

THỦ TỤC CHẤP THUẬN CHỦ TRƯỞNG ĐẦU TƯ DỰ ÁN BẤT ĐỘNG SẢN THEO KHUNG PHÁP LÝ MỚI

● TỪ THANH THẢO

TÓM TẮT:

Thủ tục khởi tạo dự án bao gồm nhiều thủ tục khác nhau như chấp thuận chủ trương đầu tư (CTCTĐT), chấp thuận nhà đầu tư, chấp thuận đầu tư, lựa chọn nhà đầu tư, công nhận chủ đầu tư và cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư. Bài viết tập trung phân tích thủ tục CTCTĐT theo khung pháp lý mới dưới các góc độ như thế nào là CTCTĐT, các trường hợp dự án bất động sản (DABĐS) thuộc diện CTCTĐT, ý nghĩa pháp lý của thủ tục CTCTĐT, từ đó đưa ra một số hàm ý chính sách về thủ tục CTCTĐT dự án.

Từ khóa: chủ trương đầu tư, dự án bất động sản, nhà đầu tư, nhà chung cư.

1. Khái niệm thủ tục CTCTĐT dự án bất động sản

Khoản 1 Điều 3 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 (đã được sửa đổi, bổ sung, sau đây gọi là Luật Đầu tư 2020) lần đầu tiên đưa ra định nghĩa: “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.”¹ Như vậy, CTCTĐT là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận về các nội dung cơ bản của một dự án sẽ được thực hiện trong tương lai, trong đó đáng chú ý là CTCTĐT có thể chấp thuận luôn nhà đầu tư hoặc chỉ chấp thuận hình thức lựa chọn nhà đầu tư.

Theo đó, nội dung Quyết định CTCTĐT gồm chấp thuận nhà đầu tư thực hiện dự án (đối với trường hợp CTCTĐT đồng thời với chấp thuận nhà đầu tư) hoặc chấp thuận hình thức lựa chọn nhà đầu tư (đối với trường hợp lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất hoặc

đấu thầu)². Điều này là hợp lý, bởi lẽ đối với trường hợp lựa chọn nhà đầu tư thông qua phương thức đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai hoặc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về đấu thầu, thì giai đoạn chấp thuận chủ trương chưa thể xác định được nhà đầu tư nào sẽ được lựa chọn, mà phải chờ kết quả đấu giá hoặc đấu thầu mới có thể xác định được nhà đầu tư thực hiện dự án.

2. Các trường hợp DABĐS thuộc diện CTCTĐT

Trước kia, thủ tục CTCTĐT dự án xây dựng nhà ở sẽ phải thực hiện thủ tục quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư hoặc theo quy định của pháp luật về nhà ở tùy từng trường hợp. Nghĩa là pháp luật về nhà ở cũng quy định thủ tục CTCTĐT dự án xây dựng nhà ở trong một số trường hợp nhất định. Cụ thể, theo khoản 2 Điều 70 Luật Nhà ở số 65/2014/QH13 quy định: “2. Đối với dự án xây dựng nhà ở khác 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 CTCTĐT theo quy định của Chính phủ.”

Theo đó, Điều 9 Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở quy định cụ thể về các trường hợp thực hiện thủ tục CTCTĐT theo pháp luật về nhà ở. Theo đó, tùy từng trường hợp cụ thể mà dự án xây dựng nhà ở sẽ do Thủ tướng Chính phủ CTCTĐT (khoản 4), Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh CTCTĐT (khoản 6) hoặc UBND cấp tỉnh phải xin ý kiến Hội đồng nhân dân (HĐND) cùng cấp trước khi CTCTĐT (khoản 5).

Việc song song tồn tại hai hành lang pháp lý khác nhau về thủ tục CTCTĐT là Luật Đầu tư và pháp luật về nhà ở được cho là không hợp lý vì thủ tục CTCTĐT với tính chất là thủ tục đầu tiên, tiên quyết để “kích hoạt” các quy trình, thủ tục cụ thể khác nhau tiếp theo của dự án. Do vậy, thủ tục CTCTĐT chỉ nên được quy định trong “luật chung” về đầu tư là Luật Đầu tư, còn các “luật riêng” hay “luật chuyên ngành” chỉ nên tập trung quy định các quy trình, thủ tục, giao dịch cụ thể khi triển khai dự án sau khi dự án đã được CTCTĐT. Vì vậy, quy định tại khoản 2 Điều 170 nêu trên của Luật Nhà ở số 65/2014/QH13 đã được được sửa đổi, bổ sung theo quy định tại điểm d khoản 1 Điều 75 của Luật Đầu tư 2020, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2021: “Đối với dự án xây dựng nhà ở khác thuộc diện CTCTĐT theo quy định của Luật Đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư.”. Nghĩa là, kể từ ngày 01/01/2021, khi Luật Đầu tư 2020 có hiệu lực thi hành thì pháp luật về nhà ở không còn quy định về thủ tục CTCTĐT đối với dự án xây dựng nhà ở, mà thủ tục CTCTĐT bây giờ chỉ còn do Luật Đầu tư 2020 quy định.

