

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8/2552

บริษัท ไร้มัส เอ.เอทโซซิง เซอร์วิสเชส จำกัด โจทก์ กรุงเทพมหานคร จำเลย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ย่อ / หลักกฎหมาย

ไม่มีข้ออื่น

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๘/๒๕๕๒ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ศาลแพ่งระหว่าง ศาลปกครองกลาง การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้อง เพราะเหตุว่าคดีอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจเช่นกัน ข้อเท็จจริงในคดี เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ บริษัท ไร้มัส เอ.เอทโซซิง เซอร์วิสเชส จำกัด โจทก์ ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานคร จำเลยต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๘๓/๒๕๕๑ ความว่า เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ จำเลยทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับจำนวน ๑๐๓ คน ไปประจำยังศาลาว่าการกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ให้บริการแนะนำประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการที่สำนักงานเขตต่างๆ โดยปฏิบัติงานตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ ระหว่างเวลา ๐๗.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๖.๓๐ นาฬิกา มีกำหนดระยะเวลา ๑๓ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ รวมค่าจ้างทั้งสิ้น ๑๓,๓๒๔,๐๐๐ บาท โดยเบิกจ่ายเป็นรายเดือนตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ เป็นเงินเดือนละ ๑,๐๒๔,๙๒๓ บาท ส่วนเดือนกันยายน ๒๕๔๙ เป็นเงิน ๑,๐๒๔,๙๒๔ บาท ซึ่งการจ่ายค่าจ้างดังกล่าวจำเลยจะจ่ายให้เมื่อโจทก์ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนในแต่ละเดือน หลังจากจำเลยหรือผู้แทนของจำเลยตรวจสอบการให้บริการเรียบร้อยแล้ว โจทก์จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปปฏิบัติงานตามสัญญา แต่เมื่อครบกำหนดชำระค่าจ้างในแต่ละเดือน จำเลยได้ปรับโจทก์เป็นรายวัน วันละ ๑๙,๙๘๖ บาท โดยอ้างว่าโจทก์ดำเนินการไม่ครบถ้วนตามสัญญา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗,๘๙๔,๔๗๐ บาท พร้อมหักภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน ๘๗๑,๖๖๓.๕๘ บาท โดยหักจากค่าจ้างเต็มจำนวน ๑๓,๓๒๔,๐๐๐ บาท ทั้งที่โจทก์ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าที่กำหนดในสัญญา ต่อมาก่อนครบกำหนดสัญญา ตัวแทนของจำเลยให้ข่าวแก่หนังสือพิมพ์หลายฉบับว่าเจ้าหน้าที่ต้อนรับของโจทก์มีปัญหาในการปฏิบัติงานและสัญญาจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ ทั้งที่ความจริงสัญญาดังกล่าวมีกำหนดสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งมีผลให้เจ้าหน้าที่ต้อนรับของโจทก์ไม่มาปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ถูกหักค่าจ้างในกรณีส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับมาปฏิบัติงานไม่ครบถ้วนตามสัญญา จำนวน ๓๑๗,๔๓๐.๕๒ บาท การกระทำของจำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นเงิน ๑๖๔,๖๘๕.๗๔ บาท โจทก์ทวงถามแต่จำเลยเพิกเฉย การที่

จำเลยปรับโจทก์ดังกล่าวถือว่าจำเลยใช้สิทธิไม่สุจริตและเป็นการกระทำที่ทำให้โจทก์ต้องรับภาระเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและไม่เป็นธรรมแก่โจทก์ ขอให้เพิกถอนข้อสัญญาในส่วนที่ไม่เป็นธรรมให้จำเลยชำระเงินจำนวน ๘,๐๕๙,๑๕๕.๗๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จสิ้น จำเลยให้การว่า โจทก์ปฏิบัติผิดสัญญาหลายประการ จำเลยคิดค่าปรับโดยอาศัยสิทธิตามสัญญา การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มชอบแล้ว จำเลยไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ สัญญาได้กระทำด้วยความสมัครใจของคู่สัญญา โจทก์จึงไม่อาจกล่าวอ้างถึงความไม่เป็นธรรมของสัญญาได้ ขอให้ยกฟ้อง จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ก่อนฟ้องคดีนี้ โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลปกครองกลางในข้อเท็จจริงเดียวกันศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๘๕/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๖๒/๒๕๕๐) โจทก์อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๗๒/๒๕๕๑ ยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ศาลแพ่งเห็นว่าเมื่อสัญญาว่าจ้างพิพาทมีจำเลยเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำเลยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ หลายประการ เช่น งานทะเบียน งานควบคุมการก่อสร้าง งานสาธารณสุข งานโยธา เป็นต้น ซึ่งการให้บริการสาธารณะต่างๆ ดังกล่าวอาจมีหลายขั้นตอน จำเลยจึงมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการที่มีปัญหาหรือไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานด้านธุรกรรมและเอกสารสำคัญ เมื่อจำเลยมอบหน้าที่ให้โจทก์กระทำการแทนโดยทำสัญญาว่าจ้างระหว่างโจทก์กับจำเลยอันมีวัตถุประสงค์กำหนดหน้าที่ให้โจทก์จัดหาเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ให้บริการแนะนำแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการและมาขอรับบริการสาธารณะที่สำนักงานเขตต่าง ๆ ของจำเลย ก็เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการแก่ประชาชนที่มาขอรับบริการสาธารณะจากจำเลย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยตรงด้านหนึ่งของจำเลยที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนบรรลุผล อันจะทำให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้สัญญาว่าจ้างพิพาทดังกล่าวยังมีข้อตกลงว่าจำเลยสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้ตลอดเวลา และให้คำแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดตามสัญญาว่าจ้างพิพาทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งโจทก์ต้องให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำแนะนำและคำสั่งของจำเลย จึงถือได้ว่าเป็นกรณีหน่วยงานทางปกครองมอบหมายหน้าที่ของตนเองให้เอกชนเข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนหรือให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาว่าจ้างดังกล่าวระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองกลางเห็นว่า สัญญาพิพาทมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีจัดหาเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ให้บริการแนะนำประชาชนที่มาติดต่อราชการที่สำนักงานเขตต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการแก่ประชาชนเท่านั้น หาได้

กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ อันจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใดไม่ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คำวินิจฉัย ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง คณะกรรมการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า กรุงเทพมหานคร จำเลย ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำยังศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตพื้นที่ต่างๆ ทั้งกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ให้บริการแนะนำประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการที่สำนักงานเขตต่างๆ มีกำหนดระยะเวลา ๑๓ เดือน รวมค่าจ้างทั้งสิ้น ๑๓,๓๒๔,๐๐๐ บาท การจ่ายค่าจ้างจำเลยจะจ่ายให้เมื่อโจทก์ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนในแต่ละเดือนหลังจากจำเลยหรือผู้แทนของจำเลยตรวจสอบการให้บริการเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อครบกำหนดชำระค่าจ้างในแต่ละเดือน จำเลยได้ปรับโจทก์เป็นรายวัน โดยอ้างว่าโจทก์ดำเนินการไม่ครบถ้วนตามสัญญา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗,๘๙๔,๔๗๐ บาท พร้อมหักภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน ๘๗๑,๖๖๓.๕๘ บาท โดยหักจากค่าจ้างเต็มจำนวน ๑๓,๓๒๔,๐๐๐ บาท ทั้งที่โจทก์ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าที่กำหนดในสัญญา ต่อมาก่อนครบกำหนดสัญญา ตัวแทนของจำเลยให้ชาวแก๊งหนังสือพิมพ์หลายฉบับว่าเจ้าหน้าที่ต้อนรับของโจทก์มีปัญหาในการปฏิบัติงานและสัญญาจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ ทั้งที่ความจริงสัญญาดังกล่าวมีกำหนดสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งมีผลให้เจ้าหน้าที่ต้อนรับของโจทก์ไม่มาปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ถูกหักค่าจ้าง การกระทำของจำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้เพิกถอนข้อสัญญาในส่วนที่ไม่เป็นธรรม และให้จำเลยชำระเงินจำนวน ๘,๐๔๙,๑๕๕.๗๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จสิ้น ส่วนจำเลยให้การโดยสรุปว่า โจทก์ปฏิบัติผิดสัญญาหลายประการ จำเลยคิดค่าปรับโดยอาศัยสิทธิตามสัญญา การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มชอบแล้ว จำเลยไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ สัญญาได้กระทำขึ้นด้วยความ สมัคใจของคู่สัญญา โจทก์จึงไม่อาจกล่าวอ้างถึงความไม่เป็นธรรมของสัญญาได้ ขอให้ยกฟ้อง คดีจึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่า สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับระหว่างโจทก์และจำเลยเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ บัญญัติว่า สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คดีนี้จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียน การผังเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การสาธารณูปโภค ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของจำเลย ซึ่งในการเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวของประชาชนอาจมีขั้นตอนดำเนินการด้าน

ธุรกรรมและเอกสารสำคัญหลายประการ การที่จำเลยทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่
ต้อนรับไปประจำที่สำนักงานเขต เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการให้บริการแนะนำ
ประชาชนที่เข้ามาติดต่อราชการ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของ
จำเลยบรรลุผล ทั้งสัญญาพิพาทดังกล่าวยังมีข้อตกลงให้จำเลยสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่ของโจทก์ และให้คำแนะนำหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่
กำหนดตามสัญญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งโจทก์ต้องให้เจ้าหน้าที่ของโจทก์ปฏิบัติ
ตามระเบียบ ข้อบังคับ คำแนะนำและคำสั่งของจำเลย ดังนั้น สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับ
ให้บริการแนะนำประชาชนที่สำนักงานเขตทั่วกรุงเทพมหานครระหว่างโจทก์และจำเลย จึงมี
ลักษณะเป็นสัญญาที่จำเลยมอบให้โจทก์เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับจำเลย จึง
เป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อพิพาทคดีนี้สืบเนื่องมาจากสัญญาว่าจ้างดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึง
วินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัทโฮมส์ เอ.เอชไอซีซี เซอร์วิสเชส จำกัด โจทก์ กรุงเทพมหานคร
จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (ลงชื่อ) วิรัช ลิ้มวิชัย (ลงชื่อ) สุวัฒน์
วรรณะหทัย (นายวิรัช ลิ้มวิชัย) (นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย) ประธานศาลฎีกา กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน (ลงชื่อ) จรัญ หัตถกรรม (นายอัคราทร
จุฬารัตน) (นายจรัญ หัตถกรรม) ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ
ศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลโท ศานิต สร้างสมวงษ์ (ลงชื่อ) พลโท อาชวัน อินทรเกสร (ศานิต
สร้างสมวงษ์) (อาชวัน อินทรเกสร) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ
ศาลทหาร (ลงชื่อ) พรชัย รัศมีแพทย์ (นายพรชัย รัศมีแพทย์) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ?? ?? ?? ๕

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://thaideka.online/deka/8/2552>