

คู่สัญญาฝ่ายเอกชนกับการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

“สัญญาทางปกครอง” แม้จะเกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาเสนอสនองที่ต้องตรงกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเช่นเดียวกับในสัญญาทางแพ่ง แต่สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองจึงมีความแตกต่างกับหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาทางแพ่งในบางประการ โดยหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สำคัญคือ คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ เช่น การบอกเลิกสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ส่วนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะถือสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ ? เพียงใด ? คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔ วินิจฉัย ดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีแอล ต่อมา ได้รับแจ้งจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดให้ทำการย้ายเครื่องชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลออกจากพื้นที่เนื่องจากไม่ได้ยื่นขออนุญาตชุดเจาะจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขอใบอนุญาตให้ผู้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ชุดเจาะน้ำบาดาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับ แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาล และคืนหนังสือค้ำประกัน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีแอลเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทำการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำซัมเมอร์ซีบีแอล อันเป็นทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ โดยเอกชนคู่สัญญาต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง สำหรับการบอกเลิกสัญญาทางปกครองนั้น แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ก็เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่บรรลุวัตถุประสงค์จึงไม่อาจกระทำได้ และตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครอง สัญญาทางปกครองอาจสิ้นสุดลงได้ด้วยเงื่อนไขอย่างใด

อย่างหนึ่งใน ๒ ประการ ประการแรก สิ้นสุดลงตามปกติเมื่อคู่สัญญาบรรลូវัตถุประสงค์ของสัญญา และประการที่สอง สิ้นสุดลงด้วยการเลิกสัญญา ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน ๔ กรณี คือ (๑) โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) เมื่อสัญญาเลิกกันโดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป (๓) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา และ (๔) โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อสัญญาจำขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญา และผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างบทบัญญัติมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ดังนั้น การกล่าวอ้างเหตุที่จะไม่ดำเนินการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลต่อไปเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลโดยถือสิทธิตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญาและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการเกี่ยวกับการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมานานย่อมมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นอย่างดี หากจะกล่าวอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ย่อมที่จะต้องกล่าวอ้างเสียตั้งแต่ก่อนเข้าทำสัญญาหรือปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญาเสียตั้งแต่ต้น และกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องโดยการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาได้ พิพากษายกฟ้อง

กล่าวโดยสรุป คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครองไว้อย่างชัดเจนว่า สัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงด้วยเหตุ ๒ ประการ คือ เมื่อคู่สัญญารับลุล่วงวัตถุประสงค์และโดยการบอกเลิกสัญญา และการเลิกสัญญาทางปกครองก็ไม่อยู่ภายใต้มาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากข้อสัญญาไม่ได้กำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ในกรณีใด คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาทางปกครองโดยอ้างสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้ และถึงแม้ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าที่จะบอกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลักและคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่หากการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้