

หน่วยงานรัฐทำสัญญาซื้อขายไม่ถูกระเบียบ ไม่ใช่เหตุปฏิเสธการชำระเงิน

บทนำ

วันนี้ผู้เขียนขอเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานในการจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งในกรณีตัวอย่างนี้ เป็นการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาว ให้แก่ผู้ประสบภัยหนาว โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดซื้อกับร้านค้าที่จำหน่ายผ้าห่มกันหนาว โดยไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ แต่เชื่อว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธการจ่ายเงินค่าผ้าห่มกันหนาวให้แก่ร้านค้าจำหน่ายผ้าห่มกันหนาวได้ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากก็น้อย

หลักการและเหตุผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการดูแลประชาชนในท้องถิ่นของตน มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ นอกจากจะดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ยังรวมถึงดูแลประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งการดูแลประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งเมื่อดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง กับร้านค้าจำหน่ายสินค้าที่เป็นคู่สัญญาแล้ว แม้จะดำเนินการกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง ที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ เมื่อร้านค้าจำหน่ายสินค้าที่เป็นคู่สัญญาได้ส่งมอบสินค้าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ได้ตรวจรับสินค้าแล้ว แม้จะดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะบ้ายเบี่ยงการชำระค่าสินค้าไม่ได้ ดังตัวอย่างที่จะนำเสนอต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรในองค์กรหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาศึกษาข้อมูล ได้ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการทำงาน

เนื้อเรื่องบทความ

อบต.บ้ายเบียง โดยนายกอบต. ได้ดำเนินการติดต่อร้านค้าจำหน่ายผ้าห่มกันหนาว (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อนำไปแจกจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยหนาว จำนวน ๗๕๐ ผืน รวมเป็นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท เมื่อถึงเวลาส่งมอบผ้าห่ม ร้านค้าจำหน่ายผ้าห่มกันหนาวได้ดำเนินการส่งมอบผ้าห่ม และเจ้าหน้าที่ของ อบต.บ้ายเบียงได้ดำเนินการตรวจรับผ้าห่มและได้นำไปมอบให้แก่ผู้ประสบภัยหนาวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระค่าผ้าห่มกันหนาว อบต.บ้ายเบียง กลับไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอผิดผ่อนเรื่อยมาจนเป็นเวลากว่าสองปีและมีการเปลี่ยนแปลงนายก อบต. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ อบต.ไม่ชำระค่าผ้าห่มกันหนาวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้อง อบต.บ้ายเบียง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายกอบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระเงินค่าผ้าห่มกันหนาวพร้อมทั้งดอกเบี้ย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย อบต.บ้ายเบียง ดำเนินการจัดซื้อด้วยวาจา โดยไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ มีผลผูกพันให้ต้องชำระหนี้ค่าผ้าห่มกันหนาวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่

หลักกฎหมาย

มาตรา ๔๕๓ บัญญัติว่า อันว่าซื้อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย

มาตรา ๔๕๖ วรรคสอง บัญญัติว่า สัญญาจะขายหรือจะซื้อ หรือค้ำประกันในการซื้อขายทรัพย์สินตามที่ระบุไว้วรรคหนึ่ง ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใด ลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้วจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

/วรรคสาม...

วรรคสาม บัญญัติว่า บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ ให้ใช้บังคับถึงสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคาสองหมื่นบาท หรือกว่านั้นขึ้นไปด้วย

มาตรา ๔๕๘ บัญญัติว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายนั้น ย่อมโอนไปยังผู้ซื้อตั้งแต่วันที่สัญญาซื้อขายกัน

มาตรา ๔๖๑ บัญญัติว่า ผู้ขายต้องส่งมอบทรัพย์สินซึ่งขายอยู่นั้นให้แก่ผู้ซื้อ

มาตรา ๔๘๖ บัญญัติว่า ผู้ซื้อจำต้องรับมอบทรัพย์สินที่ตนได้รับซื้อและใช้ราคาตามข้อสัญญาซื้อขาย

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายก อบต. ในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับงานราชการของ อบต. ได้อนุมัติโครงการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวให้แก่ผู้ประสบภัยหนาวจำนวน ๗๕๐ ผืน รวมเป็นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้ตอบตกลงจะส่งมอบผ้าห่มกันหนาวให้แก่ อบต. บ่ายเปียง จึงเป็นกรณีที่นายก อบต. อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเข้าทำสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดกับผู้ฟ้องคดีแล้ว

แม้จะไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานสัญญาซื้อขาย แต่ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามสัญญาตามหน้าที่ของผู้ขายโดยสุจริต ซึ่งได้ส่งมอบผ้าห่มกันหนาวให้ครบถ้วน โดยมีเจ้าหน้าที่ อบต. เป็นผู้ตรวจรับและลงลายมือชื่อประทับตรา อบต. ในใบส่งของ/ใบแจ้งหนี้

เมื่อได้มีการตกลงทำสัญญาซื้อขายผ้าห่มกันหนาวระหว่าง อบต. กับผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏเหตุอันจะทำให้สัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบผ้าห่มกันหนาวตามสัญญาอันเป็นการชำระหนี้ทั้งหมดตามสัญญาจนครบถ้วนแล้ว สัญญาซื้อขายดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้ อบต. บ่ายเปียง ในฐานะผู้ซื้อต้องใช้ราคาผ้าห่มกันหนาวตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับประเด็นที่อ้างว่า นายก อบต. ในขณะนั้น ได้ดำเนินการจัดซื้อโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ก็จะเป็นเรื่องที่หน่วยงานต้องไปไล่เบี้ยกันเอง ไม่อาจอ้างเป็นเหตุในการปฏิเสธไม่ชำระเงินค่าผ้าห่มกันหนาวได้ เมื่อสัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้ หนี้ในส่วนของการชำระราคาจึงถึงกำหนดชำระแล้วตั้งแต่วันที่ทำสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ในส่วนของตน คือ การส่งมอบผ้าห่มกันหนาวครบถ้วนแล้ว อบต. จึงมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตอบแทนโดยการชำระราคาค่าผ้าห่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ชำระหนี้เมื่อใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมถือได้ว่าเป็นการบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้แล้ว และถือว่าอบต. ผิดนัดชำระหนี้นับแต่วันฟ้องคดี ดังนั้น อบต. ต้องชำระเงินค่าผ้าห่มกันหนาว จำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุป

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘๙/๒๕๖๓ เห็นได้ว่าศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ กรณีที่มีการตกลงทำสัญญาด้วยวาจา กัน เมื่อเอกชนซึ่งเป็นผู้ขายได้ดำเนินการชำระหนี้ครบถ้วนตามสัญญาแล้ว สัญญาย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ซื้อ จำต้องใช้ราคาตามสัญญาดังกล่าว กรณีหากมีการดำเนินการจัดซื้อโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบราชการ ถือเป็นเรื่องที่หน่วยงานจะต้องไปไล่เบี้ยกันเอง ไม่อาจอ้างเป็นเหตุในการปฏิเสธไม่ชำระเงินตามสัญญาแก่เอกชนผู้ขายซึ่งกระทำการโดยสุจริตได้

หมายเหตุ อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘๙/๒๕๖๓

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม
กองการเจ้าหน้าที่
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์
ผู้เรียบเรียง นายจิรัฏฐ์ รอบรัตน์ นิติกรปฏิบัติการ