

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ CHUYỂN MỤC ĐÍCH  
SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI HỘ GIA ĐÌNH, CÁ NHÂN

CHÂU HOÀNG THÂN\*

Ngày nhận bài: 08/01/2022

Ngày phản biện: 20/01/2022

Ngày đăng bài: 30/03/2022

**Tóm tắt:**

Chuyển mục đích sử dụng đất là hoạt động phổ biến của người sử dụng đất nhằm bảo đảm hiệu lực thực thi của quy hoạch sử dụng đất và khai thác tối ưu hiệu quả kinh tế của đất đai. Trong phạm vi bài viết này, tác giả sẽ phân tích và kiến nghị hoàn thiện những quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân.

**Từ khóa:**

Chuyển mục đích sử dụng đất, hộ gia đình, cá nhân, mục đích sử dụng đất.

**Abstract:**

Change of land-use purpose is a common activity of the land users to guarantee the effective execution of land-use planning, and exploit optimally the economic efficiencies of the land. Within the scope of the paper, the author will analyze and provide suggestions to improve the law regulations related to land-use change behaviors in households and individuals.

**Keywords:**

Change of land-use purpose, households, individuals, land-use purpose.

**1. Đặt vấn đề**

Chuyển mục đích sử dụng đất nhằm khai thác tối ưu hiệu quả sử dụng đất đai. Nội dung này đã được đề cập từ Luật Đất đai năm 1987 nhưng đến Luật Đất đai năm 2003 thì những quy định về chuyển mục đích sử dụng đất mới được thể hiện toàn diện và cụ thể. Tuy nhiên, đến nay Luật Đất đai vẫn chưa đưa ra khái niệm thế nào là chuyển mục đích sử dụng đất. Căn cứ vào bản chất và quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất, có thể nêu ra khái niệm như sau: “*Chuyển mục đích sử dụng đất là hoạt động của người sử dụng đất nhằm thay đổi mục đích sử dụng hiện tại của thửa đất đã đăng ký trước đó sang*

---

\* ThS. NCS., Trường Đại học Cần Thơ; Email: chthan@ctu.edu.vn.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

sử dụng theo mục đích khác phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định”. Trong thực tế, với nhiều nguyên nhân khác nhau người sử dụng đất đã tự ý thay đổi mục đích sử dụng đất mà không tuân thủ trình tự, thủ tục quy định và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được phê duyệt, đó là hành vi sử dụng đất không đúng mục đích, là hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình sử dụng đất. Về biểu hiện, chuyển mục đích sử dụng đất và sử dụng đất không đúng mục đích có sự giống nhau là đều thay đổi mục đích sử dụng hiện tại của thửa đất nhưng bản chất hoàn toàn khác biệt. Chuyển mục đích sử dụng đất có những đặc điểm cơ bản sau:

*Một là, chuyển mục đích sử dụng đất là quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất nhằm phát huy tối đa giá trị kinh tế của thửa đất.* Đây là đặc điểm cơ bản để phân biệt với hoạt động thay đổi mục đích sử dụng đất của Nhà nước thông qua quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Có thể nói, chuyển mục đích sử dụng đất vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của người sử dụng đất bởi khi chuyển mục đích nhằm mang lại hiệu quả cao nhất trong quá trình sử dụng, khai thác giá trị thửa đất; đồng thời, khoản 8 Điều 49 Luật Đất đai năm 2013 quy định trường hợp phải chuyển mục đích khi đất thuộc phạm vi quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải chuyển mục đích sử dụng đất cho thấy hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất đồng thời cũng là nghĩa vụ của người sử dụng đất.

*Hai là, quá trình chuyển mục đích được thực hiện theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.* Hiện nay, với quy định tại Điều 57, Điều 95 Luật Đất đai năm 2013 và Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT thì việc chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép và đăng ký hoặc tiến hành thủ tục đăng ký biến động. Đặc điểm này là sự khác biệt cơ bản của hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất và hành vi sử dụng đất không đúng mục đích.

*Ba là, chuyển mục đích sử dụng đất căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.* Với nguyên tắc sử dụng đất được quy định tại khoản 1 Điều 6 Luật Đất đai năm 2013: “đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đúng mục đích sử dụng đất” và cụ thể tại Điều 52 Luật Đất đai thì kế hoạch sử dụng đất hàng năm cấp huyện được phê duyệt là căn cứ cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đã khẳng định tầm quan trọng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trong quá trình chuyển mục đích sử dụng đất. Chất lượng của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quyết định tính khả thi và hiệu quả của hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất.

