



ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP XỬ LÝ PHẦN DIỆN TÍCH ĐẤT Ở DƯỚI MỨC TỐI THIỂU PHÁT SINH SAU KHI NHÀ NƯỚC THU HỒI ĐẤT

Phan Trung Hiền¹ và Nguyễn Hồng Thảo²

¹Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ

²Trường Cao đẳng Kinh tế Kỹ thuật Cần Thơ

Thông tin chung:

Ngày nhận bài: 24/02/2017

Ngày nhận bài sửa: 18/04/2017

Ngày duyệt đăng: 28/06/2017

Title:

Proposing solutions to deal with building land parcel less than the limited standard after land acquisition

Từ khóa:

Diện tích tối thiểu tách thửa, diện tích tối thiểu được phép xây dựng, nhà siêu mỏng, nhà siêu nhỏ, thu hồi đất

Keywords:

Land separation minimum area, minimum area construction, ultra-thin house, ultra-small house, land recovery

ABSTRACT

Currently, many urban centers in Vietnam in which houses with a construction are less than the limited standard (so-called "ultra-thin", "ultra-small") are increasing. This does not only cause of lost urban aesthetic manner but also reduce the effectiveness of state management and law enforcement. The formation of this housing type is mainly a consequence of the process of expanding the roads in urban planning and land use planning at the local level as well as the lack of synchronization between the text consistent execution Land Law and Construction Law. The objective of this article is to offer a few solutions to limit the cases arising land plot less than limited standard from the clearance.

TÓM TẮT

Hiện nay, những căn nhà có diện tích dưới diện tích tối thiểu tách thửa (còn gọi là nhà "siêu mỏng", "siêu nhỏ") ngày càng gia tăng tại nhiều đô thị ở Việt Nam. Điều này không chỉ gây mất mỹ quan đô thị mà còn làm giảm hiệu quả công tác quản lý nhà nước và hiệu quả thực thi pháp luật. Việc hình thành các căn nhà dạng này chủ yếu là hệ quả của quá trình mở rộng các tuyến đường trong quy hoạch đô thị và quy hoạch sử dụng đất ở các địa phương cũng như sự thiếu đồng bộ nhất quán giữa các văn bản thi hành Luật đất đai và Luật xây dựng. Mục tiêu của bài viết này là đưa ra một số giải pháp nhằm hạn chế các trường hợp phát sinh những thửa đất căn nhà có diện tích dưới diện tích tối thiểu tách thửa từ quá trình giải phóng mặt bằng.

Trích dẫn: Phan Trung Hiền và Nguyễn Hồng Thảo, 2017. Đề xuất giải pháp xử lý phần diện tích đất ở dưới mức tối thiểu phát sinh sau khi nhà nước thu hồi đất. Tạp chí Khoa học Trường Đại học Cần Thơ. 50d: 108-114.

1 ĐẶT VẤN ĐỀ

Nhu cầu thu hồi đất nhằm phục vụ các công trình công cộng như mở rộng đường, xây cầu, mở rộng hẻm là quá trình tất yếu đối với sự phát triển đô thị ở các quốc gia đang phát triển. Quá trình thu hồi đất dạng này đặt ra cho nhà quản lý nhiều khó khăn thách thức từ việc thỏa thuận bồi thường cho đến giải phóng mặt bằng. Tuy nhiên, một trong những thách thức lớn sau khi dự án hoàn thành là

việc xử lý phần còn lại của các thửa đất sau khi đã giải phóng mặt bằng dành cho dự án nhưng có diện tích nhỏ hơn diện tích được tách thửa và diện tích được cấp phép xây dựng nhà ở. Điều này đồng nghĩa với việc người dân không được phép xây dựng nhà ở trên phần đất đặc biệt này. Thực tế cho thấy người dân có ý vi phạm quy định xây dựng để xây các căn nhà siêu mỏng, siêu nhỏ, có trường hợp chỉ xây một bức tường phần đất còn lại nhằm cản trở không gian và tầm nhìn cho các công trình

lân cận, gây mất mỹ quan đô thị và ảnh hưởng tiêu cực đến trật tự quản lý nhà nước về xây dựng trên địa bàn.

Bài viết nghiên cứu những khó khăn, vướng mắc trong vấn đề phát triển đô thị làm nảy sinh các phần đất ở có diện tích nhỏ hơn diện tích tối thiểu được phép tách thửa và xây dựng (sau đây gọi tắt là phần đất “diện tích tối thiểu tách thửa”) và đề xuất một số giải pháp giải quyết vấn đề.

2 MỘT SỐ KHÁI NIỆM LIÊN QUAN ĐẾN THU HỒI ĐẤT VÀ DIỆN TÍCH TỐI THIỂU TÁCH THỬA

Để có cơ sở phân tích các quy định về diện tích tối thiểu tách thửa và những trường hợp diện tích đất còn lại sau thu hồi dưới diện tích tối thiểu tách thửa, cần tìm hiểu một số khái niệm sau đây.

