

สัญญาจ้างติดตั้ง Solar Cell ไว้ใช้ภายในหน่วยงาน เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

เมื่อถึงเดือนเมษายน ... ก็ถือว่าย่างเข้าสู่ฤดูร้อนอย่างเป็นทางการ โดยนอกจากอุณหภูมิความร้อนจะสูงขึ้นแล้ว สิ่งที่สูงตามมามีเหมือนเงาตามตัวก็เห็นจะไม่พ้นค่าไฟฟ้า เพราะตัวช่วยสำหรับคลายร้อนทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นพัดลม แอร์ หรือตู้เย็น ต่างก็ใช้พลังงานไฟฟ้าสูง เรียกง่าย ๆ ก็คือ กินไฟนั่นเองครับ ! เรา ๆ ท่าน ๆ รวมถึงผู้ประกอบการหลายรายอาจถึงกับลมจับกันเลยทีเดียว ... เมื่อเห็นบิลค่าไฟฟ้าในเวลาสิ้นเดือน !

Solar Cell (โซลาร์เซลล์หรือเซลล์แสงอาทิตย์) ถือเป็นทางเลือกหรือนวัตกรรมที่ช่วยประหยัดค่าไฟฟ้า เป็นพลังงานทดแทนรูปแบบหนึ่งที่กำลังได้รับความนิยมอย่างมากทั้งในภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน โดยแผงหรืออุปกรณ์ Solar Cell ที่ทำการติดตั้งนี้จะทำหน้าที่แปลงพลังงานแสงอาทิตย์ให้เป็นพลังงานไฟฟ้า ซึ่งข้อดีที่เห็นได้ชัด คือ สามารถผลิตไฟฟ้าได้ทุกที่มีแสงแดด เป็นพลังงานสะอาด ไม่ก่อมลพิษ และให้ผลคุ้มค่าในระยะยาวเรื่องการประหยัดค่าไฟฟ้า

มีประโยชน์และคุ้มค่าขนาดนี้ ... หน่วยงานของรัฐหลายแห่งจึงเริ่มมีแนวความคิดที่จะปรับเปลี่ยนและหันมาใช้ Solar Cell เป็นทางเลือกหนึ่งในการประหยัดค่าไฟฟ้าภายในอาคารสำนักงาน อันถือเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานไปในตัวด้วยครับ !

คดีน่าสนใจที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังวันนี้ ... มีประเด็นพิพาทกันตามสัญญาจัดหาและติดตั้ง Solar Cell โดยบริษัทผู้รับจ้างได้แย้งว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีคำสั่งให้ดำเนินงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามสัญญา และตรวจรับงานโดยไม่ชอบ ทำให้การส่งมอบงานล่าช้า ถือว่าคณะกรรมการฯ กระทำละเมิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งก่อนที่จะไปดูว่าใครถูกใครผิด ต้องดูก่อนว่าสัญญาที่พิพาทกันอยู่นี้ เป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... บริษัท เอ จำกัด ได้ทำสัญญาจัดหาพร้อมติดตั้ง Solar Cell ภายในอาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย (ผู้ว่าจ้าง) และถูกผู้ว่าจ้างสั่งปรับเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้า โดยบริษัทฯ อ้างว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุสร้างภาระงานเกินกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา เช่น สั่งให้คำนวณค่าการผลิตไฟฟ้าจากโปรแกรมจำลองซึ่งไม่อยู่ในรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ อีกทั้งเมื่อใกล้กำหนดที่ต้องทำงานจ้างให้แล้วเสร็จ เพิ่งได้รับแจ้งให้เข้าดำเนินงาน และผู้ว่าจ้างไม่จัดหาพื้นที่ในการวางอุปกรณ์แผง Solar Cell ให้ ทำให้ไม่สามารถเข้าทำงานและส่งมอบงานภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้

บริษัท เอ จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นฟ้องคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม) เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ปรับเปลี่ยนแก้ไขหรือขยายระยะเวลาทำงานให้เป็นไปตามความเป็นจริง และขอให้มีคำสั่งยกเว้นค่าปรับให้แก่ตน

ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเห็นว่าไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นโดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการขัดต่อกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ อันเป็นการกระทำละเมิดที่ตนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า สัญญาจัดหาพร้อมติดตั้ง Solar Cell ให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสัญญาประเภทใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย (คู่สัญญากับผู้ฟ้องคดี) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน โดยคำนึงถึง

การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีตามสัญญาพิพาทซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาพร้อมติดตั้ง Solar Cell เพื่ออนุรักษ์และลดการใช้พลังงานภายในอาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย (เพื่อประโยชน์แก่ธนาคารฯ) โดยมีได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล อันจะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544

เมื่อสัญญาดังกล่าวมิใช่สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามสัญญานี้จึงมิใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1770/2566)

สรุปได้ว่า ... ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาให้ครบทั้ง 2 องค์ประกอบ กล่าวคือ 1) คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และ 2) ลักษณะหรือวัตถุประสงค์ในการทำสัญญา ว่าเป็นไปตามความหมายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตลอดจนมติที่ประชุมใหญ่ฯ ดังที่กล่าวข้างต้นหรือไม่ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐได้เข้าทำสัญญาหรือเป็นคู่สัญญากับเอกชนรายใดนั้น ไม่ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป เพราะอาจเป็นสัญญาทางแพ่งก็ได้ และโดยที่สัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ รวมถึงเขตอำนาจศาลและระยะเวลาในการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่าสัญญาที่พิพาทกันนั้นเป็นสัญญาประเภทใด จึงเป็นประโยชน์ซึ่งคู่สัญญาจะได้ทราบเพื่อเป็นแนวทางพิจารณาก่อนที่จะใช้สิทธิในการฟ้องและต่อสู้คดีกันต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไปครับ !

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)