

PHÁP LUẬT VỀ SỬ DỤNG ĐẤT KẾT HỢP ĐA MỤC ĐÍCH VỚI YÊU CẦU PHÁT TRIỂN BẤT ĐỘNG SẢN DU LỊCH

VŨ VĂN HUÂN*

Sự đa dạng trong sử dụng đất nhằm khai thác tối ưu giá trị đất đai đáp ứng các yêu cầu phát triển của xã hội đã đặt ra những yêu cầu hoàn thiện hành lang pháp lý nhằm bảo đảm sự an toàn, quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất và bảo tồn, phát huy giá trị nguồn tài nguyên đất. Sử dụng đất kết hợp nhiều mục đích trên một khu đất, thửa đất đã diễn ra khá phổ biến ở nước ta thời gian qua, nhất là sự phát triển của các dự án bất động sản du lịch. Với sự phát triển mạnh mẽ của bất động sản du lịch ở Việt Nam và những nội dung dự thảo Luật Đất đai về chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích, bài viết phân tích và đưa ra những kiến nghị trong xây dựng, quản lý chế độ sử dụng đất đa mục đích, thiết lập hành lang pháp lý cho phát triển các dự án bất động sản du lịch.

Từ khóa: Sử dụng đất đa mục đích; mục đích sử dụng đất; bất động sản du lịch; nguồn tài nguyên đất.

The diversity of land use aims to exploit optimally the value of land in order to meet the development requirements of society. This also has set the requirements to improve the legal corridor to ensure the safety and legitimate interests of land users, preserving and promoting the value of land resources. The use of land for many purposes on a land plot has been quite common in Vietnam for the past years, especially in the development of tourism real estate projects. With the rapid development of tourism real estate in Vietnam and the content of the draft Land Law on the regime of using multi-purpose land, the article makes analysis and recommendations for building and managing multi-purpose land use regime, establishing a legal corridor for the development of tourism real estate projects.

Keywords: Multi-purpose land use; land use purposes; tourism real estate; land resources.

NGÀY NHẬN: 16/9/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/10/2023 NGÀY DUYỆT: 17/11/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.334.2023.680>

1. Đặt vấn đề

Ngày 16/6/2022, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) ban hành Nghị quyết số 18-NQ/TW về “tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao” đã yêu cầu

bổ sung các quy định về đất ở kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã và đang không ngừng hoàn thiện chế định về “sử dụng đất kết hợp đa mục đích”... Xác định mục đích sử dụng

* Viện Nghiên cứu lập pháp

đất là vấn đề rất quan trọng cả trong quản lý và thực hiện quyền của người sử dụng đất. Trong bối cảnh diện tích tự nhiên ngày càng bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, mật độ dân số ngày càng tăng tại các trung tâm đô thị thì chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích là một trong những giải pháp quan trọng nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

2. Khái quát chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích

Điều 10 *Luật Đất đai* năm 2013 mục đích sử dụng đất quy định với 3 nhóm, gồm: *đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp* và *đất chưa sử dụng*. Theo đó, loại đất được công nhận và thể hiện trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất được cấp cho người sử dụng đất sẽ được ghi thống nhất với số địa chính với tên gọi cụ thể của 51 loại đất thuộc nhóm đất nông nghiệp và nhóm đất phi nông nghiệp được quy định tại khoản 6 Điều 6 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường. Có quan điểm cho rằng, chế độ sử dụng đất ở Việt Nam hiện nay là chế độ sử dụng đất đơn nhiệm, nghĩa là mỗi thửa chỉ có một mục đích, điển hình với quy định tại khoản 10 Điều 18 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 19 Điều 6 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT: “Trường hợp chuyển mục đích sử dụng một phần thửa đất thì thực hiện tách thửa và cấp Giấy chứng nhận mới cho từng thửa đất mới sau chia tách” theo đó, mỗi thửa đất được xác định một mục đích sử dụng cụ thể.

