



แนะนำวิทยานิพนธ์ที่น่าสนใจ*

วิทยานิพนธ์ เรื่อง การเลิกสัญญาทางปกครอง

โดย นางสาวภัทรานิษฐ์ มณีพันธุ์

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560 (231 หน้า)

ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย

พัฒนาการของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า เริ่มต้นจากการศึกษาในแวดวงนักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดนิยามและลักษณะของสัญญาทางปกครอง รวมถึงบุคคลที่เป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดเนื้อหาหรือหลักเกณฑ์เชิงสารบัญญัติของสัญญาทางปกครอง รวมทั้งหลักการเกี่ยวกับการเกิดขึ้น การปฏิบัติตามสัญญา และการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครองเอาไว้ จึงต้องอาศัยหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นเกี่ยวกับการเลิกสัญญา เป็นข้อพิจารณาที่สำคัญเมื่อมีการละเมิดสัญญา หรือมีเหตุที่ทำให้สัญญาไม่ควรดำรงอยู่ต่อไป ตามกฎหมายแพ่งการเลิกสัญญาอาจเกิดจากความตกลงกันของคู่สัญญาโดยความสมัครใจ หรือการใช้สิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้ การเลิกสัญญาทางแพ่งมีบัญญัติที่ชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับสัญญาทางปกครอง โดยหลักแล้ว แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่ชำระหนี้ ฝ่ายเอกชนยังคงต้องปฏิบัติตามสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะหยุดชะงัก และหลักในการเลิกสัญญาทางปกครองต้องพิจารณาจากข้อสัญญา กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือโดยการวินิจฉัยขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่



ประเทศไทย : แนวคิดเรื่องสัญญาทางปกครองได้รับอิทธิพลจากกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่ได้ผิดสัญญาก็ตาม ในขณะที่กฎหมายเยอรมันเน้นความเท่าเทียมระหว่างคู่สัญญา การเลิกสัญญาฝ่ายเดียวจึงทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น

*

แนะนำโดย นายกองพล เสถียรกานนท์ และนางสาวบุศรา จิตต์สอาด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ (นักศึกษาฝึกงานกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง)



ประเด็นศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

❖ การศึกษากฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบ มีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมาย สัญญาทางปกครองในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายฝรั่งเศส มีหลักการที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือคู่สัญญา ฝ่ายเอกชน ขณะที่กฎหมายเยอรมันใช้หลัก ความเท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญา การศึกษา เปรียบเทียบย่อมนำมาสู่แนวทางที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย

❖ ศึกษาข้อความคิดพื้นฐานของสัญญา ทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารงาน ของรัฐ โดยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน ในการออกคำสั่งและบังคับใช้สัญญา สัญญา ทางปกครองจึงมีเอกสิทธิ์เฉพาะ เช่น การเรียกเก็บ ภาษี การเวนคืนที่ดินและได้รับการคุ้มครองพิเศษ ตามกฎหมาย สิทธิทรัพย์สินของรัฐได้รับการคุ้มครอง และบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องขออำนาจจากศาล ทั้งนี้ สัญญาทางปกครองมีหลายรูปแบบ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

❖ ศึกษาวิเคราะห์การเลิกสัญญา ทางปกครองในระบบกฎหมายไทย พบว่า สามารถ ทำได้สองวิธีหลัก คือ การเลิกสัญญาตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ กับสัญญาทางปกครองได้หากไม่ขัดกับสภาพ ของเรื่อง และการเลิกสัญญาตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกฎหมายหลายฉบับบัญญัติให้รัฐหรือฝ่ายปกครอง สามารถเลิกสัญญาได้ตามเหตุที่กำหนดไว้ ขณะที่

การเลิกสัญญาโดยฝ่ายเอกชนมักไม่ปรากฏ ในกฎหมาย เนื่องจากต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน

ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เสนอว่า การนำ หลักกฎหมายมหาชนมาใช้กับสัญญาทางปกครอง ของประเทศไทย อาจต้องมีการปรับเปลี่ยน และเพิ่มเติมบางส่วน เช่น การเลิกสัญญาในกรณี ที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระบุ เหตุผลและกระบวนการที่ชัดเจน หรือการกำหนด หลักเกณฑ์การชดเชยความเสียหายให้แก่ฝ่ายเอกชน ที่ได้รับผลกระทบจากการเลิกสัญญาทางปกครอง หรือการให้สิทธิแก่ฝ่ายเอกชนในกรณีที่ฝ่ายปกครอง เลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