Hiện nay, để xác định dự án đầu tư có thuộc diện CTCTĐT hay không, chúng ta chỉ cần xem quy định của Luật Đầu tư 2020. Theo đó, chỉ có các dự án thuộc Điều 30, Điều 31 và Điều 32 Luật Đầu tư 2020 mới bắt buộc phải thực hiện thủ tục CTCTĐT. Cụ thể các dự án về BĐS sau đây sẽ thuộc diện CTCTĐT:

- Một là, các dự án về BĐS thuộc diện CTCTĐT của Thủ tướng Chính phủ³:

+ Dự án đầu tư xây dựng nhà ở (để bán, cho thuê, cho thuê mua), khu đô thị có quy mô sử dụng đất từ 300 ha trở lên hoặc quy mô dân số từ 50.000 người trở lên.

+ Dự án đầu tư phù hợp với quy định của pháp luật về di sản văn hóa không phân biệt quy mô diện tích đất, dân số thuộc phạm vi khu vực bảo vệ I của

di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt; thuộc phạm vi khu vực bảo vệ II của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di tích quốc gia đặc biệt thuộc Danh mục di sản thế giới.

- Hai là, các dự án về BĐS thuộc diện CTCTĐT của UBND cấp tỉnh⁴:

+ Dự án đầu tư có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá quyền sử dụng đất, không thông qua đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

+ Dự án đầu tư có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất của hộ gia đình, cá nhân thuộc diện phải có văn bản chấp thuận của UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về đất đai.

+ Dự án đầu tư có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thuộc trường hợp nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất.

+ Dự án đầu tư có đề nghị chuyển mục đích sử dụng đất thuộc diện phải có văn bản cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về đất đai, trừ trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân không thuộc diện chấp thuận của UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về đất đai.

+ Dự án đầu tư xây dựng nhà ở (để bán, cho thuê, cho thuê mua), khu đô thị có quy mô sử dụng đất dưới 300 ha và quy mô dân số dưới 50.000 người;

+ Dự án đầu tư phù hợp với quy định của pháp luật về di sản văn hóa không phân biệt quy mô diện tích đất, dân số thuộc phạm vi khu vực bảo vệ II của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt, trừ di tích quốc gia đặc biệt thuộc Danh mục di sản thế giới; dự án đầu tư không phân biệt quy mô diện tích đất, dân số thuộc khu vực hạn chế phát triển hoặc nội đô lịch sử (được xác định trong đồ án quy hoạch đô thị) của đô thị loại đặc biệt.;

+ Dự án đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện tại đảo và xã, phường, thị trấn biên giới; xã, phường, thị trấn ven biển; khu vực khác có ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh.

3. Thủ tục CTCTĐT theo Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15 và theo Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

3.1. Thủ tục CTCTĐT theo Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15 (Luật KDBĐS 2023)

Như đã phân tích, thủ tục CTCTĐT nên được quy

định thống nhất trong “luật chung” là Luật Đầu tư. Do đó, Luật KDBĐS 2023 không có quy định về các dự án nào phải thuộc diện CTCTĐT và cũng không có quy định về quy trình, thủ tục CTCTĐT mà chỉ có các quy định về ý nghĩa pháp lý của thủ tục này. Cụ thể:

- Một trong những thông tin về DABĐS phải công khai là Quyết định chủ trương đầu tư hoặc CTCTĐT hoặc chấp thuận đầu tư DABĐS.⁵

- Trách nhiệm của chủ đầu tư DABĐS là phải xây dựng nhà ở, công trình xây dựng và công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong dự án theo đúng quy hoạch chi tiết, thiết kế được phê duyệt, giấy phép xây dựng, nội dung CTCTĐT dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; tuân thủ các quy chuẩn về xây dựng.⁶

- DABĐS chuyển nhượng phải có các điều kiện là dự án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, CTCTĐT hoặc chấp thuận đầu tư; đã được lựa chọn hoặc công nhận chủ đầu tư đối với trường hợp dự án phải thực hiện thủ tục công nhận chủ đầu tư.⁷

- Phân định thẩm quyền cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần DABĐS. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ quyết định cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần DABĐS đối với DABĐS do Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư, CTCTĐT, chấp thuận đầu tư. UBND cấp tỉnh quyết định cho phép chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần DABĐS do UBND cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư, CTCTĐT, chấp thuận đầu tư.⁸

