

# HỢP ĐỒNG HÀNH CHÍNH

Phạm Hồng Thái

*Khoa Luật*

*Đại học KH Xã hội & Nhân văn - ĐHQG Hà Nội*

## 1. Khái niệm hợp đồng hành chính

Trong khoa học pháp lý nước ngoài, hợp đồng hành chính được hiểu là một loại hợp đồng được ký kết giữa một bên là chủ thể hành chính trong hệ thống hành chính nhà nước với tư nhân, hay pháp nhân kinh doanh, hay với một chủ thể hành chính nhà nước khác nhằm mục đích thực hiện công vụ nhà nước khác. Nội dung hợp đồng có điều khoản ngoại lệ không tuân theo qui tắc thông thường của luật dân sự, quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ hợp đồng không ngang nhau, tính ưu thế thuộc về một bên là pháp nhân hành chính.

Như vậy, một hợp đồng để được coi là hợp đồng hành chính phải thoả mãn những điều kiện sau:

- Một chủ thể bắt buộc trong hợp đồng hành chính phải là một pháp nhân công quyền - pháp nhân hành chính - như: Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp; còn chủ thể khác trong quan hệ có thể là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, hay một chủ thể hành chính khác, chủ thể trong nước hay nước ngoài;

- Mục đích của hợp đồng hành chính là nhằm thực hiện công vụ nhà nước, đáp ứng nhu cầu công cộng cho xã hội;

- Nội dung của hợp đồng có điều khoản ngoại lệ, trái với quan điểm, nguyên tắc thông thường của luật dân sự, nhưng không trái với luật, với những nguyên tắc pháp luật nói chung, quyền và nghĩa vụ của mỗi bên không ngang nhau, ưu thế thuộc về pháp nhân hành chính - chủ thể bắt buộc.

- Hợp đồng ký kết giữa hai pháp nhân hành chính công quyền với nhau thì đương nhiên hợp đồng hành chính không cần có điều khoản ngoại lệ.

Ngoài những đặc điểm trên, hợp đồng hành chính khác với hợp đồng dân sự còn bởi hậu quả của việc vi phạm hợp đồng, giải quyết tranh chấp khi có vi phạm. Khi có tranh chấp trong quan hệ hợp đồng dân sự, việc giải quyết tranh chấp thuộc thẩm quyền của Tòa án Tư pháp, dựa trên cơ sở của luật dân sự để giải quyết, còn với những khiếu kiện bắt nguồn từ tranh chấp trong hợp đồng hành chính thì do Tòa án Hành chính phán quyết dựa trên cơ sở pháp luật hành chính hay án lệ hành chính.

Ở nước ta hiện nay, trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cũng chưa đề cập đến vấn đề này, mà chỉ qui định toà án hành chính giải quyết

những khiếu kiện hành chính đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính. Có nghĩa chỉ giải quyết khi có khiếu kiện đối với một loại phương tiện đặc quyền hành chính - quyết định hành chính và hành vi hành chính, còn phương tiện đặc quyền khác - hợp đồng hành chính chưa được đề cập.

## **2. Phân loại hợp đồng hành chính**

Do tính chất đa dạng của hoạt động công vụ nhà nước nên pháp nhân hành chính có thể ký kết nhiều hợp đồng hành chính khác nhau. Tùy theo tính chất, nội dung và mục đích cụ thể của công vụ mà pháp nhân hành chính có thể ký kết những loại hợp đồng hành chính sau:

- Hợp đồng đấu thầu công tác công chính (Marche de travaux publiques).
- Hợp đồng cung ứng vật tư kỹ thuật và dịch vụ (Marche de fournitures et de services).
- Hợp đồng đặc nhượng công dịch (Concession de service publique).
- Hợp đồng tuyển dụng công chức ngoại ngạch và một số hợp đồng khác.