Tuy nhiên, với một số quy định khác thì lại cho thấy vẫn có sự thừa nhận thửa đất sử dụng kết hợp nhiều mục đích (cụ thể tại điểm b khoản 6 Điều 6 Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT). Đồng thời, thực trạng giấy chứng nhận và hiện trạng sử dụng đất với nhiều mục đích sử dụng trên cùng một thửa đất đã

tồn tại ở nước ta từ trước. Mục đích chính trong quá trình sử dụng đất được đề cập 3 lần tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và 2 lần tại Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT nhưng đến nay vẫn chưa có định nghĩa thế nào là mục đích chính.

Sử dụng đất hỗn hợp đã xuất hiện từ rất lâu và có bề dày phát triển trong lịch sử. Sử dụng đất hỗn hợp mang lại những tác động tích cực và có những ảnh hưởng nhất định đến quá trình phát triển. Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến quy hoạch sử dụng đất hỗn hợp nhưng phổ biến nhất và điển hình nhất là: yếu tố vật chất, yếu tố kinh tế - xã hội và yếu tố chính sách¹. Qua một số nghiên cứu của thế giới về sử dụng đất hỗn hợp có thể nhận thấy, sử dụng đất hỗn hợp là một chế độ lớn, thay đổi mạnh mẽ phương thức quản lý, sử dụng đất đai. Dự thảo *Luật Đất đai* sửa đổi, bổ sung chế độ này là hoàn toàn phù hợp xu hướng phát triển của thế giới và nhu cầu phát triển đất nước, đáp ứng yêu cầu khai thác tối ưu nguồn lực đất đai.

Quy định về sử dụng đất hỗn hợp qua các dự thảo *Luật Đất đai* được khái quát qua 3 dự thảo sau:

(1) Dự thảo lấy ý kiến toàn dân (tháng 3/2023) quy định về “đất sử dụng đa mục đích” tại Điều 209 Dự thảo, đất sử dụng đa mục đích sẽ bao gồm: đất sử dụng hỗn hợp và đất sử dụng kết hợp². Việc sử dụng đất đa mục đích phải tuân thủ các nguyên tắc, như: phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng hoặc được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính; không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường; không làm ảnh hưởng đến việc sử dụng đất của các thửa đất liền kề... Các mục đích sử dụng đất sẽ được xác định theo quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, công

nhận quyền sử dụng đất. Các nội dung khác liên quan đến đất sử dụng đa mục đích do Chính phủ quy định chi tiết.

(2) Dự thảo trình Quốc hội thảo luận (ngày 30/5/2023): “đất sử dụng đa mục đích” quy định tại Điều 216 Dự thảo. Trong Dự thảo này không còn phân định đất sử dụng hỗn hợp và đất sử dụng kết hợp. Dự thảo đưa ra định nghĩa về đất sử dụng đa mục đích tại khoản 1 Điều 216 Dự thảo. Theo định nghĩa này có thể thấy, chế độ sử dụng đất đa mục đích nhưng quy chế pháp lý chỉ áp dụng đối với mục đích chính sử dụng đất cho dù việc sử dụng kết hợp này có thể phân định được ranh giới của từng mục đích sử dụng.

Dự thảo đã bổ sung quy định cụ thể về các loại đất được sử dụng kết hợp với nhau qua 7 trường hợp tại khoản 2 Điều 216 Dự thảo. Bên cạnh đó, thay cho 6 nguyên tắc trong Dự thảo trước, bản Dự thảo này quy định về 4 yêu cầu đối với việc sử dụng đất đa mục đích. Đồng thời, Dự thảo bổ sung quy định về điều kiện sử dụng đất đa mục đích khi kết hợp đất quốc phòng, an ninh kết hợp với sản xuất và xây dựng kinh tế; đất nông nghiệp kết hợp với thương mại, dịch vụ; đất có mặt nước kết hợp thương mại, dịch vụ và các mục đích phi nông nghiệp khác thì phải lập phương án sử dụng đất trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Các nội dung chi tiết khác do Chính phủ quy định. Như vậy, so với Dự thảo trước đây thì nội dung này không phân loại trong sử dụng đất đa mục đích, quy định liệt kê cụ thể các mục đích sử dụng đất được phép kết hợp, thay đổi và rút gọn những nguyên tắc sử dụng đất đa mục đích thành 4 yêu cầu đặc biệt, bổ sung điều kiện trong một số trường hợp phải có phương án sử dụng đất.

