

สัญญาทางปกครอง ... เอกชนบอกเลิกก่อนได้หรือไม่ ?

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ว่าด้วยเรื่องสัญญา ... ก็คือการตกลงปลงใจหรือสมัครใจลงนามผูกพันกันตามข้อสัญญา หรือเรียกว่าคำเสนอ - คำสนอง ถูกต้องตรงกัน ไม่ว่าจะสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง แต่ทว่าเมื่อมีการตกลงใจ เข้าทำสัญญากันแล้ว ก็อาจเกิดการผิดใจหรือผิดสัญญา จนอยากเลิกสัญญากันได้ !

วันนี้ ... ผู้เขียนมีปัญหาน่าสนใจที่จะมาชวนคิดเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง ที่โดยหลักการแล้วหน่วยงานของรัฐมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่สำหรับเอกชนคู่สัญญาแล้ว ... จะสามารถขอบอกเลิก สัญญาก่อนได้บ้างหรือไม่ ? ตามไปไขข้อสงสัยกันเลยครับ ...

มูลเหตุของข้อพิพาทคดีนี้เกิดจาก ... องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แห่งหนึ่ง ได้ทำสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัดฯ) ให้ทำงานตามโครงการปลูกต้นไม้เฉลิมพระเกียรติฯ แต่เมื่อครบกำหนด ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ส่งมอบงานตามสัญญา อบจ. จึงมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ และเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้แล้วเสร็จ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อตนเข้าทำงานและได้คำนวณความยาวของการเกี่ยวปรับแต่งคันดิน พบว่ามีความยาวมากกว่า ที่ประมาณการไว้ โดยเห็นว่าการคำนวณราคากลางของ อบจ. ไม่ถูกต้องตามพื้นที่จริง เป็นการปกปิดข้อความจริง เกี่ยวกับปริมาณงานและราคากลางในรายการเกี่ยวปรับแต่งคันดิน อันเป็นการหลอกลวงให้ตนและผู้เสนอราคารายอื่น เข้าสอบราคา ส่งผลให้การทำสัญญาจ้างไม่ชอบและเป็นโมฆะ

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาต่อ อบจ. และเรียกเงินค่าจ้างส่วนที่ได้ทำงานไปแล้ว พร้อมทั้งเรียกคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคาร แต่ อบจ. เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้อง อบจ. ต่อศาลปกครอง ขอให้ชำระเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

ประเด็นปัญหาชวนคิด

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาต่อ อบจ. มีผลโดยชอบตามกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ประกาศสอบราคาจ้างเหมาของ อบจ. มีลักษณะเป็นการปกปิดข้อความจริง ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ในสัญญาจ้างพิพาทมีข้อกำหนดว่า “คู่สัญญา ทั้งสองฝ่ายต่างตกลงว่า จำนวนปริมาณงานที่กำหนดไว้ในบัญชีรายการก่อสร้างหรือใบแจ้งปริมาณงานและราคา เป็นจำนวนโดยประมาณเท่านั้น จำนวนปริมาณงานที่แท้จริงอาจจะมากหรือน้อยกว่าก็ได้ ซึ่ง อบจ. จะจ่ายค่าจ้าง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาต่อหน่วยของงานแต่ละรายการที่ได้ทำเสร็จจริง โดยทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะไม่เปลี่ยนแปลง ราคาต่อหน่วยหรือเรียกปรับค่าสินไหมทดแทน อันเกิดจากการที่จำนวนปริมาณงานในแต่ละรายการแตกต่างไปจาก ข้อกำหนดในสัญญา เว้นแต่เมื่อปริมาณงานที่ทำเสร็จในส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 150 ของปริมาณงานที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือใบแจ้งปริมาณงานและราคา จะจ่ายให้ในอัตราร้อยละ 83 ของราคาต่อหน่วยตามสัญญา” กรณีจึงเห็นได้ว่า ข้อสัญญาที่ทำขึ้นระหว่าง อบจ. กับผู้ฟ้องคดี ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดจำนวนปริมาณงานไว้ เป็นที่ชัดเจนแน่นอน เป็นแต่เพียงการประมาณการไว้เท่านั้น

ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้เข้าปฏิบัติงานตามสัญญาจนแล้วเสร็จ และปรากฏว่างานส่วนใดมีปริมาณงาน เพิ่มขึ้นที่แตกต่างไปจากข้อกำหนดในสัญญา ความรับผิดชอบของ อบจ. ในการจ่ายค่าจ้างส่วนที่เพิ่มขึ้นก็ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาฉบับดังกล่าว การที่เอกสารสอบราคาจ้างได้ประมาณราคากลางงานก่อสร้างในส่วน ของรายการเกี่ยวปรับแต่งคันดินไว้โดยสรุปว่า รายการเกี่ยวปรับแต่งคันดิน จำนวน 12,205 ลูกบาศก์เมตร คิดเป็นเงิน จำนวน 227,257.10 บาท ถือเป็นการประมาณการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างที่พิพาทแล้ว และไม่ถือเป็นการปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งแก่ผู้เสนอราคาแต่อย่างใด

กรณีนี้จึงฟังไม่ได้ว่ามีลักษณะเป็นการปกปิดข้อความจริงเกี่ยวกับปริมาณงานและราคากลาง ในรายการเกลี่ยปรับแต่งคันดิน อันเป็นการหลอกลวงให้ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบราคา การที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบเสนอราคา จึงไม่ถือเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในปริมาณงานและราคากลาง และไม่ทำให้สัญญาจ้างพิพาทตกเป็นโมฆะ

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายบอกเลิกสัญญาว่ามีผลหรือไม่? ศาลเห็นว่า ในสัญญา ทางปกครอง แม้จะมีหลักการว่า รัฐในฐานะผู้รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีอำนาจในการตัดสินใจ เพียงฝ่ายเดียว โดยมีผลให้สัญญาเลิกกันได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การแสดงเจตนา เลิกสัญญาจะมีได้เฉพาะแต่ฝ่ายรัฐ ส่วนฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิเช่นนั้น เพราะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนยังคงมีสิทธิแสดงเจตนา บอกเลิกสัญญาได้ เพียงแต่การแสดงเจตนาของฝ่ายเอกชนจะไม่มีผลทางกฎหมายได้เอง หากแต่ต้องร้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาให้สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกัน เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้

ทั้งนี้ การที่ต้องปรับแต่งคันดินเป็นจำนวนสูงกว่าที่กำหนดในประกาศสอบราคา ไม่อาจถือเป็นเหตุที่ แสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองผิดสัญญาอย่างร้ายแรง ที่ผู้ฟ้องคดีจะบอกเลิกสัญญาได้ การบอกเลิกสัญญา ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและสัญญา อีกทั้งยังมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา และกลับต้องเป็นฝ่ายผิดสัญญาเสียเอง เป็นผลให้ อบรม. มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ และถึงแม้ว่า เงินจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องมาในคำฟ้อง จะเป็นจำนวนเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ อบรม. รับผิดชอบ ตามหนังสือบอกเลิกสัญญาก็ตาม แต่ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มีหนังสือบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว โดยไม่ชอบ โดยที่ อบรม. ยังมีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าสัญญาพิพาทเลิกกันแล้ว ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล การที่มีคำขอให้ อบรม. ชดใช้เงิน จึงมิใช่การเรียกร้องค่าการทำงานที่พึงได้รับ จากการเลิกสัญญา หากแต่เป็นการเรียกร้องเงินตามสัญญา แต่เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา อบรม. จึงไม่ต้องรับผิดชอบเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 499/2565)

บทสรุปชวนอ่าน

จากคดีดังกล่าว สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกันได้ โดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐแสดงเจตนาเลิกสัญญา ส่วนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็สามารถแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาได้โดยการร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หากปรากฏว่า คู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาต่อไปได้ ฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาโดยฝ่ายเอกชนตามคดีพิพาทข้างต้น นอกจากจะไม่มีผล ตามกฎหมายแล้ว ชั่วร้าย ... ฝ่ายเอกชนยังถือเป็นฝ่ายผิดสัญญาเพราะเหตุไม่ทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาอีกด้วย

นอกจากนี้ ศาลยังวินิจฉัยเพิ่มเติมถึงกรณีที่สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกันได้กรณีอื่นอีก คือ เมื่อมีเหตุสุดวิสัยซึ่งไม่ใช่ความผิดของคู่กรณีฝ่ายใด ทำให้คู่สัญญาไม่อาจปฏิบัติตามภาระหนี้ตามสัญญาได้โดยสิ้นเชิง หรือกรณีมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นได้ว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมกันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ให้สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกัน ทั้งนี้ ตามหลักการทั่วไปว่าด้วยสัญญาตั้งที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)