### **+ Công tác công chính**

Công tác công chính rất đa dạng gồm việc xây dựng, tu bổ, bảo tồn một công trình kiến trúc nhà nước, công trình văn học hay công trình công cộng khác như cầu cống, đường sá, v.v... Công tác công chính có đặc điểm cơ bản:

Công tác công chính do một pháp nhân hành chính thực hiện; công tác công chính liên hệ đến một bất động sản; công tác công chính luôn có mục tiêu vì lợi ích cộng đồng xã hội. Để thực hiện công tác công chính nhà nước có thể tự làm, hoặc ký kết hợp đồng với các chủ thể khác để họ thực hiện công tác công chính.

Hợp đồng công tác công chính là một loại hợp đồng được ký kết (xác lập) giữa một pháp nhân hành chính với một nhà thầu. Theo nội dung hợp đồng, nhà thầu cam kết xây dựng, hay tu bổ, sửa chữa một công trình nào đó của nhà nước vì lợi ích cộng đồng và được pháp nhân hành chính trả thù lao. Thực chất của hợp đồng công chính là hợp đồng thầu khoán, theo đó một pháp nhân công quyền giao cho nhà thầu thực hiện một công trình công cộng để được trả công lĩnh khoán.

Trong hợp đồng thầu khoán thường có bốn phương thức là:

- Hợp đồng theo các chi phí được kiểm tra;
- Hợp đồng khoán gọn;
- Hợp đồng một dãy nhiều giá;
- Hợp đồng theo giấy khai giá hay theo đơn vị đo lường.

### **+ Hợp đồng cung cấp vật tư - kỹ thuật và dịch vụ.**

Hợp đồng cung ứng vật tư - kỹ thuật là một loại hợp đồng hành chính nhằm cung cấp cho nhà nước hay một pháp nhân Công các vật tư - kỹ thuật hay một động sản, người cung ứng được trả tiền và hoàn toàn chịu trách nhiệm về việc cung ứng.

Hợp đồng cung ứng vật tư - kỹ thuật có thể là hợp đồng cung cấp hàng hoá, lương thực, thực phẩm, vật liệu xây dựng, cung cấp khí đốt, điện lực, v. v...

Hợp đồng thực hiện dịch vụ là hợp đồng nhằm cung cấp một dịch vụ để phục vụ lợi ích quốc gia hay một pháp nhân công khác. Thực tế, hợp đồng loại này là những hợp đồng vận chuyển.

#### *+ Hợp đồng đặc nhượng công dịch*

Là một loại hợp đồng hành chính, người được quyền đặc nhượng phải dùng ngân quỹ (vốn) của mình để xây dựng một công trình nào đó có thiết kế (dồ án) được duyệt, sau khi công trình được thực hiện họ được hưởng phần trăm lợi nhuận do công trình mang lại, hoặc được thay mặt nhà nước thu phí, lệ phí của người sử dụng công trình trong một thời hạn nhất định, đồng thời có trách nhiệm bảo vệ, bảo quản, tu bổ công trình. Ví dụ: Chính phủ cho phép một thể nhân hay pháp nhân dùng tiền của mình để xây cầu, xa lộ, sau đó, người bỏ vốn xây dựng được thu lệ phí qua cầu, đường trong một thời gian nhất định nhằm thu hồi vốn và có lãi. Khi hết hạn hợp đồng, nhà thầu phải trao lại toàn bộ công trình xây dựng cho pháp nhân hành chính.

#### *+ Hợp đồng với công chức ngoại ngạch*

Để tuyển dụng "công chức ngoại ngạch" - những người làm việc trong công sở nhà nước nhưng không cần phải đưa vào biên chế nhà nước, chủ yếu là những người làm công tác bảo vệ, phục vụ, quét dọn, v.v... Pháp nhân hành chính có thể cùng với họ ký kết "hợp đồng lao động" do tính chất công việc. Hơn nữa, khi họ phục vụ trong công sở nhà nước thì họ chịu ràng buộc bởi qui chế công chức nhà nước. Do đó, không thể coi đó là hợp đồng lao động như công nhân trong nhà máy mà đó là hợp đồng hành chính và cần được áp dụng để thiết lập chế độ này.

