

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ ĐIỀU KIỆN TẶNG CHO QUYỀN SỬ DỤNG ĐẤT

LÊ THỊ GIANG*

Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 quy định người sử dụng đất được thực hiện quyền tặng cho quyền sử dụng đất khi có các điều kiện sau đây:

“a) Có Giấy chứng nhận, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 186 và trường hợp nhận thừa kế quy định tại khoản 1 Điều 168 của Luật này;

b) Đất không có tranh chấp;

c) Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án;

d) Trong thời hạn sử dụng đất”.

Theo quy định trên, để quyền sử dụng đất trở thành đối tượng của các giao dịch dân sự nói chung, hợp đồng tặng cho quyền sử dụng đất nói riêng thì cần phải đáp ứng các điều kiện nhất định. Tuy nhiên, quy định hiện hành vẫn còn bất cập gây khó khăn cho thực tiễn thi hành. Vì vậy, bài viết tập trung phân tích thực trạng pháp luật về điều kiện tặng cho quyền sử dụng đất; qua đó, tác giả đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện quy định của Luật Đất đai năm 2013 đối với vấn đề này.

Từ khóa: Tặng cho, quyền sử dụng đất, điều kiện tặng cho quyền sử dụng đất.

Article 88 of the Land Law in 2013 regulates land users can exercise the right to donate land use rights when meeting the following conditions:

a) Having the certificate, except the case prescribed in clause 3, Article 186 and the case of receiving inheritance prescribed in clause 1, Article 168 of this Law;

b) The land is dispute-free;

c) The land use rights are not distrained to secure judgment enforcement;

d) Within the land use term.

According to these regulations, land use rights have to fulfill those certain conditions to become the objects of the civil transactions, in general, and of the contract on the donation of land use rights, in particular. In fact, the current law still reveals inadequacies which cause difficulties in the practical implementation. The paper mainly focuses on analyzing the legal actual situation of conditions for donating land use rights; accordingly, the author proposes some recommendations to perfect the provisions of the Land Law in 2013 on this issue.

Keywords: Donation, land use rights, condition for donating land use rights.

* Thạc sĩ, Khoa Pháp luật Dân sự, Trường Đại học Luật Hà Nội

1. Có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là chứng thư pháp lý để Nhà nước xác nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở, tài sản khác gắn liền với đất hợp pháp của người có quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và quyền sở hữu tài sản khác gắn liền với đất. Thông qua việc được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, chủ sở hữu đất được công nhận quyền sở hữu hợp pháp của họ đối với quyền sử dụng đất. Về nguyên tắc chung, khi một chủ thể được cấp giấy chứng nhận thì họ mới được thực hiện các quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất. Việc quy định điều kiện này xuất phát từ lý do sau đây: Quyền sử dụng đất là tài sản có giá trị lớn và có ý nghĩa quan trọng trong đời sống của mỗi cá nhân, hộ gia đình; không những vậy, việc sở hữu loại tài sản này còn liên quan đến an ninh quốc gia. Do đó, đây là loại tài sản mà Nhà nước có sự kiểm soát chặt chẽ thông qua việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng. Chỉ những quyền sử dụng đất đã được cấp giấy chứng nhận mới được tặng cho để nhằm tránh trường hợp bên tặng cho cố ý tặng cho tài sản của người khác và đồng thời bên được tặng cho có thể kiểm tra nguồn gốc cũng như chủ sở hữu thực sự của quyền sử dụng đất.

Khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 quy định hai ngoại lệ về giao

dịch quyền sử dụng đất mà quyền sử dụng đất chưa được cấp giấy chứng nhận gồm: trường hợp thừa kế quyền sử dụng đất theo quy định tại khoản 3 Điều 186 và trường hợp nhận thừa kế quy định tại khoản 1 Điều 168 của Luật Đất đai năm 2013. Như vậy, đối với tặng cho tài sản thì trong mọi trường hợp quyền sử dụng đất đều phải được cấp giấy chứng nhận.