*Bốn là, giá trị tăng thêm khi chuyển mục đích sử dụng đất được điều tiết thông qua tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.* Trong một số trường hợp nhất định, việc chuyển mục đích sử dụng đất sẽ làm tăng quyền của người sử dụng đất, tăng hiệu quả khai thác giá trị kinh tế của thửa đất. Nhằm điều tiết phân lợi ích tăng thêm từ việc chuyển mục đích sử dụng

đất, Nhà nước sẽ thu một khoản tiền từ người sử dụng đất mà tùy thuộc vào nguồn gốc đất và hình thức sử dụng đất sau khi chuyển mục đích mà phát sinh nghĩa vụ là tiền sử dụng đất/ tiền thuê đất; cụ thể: Điều 109 Luật Đất đai năm 2013 quy định chỉ các trường hợp chuyển mục đích quy định tại điểm d, đ, e và g khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 thì người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất.

Vì vậy, một cơ chế pháp lý hoàn chỉnh, phù hợp sẽ mang lại những tác động tích cực đến quá trình chuyển mục đích sử dụng đất và ngược lại, sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến công tác quản lý đất đai và hiệu quả sử dụng đất. Thực trạng phổ biến của tình trạng tự ý chuyển mục đích sử dụng đất, xây dựng nhà ở trên đất nông nghiệp ở nước ta có hay không từ nguyên nhân do pháp luật đất đai còn nhiều bất cập, quá khó khăn khi chuyển mục đích sử dụng đất. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích, chỉ ra những bất cập và kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật thiết lập hành lang pháp lý toàn diện, chặt chẽ trong hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất.

## **2. Quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân**

### ***2.1. Các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất***

Hiện nay, các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất được chia thành hai nhóm, gồm: trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép cơ quan có thẩm quyền và trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền nhưng phải đăng ký biến động. Cụ thể như sau:

*Nhóm thứ nhất: các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép cơ quan có thẩm quyền*

Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 quy định bảy trường hợp cụ thể chuyển mục đích sử dụng đất gồm: (i) chuyển đất trồng lúa sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối; (ii) chuyển đất trồng cây hàng năm khác sang đất nuôi trồng thủy sản nước mặn, đất làm muối, đất nuôi trồng thủy sản dưới hình thức ao, hồ, đầm; (iii) chuyển đất rừng đặc dụng, đất rừng phòng hộ, đất rừng sản xuất sang sử dụng vào mục đích khác trong nhóm đất nông nghiệp; (iv) chuyển đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp; (v) chuyển đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất sang đất phi nông nghiệp được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất; (vi) chuyển đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở; (vii) chuyển đất xây dựng công trình sự nghiệp, đất sử dụng vào mục đích công cộng có mục đích kinh doanh, đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ sang đất thương mại, dịch vụ; chuyển đất thương mại, dịch vụ, đất xây dựng công trình sự nghiệp sang đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp.

So với quy định về các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép tại Điều 36 Luật Đất đai năm 2003 thì quy định hiện nay có xu hướng siết chặt các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, cụ thể: *một là*, quy định tại điểm a khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013: “chuyển *đất trồng lúa* sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối”; trong khi đó, điểm a khoản 1 Điều 36 Luật Đất đai năm 2003 trước đây chỉ quy định phải xin phép khi “chuyển *đất trồng lúa nước* sang đất trồng cây lâu năm, đất trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối”. Sự thay đổi của Luật Đất đai năm 2013 đã mở rộng áp dụng đối với tất cả các loại đất trồng lúa, bao gồm: đất chuyên trồng lúa nước, đất trồng lúa nước còn lại và đất trồng lúa nương.<sup>1</sup> *Hai là*, Luật Đất đai năm 2013 bổ sung thêm hai trường hợp chuyển mục đích phải xin phép tại điểm b, g khoản 1 Điều 57 mà trước đây các trường hợp này thuộc nhóm chuyển mục đích không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền.

