

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง การเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างที่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖/๒๕๖๐)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

แม้ผู้ว่าจ้างได้เร่งรัดให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างในขณะที่มีจำนวน เบี้ยปรับใกล้เคียงร้อยละสิบของค่าจ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องให้ความยินยอมในการเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข เมื่อผู้ว่าจ้าง มิได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดดังกล่าว การที่ผู้รับจ้างขอลดค่าปรับ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติ ไม่ลดค่าปรับย่อมแสดงว่า ผู้รับจ้างไม่ยินยอมที่จะเสียค่าปรับที่สูงเกินร้อยละสิบของค่าจ้าง การที่ผู้ว่าจ้าง จะยังคงให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานตามสัญญาต่อไป ก็ควรต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุดังกล่าวเพื่อป้องกัน มิให้เกิดความเสียหายแต่กลับมิได้ดำเนินการปล่อยเวลาให้ล่วงเลย โดยไม่ปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ยินยอม เสียค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไข การกระทำของผู้ว่าจ้าง จึงเป็นการไม่พยายามบรรเทาความเสียหาย ย่อมมีส่วนผิดที่เป็นเหตุให้เบี้ยปรับสูงเกินส่วน ผู้ว่าจ้างจึงต้องคืนเงินค่าปรับในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลท่ายาง) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบประปา เทศบาลตำบลท่ายาง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เป็นเงิน ๑๙,๙๙๕,๐๐๐ บาท โดยกำหนดค่าจ้าง ออกเป็น ๑๐ งวด และต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งระหว่างทำงานผู้ฟ้องคดีพบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการทำให้ผู้ฟ้องคดีทำงาน ไม่เสร็จภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงประธานกรรมการ ตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอต่อสัญญาจ้างออกไปอีก ๙๐ วัน และขอให้ปรับเกลี้ยค่าใช้จ่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีการปรับลดค่าเสาเข็มในงานการก่อสร้างหอดึงสูงลงจำนวน ๑๑๘,๑๗๘ บาท กับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นหลาย ส่วน รวมเป็นเงิน ๖๕๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่อนุมัติให้ต่อสัญญาจ้างและ ไม่อนุมัติในเรื่องขอปรับเกลี้ยค่าใช้จ่ายในการตัดค่าเสาเข็ม ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ตามสัญญาและส่งมอบงานงวดที่ ๘ งวดที่ ๙ และงวดที่ ๑๐ ผู้ถูกฟ้องคดีมีการตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และได้ส่งวนสิทธิเรียกค่าปรับในการส่งงาน ล่าช้าตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๒๐๑ วัน วันละ ๑๙,๙๙๕ บาท เป็นเงิน ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท เงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน ๑๙,๙๙๕,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีหักลดงานเสาเข็ม ก่อสร้างหอดึงสูงลงจำนวน ๑๑๘,๑๗๘ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างทั้งหมดจำนวน ๑๙,๘๗๖,๘๒๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดี ได้หักเงินค่าปรับไปจำนวน ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท คิดเป็นเงินร้อยละ ๒๐.๒๑๙ ของเงินค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็น การปรับที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวได้เข้าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือ ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการช่วยเหลือขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปทำให้ ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกปรับเงินทั้งหมดที่หักไปจำนวน ๒๐๑ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินที่ปรับไปทั้งหมดจำนวน ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท และเงินค่างานที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๖๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งหมดจำนวน

^๑ สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางการปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐. พิมพ์ที่บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๒, หน้า ๘๓ - ๘๖.