(3) Dự thảo mới nhất (ngày 20/8/2023), Điều 218 Dự thảo quy định về “Sử dụng đất kết hợp đa mục đích”. Khác với các dự thảo trước đây, Dự thảo này không nêu lên khái

niệm về sử dụng đất kết hợp đa mục đích là gì? Sử dụng đất hỗn hợp và sử dụng đất kết hợp đa mục đích có khác biệt không? Dự thảo bổ sung thêm những trường hợp sử dụng đất kết hợp, như: đất xây dựng công trình sự nghiệp kết hợp với mục đích thương mại dịch vụ; đất sử dụng kết hợp xây dựng công trình hạ tầng bưu chính, viễn thông, công nghệ, thông tin, quảng cáo ngoài trời, điện mặt trời. Các yêu cầu trong quá trình sử dụng đất kết hợp đa mục đích được sửa đổi, bổ sung thành 6 yêu cầu. Tuy nhiên, yêu cầu tại điểm a khoản 2 Điều 218 Dự thảo: “không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính của loại đất theo phân loại đất quy định và đã được xác định tại các loại giấy tờ quy định của Luật Đất đai”, trong khi đó điểm b khoản 2 Điều 218 Dự thảo đặt ra yêu cầu: “không làm mất đi điều kiện cần thiết để trở lại sử dụng đất vào mục đích chính”. Hai yêu cầu trên có sự trùng lặp nhất định trong việc bảo vệ mục đích sử dụng đất chính. Đồng thời, bổ sung quy định về nghĩa vụ nộp tiền thuê đất đối với diện tích đất thương mại dịch vụ của đơn vị sự nghiệp công lập.

Nhìn chung, qua các bản Dự thảo cho thấy, quy định về chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích chắc chắn sẽ được bổ sung trong Luật Đất đai mới khi ban hành. Tuy nhiên, đối chiếu giữa kết quả thẩm tra của Ủy ban Kinh tế thì Dự thảo hiện nay vẫn chưa giải quyết triệt để một số nội dung, như: quy định về bản đồ, hồ sơ địa chính, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đa mục đích; quy định về việc đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, việc thể hiện cụ thể các loại mục đích sử dụng của thửa đất trên giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; quy định về thời hạn sử dụng đất đa mục đích trong trường hợp các loại đất trên cùng một thửa đất có thời hạn sử dụng khác nhau... Có thể lý giải những nội dung này sẽ được Chính phủ quy định nhưng để bảo đảm nguyên tắc thống nhất, đồng bộ và những vấn đề cơ bản phải được giải quyết ngay

trong Luật thì Dự thảo cần bổ sung làm rõ các ý kiến trong báo cáo thẩm tra.

Những quy định trong Dự thảo hiện nay vẫn chưa thể hiện rõ là quy định “sử dụng đất kết hợp đa mục đích” điều chỉnh trường hợp sử dụng đất của một thửa đất hay một khu vực gồm nhiều thửa đất, sử dụng đất kết hợp có sự phân định ranh giới giữa các mục đích hay không? Đây là vấn đề cơ bản cần được làm rõ và phân nhóm trường hợp để có những quy định phù hợp.