*Nhóm thứ hai: các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền nhưng phải đăng ký biến động*

Trước đây, khoản 2 Điều 36 Luật Đất đai năm 2003 quy định theo phương pháp loại trừ đối với các trường hợp này, cụ thể khi chuyển mục đích sử dụng đất mà không thuộc các trường hợp buộc phải xin phép theo quy định tại khoản 1 Điều 36 Luật Đất đai năm 2003 thì sẽ thuộc nhóm chuyển mục đích không cần xin phép nhưng phải đăng ký. Tuy nhiên, Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 khi quy định về các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất đã không hề đề cập đến nhóm này. Điều này đã đặt ra vấn đề là Luật Đất đai năm 2013 chỉ cho phép người sử dụng đất được phép chuyển mục đích khi thuộc các trường hợp tại Điều 57 và buộc phải xin phép, không tồn tại các trường hợp chuyển mục đích không cần xin phép như thời kỳ Luật Đất đai năm 2003. Điều này đã gây ra những bất cập nhất định khi người sử dụng đất thực hiện chuyển mục đích phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhưng không thuộc các trường hợp tại Điều 57 Luật Đất đai năm 2013. Nhằm tháo gỡ những khó khăn trên, Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT ngày 27/01/2015 quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Nghị định số 44/2014/NĐ-CP đã quy định về các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không cần xin phép nhưng phải đăng ký.<sup>2</sup> Quy định này được sửa đổi, bổ sung bởi Điều 12 Thông tư

---

<sup>1</sup> Khoản 1 Điều 8 Thông tư số 27/2018/TT-BTNMT ngày 14/12/2018 quy định về thống kê, kiểm kê đất đai và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất.

<sup>2</sup> Điều 11 Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT quy định về trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền nhưng phải đăng ký biến động gồm:

- Chuyển đất trồng cây hàng năm sang xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép;
- Chuyển đất ở sang đất phi nông nghiệp không phải là đất ở.

số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP. Hiện nay, khoản 2 Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đất đai tiếp tục sửa đổi nội dung này, cụ thể bao gồm các trường hợp sau: (i) chuyển đất trồng cây hàng năm sang đất nông nghiệp khác gồm: đất sử dụng để xây dựng nhà kính và các loại nhà khác phục vụ mục đích trồng trọt; đất xây dựng chuồng trại chăn nuôi gia súc, gia cầm và các loại động vật khác được pháp luật cho phép; nuôi trồng thủy sản cho mục đích học tập, nghiên cứu thí nghiệm; (ii) chuyển đất trồng cây hàng năm khác, đất nuôi trồng thủy sản sang trồng cây lâu năm; (iii) chuyển đất trồng cây lâu năm sang đất nuôi trồng thủy sản, đất trồng cây hàng năm; (iv) chuyển đất ở sang đất phi nông nghiệp không phải là đất ở; (v) chuyển đất thương mại, dịch vụ sang các loại đất khác thuộc đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp; chuyển đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp không phải là đất thương mại, dịch vụ, đất cơ sở sản xuất phi nông nghiệp sang đất xây dựng công trình sự nghiệp.

Luật Đất đai năm 2013 đã sử dụng phương pháp liệt kê quy định cả hai nhóm trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất thay cho quy định bằng phương pháp loại trừ như khoản 2 Điều 36 Luật Đất đai năm 2003 trước đây. Phương pháp liệt kê tồn tại nhiều hạn chế, bộc lộ sự thiếu sót gây nhiều khó khăn trong áp dụng pháp luật. Quy định không bao quát đầy đủ các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, khi phát sinh nhu cầu chuyển mục đích của người sử dụng đất thì không có căn cứ áp dụng, điển hình: chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa sang đất trồng cây hàng năm; chuyển mục đích sử dụng đất trồng cây hàng năm sang đất ương tạo cây giống, con giống và đất trồng hoa, cây cảnh; chuyển mục đích đất trồng cây hàng năm khác sang đất rừng sản xuất. Những trường hợp trên đều không được liệt kê trong các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất của Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 và khoản 2 Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến quyền chuyển mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất mà gây nhiều khó khăn trong thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính về hành vi sử dụng đất không đúng mục đích, hủy hoại đất. Bên cạnh đó, quy định các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất đã cho thấy sự hạn chế về tính toàn diện của Điều 57 Luật Đất đai năm 2013, khi quy định này chỉ quy định về trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép mà không đề cập đến các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép. Mặc dù quy định này đã được bổ sung tại Thông tư số 02/2015/TT-BTNMT nhưng vẫn để lại một khoảng trống pháp lý, ảnh hưởng đến quyền chuyển mục đích của người sử dụng đất trong

---

giai đoạn từ ngày 01/7/2014 đến ngày 27/01/2015. Những khoảng trống quy định về chuyển mục đích sử dụng đất đối với đất trồng lúa sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguyên tắc bảo vệ và phát triển quỹ đất trồng lúa.

