

ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ

นางวชิราภรณ์ อนุกุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุอื่นของส่วนราชการ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เป็นต้น จะต้องมีการกำหนดค่าปรับและเงื่อนไขการเรียกค่าปรับไว้ด้วยเสมอตามอัตราที่ระเบียบกำหนด และกรณีเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัญญาอันเนื่องมาจากความผิดของผู้รับจ้าง หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้และหากครบกำหนดส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างตามสัญญาแล้ว ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาจะต้องแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาให้ผู้รับจ้างทราบ ทั้งเหตุผลของการผิดสัญญาและจำนวนเงินค่าปรับอันเนื่องจากการผิดสัญญา ซึ่งในขั้นนี้ผู้รับจ้างอาจโต้แย้งว่าการเรียกให้ชำระค่าปรับดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เช่น จำนวนเงินค่าปรับมากเกินไปหรือคำนวณค่าปรับไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังอาจอ้างเหตุเพื่อขอลดค่าปรับหรือขอขยายระยะเวลาตามข้อ 139 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือข้อ 61 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 อันได้แก่ (1) มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (2) มีเหตุสุดวิสัย และ (3) มีเหตุอันเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานราชการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้รับจ้างไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโต้แย้งว่า หน่วยงานไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับเพราะ “มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ” โดยขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้รับจ้างทำงานในพื้นที่ตามสัญญาในงวดงานที่สองก่อนสัญญาสิ้นสุดเพียง 2 วัน และส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างหลังจากที่สัญญาสิ้นสุดลงถึง 4 เดือน ส่วนหน่วยงานผู้ว่าจ้างก็ได้โต้แย้งว่า แม้ว่าไม่ได้ส่งมอบพื้นที่การทำงานเนื่องจากต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของงานทั้งหมดในงวดที่สอง ผู้รับจ้างสามารถดำเนินการในส่วนของงานหลักได้ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการ อีกทั้งหลังจากได้รับมอบพื้นที่แล้วยังทิ้งงานไปเป็นบางช่วงและไม่ได้จัดหาวัสดุให้เพียงพอ

คดีนี้จึงมีความน่าสนใจว่า ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับอย่างไร ?

เพราะหากพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว อาจเป็นไปได้ว่า การที่ผู้ว่าจ้างส่งมอบพื้นที่ซึ่งมีงานเพียงเล็กน้อยในงวดงานที่สองหลังจากสัญญาสิ้นสุดถึง 4 เดือน โดยดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อนสัญญาสิ้นสุดเพียง 2 วัน ถือว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ และการที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าก็อาจถือว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของผู้รับจ้างได้เช่นกัน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการก่อสร้างปรับปรุงระบบประปา พร้อมก่อสร้างโรงสูบน้ำแรงต่ำพร้อมท่อส่งน้ำดิบและปรับปรุงระบบท่อจ่ายน้ำ แบ่งการทำงานและการจ่ายเงินเป็น 2 งวด กำหนดการทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ 24 ธันวาคม 2547 งานในงวดที่ 1 ผู้ฟ้องคดีส่งมอบก่อนสิ้นสุดสัญญา 10 วัน ส่วนงวดงานที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

ต้องส่งมอบพื้นที่สำหรับการทำงานด้วย โดยก่อนการสิ้นสุดสัญญาจ้าง 2 วัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขออนุญาตใช้พื้นที่จากแขวงทางหลวงเพื่อเดินท่อลอดและวางท่อประปาในเขตทางหลวง หลังจากที่แขวงทางหลวงอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 28 เมษายน 2548 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาก่อสร้าง แต่ไม่ได้รับอนุญาต และผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาในวันที่ 29 กันยายน 2548

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ารวม 279 วัน (ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2547 ถึงวันที่ 29 กันยายน 2548) ค่าปรับวันละ 3,999 บาท รวมเป็นเงินค่าปรับ 1,115,721 บาท จึงได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ 2 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 1,763,559 บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การส่งมอบงานล่าช้ามิได้เป็นความผิดของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินส่วนที่เหลือพร้อมดอกเบี้ย จำนวน 1,115,721 บาท

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานผู้ว่าจ้างไม่ได้บอกเลิกสัญญาและศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นตรงกันว่า (1) เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2548 จึงล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (2) ความบกพร่องของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง อันเนื่องมาจากการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างโดยมีอุปสรรคและรบกวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติตามสัญญา และเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่ต้นตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับข้อ 61 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจยกปัญหาเรื่องงานที่ยังไม่ได้ขออนุญาตซึ่งมีเพียงเล็กน้อยและผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการในส่วนแผนงานหลักได้โดยไม่ต้องรอการอนุญาตมาอ้างเพราะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหน่วยราชการควรจะมีความพร้อมในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องก่อนแล้วจึงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนและเป็นคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาได้ และหากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้และเป็นเหตุเนื่องจากความผิดของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเอง ก็ชอบที่จะบอกเลิกสัญญาตามข้อ 60 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แต่ก็ได้ดำเนินการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้ยินยอมที่จะเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น เมื่อความล่าช้าเกิดขึ้นเพราะความผิดของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยและมีได้มีการบอกเลิกสัญญา จึงต้องถือว่าสัญญาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

เมื่อความล่าช้าเป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยและเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องขยายกำหนดเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการปรับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเพียงใด ? และต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนกี่วัน เป็นเงินจำนวนเท่าใด ? ผู้สนใจติดตามอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 413/2555

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า (1) ก่อนที่จะว่าจ้างเอกชนให้ทำงานอันเป็นบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องมีความพร้อมที่จะให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามสัญญาซึ่งไม่เฉพาะแต่เพียงงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงพื้นที่ที่จะส่งมอบให้ผู้รับจ้างทำงานตามสัญญาด้วย (2) ในการใช้ดุลพินิจ

พิจารณา “เหตุ” ที่จะต้องงดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างหรือ “เหตุ” ที่จะขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง หากเหตุนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานเองก็ต้องให้ความเป็นธรรมกับผู้รับจ้าง และหากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้เพราะความผิดของผู้รับจ้าง ก็จะต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเพื่อยุติความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยเร็ว
