

Luật đất đai về đấu giá bất động sản: Thực trạng và các kiến nghị

Vũ Kim Hạnh Dung^{1,*}, Trần Quốc Đạt²

TÓM TẮT

Quy định về đấu giá bất động sản ở nước ta đã tồn tại lâu dài qua nhiều lần sửa đổi Luật Đất đai, từ Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013, và nay là dự thảo sửa đổi Luật Đất đai. Các quy định về đấu giá bất động sản đã tạo một nền tảng pháp lý vững chắc để hoạt động này diễn ra trong nhiều năm, góp phần đáng kể vào sự phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, việc thực thi chế định về đấu giá bất động sản trên thực tế vẫn gặp phải một số vướng mắc, gây ra thiệt hại cho lợi ích của nhà nước cũng như các chủ thể liên quan, đặc biệt trong thời gian gần đây có nhiều tranh chấp xuất phát từ hoạt động đấu giá bất động sản. Điều này xuất phát từ nguyên nhân các quy định của pháp luật đất đai, cụ thể là Luật Đất đai 2013 chưa dự liệu được hết tất cả các tình huống xảy ra trong quá trình đấu giá bất động sản, chẳng hạn vấn đề liên quan đến yếu tố tài chính của chủ đầu tư, hoặc điều kiện để cấm và hạn chế người tham gia đấu giá, hoặc vấn đề về đặt cọc, phạt cọc có một số điểm chưa phù hợp khi áp dụng trên thực tiễn... Bằng phương pháp nghiên cứu tổng hợp và phân tích, bài viết hướng đến việc tìm hiểu khung pháp lý hiện tại về đấu giá bất động sản và đánh giá thực trạng việc áp dụng các quy định này trên thực tế, từ đó đưa ra thảo luận về các giải pháp tổng thể để hoàn thiện quy định về đấu giá bất động sản, đóng góp vào quá trình góp ý cho dự thảo Luật Đất đai và các văn bản pháp luật liên quan.

Từ khóa: đấu giá, bất động sản, đặt cọc, xử phạt vi phạm hành chính, bồi thường

TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU

Quy định liên quan đến đấu giá bất động sản ở nước ta không phải là quy định mới mà đã tồn tại gần 20 năm. Cụ thể, khoản 1 Điều 58 Luật Đất Đai 2003 quy định nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc đấu thầu dự án có sử dụng đất trong các trường hợp sau đây:

1. Đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê;
2. Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê;
3. Sử dụng quỹ đất để tạo vốn cho đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng;
4. Sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh;
5. Cho thuê đất thuộc quỹ đất nông nghiệp sử dụng vào mục đích công ích để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối;
6. Đấu giá quyền sử dụng đất được áp dụng khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất hoặc khi thi hành án, thu hồi nợ có liên quan đến quyền sử dụng đất, trừ các trường hợp quy định tại Điều 61 Nghị định 181/2004/NĐ-CP thi hành Luật Đất đai 2003 như sau:

- (i) Các trường hợp sử dụng đất quy định tại khoản 1 Điều 60 của Luật Đất đai;
- (ii) Trường hợp tổ chức kinh tế chuyển từ thuê đất sang giao đất có thu tiền sử dụng đất;
- (iii) Trường hợp người sử dụng đất được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất;
- (iv) Trường hợp đất đưa ra đấu giá mà không có người tham gia hoặc đấu giá không thành.

Đến Luật Đất đai 2013, Quốc hội bổ sung thêm 3 trường hợp hoàn toàn mới liên quan đến đấu giá quyền sử dụng đất tại khoản 1 điều 118, đó là:

1. Giao đất, cho thuê đất đối với đất Nhà nước thu hồi do sắp xếp lại, xử lý trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh mà tài sản gắn liền với đất thuộc sở hữu nhà nước;
2. Giao đất ở tại đô thị, nông thôn cho hộ gia đình, cá nhân;
3. Giao đất, cho thuê đất đối với các trường hợp được giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Luật Đất đai 2013 cũng quy định rõ hơn tại khoản 2 điều 118 về các trường hợp không đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất, cho thuê đất bao gồm:

¹Trường Đại học Kinh tế - Luật, ĐHQG-HCM

²Tập đoàn Masan

Liên hệ

Vũ Kim Hạnh Dung, Trường Đại học Kinh tế - Luật, ĐHQG-HCM

Email: dungvkh@uel.edu.vn

Lịch sử

- Ngày nhận: 27-5-2023
- Ngày chấp nhận: 06-7-2023
- Ngày đăng: 31-12-2023

DOI:

<https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1252>



Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Dung V K H, Đạt T Q. Luật đất đai về đấu giá bất động sản: Thực trạng và các kiến nghị. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.* 2023; 7(S1):S103-S110.

1. Giao đất không thu tiền sử dụng đất;
2. Sử dụng đất được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất;
3. Sử dụng đất nông nghiệp của hộ gia đình, trụ sở làm việc của cơ quan ngoại giao, đất của đơn vị vũ trang theo quy định tại các điểm b, g khoản 1 và khoản 2 Điều 56 của Luật Đất đai;
4. Sử dụng đất vào mục đích hoạt động khoáng sản;
5. Sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở tái định cư, nhà ở xã hội và nhà ở công vụ;
6. Giao đất ở cho cán bộ, công chức, viên chức chuyển nơi công tác theo quyết định điều động của cơ quan có thẩm quyền;
7. Giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại xã mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở;
8. Giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại thị trấn thuộc vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở;
9. Các trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Việc đấu giá đất được thực hiện trên nguyên tắc thực hiện công khai, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia, và phải đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá tài sản, thể hiện ở Điều 117 Luật Đất đai 2013.

Tiếp theo, Nghị định 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013 sau đó cũng cụ thể hóa một số quy định liên quan đến đấu giá quyền sử dụng đất nhưng chủ yếu là các quy định liên quan đến chế độ sử dụng đất, đăng ký biến động đất đai... chủ yếu là về các vấn đề liên quan đến thủ tục nhà nước.

Trong quá trình đấu giá, việc thực hiện áp dụng theo các quy định về trình tự, thủ tục quy định tại Luật Đấu giá 2016 và các văn bản pháp luật liên quan. Quy trình đấu giá được áp dụng xuyên suốt cho nhiều loại tài sản khác nhau, trong đó bao gồm các tài sản theo quy định Luật Đất đai 2013 và Nghị định 43/2014/NĐ-CP.

Hiện nay, theo Điều 63, 64, 65 của Dự thảo Luật Đất đai phiên bản tháng 05/2023, cơ quan soạn thảo không dùng phương pháp liệt kê các trường hợp phải đấu giá đất mà dùng phương án loại trừ, nghĩa là các trường hợp không thuộc nhóm không đấu giá, đấu thầu thì phải đấu giá.

Căn cứ các quy định trên, việc đấu giá đất là một chế định được quy định từ lâu và là một chủ trương đúng đắn, thống nhất và xuyên suốt qua các thời kỳ. Tuy

nhiên, các quy định trên chưa cụ thể hóa nhiều trường hợp về yếu tố tài chính của chủ đầu tư, việc cấm và hạn chế tham gia đấu giá, đặt cọc, phạt cọc... Điều này đã dẫn đến một lỗ hổng trong quy định về đấu giá, dẫn đến việc thực thi chế định về đấu giá bất động sản trên thực tế gặp phải các vướng mắc, gây rủi ro cho lợi ích của nhà nước cũng như các chủ thể liên quan.

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Bài nghiên cứu sử dụng phương pháp nghiên cứu chính là phương pháp tổng hợp và phương pháp phân tích. Phương pháp tổng hợp được sử dụng trong việc tìm kiếm, chắt lọc và tổng hợp các thông tin liên quan đến các tranh chấp liên quan đến việc đấu giá bất động sản, thông tin về các phiên bản của dự thảo Luật Đất đai, quan điểm của các học giả, doanh nghiệp, cơ quan nhà nước trong quá trình tham gia đóng góp ý kiến cho dự thảo Luật Đất đai. Phương pháp phân tích được sử dụng vào việc hiểu và giải thích quy định pháp luật về đấu giá bất động sản, áp dụng quy định vào các tình huống thực tiễn nhằm đánh giá hiệu quả của quy định và đưa ra đề xuất, kiến nghị đối với quy định về đấu giá bất động sản trong dự thảo Luật Đất đai và các văn bản có liên quan.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Khi phân tích quy định và thực trạng về đấu giá bất động sản, có thể thấy rằng việc đấu giá đất là chủ trương đúng và quá trình thực hiện việc đấu giá đất là đúng theo quy định pháp luật, tuy nhiên việc xảy ra tình trạng bỏ cọc xuất phát từ ba nguyên nhân chính: Thứ nhất, chính sách tín dụng của Ngân hàng Nhà nước không theo kịp việc quản lý và ngăn chặn đầu cơ bất động sản.

Thứ hai, quy trình đánh giá năng lực nhà đầu tư tham gia đấu giá còn lỏng lẻo. Luật Đấu giá 2016 chưa có quy định cụ thể về điều kiện về năng lực tài chính và tình trạng pháp lý của các doanh nghiệp tham gia đấu giá. Thêm vào đó, thực tế pháp luật hiện nay chỉ quản lý chính công ty tham gia đấu giá chứ không xét đến “người có liên quan” và “người quản lý” của công ty đó. Trong khi thực tế các doanh nghiệp tham gia dự án trong lĩnh vực bất động sản đều là công ty con, công ty dự án mà không phải công ty mẹ. Thậm chí, nhiều trường hợp, công ty mẹ thông qua “người quản lý” để nắm giữ quyền sở hữu tại các công ty con. Do đó, pháp luật đã không đủ bao quát đến trường hợp vi phạm của “người có liên quan” và “người quản lý” dẫn đến một nhóm doanh nghiệp vi phạm nhiều lần trước đây vẫn có thể tham gia.

Thứ ba, biện pháp xử phạt do chậm đưa đất vào sử dụng không đủ sức răn đe. Nhiều năm qua nhiều dự án bất động sản, nhà ở tại các vị trí “đất vàng” hoặc

dự án có quy mô diện tích rất lớn nhưng chủ đầu tư chậm đưa đất vào sử dụng, có dấu hiệu giữ đất, đầu cơ nhưng các biện pháp và mức xử phạt hiện hành quá nhẹ, chưa có trường hợp nào bị ra quyết định thu hồi dự án. Điều này dẫn đến các doanh nghiệp mua đất xong và chờ lên giá thay vì thực hiện dự án nên không chịu nhiều áp lực tài chính.

Như vậy, có thể thấy tình trạng có lỗ hổng trong quy định về đấu giá bất động sản là một vấn đề hiển hiện, nhưng nếu chỉ xoay quanh việc sửa đổi các quy định của Luật Đấu giá thì không đủ để ngăn chặn những hành vi mang tính chất thao túng thị trường, đầu cơ bất động sản. Chúng ta cần một giải pháp mang tính tổng thể hơn đối với các chính sách về tín dụng, đất đai, doanh nghiệp, và đấu giá tài sản.

THẢO LUẬN

Điều không thể phủ nhận là pháp luật về đấu giá tài sản đã có những bước phát triển về lượng và chất, mang đến một nguồn thu ngân sách rất lớn cho nhà nước. Những hệ quả của lỗ hổng pháp luật gây ra là có, nhưng không vì thế mà bác bỏ thành quả đã đạt được. Nói cách khác pháp luật về đấu giá tài sản nhà nước, đặc biệt là bất động sản, một tài sản hết sức đặc thù, là bước tiến bộ lớn trong cách nhìn nhận và phát triển của quan hệ pháp luật.

Hiện nay có nhiều quan điểm cho rằng cần thiết phải sửa đổi quy định về đấu giá tài sản, và nâng mức phạt cọc đến 50% tài sản đấu giá, cũng như tăng số tiền đặt cọc khi tham gia đấu giá. Quan điểm này chưa toàn diện vì:

Thứ nhất, việc này sẽ ngăn cản việc tham gia đấu giá của các đối tác tiềm năng, đặc biệt là công ty có vốn đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư nước ngoài. Việc chuyển tiền qua lại giữa các tài khoản của người cư trú và người không cư trú cũng như pháp luật về tài khoản vốn là rất phức tạp, do đó việc tăng số tiền đặt cọc khi tham gia đấu giá sẽ càng ngăn chặn số người tham gia đấu giá, làm cho việc đấu giá không còn được kết quả như mong muốn.

Thứ hai, các ngành luật khác như kinh doanh bất động sản, các dự án PPP... đều đặt ra giới hạn vốn chủ sở hữu 15% - 20% khi tham gia dự án, trong khi đó riêng việc tham gia đấu giá phải đặt cọc con số cao hơn, hoặc bị phạt với số tiền lớn hơn mức này cho thấy có độ vênh về quy định pháp luật. Cụ thể, Khoản 2 Điều 4 Nghị định 02/2022/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh doanh Bất động sản: Đối với trường hợp nhà đầu tư được lựa chọn làm chủ đầu tư dự án bất động sản theo quy định của pháp luật thì nhà đầu tư đó phải có vốn chủ sở hữu không thấp hơn 20% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 ha, không thấp hơn

15% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 ha trở lên. Khi thực hiện kinh doanh bất động sản thì chủ đầu tư dự án phải đáp ứng điều kiện quy định tại khoản 1 Điều này. Khoản 2 Điều 4 Nghị định 02/2022/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh doanh Bất động sản: Đối với trường hợp nhà đầu tư được lựa chọn làm chủ đầu tư dự án bất động sản theo quy định của pháp luật thì nhà đầu tư đó phải có vốn chủ sở hữu không thấp hơn 20% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 ha, không thấp hơn 15% tổng vốn đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 ha trở lên. Khi thực hiện kinh doanh bất động sản thì chủ đầu tư dự án phải đáp ứng điều kiện quy định tại khoản 1 Điều này.

Do đó, không nên vì áp lực quản lý nhà nước mà sửa đổi luật theo hướng gây ảnh hưởng tiêu cực đến cả quá trình đấu giá cũng như triệt tiêu những lợi ích mà nó mang lại. Các giải pháp đặt ra cần mang tính tổng thể nhằm đáp ứng các mục tiêu: (i) siết dòng vốn đầu cơ bất động sản bằng quy định pháp luật; (ii) sửa đổi luật đất đai, các quy định về đấu giá và các văn bản liên quan; (iii) mở rộng hình thức xử phạt bổ sung đối với chủ thể bỏ cọc khi tham gia đấu giá; và (iv) tăng truy thu thuế và áp dụng thuế bất động sản, áp dụng giá đúng trong chuyển nhượng bất động sản. Cụ thể như sau:

Siết dòng vốn đầu cơ bất động sản bằng quy định pháp luật

Đối với mục tiêu (i) siết dòng vốn đầu cơ bất động sản, Ngân hàng Nhà nước cần sửa đổi các quy định trong lĩnh vực ngân hàng để tránh dòng vốn đổ vào bất động sản, giảm đầu cơ cũng như nắn dòng vốn vào các lĩnh vực, ngành nghề, dịch vụ sản xuất kinh doanh thiết yếu. Cụ thể bằng cách:

Thứ nhất, giảm tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung và dài hạn. Theo lộ trình trước đây do Ngân hàng Nhà nước đặt ra, tỷ lệ tối đa của nguồn vốn ngắn hạn được sử dụng để cho vay trung hạn và dài hạn trong giai đoạn này là 34% theo Khoản 5 Điều 17 Thông tư 22/2019/TT-NHNN Quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của Ngân hàng, Chi nhánh Ngân hàng nước ngoài. Tuy nhiên, do tình hình dịch bệnh Covid-19, tỷ lệ này đã được giãn ra theo Điều 1 Thông tư 08/2020/TT-NHNN sửa đổi Thông tư 22/2019/TT-NHNN Quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của Ngân hàng, Chi nhánh Ngân hàng nước ngoài với lộ trình sau đây:

1. Từ ngày 01 tháng 01 năm 2020 đến hết ngày 30 tháng 9 năm 2021: 40%;

2. Từ ngày 01 tháng 10 năm 2021 đến hết ngày 30 tháng 9 năm 2022: 37%;
3. Từ ngày 01 tháng 10 năm 2022 đến hết ngày 30 tháng 9 năm 2023: 34%;
4. Từ ngày 01 tháng 10 năm 2023: 30%.

Như vậy, thời điểm hiện tại tỷ lệ này duy trì ở mức 37%.

Thứ hai, tăng hệ số rủi ro đối với các khoản vay mua bất động sản, và các khoản vay có thể chấp bằng bất động sản. Hiện nay, căn cứ theo quy định tại Thông tư 22/2019/TT-NHNN, và Thông tư 23/2020/TT-NHNN, hệ số rủi ro áp dụng đối với các khoản phải đòi để kinh doanh bất động sản, khoản phải đòi mà khách hàng cho phép tổ chức, cá nhân khác sử dụng nguồn vốn để kinh doanh bất động sản là 200%, trong khi đó hệ số rủi ro áp dụng đối với giá trị nguyên giá các khoản các khoản đầu tư bất động sản là 100%. Trước đây tỷ lệ áp dụng đối với các khoản phải đòi để kinh doanh bất động sản được dự kiến nâng lên là 250% (cao hơn 50%) so với mức hiện tại. Ngoài ra, đối với giá trị nguyên giá các khoản các khoản đầu tư bất động sản là 100% dẫn đến rủi ro rất lớn khi hầu hết tài sản thế chấp hiện tại đều là bất động sản. Theo thống kê lượng bất động sản thế chấp tại 26 ngân hàng (chưa bao gồm Agribank) đã tăng 18% trong năm 2021 lên hơn 9,6 triệu tỷ đồng, chiếm 60% trong tổng tài sản thế chấp.¹

Thứ ba, áp dụng tỷ lệ tăng trưởng tín dụng có giới hạn cho lĩnh vực bất động sản nhằm hạ nhiệt thị trường. Hiện nay tỷ lệ tăng trưởng tín dụng đang áp dụng chung cho toàn bộ lĩnh vực. Hàng năm Ngân hàng Nhà nước sẽ cấp *chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng* cho từng ngân hàng. Tuy nhiên, việc chỉ tiêu tăng trưởng này là chỉ tiêu chung cho toàn bộ lĩnh vực, và không có hạn mức riêng cho bất động sản. Nhóm tác giả đề xuất tách riêng ra hạn mức tăng trưởng tín dụng riêng cho bất động sản trong chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng riêng cho từng ngân hàng và việc này phải được thực hiện thường xuyên theo năm. Vừa qua Ngân hàng Nhà nước đã có quyết định chính xác khi khóa cứng tỉ lệ cho vay bất động sản không được vượt quá 8% tổng tín dụng chung của ngân hàng.²

Việc sửa đổi các quy định trên vừa đạt mục tiêu kép kiểm soát dòng vốn vào bất động sản, và đồng thời cũng làm chuyển hướng dòng vốn sang các các lĩnh vực, ngành nghề, dịch vụ sản xuất kinh doanh thiết yếu.

SỬA ĐỔI LUẬT ĐẤT ĐAI, CÁC QUY ĐỊNH VỀ ĐẤU GIÁ VÀ CÁC VĂN BẢN LIÊN QUAN

Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi

Khác với Luật Đất đai 2003, và Luật Đất đai 2013, phân chia các trường hợp đấu giá đất theo phương pháp “chọn cho” khi liệt kê tất cả các trường hợp phải thực hiện đấu giá đất, cách tiếp cận của Luật Đất đai sửa đổi 2022 thực hiện theo hướng “chọn bỏ” nghĩa là chỉ liệt kê các trường hợp không đấu giá, và các trường hợp phải đấu thầu, và trừ các trường hợp này thì phải đấu giá. Tôi cho rằng cách tiếp cận như vậy là phù hợp. Về mặt bản chất, đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhà nước đại diện đứng ra quản lý, do đó phải thực hiện việc đấu giá để đảm bảo thu được lợi ích tốt nhất cho xã hội.

Theo Điều 63 Luật Đất đai sửa đổi 2022, 10 trường hợp không phải đấu giá bao gồm:

- a) Giao đất không thu tiền sử dụng đất;
- b) Giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất quy định tại Điều 128 của Luật Đất đai sửa đổi 2022
- c) Sử dụng đất vào mục đích hoạt động khoáng sản;
- d) Giao đất ở cho cán bộ, công chức, viên chức, sĩ quan tại ngũ, quân nhân chuyên nghiệp chuyển nơi công tác theo quyết định điều động của cơ quan có thẩm quyền; xây dựng nhà ở cho người lao động tại các khu công nghiệp, nhà ở xã hội và nhà ở công vụ.
- đ) Giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại xã mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở;
- e) Giao đất ở cho hộ gia đình, cá nhân có hộ khẩu thường trú tại thị trấn thuộc vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà không có đất ở và chưa được Nhà nước giao đất ở;
- g) Cho thuê đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh đối với người được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm nhưng phải di dời ra khỏi vị trí cũ do ô nhiễm môi trường theo quy định của pháp luật; hỗ trợ cho thuê đất để tiếp tục sản xuất kinh doanh đối với trường hợp thu hồi đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp của người đang sử dụng;
- h) Giao đất, cho thuê đất cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài do được bồi thường bằng đất theo quy định của Luật này và pháp luật khác có liên quan, do được hỗ trợ tái định cư theo quy định của Luật này;
- i) Giao đất, cho thuê đất cho tổ chức kinh tế bị thu hồi đất sản xuất kinh doanh theo quy định tại Điều 66 và Điều 67 Luật Đất đai sửa đổi 2022 mà tại thời điểm thu hồi đất còn thời hạn sử dụng đất và tổ chức có nhu cầu sử dụng đất tại vị trí khác để tiếp tục sản xuất, kinh doanh;
- k) Các trường hợp do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Theo đánh giá của tôi, các trường hợp không phải đấu giá như vậy là phù hợp. Tuy nhiên, nên bổ sung thêm 02 trường hợp:

- Đất xen cài, xen kẹt trong khu dân cư. Hiện nay đất này được quy định do cộng đồng dân cư thỏa thuận mua và hợp thửa. Nhưng theo quy định này phải qua đấu giá thì không phù hợp.

- Đất kẹt, đất nhỏ, đất công chiếm diện tích rất nhỏ trong một dự án đã được phê duyệt. Có rất nhiều trường hợp một dự án hàng chục hàng trăm ngàn mét vuông đã được phê duyệt sử dụng đất xong, và mọi thủ tục đấu tư đã hoàn thành nhưng không thể thực hiện vì lý do có đất ao, hồ, kênh rạch xen lẫn và là đất công. Đối với các trường hợp này không có chủ đầu tư nào đấu giá vì không có lợi ích kinh tế nên việc đấu giá làm phát sinh nhiều hệ lụy và làm chậm quá trình phát triển dự án.

Bổ sung dự thảo quy định về đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất tại Nghị định 43/2014/NĐ-CP

Vừa qua Bộ Tài Nguyên Môi trường lấy ý kiến dự thảo quy định về đấu giá quyền sử dụng đất khi Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất tại Nghị định 43/2014/NĐ-CP thông qua Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, cụ thể một số điểm chính như sau:³

Về mặt chủ thể: bổ sung điều kiện tổ chức tham gia đấu giá quyền sử dụng đất phải có đủ các điều kiện sau đây, quy định tại Khoản 3 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai:

1. Thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất, cho thuê đất theo quy định tại Luật Đất đai;
2. Có vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 héc ta; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên; có kinh nghiệm trong việc thực hiện các dự án đầu tư có sử dụng đất;
3. Ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư;
4. Không vi phạm quy định của pháp luật về đất đai đối với trường hợp đang sử dụng đất do Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư khác.
5. Phải nộp tiền đặt trước và có tài sản bảo đảm cho tổ chức đấu giá để đảm bảo năng lực tài chính thực hiện dự án khi trúng đấu giá theo phương án được phê duyệt.

Trong năm điều kiện trên thì điều kiện (i), (iv) là phù hợp. Các điều kiện còn lại chưa phù hợp vì lý do sau: Điều kiện (ii), thực tế việc đấu giá đất chưa chắc sẽ được dùng để thực hiện dự án, do đó quy định này sẽ không bao quát được hầu hết các trường hợp. Ngoài ra, đối với các nhà đầu tư nước ngoài, các dự án hạ tầng, xây dựng... thì chỉ khi nhà đầu tư, doanh nghiệp được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư thì mới xác định được tổng mức đầu tư của dự án. Lưu ý, từng dự án có chất lượng, quy mô khác nhau, do đó việc áp dụng tổng mức đầu tư vào ngay thời điểm trước khi đấu giá, khi doanh nghiệp chưa có Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư hoặc Quyết định phê duyệt dự án là không thực tế, có độ vênh giữa quy định này và quy định của Luật Đầu tư.

Điều kiện (iii), quy định này trùng lặp với quy định tại Khoản 2 Điều 43 của Luật Đầu tư. Căn cứ vào quy mô, tính chất và tiến độ thực hiện của từng dự án đầu tư, mức ký quỹ để bảo đảm thực hiện dự án đầu tư từ 01% đến 03% vốn đầu tư của dự án đầu tư. Trường hợp dự án đầu tư gồm nhiều giai đoạn đầu tư thì số tiền ký quỹ được nộp và hoàn trả theo từng giai đoạn thực hiện dự án đầu tư, trừ trường hợp không được hoàn trả. Mặc khác, lúc này sẽ phát sinh hai hình thức ký quỹ đồng thời làm tăng nguồn vốn ban đầu của người tham gia đấu giá. Không chỉ như vậy, vào thời điểm đấu giá, dự án chưa được thành hình thì chưa có khái niệm “ký quỹ dự án đầu tư.”

Điều kiện (v), quy định này không phù hợp khi yêu cầu có tài sản bảo đảm cho tổ chức đấu giá để đảm bảo năng lực tài chính. Trong trường hợp này người tham gia đấu giá đã đặt cọc để tham gia thì không nên yêu cầu thêm điều kiện về tài sản bảo đảm. Thực tế nhà đầu tư nước ngoài tham gia đấu giá cũng không có tài sản bảo đảm để thực hiện quy định. Ngoài ra, tổ chức đấu giá cũng không có chức năng nhận bảo đảm, theo Điều 24 Luật Đấu giá Tài sản 2016. Các biện pháp bảo đảm theo Bộ luật Dân sự cũng không phù hợp cho hình thức này theo Điều 292 Bộ luật Dân sự 2015, cũng như việc đăng ký và giải phong tài sản bảo đảm là quá khó khăn.

Đối với cá nhân tham gia đấu giá cũng có điều kiện có tài sản bảo đảm cho tổ chức đấu giá để đảm bảo năng lực tài chính thực hiện dự án khi trúng đấu giá theo phương án được phê duyệt theo Khoản 3 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, cũng sẽ gặp trường hợp tương tự mục (v) nêu trên khi tổ chức đấu giá cũng không có chức năng nhận bảo đảm theo Điều 24 Luật Đấu giá Tài sản 2016. Các biện pháp bảo đảm theo Bộ luật Dân sự cũng không phù hợp cho hình thức này theo Điều 292 Bộ luật Dân sự 2015,

cũng như việc đăng ký và giải phong tài sản bảo đảm là quá khó khăn.

Đối với tài sản bảo đảm có yêu cầu giá trị của tài sản bảo đảm phải lớn hơn giá khởi điểm của thửa đất đấu giá, và người tham gia đấu giá và tổ chức đấu giá có thể thỏa thuận thay thế tài sản bảo đảm và tiền đặt trước bằng bảo lãnh ngân hàng theo Khoản 3 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai. Chúng tôi nghĩ cũng chưa phù hợp vì các nhà đầu tư, doanh nghiệp tham gia đấu giá đa phần là các công ty dự án, công ty đơn lẻ... thì việc yêu cầu có tài sản trước vô hình chung đẩy dự án đấu giá về cho nhóm công ty lớn. Hạn chế sự cạnh tranh và phát triển của các doanh nghiệp nhỏ, cũng như làm mất đi giá trị nguyên bản của đấu giá. Đấu giá là phải càng nhiều người tham gia càng tốt.

Về khoản tiền đặt trước, Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai quy định các điểm chính yếu như sau:

1. Khoản tiền đặt trước do tổ chức đấu giá và người tham gia đấu giá thỏa thuận, nhưng tối thiểu là hai mươi phần trăm (20%) giá khởi điểm của tài sản đấu giá.
2. Tiền đặt trước được gửi vào một tài khoản thanh toán riêng của tổ chức đấu giá mở tại ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam.
3. Trường hợp người tham gia đấu giá tự ý bỏ khoản tiền đặt trước và từ chối tham gia đấu giá thì sẽ phải bồi thường cho Nhà nước thêm một khoản tiền bằng giá trị tiền đặt trước.
4. Sau khi người tham gia đấu giá nộp đủ tiền bồi thường cho Nhà nước thì sẽ được nhận lại tài sản thế chấp.
5. Trường hợp người tham gia đấu giá không nộp tiền bồi thường sẽ bị khấu trừ vào tài sản thế chấp.

Chúng tôi cho rằng quy định tại điểm (iii), (iv), và (v) chưa phù hợp bởi lẽ theo quy định pháp luật, nguyên tắc của bồi thường thiệt hại phải là thiệt hại thực tế theo Khoản 3 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai. Trong trường hợp này, việc người tham gia đấu giá tự ý bỏ khoản tiền đặt trước và từ chối tham gia sẽ bồi thường là không cho Nhà nước thêm một khoản tiền bằng giá trị tiền đặt trước là không có căn cứ pháp lý.

Trong trường hợp cơ quan nhà nước vẫn quyết định nâng mức bồi thường thì nên gom chung vào mục (i) để xem nó như một khoản tiền đặt cọc để tham gia

đấu giá. Tuy nhiên, khoản tiền đặt cọc 20% cũng đã là quá cao so với thông lệ quốc tế, việc nâng mức đặt cọc sẽ càng hạn chế người tham gia, và làm mất mục đích ban đầu của việc đấu giá.

Mở rộng hình thức xử phạt bổ sung đối với chủ thể bỏ cọc khi tham gia đấu giá

Đối với mục tiêu (iii) mở rộng hình thức xử phạt bổ sung đối với chủ thể bỏ cọc khi tham gia đấu giá Hiện nay các dự án đầu tư và công ty tham gia đấu giá phần lớn đều là các công ty bình phong, các cá nhân quản lý của công ty, mà không phải chủ thể thật sự. Do đó đề xuất bổ sung khái niệm phạt đối với “người có liên quan” khi vi phạm trong đấu giá. Cụ thể có thể nghiên cứu áp dụng khái niệm “người có liên quan” của Luật Doanh nghiệp 2020 nhưng chỉ xem xét giới hạn ở 3 lớp trên và dưới trực tiếp. Theo Khoản 23 Điều 4 Luật Doanh nghiệp 2020, Người có liên quan là cá nhân, tổ chức có quan hệ trực tiếp hoặc gián tiếp với doanh nghiệp trong các trường hợp sau đây:

- a) Công ty mẹ, người quản lý và người đại diện theo pháp luật của công ty mẹ và người có thẩm quyền bổ nhiệm người quản lý của công ty mẹ;
- b) Công ty con, người quản lý và người đại diện theo pháp luật của công ty con;
- c) Cá nhân, tổ chức hoặc nhóm cá nhân, tổ chức có khả năng chi phối hoạt động của doanh nghiệp đó thông qua sở hữu, đầu tư cổ phần, phần vốn góp hoặc thông qua việc ra quyết định của công ty;
- d) Người quản lý doanh nghiệp, người đại diện theo pháp luật, Kiểm soát viên;
- đ) Vợ, chồng, bố đẻ, mẹ đẻ, bố nuôi, mẹ nuôi, bố chồng, mẹ chồng, bố vợ, mẹ vợ, con đẻ, con nuôi, con rể, con dâu, anh ruột, chị ruột, em ruột, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu của người quản lý công ty, người đại diện theo pháp luật, Kiểm soát viên, thành viên và cổ đông sở hữu phần vốn góp hay cổ phần chi phối;
- e) Cá nhân là người đại diện theo ủy quyền của công ty, tổ chức quy định tại các điểm a, b và c khoản này;
- g) Doanh nghiệp trong đó cá nhân, công ty, tổ chức quy định tại các điểm a, b, c, d, đ và e khoản này có sở hữu đến mức chi phối việc ra quyết định của công ty.

Tăng truy thu thuế và áp dụng thuế bất động sản

Đối với mục tiêu (iv) tăng truy thu thuế và áp dụng thuế bất động sản, cơ quan nhà nước cần xây dựng bảng giá chuẩn theo giá thị trường để tránh các hành vi khai giá thấp hơn thực tế, cũng như minh bạch trong các giao dịch bất động sản. Điều này không chỉ tránh thất thu thuế mà còn tạo nên rào cản vô hình ngăn chặn hành vi lướt cọc trong bất động sản.

Ngoài ra, Việt Nam cần nghiên cứu áp dụng quy định đánh thuế bất động sản đối với nhà, đất không sử dụng để ngăn chặn đầu cơ. Sắc thuế này không phải là mới tại Việt Nam, và thực tế đang được triển khai với tên gọi thuế sử dụng đất phi nông nghiệp quy định tại Luật Thuế sử dụng đất Phi nông nghiệp 2010. Tuy nhiên, quy định thuế suất 0,15% áp dụng cho trường hợp đất sử dụng không đúng mục đích, đất chưa sử dụng theo đúng quy định tại Khoản 6 Điều 7 Luật Thuế sử dụng đất Phi nông nghiệp 2010 là còn thấp, không thực tiễn. Ngoài ra, quy định hướng dẫn liên quan cũng không rõ ràng về đối tượng áp dụng, hạn mức ở, giá tính thuế... nên chưa có cơ sở áp dụng thực tiễn.

KẾT LUẬN

Như vậy, có thể thấy quy định hiện hành về đầu giá bất động sản vẫn còn tồn tại nhiều lỗ hổng. Với sự phức tạp và liên quan đến nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau như là bản chất của pháp luật về đất đai, cần thiết phải có các giải pháp mang tính tổng thể để hoàn thiện các quy định của các văn bản pháp luật liên quan để khắc phục các khuyết điểm còn tồn tại này. Bài viết đưa ra các giải pháp để thảo luận bao gồm: (i) siết dòng vốn đầu cơ bất động sản bằng quy định pháp luật; (ii) sửa đổi luật đất đai, các quy định về đầu giá và các văn bản liên quan; (iii) mở rộng hình thức xử phạt bổ sung đối với chủ thể bỏ cọc khi tham gia đầu giá; và (iv) tăng truy thu thuế và áp dụng thuế bất động sản, áp dụng giá đúng trong chuyển nhượng bất động sản./.