## ***2.2. Căn cứ cho phép chuyển mục đích sử dụng đất***

Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 quy định về căn cứ giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất bao gồm: một là, kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Hai là, nhu cầu sử dụng đất thể hiện trong dự án đầu tư, đơn xin giao đất, thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất.

Với tiêu đề quy định của Điều 52 Luật đất đai năm 2013 “căn cứ...cho phép chuyển mục đích sử dụng đất” cho thấy, căn cứ này chỉ áp dụng đối với các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép quy định tại khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013. Vậy, khi người sử dụng đất chuyển mục đích sử dụng đất thuộc các trường hợp không phải xin phép quy định tại khoản 2 Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT có cần phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt hay không? Quan điểm thứ nhất cho rằng, với câu chữ quy định tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 thì căn cứ đó chỉ áp dụng đối với các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép và khoản 2 Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT không đề cập đến quy định về căn cứ đối với các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép nên sẽ không có cơ sở áp dụng quy định tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 cho các trường hợp này. Việc chuyển mục đích sử dụng đất thuộc các trường hợp tại khoản 2 Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT chỉ quy định nghĩa vụ đăng ký biến động nên người sử dụng đất sẽ mặc nhiên được chấp nhận và giải quyết thủ tục đăng ký. Tuy nhiên, quan điểm thứ hai cho rằng, dù không quy định cụ thể về căn cứ chuyển mục đích sử dụng đất đối với các trường hợp không cần xin phép cơ quan có thẩm quyền nhưng không thể cho phép đăng ký biến động ngay cả khi việc chuyển mục đích đó không phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã được phê duyệt. Bởi, theo quy định chung về nguyên tắc sử dụng đất tại Điều 6 Luật Đất đai năm 2013 thì phải sử dụng đất đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và đúng mục đích sử dụng đất. Vì vậy, áp dụng nguyên tắc sử dụng đất thì việc chuyển mục đích không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền vẫn phải bảo đảm phù hợp với kế hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện. Với thực trạng pháp luật đất đai ở nước ta hiện nay, chúng tôi cho rằng quan điểm thứ hai là có căn cứ, bảo đảm hiệu quả, hiệu lực của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Đối với căn cứ thứ hai, dựa vào nhu cầu sử dụng đất để thể hiện cụ thể mức diện tích xin chuyển mục đích sử dụng đất. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền sẽ dựa vào nội dung kế

hoạch sử dụng đất hàng năm của cấp huyện đã phê duyệt mà cho phép mức diện tích được chuyển mục đích. Tuy nhiên, nhu cầu về diện tích chuyển mục đích sử dụng đất của người dân bị ảnh hưởng bởi quy định về thủ tục đăng ký khi chuyển mục đích sử dụng đất. Cụ thể, khoản 19 Điều 6 Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT quy định: “...trường hợp chuyển mục đích sử dụng một phần thửa đất thì thực hiện tách thửa và cấp Giấy chứng nhận mới cho từng thửa đất mới sau chia tách. Đối với trường hợp thửa đất ở có vườn, ao thì không phải thực hiện thủ tục tách thửa khi chuyển mục đích sử dụng một phần thửa đất, trừ trường hợp người sử dụng đất có nhu cầu tách thửa...”. Như vậy, nếu chuyển mục đích một phần thửa đất thì hầu hết các trường hợp đều phải thực hiện thủ tục tách thửa, khi đó diện tích các thửa đất sau khi chia tách phải thỏa mãn quy định về diện tích tối thiểu tách thửa do UBND (Ủy ban nhân dân) cấp tỉnh quy định. Điều này vô hình chung đã gây ra rất nhiều khó khăn cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng đất nhất là trường hợp chuyển từ đất nông nghiệp sang đất phi nông nghiệp. Vì hiện nay, các địa phương quy định về diện tích tối thiểu tách thửa của đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp rất chênh lệch. Vướng mắc nhất khi triển khai quy định này là những trường hợp chuyển mục đích một phần thửa đất từ đất trồng cây lâu năm sang đất ở; đây cũng là trường hợp phổ biến có nhu cầu chuyển mục đích một phần diện tích. Vì khi chuyển mục đích trong trường hợp này thì người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất theo quy định tại Điều 109 Luật Đất đai năm 2013 nên người sử dụng đất có hoàn cảnh kinh tế khó khăn thường chỉ có nhu cầu chuyển một phần diện tích (đúng mức diện tích tối thiểu tách thửa đối với đất ở tại địa phương) để xây dựng nhà ở, phần còn lại vẫn giữ nguyên mục đích của loại đất nông nghiệp trước đó. Tuy nhiên, với quy định buộc phải tách thửa khi chuyển mục đích một phần thửa đất nêu trên thì người sử dụng đất chỉ có thể chuyển mục đích một phần khi thửa đất đang sử dụng có diện tích nhỏ nhất = diện tích tối thiểu tách thửa đất nông nghiệp + diện tích tối thiểu tách thửa đất ở, để thỏa mãn điều kiện này thì diện tích thửa đất là không nhỏ. Trường hợp thửa đất nông nghiệp đang sử dụng có diện tích thửa đất nhỏ hơn mức trên thì người sử dụng đất chỉ có hai lựa chọn: *một là*, chuyển mục đích sử dụng toàn bộ diện tích thửa đất – người sử dụng đất sẽ phải nộp một khoản tiền sử dụng đất khá lớn, tăng thêm gánh nặng tài chính; *hai là*, không chuyển mục đích sử dụng đất và đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng vi phạm sử dụng đất không đúng mục đích.