 **ประเทศฝรั่งเศส :** การเลิกสัญญา ทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส พัฒนา จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หลักกฎหมายที่สำคัญประกอบด้วยสามส่วน ได้แก่ (1) หลักกฎหมายว่าด้วยความสมดุลทางการเงิน ในสัญญา (2) หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับผลของสัญญา และ (3) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ค่าทดแทน ความเสียหาย ซึ่งครอบคลุมทั้งกรณีการใช้อำนาจ แก่ใจและการเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

 **ประเทศเยอรมนี :** การเลิกสัญญา ทางปกครองในกฎหมายเยอรมัน รัฐบัญญัติ วิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง ค.ศ. 1976 กำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง โดยครอบคลุมการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ การทำ สัญญาทางปกครอง ความหมาย ประเภท แบบ เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมาย การแก้ไขเปลี่ยนแปลง การเลิกสัญญา และการบังคับตามสัญญาทางปกครอง

ผลจากการศึกษาประเด็นปัญหา

สัญญาทางปกครองสะท้อนความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของฝ่ายเอกชน รวมถึงควรแบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน สำหรับประเทศไทย สัญญาทางปกครองพัฒนาขึ้นจากกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดนิยาม และอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองจากสัญญาทางแพ่งได้รับอิทธิพลความคิดพื้นฐานจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส และระบบกฎหมายเยอรมัน โดยในประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน เช่น การเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ทั้งนี้จะต้องชดเชยค่าเสียหายในส่วนประเทศเยอรมนี มีการบัญญัติสิทธิเลิกสัญญาไว้อย่างชัดเจนเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

จากการศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า ระบบกฎหมายไทยรับแนวคิดจากประเทศฝรั่งเศส โดยศาลปกครองสูงสุดยอมรับอำนาจของฝ่ายปกครองในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียว แม้ไม่มีการกำหนดในสัญญา และฝ่ายเอกชนมีสิทธิขอให้ศาลเลิกสัญญาได้หากฝ่ายปกครองผิดสัญญาร้ายแรง ทั้งนี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายเอกชนในการเลิกสัญญา ความชอบด้วยกฎหมายของการเลิกสัญญาโดยฝ่ายปกครอง และขอบเขตของการใช้อำนาจตามกฎหมายในการเลิกสัญญาทางปกครอง

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์มีข้อเสนอแนะว่า

❖ ควรมีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลิกสัญญาของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลิกสัญญาฝ่ายเดียวในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

❖ ควรกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิดังกล่าว รวมถึงการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย

❖ สิทธิของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนควรได้รับการรับรองให้ร้องขอต่อศาลให้เลิกสัญญาได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองละเมิดสัญญา

❖ สำหรับการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อาจทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาทางปกครองแบบเอกเทศ ซึ่งรวบรวมหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในเรื่องสัญญาทางปกครองที่ครอบคลุมถึงเรื่องการจัดทำสัญญา เงื่อนไขความสมบูรณ์ การปฏิบัติตามสัญญา การบริหารสัญญา และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญา เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิของฝ่ายเอกชน และวางรากฐานให้สัญญาทางปกครองมีระบบระเบียบในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อเสนอให้จัดทำกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในลักษณะเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมัน แต่ระบบกฎหมายไทย ใกล้เคียงกับสัญญาทางปกครองของระบบกฎหมายฝรั่งเศสมากกว่า แม้ในประเทศฝรั่งเศสจะพัฒนาหลักกฎหมายผ่านคำวินิจฉัยของศาล และมีความพยายามให้ศาลปกครองไทยมีบทบาทคล้ายคลึง

กับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส แต่การจัดทำกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจะเป็นประโยชน์ในการประกันสิทธิของบุคคลและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจของฝ่ายปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดินไปพร้อมกันได้

ความน่าสนใจของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้แนะนำวิทยานิพนธ์เห็นว่า การศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายในเรื่องสัญญาทางปกครองของประเทศไทยได้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีการวางหลักผ่านคำวินิจฉัยของศาล นอกจากนี้ การเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาทางปกครองแบบเอกเทศ จะช่วยให้การปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองมีความชัดเจนซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการคุ้มครองสิทธิของเอกชนอย่างเป็นธรรม