

## สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างของ อบต. เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ในเบื้องต้นแล้ว... เราจะเข้าใจความหมายของ “สัญญาทางปกครอง” ว่า หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นคำนิยามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

หากสังเกตคำนิยามข้างต้นจะพบว่า กฎหมายใช้คำว่า “หมายความว่า” ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ในบทนิยามศัพท์อื่น ๆ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือพระราชบัญญัติอื่นก็ตาม มักจะใช้คำว่า “หมายความว่า” ในการอธิบายความ เช่น ““กฎ” หมายความว่า...”

คำนิยามของสัญญาทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นเพียงการให้ความหมายอย่างกว้างของสัญญาทางปกครองเท่านั้น มิใช่การนิยามความหมายโดยเฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกับคำนิยามอื่น ๆ ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้จำกัดให้สัญญาทางปกครองมีเพียง ๔ ประเภท ที่เรียกได้ว่าเป็น “สัญญาทางปกครองโดยผลของกฎหมาย” เท่านั้น หากแต่ยังมีสัญญาทางปกครองประเภทอื่นอีกที่อาจกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือในกรณีที่ต้องครฝายตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ตาม เป็นผู้วินิจฉัยเนื้อหาสาระและองค์ประกอบของสัญญาแต่ละกรณีไปว่า ถือเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้เรียกได้ว่าเป็น “สัญญาทางปกครองโดยสภาพ”

โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้อธิบายขยายความสัญญาทางปกครองดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ นอกจากนิยามตามกฎหมายข้างต้นแล้ว สัญญาทางปกครองยังหมายถึง “...สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินการกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล...”

นอกจากนั้น...คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ยังได้วินิจฉัยและอธิบายความเพิ่มเติมจากมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ดังกล่าว ว่าสัญญาทางปกครองมีลักษณะเป็น “...สัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญหรือจำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล...” เช่น สัญญาว่าจ้างเพื่อจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ ILS ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการควบคุมการบินเวลาสภาพอากาศไม่ปกติ อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดหามาโดยเฉพาะสำหรับช่วยการเดินอากาศ ไม่สามารถจัดหาได้ทั่วไปในท้องตลาด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดระบบการจราจรและการขนส่งทางอากาศดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น สัญญาว่าจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘/๒๕๕๑)

วันนี้... นายปกครองมีตัวอย่างอุทธรณ์จากคดีปกครองที่น่าสนใจในเรื่องดังกล่าวมานำเสนอ โดยเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง เช่น ทรายมูล หิน เหล็ก วัสดุต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับร้านค้า

โดยคดีนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ทำสัญญาซื้อวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างจากร้านค้าของนาย ก. หลายครั้ง เพื่อนำไปบำรุงรักษาและก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค แต่ อบต. ดังกล่าวชำระเงินค่าวัสดุ

อุปกรณ์ก่อสร้างไม่ครบถ้วน นาย ก. จึงยื่นฟ้อง อบต. ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชำระเงินค่าวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างที่ค้างชำระให้แก่ตน

ประเด็นปัญหาที่ศาลปกครองพิจารณาก็คือ **สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างระหว่าง อบต. กับ นาย ก. มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง เช่น ทราย หิน เหล็ก ที่ทำขึ้นระหว่าง นาย ก. กับ อบต. ถือเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อ **สัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นเพียงการซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทั่วไป** ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญและจำเป็นแก่การจัดทำบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภค และไม่อาจถือได้ว่าเป็นสัญญาที่ให้นาย ก. จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อีกทั้งไม่ปรากฏข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของ อบต. ที่มีอยู่เหนือนาย ก. คู่สัญญา **สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง** ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๖๑)

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า... สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนไม่จำเป็นต้องเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป กรณีสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานของรัฐ ไม่ถือเป็นสัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นกับเอกชนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่งนั่นเองครับ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)