện tích thu hồi sẽ rất khó giao, cho thuê đất sử dụng vào mục đích khác, gây lãng phí đất đai và thất thoát nguồn thu cho ngân sách.

- Phần diện tích đất được giao có thu tiền hoặc thuê đất trả tiền thuê một lần để xây dựng và bán căn hộ, biệt thự du lịch tại một số dự án không tính theo tổng diện tích thửa đất, khu đất mà chỉ tính đối với diện tích xây dựng (diện tích chiếm đất) của công trình (*riêng biệt thự du lịch có tính thêm một ít diện tích vườn bao quanh nhà*) và tổng diện tích xây dựng các căn hộ, biệt thự du lịch để bán thường chỉ chiếm khoảng 30 - 50% tổng diện tích đất Dự án là không hợp lý, không chỉ giảm nguồn thu từ đất cho ngân sách, mà còn ảnh hưởng đến quyền lợi của người mua căn hộ, biệt thự du lịch (*vì giá trị căn hộ đã mua đều được tính đến cả giá trị không gian và cảnh quan từ diện tích của cả lô đất có công trình hoặc khu đất của dự án, nhưng người mua lại không có quyền sử dụng đất chung đối với diện tích của cả lô đất có công trình*).

- Vị trí đất thực hiện các dự án dịch vụ du lịch hiện nay hầu hết đã chiếm các vị trí thuận lợi nhất và có giá trị cao, lâu dài cho dịch vụ du lịch (các khu danh lam, thắng cảnh, các khu nghỉ mát, ven biển), nếu thực hiện theo chế độ sử dụng đất ở hoặc như đất ở (giao đất có thu tiền, người mua căn hộ, biệt thự du lịch được sử dụng ổn định lâu dài) thì khi dự án dịch vụ du lịch ngừng hoạt động (do khách quan hoặc chủ quan từ chủ đầu tư), quyền sử dụng đất sẽ chuyển thành đất ở của từng cá nhân; khả năng phục hồi lại khu du lịch sẽ rất khó khăn và không còn quỹ đất thuận lợi cho dịch vụ du lịch, sẽ tác động ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của ngành dịch vụ du lịch sau này.

2.2. Việc mua, bán các biệt thự nghỉ dưỡng, căn hộ khách sạn tại các dự án khu dịch vụ du lịch còn thiếu tính minh bạch và có nhiều nguy cơ rủi ro cho người mua, thể hiện:

a) Tại một số địa phương mặc dù áp dụng chế độ giao đất và cấp Giấy chứng nhận đối với diện tích xây dựng căn hộ, biệt thự du lịch như đất ở, có thời hạn sử dụng đất lâu dài nhưng lại ghi chú thêm điều kiện ràng buộc vào Giấy chứng nhận *“không được hình thành đơn vị ở”* làm cho người mua căn hộ, biệt thự du lịch bị nhầm lẫn về giá trị sử dụng của tài sản đã mua và sẽ thiệt thòi cho người mua vì đã phải trả cho chủ đầu tư đầy đủ giá trị quyền sử dụng của loại đất ở mà không được sử dụng để ở.

b) Hợp đồng mua bán căn hộ, biệt thự du lịch đã ký thể hiện loại đất không đúng quy định của pháp luật đất đai hiện hành như đã phân tích ở trên, nên hiệu lực của các hợp đồng mua bán này sẽ không được bảo đảm bằng pháp luật (theo quy định tại Điều 117 và 123 của Bộ Luật Dân sự). Cơ quan nhà nước khi làm các thủ tục hành chính về đất đai phải có trách nhiệm hướng dẫn, khuyến cáo cho người mua căn hộ, biệt thự du lịch biết để tránh rủi ro.

c) Trong trường hợp dự án kinh doanh dịch vụ du lịch không thể tiếp tục hoạt động vì lý do khách quan hoặc chủ quan của chủ đầu tư thì người mua sẽ chịu thiệt thòi vì không thể sử dụng để ở (*do thiếu các điều kiện hạ tầng để ở; mặt khác, đa số người mua căn hộ, biệt thự du lịch lại đang làm ăn, sinh sống tại các*

tỉnh, thành phố khác các địa phương khác), hơn nữa giá trị tài sản sẽ nhanh chóng suy giảm nếu chuyển nhượng.

2.3. Một số địa phương có nhiều dự án đã được giao đất, cho thuê đất nhưng chậm triển khai xây dựng công trình để đưa đất vào sử dụng đã nhiều năm, gây lãng phí đất đai; một số trường hợp chủ đầu tư còn đề nghị cho phép chuyển quyền sử dụng một phần diện tích đất chưa đầu tư xây dựng công trình cho chủ đầu tư khác; điều đó thể hiện năng lực tài chính để thực hiện dự án của chủ đầu tư còn hạn chế và việc thẩm định của địa phương về năng lực tài chính của chủ đầu tư là chưa chặt chẽ.

3. Các giải pháp khắc phục các tồn tại

- Đối với các dự án kinh doanh dịch vụ du lịch cần áp dụng thống nhất hình thức cho thuê đất, sử dụng đất có thời hạn, theo loại đất thương mại, dịch vụ đối với chủ đầu tư theo đúng quy định tại Điều 56, khoản 3 Điều 126 và Điều 153 của Luật Đất đai, không được giao đất theo loại đất ở hoặc đất ở không hình thành đơn vị ở hoặc cho phép chuyển mục đích sử dụng đất tại các dự án này từ đất thương mại, dịch vụ sang loại đất ở không hình thành đơn vị ở; trường hợp chủ đầu tư bán căn hộ, biệt thự du lịch trong dự án kinh doanh dịch vụ du lịch thì người mua căn hộ khách sạn, biệt thự nghỉ dưỡng được cấp Giấy chứng nhận theo mục đích và thời hạn sử dụng đất của bên chuyển nhượng (chủ đầu tư) theo quy định tại Điều 128 của Luật Đất đai.

- Đối với các dự án kinh doanh dịch vụ du lịch đã được các địa phương giao đất, cho thuê đất và đã xây dựng, bán căn hộ, biệt thự du lịch thì xử lý như sau:

+ Các dự án kinh doanh dịch vụ du lịch đã được giao đất, cho thuê đất theo đúng quy định của Luật Đất đai (giao đất trước ngày 01/7/2014 hoặc cho thuê đất, theo loại đất thương mại, dịch vụ; sử dụng đất có thời hạn theo thời hạn của dự án đầu tư) và chủ đầu tư xây dựng, bán căn hộ, biệt thự du lịch phù hợp với mục tiêu dự án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và thực hiện đúng quy định của pháp luật đất đai và pháp luật khác có liên quan thì tiếp tục thực hiện dự án và Ủy ban

nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo kiểm tra để cấp Giấy chứng nhận cho người mua căn hộ, biệt thự du lịch theo đúng quy định của pháp luật về đất đai.

+ Các dự án kinh doanh dịch vụ du lịch đã được giao đất không đúng quy định của Luật Đất đai (giao theo loại đất ở hoặc loại đất ở không hình thành đơn vị ở) và chủ đầu tư đã chuyển nhượng cho nhà đầu tư thứ cấp đề nghị các tỉnh, thành phố tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ để có giải pháp cụ thể.

- Tổ chức thực hiện việc thanh tra chuyên đề tất cả các dự án nêu trên trong cả nước để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ.