

# PHÁP LUẬT VỀ THU HỒI ĐẤT ĐỐI VỚI CHỦ ĐẦU TƯ CHẬM ĐƯA ĐẤT VÀO SỬ DỤNG HOẶC SỬ DỤNG ĐẤT CHẬM TIẾN ĐỘ - THỰC TRẠNG VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

*Nguyễn Thành Phương\**

**Tóm tắt:** Nhà nước có thể giao đất cho nhà đầu tư triển khai xây dựng các dự án phục vụ lợi ích chung cho xã hội. Tuy nhiên, có trường hợp nhà đầu tư sau khi được giao đất lại không triển khai dự án đúng như tiến độ đã cam kết ban đầu. Theo Luật Đất đai năm 2024, Nhà nước có thể gia hạn thêm thời gian sử dụng đất cho nhà đầu tư hoặc sẽ trực tiếp thu hồi đất mà không tiến hành bồi thường về đất và các tài sản gắn liền với đất. Mặc dù quy định này đã được cụ thể hóa nhưng khi áp dụng vẫn tồn tại những khó khăn. Bài viết chỉ ra những bất cập về xác định trường hợp Nhà nước cho phép nhà đầu tư gia hạn, các trường hợp bất khả kháng ảnh hưởng đến tiến độ sử dụng đất của các dự án và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật trong cơ chế thu hồi đất nói chung và thu hồi đất của các dự án chậm tiến độ nói riêng.

**Từ khóa:** Thu hồi đất, chủ đầu tư, dự án chậm triển khai, Luật Đất đai năm 2024.

**Abstract:** The State may allocate land to investors for the construction of projects that serve the public interest. In practice, however, some developers do not implement their projects in accordance with the schedule initially committed. Under the 2024 Land Law, the State may either extend the developer's land-use term or directly recover the land without compensating for the land itself or the assets attached to it. Although these provisions have been specified more clearly, difficulties persist in application. This article identifies shortcomings in determining when an extension may be granted, clarifies the scope of force majeure affecting project timelines, and proposes solutions to improve the law governing land recovery in general and, in particular, recovery in respect of delayed projects.

**Keywords:** Land recovery; project developer; delayed project; Land Law 2024.

## 1. Đặt vấn đề

Theo pháp luật Việt Nam, đất đai thuộc sở hữu chung của toàn dân, Nhà nước là cơ quan đại diện cho nhân dân về mặt quản lý, sử dụng đất. Trách nhiệm của Nhà nước là điều tiết đất đai sao cho hợp lý, để đất đai có thể phát huy vai trò trong phát triển kinh tế-xã hội. Theo đó, trong trường hợp cần một diện tích đất phục vụ cho mục đích phát

triển kinh tế-xã hội, Nhà nước có thể tiến hành thu hồi đất của nhân dân để giao lại cho một tổ chức, nhà đầu tư khác để triển khai xây dựng các công trình phục vụ cho lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng. Điều này đã được luật hóa cụ thể tại Điều 54 Hiến pháp năm 2013, Điều 79 Luật Đất đai năm 2024<sup>1</sup>. Tuy nhiên, vấn đề này vẫn tồn tại

\* ThS., Trường Đại học Nam Cần Thơ.

<sup>1</sup> Luan Nguyen Thanh, *Law in Recovery of Agricultural Land to Develop Socio-Economic for*

những rủi ro nhất định, bởi một số nhà đầu tư có thể không có khả năng về vốn, lẫn kinh nghiệm trong lĩnh vực đầu tư nhưng vẫn tham gia triển khai các dự án đầu tư dẫn đến nhiều dự án không được triển khai hoặc triển khai không đúng tiến độ đã đề ra theo cam kết với Nhà nước.

Theo Cục Quản lý đất đai (Bộ Nông nghiệp và Môi trường), tổng kết thi hành Luật Đất đai năm 2013 cho thấy, vẫn còn nhiều dự án đầu tư được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng không triển khai đưa đất vào sử dụng. Báo cáo của 60/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy có 3.424 dự án, công trình với tổng diện tích là 151.321,72 ha đất đã giao, cho thuê, chấp thuận chủ trương đầu tư nhưng chậm đưa đất vào sử dụng<sup>2</sup>. Để giảm thiểu vấn đề này, năm 2018, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 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”. Giai đoạn, năm 2021, Bộ Nông nghiệp và Môi trường đã ban hành Công văn số 7352/BTNMT-TCĐĐ yêu cầu các địa phương rà soát, báo cáo số liệu các dự án chậm còn vướng mắc chưa xử lý. Kết quả qua tổng hợp trên cả nước còn hơn 1.250 dự án không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng<sup>3</sup>. Đến đầu năm 2022, cả

