

Administrative Contract

Chardsumon Prutipinyo

Department of Public Health Administration, Faculty of Public Health Administration, Mahidol University

email: chardsumon.pru@mahidol.ac.th

Supreme Court Order

Abstract

OPEN ACCESS

Citation: Prutipinyo, C.
Administrative
Contract. *Public Health
Policy and Laws Journal*.
retrieved from
[https://so05.tci-
thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/282118](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/282118)

An administrative contract under Section 3 of the Act on Establishment of Administrative Courts refers to a contract where at least one party is a government agency or acts on behalf of the state, with the purpose of providing public services or containing special clauses reflecting the state's sovereign powers. Examples include concession agreements or infrastructure development contracts. In e-Auction procurement, a tripartite agreement between the government agency, the e-marketplace provider, and the winning bidder qualifies as an administrative contract. When the winning bidder fails to pay the service fee as agreed, the dispute falls under the jurisdiction of the Administrative Court. In this case, the court ruled that the bidder must pay the fee along with interest as stipulated in the contract.

Keywords: Administrative Contract; Tripartite Agreement; Administrative Dispute

สัญญาทางปกครอง

ฉัตรสมน พฤตภิณฺโญ

ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

email: chardsumon.pru@mahidol.ac.th

คำพิพากษาที่น่าสนใจ

บทคัดย่อ

สัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือผู้แทนรัฐ และมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับบริการสาธารณะหรือมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น สัญญาสัมปทานหรือการจัดทำสิ่งสาธารณูปโภค โดยรัฐมีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาเอกชน การประมูลด้วยระบบ e-Auction ซึ่งต้องจัดทำสัญญาสามฝ่ายระหว่างหน่วยงานรัฐ ผู้ให้บริการตลาดกลาง และผู้ชนะการประมูล ถือเป็นสัญญาทางปกครอง การเพิกถอนไม่ชำระค่าบริการตามเงื่อนไขของผู้ชนะการประมูลจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง โดยศาลวินิจฉัยให้ชำระค่าใช้บริการพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา

คำสำคัญ: สัญญาทางปกครอง; สัญญาสามฝ่าย; ข้อพิพาททางปกครอง

สัญญาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 375/2562)

กรณีฟ้องขอให้ชำระ “ค่าบริการ” e-Auction

การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction ส่วนใหญ่มักจะเป็นการดำเนินโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ ที่มีมูลค่าสูงตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป ซึ่งส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดไว้ เพื่อให้การจัดหาพัสดุเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยวิธีการ e-Auction นี้ จำเป็นต้องมีผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่อาจจัดประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เองได้ ระเบียบดังกล่าวจึงมีข้อกำหนดให้คัดเลือกผู้ให้บริการ ตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์จากทะเบียนที่มีอยู่ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการประมูลและกำหนดให้มีการทำสัญญาสามฝ่าย โดยกำหนดให้ ผู้ชนะการประมูล จะต้องเป็นผู้ชำระค่าบริการ e-Auction

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

“สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้นิยาม “สัญญาทางปกครอง” ว่า ให้ความหมายรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้อำนาจบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และยังหมายถึง สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะ บรรลุผล จากนิยามสัญญาทางปกครองดังกล่าว สัญญาเหล่านี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง โดยมี

องค์ประกอบสำคัญคือการมีส่วนร่วมของรัฐและมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังต่อไปนี้

1. คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐอาจเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย บุคคลที่กระทำการแทนรัฐอาจเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของรัฐในการทำสัญญา

2. มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้อำนาจบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่

- สัญญาสัมปทาน หมายถึงรัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการประกอบกิจการบางอย่าง เช่น การเดินรถโดยสาร การให้บริการโทรคมนาคม

- สัญญาที่ให้อำนาจบริการสาธารณะ หมายถึงรัฐให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การให้บริการด้านสาธารณสุข

- สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หมายถึงรัฐให้เอกชนเป็นผู้จัดสร้างหรือบริหารจัดการสาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน ระบบประปา เป็นต้น

- สัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึงรัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การทำเหมืองแร่ การทำประมง

3. มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ หมายถึง สัญญาทางปกครองมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม

4. มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษในการควบคุมดูแล บังคับการ แก้ไข หรือเลิกสัญญาได้ตามกฎหมาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือเยียวยา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ข้อสังเกต การพิจารณาว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากลักษณะของสัญญาและความ

มุ่งหมายของสัญญาเป็นสำคัญ จะเป็นสัญญาสองฝ่ายหรือสามฝ่ายไม่สำคัญ หากคู่สัญญาหนึ่งฝ่ายเป็นหน่วยงานทางปกครองและเข้าลักษณะข้างต้น

ข้อเท็จจริงแห่งคดี

คดีนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ราคากลาง 3,184,000 บาท ซึ่งบริษัทรวมช่างได้เข้าร่วมประกวดราคาในครั้งนี้ ต่อมา บริษัท รวมช่างในฐานะผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ตกลงเข้าทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระหว่างสำนักงานคลังจังหวัดในฐานะผู้รับบริการ และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้อ 23 ของหนังสือดังกล่าวกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกจากผู้รับบริการ (สำนักงานคลังจังหวัด) ให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลให้กับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ (ผู้ฟ้องคดี) เป็นจำนวนเงิน 10,000 บาท

