

PHÁP LUẬT VỀ THỦ TỤC CHẤP THUẬN CHỦ TRƯỞNG ĐẦU TƯ THEO LUẬT ĐẦU TƯ 2020 - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Trần Thị Thu Vân⁸²

Tóm tắt: Bài viết tập trung phân tích những thay đổi, bổ sung của Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp năm 2020 so với quy định trước đây liên quan đến thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư, đặc biệt là đối với dự án nhà ở; Bên cạnh đó bài viết còn đưa ra các kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật đầu tư, tạo sự thống nhất với pháp luật chuyên ngành như Luật Đất đai, Luật Nhà ở,... tránh sự chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Luật đầu tư 2020, chấp thuận chủ trương, đầu tư

Abstract: The article focuses on analyzing the changes and supplements of the Law on Investment and the Law on Enterprises in 2020 compared with previous regulations related to procedures for approving investment policies, especially for projects of accommodation. In addition, the article also makes recommendations to improve the investment law, create consistency with specialized laws such as the Law on property, the Law on Housing, etc. to avoid overlaps and contradictions in the system. legislation in the current period.

Keywords: Investment Law 2020, policy approval, investment

1. Đặt vấn đề

Luật Đầu tư năm 2020 được Quốc hội thông qua ngày 17/06/2020, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2021, thay thế cho Luật Đầu tư năm 2014 với nhiều thay đổi quan trọng, đặc biệt liên quan đến các quy định về cải cách thủ tục hành chính về đầu tư, góp phần tạo lập môi trường đầu tư kinh doanh ngày càng minh bạch, thuận lợi. Tuy nhiên, sau khi có hiệu lực một số quy định của Luật Đầu tư còn thiếu tính khả thi, minh bạch và hiệu quả. Trong đó, vấn đề thẩm quyền, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư đối với các dự án bất động sản chưa được quy định thống nhất, đồng bộ giữa Luật Đầu tư và các luật có liên quan. Điều này đã dẫn đến tình trạng kéo dài thời gian chuẩn bị dự án, gây phiền hà, tốn kém, hạn chế khả năng huy động, sử dụng vốn và phát triển của các doanh nghiệp. Vì vậy, việc hoàn thiện các quy định liên quan đến Luật đầu tư năm 2020 là vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện trong thời gian sắp tới.

2. Thực trạng quy định pháp luật liên quan đến thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo Luật đầu tư 2020

Quy định về thủ tục quyết định chủ trương đầu tư là một trong những nội dung được kế thừa từ Luật Đầu tư năm 2014. Đây được xem là một trong những nội dung tiền đề nhằm hướng đến hoạch định các bước tiếp theo trong quá trình triển khai dự án. Nói cách khác, nếu dự án

⁸² Thạc sĩ - Giảng viên Trường Đại học Nam Cần Thơ

không được chấp thuận chủ trương đầu tư đồng nghĩa rằng nhà đầu tư không có quyền triển khai dự án, ngược lại nếu được chấp thuận thì quá trình này được chia thành hai trường hợp: (i) dự án thuộc nhà đầu tư trong nước, nhà đầu tư sẽ triển khai dự án khi nhận được văn bản quyết định chủ trương đầu tư, (ii) nếu dự án thuộc nhà đầu tư nước ngoài thì trong thời hạn 5 ngày kể từ ngày nhận được văn bản quyết định chủ trương đầu tư, cơ quan đăng ký đầu tư sẽ cấp Giấy Chứng nhận đăng ký đầu tư và khi đó nhà đầu tư mới được triển khai dự án.

Luật Đầu tư 2014, cũng như Luật đầu tư 2020 đã quy định về các loại dự án đầu tư phải trải qua thủ tục quyết định chủ trương đầu tư theo thẩm quyền của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND cấp tỉnh. Đó thường là những dự án ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước, dự án có quy mô vốn lớn,... Bên cạnh đó, Luật Đầu tư 2020 cũng quy định rõ hồ sơ, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư tương ứng với các cấp có thẩm quyền. “Quy định này đã chuẩn hóa và đơn giản hóa thủ tục hành chính đối với một số dự án thuộc diện quyết định chủ trương đầu tư, thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Theo đó, cơ quan quản lý đầu tư thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư đồng thời với việc xem xét thẩm tra nhu cầu sử dụng đất, điều kiện giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất. Việc áp dụng đồng thời các thủ tục nêu trên sẽ giúp cắt giảm đáng kể thời gian thực hiện thủ tục hành chính do nhà đầu tư không phải tiến hành lần lượt từng thủ tục liên quan đến việc sử dụng đất như quy định hiện hành”⁸³.

Tuy nhiên, so với Luật đầu tư 2014 thì Luật đầu tư năm 2020 cũng chưa quy định cụ thể về khái niệm, mục đích, giá trị pháp lý, phạm vi áp dụng của thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư, đồng thời chưa phân định rõ thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư với thủ tục đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất theo quy định tương ứng của Luật Đất đai và Luật Đấu thầu. Luật cũng chưa có quy định hợp lý về phân cấp thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư phù hợp với yêu cầu cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động đầu tư kinh doanh⁸⁴. Nhằm bảo đảm tính thống nhất, minh bạch và khả thi trong việc thực hiện các quy định của Luật Đầu tư và các luật có liên quan đến đầu tư, kinh doanh, đặc biệt là các luật về đất đai, xây dựng, nhà ở, kinh doanh bất động sản,... Luật đầu tư 2020 đã có một số sửa đổi, bổ sung quan trọng liên quan đến thủ tục quyết định chủ trương đầu tư như sau:

Thứ nhất, tại khoản 1 Điều 3 của Luật đầu tư năm 2020 đã có sự bổ sung so với khoản 15 Điều 3 dự thảo Luật Đầu tư 2020 liên quan đến khái niệm chấp thuận chủ trương đầu tư. Theo đó: “*Chấp thuận chủ trương đầu tư là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận về mục tiêu, địa điểm, quy mô, tiến độ, thời hạn thực hiện dự án; nhà đầu tư hoặc hình thức lựa chọn nhà đầu tư và các cơ chế, chính sách đặc biệt (nếu có) để thực hiện dự án đầu tư.*”

⁸³ Công thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp, Những nội dung mới của Luật Đầu tư năm 2014, <https://dangkykinhdoanh.gov.vn/vn/tin-tuc/597/3918/nhung-noi-dung-moi-cua-luat-dau-tu-nam-2014.aspx> truy cập ngày 02/7/2019

⁸⁴ Tờ trình số 1319/TTr-BKHĐT Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp ngày 4 tháng 3 năm 2019 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1623&TaIndex=2&TaiLieuID=3332

Đánh giá vấn đề một cách khách quan có thể nhận thấy khái niệm này đã góp phần làm rõ mục đích, bản chất của việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư dự án. Trong đó, Luật đầu tư năm 2020 đã thay thế cụm từ “*quyết định chủ trương đầu tư*” theo quy định của pháp luật hiện hành bằng cụm từ “*chấp thuận chủ trương đầu tư*”. Sự sửa đổi này là phù hợp với bản chất của hoạt động “chấp thuận chủ trương đầu tư” với ý nghĩa là một loại thủ tục đầu tư, trong đó các cơ quan nhà nước sẽ tiến hành thẩm định những nội dung của dự án, sau đó quyết định về chủ trương là chấp thuận hoặc từ chối bằng văn bản. “Quyết định chủ trương đầu tư” là kết quả của thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư. Quyết định chủ trương đầu tư không phải là một thủ tục mà chỉ là một loại văn bản được ban hành đối với từng dự án cụ thể, và nội dung thể hiện việc Nhà nước chấp thuận hoặc từ chối để nhà đầu tư thực hiện dự án. Nói cách khác, quyết định chủ trương đầu tư chính là kết quả của thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư.

Thứ hai, về thủ tục đầu tư đối với dự án có sử dụng đất, tại Điều 29 Luật đầu tư năm 2020 đã có những hiệu chỉnh cụ thể đối với Điều 26 Luật đầu tư 2014 quy định về thủ tục các cơ quan có thẩm quyền thực hiện theo thứ tự ưu tiên trong trường hợp nhà đầu tư đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư. Theo đó, các cơ quan có thẩm quyền thực hiện một trong các thủ tục theo thứ tự ưu tiên, bao gồm: (i) Đấu giá quyền sử dụng đất nếu đất đề nghị giao, cho thuê thuộc diện và đáp ứng điều kiện đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; (ii) Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư nếu dự án thuộc diện đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật; (iii) Chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư. Quy định này xác định rõ thứ tự ưu tiên áp dụng các thủ tục để lựa chọn nhà đầu tư, nhằm hạn chế sự tùy tiện, lúng túng của cơ quan có thẩm quyền trong việc thực hiện các thủ tục. Bên cạnh đó, điều này cũng khắc phục được thiếu sót của Luật Đầu tư năm 2014, đảm bảo tính đồng bộ trong quy định giữa Luật Đầu tư với các Luật có liên quan như Luật Đất đai, Luật Nhà ở, góp phần làm minh bạch trong thực việc hiện thủ tục đầu tư. Luật Đầu tư hiện hành không có bất cứ quy định nào về thủ tục lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất. Đối với một số dự án có sử dụng đất, việc lựa chọn chủ đầu tư thực hiện dự án được quy định trong các Luật có liên quan dẫn đến sự thiếu thống nhất với Luật Đầu tư và chông chéo về thực hiện thủ tục lựa chọn chủ đầu tư dự án. Đơn cử, tại Điều 22 Luật Nhà ở 2014 quy định việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án nhà ở thương mại được thực hiện thông qua các hình thức: đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai; đấu thầu dự án có sử dụng đất; chỉ định chủ đầu tư. Việc lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại do cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định; trường hợp dự án có quy mô lớn hoặc có liên quan đến nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương theo quy định của Chính phủ thì phải báo cáo cơ quan có thẩm quyền theo quy định tại Khoản 2 Điều 170 Luật Nhà ở quyết định trước khi thực hiện lựa chọn chủ đầu tư. Theo quy định tại Khoản 2 Điều 170 Luật Nhà ở thì đối với các dự án thuộc diện quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư. Đối với dự án không thuộc diện quyết định chủ trương đầu tư thì phải thực hiện chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của Chính phủ. Điều này dẫn đến trường hợp, nhiều dự án có sử dụng đất lựa chọn chủ đầu tư theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất thì vẫn phải thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư. Trong khi đó, tại Khoản 2 Điều 22

Nghị định 118/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đầu tư 2014 lại quy định quy định: “*Nhà đầu tư trúng đấu giá quyền sử dụng đất hoặc trúng đấu thầu dự án đầu tư có sử dụng đất thực hiện dự án đầu tư theo quy định tương ứng tại văn bản quyết định phê duyệt kết quả trúng đấu giá, văn bản phê duyệt kết quả lựa chọn nhà đầu tư và quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng và pháp luật có liên quan mà không phải thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư.*”

Thứ ba, Luật đầu tư năm 2020 đã thu hẹp phạm vi dự án trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư theo hướng loại bỏ dự án có quy mô vốn đầu tư trên 5.000 tỷ. Điều này là hợp lý vì việc đưa dự án có quy mô vốn đầu tư từ 5.000 tỷ đồng trở lên không phân biệt quy mô, ngành, nghề, điều kiện vào diện Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư là không cần thiết vì trong trường hợp này nhà đầu tư không sử dụng trực tiếp nguồn lực từ Nhà nước. Ngoài ra, Luật đầu tư còn bổ sung một số loại dự án nhà ở thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng như “Dự án có quy mô sử dụng đất từ 100 ha trở lên; Dự án xây dựng nhà ở có số lượng nhà ở từ 2.500 căn trở lên (bao gồm nhà biệt thự, nhà ở riêng lẻ, căn hộ chung cư) tại khu vực không phải là đô thị; Dự án xây dựng nhà ở có quy mô sử dụng đất từ 50 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 50 ha nhưng có số lượng nhà ở từ 2.500 căn trở lên tại khu vực đô thị” và “Dự án thuộc diện chấp thuận chủ trương đầu tư thực hiện tại địa bàn từ hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên”. Sự bổ sung này đã tạo sự thống nhất với quy định của pháp luật về nhà ở.⁸⁵ Tương tự, một số dự án nhà ở cũng được bổ sung vào thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của UBND cấp tỉnh⁸⁶.

Thứ tư, Luật đầu tư năm 2020 đã có những thay đổi liên quan đến quy định về phân cấp thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư phù hợp với yêu cầu cải cách thủ tục hành chính trong hoạt động đầu tư kinh doanh. Theo đó, tùy thuộc mục tiêu, tính chất, quy mô của dự án và điều kiện kinh tế, xã hội trong từng thời kỳ, Thủ tướng Chính phủ phân cấp cho Bộ, ngành, địa phương chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án thuộc thẩm quyền của Thủ tướng theo quy định tại Điều 35 Luật đầu tư năm 2020. Sự phân cấp này giúp tiết kiệm thời gian, chi phí khi thực hiện các thủ tục về đầu tư. Tương tự, tùy thuộc điều kiện kinh tế, xã hội từng địa phương, UBND cấp tỉnh được phân cấp cho UBND cấp huyện chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư mà nhà đầu tư là các hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho

⁸⁵ Khoản 4 Điều 9 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật Nhà ở quy định các dự án xây dựng nhà ở phải làm thủ tục gửi Bộ Xây dựng thẩm định để trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư gồm:

- Dự án có quy mô sử dụng đất từ 100 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 100 ha nhưng có số lượng nhà ở từ 2.500 căn trở lên (bao gồm nhà biệt thự, nhà ở riêng lẻ, căn hộ chung cư) tại khu vực không phải là đô thị;
- Dự án có quy mô sử dụng đất từ 50 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 50 ha nhưng có số lượng nhà ở từ 2.500 căn trở lên tại khu vực đô thị;
- Dự án không phân biệt quy mô diện tích đất, số lượng nhà ở nhưng thuộc địa giới hành chính của nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

⁸⁶ Điều 31 Luật Đầu tư. Tại điểm g Khoản 1 bổ sung dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: Dự án nhà ở, khu đô thị mới có quy mô tương đương với dân số dưới 15.000 người tại khu vực đô thị và dưới 7.000 người tại khu vực không phải đô thị; Dự án không phân biệt quy mô diện tích đất, số lượng nhà ở nhưng thuộc khu vực hạn chế phát triển hoặc nội đô lịch sử (được xác định trong các đồ án quy hoạch) của đô thị loại đặc biệt; Dự án thuộc phạm vi bảo vệ của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di sản cấp quốc gia, cấp quốc gia đặc biệt;

thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu và thực hiện ngoài khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế. Quy định này đảm bảo sự phù hợp với quy định của Luật Đất đai 2013 về thẩm quyền giao đất, cho thuê đất, khi UBND cấp huyện là cơ quan có thẩm quyền giao đất, cho thuê đất đối với hộ gia đình, cá nhân cũng đồng thời là cơ quan chấp thuận chủ trương đầu tư sẽ giúp thủ tục thực hiện dự án đầu tư của hộ gia đình, cá nhân không bị kéo dài như quy định hiện nay.⁸⁷

3. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện Luật đầu tư 2020 về thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư

Mặc dù đã có nhiều sửa đổi quan trọng, góp phần đáng kể trong việc giải quyết các vướng mắc trong thực thi pháp luật, giảm bớt thời gian, chi phí cho doanh nghiệp khi thực hiện thủ tục đầu tư, nhưng nhiều vấn đề liên quan đến thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư chưa được làm rõ. Theo đó tác giả cho rằng, nhà làm luật cần có những điều khoản nhằm tỏ tường những nội dung sau:

Một là, về khái niệm “chấp thuận chủ trương đầu tư”, Luật đầu tư 2020 giải thích thuật ngữ “Chấp thuận chủ trương đầu tư là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận về mục tiêu, địa điểm, quy mô, tiến độ, thời hạn thực hiện dự án” chưa thật sự hợp lý. Bởi lẽ, như đã phân tích, chấp thuận chủ trương đầu tư là hoạt động được thực hiện bởi các cơ quan như: Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND cấp tỉnh. Trong đó, cơ quan nhà nước thực hiện thẩm định, đánh giá một số nội dung của dự án nhằm kiểm soát, hạn chế tác động tiêu cực của một số loại dự án đối với môi trường, xã hội,... Đối với nhà đầu tư thì đây là thủ tục đầu tiên họ phải thực hiện để có cơ sở tiến hành các bước tiếp theo của quá trình đầu tư. Chấp thuận chủ trương đầu tư được thực hiện theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định bao gồm nhiều bước khác nhau. Kết quả cuối cùng là cơ quan có thẩm quyền sẽ ban hành văn bản quyết định chấp thuận chủ trương “quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư” (nếu thẩm quyền thuộc Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND cấp tỉnh) hoặc “nghị quyết chấp thuận chủ trương đầu tư” (nếu thuộc thẩm quyền của Quốc hội). Vì vậy, nhằm phản ánh được bản chất của chấp thuận chủ trương đầu tư, thuật ngữ chấp thuận chủ trương đầu tư nên được giải thích theo hướng: “*Chấp thuận chủ trương đầu tư là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản chấp thuận đề xuất của nhà đầu tư về mục tiêu, địa điểm, quy mô, tiến độ và các điều kiện khác nhằm bảo đảm việc thực hiện dự án đầu tư phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội trong từng thời kỳ và làm cơ sở để nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo quy định của pháp luật*”.

Hai là, về vấn đề phân cấp thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ. Trên cơ sở khoản 2 Điều 11 Luật đầu tư 2020 quy định “Căn cứ điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và nhu cầu thu hút đầu tư trong từng thời kỳ, Thủ tướng Chính phủ quyết định áp dụng các hình thức bảo đảm của Nhà nước để thực hiện dự án đầu tư thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và những dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng quan trọng khác”. Quy định này sẽ góp phần cải cách, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi đẩy nhanh tiến độ thực hiện dự án. Tuy nhiên, quy định phân cấp

⁸⁷ Nguyễn Thị Kiều Oanh- Ngô Gia Hoàng, Thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo dự thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư và luật doanh nghiệp, tài liệu phục vụ hội thảo góp ý dự thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư và luật doanh nghiệp, Trường đại học Luật TP.HCM, ngày 17/7/2019, tr.24.

cho Bộ, ngành, địa phương chấp thuận chủ trương đầu tư và việc phân cấp được áp dụng đối với tất cả các dự án thuộc thẩm quyền của Thủ tướng có thể dẫn đến sự tùy tiện trong phân cấp cũng như chấp thuận chủ trương đầu tư. Thực tế, các dự án thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư là những dự án quan trọng, có tính chất liên ngành, liên vùng. Vì vậy, cần phải có quy định giới hạn phạm vi cũng như tiêu chí để xác định các dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận của Thủ tướng được phép phân cấp.

Ba là, về các hình thức lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất. Luật đầu tư 2020 đưa ra ba hình thức gồm (i) Đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai; (ii) Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư và (iii) Chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư. Trong vấn đề này nhiều quan điểm cho rằng Luật đầu tư quy định “Chấp thuận chủ trương đầu tư” là một hình thức lựa chọn chủ đầu tư tỏ ra chưa phù hợp trong giai đoạn hiện nay. Bởi bản chất của hoạt động chấp thuận chủ trương đầu tư là một quy trình, thủ tục trong quá trình thực hiện dự án đầu tư, cũng đồng nghĩa rằng đây không phải là một hình thức lựa chọn chủ đầu tư. Đối chiếu với những quy định liên quan đến các hình thức lựa chọn chủ đầu tư dự án xây dựng nhà ở thương mại được quy định tại khoản 2 Điều 22 Luật Nhà ở năm 2014 cho thấy tồn tại 03 hình thức là đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai; đấu thầu dự án có sử dụng đất; và chỉ định chủ đầu tư. Trong đó, đấu giá và đấu thầu áp dụng trong trường hợp chủ đầu tư không có sẵn quyền sử dụng đất và có ít nhất 02 chủ đầu tư đáp ứng đủ điều kiện tham gia đấu giá, đấu thầu. Hình thức chỉ định chủ đầu tư chỉ được thực hiện khi có đủ 2 điều kiện: (i) chủ thể có đủ điều kiện trở thành chủ đầu tư dự án và (ii) chủ đầu tư có quyền sử dụng đất hợp pháp. Nghĩa là, nếu chủ đầu tư đã có sẵn quyền sử dụng đất hợp pháp thì họ sẽ được ưu tiên thực hiện dự án mà không nhất thiết phải tiến hành đấu giá, đấu thầu, nhằm tiết kiệm chi phí và tránh làm chậm tiến độ dự án. Do đó, thiết nghĩ Luật đầu tư năm 2020 nên thay thế hình thức “chấp thuận chủ trương đầu tư” bằng hình thức “chỉ định chủ đầu tư”.

Bốn là, việc áp dụng hình thức quy định của Luật Đất đai, Luật Nhà ở và Luật đầu tư 2020 chưa có sự tương thích. Đơn cử, Luật Đất đai chỉ quy định các trường hợp phải áp dụng hoặc không áp dụng đấu giá quyền sử dụng đất, không quy định về đấu thầu (Điều 118 Luật Đất đai 2013). Pháp luật Nhà ở thì quy định sẽ đấu giá quyền sử dụng đất hay đấu thầu là tùy theo tình trạng khu vực đã thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng hay chưa⁸⁸.

Trong khi đó, Luật đầu tư 2020 quy định đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai nếu đáp ứng điều kiện theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về đấu giá tài sản và pháp luật có liên quan; Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư trong trường hợp có từ 02 nhà đầu tư quan tâm thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất tại một địa điểm và các trường hợp khác mà pháp luật yêu cầu phải tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Tuy nhiên, không

⁸⁸ Điều 18 Nghị định 99/2015 quy định: “Đối với khu vực đã thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng thì lựa chọn chủ đầu tư thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất; thời gian và quy trình đấu giá quyền sử dụng đất được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về đấu giá.” (điểm a khoản 1) và “Đối với khu vực chưa thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng thì lựa chọn chủ đầu tư thông qua hình thức đấu thầu nếu có nhiều nhà đầu tư có đủ điều kiện theo quy định tại Điều 21 của Luật Nhà ở đăng ký tham gia làm chủ đầu tư; trường hợp chỉ có một nhà đầu tư đủ điều kiện quy định tại Điều 21 của Luật Nhà ở đăng ký tham gia thì chỉ định nhà đầu tư đó làm chủ đầu tư.” (điểm b khoản 1)

quy định trường hợp nào thì áp dụng hình thức chấp thuận chủ trương đầu tư. Luật đầu tư 2020 chỉ quy định không áp dụng hình thức đấu giá và đấu thầu đối với các trường hợp tại khoản 4 Điều 29. Vậy có thể hiểu là những trường hợp này chỉ cần áp dụng thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư? Điều này có thể làm cho các cơ quan nhà nước lúng túng trong việc quyết định áp dụng hình thức lựa chọn chủ đầu tư.

