

## บอกเลิก “สัญญาทางปกครอง” ... ต้องใช้สิทธิโดย “สุจริต”

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติหลักกฎหมายสำคัญคือ “หลักสุจริต” ไว้ว่า “ในการใช้สิทธิของตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมที่แท้จริงในสังคม ซึ่งโดยทั่วไปจะเห็นการนำหลักสุจริตมาใช้ในระบบกฎหมายเอกชนหรือในสัญญาทางแพ่ง ดังที่มาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า “สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริตโดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย” ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาในสัญญาทางแพ่งจึงต้องตีความไปตามเจตจำนงของคู่สัญญาเป็นหลัก และต้องพิจารณาไปตามหลักความเป็นธรรมที่สังคมยอมรับอันเป็นปกติประเพณี โดยไม่พิจารณาเฉพาะแต่ข้อความที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

สำหรับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาตามระบบกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เมื่อคู่สัญญาอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันโดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหลายประการ การใช้สิทธิของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว นั้น หากเกิดปัญหาข้อโต้แย้งขึ้น ศาลปกครองสามารถนำหลักสุจริตดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้หรือไม่ ?

*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 733/2554 ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ*

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่อุสุ) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมถมดินลูกรังบดอัดคอสะพาน โดยกำหนดให้ใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็ม และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือคำประกันของธนาคารเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งขอเข้าทำงานที่จ้างและขอรับมอบพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการทดสอบชั้นดินด้วยวิธีใช้แท่งเหล็กตอกลงไปดินบริเวณที่จะก่อสร้างสะพานตามสัญญาจ้าง และพบว่าไม่สามารถตอกได้ จึงมีหนังสือขออนุมัติเปลี่ยนแปลงฐานรากสะพานจากแบบตอกเสาเข็มเป็นแบบฐานแผ่ ขอยุติงานและขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงฐานรากสะพานตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ผู้ฟ้องคดีขอให้มีการทบทวน โดยมีได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

ต่อมาปรากฏว่าผู้รับจ้างรายใหม่ได้ทำการก่อสร้างโดยใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มไปได้เพียงบางส่วนก็พบว่ามีหินดาตขวางอยู่ จึงมอบให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลวิเคราะห์ความเหมาะสมการเปลี่ยนแปลงระบบฐานรากของสะพาน และพบว่าบริเวณดังกล่าวไม่สามารถตอกเสาเข็มได้ แต่สามารถใช้ฐานรากแบบฐานแผ่ได้เนื่องจากสามารถรับน้ำหนักตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้ก่อสร้างโดยใช้ฐานรากแบบแผ่ทดแทนฐานรากแบบตอกเสาเข็ม และหักส่วนเงินในปริมาณงานและวัสดุที่ลดลงจากการเปลี่ยนแปลงการก่อสร้าง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่การที่ไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แก้ไขปัญหากับแบบฐานรากให้ การบอกเลิกสัญญาจ้างจึงไม่ชอบและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนั้นนอกจากศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าสามารถนำ มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง โดยอธิบายว่า การใช้สิทธิแห่งตนก็ดี การชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต การที่บุคคลใดใช้สิทธิหรือชำระหนี้โดยไม่สุจริต กฎหมายย่อมไม่ให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ไม่มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ นอกจากนั้น หากบุคคลใดใช้สิทธิของตนโดยไม่สุจริตแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตของตนให้แก่ผู้เสียหาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายและผลทางกฎหมายอันเกิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยประเด็นต่างๆ อีกหลายประเด็น กล่าวคือ

การที่ฝ่ายปกครองใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิโดยมีเหตุแห่งการบอกเลิกสัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อกำหนดในสัญญาได้ระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาและมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานแทนผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอเปลี่ยนแปลงฐานรากสะพานเป็นแบบฐานแม่ ขอบหยุดทำงานและขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญาจ้างแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่ามีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีได้

