

เงื่อนไขการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง

จัดทำโดย นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รูปแบบของสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนโดยทั่วไปมักมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ซึ่งในบางกรณีข้อกำหนดดังกล่าวในสัญญาไม่ได้ระบุถึงเงื่อนไขของการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองไว้ รวมทั้งกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง กรณีนี้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะสามารถใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวตามที่กำหนดในสัญญาได้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือไม่ และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒/๒๕๕๒ มีคำตอบในเรื่องนี้

กรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่ามะลิ่งจังหวัดสตูล เพื่อเป็นท่าเทียบเรือท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เข้าดูแลบริหารจัดการท่าเทียบเรือดังกล่าวเป็นการชั่วคราว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารและดำเนินการกิจการท่าเทียบเรือดังกล่าวเป็นการชั่วคราวแทน โดยจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างกัน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอยกเลิกข้อตกลงการบริหารท่าเทียบเรือและให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบท่าเทียบเรือคืน เนื่องจากเห็นว่าคำตอบแทนที่ได้รับเป็นอัตราที่ต่ำมากและไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับรายได้ที่แท้จริง ตลอดจนไม่มีการบริหารจัดการด้านต่างๆ ที่ดีและเหมาะสม ประกอบกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ตั้งเป้าหมายด้านการท่องเที่ยวไว้ โดยจะพยายามเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและคาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาปรับปรุงท่าเทียบเรือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจะเข้าบริหารท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวเอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บันทึกข้อตกลงที่พิพาทนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการให้บริการท่าเทียบเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคมนาคมและการท่องเที่ยว บันทึกข้อตกลงที่พิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนิยามของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อกำหนดในสัญญาที่กล่าวถึงสิทธิแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือท่ามะลิ่งชั่วคราวโดยมิได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการแจ้งเลิกข้อตกลงไว้ และกำหนดว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดๆ ไม่ได้ นั่น เป็นกรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการใช้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพาศติผิดสัญญา อันเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายปกครองอาจใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว

รวมไปถึงการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา ดังนั้นในการใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้ตามอำเภอใจแต่จะกระทำได้อีกด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากเหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการบอกเลิกข้อตกลงดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นไปเพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สาธารณะกรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาได้แต่ฝ่ายเดียว ดังนั้นการแจ้งเลิกการบริหารทำเทียบเรือดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบด้วยบันทึกข้อตกลงที่พิพาทแล้ว

ในส่วนของค่าเสียหายนั้น ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งนี้ เพราะการเลิกสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นผู้ประพฤติดัดสัญญา ประกอบกับมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงผลของการเลิกสัญญาไว้โดยให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะเดิม ซึ่งตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวผู้ดำเนินการบริหารทำเทียบเรือจะต้องจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้คืนซึ่งอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นแก่การบริการนอกเหนือจากที่ได้รับมอบจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้บรรยายฟ้องว่ามีทรัพย์สินรายการใดบ้าง และคิดค่าเสียหายส่วนนี้เป็นจำนวนเท่าใด รวมทั้งมิได้มีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ ศาลจึงไม่อาจกำหนดให้ได้ส่วนค่าเสียหายเนื่องจากการปรับปรุงต่อเติมทำเทียบเรือนั้น ข้อตกลงมิได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา และถือเป็นการเสี่ยงภัยเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่มีความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดเชยให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

จากคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ดังนี้

๑. เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในการแก้ไขสัญญาหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา เป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ แต่จะกระทำได้ด้วยเหตุผลในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

๒. แม้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่มีสิทธิตามข้อกำหนดในสัญญาที่จะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากการใช้เอกสิทธิ์ในการยกเลิกสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญา เนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ผิดสัญญา และมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติถึงผลแห่งการเลิกสัญญาไว้ให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิม อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายดังกล่าวต้องเกิดจากการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ดำเนินการไปตามข้อกำหนดในสัญญา และได้มีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ หากเป็นค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการไปนอกเหนือจากข้อตกลงในสัญญา ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่มีสิทธิโดยชอบและไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้