

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๙/๒๕๖๕

เรื่อง สัญญาทางปกครอง (สัญญาจ้างทำงานโครงการปลูกต้นไม้เฉลิมพระเกียรติฯ)

: การแสดงเจตนาขึ้นเสนอราคาโดยสำคัญผิดในปริมาณงานและราคากลาง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในสัญญาทางปกครองแม้จะมีหลักการว่า รัฐในฐานะผู้รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีอำนาจในการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว โดยมีผลให้สัญญาเลิกกันได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สัญญาเป็นอันเลิกกันก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวมิได้หมายความว่า การแสดงเจตนาเลิกสัญญาจะมีได้เฉพาะแต่คู่สัญญาฝ่ายรัฐเท่านั้น คู่สัญญาฝ่ายเอกชนยังคงมีสิทธิแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาได้ เพียงแต่การแสดงเจตนาบอกเลิกสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่มีผลทางกฎหมายได้เอง ต้องมีการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกัน หากปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกันได้เมื่อมีกรณีที่เป็นเหตุสุดวิสัยซึ่งมิใช่ความผิดของคู่กรณีฝ่ายใด อันเป็นเหตุที่ทำให้คู่สัญญาไม่อาจปฏิบัติตามภาระหนี้ตามสัญญาได้โดยสิ้นเชิง หรือกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นได้ว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมกันโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้สัญญาทางปกครองเป็นอันเลิกกันตามหลักการทั่วไปว่าด้วยสัญญาดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อสัญญาจ้างทำงานโครงการปลูกต้นไม้เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ริมถนนเลียบริมคลองระบายน้ำ สนามบินสุวรรณภูมิ ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของสัญญาที่ถือเอาปริมาณงานที่กำหนดไว้ในบัญชีรายการก่อสร้างหรือใบแจ้งปริมาณงานและราคาเป็นจำนวนโดยประมาณเท่านั้น โดยหากปริมาณงานที่ทำเสร็จจริงเกินกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือใบแจ้งปริมาณงานและราคา ข้อกำหนดในสัญญาก็ได้กำหนดเกณฑ์การจ่ายค่าจ้างไว้อย่างชัดเจน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างรวมถึงงานโยธาอื่น ๆ ย่อมต้องทราบถึงการดำเนินการตามสัญญาในลักษณะนี้เป็นอย่างดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบเสนอราคางานโครงการพิพาท จึงไม่ถือเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในปริมาณงานและราคากลาง และไม่ทำให้สัญญาจ้างโครงการดังกล่าวตกเป็นโมฆะ ผู้ฟ้องคดีต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาฉบับพิพาท นอกจากนี้ เหตุที่ปริมาณดินมีจำนวนมากกว่าที่กำหนดในประกาศสอบราคา ก็ไม่ถือเป็นเหตุที่แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาต่อไปได้ และไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ทำให้คู่สัญญาไม่อาจ

ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาได้โดยสิ้นเชิง การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อบอกเลิกสัญญาและเรียกเงินค่าจ้างส่วนที่ได้ทำไปแล้ว จำนวน ๘๔,๕๐๐ บาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและสัญญา อีกทั้งยังมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายที่ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลากลับเป็นฝ่ายผิดสัญญาเสียเอง เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิบอกเลิกสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ บอกเลิกสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ และเรียกค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๓๙๗,๘๐๐ บาท การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยข้อสัญญา

ในการนี้ แม้ว่าเงินจำนวน ๘๔,๕๐๐ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องจะเป็นจำนวนเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดตามหนังสือบอกเลิกสัญญาลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แต่เมื่อในขณะยื่นฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มีหนังสือบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยไม่ชอบ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาด้วยแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าสัญญาพิพาทเลิกกันแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้อง การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชดใช้เงินจำนวน ๘๔,๕๐๐ บาท จึงมิใช่การเรียกร้องค่าการงานที่พึงได้รับจากการเลิกสัญญา หากแต่เป็นการเรียกร้องเงินตามสัญญา อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาเนื่องจากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชำระเงินจำนวน ๘๔,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำสำคัญ : เลิกสัญญาฝ่ายเดียว/คู่สัญญาฝ่ายเอกชน/ค่าการงาน/สำคัญผิด/โมฆะ/เหตุสุดวิสัย