3.2. Thủ tục CTCTĐT theo Luật Nhà ở số 27/2023/QH15 (Luật Nhà ở 2023)

3.2.1. Ý nghĩa pháp lý của thủ tục CTCTĐT

Cũng tương tự như Luật KDBĐS 2023, Luật Nhà ở 2023 cũng quy định các ý nghĩa pháp lý của thủ tục CTCTĐT, cụ thể:

- Chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại được CTCTĐT đồng thời chấp thuận nhà đầu tư làm chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại khi nhà đầu tư có quyền sử dụng đất thông qua thỏa thuận về nhận quyền sử dụng đất đối với loại đất được thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại hoặc đang có quyền sử dụng đất đối với loại đất được thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại theo quy định của Luật Đất đai.⁹

- Quyền của chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại: Yêu cầu cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện các thủ tục theo đúng quy định của pháp luật trong quá trình CTCTĐT, lập, phê duyệt và

triển khai thực hiện dự án.¹⁰

- Nghĩa vụ của chủ đầu tư dự án đầu tư xây dựng nhà ở thương mại: Lập, phê duyệt và triển khai thực hiện dự án theo đúng nội dung CTCTĐT, xây dựng nhà ở và công trình hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong dự án được giao xây dựng theo đúng quy hoạch chi tiết, nội dung CTCTĐT ...¹¹

- Nguyên tắc thực hiện cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư: Phạm vi dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư được xác định theo quy hoạch chi tiết hoặc trong nội dung quyết định, CTCTĐT dự án do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Việc quyết định hoặc CTCTĐT, điều chỉnh chủ trương đầu tư dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư thực hiện theo quy định tại Điều 67 và Điều 69 của Luật này.¹²

3.2.2. Quy định riêng về thủ tục CTCTĐT của Luật Nhà ở 2023

Không chỉ dừng lại ở các quy định về ý nghĩa pháp lý của thủ tục CTCTĐT, Luật Nhà ở 2023 (Điều 67, Điều 68 và Điều 69) lại có quy định riêng về thủ tục CTCTĐT đối với dự án cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư mà có thể không phải thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương chung theo quy định của Luật Đầu tư.

Theo quy định tại Điều 67 Luật Nhà ở 2023 về thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, CTCTĐT, có các trường hợp cụ thể sau đây:

- (i) Đối với nhà chung cư quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 62 của Luật này thì việc quyết định chủ trương đầu tư, điều chỉnh chủ trương đầu tư thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công.¹³

- (ii) Đối với nhà chung cư không thuộc khoản 2 và khoản 3 Điều 62 của Luật này thì sau khi các chủ sở hữu nhà chung cư đã lựa chọn được nhà đầu tư thực hiện dự án thông qua Hội nghị nhà chung cư, nhà đầu tư được lựa chọn có trách nhiệm nộp hồ sơ và thực hiện trình tự, thủ tục CTCTĐT đồng thời chấp thuận nhà đầu tư theo quy định tại khoản 1 và khoản 4 Điều 69 của Luật này mà không phải thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền CTCTĐT đồng thời chấp thuận nhà đầu tư của Thủ tướng Chính phủ thì thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 69 của Luật này.

- (iii) Đối với trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 68 của Luật này¹⁴ thì cơ quan quản lý nhà ở cấp tỉnh chuẩn bị hồ sơ và trình UBND cấp tỉnh CTCTĐT theo trình tự, thủ tục quy định tại khoản 2 và khoản 5 Điều 69 của Luật này, trừ trường hợp dự án thuộc thẩm quyền CTCTĐT của Thủ tướng Chính phủ thì thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 69

của Luật này.

- (iv) Đối với dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư tại phần (ii) và (iii) này, nếu thuộc trường hợp điều chỉnh chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư thì cơ quan có thẩm quyền CTCTĐT có thẩm quyền điều chỉnh chủ trương đầu tư; trình tự, thủ tục điều chỉnh chủ trương đầu tư thực hiện theo quy định tại Điều 69 của Luật này đối với nội dung điều chỉnh.

Tuy nhiên, cần lưu ý là, theo quy định tại khoản 3 Điều 69 Luật Nhà ở, trường hợp dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư thuộc thẩm quyền CTCTĐT đồng thời chấp thuận nhà đầu tư, CTCTĐT của Thủ tướng Chính phủ theo quy định của Luật Đầu tư thì hồ sơ theo quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều này, trình tự, thủ tục thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư.¹⁵

Riêng dự án đầu tư xây dựng nhà lưu trú công nhân trong khu công nghiệp phải được Ban quản lý khu công nghiệp CTCTĐT, chấp thuận nhà đầu tư theo quy định áp dụng đối với dự án đầu tư xây dựng nhà ở theo quy định của pháp luật về đầu tư.¹⁶

4. Kết luận và khuyến nghị

Thủ tục CTCTĐT là thủ tục đầu tiên, tiên quyết để dự án được triển khai các quy trình, thủ tục tiếp theo nếu dự án đó thuộc diện phải CTCTĐT. Hành lang pháp lý điều chỉnh về thủ tục CTCTĐT có sự thay đổi qua các thời kỳ. Từ chỗ cả pháp luật đầu tư và pháp luật nhà ở đều có quy định cho đến khi Luật Đầu tư 2020 có hiệu lực thì hành thì chỉ có luật này mới quy định về thủ tục CTCTĐT.