nước có 908 dự án, công trình không đưa đất vào sử dụng, chậm đưa đất vào sử dụng (còn vướng mắc chưa xử lý), với diện tích là 28.155 ha, trong đó đã thu hồi đất và đã chấm dứt hoạt động dự án đối với 172/908 dự án, với diện tích là 6.922 ha; đã xử lý gia hạn sử dụng đất 226/908 dự án, với diện tích là 1.719 ha; đang xử lý 106/908 dự án, với diện tích là 1.206 ha; chưa xử lý 404/908 dự án, với diện tích là 18.308 ha<sup>4</sup>. Trong bức tranh chung, số dự án chậm tiến độ trong năm 2023 còn tồn tại khá nhiều, với 2.848 dự án, chiếm 4% số dự án thực hiện đầu tư trong kỳ. Các nguyên nhân chậm tiến độ chủ yếu là do công tác giải phóng mặt bằng (1.598 dự án); vướng mắc thủ tục đầu tư (315 dự án); bố trí vốn không kịp thời (447 dự án); do năng lực của chủ đầu tư, ban quản lý dự án, nhà thầu (95 dự án); do các nguyên nhân khác (934 dự án). Cùng với đó, có 5.507 dự án phải điều chỉnh, chiếm 7,7% tổng số dự án thực hiện trong kỳ, trong đó chủ yếu điều chỉnh mục tiêu, quy mô đầu tư, điều chỉnh tiến độ đầu tư, vốn đầu tư<sup>5</sup>.

Điều này sẽ dẫn đến nhiều hệ lụy khác nhau như: Ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế quốc gia, khi đất đai chưa được vận hành và khai thác đúng mục đích đề ra ban đầu và

[do-su-dung-dat-hoan-thien-chinh-sach-de-xu-ly-368855.html](https://do-su-dung-dat-hoan-thien-chinh-sach-de-xu-ly-368855.html), truy cập ngày 21/10/2024.

<sup>4</sup> Nguyễn Hà, *Nhiều dự án đầu tư được Nhà nước giao đất nhưng không đưa vào sử dụng*, 10/01/2024, <https://laodong.vn/bat-dong-san/nhieu-du-an-dau-tu-duoc-nha-nuoc-giao-dat-nhung-khong-dua-vao-su-dung-1290691.ldo>, truy cập ngày 25/6/2025.

<sup>5</sup> Minh Thư, *Hàng nghìn dự án chậm tiến độ, phải điều chỉnh*, 27/11/2024, <https://baodauthau.vn/hang-nghin-du-an-cham-tien-do-phai-dieu-chinh-post169820.html#:~:text=Theo%20b%C3%A1o%20c%C3%A1o%20n%C4%83m%202022,%C3%A1n%20th%E1%BB%B1c%20hi%E1%BB%87n%20trong%20k%E1%BB%B3>, truy cập ngày 22/6/2025.

*National and Public Interest of Vietnam Nowadays: Reality and Petition for Changes*, Russian Journal of Comparative Law, 2018, 5(2), p.117.

<sup>2</sup> Bộ Tài nguyên và Môi trường, Báo cáo số 491/BC-BTNMT ngày 23/10/2018 về kết quả triển khai thực hiện Chỉ thị số 01/CT-TTg ngày 3/1/2018 của Thủ tướng Chính phủ về chấn chỉnh, tăng cường công tác quản lý đất đai và xây dựng hệ thống thông tin đất đai.

<sup>3</sup> Trường Giang, *Dự án chậm tiến độ sử dụng đất: Hoàn thiện chính sách để xử lý*, 09/01/2024, <https://baotainguyenmoitruong.vn/du-an-cham-tien->

hơn hết là ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ của những người sử dụng đất trước đây là đối tượng mà Nhà nước đã tiến hành thu hồi đất để giao cho các doanh nghiệp đầu tư các dự án phục vụ phát triển kinh tế-xã hội<sup>6</sup>.

Để ngăn chặn và giảm thiểu tình trạng nhà đầu tư vì mục đích kinh tế mà không chú trọng vào tiến độ triển khai dự án, phân tán nguồn vốn quá nhiều vào các dự án khác nhau, dẫn đến dự án không được triển khai, đất đai bị bỏ hoang, sử dụng lãng phí, pháp luật quy định Nhà nước có thể tiến hành lấy lại diện tích đất đã giao cho nhà đầu tư để giao cho một nhà đầu tư khác hoặc quy hoạch lại diện tích đất đó giúp cho việc sử dụng đất một cách triệt để và hiệu quả<sup>7</sup>. Điều này là cần thiết, nhưng thực tế với các dự án đầu tư bị chấm dứt hoạt động, nhà đầu tư buộc phải xử lý tài sản trước khi Nhà nước thu hồi đất trong thời gian là 24 tháng. Nhiều nhà đầu tư lợi dụng những bất cập trong quy định pháp luật, tiến hành lập ra các công ty con hoặc thành lập doanh nghiệp mà mình có 100% vốn điều lệ và chuyển quyền sử dụng đất, bán lại tài sản của mình cho các công ty ảo này. Như vậy, các nhà đầu tư dù chưa đủ năng lực và tài chính để triển khai dự án vẫn có thể tự mình gia hạn thêm thời gian sử dụng đất mà không phải thông qua Nhà nước, trả thêm tiền sử dụng đất; hệ quả là đất đai không

được khai thác một cách triệt để và hiệu quả, các dự án treo có thể ảnh hưởng đến đời sống và sinh hoạt của người dân khu vực lân cận khu vực dự án triển khai.