TUYÊN BỐ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Nhóm tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo

TUYÊN BỐ ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Tác giả 1: Vũ Kim Hạnh Dung chịu trách nhiệm nội dung I, II, III

Tác giả 2: Trần Quốc Đạt chịu trách nhiệm nội dung IV, V

VĂN BẢN PHÁP LUẬT

1. Bộ luật Dân sự số 91/2015/QH13 ngày 24/11/2015 do Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kỳ họp thứ 10 thông qua
2. Luật Đất đai số 13/2003/QH11 ngày 26/11/2003 do Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XI, kỳ họp thứ 4 thông qua

3. Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kỳ họp thứ 6 thông qua
4. Dự thảo Luật Đất đai 2022
5. Luật Kinh doanh Bất động sản số 66/2014/QH13 ngày 25/11/2014 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kỳ họp thứ 8 thông qua
6. Luật Thuế sử dụng đất Phi nông nghiệp số 48/2010/QH12 ngày 17/6/2010 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kỳ họp thứ 7 thông qua
7. Luật Đấu giá Tài sản số 01/2016/QH14 ngày 17/11/2016 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIV, kỳ họp thứ 2 thông qua
8. Luật Thương mại số 36/2005/QH11 ngày 14/6/2005 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XI, kỳ họp thứ 7 thông qua
9. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH14 ngày 18/6/2020 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIV, kỳ họp thứ 9 thông qua
10. Nghị định 181/2004/NĐ-CP thi hành Luật Đất đai 2003
11. Nghị định 02/2022/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh doanh Bất động sản
12. Thông tư 22/2019/TT-NHNN Quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của Ngân hàng, Chi nhánh Ngân hàng nước ngoài
13. Thông tư 08/2020/TT-NHNN sửa đổi Thông tư 22/2019/TT-NHNN Quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của Ngân hàng, Chi nhánh Ngân hàng nước ngoài
14. Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. VCCorp.vn. 'Núi' số đồ thể chấp ở các ngân hàng [Internet]. cafef. [cited 2023 Jun 15]; Available from: <https://cafef.vn/nui-so-do-the-chap-o-cac-ngan-hang-20220406150905903.chn>.
2. Siết vốn vào bất động sản: Thận trọng vẫn hơn - Tuổi Trẻ Online [Internet]. [cited 2023 Jun 15]; Available from: <https://tuoitre.vn/siet-von-vao-bat-dong-san-than-trong-van-hon-20220402083744876.htm>.
3. Đề xuất bổ sung quy định đầu giá quyền sử dụng đất [Internet]. [cited 2023 Jun 15]; Available from: <https://thuvienphapluat.vn/chinh-sach-phap-luat-moi/vn/thoi-su-phap-luat/bat-dong-san/40079/de-xuat-bo-sung-quy-dinh-dau-gia-quyen-su-dung-dat>.

Land law on real estate auction: Practical application and recommendations

Vu Kim Hanh Dung^{1,*}, Tran Quoc Dat²

ABSTRACT

Regulations on real estate auctions in our country have existed for a long time through many amendments to the Land Law, from the 2003 Land Law, the 2013 Land Law, and now the draft of the new Land Law. Legal regulations on real estate auctions have created a solid legal foundation for this activity to take place for years, significantly contributing to socio-economic development. However, the implementation of regulations on real estate auction still faces some obstacles, causing damage to the interests of the state and related entities. In particular, in recent times, there are many disputes arising from real estate auction activities because the provisions of the land law, namely the 2013 Land Law, have not foreseen all situations occurring during the real estate auction process, such as issues related to the financial factor of the investor or the conditions for banning and restricting auction participants, or the issue of deposit and deposit penalty still have some points that are not suitable when applied in practice, etc. By using the synthesis and analysis methods, the article aims to understand the current legal framework on real estate auctions and evaluate the actual application of these regulations in practice, thereby giving a discussion on the overall solution to improve regulations on real estate auctions, contributing to the process of commenting on the draft new Land Law and relevant legal regulations.

Key words: auction, real estate, deposit, administrative penalty, compensation

¹University of Economics and Law, VNU HCMC

²Masan Group

Correspondence

Vu Kim Hanh Dung, University of Economics and Law, VNU HCMC

Email: dungvkh@uel.edu.vn

History

- Received: 27-5-2023
- Accepted: 06-7-2023
- Published: 31-12-2023

DOI : <https://doi.org/10.32508/stdjelm.v7iS1.1252>



Copyright

© VNU-HCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Cite this article : Dung V K H, Dat T Q. **Land law on real estate auction: Practical application and recommendations.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 2023, 7(S1):S103-S110