

เอกชนจะบอกเลิกสัญญาทางปกครอง...ต้องฟ้องศาลให้เลิกสัญญา ?

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การที่เอกชนสองฝ่ายแสดงเจตนาเสนอสนองถูกต้องตรงกัน และก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างคู่สัญญาที่ต้องปฏิบัติตามภาระหนี้ตามสัญญา ในสัญญาต่างตอบแทนตามมาตรา ๓๖๙ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีหน้าที่ชำระหนี้ตอบแทนซึ่งกันและกัน หากฝ่ายใดไม่พร้อมที่จะชำระหนี้ตอบแทน คู่สัญญาอีกฝ่ายสามารถปฏิเสธการชำระหนี้และอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อเลิกสัญญาได้ สำหรับ “สัญญาทางปกครอง” หากคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่พร้อมที่จะให้มีการปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามสัญญาอีกต่อไปและบอกเลิกสัญญาได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวศาลปกครองวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐๐/๒๕๕๘

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับจ้างก่อสร้างป้ายประชาสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) โดยมีหนังสือค้ำประกันของธนาคารเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ระหว่างดำเนินการขุดเจาะเสาเข็มปรากฏว่าบริเวณสถานที่ก่อสร้างมีชั้นหินแข็งทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขุดเจาะตามระดับความลึกที่กำหนดไว้ตามแบบแปลนในสัญญา จึงได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อแก้ไข ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดงานเพื่อรอผลการพิจารณาหาสถานที่ก่อสร้างใหม่ที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดในการก่อสร้างป้ายประชาสัมพันธ์ จนระยะเวลาตามสัญญาสิ้นสุดลงและล่วงเลยถึง ๘ เดือน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาพร้อมขอหลักประกันคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประสงค์จะเลิกสัญญาและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างที่สถานที่เดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันตามสัญญาและให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการเตรียมการก่อสร้าง

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันที่จะให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญา กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและขอหลักประกันคืนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การชำระหนี้ต่างตอบแทนตามมาตรา ๓๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องมีความพร้อมในการชำระหนี้ หากคู่สัญญาฝ่ายใดไม่พร้อมที่จะชำระหนี้ตอบแทน อีกฝ่ายก็สามารถปฏิเสธไม่ชำระหนี้ได้ อันเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญาอย่างเท่าเทียมกัน แต่สำหรับสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองฝ่ายปกครองให้สามารถปฏิบัติภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ทั้งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน หากทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองต้องหยุดชะงักหรือไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่อาจบอกเลิกสัญญากับฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเห็นว่าตนมีข้อโต้แย้งหรือถูกโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญาก็มีสิทธินำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญาได้

เมื่อการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินการก่อสร้างได้ เนื่องจากปัญหาสภาพพื้นที่ก่อสร้างไม่สามารถขุดเจาะเสาเข็มให้ได้ความลึกและรับน้ำหนักตามแบบแปลนในสัญญาได้ และผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่ารูปแบบรายการในสัญญาบางรายการมีปัญหา ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้อำนาจที่กำหนดไว้

ในสัญญาสั่งแก้ไขแบบรูปและรายการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาอันสมควร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการจนครบกำหนดเวลาตามสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างงานตามสัญญาและล่วงเวลาไปอีก ๘ เดือน จึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่มีความพร้อมที่จะให้มีการปฏิบัติตามสัญญา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างในสถานที่เดิม ทั้งที่ยังไม่แก้ไข ปัญหา จึงไม่ชอบด้วยสัญญาและระเบียบกฎหมาย ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา เมื่อไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาด้วยเหตุผลสภาพพื้นที่ก่อสร้าง ซึ่งไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะคืนหนังสือค้ำประกันและค่าเสียหายจากการไม่ชำระหนี้ตามมาตรา ๒๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นค่าเสียหายในการจัดการตามสัญญา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยวางแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่า สัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ ฝ่ายปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญา ฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจบอกเลิกสัญญากับฝ่ายปกครองได้ แต่จะต้องนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา ซึ่งมีความแตกต่างกับสัญญาทางแพ่งที่มีความเท่าเทียมกันของคู่สัญญา แม้ฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะเป็นคู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามสัญญาได้ตามหลักของสัญญาต่างตอบแทนตามมาตรา ๓๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา

ข้อสังเกต

ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยให้เลิกสัญญาและผลของคำวินิจฉัยมีนัยทางกฎหมายเสมือนเป็นการเลิกสัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากในเบื้องต้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการเลิกสัญญาทางปกครอง โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจจะบอกเลิกสัญญาได้ แต่หากมีข้อโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเลิกสัญญาได้ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีข้อโต้แย้งในสัญญาทางปกครองเนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างในสภาพพร้อมที่จะทำงานตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาได้และได้แจ้งขอเลิกสัญญา พร้อมทั้งขอให้คืนหนังสือค้ำประกันสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประสงค์จะเลิกสัญญาและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างโดยใช้สถานที่เดิม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีความประสงค์หรือคำขอให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ๔ ประการ คือ (๑) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันสัญญา (๒) ชดใช้ค่าเสียหาย (๓) ชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก่อสร้าง (๔) ชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความ โดยมีได้มีคำขอให้เลิกสัญญาแต่อย่างไร

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป คือ “หลักการพิจารณาหรือพิพากษาไม่เกินคำขอ” หมายความว่า การพิพากษาหรือทำคำสั่งของศาลต้องตัดสินหรือวินิจฉัยให้เพียงพอที่ปรากฏตามคำขอท้ายฟ้อง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างงานตามสัญญาเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามสัญญา จึงเป็นการไม่ชอบด้วยสัญญาและระเบียบกฎหมาย โดยมีคำพิพากษามาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดี

คืบหนังสือคำประกันการปฏิบัติตามสัญญา พร้อมค่าเสียหายจากการไม่ชำระหนี้ตามมาตรา ๒๑๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองได้วินิจฉัยประเด็นความไม่ชอบของสัญญาและระเบียบกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้สัญญาไม่มีผลผูกพันคู่กรณีอีกต่อไป ประกอบกับการที่ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้สัญญาฝ่ายปกครองต้องคืนหลักประกันสัญญาที่ผู้รับจ้างมอบไว้เป็นประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาและชำระค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา โดยสภาพย่อมเห็นได้ชัดว่าผู้สัญญาไม่มีสิทธิและหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อกันตามข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นผลให้สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีผลบังคับอีกต่อไป