3. Sự phát triển của bất động sản du lịch và vấn đề đặt ra trong chế độ sử dụng đất kết hợp đa mục đích ở Việt Nam

Dịch vụ du lịch ngày càng phát triển ở nước ta, điển hình năm 2019 Việt Nam thu hút 18 triệu lượt khách quốc tế, nội địa là 85 triệu lượt, tổng thu ngành du lịch đạt 755 nghìn tỷ đồng, chiếm gần 10% GDP³. Đặc biệt, sau đại dịch Covid -19, ngành Du lịch hồi sinh và phát triển nên rất nhiều đổi mới và phương thức khai thác hiệu quả hơn, điển hình là sự phát triển của bất động sản du lịch, nghỉ dưỡng ở nước ta. Theo số liệu của Hiệp hội bất động sản Việt Nam, đến tháng 9/2021 các dự án bất động sản du lịch đã xuất hiện tại 15 địa phương: Hòa Bình, Quảng Ninh, Hải Phòng, Thanh Hóa, Quảng Bình, Huế (Thừa Thiên - Huế), Đà Nẵng, Quảng Nam, Quy Nhơn (Bình Định), Phú Yên, Nha Trang và Cam Ranh (Khánh Hòa), Ninh Thuận, Bình Thuận, Bà Rịa Vũng Tàu, Phú Quốc (Kiên Giang) có tổng số 239 dự án bất động sản du lịch với hơn 114.097 căn hộ condotel, 24.399 villas, 30.899 shophouse. Tổng giá trị 3 sản phẩm này khoảng 681.886 tỷ đồng, tương đương 30 tỷ USD⁴.

Bên cạnh đó, mô hình phát triển xây dựng các quần thể kinh doanh dịch vụ du lịch đang phát triển mạnh. Đơn cử: tại Bình Thuận, Tập đoàn Novaland công bố dự án khu phức hợp nghỉ dưỡng - du lịch - giải trí NovaWorld; tại Lâm Đồng, Lã Vọng Group công bố muốn làm dự án quy mô 1.865 tỷ

đồng có tên Quần thể vui chơi giải trí làng Thụy Sỹ tại khu vực hồ Đa Khai (Đa Nhim Thượng)... Trong năm 2022, vẫn còn 13 dự án bất động sản du lịch quy mô lớn trên 10 ha đang tiếp tục mở bán tại Hòa Bình, Quảng Nam, Đà Nẵng, Quy Nhơn, Bình Định, Bình Thuận, Kiên Giang, Vũng Tàu...⁵.

Tiếp cận từ góc độ mục đích sử dụng đất, các mô hình bất động sản du lịch nước ta đa phần phát triển theo hướng sử dụng đất kết hợp đa mục đích trong một khu vực có sự phân định ranh giới rõ ràng giữa các mục đích, như: (1) Condotel (đất ở và dịch vụ lưu trú); (2) Resort (một quần thể độc lập kết hợp nhiều mục đích xác định ranh giới, liên kế nhau gồm: khách sạn, căn biệt thự, bungalow, khu dịch vụ vui chơi, ăn uống, dịch vụ thương mại); (3) Shoptel/Shophouse (đất ở kết hợp kinh doanh dịch vụ mua sắm và dịch vụ lưu trú); (4) Farmstay (sử dụng đất trang trại kết hợp dịch vụ du lịch trải nghiệm, dịch vụ lưu trú).

Như vậy, bổ sung quy định về sử dụng đất kết hợp đa mục đích là rất cần thiết. Những vấn đề cần hoàn thiện trong dự thảo Luật Đất đai liên quan đến quy định về “sử dụng đất kết hợp đa mục đích” như:

Thứ nhất, xác định rõ những loại hình sử dụng đất kết hợp đa mục đích được điều chỉnh trong Luật Đất đai. Bản Dự thảo, đến thời điểm này, chưa nêu rõ khái niệm về sử dụng đất đa mục đích. Đặc biệt, đối với bất động sản du lịch, việc sử dụng đất rất đa dạng. Vì vậy, quy định về sử dụng đất kết hợp đa mục đích cần bổ sung quy định cụ thể về những phương thức sử dụng đất kết hợp; trên cơ sở những phương thức sử dụng đất kết hợp đa mục đích để xây dựng nguyên tắc, quy chế pháp lý phù hợp và bao quát hơn.

Thứ hai, việc liệt kê cụ thể các mục đích được sử dụng kết hợp chưa bao quát dự án bất động sản du lịch. Vấn đề đầu tiên đặt ra khi quy định liệt kê về các trường hợp sử dụng đất kết hợp là cơ sở nào cho phép kết

hợp những mục đích đó. Đồng thời, quy định liệt kê nhưng thực sự chưa bao quát được hết các trường hợp sử dụng đất trong thực tế, như: đất tôn giáo sử dụng kết hợp nông nghiệp, trồng cây dược liệu; thương mại dịch vụ với năng lượng (khu điện gió kết hợp du lịch và sản xuất điện gió); đất rừng phòng hộ kết hợp thương mại dịch vụ (loại hình du lịch sinh thái rừng)...