ส่วนการบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตอันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการสำรวจสภาพดินและทดสอบกำลังรับน้ำหนักบรรทุกของดินบริเวณที่จะก่อสร้างว่าเหมาะสมที่จะใช้ฐานรากของสะพานเป็นแบบตอกเสาเข็มหรือแบบฐานแม่ แต่ได้กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาจ้างและในสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างฐานรากเป็นแบบตอกเสาเข็ม จึงมิได้วางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิศวกรรมที่ถูกต้องและรอบด้านมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทดสอบชั้นดินด้วยวิธีใช้แท่งเหล็กตอกลงไปดินบริเวณที่จะก่อสร้างอันเป็นวิธีทดสอบที่ได้รับการยอมรับในทางวิศวกรรม และสำนักงานโยธาธิการจังหวัดได้เข้าตรวจสอบสถานที่และสรุปผลการทดสอบสอดคล้องกันว่าฐานรากที่สมควรใช้คือฐานรากแบบฐานแม่ กรณีจึงย่อมมีเหตุอันควรสงสัยในความเหมาะสมของแบบฐานรากที่ว่าจ้างก่อสร้างว่า สมควรจะใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มตามที่กำหนดไว้หรือสมควรเปลี่ยนเป็นแบบฐานแม่ ซึ่งวิญญูชนเช่นผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะมอบหมายให้ผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการตรวจการจ้างบริษัทที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นใดที่ตนเชื่อถือและไว้วางใจ ตรวจสอบถึงความเหมาะสมของแบบฐานรากที่จะพึงใช้กับสะพานที่ว่าจ้างก่อสร้างให้แน่ใจ ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ และหากผู้ถูกฟ้องคดีจะแก้ไขสัญญาให้เหมาะสมกับบริเวณที่จะก่อสร้าง หรือมีความจำเป็นต้องลดวงเงินค่าจ้างก่อสร้างลง การดำเนินการดังกล่าวก็มีได้ชัดหรือฝ่าฝืนข้อ 58 วรรคหนึ่ง และมีพักต้องเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีเสนอลดวงเงินค่าจ้างก่อสร้างตามข้อ 58 วรรคสี่ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการทดสอบกำลังรับน้ำหนักบรรทุกของดินให้แน่ใจตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอว่าความจริงเป็นเช่นนั้นหรือไม่ แต่ได้บายเบี่ยงไม่อนุมัติให้แก่เปลี่ยนแปลงแบบฐานรากตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และไม่ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างก่อนดำเนินการสอบราคาจ้างว่าเหมาะสมที่จะใช้ฐานรากแบบใด แต่ได้กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาจ้างและสัญญาจ้างว่าให้ก่อสร้างเป็นแบบตอกเสาเข็ม ประกอบกับได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างตามข้อ 5 ข ของสัญญาจ้าง โดยอ้างเหตุว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และจ้างผู้รับเหมารายใหม่ ย่อมถือได้แล้วว่าเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ตามนัยมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย เช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 (ซึ่งถูกยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยยกเลิกระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2553 และให้เป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553) แต่ก็มีหลักการเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังนั้น หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถนำหลักกฎหมายสำคัญและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาที่ได้มีการลงนามในสัญญาแล้วหรือการเพิ่มหรือลดวงเงิน ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ไปใช้ประโยชน์ได้ กล่าวคือ

(1) หลัก “สุจริต” ตามนัยมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นหลักการ ที่เป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐทั้งระบบและสามารถนำมาใช้บังคับกับการใช้สิทธิและการชำระหนี้ ทั้งตามสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง ดังนั้น แม้จะมีเหตุตามข้อกำหนดในสัญญาให้สิทธิกับ คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง รายใหม่ได้ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและความจำเป็นต่างๆ โดยสุจริต และหากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นไปโดยไม่สุจริต ทำให้เกิดความเสียหายกับคู่สัญญา ฝ่ายเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นได้จากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ของตนให้แก่ผู้เสียหาย

(2) การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้พิจารณาและดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อย่างถูกต้องและรอบด้านก่อนดำเนินการจัดหาพัสดุ รวมทั้งไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อให้แน่ใจและสิ้นความสงสัย ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีข้อทักท้วงเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของรูปแบบหรือวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งพัสดุ ตามที่กำหนดในสัญญา ทั้งที่หากได้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบข้อมูลดังเช่นวิญญูชนโดยทั่วไปพึงกระทำ ก็จะเป็นความจริงเหมือนเช่นที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทักท้วงและร้องขอให้แก้ไขสัญญา โดยที่การแก้ไขสัญญาดังกล่าว มิได้ขัดหรือฝ่าฝืนต่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและทำสัญญากับคู่สัญญารายใหม่โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาให้คู่สัญญารายใหม่ดำเนินการตามรูปแบบหรือวิธีการ ให้ได้มาซึ่งพัสดุตามรูปแบบหรือวิธีการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนร้องขอโดยปรับลดวงเงินตามสัญญา ให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบและวิธีการที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา โดยไม่สุจริตตามนัยมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการบอกเลิกสัญญา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิ บอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตนั้น