

อบจ. กำหนดพิกัดขุดเจาะพลาด ผู้รับจ้างเข้าทำงานไม่ได้ ใครรับผิดชอบ !?

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง
สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ช่วงนี้ ... หลาย ๆ ท่านคงรู้สึกหนาว ๆ ร้อน ๆ ไม่ใช่เพราะทำอะไรผิด หากแต่เพราะเป็นฤดูหนาวที่แทบจะไม่ได้สัมผัสอากาศหนาวกันเลยทีเดียว และยังมีคาดการณ์กันว่าต้นปี 2567 ประเทศไทยจะมีปริมาณฝนน้อยกว่าค่าปกติ จากสถานการณ์เอลนีโญ (ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ส่งผลให้ฝนตกน้อยลง) ในขณะที่ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่หลายแห่งก็มีปริมาณน้ำใช้การน้อย ซึ่งอาจจะกระทบต่อพื้นที่ทำการเกษตรจำนวนมาก หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์ภัยแล้งดังกล่าวไว้หลายมาตรการ เช่น การกำหนดแผนจัดสรรน้ำและพื้นที่เพาะปลูกฤดูแล้งให้สอดคล้องกับสถานการณ์เอลนีโญ การเฝ้าระวังและเตรียมจัดการแหล่งน้ำสำรอง การนำน้ำใต้ดินมาใช้แก้ปัญหาในพื้นที่ขาดแคลนน้ำ เป็นต้น

วันนี้ ... ผู้เขียนก็มีคดีที่น่าสนใจ เกี่ยวกับข้อพิพาทอันเกิดจากการที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ทำสัญญาจ้างเอกชนทำการขุดเจาะบ่อบาดาล เพื่อดำเนินโครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง แต่สุดท้ายได้บอกเลิกสัญญากลางคัน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มาฝากท่านผู้อ่าน ซึ่งบางท่านก็อาจเคยเป็นคู่สัญญารับจ้างงานโครงการของรัฐ

โดยเรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แห่งหนึ่ง ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด เพื่อจ้างเหมาขุดเจาะบ่อบาดาลช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำแบบจุ่มใต้ดิน จำนวน 8 บ่อ สถานที่ดำเนินการตามพิกัดที่กำหนดในสัญญา ค่าจ้างเป็นเงินจำนวนกว่า 9 ล้านบาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้นำเงินสด จำนวนประมาณ 5 หมื่นบาท มามอบให้แก่ อบจ. เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือหารือกับ อบจ. ตามคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของสำนักทรัพยากรน้ำบาดาล ว่า อบจ. ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลจากกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงจะทำการขุดเจาะน้ำบาดาลตามสัญญาได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อาสาเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตให้

ต่อมา คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานของ อบจ. ได้เสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน ว่า อบจ. ยังไม่ได้รับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เห็นควรสั่งหยุดงานตามสัญญาไว้ก่อน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตหยุดการทำงานตามสัญญาไว้ก่อน และ อบจ. ได้อนุมัติให้หยุดงานได้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตให้เจาะน้ำบาดาล โดยผู้ฟ้องคดีได้มีการสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่อตามสัญญา และได้ชำระเงินจำนวนกว่า 9 หมื่นบาท แก่ผู้ขายแล้ว

หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานของ อบจ. ได้ตรวจสอบสัญญาและเอกสารแบบสำรวจความต้องการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งฯ ของจังหวัด ปรากฏว่าพิกัดที่ระบุในสัญญาทั้ง 8 แห่งที่ อบจ. เห็นว่าเหมาะสมที่จะขุดบ่อบาดาล โดยอ้างอิงพิกัดตามกรมแผนที่ทหาร นั้น มีสภาพจริงที่ไม่สามารถดำเนินการขุดเจาะได้ อบจ. จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบการยกเลิกสัญญา เนื่องจากสถานที่ดำเนินการตามพิกัดที่ระบุในสัญญาไม่สามารถดำเนินการขุดเจาะได้ เพราะมีสภาพพื้นที่เป็นทุ่งนา เป็นพื้นที่กลางป่า เป็นบ้านพักอาศัยของราษฎร เป็นถนนในหมู่บ้าน กลางสี่แยก ซึ่งเป็นพิกัดและสถานที่ไม่ตรงกันตามสัญญา โดย อบจ. ได้คืนเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ไม่ได้ชดเชยค่าเสียหายจากการเตรียมการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่อของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรยกเลิกสัญญาของ อบจ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ตนได้รับความเสียหายจากการที่ได้จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่อไว้แล้ว ซึ่งต้องสั่งพิเศษเพื่อใช้เฉพาะงานตามสัญญาเท่านั้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ อบจ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ตน