Quy định này cùng với những thay đổi trong quy định về ghi nợ tiền sử dụng đất tại Nghị định số 79/2019/NĐ-CP đã tạo nên áp lực tài chính rất lớn đối với người sử dụng đất

khi chuyển mục đích sử dụng đất.<sup>3</sup> Vì vậy, nhu cầu diện tích chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân hiện nay bị chi phối rất lớn bởi quy định về diện tích tối thiểu tách thửa.

### **2.3. Thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất**

Điều 59 Luật Đất đai năm 2013 quy định về thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất đối với các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013, cụ thể: UBND cấp huyện cho phép hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất. Sự khác biệt trong quy định về thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất so với thời kỳ Luật Đất đai năm 2003 thể hiện tại điểm a khoản 2 Điều 59 Luật Đất đai năm 2013: “trường hợp cho hộ gia đình, cá nhân thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 héc ta trở lên thì phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh trước khi quyết định”. Quy định trên nhằm kiểm soát chặt chẽ tình trạng chuyển mục đích sử dụng đất đối với nhóm đất nông nghiệp nhằm bảo vệ quỹ đất nông nghiệp, bảo đảm an ninh lương thực. Tuy nhiên, quy định trên đã đặt ra những vấn đề sau: (i) việc quy định văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh sẽ kéo dài thời gian giải quyết hồ sơ, tạo ra cơ chế xin-cho. Ngoài ra, UBND cấp tỉnh sẽ căn cứ vào đâu để chấp thuận việc chuyển mục đích sử dụng đất. Bởi nếu căn cứ vào quy định tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 thì UBND cấp huyện sẽ thẩm định và quyết định được mà không cần sự can thiệp của UBND cấp tỉnh; nếu là một căn cứ khác thì điều đó không minh bạch vì chưa được thể hiện ở Điều 52 Luật Đất đai năm 2013. (ii) Văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh sẽ ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan của UBND cấp huyện trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý; ảnh hưởng đến việc xem xét trách nhiệm khi xảy ra vi phạm. Bên cạnh đó, với quy định điều kiện áp dụng là người sử dụng đất phải chuyển mục đích từ 0,5 ha trở lên thì họ có thể chia nhỏ diện tích chuyển mục đích thành nhiều lần để rút ngắn thời gian, thủ tục và vô hiệu hóa sự kiểm soát nêu trên. Việc kiểm soát nhằm hạn chế tình trạng ô ạt chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp là cần thiết nhưng bằng sự can thiệp vào thẩm quyền quy định tại điểm a khoản 2 Điều 59 Luật Đất đai năm 2013 là không hiệu quả, không cần thiết.

### **2.4. Nghĩa vụ tài chính khi chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân**

Nghĩa vụ tài chính khi hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất được quy định trong Luật Đất đai năm 2013 gồm: (i) *Tiền sử dụng đất, tiền thuê đất* theo quy định tại Điều 109 Luật Đất đai năm 2013, khi chuyển mục đích sử dụng đất thuộc các trường hợp

---

<sup>3</sup> Vì hiện nay, khi chuyển mục đích sử dụng đất người sử dụng đất không được phép ghi nợ tiền sử dụng đất như quy định trước đây tại Điều 16 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP quy định về thu tiền sử dụng đất.



quy định tại điểm d, đ, e và g khoản 1 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 thì người sử dụng đất phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất trả một lần cho cả thời gian thuê bằng mức chênh lệch giữa tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của loại đất sau khi chuyển mục đích sử dụng đất và tiền sử dụng đất, tiền thuê đất của loại đất trước khi chuyển mục đích sử dụng đất hoặc nộp tiền thuê đất hàng năm theo loại đất sau khi chuyển mục đích sử dụng đất. (ii) *Lệ phí trước bạ*: khi chuyển mục đích sử dụng đất, người sử dụng đất phải thực hiện đăng ký theo quy định tại Điều 95 Luật Đất đai. Mức thu và đơn giá tính lệ phí trước bạ được xác định theo Nghị định số 140/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 về lệ phí trước bạ và Nghị định số 20/2019/NĐ-CP ngày 21/02/2019 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 140/2016/NĐ-CP. (iii) *Phí và lệ phí trong quản lý, sử dụng đất đai*: căn cứ Luật Phí và lệ phí năm 2015, Thông tư số 85/2019/TT-BTC ngày 29/11/2019 hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nên việc thu và mức thu của các khoản phí, lệ phí khi hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất phụ thuộc vào quy định của từng tỉnh, thành. Các khoản phí và lệ phí khi giải quyết hồ sơ chuyển mục đích sử dụng đất gồm: phí thẩm định hồ sơ cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền ở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Trường hợp tách thửa khi chuyển mục đích sử dụng đất thì người sử dụng đất phải chi trả chi phí dịch vụ đo đạc theo đơn giá do địa phương quy định.

Nghĩa vụ tài chính phổ biến và điển hình nhất khi hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất là tiền sử dụng đất, được quy định cụ thể tại khoản 2 Điều 5 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP. Theo đó, tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất được xác định dựa vào hai yếu tố cơ bản là: diện tích đất chuyển mục đích sử dụng và giá đất. Giá đất được xác định là chênh lệch giá đất của mục đích sử dụng đất sẽ chuyển mục đích với giá đất của mục đích sử dụng hiện tại của thửa đất. Theo Điều 3 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP thì: (i) *giá đất trong Bảng giá đất của UBND cấp tỉnh* ban hành khi chuyển mục đích sử dụng đất đối với diện tích trong hạn mức thì xác định theo; (ii) *giá đất cụ thể theo phương pháp so sánh trực tiếp, chiết trừ, thu nhập, thặng dư* đối với diện tích đất ở vượt hạn mức khi tiền sử dụng đất của thửa đất hoặc khu đất có giá trị (tính theo giá đất trong Bảng giá đất) từ 30 tỷ đồng trở lên đối với các thành phố trực thuộc Trung ương; từ 10 tỷ đồng trở lên đối với các tỉnh miền núi, vùng cao; từ 20 tỷ đồng trở lên đối với các tỉnh còn lại. (iii) *Giá đất cụ thể theo phương pháp hệ số điều chỉnh giá đất* đối với diện tích đất ở vượt hạn mức khi tiền sử dụng đất của thửa đất hoặc khu đất có giá trị (tính theo giá đất trong Bảng giá đất) dưới 30 tỷ đồng đối với các thành phố trực thuộc Trung ương; dưới 10 tỷ đồng đối với các tỉnh miền núi, vùng cao; dưới 20 tỷ đồng đối với các tỉnh còn lại.

Chính sách miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích sử dụng đất quy định tại Điều 11, Điều 12 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP chỉ dành cho một số nhóm đối tượng cụ thể: hộ nghèo, hộ đồng bào dân tộc thiểu số ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng biên giới, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc và miền núi; chính sách người có công; hộ gia đình, cá nhân trong các cụm, tuyến dân cư vùng ngập lũ; hộ dân làng chài, dân sống trên sông nước, đầm phá đến các khu tái định cư theo quy hoạch. Những quy định trên vẫn chưa đề cập đến nhóm đối tượng là hộ cận nghèo gặp khó khăn về chỗ ở; hộ nghèo, hộ cận nghèo sinh sống ở những nơi không thuộc vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; những đối tượng được tặng cho nhà tình nghĩa, nhà tình thương trên đất nông nghiệp tại các khu vực được quy hoạch sử dụng đất ở... Với những khó khăn về tài chính cùng với quy định Nghị định số 79/2019/NĐ-CP không còn áp dụng chính sách ghi nợ tiền sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân khi chuyển mục đích sử dụng đất đã gây ra rất nhiều khó khăn cho người sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất. Những ưu đãi về tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất tồn tại nhiều bất cập được phản ánh qua phát biểu của Chủ tịch nước Nguyễn Xuân Phúc khi tiếp xúc cử tri tại thành phố Hồ Chí Minh: *“Nếu thực sự là hộ nghèo có xác nhận của chính quyền địa phương thì nên tạo điều kiện cho bà con làm nhà. Đã không có tiền làm nhà mà còn chịu tiền chuyển đổi mục đích sử dụng đất là không nên. Điều đó cần nghiên cứu”*.<sup>4</sup> Bên cạnh đó, những hạn chế trong phương pháp định giá đất đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính công bằng trong xác định tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất. Điển hình, theo Ông Hồ Đức Phớc – nguyên Tổng Kiểm toán nhà nước đã phát biểu: *“các phương pháp khác nhau chênh lệch nhau hàng chục lần giá trị; quy định trong phương pháp định giá đất chứa đựng nhiều yếu tố chủ quan, giả định, không đủ cơ sở xác định giá đất”*.<sup>5</sup>