2.1 Thu hồi đất

Theo Điều 13 Luật đất đai năm 2013 quy định các quyền của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai, trong đó có quyền quyết định thu hồi đất. Khoản 11 Điều 3 Luật đất đai năm 2013 có quy định: “Nhà nước thu hồi đất là việc Nhà nước quyết định thu lại quyền sử dụng đất của người được Nhà nước trao quyền sử dụng đất hoặc thu lại đất của người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai”.

Như vậy, thu hồi đất có thể phát sinh do nhiều nguyên nhân. Trong đó, trường hợp thu hồi đất vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng theo Điều 61, 62 Luật đất đai năm 2013 là những trường hợp có khả năng phát sinh việc tách thửa và để lại những diện tích đất còn lại sau thu hồi, kể cả những thửa đất¹ còn lại dưới diện tích tách thửa tối thiểu.

2.2 Diện tích đất còn lại sau thu hồi

Cho đến nay, pháp luật không nêu khái niệm cụ thể về diện tích đất còn lại sau thu hồi song có thể hiểu đây là phần thửa đất còn lại sau khi Nhà nước thực thi quyết định thu hồi đất. Thông thường sẽ có ba trường hợp xảy ra: (i) Diện tích còn lại sau khi Nhà nước thu hồi đất vẫn còn đủ điều kiện sử dụng như mục đích ban đầu; (ii) Diện tích còn lại sau thu hồi vẫn còn được phép sử dụng nhưng phải thay đổi mục đích sử dụng hoặc hạn chế khả năng sử dụng. Điển hình cho trường hợp này đất nằm trong hành lang an toàn khi xây dựng công trình có hành lang bảo vệ an toàn được pháp luật quy định (Điều

94 Luật đất đai năm 2013); (iii) Trường hợp diện tích còn lại của thửa đất có nhà ở bị thu hồi không đủ điều kiện tách thửa theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất bị thu hồi theo khoản 2 Điều 4 Thông tư 37/2014/TT-BTNMT.

2.3 Diện tích tối thiểu tách thửa

Pháp luật nước ta không xây dựng khái niệm thế nào là diện tích tối thiểu được phép tách thửa (còn gọi là diện tích tối thiểu tách thửa); tuy nhiên, thông qua các quy định có thể khái quát như sau: “Diện tích tối thiểu được tách thửa là diện tích nhỏ nhất được tách ra từ một thửa đất để được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”. Về quy định hạn mức tối thiểu được cấp quyền sử dụng đất, khoản 4 Điều 144 Luật đất đai năm 2013 giao quyền cho UBND các tỉnh quyết định diện tích tối thiểu được tách thửa. Như vậy, các quy định diện tích tối thiểu được tách thửa tùy thuộc quyết định của từng địa phương.

2.4 Diện tích tối thiểu xây dựng

Quy định về diện tích tối thiểu được phép xây dựng, hiện chưa có các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành Luật xây dựng năm 2014. Tuy nhiên, tại khoản 2 Điều 3 của Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc hướng dẫn thi hành Điều 121 của Luật xây dựng năm 2003 có quy định²: “Nếu phần diện tích đất nhỏ hơn 15 m² có chiều rộng mặt tiền hoặc chiều sâu so với chỉ giới xây dựng nhỏ hơn 3 m thì không được phép xây dựng; Nếu phần diện tích đất còn lại từ 15 m² đến nhỏ hơn 40 m² có chiều rộng mặt tiền từ 3 m trở lên và chiều sâu so với chỉ giới xây dựng từ 3 m trở lên thì được phép xây dựng không quá 2 tầng”³.

Như vậy, khi đề cập đến diện tích dưới mức tối thiểu, có hai trường hợp cần giải quyết và xử lý, bao gồm: Thứ nhất, những thửa đất dưới mức tách

² Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc hướng dẫn thi hành Điều 121 của Luật xây dựng.

³ Về nguyên tắc Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã hết hiệu lực thi hành do Luật xây dựng năm 2014 đã hết hiệu lực. Tuy nhiên, để bảo đảm tính ổn định, liên tục của hoạt động quản lý nhà nước, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 33/NQ-CP ngày 9/5/2016 về Phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 4/2016, trong đó, Mục 10 của Nghị quyết nêu rõ “Đối với các văn bản quy định chi tiết của các luật, pháp lệnh đã hết hiệu lực nhưng chưa ban hành kịp thời văn bản thay thế, Chính phủ thống nhất tiếp tục áp dụng nếu không trái với tinh thần của luật, pháp lệnh mới ban hành”. Như vậy, những nội dung của Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg không trái với Luật xây dựng năm 2014 thì vẫn còn hiệu lực thi hành tạm thời trong thời gian chờ văn bản hướng dẫn mới.