 **คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ...** อบจ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการบอกเลิกสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

 คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ อบจ. ได้ทำสัญญาพิพาทกับผู้ฟ้องคดี อบจ. ยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลตามกฎหมายและระเบียบของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล รวมถึงไม่มีการศึกษาและตรวจสอบพิกัดสถานที่ขุดเจาะบ่อบาดาลทั้ง 8 จุด ซึ่งเป็นสาระสำคัญตามสัญญาพิพาท อันเป็นหน้าที่ของ อบจ. ที่ต้องดำเนินการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ โดยไม่ใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดี การที่ อบจ. ได้บอกเลิกสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี จึงต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ตามมาตรา 391 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่ง อบจ. ได้คืนเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

สำหรับการจ่ายค่าการงานอันได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้สั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ท่อ จำนวน 120 ท่อน เป็นเงินจำนวนกว่า 9 หมื่นบาท เพื่อเตรียมไว้ใช้ในการทำงานตามสัญญา โดยเฉพาะ ซึ่งไม่อาจนำวัสดุอุปกรณ์ท่อดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ อบจ. โดยฝ่ายบรรเทาสาธารณภัยสามารถที่จะนำวัสดุอุปกรณ์ท่อไปใช้ประโยชน์ในการขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งได้ โดยผู้ฟ้องคดีพร้อมให้ อบจ. มารับมอบวัสดุอุปกรณ์ท่อดังกล่าว เมื่อได้ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นการงานอันผู้ฟ้องคดีได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ อบจ. ได้ใช้ทรัพย์สินนั้น อบจ. จึงต้องชำระค่าวัสดุอุปกรณ์ท่อให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 391 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ อบจ. ชดใช้เงินจำนวนกว่า 9 หมื่นบาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มอบวัสดุอุปกรณ์ท่อตามสัญญาพิพาทจำนวน 120 ท่อน ให้แก่ อบจ. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 691/2566)

 บทสรุปชวนอ่าน

คดีดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนว่า การที่หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้าง เนื่องจากสถานที่ระบุในสัญญาไม่สามารถดำเนินการ (ขุดเจาะบ่อบาดาล) ได้จริง ทำให้ผู้รับจ้างไม่อาจทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ อันไม่ใช้ความผิดของผู้รับจ้าง หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้ผู้รับจ้างได้กลับคืนสู่ฐานะเดิม ตามมาตรา 391 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยการคืนเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ส่วนการที่ผู้รับจ้างได้สั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ในช่วงเวลาที่สัญญามีผลบังคับ เพื่อเตรียมไว้ใช้ในการทำงานตามสัญญา โดยเฉพาะ ซึ่งผู้รับจ้างไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้ หากแต่ผู้ว่าจ้างสามารถนำไปใช้ประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ (ขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง) ได้ เมื่อผู้รับจ้างพร้อมให้มารับมอบวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการงานอันผู้รับจ้างได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ผู้ว่าจ้างได้ใช้ทรัพย์สินนั้น ผู้ว่าจ้างจึงต้องชำระค่าวัสดุอุปกรณ์พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้รับจ้าง

ประการสำคัญ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ก่อนที่จะทำสัญญาว่าจ้างเพื่อดำเนินโครงการใด ๆ จะต้องศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ รวมทั้งตรวจสอบรายละเอียดพิกัด ตำแหน่ง หรือสถานที่ที่จะดำเนินการให้ถูกต้อง ชัดเจน และหากเป็นกรณีที่ต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจก่อน ก็พึงดำเนินการให้เรียบร้อยเสียก่อน ที่จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป คือ การจัดซื้อจัดจ้างและทำสัญญาต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังเช่นกรณีนี้ !

(สามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์”)



<https://aclib.admindcourt.go.th/>