ในการเปิดตลาดเสนอราคาผลปรากฏว่า บริษัทรวมช่างได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจึงส่งใบแจ้ง ค่าใช้บริการ e-Auction แต่บริษัทรวมช่างเพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้บริษัทรวมช่าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระเงินจำนวน 10,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า สัญญาก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ มิใช่สัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ สัญญาสามฝ่ายที่ทำขึ้นระหว่างบริษัทรวมช่าง สำนักงานคลังจังหวัด และผู้ฟ้องคดี ถือเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่

มีปัญหาคือต่อมาว่า หากผู้มีสิทธิเสนอราคา ได้ทำสัญญาการซื้อและการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กับส่วนราชการที่จะจัดหาพัสดุ และผู้ให้บริการตลาดกลาง

อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นสัญญาสามฝ่าย โดยมีข้อตกลงว่าผู้ชนะการประกวดราคาจะชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ปรากฏว่าผู้มีสิทธิเสนอราคา ซึ่งต่อมาเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ไม่ยอมชำระค่าบริการตามสัญญาผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ และสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาประเภทใด

ส่วนราชการประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพัก ข้าราชการ โดยมีข้อสัญญาว่าจะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 โดยได้ทำสัญญาสามฝ่ายระหว่างส่วนราชการ ที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งกับผู้ชนะการประกวดราคาเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง และมีบริษัทเอกชนเป็นผู้ให้บริการเป็นตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้แข่งขันกันเสนอราคาอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยกำหนดให้ผู้ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ชำระค่าบริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ สัญญาสามฝ่ายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ หากใช้การให้บริการทั่วไป ในภาครัฐกิจเอกชนตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานของบริษัทดังกล่าวโดยทั่วไป เมื่อผู้ชนะการประกวดราคาเพิกเฉยไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลให้แก่บริษัทผู้ให้บริการ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สัญญาสามฝ่ายที่ทำขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครอง บริษัทผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ชนะการประกวดราคา ซึ่งมีข้อกำหนดให้ผู้ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการ ประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เป็นสัญญาที่ทำขึ้นตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการ

ซื้อและการจ้างโดยวิธีการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และถือว่าบริษัทผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์เป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐในการจัดประมูล อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ที่อยู่ในขั้นตอนก่อนการทำสัญญาจ้าง เมื่อผู้ชนะการประกวดราคาไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดประมูลตามที่กำหนดในสัญญาบริษัทดังกล่าวจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการได้ผ่านขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มาแล้ว กระทั่งล่วงพ้นมาถึงขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาและผ่านการคัดเลือกเป็นผู้มีคุณสมบัติในการจ้าง นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังได้ตกลงทำสัญญาสามฝ่ายอันเป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบข้างต้นกำหนดไว้ และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งสรุปผลให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลทราบ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด เพื่อให้สำนักงานคลังจังหวัดพิจารณาขั้นตอนการทำสัญญาจ้างต่อไปซึ่งแสดงถึงขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 ส่วนที่เป็นการกระทำทางปกครอง ตั้งแต่การดำเนินการของสำนักงานคลังจังหวัดที่มีความประสงค์จะก่อสร้างบ้านพัก ข้าราชการที่มีราคากลางเกินกว่า 2,000,000 บาท จึงต้องดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงกระบวนการจัดทำ TOR (Terms of Reference) การจัดหาผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติ การทำสัญญาสามฝ่าย และการประกาศผลการประมูล ดังนั้น ไม่ว่าวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาที่จะมีขั้นตอนต่อไปจะเป็นสัญญาทางแพ่งทั่วไปหรือสัญญาทางปกครองต่างล้วนต้องผ่านกระบวนการตามขั้นตอนที่ 1 นี้ก่อน และขั้นตอนที่ 2 คือส่วนที่เป็นการดำเนินการบริหารสัญญาซึ่งย่อมเป็นไปตามสภาพและการใช้หลักกฎหมายตามลักษณะของสัญญาว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นในขั้นตอนที่ 1 หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้มีสิทธิเสนอ

ราคา จึงได้ทำสัญญาสามฝ่าย โดยมีข้อสัญญาว่าจะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และตกลงชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐ สำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็น หน่วยงานให้บริการเป็นตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้แข่งขันกันเสนอราคาอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

จากนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ดังกล่าว ประกอบกับมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ 6/2544 จะเห็นได้ว่า ลักษณะของสัญญาทางปกครอง มี 2 ประการ (1) คู่สัญญา โดยคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่ง ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ (2) ลักษณะของสัญญา (ก) เป็นสัญญาที่มีลักษณะตามบทบัญญัติในมาตรา 3 ได้แก่ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และสัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (ข) เป็นสัญญาตามมติของที่ประชุมใหญ่ฯ ได้แก่ สัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาสามฝ่ายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ จึงเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คำพิพากษาในคดีดังกล่าว ศาลได้พิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาสามฝ่าย ตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยวิธีการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในกรณีตามที่พิพาท โดยถือว่าผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์

เป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐในการจัดประมูลซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในส่วนขั้นตอน ก่อนทำสัญญาจ้างก่อสร้าง เมื่อผู้ชนะการประกวดราคาไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ คู่สัญญาจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้