¹ Khoản 1 Điều 3 Luật đất đai năm 2013 có quy định: “Thửa đất là phần diện tích đất được giới hạn bởi ranh giới xác định trên thực địa hoặc được mô tả trên hồ sơ”.

thừa tối thiểu hiện hữu mà người dân đã và đang sử dụng, nay có nhu cầu xây dựng mới. Thứ hai, những trường hợp diện tích còn lại dưới diện tích tối thiểu tách thửa đang và sẽ phát sinh ngay sau khi Nhà nước thu hồi đất và giải phóng mặt bằng. Đối với trường hợp thứ nhất cần có giải pháp căn cơ, đồng bộ, lâu dài còn trường hợp thứ hai có thể giải quyết dứt điểm ngay từ bây giờ, nghĩa là có những quy định chặt chẽ từ Luật đất đai và Luật xây dựng hiện hành để không làm phát sinh thêm những thửa đất dưới diện tích tách thửa tối thiểu đồng hành với việc hạn chế phát sinh thêm nhà siêu mỏng, siêu nhỏ mới ở các đô thị Việt Nam.

3 THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ XỬ LÝ ĐỐI VỚI DIỆN TÍCH ĐẤT CÒN LẠI DƯỚI DIỆN TÍCH TÁCH THỬA TỐI THIỂU

3.1 Thực trạng quy định pháp luật về xử lý đối với diện tích đất còn lại dưới diện tích tách thửa tối thiểu

Theo khoản 2, khoản 3 Điều 4 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT, việc chuyển mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp sang đất ở để tái định cư trong trường hợp thửa đất có nhà ở bị thu hồi còn diện tích đất nông nghiệp không được công nhận là đất ở quy định tại khoản 5 Điều 6 Nghị định số 47/2014/NĐ-CP được thực hiện theo quy định sau đây:

“Trường hợp phần diện tích còn lại của thửa đất có nhà ở bị thu hồi không đủ điều kiện được tách thửa theo quy định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất bị thu hồi thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi hoặc người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng phần diện tích đất còn lại theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với phần diện tích đất còn lại của thửa đất có nhà ở không đủ điều kiện được phép tách thửa khi Nhà nước thu hồi đất phải được thể hiện trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.”⁴

Nhìn chung, hướng dẫn tại Điều 4 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT là cần thiết nhằm bảo đảm cho việc “tái định cư trên diện tích còn lại của thửa đất có nhà ở khi Nhà nước thu hồi đất” có xem xét đến quy định của pháp luật về diện tích tách thửa tối thiểu. Tuy nhiên, đối với trường hợp phần diện tích còn lại của thửa đất có nhà ở bị thu hồi không đủ điều kiện được tách thửa theo quy định thì Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT vẫn chưa quy định rõ: (i) Trường hợp nào cơ quan nhà nước có thẩm quyền

quyết định thu hồi; (ii) Trường hợp nào người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng phần diện tích đất còn lại theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (Phan Trung Hiền, 2014).

3.2 Những bất cập phát sinh từ diện tích đất còn lại dưới diện tích tách thửa tối thiểu

Cũng do cách quy định tùy nghi: “cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi hoặc người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng phần diện tích đất còn lại theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” nên việc vận động người dân tự thỏa thuận chuyển nhượng hợp thửa, hợp khối thực tế là không khả thi (Ngọc Anh, 2016) do giá đất tăng lên gấp nhiều lần sau khi giải phóng mặt bằng. Các hộ dân còn lại phần diện tích dưới diện tích tách thửa tối thiểu thường ở vị trí “mặt tiền” nên đưa ra một mức giá quá cao so với giá trị thật của thửa đất hoặc làm phát sinh thêm những căn nhà siêu mỏng, siêu nhỏ trên các tuyến đường vừa được mở rộng, nâng cấp. Đơn cử như trường hợp một hộ gia đình ở tổ 29 phường Quan Hoa, quận Cầu Giấy, TP Hà Nội có bức tường với diện tích 1,7 m² với chiều dài 10,85 m và chiều rộng 0,14 m là diện tích còn sót lại sau khi bị thu hồi đất khi mở con đường Nguyễn Văn Huyền kéo dài, đã kêu giá 1 tỷ đồng, đã gây nhiều dư luận trong xã hội. Trong khi đó, nếu bị thu hồi thì bức tường chỉ có giá đến 27 triệu đồng (Kiên Trung, 2016).