๔,๖๖๘,๙๙๕ บาท ให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีการติดต่อทวงถาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดี ผิดนัดชำระหนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในหนี้เงินดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ที่มีการตรวจรับมอบงานวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันฟ้องเป็นเวลา ๑ ปี ๑๑ เดือน ๒๓ วัน เป็นเงินจำนวน ๖๙๓,๒๓๓.๘๐ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงิน จำนวน ๕,๓๖๒,๒๒๘.๘๐ บาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๔,๖๖๘,๙๙๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันฟ้องเป็นเวลา ๑ ปี ๑๑ เดือน ๒๓ วัน เป็นเงินดอกเบี้ยจำนวน ๖๙๓,๒๓๓.๘๐ บาท รวมเงินต้นและดอกเบี้ยถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๕,๓๖๒,๒๒๘.๘๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๔,๖๖๘,๙๙๕ บาทนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเงินทั้งหมดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างระบบประปาเทศบาลตำบลท่ายาง แต่ต่อมาได้มีการหักลดงานเสาเข็มก่อสร้างหอดึงสูงลง จำนวน ๑๑๘,๑๓๘ บาท จึงมีวงเงินค่าก่อสร้างทั้งสิ้น ๑๙,๘๗๖,๘๒๒ บาท และกำหนดการจ่ายเงินออกเป็นงวดๆ รวม ๑๐ งวด โดยกำหนดเริ่มต้นทำงานในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ขอส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๑ และงวดที่ ๓ กับได้มีหนังสือขอส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จากนั้นผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่อนุมัติให้มีการขยายเวลาตามสัญญาจ้างออกไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขอส่งมอบงานงวดที่ ๒ งวดที่ ๖ และงวดที่ ๗ เมื่อครบเวลาตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาจำนวน ๒๐๑ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง เสียค่าปรับเป็นรายวัน วันละ ๑๙,๙๙๕ บาท ตั้งแต่วันพ้นวันครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันที่งานแล้วเสร็จ บริบูรณ์ เป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๐๑๘,๙๙๕ บาท แต่เนื่องจากข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับเป็นรายวัน ตามข้อ ๑๔ ของสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นข้อตกลงกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา หากสูงเกินส่วนศาลมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าความล่าช้าในการปฏิบัติตามสัญญา ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในความรู้เห็นของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตลอด เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของสัญญาแล้วจะเห็นได้ว่า งานที่เหลือทั้ง ๓ งวด เป็นงานโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กโดยเป็นงานถึงน้ำขนาด ๙,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร หอดึงสูงขนาด ๒๕๐ ลูกบาศก์เมตร งานทางและงานสาธารณูปโภคอื่นๆ ปริมาณงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาที่เหลือตามสัญญาซึ่งเหลืออยู่เพียง ๑ วัน อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดี ได้ขอขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาและเมื่อไม่ได้รับการขยายเวลาก็มีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้ง ย่อมเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดียังประสงค์จะทำงานตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการต่อไปโดยสงวนสิทธิ

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควร เพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อ ได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไปนอกจากกรณีที่กล่าวไว้ในมาตรา ๓๗๙ และ ๓๘๒ ท่านให้ใช้วิธี เดียวกันนี้บังคับ ในเมื่อบุคคลสัญญาว่าจะให้เบี้ยปรับเมื่อตนกระทำความผิดหรือตนกระทำการอันหนึ่งอันใดนั้นด้วย

เรียกเบี้ยปรับจึงเป็นการชดเชยด้วยเหตุผล แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ เรงรัดให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งขณะนั้นจำนวนเบี้ยปรับใกล้เคียงร้อยละสิบของค่าจ้าง ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๑^๓ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีให้ความยินยอมในการเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๐ ขอลดค่าปรับ แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติไม่ลดค่าปรับเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ในลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมที่จะเสียค่าปรับที่สูงเกินร้อยละสิบของค่าจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยังคงให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานตามสัญญาต่อไป ก็ควรต้องดำเนินการตามระเบียบพัสดุดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ แต่ปล่อยเวลาให้ล่วงเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการไม่พยายามบรรเทาความเสียหายจึงมีส่วนผิดที่เป็นเหตุให้เบี้ยปรับสูงเกินส่วน ดังนั้นเมื่อพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกับสภาพหรือผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ปฏิบัติมาในการก่อสร้างจนกระทั่งแล้วเสร็จ จึงควรลดเบี้ยปรับลงโดยให้คิดค่าปรับตั้งแต่วันพ้นกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้ลดหรือลดค่าปรับ จำนวน ๑๔๐ วัน คิดเป็นเบี้ยปรับจำนวน ๒,๗๙๙,๓๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๒๑๙,๖๙๕ บาท ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อกำหนดข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่ข้อบังคับที่ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าปรับหรือค่าเสียหายเกินร้อยละ ๑๐ ของราคาค่าจ้าง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าปรับได้ตามข้อ ๑๔ ของสัญญาจ้างนั้น แม้ระเบียบดังกล่าวไม่ได้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะเรียกเบี้ยปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของราคาค่าจ้างก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ต้องใช้และถือปฏิบัติตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่สัญญาและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวและปล่อยปละละเลย จนมีเหตุให้สามารถเรียกเอาเบี้ยปรับรายวันได้มากขึ้น หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับดังกล่าวสูงเกินส่วน ศาลก็มีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๒,๐๑๙,๔๙๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑,๒๑๙,๖๙๕ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีนอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

.....

^๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๑ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายชุมพล วรวิทยาการ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย