

สัญญาจ้างซ่อมถนน “สัญญาต่างตอบแทน” ... ที่ต่างฝ่ายต่างมีมูลหนี้ที่ต้องชำระ !

โดย นายปกครอง

การที่ส่วนราชการและเอกชนได้ตกลงเข้าทำสัญญาว่าจ้างเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน ส่วนราชการและเอกชนในฐานะคู่สัญญาต่างจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

“สัญญาต่างตอบแทน” มีลักษณะอย่างไร ? บทบัญญัติในมาตรา ๓๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดว่า ในสัญญาต่างตอบแทน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะชำระหนี้ หรือขอปฏิบัติการชำระหนี้ก็ได้ แต่ความข้อนี้มีให้ใช้บังคับ ถ้าหนี้ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยังไม่ถึงกำหนด

สรุปก็คือ ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาได้ดำเนินการตามสัญญาถูกต้องครบถ้วนแล้ว ส่วนราชการคู่สัญญาจะต้องชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้กับเอกชนเป็นการต่างตอบแทนซึ่งกันและกันระหว่างผลงานกับค่าจ้าง

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในวันนี้ เป็นกรณีที่ส่วนราชการเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าจ้างให้แก่เอกชนคู่สัญญา ทั้งที่ได้ทำงานแล้วเสร็จ และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงาน รวมทั้งผู้มีอำนาจได้ลงลายมือชื่ออนุมัติให้จ่ายเงินค่าจ้างแล้ว โดยอ้างว่าไม่มีงบประมาณเพราะไม่ได้รับการอนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณ

ประเด็นปัญหาแรก คือ ส่วนราชการคู่สัญญาผู้ว่าจ้างต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่เอกชนผู้รับจ้างหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสัญญาจ้างเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีหนี้ที่จะต้องชำระตอบแทนซึ่งกันและกัน คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจึงเป็นทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ในสัญญาเดียวกัน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนยอมอยู่ในฐานะลูกหนี้ที่จะต้องปฏิบัติการชำระหนี้โดยการทำงานตามที่กำหนดในสัญญาจ้างให้แก่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้ และคู่สัญญาฝ่ายส่วนราชการยอมอยู่ในฐานะลูกหนี้ที่จะต้องปฏิบัติการชำระหนี้โดยการจ่ายเงินค่าจ้างตามจำนวนที่กำหนดไว้ให้แก่เอกชนผู้รับจ้างซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้ เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานพร้อมทั้งเสนอใบตรวจรับงานจ้าง อีกทั้งผู้มีอำนาจได้ลงลายมือชื่ออนุมัติให้จ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าว จึงถือได้ว่าเอกชนผู้รับจ้างได้ปฏิบัติการชำระหนี้ครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าจ้างให้แก่เอกชนดังกล่าวตามมาตรา ๓๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นปัญหาที่สอง การที่ส่วนราชการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินงานซึ่งเป็นความบกพร่องของการดำเนินการภายในส่วนราชการ เช่น กรณีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อยู่ระหว่างการเลือกตั้งนายก อบต. ได้เสนอเอกสารปลอมเกี่ยวกับการแจ้งการได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ และได้มีการดำเนินการให้มีการใช้จ่ายเงินโดยการทำสัญญาว่าจ้างอันเป็นประโยชน์กับส่วนราชการ ต่อมา เมื่อทราบข่าวปลัด อบต. ได้เสนอเอกสารปลอมจึงได้มีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยและลงโทษไล่ออกจากราชการ

กรณีเช่นนี้จะส่งผลทำให้สัญญาจ้างไม่มีผลบังคับ และเอกชนผู้รับจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญาหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ อบต. ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายก อบต. เนื่องจากอยู่ระหว่างการเลือกตั้ง ปลัด อบต. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบต. ได้เท่าที่จำเป็นตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง การที่ปลัด อบต. นำหนังสือมาให้เจ้าหน้าที่ลงรับเพื่อเสนอข้อมูลต่อ อบต. จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นในการดำเนินการตามปกติของ อบต. แล้ว และต่อมาเมื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายก อบต. ได้ลงลายมือชื่อผูกพันตามสัญญาในฐานะผู้ว่าจ้าง อบต. จึงไม่อาจปฏิเสธความผูกพันตามสัญญาดังกล่าวได้

แม้หนังสือแจ้งการได้รับจัดสรรงบประมาณจะเป็นเอกสารปลอม แต่หลังจากที่ อบต. ได้รับหนังสือและเข้าใจว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณก็ได้ดำเนินการสอบราคาตามวิธีการและขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ปรากฏเหตุที่จะทำให้การสอบราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย สัญญาว่าจ้างจึงชอบด้วยกฎหมาย และมีผลผูกพันคู่สัญญา เมื่อเอกชนคู่สัญญาซ่อมแซมถนนแล้วเสร็จ

ตามสัญญาและประชาชนได้ใช้ถนน สมประโยชน์ตามความมุ่งหมายแล้ว **อบต. ย่อมไม่อาจอ้างการกระทำโดยมิชอบของปลัด อบต. เพื่อปฏิเสธความผูกพันตามสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้**

อบต. จึงต้องชำระเงินค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้างพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔๘/๒๕๖๐)

คดีนี้ นอกจากศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายลักษณะสัญญาต่างตอบแทนของสัญญาว่าจ้างตามมาตรา ๓๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคู่สัญญามีฐานะเป็นทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่ต่างมีหนี้ที่ต้องชำระตอบแทนซึ่งกันและกันแล้ว ยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับส่วนราชการว่า ส่วนราชการไม่อาจนำความบกพร่องหรือข้อผิดพลาดหรือการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองมากล่าวอ้างเพื่อไม่ให้ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาที่ได้ปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการตามสัญญาอย่างถูกต้องครบถ้วนได้