Tương tự, điều này dẫn đến những thực trạng nhà “siêu mỏng”, “siêu méo” ở khắp các tỉnh thành trong cả nước. Đơn cử như thành phố Cần Thơ, theo số liệu thống kê sơ bộ năm 2014 riêng quận Ninh Kiều, TP Cần Thơ có trên 102 căn nhà siêu mỏng, siêu méo chưa kể công trình phát sinh mới vẫn còn tồn đọng chưa giải quyết (Huỳnh Long, 2015). Điển hình của kiểu nhà siêu mỏng nằm trên đường 3-2, phường Xuân Khánh, quận Ninh Kiều, thành phố Cần Thơ lấn chiếm lề đường 3-2 sau khi giải tỏa thửa đất còn lại 4,54 m² và một trường hợp khác sau khi giải tỏa thửa đất chỉ còn lại 0,94 m² đã tồn tại gần 10 năm (Lê Quốc Khánh, 2015). Khó khăn trong việc xử lý các diện tích đất ở dạng này là việc người dân cố tình làm trái quy định của pháp luật xây nhà dưới diện tích cho phép trên các thửa đất đó. Vấn đề là nếu trước đây, khi Nhà nước thực hiện dự án, có phương án rõ ràng và triệt để về việc xử lý, giải quyết các diện tích nhỏ, lẻ này thì người dân không có điều kiện để thực hiện hành vi vi phạm.

3.3 Sự không thống nhất trong quy định về diện tích tối thiểu tách thửa giữa các địa phương

Các Quyết định về việc quy định diện tích thửa tối thiểu đối với từng loại đất được ban hành do Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc thành phố trực thuộc Trung

⁴ Về cơ bản, quy định này có nhiều điểm tương đồng so với quy định tại khoản 1 Điều 14 Nghị định số 197/2004/NĐ-CP trước đây, nay đã hết hiệu lực.

trong ban hành có sự khác nhau. Sự không thống nhất trong quy định diện tích thửa tối thiểu ở các địa phương đang diễn ra đã khiến vấn đề càng khó khăn hơn trong công tác quản lý và xử lý các thửa đất này đặc biệt là đất ở đô thị. Cụ thể thành phố Hà Nội quy định diện tích tách thửa tối thiểu là 30 m² và có chiều rộng mặt tiền không nhỏ hơn 3m⁵; ở thành phố Hồ Chí Minh thì quy định diện tích tách thửa tối thiểu khá chi tiết, diện tích quy định khác nhau cho từng quận huyện trong đó diện tích nhỏ nhất là 50 m² đối với đất chưa có nhà, 45 m² đối với đất đã có nhà ở với lộ giới >20 m và 36 m² cho đất có lộ giới <20 m⁶; riêng ở thành phố Cần Thơ quy định diện tích tách thửa tối thiểu trong các trường hợp thông thường là 40 m² ⁷.

Một vấn đề khác là khi ban hành quy định thay thế quy định cũ nhằm cập nhật theo Luật đất đai năm 2013 thì một số địa phương lại quy định diện tích thửa tối thiểu một số khu vực lại nhỏ hơn diện tích trong quy định cũ hoặc có những hướng dẫn để xử lý trường hợp đặc biệt. Điển hình là ở Thành phố Hồ Chí Minh, trong Điều 3 của Quyết định số 19/2009/QĐ-UBND quy định quận Tân Phú thuộc khu vực 2, diện tích tách thửa tối thiểu cho đất chưa có nhà ở là 80 m² và chiều rộng nhỏ nhất là 5 m. Tuy nhiên, trong Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND lại quy định quận Tân Phú thuộc khu vực 1 và có mức diện tích tách thửa tối thiểu nhỏ hơn là 50 m² và chiều rộng tối thiểu là 4 m. Như vậy, Quyết định ban hành sau của một số địa phương tạo cơ sở hợp pháp hóa các phần đất trước đây không được cấp phép. Điều này khiến việc xử lý lại càng khó hơn và sẽ tạo điều kiện cho nhiều căn nhà không đúng quy định được phép phát sinh thêm gây mất an toàn trong xây dựng và gây mất mỹ quan đô thị.

⁵ Quyết định số 22/2014/QĐ-UBND ngày 20-06-2014 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội ban hành quy định các nội dung thuộc thẩm quyền của UBND thành phố được Luật Đất đai 2013 và các Nghị định của Chính phủ giao về hạn mức giao đất; hạn mức công nhận quyền sử dụng đất; kích thước, diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn thành phố Hà Nội.

⁶ Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND ngày 15-10-2014 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quy định về diện tích tối thiểu được tách thửa.

⁷ Quyết định số 19/2014/QĐ-UBND ngày 24-11-2014 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở trên địa bàn thành phố Cần Thơ.

4 NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN THỰC TRẠNG TRÊN

Việc tồn tại và phát sinh nhà siêu mỏng, siêu nhỏ có thể do nhiều nguyên nhân, có thể thấy một số nguyên nhân chủ quan và khách quan như sau:

Thứ nhất, pháp luật nước ta chưa có quy định thống nhất theo một phương án xử lý đối với diện tích tối thiểu tách thửa. Khoản 3 Điều 4 Thông tư số 37/2014/TT-BTNMT quy định phương án tùy nghi là “cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi hoặc người sử dụng đất được tiếp tục sử dụng phần diện tích đất còn lại theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”. Trên thực tế phương án để lại thửa đất manh mún đó cho người dân sử dụng vì hai lý do sau đây:

Về phía người có đất bị thu hồi: Người có đất bị thu hồi thường chọn giải pháp là đề nghị giữ lại đất và rất nhiều trường hợp coi nới xây dựng trái phép, sai phép để tận dụng diện tích mặt bằng “mặt tiền” dẫn đến có các loại công trình “siêu mỏng”, “siêu méo”. Đây là thực trạng của các công trình vi phạm các quy định về xây dựng nhưng vẫn tiếp diễn ở rất nhiều dự án thu hồi đất ở nước ta và khó khắc phục được.

Về phía chính quyền địa phương: Giải pháp “an toàn trước mắt” cho chính quyền địa phương vẫn là để lại diện tích nhỏ lẻ đó cho người dân sử dụng vì chưa có kế hoạch sử dụng đất hợp với luật định, ngại quản lý sẽ không hiệu quả mà diện tích các thửa đất còn lại thường manh mún, nhỏ lẻ, khó quản lý và dễ dàng bị các hộ dân xung quanh lấn, chiếm. Một mặt là vì đề nghị của người dân như đã nêu trên. Mặt khác, không cần phải điều chỉnh phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và chi thêm kinh phí cho hoạt động này. Tuy nhiên, giải pháp “an toàn trước mắt” gây nhiều “bất cập lâu dài” khó giải quyết.

Thứ hai, pháp luật không xác định được diện tích còn lại dưới diện tích tách thửa tối thiểu là quy hoạch sử dụng vào công năng gì. Trong trường hợp phương án để lại diện tích đất được lựa chọn thì Luật đất đai quy định là “sử dụng phần diện tích đất còn lại theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”. Tuy nhiên, chưa có hướng dẫn nào ở Việt Nam về công năng sử dụng các diện tích này. Kết quả là, trong các bản quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hầu như không “đề cập” gì đến việc sử dụng các diện tích này cả. Điều này cho thấy pháp luật đất đai và xây dựng chưa ban hành những quy định rõ ràng mà còn có những quy định nửa vời, gây khó khăn cho các chủ thể áp dụng.

Thứ ba, pháp luật không thống nhất được khái niệm diện tích tối thiểu tách thửa ở nước ta. Trước

hết, các quy định của Trung ương “ủy quyền” cho các địa phương mà không quy định bất kỳ một nguyên tắc nào hay giới hạn nào, kể cả giới hạn về diện tích thửa đất, chiều dài cạnh ngắn nhất căn cứ vào cấp đô thị hay địa giới hành chính. Điều này chứng tỏ các nhà làm luật vẫn còn “lúng túng” trong việc đưa ra một chuẩn mực thống nhất về diện tích tối thiểu tách thửa ở Việt Nam. Mặt khác, các địa phương thì gặp khó bởi vì phải xử lý cả phân diện tích cũ do lịch sử để lại và lại tiếp tục lúng túng dẫn đến tạo ra những thửa đất manh mún mới.

Thứ tư, pháp luật đất đai và pháp luật xây dựng chưa có quy định thống nhất giữa diện tích tách thửa tối thiểu với diện tích xây dựng tối thiểu. Thực tế cho thấy, đối với những diện tích còn lại dưới diện tích tối thiểu tách thửa sau giải phóng mặt bằng nay đã ra mặt tiền thì rất khó tìm thấy người dân nào sử dụng để trồng cây cảnh hay tạo mỹ quan đô thị. Bài toán về lợi ích đặt ra cho họ là phải tìm cách xây dựng, coi nói để tạo ra một nguồn thu nhập từ thửa đất tuy có diện tích dưới mức tối thiểu nhưng lại có vị trí đắc địa, có thể sinh lời. Chính vì vậy, diện tích này sẽ đưa vào xây dựng công trình kinh doanh hoặc kết hợp nhà ở. Điều này cho thấy diện tích tối thiểu tách thửa và diện tích tối thiểu xây dựng ở Việt Nam có mối dây liên hệ một cách trực tiếp cần được quy định thống nhất và đồng bộ.

Như vậy, do pháp luật quy định giải pháp tùy nghi nên đa số các địa phương quyết định để lại phần đất không bị thu hồi cho người sử dụng đất. Đây là sự không đồng bộ giữa Luật đất đai và Luật xây dựng. Luật đất đai quy định Nhà nước cho phép người dân có quyền giữ lại phần đất không bị thu hồi để sử dụng thì không thể xem là đất bất hợp pháp. Tuy nhiên, việc sử dụng vào mục đích gì cho hợp pháp thì chưa có văn bản hướng dẫn. Khi đó, do nhu cầu đất ở hoặc kinh doanh thì người dân tìm cách xây dựng nhà ở dưới diện tích tối thiểu được phép xây dựng thì lại rơi vào tình trạng vi phạm pháp luật theo Luật xây dựng và các tiêu chuẩn xây dựng hiện hành⁸.

5 CÁC GIẢI PHÁP QUẢN LÝ VÀ XỬ LÝ CÁC DIỆN TÍCH THỬA ĐẤT Ở ĐÔ THỊ CÓ DIỆN TÍCH DƯỚI CHUẨN XÂY DỰNG

Để giải quyết các bất cập nêu trên, cần thực hiện một số giải pháp đồng bộ sau đây:

⁸ Hùng Long. Khắc phục bất cập giữa Luật đất đai và Luật xây dựng. Báo Tài nguyên và Môi trường ngày 29/10/2015, <http://baotainguyenvaomoi.vn/phap-luat/201510/khac-phuc-bat-cap-giua-luat-dat-dai-va-luat-xay-dung-2637529/> (truy cập ngày 24/2/2016)

Thứ nhất, trong quá trình lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện, chính quyền địa phương cần khảo sát trên thực địa, có những điều chỉnh thích hợp để tránh tạo ra hàng loạt các thửa đất dưới mức tách thửa tối thiểu. Mặt khác, khi kiểm kê tài sản và lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư, có bước đánh giá, thống kê các diện tích đất còn lại, hạn chế đến mức thấp nhất các diện tích còn lại dưới diện tích tách thửa tối thiểu. Đây cũng là một trong những tiêu chí cần phải bổ sung khi các cơ quan có thẩm quyền thẩm định và phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Điều này phù hợp với các quy định pháp luật hiện hành bởi vì Điều 146 Luật đất đai năm 2013 có quy định “việc sử dụng đất để thực hiện các dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang đô thị thì cơ quan có thẩm quyền được phép chủ động thu hồi đất bao gồm đất để xây dựng công trình kết cấu hạ tầng và đất vùng phụ cận theo quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.” Do đó, Ủy ban nhân dân các cấp nên chủ động có kế hoạch sử dụng phân diện tích dưới diện tích tối thiểu vào các mục đích khác nhau tùy thuộc vào vị trí của thửa đất đó.

Thứ hai, phải công khai minh bạch cho người dân có đất nằm trong kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện cũng như dự thảo phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư để người dân biết cụ thể thông tin diện tích còn lại của thửa đất mình đang sử dụng sau khi Nhà nước thu hồi. Mặt khác, nên có những hướng dẫn cụ thể và định hướng sử dụng đất cũng như mức giá bồi thường cụ thể cho người dân biết nhằm khuyến khích họ chuyên nhượng cho các hộ có thửa liền kề để hợp thửa, hợp khối. Nếu người dân không thể thực hiện việc chuyên nhượng hợp thửa thì Nhà nước phải dự trù phương án thu hồi đất vùng phụ cận theo quy định tại khoản 3 Điều 146 Luật đất đai năm 2013. Điều này không gây thiệt hại cho người mất đất vì họ đã được bồi thường theo giá đất cụ thể phù hợp với giá thị trường và sau khi họ đã không chọn phương án tự thỏa thuận với các hộ lân cận để có thể chuyên nhượng được giá tốt hơn giá bồi thường. Điều này cũng không chế được tình huống người dân cố tình nâng giá bất hợp lý như hiện nay và giảm chi phí phải bồi thường của các dự án thu hồi đất. Để thực thi quy định này, có thể quy định về chế độ miễn, giảm nghĩa vụ tài chính đối với những người nhận chuyên nhượng quyền sử dụng đất với các hộ liền kề với mục đích hợp thửa.

Thứ ba, đối với những thửa đất tiếp giáp với đất của các cơ quan, tổ chức đang được giao khai thác, sử dụng thì nên có những quy định thích hợp về hợp thửa, tạo điều kiện để hạn chế tình trạng “băm vụn đô thị”, “làm đất manh mún”. Trong trường

hợp không thể hợp thửa và tại các vị trí thích hợp, cạnh các trục lộ chính, tùy theo vị trí và công năng, có thể bố trí sử dụng làm nhà chờ xe buýt, thảm cỏ xanh kết hợp với hoa cảnh nghệ thuật, nhà vệ sinh công cộng... Đối với các tuyến đường nhỏ hơn có thể sử dụng làm các công trình văn hoá, lịch sử hay nghệ thuật như: Tượng đài vị anh hùng, liệt sĩ hay nghệ nhân văn hoá, văn bia giới thiệu về địa danh, lịch sử.

Thứ tư, cần thống nhất về các quy định diện tích thửa tối thiểu của các địa phương nhằm tạo sự thống nhất trên các đô thị, đặc biệt là các thành phố trực thuộc Trung ương, để xứng tầm với sự phát triển của đô thị tạo tiền đề cho sự phát triển kinh tế xã hội bền vững. Bên cạnh đó, cần quy định trong thẩm định, phê duyệt kế hoạch sử dụng đất, phê duyệt phương án thu hồi đất có tiêu chí, chọn duyệt giải pháp hạn chế thấp nhất việc băm vụn các diện tích đất ở đô thị nhằm đảm bảo mỹ quan và an toàn trong quy hoạch và trong xây dựng. Trên cơ sở tham mưu của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Xây dựng, cần có Nghị định hướng dẫn về diện tích tách thửa tối thiểu, diện tích xây dựng tối thiểu, cách thức xử lý đối với các diện tích nhỏ, lẻ manh mún sau khi Nhà nước thu hồi đất cũng như bảo đảm cho hoạt động quản lý và sử dụng các diện tích còn lại sau khi thu hồi. Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cần thiết ban hành các quy định cụ thể hướng dẫn thống nhất trong việc cấp phép sử dụng cho phần diện tích sau giải phóng mặt bằng để không cho phát sinh các căn nhà siêu mỏng, siêu nhỏ sau khi mở rộng các tuyến đường.

6 KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Công tác quản lý và xử lý các thửa đất ở đô thị có diện tích thửa dưới diện tích tối thiểu đã và đang là vấn đề đối với các nhà quản lý thuộc các cơ quan chức năng của Nhà nước liên quan đến đất đai và xây dựng. Kết quả nghiên cứu đã chỉ ra một số khó khăn bất cập trong công tác quản lý đất đai như: (i) thiếu sự đồng bộ giữa Luật đất đai và Luật xây dựng; (ii) chưa chủ động và quyết liệt của các cơ quan chức năng trong giải quyết các loại đất trên; (iii) chưa có văn bản hướng dẫn sử dụng các diện tích thửa dưới diện tích tối thiểu; và thiếu sự thống nhất về quy định diện tích thửa ở các thời điểm cũng như ở các địa phương gây ra nhiều vấn đề và phát sinh nhiều bất bình trong xã hội.

Công tác quản lý và xử lý các thửa đất ở đô thị có diện tích thửa dưới diện tích tối thiểu là trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp và các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai và xây dựng trên địa bàn. Để thực thi hóa nhiệm vụ này một cách công bằng, nghiêm minh và bảo đảm trật

tự đô thị, pháp luật đất đai nên điều chỉnh theo hướng như sau:

“Trong quá trình lập kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần lưu ý hạn chế đến mức thấp nhất việc tạo ra các thửa đất nhỏ lẻ, manh mún, dưới diện tích tách thửa tối thiểu phát sinh ven các tuyến đường hoặc xen kẹt trong các khu công nghiệp, khu dân cư.

Trong quá trình chuẩn bị xây dựng kế hoạch thu hồi đất, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải thống kê số lượng các thửa đất dưới diện tích tách thửa tối thiểu. Trong trường hợp cần thiết có thể đề nghị điều chỉnh kế hoạch sử dụng đất hàng năm hoặc vận dụng các quy định về thu hồi đất vùng phụ cận dưới một tỷ lệ diện tích cho phép.

Trường hợp phần diện tích còn lại của thửa đất có nhà ở bị thu hồi không đủ điều kiện được tách thửa theo quy định của pháp luật hiện hành thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thu hồi toàn bộ thửa đất, ngoại trừ trường hợp người dân tự động chuyển nhượng cho các hộ liên kề trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền công bố thông báo thu hồi đất.

Các hộ dân có thửa đất liền kề nhận chuyển nhượng các thửa đất dưới diện tích tối thiểu tách thửa với mục đích hợp thửa thì được giảm 50% nghĩa vụ tài chính về đất đai đối với phần nhận chuyển nhượng đó.

Đối với trường hợp Nhà nước thu hồi toàn bộ diện tích đất thì kinh phí bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với phần diện tích đất còn lại của thửa đất có nhà ở không đủ điều kiện được phép tách thửa khi Nhà nước thu hồi đất phải được thể hiện trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư.

Kiến nghị này cũng phù hợp với văn bản của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ. Cụ thể, theo Quyết định 19/2016/QĐ-UBND⁹ bổ sung, sửa đổi một số điều của Quyết định 15/2014/QĐ-UBND¹⁰ thành phố Cần Thơ về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Trong quyết định sửa đổi đã bổ sung Điều 6a về “Thu hồi đất đối với

⁹Quyết định số 19/2016/QĐ-UBND ngày 11-07-2016 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc Sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 15/2014/QĐ-UBND ngày 13 tháng 11 năm 2014 của Ủy ban nhân dân thành phố.