## **2. Thực trạng pháp luật về trường hợp thu hồi đất đối với các dự án không triển khai hoặc triển khai chậm tiến độ**

### **2.1. Trường hợp Nhà nước cho phép nhà đầu tư gia hạn với các dự án không được triển khai hoặc triển khai chậm tiến độ**

Theo khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024, Nhà nước có quyền thu hồi lại quyền sử dụng đất với trường hợp: “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 24 tháng và phải nộp cho 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”. Theo quy định này, chủ đầu tư dự án sẽ được phép gia hạn thêm thời gian sử dụng đất, tối đa không quá 24 tháng, đồng thời với việc gia hạn này, Nhà nước buộc chủ đầu tư phải nộp cho Nhà nước một khoản tiền tương ứng với thời gian chậm tiến độ thực hiện dự án.

Xoay quanh quy định này vẫn tồn tại những vấn đề cần được làm rõ. Cụ thể như sau:

<sup>6</sup> Nguyễn Thành Phương, *Hoàn thiện pháp luật về kỹ quỹ đối với dự án đầu tư kinh doanh bất động sản nhằm thúc đẩy phát triển nền kinh tế thị trường trong giai đoạn hiện nay*, Tạp Chí Khoa học Và kinh tế phát triển, 14/2022, tr. 51-60, <https://jsde.nctu.edu.vn/index.php/jsde/article/view/186>.

<sup>7</sup> Nguyễn Thành Phương, *Pháp luật về cho thuê đất đối với đơn vị sự nghiệp công lập - Thực trạng và kiến nghị*, Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn, (46), 2021, tr. 63-71.

*Thứ nhất*, trường hợp các dự án đầu tư bị thu hồi đất theo pháp luật, nhà đầu tư vẫn chưa được đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất. Bởi, nhà đầu tư tiếp tục phải trả thêm cho Nhà nước một khoản tiền để xin phép gia hạn sử dụng đất theo quy định tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024. Việc pháp luật Việt Nam cho phép gia hạn thời hạn sử dụng đất thêm tối đa không quá 24 tháng về mặt tính chất chỉ thúc đẩy nhà đầu tư cần nhanh chóng đưa đất vào sử dụng, không hướng đến mục đích cho phép nhà đầu tư có thể tiến hành xử lý tài sản nhằm thu hồi lại vốn đã đầu tư vào các dự án. Nếu hết thời gian gia hạn quyền sử dụng đất nhưng nhà đầu tư vẫn chưa triển khai dự án, đồng nghĩa với việc nhà đầu tư sẽ mất phần tiền đã nộp cho Nhà nước trước đây, cùng với chi phí đầu tư thực hiện dự án trước đó. Đồng thời, nhà đầu tư cũng không được Nhà nước bồi thường về đất và các tài sản như công trình đã được triển khai trên đất bị Nhà nước thu hồi. Tuy nhiên, nếu đối chiếu với Luật Đầu tư năm 2020, với các trường hợp bị chấm dứt hoạt động theo Luật Đầu tư năm 2020, Nhà nước sẽ cho phép nhà đầu tư được gia hạn 24 tháng sử dụng đất để xử lý tài sản nhằm mục đích thu hồi lại vốn. Điều này giúp nhà đầu tư có thể chuyển nhượng lại dự án. Đồng thời, giúp cho nhà đầu tư thu hồi lại phần chi phí đã sử dụng, đầu tư vào đất, đảm bảo tuân thủ đúng nguyên tắc tại Điều 10 Luật Đầu tư năm 2020 là: “*Tài sản hợp pháp của nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc bị tịch thu bằng biện pháp hành chính*”.

Qua quy định trên nhận thấy rằng, ngoài biện pháp yêu cầu nhà đầu tư phải nộp thêm tiền để gia hạn thời gian sử dụng đất triển

khai thực hiện dự án, pháp luật đất đai cần có sự điều chỉnh, cho phép nhà đầu tư có thể tiến hành xử lý tài sản gắn liền với đất trong 24 tháng nếu rơi vào những trường hợp không thể tiếp tục triển khai dự án đầu tư, mà không phải nộp thêm tiền sử dụng đất tương ứng với khoảng thời gian này. Điều này giúp nhà đầu tư thu hồi lại chi phí, vốn đã đầu tư vào đất, chuyển quyền sử dụng đất hoặc bán tài sản gắn liền với đất cho nhà đầu tư khác có tiềm năng thực hiện đầu tư dự án thay vì đóng thêm một số tiền gia hạn thời gian sử dụng đất khi nhà đầu tư vẫn chưa đủ khả năng đưa đất vào sử dụng, từ đó sẽ có nguy cơ bị Nhà nước thu hồi về đất và không được bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất.