Liên quan đến vấn đề này, có một số quan điểm cho rằng, Luật Đất đai năm 2013 nên bổ sung thêm quy định trường hợp cha mẹ tặng quyền sử dụng đất cho con cái thì không bắt buộc quyền sử dụng đất đã có giấy chứng nhận quyền sở hữu. Kiến nghị này xuất phát từ thực tiễn tặng cho quyền sử dụng đất tại nước ta. Hiện nay, trên cả nước, đặc biệt là vùng nông thôn, nhiều cá nhân, hộ gia đình không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và họ cũng không có ý định làm hồ sơ, thủ tục để xin cấp giấy chứng nhận. Khi con cái lấy vợ hoặc lấy chồng thì cha mẹ vẫn tiến hành tặng cho con cái quyền sử dụng đất để xây nhà ở riêng. Nếu áp dụng theo quy định tại Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 thì hợp đồng tặng cho quyền sử dụng đất giữa cha mẹ và con cái sẽ bị vô hiệu vì quyền sử dụng đất không đáp ứng điều kiện có giấy chứng nhận để giao dịch. Nhiều quan điểm cho rằng, việc giải quyết như vậy là tương đối cứng nhắc, không phù hợp với thực tiễn tặng cho tại nước ta.

Không đồng tình với quan điểm trên, theo tác giả việc tặng cho quyền sử dụng đất bao gồm cả trường hợp

cha mẹ tặng cho con cái thì quyền sử dụng đất đều phải thỏa mãn điều kiện đã được cấp giấy chứng nhận. Quy định này sẽ thúc đẩy các bên có ý thức trong việc lập hồ sơ, thủ tục xin cấp giấy chứng nhận; đồng thời, việc xác minh nguồn gốc đất được rõ ràng tránh trường hợp bên tặng cho không có tư cách tặng cho.

Điều kiện quyền sử dụng đất phải có giấy chứng nhận thì chủ sở hữu mới được xác lập hợp đồng tặng cho là điều kiện phù hợp, cần thiết, đặc biệt trong công tác quản lý đất đai của Nhà nước. Bên cạnh đó, điều kiện này cũng tạo cơ sở cho bên được tặng cho trong việc xác minh nguồn gốc và chủ sở hữu đất; hạn chế thấp nhất trường hợp họ được tặng cho đất trái phép hoặc đất thuộc sở hữu của người khác.

2. Đất không có tranh chấp

Tranh chấp đất đai là những tranh chấp về quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất giữa hai hoặc nhiều bên trong quan hệ đất đai. Các bên chỉ được xác lập, thực hiện hợp đồng tặng cho tài sản với đất không có tranh chấp; còn với những đất có tranh chấp thì không thể trở thành đối tượng của hợp đồng tặng cho tài sản. Hợp đồng tặng cho là hợp đồng chuyển giao quyền sở hữu đối với tài sản; do vậy, về nguyên tắc chủ thể được tặng cho tài sản phải là chủ sở hữu tài sản. Trong khi đó, đối với đất đang có tranh chấp thì chưa thể xác định được chủ sở hữu quyền sử dụng đất là ai nên trường hợp này các bên không được xác lập việc tặng cho là hoàn toàn phù hợp. Tuy nhiên, liên

quan đến điều kiện này, tác giả nhận thấy quy định của pháp luật còn tồn tại hai điểm hạn chế sau đây:

- Thứ nhất, điểm b khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 sử dụng thuật ngữ *“tranh chấp đất”* là không chính xác. Vì theo quy định tại Điều 53⁽¹⁾ Hiến pháp năm 2013 và Điều 4⁽²⁾ Luật Đất đai năm 2013, đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; còn cá nhân, hộ gia đình và các chủ thể khác trong xã hội được Nhà nước công nhận có *“quyền sử dụng đất”*. Do vậy, cá nhân, hộ gia đình và các chủ thể khác xác lập hợp đồng tặng cho thì đối tượng tặng cho là quyền sử dụng đất mà không phải là đất đai. Vì lẽ đó, cần phải sửa đổi quy định này để thống nhất với quy định trong Hiến pháp và đúng với đối tượng tặng cho tài sản. Hơn thế nữa, quy định này còn không thống nhất với chính nội dung được ghi nhận tại khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013. Vì khoản 1 của Điều luật này ghi nhận: *“Người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp quyền sử dụng đất; góp vốn bằng quyền sử dụng đất khi có các điều kiện sau đây:..”*. Rõ ràng, quy định này cũng đã xác định rất rõ các

¹Điều 53 Hiến Pháp năm 2013

Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

²Điều 4. Sở hữu đất đai (Luật Đất đai năm 2013)

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo quy định của Luật này.

điều kiện để thực hiện quyền tặng cho *“quyền sử dụng đất”* mà không phải là điều kiện để *“tặng cho đất”*.

Từ những phân tích và dẫn chứng trên, tác giả kiến nghị cần sửa đổi quy định *“tranh chấp đất”* thành *“tranh chấp quyền sử dụng đất”*.

- Thứ hai, Điều luật quy định điều kiện *“đất không có tranh chấp”* còn chung chung, chưa chính xác.

Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm *“tranh chấp đất đai”*. Có quan điểm cho rằng, *“tranh chấp đất đai”* chỉ là những tranh chấp liên quan đến quyền sở hữu quyền sử dụng đất. Quan điểm khác thì cho rằng, tranh chấp đất đai là mọi tranh chấp phát sinh trong quan hệ đất đai bao gồm tranh chấp về quyền sử dụng đất, tranh chấp về tài sản gắn liền với đất, tranh chấp liên quan đến địa giới hành chính, mục đích sử dụng đất... Vấn đề được hiểu chưa thống nhất nên có quan điểm cho rằng, vì luật chỉ quy định chung là *“đất không có tranh chấp”* nên phải hiểu rằng đất không bị tranh chấp cả về quyền sở hữu và các dạng tranh chấp khác (tranh chấp liên quan đến việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu quyền sử dụng đất) thì mới trở thành đối tượng tặng cho. Với những trường hợp mặc dù đã xác định rõ chủ sở hữu quyền sử dụng đất nhưng lại có tranh chấp liên quan khác như tranh chấp về việc mở lối đi trên đất, tranh chấp liên quan đến việc khai thác đất không đúng pháp luật gây thiệt hại cho các gia đình xung quanh... thì quyền sử

dụng đất này cũng không thể trở thành đối tượng của hợp đồng tặng cho tài sản. Quan điểm khác lại cho rằng, chỉ khi đất bị tranh chấp về quyền sở hữu thì mới không thể trở thành đối tượng của tặng cho tài sản; còn với các dạng tranh chấp khác không liên quan đến quyền sở hữu thì quyền sử dụng đất vẫn đủ điều kiện để tặng cho.

Để hiểu chính xác nhất về điều kiện này thì cần phải lý giải dựa trên mục đích của hợp đồng tặng cho tài sản. Mục đích của hợp đồng tặng cho tài sản là chuyển giao quyền sở hữu; do vậy, với các tranh chấp không liên quan đến quyền sở hữu thì bên tặng cho vẫn có thể tặng cho quyền sử dụng đất thuộc sở hữu của họ mà không gây ra bất kì một hậu quả pháp lý bất lợi nào đối với bên đang có tranh chấp với bên tặng cho. Ví dụ: Ông Nguyễn Văn T và bà Trần Văn B đang tranh chấp nhau về lối đi; cụ thể, bà B cho rằng bà có quyền được mở lối đi trên đất nhà ông T nhưng ông T không đồng ý. Khi tranh chấp chưa được giải quyết, ông T lập hợp đồng tặng cho con gái diện tích đất này. Mặc dù quyền sử dụng đất mà ông T tặng cho con gái đang bị tranh chấp nhưng đây là tranh chấp về việc mở lối đi qua bất động sản liền kề mà không phải là tranh chấp về quyền sở hữu nên ông T hoàn toàn có quyền tặng cho mà không phải chịu sự hạn chế của pháp luật.

