

คดีพิพาทเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ ประจำวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕

การเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการถือเป็นความสมัครใจของคู่กรณี โดยกฎหมายมิได้บังคับให้มีอนุญาโตตุลาการหากคู่กรณีไม่ได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรก สำหรับสัญญาทางปกครองนั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้นำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดให้สัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการอนุญาโตตุลาการนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะระบุไว้ในสัญญาหลัก โดยสัญญาที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ถือว่าเป็นทางเลือกของคู่สัญญา เนื่องจากคู่สัญญาสามารถที่จะเลือกใช้สิทธิหรือสละสิทธิตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาได้ กล่าวคือ หากมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการไว้มาฟ้องต่อศาลปกครอง และคู่กรณีได้สละสิทธิตามข้อสัญญาดังกล่าวด้วยการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ก็จะทำให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นต่อไปได้ แต่ถ้าคู่กรณีไม่สละสิทธิโดยได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองว่า สัญญาทางปกครองดังกล่าวมีสัญญาอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองก็จะต้องทำการไต่สวนเพื่อพิจารณาความสมบูรณ์ของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และหากได้ความว่าสัญญาอนุญาโตตุลาการมีความสมบูรณ์ก็จะสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการของอนุญาโตตุลาการต่อไป

และโดยที่วิธีการอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องในการที่จะดำเนินกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้น กฎหมายจึงถือเป็นหลักสำคัญว่า หากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการแล้ว ศาลจะไม่ทำการรื้อฟื้นทบทวนสาระสำคัญของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย อันเป็นประเด็นสำคัญของคดี แต่จะทำหน้าที่เพียงตรวจสอบว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นกระทำการขึ้นโดยวิธีพิจารณาความที่ชอบหรือไม่ และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

^{๑-๒} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจไม่ช้ากว่าวันยื่นคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำให้การตามกฎหมายให้มีคำสั่งจำหน่ายคดี เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในระหว่างการศึกษาคำร้องของศาลตามวรรคหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเริ่มดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ หรือคณะอนุญาโตตุลาการอาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป และมีคำชี้ขาดในข้อพิพาทนั้นได้

มาตรา ๑๕ ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา

เท่านั้น^๓ โดยบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจศาลในการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีปรากฏอยู่ในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ดังนี้

“มาตรา ๔๐ การคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการอาจทำได้โดยการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้

คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำชี้ขาด หรือถ้าเป็นกรณีที่มีการขอให้คณะอนุญาโตตุลาการแก้ไขหรือตีความคำชี้ขาด หรือชี้ขาดเพิ่มเติม นับแต่วันที่คณะอนุญาโตตุลาการได้แก้ไขหรือตีความคำชี้ขาดหรือทำคำชี้ขาดเพิ่มเติมแล้ว

ให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดสามารถพิสูจน์ได้ว่า

(ก) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น

(ข) สัญญาอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือตามกฎหมายไทยในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงดังกล่าว

(ค) ไม่มีการแจ้งให้คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้าโดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าสู่คดีในชั้นอนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น

(ง) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้าคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออกได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้วศาลอาจเพิกถอนเฉพาะส่วนที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือข้อตกลงนั้นก็ได้ หรือ

(จ) องค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นไปตามที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือในกรณีที่คู่พิพาทไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประกอบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้

(๒) มีกรณีปรากฏต่อศาลว่า

(ก) คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือ

(ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการพิจารณาคำร้องให้เพิกถอนคำชี้ขาด ถ้าคู่พิพาทยื่นคำร้องและศาลพิจารณาเห็นว่ามิได้เหตุผลสมควร ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาออกไปตามที่เห็นสมควร เพื่อให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่คณะอนุญาโตตุลาการเห็นสมควร เพื่อให้เหตุแห่งการเพิกถอนนั้นหมดสิ้นไป”

ที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจำนวน ๒ คดี เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำชี้ขาดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) และ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติ

^๓ อนันต์ จันทโรภากร, หมายความว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖), หน้า ๑๕-๑๖.

อนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งจากการศึกษาโดยละเอียดพบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจในการพิจารณาหลายประเด็น ผู้เรียบเรียงจึงได้นำคำวินิจฉัยทั้งสองคดีมาสรุปเพื่อเป็นกรณีศึกษา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙ ระหว่าง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ร้อง) กับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้คัดค้าน)

สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ร้อง) กับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้คัดค้าน) เป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้คัดค้านในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีให้สัมปทาน และตามสัญญาพิพาทเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้การดำเนินการข้างต้นต้องมีการนำร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงเห็นได้ว่าอำนาจตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังนั้น ร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้คัดค้านได้ร้องขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นการขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกผู้เสนอราคาซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคารายอื่นที่เสนอตัวเข้าร่วมงาน การที่ผู้ร้องลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่าผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาเข้าร่วมงานฯ ในข้อ ๕ วรรคสี่ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้คัดค้านสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าวสารคดีและสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสินใจ

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจซ้ำ

มิใช่อยู่อำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่า การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ พิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการข้างต้น

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๖/๒๕๕๔ ระหว่าง กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ผู้ร้อง) กับห้างหุ้นส่วนจำกัด หริตวรุ่งเรือง โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (ผู้คัดค้าน)