Thứ ba, quy định tại Dự thảo vẫn chưa xác định quy chế pháp lý áp dụng cho đất sử dụng kết hợp đa mục đích. Với 3 phiên bản Dự thảo vẫn chưa thể hiện quy định cụ thể về quy chế pháp lý sẽ áp dụng cho các thửa đất, khu đất sử dụng kết hợp đa mục đích nhưng với những nguyên tắc, quy định như: “không làm thay đổi mục đích sử dụng đất chính”, hay “Thời hạn sử dụng đất đối với các mục đích kết hợp theo quy định của Luật này nhưng không được vượt quá thời hạn của mục đích chính”. Nhưng điều này không thật sự hợp lý, nhất là những trường hợp sử dụng đất kết hợp đa mục đích mà xác định được ranh giới của từng mục đích sử dụng đất.

Thứ tư, sử dụng đất kết hợp đa mục đích ảnh hưởng đến nhiều chế định khác trong Luật Đất đai, như: quy hoạch sử dụng đất, đăng ký, bản đồ, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất... nhưng những quy định trong các chế định liên quan chưa thấy rõ vấn đề sử dụng đất kết hợp đa mục đích. Cơ sở quan trọng nhất để quyết định cho phép sử dụng đất kết hợp đa mục đích, thậm chí về tỷ lệ diện tích sử dụng kết hợp giữa các mục đích đó là quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng trong Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định về nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại Điều 60 không có bất kỳ quy định nào liên quan. Vì vậy, cần rà soát và bổ sung toàn diện các quy định về sử dụng đất kết hợp đa mục đích trong các chế định có liên quan với nguyên tắc đồng bộ, thống nhất, phát huy cao nhất hiệu quả sử dụng đất.

Thứ năm, phương án sử dụng đất nên chăng là yêu cầu cơ bản của các trường hợp sử dụng đất kết hợp đa mục đích. Hiện nay, khoản 4 Điều 218 Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi quy định chỉ 4 trong 7 trường hợp phải xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Thiết nghĩ, nhằm bảo đảm hiệu quả kết hợp các mục đích sử dụng, cơ sở quản lý chặt chẽ quá trình sử dụng đất cũng như tính chủ động của người sử dụng đất thì phương án sử dụng đất kết hợp là rất cần thiết, nhất là khi chúng ta mới bắt đầu quy định về nội dung này.

4. Kết luận

Sự đa dạng và phát triển mạnh mẽ của bất động sản du lịch rất cần một cơ chế pháp lý chặt chẽ bảo đảm sự đầu tư an toàn, hiệu quả và quyền lợi của người sử dụng đất. Trong đó, sử dụng đất kết hợp đa mục đích là quy chế pháp lý cơ bản trong quản lý, sử dụng đất đai liên quan đến bất động sản du lịch. Quy chế pháp lý phù hợp là tiền đề quan trọng phát triển bền vững các dự án bất động sản du lịch, góp phần phát triển mạnh mẽ ngành Du lịch ở nước ta thời gian tới. □

Chú thích:

1. *The Rise and Fall of Land Use Mix: Review and Prospects*. <https://doi.org>, truy cập ngày 12/8/2023.
2. Đất sử dụng hỗn hợp là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào hai mục đích trở lên mà không thể phân định được ranh giới sử dụng giữa các mục đích trên thực địa. Đất sử dụng kết hợp là đất được Nhà nước cho phép sử dụng vào nhiều mục đích mà có thể phân định được ranh giới rõ ràng giữa các mục đích trên thực địa.
3. *Phục hồi du lịch để góp phần phục hồi kinh tế*. <https://nhandan.vn>, truy cập ngày 18/8/2023.
4. *Thực trạng bất động sản du lịch Việt Nam hiện nay*. <https://dangcongsan.vn>, truy cập ngày 20/8/2023.
5. *Tổng quan thị trường bất động sản du lịch, nghỉ dưỡng: Vai trò, những nút thắt và định hướng phát triển*. <https://reatimes.vn>, truy cập ngày 20/8/2023.