Theo phân tích và ví dụ minh chứng đưa ra ở trên, nếu quyền sử dụng đất đang bị tranh chấp nhưng dạng tranh chấp không phải thuộc trường hợp tranh chấp liên quan đến quyền sở hữu thì quyền sử dụng đất này hoàn toàn có

thể trở thành đối tượng của hợp đồng tặng cho tài sản. Để tránh các cách hiểu không thống nhất như hiện nay và nhằm hạn chế việc giải quyết trái ngược giữa các Tòa án liên quan đến vấn đề này thì Luật Đất đai năm 2013 cần có sự sửa đổi cho phù hợp và chính xác.

Cũng cùng tính chất với điều kiện tặng cho quyền sử dụng đất được quy định tại điểm b khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013, nhưng quy định tại điểm b khoản 1 Điều 118 Luật Nhà ở ghi nhận chính xác và cụ thể hơn, điều này được thể hiện như sau: nếu đối với quyền sử dụng đất, Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 chỉ ghi nhận chung chung là “*đất không bị tranh chấp*” thì Điều 118 Luật Nhà ở năm 2014 quy định “*Nhà ở không thuộc diện đang có tranh chấp về quyền sở hữu*”. Như vậy, Luật Nhà ở đã quy định rõ về loại tranh chấp và thời điểm xảy ra tranh chấp, cụ thể: một là, Điều luật này ghi nhận “*Nhà ở không thuộc diện đang có...*”. Chỉ một từ “*đang*” đã xác định thời điểm xảy ra tranh chấp là tại thời điểm tặng cho nhà ở không bị tranh chấp về quyền sở hữu; còn với các tranh chấp về quyền sở hữu đã xảy ra và kết thúc thì nhà ở vẫn đủ điều kiện để tặng cho; hai là, quy định này đã xác định và giới hạn rõ loại tranh chấp là tranh chấp về quyền sở hữu. Đây là điểm tiến bộ hơn của Luật Nhà ở năm 2014 so với Luật Đất đai năm 2013.

Qua các phân tích trên, tác giả kiến nghị sửa đổi, bổ sung điểm b khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013 từ “*đất không có tranh chấp*” thành “*quyền sử dụng*

đất không thuộc diện đang có tranh chấp về quyền sở hữu” để bảo đảm đúng về đối tượng giao dịch là quyền sử dụng đất và thống nhất cách hiểu về loại tranh chấp là tranh chấp về quyền sở hữu.

3. Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án

Quyền sử dụng đất bị kê biên để bảo đảm cho việc thi hành án được phân thành hai nhóm sau:

- Quyền sử dụng đất là đối tượng trực tiếp bị kê biên để bảo đảm cho việc thi hành án;

- Quyền sử dụng đất bị kê biên theo khi tài sản gắn liền với đất (bao gồm cả nhà ở) bị kê biên để bảo đảm việc thi hành án. Ví dụ: Trường hợp nhà ở bị kê biên để thi hành án thì quyền sử dụng đất để xây dựng nhà ở đó cũng bị kê biên theo.

Kể từ thời điểm quyền sử dụng đất bị kê biên để bảo đảm việc thi hành án thì chủ sở hữu quyền sử dụng đất không được phép xác lập các giao dịch bao gồm cả hợp đồng tặng cho tài sản.