*Thứ hai*, trên cơ sở khoản 2 Điều 31 Nghị định 102/2024/NĐ-CP đã bước đầu làm rõ các quy định thời điểm để tính gia hạn không quá 24 tháng đối với trường hợp không đưa đất vào sử dụng hoặc chậm tiến độ sử dụng đất. Trong khi đó, khoản 4 Điều 41 Luật Đầu tư năm 2020 lại cho phép nhà đầu tư được điều chỉnh tiến độ thực hiện dự án vượt quá 24 tháng trong một số trường hợp như: Sự kiện bất khả kháng, chậm được giao đất, thay đổi quy hoạch... Tuy nhiên, Luật Đầu tư năm 2020 lại không quy định thời hạn tối đa được phép điều chỉnh tiến độ trong các trường hợp ngoại lệ này, mà chỉ dừng lại ở việc “được điều chỉnh”. Điều này dẫn đến sự mâu thuẫn: Nếu theo tinh thần của Luật Đầu tư, nhà đầu tư có thể kéo dài thời gian thực hiện dự án vượt quá 24 tháng khi có lý do chính đáng, nhưng nếu căn cứ theo Luật Đất đai, việc gia hạn sử dụng đất chỉ được giới hạn trong khung cố định là 24 tháng, không có ngoại lệ.

Theo đó, sự không tương thích này có thể khiến nhà đầu tư rơi vào tình trạng khó khăn, khi một mặt được pháp luật đầu tư cho phép tiếp tục thực hiện dự án, nhưng mặt khác lại không thể tiếp tục sử dụng đất do hết thời hạn gia hạn theo pháp luật đất đai. Đồng thời, cũng tạo ra khó khăn cho cơ quan nhà nước trong việc xử lý tình huống pháp lý, và gây ra sự áp dụng thiếu thống nhất trong thực tiễn giữa các ngành và địa phương<sup>8</sup>.

*Thứ ba*, việc pháp luật cho phép nhà đầu tư gia hạn tiến độ sử dụng đất vẫn chưa đảm bảo được thực hiện ở nhiều tỉnh thành ở Việt Nam. Đơn cử: Theo Nghị quyết 06 ngày 3/12/2016 của Ban Chấp hành Đảng bộ tỉnh Quảng Ninh, có quy định nội dung: “Không gia hạn các dự án giao đất quá 5 năm và quyết liệt việc thu hồi các dự án có sử dụng đất chậm tiến độ và vi phạm pháp luật...”. Vì vậy, để giải bài toán này, các sở, ngành chức năng của tỉnh Quảng Ninh yêu cầu các chủ đầu tư cam kết thực hiện đúng tiến độ dự án như ban đầu đã đề ra, việc gia hạn tiến độ sử dụng đất rất khó thực hiện. Bởi, nếu tỉnh Quảng Ninh không gia hạn tiến độ mà thu hồi đất ngay khi chủ đầu tư không thực hiện đúng tiến độ đề ra sẽ dẫn đến khiếu kiện. Điều này xuất phát từ sự chòng chẹo trong quy định pháp luật và chủ trương chính sách của địa phương đề ra<sup>9</sup>. Bên cạnh đó, tồn tại rất nhiều dự án tại Việt

Nam, về mặt nguyên tắc, buộc phải thu hồi để điều chỉnh lại quy hoạch hoặc giao cho chủ thể khác, nhưng vẫn chưa bị thu hồi do chính quyền địa phương thực hiện giãn tiến độ chưa đúng theo quy định của pháp luật. Trong đó, tác giả có thể đưa ra ví dụ tại Dự án Khu du lịch biệt thự cao cấp King Sea Phan Thiết, sau gần 20 năm được chấp thuận chủ trương đầu tư cho đến hết năm 2023 dự án này vẫn chưa được triển khai đầu tư xây dựng.