สัญญาจ้างก่อสร้างระบบชลประทานและโรงไฟฟ้า โครงการห้วยยะโม จังหวัดตาก ระหว่าง กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (ผู้ร้อง) กับห้างหุ้นส่วนจำกัด หริตวรุ่งเรือง โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (ผู้คัดค้าน) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ร้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้ผู้คัดค้านทำการก่อสร้างระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าแก่ผู้ร้อง และผู้ร้องจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้คัดค้านเป็นการตอบแทนตามเงื่อนไขที่สำเร็จในแต่ละงวดงาน ซึ่งระบบชลประทานและโรงไฟฟ้าที่ผู้คัดค้านทำการก่อสร้างนั้น ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ผู้ร้องในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต สัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านจึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

แม้ในระบบกฎหมายไทยจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองเป็นการเฉพาะ แต่แนวความคิดรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต่างอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งเน้นกำหนดภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีหลักการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อสัญญาทางปกครองถูกจัดว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจึงอยู่ภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ ๓ ประการ อันได้แก่ (๑) หลักว่าด้วยความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ (๒) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ และ (๓) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การบริการสาธารณะเหมาะสมกับเหตุการณ์และสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ด้วยหลักการบริการสาธารณะทั้งสามประการดังกล่าว การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุ คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น อำนาจในการควบคุมดูแลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการแก้ไขข้อกำหนดของสัญญาได้ฝ่ายเดียว และอำนาจในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียว เป็นต้น โดยเอกชนผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง และต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองดังกล่าว ดังนั้น เมื่อสัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านมีความแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญามีความสัมพันธ์ในลักษณะเท่าเทียมกันและคู่สัญญาจะต้องเคารพต่อเจตนาของสัญญาเป็นสำคัญ การนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางแพ่งมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้าน จึงต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย

และโดยที่มาตรา ๓๔ วรรคสี่^๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ บัญญัติว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา หากเป็นข้อพิพาททางการค้าให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองประกอบกันด้วย ซึ่งกรณีพิพาทนี้คณะอนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การที่ผู้ร้องไม่จ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑๐ ให้แก่ผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลา ถือว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายผิดนัดและผิดสัญญา ฝ่ายผู้คัดค้านจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๘๗^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้คัดค้านมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ร้อง เป็นการบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ร้องไม่จ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑๐ ให้แก่ผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลา ทำให้ผู้คัดค้านมีสิทธิบอกเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่

โดยที่มาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาแก่คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นเจ้าหนี้ในกรณีที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้ โดยมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหนี้ในฐานะปัจเจกบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่สำหรับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองนั้น จะให้ความสำคัญกับภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ อย่างไรก็ตาม หากการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จึงไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครองกำหนดว่า สัญญาทางปกครองอาจสิ้นสุดลงด้วยเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการ คือ ประการแรก สัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงตามปกติเมื่อคู่สัญญาบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา และประการที่สอง สัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงด้วยการเลิกสัญญา ซึ่งการเลิกสัญญาทางปกครองอาจเกิดขึ้นได้ใน ๔ กรณี ดังนี้ (๑) การเลิกสัญญาโดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) การเลิกสัญญาเมื่อสัญญาเลิกกันโดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัย

^๕ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๓๔ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายที่คู่พิพาทกำหนดให้นำมาใช้บังคับกับข้อพิพาทในกรณีที่มีการกำหนดถึงกฎหมายหรือระบบกฎหมายของประเทศใด หากข้อความมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้หมายความถึงกฎหมายสารบัญญัติ มิใช่กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายของประเทศนั้น

ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดถึงกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับข้อพิพาทไว้ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทไปตามกฎหมายไทย เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการขัดกันแห่งกฎหมาย ก็ให้พิจารณาจากหลักว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายที่คณะอนุญาโตตุลาการเห็นสมควรนำมาปรับใช้

คู่พิพาทอาจกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้หลักแห่งความสุจริตและเป็นธรรม

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา และหากเป็นข้อพิพาททางการค้าให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๗ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนดระยะเวลาพอสมควร แล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ภายในระยะเวลานั้นก็ได้ ถ้าและฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ไซ้ อีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้

ทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป (๓) การเลิกสัญญาเมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา และ (๔) การเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้คัดค้านยกเอาเหตุที่ผู้ร้อง ผิดนัดชำระหนี้มาบอกเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยทำให้การจัดทำ บริการสาธารณะของผู้ร้องต้องหยุดชะงัก ผู้คัดค้านไม่อาจกระทำได้ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงเป็นคำชี้ขาดที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๓๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ ซึ่งถือว่าคำวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และการยอมรับหรือการบังคับ ตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) และ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

และเมื่อผู้คัดค้านไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญา สัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านจึงต้องดำเนินต่อไป แต่ผู้คัดค้านกลับหยุดดำเนินการก่อสร้างทั้งที่งานก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา การหยุดดำเนินการ ก่อสร้างของผู้คัดค้านจึงทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหาย แต่คณะอนุญาโตตุลาการยังมิได้พิจารณาความเสียหาย ของผู้ร้องตามข้อเรียกร้องแย้ง คดีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองจะพิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวทั้งหมด เพื่อให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้นำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการ อนุญาโตตุลาการอีกครั้งหนึ่ง

ฉันทรัตน์ ธนพิทักษ์ ผู้สรุป

วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