¹⁰Quyết định số 19/2016/QĐ-UBND ngày 11-07-2016 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc Sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 15/2014/QĐ-UBND ngày 13 tháng 11 năm 2014 của Ủy ban nhân dân thành phố.

trường hợp diện tích sau thu hồi không đủ tiêu chuẩn xây dựng” trong đó quy định giải pháp cho trường hợp này là thu hồi hết diện tích bồi thường và chi phí bồi thường, hỗ trợ được tính trong chi phí bồi thường, hỗ trợ của dự án.

Việc thống nhất về diện tích tách thửa tối thiểu và diện tích xây dựng thì việc kiểm tra, giám sát thực thi pháp luật nhằm bảo đảm tính nghiêm minh cũng không kém phần quan trọng. Quy định pháp luật và thực thi pháp luật phải thống nhất, phân định rõ giữa hành vi hợp đúng (hành vi hợp pháp) và hành vi sai (hành vi trái với quy định pháp luật). Trên bình diện chung, không nên công nhận lợi ích của bất kỳ chủ thể nào nếu lợi ích đó từ hành vi trái quy định pháp luật. Ngược lại, cần phải ngăn chặn, phòng ngừa các hành vi trái quy định pháp luật nhằm bảo đảm là tính công bằng và nghiêm minh của pháp luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Hải Chi, 2016. Tìm hướng xử lý nhà siêu mỏng, siêu méo. <http://www.nhandan.com.vn/hanoi/de-thu-do-ta/item/26994302-tim-huong-xu-ly-nha-sieu-mong-sieu-meo.html> (truy cập ngày 24/02/2016).

Hùng Long, 2015. Khắc phục bất cập giữa Luật đất đai và Luật xây dựng. Báo Tài nguyên và Môi trường ngày 29/10/2015, <http://baotainguyenmoitruong.vn/phap-luat/201510/khac-phuc-bat-cap-giua-luat-dat-dai-va-luat-xay-dung-2637529/> (truy cập ngày 24/2/2016).

Kiên Trung, 2016. Bức tường 1 tỷ thành 27 triệu nếu bị thu hồi, <http://vietnamnet.vn/vn/xa-hoi/252081/buc-tuong-gia-1-ty-thanh-27-trieu-neu-bi-thu-hoi.html> (truy cập ngày 18/3/2016).

Lê Quốc Khánh, 2015. Cần Thơ sớm xử lý dứt điểm nhà siêu mỏng. Báo Đại Đoàn Kết ngày 27/9/2015, <http://daidoanket.vn/lang-nghe-nguoi-dan-noi/can-tho-som-xu-ly-dut-diem-nha-sieu-mong/67628> (truy cập ngày 20/02/2016).

Ngọc Anh, 2016. Bức tường 1,7m2 giá 1 tỷ đồng: Vì sao hàng xóm không mua?, <http://www.doisongphapluat.com/kinh-doanh/thi-truong/buc-tuong-17m2-gia-1-ty-dong-vi-sao-hang-xom-khong-mua-a103872.html> (truy cập ngày 18/02/2016).

Phan Trung Hiền, 2014, Những điều cần biết về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi nhà nước thu hồi đất, NXB Chính trị Quốc gia, tr.137.

Quốc hội, 2013. Luật đất đai năm 2013, ngày 29/11/2013.

Thủ tướng Chính phủ, 2005. Quyết định số 39/2005/QĐ-TTg ngày 28/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc hướng dẫn thi hành Điều 121 của Luật xây dựng.

UBND TP Cần Thơ, 2014. Quyết định số 15/2014/QĐ-UBND ngày 13-11-2014 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ quy định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi nhà nước thu hồi đất đối với các nội dung thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ.

UBND TP Cần Thơ, 2014. Quyết định số 19/2014/QĐ-UBND ngày 24-11-2014 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc quy định diện tích tối thiểu được tách thửa đối với đất ở trên địa bàn thành phố Cần Thơ.

UBND TP Cần Thơ, 2016. Quyết định số 19/2016/QĐ-UBND ngày 11-07-2016 của Ủy ban nhân dân thành phố Cần Thơ về việc Sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 15/2014/QĐ-UBND ngày 13 tháng 11 năm 2014 của Ủy ban nhân dân thành phố.

UBND TP Hà Nội, 2014. Quyết định số 22/2014/QĐ-UBND ngày 20-06-2014 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội ban hành quy định các nội dung thuộc thẩm quyền của UBND thành phố được Luật đất đai năm 2013 và các Nghị định của Chính phủ giao về hạn mức giao đất; hạn mức công nhận quyền sử dụng đất; kích thước, diện tích đất ở tối thiểu được phép tách thửa cho hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn thành phố Hà Nội.

UBND TP Hồ Chí Minh, 2014. Quyết định số 33/2014/QĐ-UBND ngày 15-10-2014 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Quy định về diện tích tối thiểu được tách thửa.