Về mặt quản lý, chính quyền địa phương không nắm rõ vấn đề cần phải thu hồi quyền sử dụng đất của dự án này. Khi tiến hành thanh tra quản lý đất đai tại tỉnh Bình Thuận, thanh tra thuộc Tổng cục đất đai đã đưa ra kết luận, cơ quan chức năng của tỉnh Bình Thuận gia hạn sử dụng đất và tiến độ đầu tư của dự án này là chưa đúng quy định. Trên địa bàn tỉnh Bình Thuận có tới 150 dự án với hơn 1.300 ha chậm tiến độ. Trong đó nhiều dự án không đưa đất vào sử dụng trên 10 năm. Vấn đề là sau khi phát hiện các vi phạm, đại diện Sở Tài nguyên và Môi trường khẳng định là kiên quyết thu hồi đất, còn đại diện Sở Kế hoạch và Đầu tư cho rằng khó chấm dứt dự án. Với các quan điểm chưa thống nhất này tình trạng các dự án tiếp tục kéo dài rất dễ xảy ra<sup>10</sup>.

Liên quan đến công tác quản lý, sử dụng đất, Kiểm toán Nhà nước khu vực I cho biết, việc chủ đầu tư dự án sau khi được giao đất đã không đưa đất vào sử dụng đúng kế hoạch tiến độ, hoặc sử dụng sai mục đích, cho thuê lại làm kho, bãi, chỗ gửi xe,

<sup>8</sup> Nguyễn Thị Nga, *Một số điểm mới của Luật Đất đai năm 2024 và những đề xuất nhằm tổ chức triển khai có hiệu quả trong thời gian tới*, Tài liệu hội nghị phổ biến, quán triệt Luật Đất đai năm 2024 của ngành tư pháp, Hà Nội, ngày 22/3/2024, tr.87.

<sup>9</sup> Phạm Hoạch, *Gỡ khó cho các dự án chậm tiến độ*, 08/12/2022, <https://baotainguyenmoitruong.vn/go-cho-o-cho-cac-du-an-cham-tien-do-347790.html>, truy cập ngày 22/3/2025.

<sup>10</sup> Ban Thời sự VTV, *Bắt cập xử lý sau thanh tra các dự án chậm tiến độ*, 30/8/2023, <https://vtv.vn/kinh-te/bat-cap-xu-ly-sau-thanh-tra-cac-du-an-cham-tien-do-20230830201639064.htm>, truy cập ngày 22/10/2024.

quán hàng. Các cơ quan quản lý tại địa phương cũng chưa có giải pháp xử lý quyết liệt tình trạng này, rất ít dự án được giao đất bị thu hồi do chậm tiến độ. Thậm chí, có trường hợp đã có kết luận thanh tra, kiểm toán, song địa phương không thực hiện thu hồi dự án không triển khai, chậm tiến độ<sup>11</sup>. Từ vấn đề trên đòi hỏi công tác quản lý, sử dụng đất tại Việt Nam cần có sự quan tâm, quản lý chặt chẽ ở địa phương, cũng như có những báo cáo cụ thể với Chính phủ với những dự án đầu tư chậm tiến độ, hướng đến việc tháo gỡ những khó khăn.

Bên cạnh đó, tồn tại rất nhiều dự án mà chủ đầu tư tiến hành thế chấp quyền sử dụng đất tại các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, trường hợp nhà đầu tư dự án không đưa đất vào sử dụng 12 tháng liên tục hoặc sử dụng đất chậm 24 tháng so với tiến độ thực hiện dự án thì Nhà nước sẽ tiến hành thu hồi đất mà không bồi thường về đất và tài sản gắn liền với đất. Như vậy, trường hợp nhà đầu tư đã thế chấp quyền sử dụng đất cho tổ chức tín dụng, khi Nhà nước thu hồi quyền sử dụng đất sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức tín dụng. Nhằm bảo vệ tốt quyền và lợi ích của các tổ chức tín dụng trong trường hợp này, pháp luật cần đặt ra cơ chế yêu cầu nhà đầu tư thực hiện nghĩa vụ hoàn trả các khoản vay thế chấp đúng thời điểm, đúng trình tự thủ tục để giúp các tổ chức giải quyết các nguồn nợ còn tồn đọng. Ngoài ra, theo quy định của pháp luật trong trường hợp hết thời hạn gia hạn sử dụng đất 24

tháng mà nhà đầu tư không thực hiện việc chuyển quyền sử dụng đất, bán tài sản hợp pháp của mình gắn liền với đất cho nhà đầu tư khác thì Nhà nước tiến hành thu hồi. Tuy nhiên, trường hợp nhà đầu tư đã thế chấp quyền sử dụng đất, thế chấp tài sản gắn liền với đất cho tổ chức tín dụng, pháp luật nên bổ sung thêm quy định cho phép tổ chức tín dụng xử lý tài sản gắn liền với đất thay vì bán cho một nhà đầu tư khác. Mặc dù hợp đồng thế chấp không còn hiệu lực, nhưng nhà đầu tư vẫn phải thực hiện nghĩa vụ hoàn trả lại khoản tiền đã vay. Điều này giúp tránh việc nhà đầu tư tẩu tán tài sản, không còn tài sản để hoàn trả cho tổ chức tín dụng.