Những hạn chế trong quy định về trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, cùng với những bất cập về diện tích chuyển mục đích và những gánh nặng về tài chính, hạn chế trong ưu đãi tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất là nguyên nhân phổ biến của tình trạng tự ý chuyển mục đích sử dụng đất mà không tuân thủ quy định pháp luật.

### **3. Kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất đối với hộ gia đình, cá nhân**

<sup>4</sup> Thảo Lê (2021), *Nghèo không có tiền làm nhà mà còn chịu phí chuyển đổi mục đích sử dụng đất là không nên*, Báo Tuổi trẻ, <https://tuoitre.vn/ngheo-khong-co-tien-lam-nha-ma-con-chiu-phi-chuyen-doi-muc-dich-su-dung-dat-la-khong-nen-20210521190215451.htm>, truy cập ngày 01/7/2021.

<sup>5</sup> Anh Minh (2018), *Kiểm toán lập lỗ hổng, chống thất thoát nguồn lực đất đai*, Báo điện tử Chính phủ, <http://baochinhphu.vn/Kinh-te/Kiem-toan-lap-lo-hong-chong-that-thoat-nguon-luc-dat-dai/354006.vgp>, truy cập ngày 12/9/2019.

Trước thực trạng quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất, chúng tôi có những kiến nghị cụ thể sau:

*Một là, khắc phục những hạn chế trong quy định liệt kê các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất, tạo nên những khoảng trống pháp lý.* Cụ thể, Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 cần sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định chi tiết các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất phải xin phép; trong đó, cần xác định tất cả các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng đều thuộc diện phải xin phép. Đồng thời, bổ sung quy định về các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép thông qua phương pháp loại trừ, không liệt kê như quy định tại khoản 2 Điều 5 Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT; bổ sung quy định về nguyên tắc chuyển mục đích sử dụng đất đối với các trường hợp chuyển mục đích không phải xin phép ngay tại Điều 57 Luật Đất đai năm 2013. Cụ thể, bổ sung khoản 2 Điều 57 Luật Đất đai năm 2013 như sau: “các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không thuộc quy định tại khoản 1 Điều này thì người sử dụng đất không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền nhưng phải thực hiện thủ tục đăng ký biến động. Việc chuyển mục đích sử dụng đất phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt”.

*Hai là, quy định về căn cứ cho phép chuyển mục đích sử dụng đất tại Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 áp dụng cho tất cả các trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất.* Theo đó, tiêu đề Điều 52 Luật Đất đai năm 2013 cần được sửa đổi là: “Căn cứ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất”. Điều này bảo đảm sự phù hợp với nguyên tắc sử dụng đất và rõ ràng căn cứ giải quyết thủ tục đăng ký biến động đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất không phải xin phép.

*Ba là, phân cấp triệt để thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.* Quy định về thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất tại điểm a khoản 2 Điều 59 Luật Đất đai năm 2013 cần xác định theo hướng phân cấp triệt để cho UBND cấp huyện mà không cần văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh. Chúng tôi cho rằng, khi chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được bảo đảm, xác định rõ khu vực khoanh vùng bảo vệ những loại đất nông nghiệp cần thiết thì UBND cấp huyện hoàn toàn có thể điều phối và xử lý tốt chỉ tiêu chuyển mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, để bảo đảm việc kiểm soát hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất và bảo vệ quỹ đất nông nghiệp thì trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất với mức diện tích 0,5 ha trở lên từ đất nông nghiệp sang đất thương mại, dịch vụ thì UBND cấp huyện phải báo cáo ngay với UBND cấp tỉnh.