Điều kiện quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án là điều kiện được ghi nhận từ rất sớm trong Luật Đất đai và tiếp tục được kế thừa trong các văn bản Luật Đất đai ban hành sau. Tuy nhiên, điều kiện này chưa bao quát đầy đủ các trường hợp quyền sử dụng đất bị kê biên. Bên cạnh trường hợp quyền sử dụng đất bị kê biên để bảo đảm cho việc thi hành án thì quyền sử dụng đất còn có thể bị kê biên để chấp hành quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật của cơ quan nhà

nước có thẩm quyền. Điều này được thể hiện rất rõ tại điểm b khoản 2 Điều 86 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, cụ thể: các biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt hành chính bao gồm biện pháp kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá. Áp dụng quy định này với trường hợp quyền sử dụng đất bị kê biên để chấp hành quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật thì chủ sở hữu quyền sử dụng đất không thể xác lập hợp đồng tặng cho tài sản.

Để khắc phục điểm thiếu sót trên của điểm c khoản 1 Điều 188 Luật Đất đai năm 2013, tác giả kiến nghị bổ sung quy định này như sau: *“Quyền sử dụng đất không bị kê biên để bảo đảm thi hành án hoặc không bị kê biên để chấp hành quyết định hành chính đã có hiệu lực pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”*.

4. Trong thời hạn sử dụng đất

Khoản 2 Điều 15 Luật Đất đai năm 2013 ghi nhận, Nhà nước quy định thời hạn sử dụng đất bằng các hình thức sau đây: (a) Sử dụng đất ổn định lâu dài; (b) Sử dụng đất có thời hạn.

Khi xác lập hợp đồng tặng cho quyền sử dụng đất, cả bên tặng cho và bên được tặng cho đều phải kiểm tra thời hạn sử dụng đất. Nếu đất thuộc trường hợp được sử dụng ổn định, lâu dài thì các bên hoàn toàn yên tâm về thời hạn sử dụng đất. Tuy nhiên, nếu đất thuộc trường hợp sử dụng có thời hạn thì bên tặng cho chỉ được phép tặng cho quyền sử dụng đất cho người khác khi họ còn thời hạn sử dụng đất. Đối với bên được

tặng cho thì thời hạn sử dụng đất khi nhận chuyển quyền sử dụng đất có thời hạn là thời gian sử dụng đất còn lại của thời hạn sử dụng đất (khoản 1 Điều 128 Luật Đất đai năm 2013). Ví dụ: Một người được giao sử dụng đất trong vòng 70 năm. Họ đã sở hữu quyền sử dụng đất được 20 năm, sau đó họ tặng cho quyền sử dụng đất cho người khác thì người được tặng cho chỉ được sở hữu trong thời gian còn lại là 50 năm. Với trường hợp, người được tặng cho được tặng loại đất được sử dụng ổn định lâu dài thì họ được sử dụng đất ổn định lâu dài mà không bị hạn chế về thời gian.

Để xác lập hợp đồng tặng cho quyền sử dụng đất thì người tặng cho phải còn thời gian sử dụng đất. Đây là điều kiện hoàn toàn cần thiết và phù hợp. Bởi nếu người tặng cho đã hết thời hạn sử dụng đất thì họ cũng không có tư cách để tặng cho quyền sử dụng đất đó cho người khác. Điều kiện này đặt ra yêu cầu khi một người được tặng cho quyền sử dụng đất thì họ cần kiểm tra thời hạn sử dụng đất để xác lập hợp đồng cho phù hợp.

Tóm lại, Luật Đất đai năm 2013 đã đi vào thực tiễn được một thời gian, nhưng các bất cập trên đã gây khó khăn trong việc tặng cho quyền sử dụng đất, không phát huy được những điểm tiến bộ của chính sách đất đai mà Đảng và Nhà nước đã nỗ lực đổi mới. Hy vọng rằng, các bất cập kể trên về điều kiện tặng cho quyền sử dụng đất sẽ sớm được bổ sung và hoàn thiện trong thời gian tới./.