Năm là, phân định rõ loại dự án nhà ở nào được chấp thuận chủ trương đầu tư theo trình tự, thủ tục của Luật Đầu tư và Luật Nhà ở

Theo quy định tại khoản 2 Điều 170 Luật Nhà ở thì đối với dự án xây dựng nhà ở thương mại tùy theo từng trường hợp có thể thực hiện thủ tục xin chấp thuận chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư hoặc theo Luật Nhà ở với trình tự, thủ tục, cơ quan giải quyết khác nhau. Cụ thể, nếu dự án nhà ở thuộc diện quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật đầu tư. Đối với dự án không thuộc diện quyết định chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư thì phải thực hiện chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của Chính phủ. Cụ thể, trường hợp đầu tư xây dựng nhà ở được Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất hoặc nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất; dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất thì hồ sơ, trình tự, thủ tục và thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư được thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư⁸⁹. Như vậy, trường hợp nhà đầu tư dự án đã có 100% đất ở thì Sở Xây dựng sẽ thụ lý hồ sơ trình UBND cấp tỉnh xem xét “Quyết định chấp thuận chủ đầu tư dự án nhà ở thương mại” theo quy định của pháp luật nhà ở. Trường hợp dự án bao gồm đất ở và các loại đất khác cần phải chuyển mục đích sử dụng đất thì Sở Kế hoạch - Đầu tư thụ lý hồ sơ trình UBND cấp tỉnh xem xét “Quyết định chủ trương đầu tư” dự án nhà ở thương mại theo quy định của Luật Đầu tư. Trên thực tế, thường các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản thường nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất không hoàn toàn 100% là đất ở, mà có thể bao gồm các loại đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở... cần phải làm thủ tục chuyển mục đích để thực hiện dự án đầu tư nhà ở. Như vậy, trong trường hợp này, chủ đầu tư phải thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư. Với sự thay đổi về các loại dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Luật đầu tư 2020 sẽ kéo theo sự thay đổi về các loại dự án phải thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của pháp luật về nhà ở. Nhằm đảm bảo tính thống nhất của pháp luật, thiết nghĩ Luật đầu tư năm 2020 cần quy định cụ thể hơn vấn đề chấp thuận chủ trương đầu tư đối với các dự án nhà ở.⁹⁰

4. Kết luận

Có thể thấy rằng, Luật đầu tư năm 2020 đã sửa đổi, bổ sung nhiều vấn đề quan trọng liên quan đến thủ tục đầu tư, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, góp phần đồng bộ hóa các quy định của pháp luật hiện hành, đơn giản hóa thủ tục, tiết kiệm thời gian, chi phí cho các nhà đầu tư. Tuy nhiên, Luật đầu tư cần chưa giải quyết triệt để sự không đồng bộ giữa Luật Đầu tư và các Luật liên quan như Luật Đất đai, Luật Nhà ở,... về thủ tục chấp thuận chủ trương như,

⁸⁹ Khoản 3 Điều 9 Nghị định 99/2015/NĐ-CP

⁹⁰ Nguyễn Thị Kiều Oanh- Ngô Gia Hoàng, Thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo dự thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư và luật doanh nghiệp, tài liệu phục vụ hội thảo góp ý dự thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư và luật doanh nghiệp, Trường đại học Luật TP.HCM, ngày 17/7/2019, tr.22.

cụ thể như: quy định về phạm vi áp dụng, hồ sơ, trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư... Vì vậy, Ban soạn thảo cần tiếp tục nghiên cứu các quy định của pháp luật chuyên ngành, thống nhất các quy định về thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư giữa các luật này, tránh chồng chéo, mâu thuẫn./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật Đầu tư năm 2014 (hết hiệu lực)
- [2] Luật Đất đai năm 2014
- [2] Luật Đầu tư 2020
- [3] Nghị định 99/2015/NĐ-CP Ngày 20 tháng 10 năm 2015 Hướng dẫn thi hành Luật nhà ở
- [4] Cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp, Những nội dung mới của Luật Đầu tư năm 2014, <https://dangkykinhdoanh.gov.vn/vn/tin-tuc/597/3918/nhung-noi-dung-moi-cua-luat-dau-tu-nam-2014.aspx> truy cập ngày 02/7/2019
- [5] Nguyễn Thị Kiều Oanh- Ngô Gia Hoàng, *Thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư theo dự thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư và luật doanh nghiệp*, tài liệu phục vụ hội thảo góp ý dự thảo luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư và luật doanh nghiệp, Trường đại học Luật TP.HCM, ngày 17/7/2019.