

สัญญาทางแพ่ง ... สัญญาทางปกครอง ... พิจารณาอย่างไร ? !!

โดย นายปกครอง

การทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ อาจเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง และการเป็นสัญญาประเภทไหน สำคัญต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ถ้าเป็นสัญญาทางแพ่ง เมื่อมีข้อโต้แย้งขึ้นต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม และหากเป็นสัญญาทางปกครอง ต้องฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ครบ

แน่นอนครับ!! อาจเป็นเรื่องยากพอสมควรที่จะบอกว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ... วันนี้ นายปกครองจะชวนท่านผู้อ่านมาทำความเข้าใจสาระสำคัญของ “สัญญาทางปกครอง” ครบ

สัญญาทางปกครองพิจารณาจากไหนครับ จากนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ...

สรุปได้ดังนี้ครับ

ประการแรก **คู่สัญญา** อย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ (**คู่สัญญา**)

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง (**วัตถุประสงค์ของสัญญา**) หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ (**ข้อกำหนดในสัญญา**) ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล

ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นเรามาทำความเข้าใจลักษณะของสัญญาทางปกครองจากข้อพิพาทในคดีปกครองกันดีกว่านะครับ

ข้อพิพาทในคดีนี้ **มูลเหตุของคดี** เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำ “สัญญาซื้อขายวัสดุไฟฟ้า” จากเอกชนเพื่อนำไปใช้ในงานปรับปรุงซ่อมแซมไฟฟ้าแสงสว่างทางสาธารณะ แต่หน่วยงานของรัฐค้างชำระค่าสินค้า เอกชนได้มีหนังสือทวงถาม หน่วยงานของรัฐกลับเพิกเฉย

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐชำระหนี้ตามสัญญา

ปัญหา คือ สัญญาซื้อขายวัสดุไฟฟ้า ... เป็นสัญญาทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองหรือไม่ ?

จากความหมายของสัญญาทางปกครองข้างต้นจะเห็นว่า **คู่สัญญา** ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง **วัตถุประสงค์ของสัญญา** คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอ้างว่าการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้าตามสัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อติดตั้งซ่อมแซมไฟฟ้าแสงสว่างทางสาธารณะ ...

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาดังกล่าวเป็นเพียงการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เท่านั้น มิใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายสมัครใจเข้าร่วมบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค จึงยังมีอาจรับฟังได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๖๐*)

นอกจากคดีนี้ ยังมีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนว่าไม่เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประมวลผล พร้อมติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๒/๒๕๔๔*) สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะ (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๔๖*) สัญญาซื้อขายกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมอุปกรณ์ และติดตั้ง (*คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๙๖/๒๕๕๘*)

การจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ต้องมีการจัดซื้อสิ่งของหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งสิ่งของหรือวัสดุอุปกรณ์นั้น ไม่ใช่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานบรรลุผล สัญญาลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาต้องยื่นฟ้องใหม่ต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ครับ !! (*ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง*)