

ผลผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อมติคณะรัฐมนตรี

นายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามนัยมาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 4 (3) มาตรา 70 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เทศบาลตำบลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเทศบาล ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการใดๆ ทั้งในระบบการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่น จะมีผลผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือปฏิบัติเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 465/2556

กรณีเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ปรับปรุงเกาะกลางถนน ลงนามในวันที่ 16 สิงหาคม 2550 กำหนดแล้วเสร็จวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551 ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานวันที่ 20 มิถุนายน 2551 คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและคำนวณค่าปรับเพราะส่งงานเกินกำหนดเวลาตามสัญญา 118 วัน เป็นเงิน 277,300 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอขยายระยะเวลาส่งมอบงานและขอสงวนสิทธิค่าปรับ (หลังจากสัญญาสิ้นสุดแล้ว) โดยขอใช้สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ที่กำหนดว่า สัญญาก่อสร้างที่ได้ลงนามไว้กับทางราชการก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2550 และ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2550 สัญญาดังกล่าวยังมีนิติสัมพันธ์อยู่ และยังมีได้มีการส่งมอบงานงวดสุดท้าย หรือ สัญญาดังกล่าวยังมีนิติสัมพันธ์อยู่ แต่ได้มีการส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้วและนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2550 เป็นต้นไป เมื่อผู้รับจ้างมีคำขอให้ขยายระยะเวลาสัญญาออกไปได้อีก 180 วัน ในกรณีอายุสัญญาก่อสร้างน้อยกว่า 180 วัน ก็ให้ขยายเวลาได้เท่ากับอายุสัญญาเดิม ทั้งนี้ สัญญาดังกล่าวจะต้องมิได้มีการบอกเลิกสัญญาในช่วงวันที่ 1 ตุลาคม 2550 ถึงวันที่ 17 มิถุนายน 2551

ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจดำเนินการตามที่ร้องขอเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้มีการส่งมอบงานเสร็จสิ้นแล้วก่อนขอขยายระยะเวลาส่งมอบงาน และได้มีการจ่ายค่าจ้างตามสัญญาแล้ว สัญญาจ้างจึงระงับสิ้นผลผูกพันคู่สัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีมีอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ในบังคับบัญชาจากกระทรวงใดหรือคณะรัฐมนตรี

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็น มติคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ? ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาใช่เป็นอิสระจน

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหารหรือหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ผูกฟองคดียุติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างใด เมื่อมติคณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่นซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น อันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในอำนาจหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดียุติ เมื่อกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้มีหนังสือแจ้งเวียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ผูกฟองคดียุติจึงต้องมีหน้าที่นำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาปฏิบัติด้วย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงผูกพันผู้ผูกฟองคดียุติ

ส่วนประเด็น ผู้ผูกฟองคดียุติจะต้องคืนค่าปรับให้แก่ผู้ผูกฟองคดียุติหรือไม่ ? และการที่ผู้ผูกฟองคดียุติยื่นคำขอต่ออายุสัญญาภายหลังจากการส่งมอบงานงวดสุดท้ายเข้าเงื่อนไขที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทลงนามกันก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2550 และ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2550 ยังคงมีนิติสัมพันธ์ต่อกันอยู่ แต่เมื่อผู้ผูกฟองคดียุติทำงานจนแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ผูกฟองคดียุติก็ไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา คงปล่อยให้ผู้ผูกฟองคดียุติทำงานจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ผูกฟองคดียุติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2551 อันเป็นการส่งมอบงานงวดสุดท้ายภายหลังวันที่ 1 ตุลาคม 2550 ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาเป็นเวลาถึง 118 วัน และผู้ผูกฟองคดียุติได้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือในวันที่ 1 สิงหาคม 2551 อันอยู่ในกำหนดเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ 17 มิถุนายน 2551 จึงเข้าเงื่อนไขที่ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี โดยต้องขยายระยะเวลาในสัญญาให้เป็นเวลา 180 วัน อันมีผลให้ผู้ผูกฟองคดียุติไม่ต้องเสียค่าปรับที่ทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาแต่อย่างใด ผู้ผูกฟองคดียุติจึงต้องคืนค่าปรับจำนวน 277,300 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ตามนัยมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีนี้จึงถือเป็นข้อยุติได้ว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการบริหารราชการ ภายใต้งานของประชาชนในท้องถิ่น แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ยังคงต้องผูกพันต่อการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดใช้อำนาจบริหาร นอกจากนี้ คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ผูกฟองคดียุติที่เห็นว่าหลักเกณฑ์การต่ออายุสัญญา ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าสัญญาพิพาทนี้เป็นสัญญาทางปกครอง นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงต้องบังคับตามหลักกฎหมายปกครองและมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการเป็นหลักคุณูปภาพทางการเงินในสัญญาทางปกครอง ซึ่งเหตุใดหลักคุณูปภาพทางการเงินจึงต้องใช้ในสัญญาทางปกครองและในสัญญาทางแพ่งจะนำมาใช้ได้หรือไม่นั้น ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาดังกล่าว