Tuy nhiên, Luật Nhà ở 2023 đã bổ sung quy định về thủ tục CTCTĐT dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư. Thiết nghĩ, Luật Nhà ở 2023 chỉ nên tập trung điều chỉnh các quy định về sở hữu, phát triển, quản lý vận hành, sử dụng nhà ở, giao dịch về nhà ở và quản lý nhà nước về nhà ở, còn các thủ tục liên quan đến khởi tạo hoặc điều chỉnh dự án, kể cả dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư nên được quy định thống nhất trong Luật Đầu tư về thẩm quyền, quy trình, thủ tục, hồ sơ nhằm đảm bảo tính minh bạch, thống nhất, dễ áp dụng cho các chủ thể có liên quan■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹ Luật Nhà ở số 65/2014/QH13 sử dụng thuật ngữ “quyết định chủ trương đầu tư”, thì nay Luật Đầu tư 2020 sử dụng thuật ngữ “chấp thuận chủ trương đầu tư”, tuy nhiên về ý nghĩa pháp lý không có sự khác nhau.

² Xem điểm a, khoản 7 Điều 32 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư (Nghị định số 31/2021/NĐ-CP).

³ Khoản 1 Điều 31 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14.

⁴ Khoản 1 Điều 32 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 và khoản 1 Điều 33 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP.

⁵ Điểm a, khoản 2 Điều 6 Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15.

⁶ Khoản 6 Điều 17 Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15.

⁷ Điểm a, khoản 1 Điều 40 Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15.

⁸ Điểm a, b khoản 2 Điều 41 Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15.

⁹ Khoản 3 Điều 36 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹⁰ Khoản 1 Điều 38 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹¹ Khoản 1, Khoản 3 Điều 39 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹² Khoản 8, Khoản 9 Điều 60 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹³ Khoản 2 Điều 62 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹⁴ Khoản 3 Điều 68 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹⁵ Hồ sơ, trình tự, thủ tục CTCTĐT dự án đầu tư cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư xem cụ thể tại Điều 69 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

¹⁶ Khoản 3 Điều 95 Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2014), Luật Kinh doanh bất động sản số 66/2014/QH13.
2. Quốc hội (2023), Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15.
3. Quốc hội (2014), Luật Nhà ở số 65/2014/QH13.
4. Quốc hội (2023), Luật Nhà ở số 27/2023/QH15.
5. Quốc hội (2014), Luật Đầu tư số 67/2014/QH13.
6. Quốc hội (2020), Luật Đầu tư số 61/2020/QH14.
7. Quốc hội (2022), Luật số 03/2022/QH15 ngày 11/ tháng 01/ năm 2022 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật Nhà ở, Luật Đầu thầu, Luật Điện lực, Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật Thi hành án dân sự.
8. Chính phủ (2021), Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/ tháng 3/ năm 2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.
9. Chính phủ (2015), Nghị định số 99/2015/NĐ-CP ngày 20/ tháng 10/ năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Nhà ở (được sửa đổi, bổ sung Nghị định số 30/2019/NĐ-CP và Nghị định số 30/2021/NĐ-CP).
10. Lưu Quốc Thái (2018), Pháp luật kinh doanh bất động sản, Nxb Lao động, Hà Nội.

Ngày nhận bài: 5/5/2024

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 18/5/2024

Ngày chấp nhận đăng bài: 4/6/2024

Thông tin tác giả:

ThS. TỪ THANH THẢO

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

**INTERNATIONAL LAW REGULATING THE
ACTIVITIES OF MULTINATIONAL CORPORATIONS
IN THE FIELD OF INVESTMENT**

● LL.M. **TU THANH THAO**

Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law

ABSTRACT

The project initiation procedures include various steps such as investment policy approval (IPA), investor approval, investment approval, investor selection, investor recognition, and issuance of the Investment Registration Certificate. This article focuses on analyzing the IPA procedure under the new legal framework, including what constitutes IPA, cases of real estate projects (REPs) subject to IPA, and the legal significance of the IPA procedure, thereby providing some policy implications for the Investment Policy Approval procedure.

Keywords: Investment policy, real estate projects, investors, apartment buildings.