

TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Quyết định giám đốc thẩm

Số: 28/2021/HC-GĐT

Ngày 13/9/2021

Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đấu thầu.

NHÂN DANH
NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO

- Thành phần Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao gồm có:

Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa: Ông Trần Văn Cò.

Các Thẩm phán: - Ông Lê Văn Minh;

- Ông Nguyễn Văn Thuân;

- Ông Trần Hồng Hà;

- Ông Phạm Quốc Hưng.

- Thư ký phiên tòa: Bà Lê Thị Hòa, Thư ký Tòa án nhân dân tối cao.

- Đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao tham gia phiên tòa: Ông Lê Đức Xuân - Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngày 13/9/2021, tại trụ sở Tòa án nhân dân tối cao mở phiên tòa giám đốc thẩm xét xử vụ án hành chính về “*Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đấu thầu kinh doanh khai thác, quản lý chợ*” giữa các đương sự:

1. Người khởi kiện: Ông Trần Ngọc P, sinh năm 1962;

Cư trú tại số 37 QT, thị trấn PRC, huyện TP, tỉnh Bình Thuận.

Người đại diện hợp pháp là ông Huỳnh Văn S, sinh năm 1961;

Cư trú tại Dân phố 19, thị trấn PRC, huyện TP, tỉnh Bình Thuận là người đại diện theo ủy quyền (Giấy ủy quyền lập ngày 06/9/2018, tại Văn phòng Công chứng TP, QL 1A, xã PRT, huyện BB, tỉnh Bình Thuận).

2. Người bị kiện:

2.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận

Người bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người bị kiện: Ông Biện Tấn T, Công chức Sở Công Thương và bà Nguyễn Ngọc K, cộng tác viên của Trung tâm trợ giúp pháp lý tỉnh Bình Thuận.

2.2. Ủy ban nhân dân huyện TP, tỉnh Bình Thuận

3. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan:

3.1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP, tỉnh Bình Thuận (theo xác định của Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm)

3.2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thị trấn PRC, huyện TP, tỉnh Bình Thuận.

NỘI DUNG VỤ ÁN:

Ngày 27/02/2014, Ủy ban nhân dân huyện TP đưa ra chủ trương mời thầu kinh doanh khai thác và quản lý chợ PRC năm 2014 - 2017. Ông Trần Ngọc P đã tham gia đấu thầu và được Ủy ban nhân dân huyện TP đã phê duyệt kết quả đấu thầu cho ông tại Quyết định số 3190/QĐ-UBND ngày 16/4/2014.

Trước đó vào ngày 27/02/2014, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP ban hành Quyết định số 1531/QĐ-UBND về ban hành khung mức thu phí chợ PRC năm 2014 -2017, theo đó mức thu cho khu vực nhà lồng và hành lang lộ thiên ngoài trời trong khu mặt bằng chợ là 8.000 đồng/lô/ngày.

Do các hộ Tiểu thương chợ PRC có đơn phản ánh không đồng ý với mức thu phí chợ nêu trên nên ngày 13/6/2014, Ủy ban nhân dân huyện TP ban hành Công văn số 1156/UBND-KNTC về việc trả lời nội dung đơn phản ánh của tiểu thương chợ PRC, có các nội dung: Quyết định số 1531/QĐ-UBND ngày 27/02/2014 của Ủy ban nhân dân huyện TP có quy định mức thu phí chợ có cao hơn mức thu phí hiện hành. Ủy ban nhân dân huyện đã chỉ đạo các cơ quan chức năng của huyện kiểm tra rà soát lại mức thu phí được quy định tại Quyết định số 1531/QĐ-UBND và tạm thời chưa áp dụng mức thu theo Quyết định này; Ủy ban nhân dân huyện TP chưa cho phép bên trúng thầu thu phí chợ PRC thu theo khung giá mới (Quyết định 1531/QĐ-UBND) các hộ tiểu thương vẫn nộp theo khung giá quy định tại Quyết định 773/QĐ-UBND ngày 24/4/2012 của Ủy ban nhân dân huyện TP.

Ngày 06/10/2015, Ủy ban nhân dân huyện TP đã ký kết Hợp đồng giao nhận thầu kinh doanh, khai thác và quản lý chợ PRC số 01/HĐ-TP giao cho ông Trần Ngọc P nhận thầu kinh doanh khai thác và quản lý chợ PRC năm 2014-2017; ông P thực hiện thu các khoản phí theo đúng mức quy định tại Quyết định số 1531/QĐ-UBND ngày 27/02/2014 của Ủy ban nhân dân huyện TP. Tuy nhiên có nhiều hộ kinh doanh không chịu đóng nộp phí theo quy định.

