

จ้างก่อสร้างหอพักบุคลากรทางการแพทย์ ... เป็นสัญญาทางแพ่งหรือทางปกครอง ?

โดย นายปกครอง

“หอพัก” ถือเป็นทางเลือกหนึ่ง ... สำหรับผู้ที่ต้องเดินทางมาศึกษาต่อหรือทำงานในต่างท้องที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครที่มีผู้คนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น แต่มีพื้นที่พักอาศัยจำกัด ผู้คนเหล่านี้จึงต้องแสวงหาที่พักที่ตั้งอยู่ใกล้กับสถานศึกษาหรือสถานที่ทำงาน เพื่อเป็นการลดเวลาและลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง รวมทั้งค่าเช่ายังถูกกว่าการเช่าบ้านหรือคอนโดฯ อีกด้วย

สำหรับบุคคลบางกลุ่ม เช่น บุคลากรทางการแพทย์ หน่วยงานของรัฐก็อาจจัดสร้างหอพักให้พักอาศัย มีปัญหาว่า กรณีผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างหอพักดังกล่าวไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาในสัญญา หรือหน่วยงานผู้ว่าจ้างไม่ชำระเงินค่าจ้างให้ครบถ้วน จนเกิดเป็นข้อโต้แย้งกันขึ้นและคู่สัญญาต้องการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา เช่นนี้ ... จะถือเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาก่อนว่าสัญญาจ้างก่อสร้างหอพักบุคลากรของโรงพยาบาลรัฐเป็นสัญญาประเภทใด ระหว่างสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ? มาดูกันครับ

เหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อ ... มหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง (มหาวิทยาลัย เอ) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ก. ให้ทำการก่อสร้างหอพักบุคลากรคณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาล เอ โดยระหว่างปฏิบัติงาน บริษัท ก. ได้รับผลกระทบจากการที่สำนักงานเขตและผู้กำกับการณ์ตำรวจนครบาลขอความร่วมมือให้ก่อสร้างในระหว่างเวลาที่กำหนดเท่านั้น รวมถึงจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 (รัฐบาลและมหาวิทยาลัยผู้ว่าจ้างประกาศให้ระงับการก่อสร้างและห้ามเคลื่อนย้ายคนงาน) เป็นเหตุให้ไม่อาจทำการก่อสร้างได้ตามปกติ และบริษัท ก. ได้มีหนังสือขอสงวนสิทธิขยายเวลาทำงาน

ต่อมา เมื่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 สิ้นสุดลง บริษัท ก. ก็ได้เข้าทำการก่อสร้างอาคารทันทีจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้าย พร้อมทั้งขอเบิกเงินค่าจ้าง แต่ทางมหาวิทยาลัย มีหนังสือแจ้งให้บริษัท ก. รับผิดชอบค่าบริการควบคุมงานที่เกินกำหนดเวลาตามสัญญา บริษัท ก. เห็นว่าการไม่สามารถเข้าทำงานเป็นเหตุสุดวิสัยและมิได้เกิดจากความผิดของตน จึงปฏิเสธการชำระเงิน ส่วนมหาวิทยาลัย ก็ไม่ชำระค่าจ้างงานงวดสุดท้าย บริษัท ก. (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นฟ้องมหาวิทยาลัย เอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้มหาวิทยาลัย เอ ชำระเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าสัญญาจ้างก่อสร้างหอพักบุคลากรของโรงพยาบาล เอ ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง **ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์โดยโต้แย้งว่า** หอพักบุคลากรทางการแพทย์ถือเป็นสิ่งสาธารณูปโภค ประกอบกับข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่มหาวิทยาลัยเพียงฝ่ายเดียวในการบอกเลิกสัญญาได้ สัญญานี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักบุคลากรของโรงพยาบาล เอ เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินทางประจำทาง โทรศัพท์ สาธารณูปโภคจึงต้องหมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพิพาทนั้น ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยให้กับบุคลากรของมหาวิทยาลัยเท่านั้น มิได้ให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยตรงแต่อย่างใด สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

ส่วนกรณีเอกสิทธิ์ตามสัญญาที่เป็นเพียงข้อตกลงที่ระบุไว้ในสัญญาที่มีรัฐเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง หากคู่สัญญายินยอมตามข้อตกลงในส่วนนี้ก็สามารถเข้าทำสัญญากับรัฐได้ แต่หากไม่ยินยอมก็สามารถปฏิเสธที่จะเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐได้ การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาพิพาทจึงถือได้ว่ายอมรับถึงข้อตกลงดังกล่าว อีกทั้งเอกสิทธิ์ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่อาจจะทำให้เป็นสัญญาทางปกครองได้ หากครบองค์ประกอบอื่น ๆ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างหอพักบุคลากรของโรงพยาบาล เอ มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และมิใช่สัญญาที่มหาวิทยาลัยมอบให้ผู้ฟ้องคดีเข้าจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของมหาวิทยาลัย

สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาจึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1819/2566)

สรุปได้ว่า ... สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักบุคลากรของโรงพยาบาลรัฐ มิใช่สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เนื่องจากมิได้ก่อสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยตรง หากแต่ก่อสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากรของโรงพยาบาล และได้เข้าลักษณะอื่นของสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง (ฝ่ายปกครอง) และมีข้อกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียวก็ตาม ซึ่งเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการบอกเลิกสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียวดังกล่าว ถือว่าเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่อาจจะทำให้เป็นสัญญาทางปกครองได้ โดยต้องครบองค์ประกอบอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355)