## **2.2. Quy định về các trường hợp bất khả kháng ảnh hưởng đến tiến độ sử dụng đất của các dự án đầu tư**

Căn cứ quy định tại khoản 8 Điều 81 Luật Đất đai năm 2024, trong một số trường hợp nhất định như “bất khả kháng” nhà đầu tư có thể được gia hạn tiếp để thực hiện triển khai đầu tư dự án; quy định này được kế thừa từ Luật Đất đai năm 2013 nhưng chưa có những hiệu chỉnh cụ thể nào. Tuy nhiên, để xem xét như thế nào là một dự án rơi vào trường hợp bất khả kháng vẫn tồn tại những bất cập nhất định như:

*Thứ nhất*, Luật Đất đai năm 2024 vừa được thông qua, nhưng hiện nay trong đạo luật này và văn bản hướng dẫn thi hành chưa có điều khoản giải thích các vấn đề có liên quan đến “sự kiện bất khả kháng”. Đối chiếu với các đạo luật khác như: Bộ luật Dân sự, Luật Khiếu nại, Luật Tố tụng hành chính, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại..., sẽ có những khái niệm chưa thật sự nhất quán về “sự kiện bất khả kháng”. Theo đó, tại Điều 156 Bộ luật Dân sự năm 2015, khái niệm “sự kiện bất khả kháng” được

<sup>11</sup> N. Hong, X. Hong, *Bất cập trong chính sách pháp luật về đất đai qua góc nhìn kiểm toán*, 18/10/2023, <http://baokiemtoan.vn/bat-cap-trong-chinh-sach-pha-p-luat-ve-dat-dai-qua-goc-nhin-kiem-toan-27600.htm>, truy cập ngày 22/10/2024.

hiệu là “sự kiện xảy ra một cách khách quan không thể lường trước được và không thể khắc phục được mặc dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép”<sup>12</sup>. Đây là một trong những căn cứ để xác định các trường hợp không tính thời hiệu khởi kiện vụ án dân sự, thời hiệu yêu cầu giải quyết vụ việc dân sự. Để xác định một sự kiện xảy ra trên thực tế là sự kiện bất khả kháng theo quy định của pháp luật, sẽ căn cứ vào 03 dấu hiệu: (i) Là sự kiện xảy ra một cách khách quan; (ii) Không thể lường trước được; (iii) Không thể khắc phục, giải quyết được dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và trong khả năng cho phép. Bên cạnh Bộ luật Dân sự, khoản 1 Điều 296 Luật Thương mại năm 2005 ghi nhận: “Trong trường hợp bất khả kháng, các bên có thể thỏa thuận kéo dài thời hạn thực hiện nghĩa vụ hợp đồng; nếu các bên không có thỏa thuận hoặc không thỏa thuận được thì thời hạn thực hiện nghĩa vụ hợp đồng được tính thêm một thời gian bằng thời gian xảy ra trường hợp bất khả kháng cộng với thời gian hợp lý để khắc phục hậu quả”<sup>13</sup>.

Mặc dù, Luật Đất đai năm 2013 và Luật Đất đai năm 2024 chưa khái niệm hóa được thuật ngữ “bất khả kháng” nhưng đã có những quy định hướng dẫn thực hiện áp dụng pháp luật trong trường hợp bất khả kháng tại Điều 31 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành

một số điều của Luật Đất đai năm 2024 bao gồm: (i) Do ảnh hưởng trực tiếp của thiên tai, thảm họa môi trường; (ii) Do ảnh hưởng trực tiếp của hỏa hoạn, dịch bệnh; (iii) Chiến tranh, tình trạng khẩn cấp về quốc phòng, an ninh (iv) Các trường hợp khác theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Như vậy, sự kiện bất khả kháng xảy ra hoàn toàn ngoài ý muốn và các bên không thể dự đoán trước được, cũng không thể ngăn chặn được dù đã áp dụng mọi biện pháp cần thiết và khả năng cho phép. Sự kiện bất khả kháng xảy ra không phải do lỗi chủ quan của bất kỳ bên nào trong quan hệ. Việc xác định các hiện tượng thiên tai có thể là sự kiện bất khả kháng được áp dụng khá thống nhất trong pháp luật và thực tiễn của nhiều nước trên thế giới. Bên cạnh đó, sự kiện bất khả kháng cũng có thể là những hiện tượng xã hội, do con người gây ra. Tuy nhiên, cách hiểu và thừa nhận các hiện tượng xã hội là sự kiện bất khả kháng rất đa dạng và nhiều điểm chưa thống nhất. Nhiều luận điểm cho rằng, các trường hợp bất khả kháng cần được luật hóa, quy định cụ thể trong Luật Đất đai, việc tồn tại nhiều điều khoản về trường hợp bất khả kháng trong nhiều đạo luật khác nhau sẽ gây khó khăn cho quá trình áp dụng pháp luật.