Ngày 26/11/2015 và ngày 01/12/2015 ông P có đơn kiến nghị gửi Ủy ban nhân dân huyện TP đề nghị chỉ đạo các ngành chức năng và địa phương xử lý nghiêm các trường hợp này không chịu đóng nộp phí theo quy định; xem xét, khảo sát và bố trí lại diện tích của các hộ kinh doanh; đề nghị chỉ đạo các ngành chức năng và địa phương thực hiện đúng theo chủ trương của Ủy ban nhân dân tỉnh tại Công văn số 3084/UBND-KTN ngày 08/9/2015 và khoản 1, Điều 12 Nghị định số 02/2003/NĐ-CP ngày 14/01/2003, đó là: Tiểu thương vào chợ kinh doanh phải hợp đồng sử dụng địa điểm kinh doanh hoặc hợp đồng thuê địa điểm kinh doanh tại chợ với “Ban quản lý” thời hạn hợp đồng 03 năm; đề nghị xem xét, điều chỉnh khung mức thu phí theo Quyết định số 1531/QĐ-UBND như thu

“diện tích m²” thành “thu lô tối đa” 8.000 đồng/lô/chỗ ngồi; nếu Ủy ban nhân dân huyện chưa xử lý các hộ dân không đóng phí, bên nhận thầu sẽ nộp ngân sách theo đúng thực tế thu.

Ngày 15/01/2016, Ủy ban nhân dân huyện TP có Công văn số 74/UBND-KT trả lời đơn của ông P có nội dung không chấp nhận các kiến nghị của ông P, đề nghị ông tiếp tục thực hiện thu phí đúng theo Quyết định số 1531/QĐ-UBND; thực hiện nghiêm túc việc thu phí chợ; nộp ngân sách Nhà nước theo hợp đồng đã được ký kết theo quy định.

Ngày 18/01/2016, ông P có đơn khiếu nại Công văn số 74/UBND-KT ngày 15/01/2016 nêu trên. Ông cho rằng Ủy ban nhân dân huyện TP đã vi phạm hợp đồng mời thầu, cụ thể:

Ủy ban nhân dân huyện TP ngăn cản không cho bên nhận thầu thu 200.000 đồng/tháng/m²/tháng đối với sạp hàng buôn bán kinh doanh thường xuyên cố định tại chợ PRC; không ban hành Quyết định công nhận ban quản lý chợ và nội dung theo quy chế đấu thầu tại Điều 10 Quyết định số 1529/QĐ-UBND của Ủy ban nhân dân huyện TP; làm quy mô chợ thay đổi dẫn đến gây thiệt hại cho nhà thầu; không hỗ trợ và tạo điều kiện, không có giải pháp đối với các hộ kinh doanh không nộp phí chợ; chông chéo trong việc thực hiện chủ trương của Nhà nước (Quyết định số 1531); Biên bản làm việc của Phòng Tài chính - Kế hoạch của huyện TP vào ngày 26/01/2016 với nội dung hoàn toàn trái ngược với Quyết định số 1531 của Ủy ban nhân dân huyện.

Ngày 30/5/2016, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP ban hành Quyết định số 1956/QĐ-UBND không chấp nhận khiếu nại của ông P, chỉ chấp nhận khiếu nại của ông P về nội dung Ủy ban nhân dân huyện không ban hành nội quy chợ. Đây là Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu về “lĩnh vực đấu thầu”.

Không đồng ý với nội dung giải quyết tại Quyết định số 1956/QĐ-UBND, ngày 14/6/2016 ông P có đơn khiếu nại.

Ngày 13/4/2017, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận có Quyết định số 977/QĐ-UBND về việc giải quyết khiếu nại lần 2 của ông P có nội dung: Không chấp nhận khiếu nại của ông P (về những nội dung đã được trả lời tại Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 14/6/2016). Chỉ chấp nhận các khiếu nại về: Quy mô chợ có thay đổi về hình thức (chuyển từ 04 trục đường xung quanh chợ vào trong hai nhà lồng mới); Ủy ban nhân dân huyện đã không xử lý các hộ kinh doanh không nộp phí theo Quyết định số 1531/QĐ-UBND, dẫn đến bên nhận thầu không nộp đủ tiền, trách nhiệm thuộc Ủy ban nhân dân huyện TP.

Ngày 22/5/2017, ông P có đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận hủy bỏ khoản 1, Điều 1 Quyết định số 977/QĐ-UBND ngày 13/4/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận về việc giải quyết khiếu nại của ông; hủy Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của ông; hủy Công văn số 74-UBND-KT ngày 15/01/2016 của Ủy ban nhân dân huyện

TP; buộc Ủy ban nhân dân huyện TP tính toán lại số tiền thiệt hại để tính toán các khoản hực thu của nhà thầu, để điều chỉnh các chỉ tiêu giao nhận thầu theo quy định.

