

หน่วยงานบอกเลิกสัญญาจ้าง... เอกชนฟ้องขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาไม่ได้ !

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“สัญญาต้องเป็นสัญญา” ถ้าท่านผู้อ่านอยู่ในวัยเดียวกับผู้เขียน จะต้องคุ้นเคยกับบทเพลงนี้ อย่างแน่นอนค่ะ เมื่อพูดถึงเรื่องสัญญาเชื่อว่าส่วนใหญ่ต้องเคยเป็นคู่สัญญา โดยสัญญาจะแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทหลัก ๆ คือ สัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่ง กรณีสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นอาคารที่ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น อาคารเรียน อาคารโรงพยาบาล ถือเป็นสัญญาที่เป็นการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นเองค่ะ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ นั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย เช่น เงื่อนไขเรื่องความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยจะต้องเป็นคู่สัญญาและมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่กระทบสิทธิของตน เงื่อนไขเรื่องคำขอท้ายคำฟ้องที่ขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับต้องเป็นคำขอที่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ เงื่อนไขเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในวันนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะกับเอกชนคู่สัญญา และแจ้งรับหลักประกันสัญญา เนื่องจากเอกชนใช้เสาเข็มผิดจากรูปแบบรายการในสัญญาจ้าง

เอกชนคู่สัญญา (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่าการบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญา

มีปัญหที่น่าสนใจว่า คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นคำขอที่เข้าเงื่อนไขที่ศาลออกคำสั่งบังคับได้หรือไม่ ? คดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาว่า การบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเลิกสัญญาและได้แสดงเจตนาแก่เอกชนคู่สัญญาโดยการทำเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างแล้ว กรณีไม่อาจถอนการแสดงเจตนาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม หากเอกชนคู่สัญญาเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาได้ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แต่เมื่อมีได้มีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายหรือคำขออื่นใดนอกเหนือไปจากคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เอกชนคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๑)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับคู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐกรณีที่หน่วยงานใช้สิทธิตามสัญญาในการบอกเลิกสัญญา ซึ่งเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ถูกบอกเลิกสัญญามีสิทธิเพียงเรียกให้ผู้บอกเลิกสัญญาชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาได้ และหากไม่มีคำขอต่อศาลให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการเลิกสัญญา ศาลก็ไม่อาจพิพากษาเกินคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายได้นั่นเองค่ะ (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อย อุทธรณ์จากคดีปกครอง)