*Bốn là, bảo đảm nhu cầu diện tích chuyển mục đích sử dụng đất của người sử dụng đất.* Cụ thể, nghiên cứu sửa đổi quy định tại khoản 19 Điều 6 Thông tư số 33/2017/TT-

BTNMT về việc tách thửa khi chuyển mục đích một phần thửa đất. Theo đó, khi người sử dụng đất chuyển mục đích một phần thửa đất thì không bắt buộc phải tách thửa mà chỉ thực hiện tách thửa khi có yêu cầu. Đồng thời, bổ sung quy định điều kiện đối với phần diện tích xin chuyển mục đích sử dụng đất, cụ thể: phần diện tích chuyển mục đích phải đáp ứng quy định về diện tích tối thiểu tách thửa đối với loại đất xin chuyển mục đích; nếu diện tích chuyển mục đích sử dụng đất nhỏ hơn diện tích tối thiểu tách thửa thì phải nhập thửa với thửa liền kề có cùng mục đích sử dụng với diện tích xin chuyển mục đích.

*Năm là, bổ sung quy định ưu đãi về tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất.* Điển hình, nhằm tạo điều kiện về chỗ ở cho người dân, Nghị định số 79/2019/NĐ-CP cần quy định bổ sung trường hợp ghi nợ tiền sử dụng đất khi hộ gia đình, cá nhân chuyển mục đích sử dụng đất sang đất ở đối với trường hợp diện tích chuyển trong hạn mức giao đất ở đối với người sử dụng đất chưa có đất ở, nhà ở. Đồng thời, nhằm tạo điều kiện về chỗ ở cho hộ gia đình, cá nhân có hoàn cảnh kinh tế khó khăn, Nghị định số 45/2014/NĐ-CP bổ sung quy định về miễn, giảm tiền sử dụng đất đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất để xây dựng nhà ở đối với diện tích đất ở trong hạn mức giao đất ở đối với hộ cận nghèo; hộ nghèo không chỉ là những hộ sinh sống tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng biên giới, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số; những hộ gia đình được tặng cho nhà tình nghĩa, nhà tình thương trên đất nông nghiệp trong khu vực quy hoạch cho phép chuyển mục đích sang đất ở. Một quy trình xét duyệt chặt chẽ chính sách ưu đãi tiền sử dụng đất là rất cần thiết để bảo đảm công bằng, không thất thoát ngân sách; trách nhiệm giải trình và minh bạch là những yêu cầu phải được thể hiện cụ thể trong thực hiện chính sách ưu đãi tiền sử dụng đất khi chuyển mục đích sử dụng đất.

#### **4. Kết luận**

Hoàn thiện quy định pháp luật về chuyển mục đích sử dụng đất là tiền đề bảo đảm quyền của người sử dụng đất, nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng đất đai; là cơ sở xử lý nghiêm hành vi sử dụng đất không đúng mục đích. Chuyển mục đích sử dụng đất phải gắn kết hiệu quả khai thác giá trị đất đai với lợi ích của người sử dụng đất. Chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cùng với trình tự đơn giản, chặt chẽ và sự hợp lý trong điều tiết giá trị tăng thêm là những điều kiện bảo đảm hiệu quả của hoạt động chuyển mục đích sử dụng đất, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hạn chế vi phạm pháp luật đất đai./.

**DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Luật Đất đai năm 2013 sửa đổi, bổ sung năm 2018.
2. Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền sử dụng đất.
3. Nghị định số 79/2019/NĐ-CP ngày 26/10/2019 sửa đổi Điều 16 Nghị định số 45/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 quy định về thu tiền sử dụng đất.
4. Thông tư số 33/2017/TT-BTNMT ngày 29/9/2017 quy định chi tiết Nghị định số 01/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai và sửa đổi, bổ sung một số điều của các Thông tư hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.
5. Thông tư số 09/2021/TT-BTNMT ngày 30/6/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đất đai.
6. Anh Minh (2018), *Kiểm toán lấp lỗ hổng, chống thất thoát nguồn lực đất đai*, Báo điện tử Chính phủ, <http://baochinhphu.vn/Kinh-te/Kiem-toan-lap-lo-hong-chong-that-thoat-nguon-luc-dat-dai/354006.vgp>, truy cập ngày 01/7/2021.
7. Thảo Lê (2021), *Nghèo không có tiền làm nhà mà còn chịu phí chuyển đổi mục đích sử dụng đất là không nên*, Báo Tuổi trẻ, <https://tuoitre.vn/ngheo-khong-co-tien-lam-nha-ma-con-chiu-phi-chuyen-doi-muc-dich-su-dung-dat-la-khong-nen-20210521190215451.htm>, truy cập ngày 01/7/2021.