Người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận trình bày:

Sau khi nhận đơn khiếu nại của ông Trần Ngọc P đối với Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 của Ủy ban nhân dân huyện TP về việc giải quyết khiếu nại lần đầu đối với ông Trần Ngọc P, Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận đã thụ lý và giao Sở Công Thương tỉnh xác minh. Căn cứ vào báo cáo kết quả xác minh số 2261/BC-SCT ngày 31/10/2016 của Sở Công Thương và kết quả đối thoại ngày 30/6/2017 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận với ông Huỳnh Văn S (là người được ông P ủy quyền), Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận đã ban hành Quyết định số 977/QĐ-UBND ngày 13/4/2017 về việc giải quyết khiếu nại của ông đối với Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP và Công văn số 74/UBND-KT ngày 15/01/2016 của Chủ tịch UBND huyện TP về một số liên quan đến chợ PRC.

Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận vẫn giữ nguyên quan điểm giải quyết khiếu nại theo Quyết định số 977/QĐ-UBND và Văn bản số 2956/UBND-NC ngày 04/7/2017. Đề nghị Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của ông P, giữ nguyên Quyết định số 977/QĐ-UBND.

Tại Bản án hành chính sơ thẩm số 17/2018/HC-ST ngày 30/8/2018, Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận quyết định: *Bác yêu cầu khởi kiện của ông Trần Ngọc P về việc yêu cầu:*

Hủy một phần Quyết định số 977/QĐ-UBND ngày 13/4/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận về việc giải quyết khiếu nại của ông Trần Ngọc P, cụ thể là hủy khoản 1 Điều 1 của Quyết định.

Hủy Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP (giải quyết khiếu nại lần đầu).

Hủy Công văn số 74-UBND-KT ngày 15/01/2016 của Ủy ban nhân dân huyện TP.

Buộc Ủy ban nhân dân huyện TP tính toán lại số tiền thiệt hại các khoản hực thu của nhà thầu, để điều chỉnh các chỉ tiêu giao nhận thầu theo quy định tại quy chế đấu thầu cho phù hợp với quy định mới tại chợ PRC...

Tòa án cấp sơ thẩm còn tuyên về án phí và quyền kháng cáo.

Ngày 05/9/2018, ông Trần Ngọc P có đơn kháng cáo.

Tại Bản án hành chính phúc thẩm số 277/2019/HCPT ngày 20/5/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh quyết định:

Hủy Bản án hành chính sơ thẩm số 17/2018/HCST ngày 30/8/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận và đình chỉ việc giải quyết vụ án.

Chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm trả lại đơn khởi kiện, tài liệu, chứng cứ cho đương sự nếu có yêu cầu.

Hoàn lại cho ông Trần Ngọc P 300.000 đồng tiền tạm ứng án phí hành chính phúc thẩm đã nộp theo biên lai thu tiền tạm ứng án phí số 0024911 ngày 12/9/2018 của Cục thi hành án dân sự tỉnh Bình Thuận.

Ngày 19/8/2019, ông Trần Ngọc P có đơn đề nghị xem xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm đối với Bản án hành chính phúc thẩm nêu trên.

Ngày 04/6/2021, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 23/2021/KN-HC Kháng nghị đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 277/2019/ HC-PT ngày 20/5/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xét xử giám đốc thẩm, hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 277/2019/HC-PT ngày 20/5/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh để xét xử phúc thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

Tại phiên tòa giám đốc thẩm, đại diện Viện kiểm sát nhân dân tối cao đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao chấp nhận kháng nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao.

NHẬN ĐỊNH CỦA TÒA ÁN:

[1] Ông Trần Ngọc P được giao nhận thầu kinh doanh, khai thác và quản lý chợ PRC giai đoạn 2014 - 2017 (theo Hợp đồng giao thầu kinh doanh, khai thác và quản lý thu phí chợ PRC số 01/HĐ-TP ngày 06/10/2015). Quá trình nhận thầu kinh doanh, ông P đã có phản ánh và kiến nghị đối với các ngành, chức năng liên quan về việc không thực hiện chỉ đạo của Huyện ủy huyện TP về thu phí chợ PRC theo Quyết định số 1531/QĐ-UBND ngày 27/02/2014 của Ủy ban nhân dân huyện TP về ban hành khung mức thu phí chợ PRC năm 2014 - 2017. Ủy ban nhân dân huyện TP đã có Công văn số 74/UBND-KT ngày 15/01/2016 trả lời đơn phản ánh kiến nghị của ông P có nội dung không chấp nhận kiến nghị, yêu cầu ông P phải thực hiện các công việc thu phí theo quy định. Đây là văn trả lời phản ánh kiến nghị theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 91 Luật đấu thầu năm 2013. Do đó, Công văn số 74/UBND-KT ngày 15/01/2016 của Ủy ban nhân dân huyện TP là đối tượng khởi kiện vụ án hành chính.