*Thứ hai*, điểm g khoản 1 Điều 31 Nghị định số 102/2024/NĐ-CP quy định về các trường hợp bất khả kháng mà ảnh hưởng đến tiến độ của người sử dụng đất, ngoài các trường hợp do chiến tranh, hỏa hoạn, dịch bệnh, thiên tai, thảm họa môi trường đã tồn tại theo quy định pháp luật, sẽ tồn tại các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định theo đề xuất của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Bộ trưởng bộ quản lý chuyên ngành. Vấn đề đặt ra những

<sup>12</sup> Ngô Gia Hoàng, Trần Trọng Hiếu, *Thu hồi đất trong trường hợp dự án dự án đầu tư sử dụng đất chậm tiến độ*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2020.

<sup>13</sup> Lê Văn Súa, *Bàn về sự kiện bất khả kháng và nguyên tắc suy đoán lỗi tại điều 584 Bộ luật dân sự năm 2015*, 02/3/2017, <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=2103>, truy cập ngày 12/2/2024.

trường hợp khác do “Thủ tướng quyết định” lại chưa được pháp luật làm rõ. Vì vậy, Chính phủ cần quy định cụ thể trong Nghị định triển khai thi hành một số trường hợp bất khả kháng; đồng thời, nên xem xét phân cấp cho cấp tỉnh xác định trường hợp bất khả kháng đối với từng dự án cụ thể để giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án đầu tư. Bởi hiện nay, tại khoản 1 Điều 1 Nghị định số 10/2023/NĐ-CP ngày 03/4/2023 mới chỉ quy định: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh căn cứ quy định về các trường hợp bất khả kháng của pháp luật và thực tế triển khai các dự án đầu tư để xác định thời gian bị ảnh hưởng của trường hợp bất khả kháng đối với dự án thuộc địa bàn một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...”<sup>14</sup>.

*Thứ ba*, về mặt nguyên tắc, khi phát sinh một sự kiện cụ thể mà nhà đầu tư cho rằng thuộc trường hợp bất khả kháng theo quy định của pháp luật, nhà đầu tư cần có quyền gửi văn bản kiến nghị đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan có thẩm quyền quản lý trực tiếp dự án để xem xét, xác minh và đánh giá tính chất bất khả kháng của sự kiện đó. Trên cơ sở kiến nghị và hồ sơ kèm theo, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổng hợp, đánh giá và đề xuất báo cáo Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ Nông nghiệp và Môi trường (trong phạm vi được phân công) ban hành văn bản hướng dẫn hoặc quyết định cụ thể đối với từng trường hợp<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Nguyễn Anh Hoa, *Triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2024 nhằm tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn của tỉnh Bình Dương*, Tài liệu hội nghị phổ biến, quán triệt Luật Đất đai năm 2024 của ngành tư pháp, Hà Nội, ngày 22/3/2024, tr.19.

<sup>15</sup> Nguyễn Thành Phương, Trần Lê Đăng Phương, *Thu hồi đất đối với chủ đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng hoặc sử dụng đất chậm tiến độ - thực trạng và*

Tuy nhiên, cơ chế pháp lý hiện hành vẫn chưa cụ thể hóa quy trình này. Do đó, cần thiết phải được quy định rõ ràng thông qua văn bản hướng dẫn thi hành luật, trong đó xác lập trình tự, thủ tục, cơ quan có trách nhiệm tiếp nhận, thẩm định và ban hành quyết định công nhận sự kiện bất khả kháng trong quá trình sử dụng đất của nhà đầu tư. Đồng thời, cần có quy định cụ thể trong văn bản pháp luật dưới luật nhằm xác định rõ rằng: khoảng thời gian bị ảnh hưởng trực tiếp bởi sự kiện bất khả kháng, sau khi đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận sẽ không bị tính vào thời hạn tối đa 24 tháng gia hạn tiến độ sử dụng đất, và trong thời gian này, nhà đầu tư không phải thực hiện nghĩa vụ tài chính về tiền sử dụng đất hoặc tiền thuê đất. Việc minh định nội dung này có ý nghĩa quan trọng trong bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, đồng thời bảo đảm tính minh bạch, công bằng và thống nhất trong thực thi pháp luật về đất đai<sup>16</sup>.

### 3. Kết luận và kiến nghị hoàn thiện

Trong công cuộc đổi mới đất nước, việc phân bổ quản lý đất đai sao cho hợp lý với bối cảnh xã hội là vấn đề mà Việt Nam cần quan tâm. Theo đó, đất đai cần được quản lý một cách chặt chẽ, sử dụng đúng mục đích đã đề ra là nhiệm vụ đặt ra hàng đầu. Xoay quanh vấn đề quản lý đất đai và thu hồi đất của các dự án đầu tư chậm tiến độ, nhà làm

*hướng hoàn thiện*, Kỷ yếu Hội thảo “Tác động kinh tế - xã hội của Luật Đất đai năm 2024” do Trường Đại học Mở Thành phố Hồ Chí Minh, ngày 12/11/2024, tr.210.