#### *+ Đề ước hợp tác (Hợp đồng hợp tác - L'offre de concours)*

Hợp đồng loại này được xác lập trên cơ sở một tổ chức hay tư nhân hứa trợ giúp cho việc xây dựng, sửa chữa, v.v... các công trình công cộng, hay chi phí cho hoạt động của một công sở và được pháp nhân hành chính nhà nước chấp thuận. Là loại hợp đồng đặc thù thể hiện ý chí, ý nguyện đơn phương của một bên trong quan hệ, nếu trong hợp đồng không có điều kiện ngoài điều kiện thực hành một công việc. Trên cơ sở đó bên hứa có nghĩa vụ thực hiện. Nếu lời hứa có kèm theo điều kiện khác mà được nhà nước chấp thuận thì cả hai bên có nghĩa vụ phải thực hiện. Nếu nhà nước không thi hành lời cam kết, có nghĩa là nhà nước có lỗi, thì phải chịu trách nhiệm về vi phạm hợp đồng đã được xác lập. Nhưng có trường hợp, nhà nước có thể xoá bỏ hợp đồng vì việc thực hiện hợp đồng không có ý nghĩa to lớn, làm cho công quỹ tốn kém. Khi xác lập hợp đồng, nhà nước cần phải bồi hoàn toàn bộ số tiền, hiện vật cho bên hứa mà không phải bồi thường theo qui tắc dân sự.

Như vậy, hợp đồng hành chính là một loại hợp đồng rất đặc trưng gắn với công quyền. Một bên trong hợp đồng là cơ quan hay tổ chức công quyền, tuy có sự thỏa thuận nhưng không hoàn toàn bình đẳng giữa các bên tham gia quan hệ hợp đồng, một bên công quyền có những đặc quyền trong hợp đồng. Hợp đồng hành chính là một trong những phương tiện đặc quyền của hành chính. Việc sử dụng hợp

đồng hành chính nhằm đổi mới cơ chế quản lý trong nền kinh tế thị trường, nhằm hạn chế những tổn hại của nền hành chính.

Cùng với quá trình cải cách hành chính, ở nước ta đang diễn ra quá trình "xã hội hoá", "tư nhân hoá", chuyển dần công dịch nhà nước cho cá nhân, tổ chức công dân, tổ chức xã hội. Từ đó giao thầu hành chính, hợp đồng hành chính cũng dần xuất hiện trong những lĩnh vực nhất định. Tuy vậy, về mặt lý luận chưa được quan tâm nghiên cứu, mà mới chỉ được nhắc đến trong một vài tài liệu khoa học trong những tháng năm gần đây. Do vậy, vấn đề hợp đồng hành chính vẫn là một vấn đề mới, xa lạ trong khoa học pháp lý nước ta.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] *Tài liệu hội thảo Đức - Việt*, tháng 6/1996, Béc-ling.
- [2] Prosper Well. *Luật hành chính*. NXB Thế giới, H. 1995 (sách dịch).
- [3] Jean - Michel de Forges. *Luật hành chính*. NXB Khoa học Xã hội - 1995 (sách dịch).
- [4] *Luật hành chính của Gustave Reiser*. NXB Chính trị Quốc gia, H. 1994 (sách dịch).
- [5] Nghiên cứu hành chính - *Tạp san Nghiên cứu*, tập 16, số **34**(1972), Sài Gòn.
- [6] Ngô Ngọc Bửu, Đào Đăng Kiên. Khế ước hành chính là một công cụ quản lý nhà nước của chính quyền, *Tạp chí Quản lý nhà nước* số **13**(1995) - tr.34 - 41.
- [7] Ngô Ngọc Bửu và Đào Đăng Kiên, Hợp đồng của các pháp nhân công quyền trong quản lý nhà nước, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số **1**(1997), tr.47.

VNU. JOURNAL OF SCIENCE, SOC., SCI., t.XV, N°2, 1999

### ADMINISTRATION CONTRACT

**Pham Hong Thai**

*Faculty of Law*

*College of Social Sciences & Humanities - VNU*

The article pays attention to analyse the concept and the characters of administration contract. The author showed that the administration contracts has been considered as a contract form applying in our country and this concept is perfected day by day.