[2] Không đồng ý với văn bản nêu trên, ông P tiếp tục khiếu nại cho rằng Ủy ban nhân dân huyện TP đã có những vi phạm như: Ủy ban nhân dân huyện đã ngăn cản không cho ông thu phí chợ như đã thỏa thuận trong hợp đồng... Trên cơ sở khiếu nại của ông P, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP ban hành Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 giải quyết khiếu nại (lần đầu) và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận ban hành Quyết định số 977/QĐ-UBND ngày 13/4/2017 về giải quyết khiếu nại (lần 2) của ông P. Đây là các văn bản do người có thẩm quyền trong cơ quan ban hành quyết định về vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính (lĩnh vực đấu thầu) được áp dụng một lần

đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể; làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân nên theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 3 Luật tổ tụng hành chính năm 2015 thì các quyết định trên là đối tượng khởi kiện của vụ án hành chính.

[3] Ngày 22/5/2017, ông P có đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận hủy bỏ khoản 1 Điều 1 Quyết định số 977/QĐ-UBND ngày 13/4/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận; Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP và Công văn số 74-UBND-KT ngày 15/01/2016 của Ủy ban nhân dân huyện TP; buộc Ủy ban nhân dân huyện TP tính toán lại số tiền thiệt hại gồm các khoản hụt thu của nhà thầu, để điều chỉnh các chỉ tiêu giao nhận thầu theo quy định.

[4] Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận thụ lý và giải quyết vụ án hành chính là đúng thẩm quyền theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Luật tổ tụng hành chính. Người bị kiện trong vụ án này là Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận, Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP và Ủy ban nhân dân huyện TP nhưng Tòa án cấp sơ thẩm và Tòa án cấp phúc thẩm xác định Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan là không chính xác.

[5] Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: *Công văn số 74 ngày 15/01/2016 của UBND huyện TP có nội dung trả lời kiến nghị không phải là quyết định hành chính hay quyết định giải quyết khiếu nại liên quan... các bên tranh chấp Hợp đồng số 01/HĐ-TP ngày 06/10/2015 giao nhận thầu kinh doanh, khai thác và quản lý thu phí chợ PRC là quan hệ tranh chấp hợp đồng dân sự, nhưng Tòa án cấp sơ thẩm xác định khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực đấu thầu chợ và thụ lý giải quyết theo thủ tục tổ tụng hành chính là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng, là không đúng dẫn đến việc Tòa cấp phúc thẩm cũng không xem xét các đối tượng khởi kiện khác của vụ án là Quyết định số 1956/QĐ-UBND ngày 30/5/2016 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện TP và Quyết định số 977/QĐ-UBND của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận, từ đó đã hủy Bản án hành chính sơ thẩm của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận, đình chỉ việc giải quyết vụ án là không đúng pháp luật, vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng.*

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 266, khoản 1 Điều 271, khoản 3 Điều 272 và khoản 2 Điều 274 Luật Tố tụng hành chính.

1. Chấp nhận Quyết định kháng nghị giám đốc thẩm số 23/2021/KN-HC ngày 04/6/2021 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao đối với Bản án hành chính phúc thẩm số 277/2019/HC-PT ngày 20/5/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.

2. Hủy Bản án hành chính phúc thẩm số 277/2019/HC-PT ngày 20/5/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh; giao hồ sơ vụ án cho Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh để xét xử phúc thẩm lại theo đúng quy định của pháp luật.

Nơi nhận:

- Chánh án TANDTC (để báo cáo);
- VKSNDTC (Vụ 10 - để biết);
- TAND cấp cao tại TP Hồ Chí Minh (kèm hồ sơ vụ án);
- TAND tỉnh Bình Thuận;
- VKSND tỉnh Bình Thuận;
- Cục THA dân sự tỉnh Bình Thuận;
- Các đương sự (theo địa chỉ);
- Lưu: Vụ GDKTHH (3b), Vụ PC&QLKH VP (TANDTC), Hồ sơ vụ án.

**TM. HỘI ĐỒNG THẨM PHÁN
CHỦ TỌA PHIÊN TÒA**

Trần Văn Cò