<sup>16</sup> Nguyen Thanh Phuong, Tran Thi Thu Van, *The Land Law 2024-Some Inadequacies need to be completed towards Efficient Development of Land Resources*, Pakistan Journal of Life and Social Sciences.

luật cần tiếp tục hiệu chỉnh một số vấn đề cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, pháp luật cần bảo đảm quyền và lợi ích của nhà đầu tư, giá trị tài sản mà nhà đầu tư đã đầu tư vào đất bị thu hồi. Luật Đất đai năm 2024 dù đã được ban hành để thay thế Luật Đất đai năm 2013 nhưng chưa có sự nhất quán cùng với Luật Đầu tư năm 2020. Theo đó, để nhất quán với nguyên tắc tại Điều 10 Luật Đầu tư năm 2020 là: “*Tài sản hợp pháp của nhà đầu tư không bị quốc hữu hóa hoặc bị tịch thu bằng biện pháp hành chính*”. Thiết nghĩ, ngoài biện pháp yêu cầu nhà đầu tư phải nộp thêm tiền để gia hạn thời gian sử dụng đất triển khai thực hiện dự án, pháp luật đất đai cần cho phép nhà đầu tư có thể tiến hành xử lý tài sản gắn liền với đất trong 24 tháng, nếu rơi vào những trường hợp không thể tiếp tục triển khai dự án đầu tư, mà không phải nộp thêm tiền sử dụng đất tương ứng với khoảng thời gian này. Điều này giúp nhà đầu tư thu hồi lại chi phí, vốn đã đầu tư vào đất, chuyển quyền sử dụng đất hoặc bán tài sản gắn liền với đất cho nhà đầu tư khác có tiềm năng thực hiện đầu tư dự án thay vì đóng thêm một số tiền gia hạn sử dụng đất. Kiến nghị này để hướng đến bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư trong trường hợp vì lý do khách quan, họ không thể tiếp tục thực hiện dự án mà bị Nhà nước thu hồi và được bồi thường tài sản trên đất. Điều này cũng phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

*Thứ hai*, cần thống nhất tránh sự chồng chéo giữa Luật Đất đai năm 2024 và Luật Đầu tư năm 2020. Theo đó, để đảm bảo tính thống nhất trong việc áp dụng, cần có quy định hướng dẫn về thời điểm gia hạn 24 tháng đối so với tiến độ ghi trong dự án đầu tư trong từng trường hợp cụ thể và đặt trong

tổng thể phù hợp với pháp luật đầu tư. Bởi Luật Đầu tư năm 2020 cho phép nhà đầu tư phân kỳ đầu tư (bao gồm phân kỳ tiến độ đầu tư), nên cần phải ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể đối với cách xác định thời điểm gia hạn đối với các dự án phân kỳ đầu tư; hay quy định cụ thể các trường hợp được gia hạn tiến độ sử dụng đất quá 24 tháng để đảm bảo phù hợp với tinh thần tại khoản 4 Điều 41 Luật Đầu tư năm 2020. Ngoài ra, cần làm rõ khái niệm “... *chưa đưa đất vào sử dụng*...”, để khi áp dụng trên thực tế được thống nhất, bởi tổng thể một dự án đầu tư sẽ bao gồm rất nhiều hạng mục độc lập và triển khai theo tiến độ.

*Thứ ba*, cần quy định rõ vai trò của chính quyền địa phương trong quản lý các dự án chậm tiến độ tại địa phương mình. Theo đó, hàng năm chính quyền địa phương cần thống kê số lượng dự án đang triển khai chậm tiến độ hoặc dự án không được triển khai về Chính phủ, để Chính phủ có cơ sở ban hành những quy chế phù hợp với tình hình thực tế. Đồng thời, cũng cần có những chế tài cụ thể với các địa phương không thực hiện đúng tinh thần của pháp luật như không tạo điều kiện cho nhà đầu tư được giãn tiến độ, gia hạn thêm thời gian thực hiện dự án hoặc có tiến hành gia hạn nhưng vượt hạn mức thời gian mà pháp luật cho phép. Điều này, sẽ là tiền đề để cơ chế giao đất, thu hồi đất, quản lý đất đai tại Việt Nam diễn ra ngày một tốt hơn.

*Thứ tư*, Chính phủ cần quy định cụ thể trong Nghị định hướng dẫn thi hành các trường hợp bất khả kháng; đồng thời, nên phân cấp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp tỉnh xác định trường hợp bất khả kháng đối với từng dự án cụ thể để giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án đầu tư.