

## ไม่ผิดสัญญาจ้าง ... เมื่อผู้ว่าจ้างไม่พร้อมส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคในประการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมทั้งในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ประการสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการให้บรรลุผล แต่ด้วยการดำเนินการในบางเรื่องรัฐไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยการจัดทำเป็น “สัญญา” ระหว่างกันก็นับเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐสามารถดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนนั้นบรรลุผลสำเร็จ

สัญญาที่ได้จัดทำขึ้นโดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่รัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ลักษณะของสัญญาดังกล่าวมีสถานะเป็น “สัญญาทางปกครอง” ตามนัยมาตรา ๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**“สัญญาทางปกครอง”** เมื่อเกิดขึ้นแล้วคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาโดยเคร่งครัด เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญานั้นไม่อาจเป็นไปได้เนื่องจากเกิดเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดหมายได้ และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาแล้ว รัฐหรือคู่สัญญาฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการควบคุมบังคับการให้มีการปฏิบัติตามสัญญาหรือบอกเลิกสัญญาได้

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ตกลงเข้าทำสัญญากับรัฐในการดำเนินการสร้างสิ่งก่อสร้างอันเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่การก่อสร้างดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ในสัญญา เนื่องจากสถานที่ก่อสร้างไม่มีความพร้อมในการดำเนินการก่อสร้างได้

กรณีเช่นนี้จะถือว่าเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาและรัฐสามารถบอกเลิกสัญญาได้หรือไม่ ?

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัดสงขลา) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนให้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างบนเกาะหนู จังหวัดสงขลา ได้แก่ ทางเดินชมธรรมชาติ ศาลาอเนกประสงค์ และบ้านพักข้าราชการ เพื่อเป็นการปรับปรุงภูมิทัศน์ในการสนับสนุนโครงการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาในการเริ่มดำเนินการและระยะเวลาแล้วเสร็จไว้อย่างชัดเจนในสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เริ่มทำงานที่รับจ้างตามกำหนดเวลา จึงได้มีหนังสือเร่งรัดไปยังผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งการก่อสร้างตามสัญญาจ้างที่แน่นอนได้ และพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างยังไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ ประกอบกับการก่อสร้างต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดยการตัดต้นไม้จำนวนมาก การขุดตัดหน้าดินและที่สำหรับทิ้งดิน หากดำเนินการไปโดยไม่ได้รับการยืนยันที่ชัดเจนอาจถูกร้องเรียนได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอแจ้งหยุดงาน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ในชั้นการประกวดราคาตามสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีได้ไปดูสถานที่และเจ้าหน้าที่ได้ชี้จุดก่อสร้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทักท้วงจนกระทั่งลงนามในสัญญา ส่วนการขออนุญาตใช้พื้นที่ได้ดำเนินการแล้วและเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะประสานงานกันเอง จึงขอให้ลงมือก่อสร้างโดยด่วน

แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามสัญญาจ้าง จึงได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกสัญญาและริบเงินประกัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้ทำผิดสัญญาเพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี การบอกเลิกสัญญาและริบเงินประกันจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินประกันแก่ผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเนื่องจากคู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่ส่งมอบพื้นที่เป็นการกระทำผิดสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาและริบเงินประกันตามสัญญาได้หรือไม่? โดยสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ว่าจ้างกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้าง ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จและกำหนดสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญาไว้ว่า ผู้รับจ้างจะต้องเริ่มทำงานและทำงานที่รับจ้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้รับจ้างไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลาหรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างได้ โดยในกรณีดังกล่าวผู้ว่าจ้างมีสิทธิริบเงินประกันการปฏิบัติตามสัญญาทั้งหมดหรือบางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สถานที่ก่อสร้างตามสัญญาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นทะเบียนเป็นของกระทรวงกลาโหมเพื่อประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินบางส่วนเป็นสถานที่วิจัยและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งก่อสร้างแต่อย่างใด การได้รับอนุญาตดังกล่าวถือเป็นเพียงการอนุญาตในเรื่องทั่ว ๆ ไป และเป็นคนละกรณีกับการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างตามสัญญาจ้าง กรณีจึงต้องดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างก่อนดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง

นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีจะเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งของสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ รวมทั้งมีอุปสรรคอื่น ๆ คือ สถานที่ก่อสร้างต้องตัดต้นไม้จำนวนมากและต้องตัดดินเชิงลาดบนเกาะหนูหลายลูกบาศก์เมตรแต่ไม่มีที่สำหรับทิ้งดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกรมประมง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ใช้พื้นที่บริเวณที่จะมีการก่อสร้าง ย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้พื้นที่ก่อสร้างมีความพร้อมที่จะให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างดังกล่าว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ก่อสร้างสิ่งก่อสร้างตามสัญญาจ้างกรณีจึงถือได้ว่าสถานที่ก่อสร้างยังไม่มีความพร้อมที่จะส่งมอบให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างลงมือก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถกำหนดตำแหน่งสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอนได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องแก้ไขตามสัญญาจ้างเสียก่อน

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ลงมือทำงานที่รับจ้างตามสัญญาจ้างจึงเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกสัญญาจ้างและริบเงินประกันตามสัญญาจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อสัญญาจ้าง พิพากษาให้คืนเงินประกันตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗๗/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีทั้งสำหรับคู่สัญญาฝ่ายปกครองและคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยหากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ตกลงและยินยอมที่จะทำสัญญาร่วมกันแล้ว ต่างฝ่ายต่างก็มีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องผูกพันตนให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ประการสำคัญที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา

อย่างเคร่งครัด และต้องยอมรับเอกสิทธิ์ของกลุ่มสัญญาฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับการให้มีการปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งปรับ สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย หรือบอกเลิกสัญญาได้ หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่เริ่มปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานไม่ทันตามกำหนดเวลา หรือผิดสัญญาไม่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ในทุกกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติงานตามสัญญาแล้วจะเป็นการผิดสัญญา อันอาจถูกบอกเลิกสัญญาและถูกริบเงินประกันตามสัญญาเสมอไป เพราะหากในกรณีใดเกิดปัญหาอุปสรรคจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของกลุ่มสัญญาฝ่ายปกครอง และเหตุแห่งการนั้นได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญาของกลุ่มสัญญาฝ่ายเอกชนแล้ว การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามสัญญาย่อมไม่ถือเป็นการกระทำผิดสัญญาแต่อย่างใด และในการนี้คู่สัญญาฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจบอกเลิกสัญญาและริบเงินประกันตามสัญญาของกลุ่มสัญญาฝ่ายเอกชนได้แต่อย่างใด

---