

# แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

## เรื่อง ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง

เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๐/๒๕๕๗)<sup>๑</sup>

### สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

เทศบาลมีคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีฯ ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรีฯ มีคำสั่งอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างสวนสาธารณะให้กับเอกชนผู้รับจ้าง โดยงดเว้นค่าปรับ เมื่อการมีคำสั่งขยายระยะเวลาไม่ได้พิจารณาสั่งการโดยอาศัยอำนาจของตนเองโดยพลการ และเมื่อคู่สัญญาไม่ได้พิจารณาปัญหาเรื่องระบบน้ำที่จะใช้ดูแลรักษาหญ้าและต้นไม้ จึงถือเป็นความบกพร่องของเทศบาลผู้ว่าจ้างที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการเติมน้ำในบ่อดิน อันเป็นกรณีที่สามารถขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้ได้ตามข้อ ๑๓๒ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การขอขยายระยะเวลาจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่ถือเป็นความบกพร่องของเทศบาลผู้ว่าจ้าง การมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีฯ ใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คดีนี้** ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีฯ ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ก่อสร้าง "สวนภูมิรักษ์" (สวนสาธารณะ) ของเทศบาล โดยผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ต่าง ๆ พร้อมจัดวางระบบให้น้ำ โดยสัญญาแบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างเป็น ๗ งวด ในระหว่างการทำงานผู้รับจ้างได้ขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๒๒ ของสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยงดเว้นค่าปรับ ๓๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๓๔๙,๕๖๘ บาท และผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายกับรับเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายเรียบร้อยแล้ว

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบการจัดจ้างและเห็นว่ามิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาได้ เทศบาลจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้ค่าเสียหายจากการขยายระยะเวลาดังกล่าว แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉย เทศบาลจึงฟ้องผู้รับจ้างเพื่อเรียกคืนเงินต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเทศบาลไม่อาจเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินค่าปรับอันเกิดจากการงดเว้นค่าปรับได้ตามบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาก่อสร้าง

เทศบาลจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งไล่เบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนดังกล่าวแก่เทศบาล

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

ข้อพิพาทในคดีนี้มี ๒ ประเด็น คือ **ประเด็นที่ ๑** ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ เนื่องจากมิได้พิจารณาสั่งการขยายระยะเวลาโดยอาศัยอำนาจของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดโดยพลการ แต่ได้สั่งการให้คณะกรรมการตรวจการจ้างและนิติกรพิจารณา ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีที่เป็นนายกเทศมนตรีฯ ควรมีความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา และผู้ฟ้องคดีก็ได้กระทำในลักษณะเช่นเดียวกัน **ประเด็นที่ ๒** การขยายระยะเวลาการก่อสร้างเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ อนุรักษ์ไม้ยืนต้นเดิม ปลูกไม้ประดับ จัดมุมนั่งพักผ่อน ลานอเนกประสงค์ สวนสุขภาพ สนามเด็กเล่น ทางเดินเท้า จัดวางระบบให้น้ำ และทำเรือนเพาะชำขนาดเล็ก โดยงานเกี่ยวกับการถมดินปรับแต่งขอบบ่อ พร้อมทั้งขนย้ายตะกอนห้องบ่ออยู่ในงวดที่ ๒ งานเกี่ยวกับการปลูกหญ้าและปลูกต้นไม้อยู่ในงวดที่ ๕ และงานเกี่ยวกับการวางระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพวยอยู่ในงวดที่ ๖ ย่อมแสดงว่าในช่วงระหว่างการทำงานในงวดที่ ๒ บ่อน้ำจะต้อง

<sup>๑</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจาก บทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๙.

ไม่มีน้ำเหลืออยู่เพื่อให้สามารถขุดลอกและขนย้ายตะกอนท้องบ่อได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้าที่กำหนดให้ปลูกในงวดที่ ๕ และทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุในงวดที่ ๖ แต่สัญญาจ้างไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการจัดหาหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้า รวมทั้งการทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุแต่อย่างใด

โดยคู่สัญญาไม่ได้ร่วมกันพิจารณาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จนกระทั่งผู้รับจ้างได้ขอขยายเวลาการก่อสร้างและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีความเห็นว่า เทศบาลมิได้เตรียมการเกี่ยวกับเรื่องการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุด ทำให้มีปัญหาในระบบน้ำที่จะใช้ดูแลรักษาหญ้าและต้นไม้ ฯลฯ และมีข้อสังเกตว่าน้ำในบ่อไม่มีจึงไม่สามารถทดสอบการใช้งานของปั้มน้ำพุหรือสปริงเกอร์ได้ หากปลูกต้นไม้ ปลูกหญ้า ต้นไม้และหญ้าอาจตายได้

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องนี้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงมิได้พิจารณามาตั้งแต่ต้น ทั้งสัญญาจ้างก็มีได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของเทศบาลผู้ว่าจ้างที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุดแต่งในโครงการ การขอขยายระยะเวลาจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่ถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องของผู้ว่าจ้างซึ่งสามารถขยายระยะเวลาได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๓) และตามสัญญาจ้างข้อ ๒๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างได้ เพราะไม่ใช่เหตุสุดวิสัย โดยมีได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริง ระเบียบข้อบังคับ และข้อสัญญาจ้างในกรณีอื่น ๆ จึงเป็นการพิจารณาและฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาโดยรับฟังความเห็นของคณะกรรมการตรวจการจ้าง งานนิติการ กองวิชาการและแผนงาน และช่างผู้ควบคุมงานแล้วก่อนมีคำสั่ง ถือว่าได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### **หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้**

การใช้ดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุและสัญญาเพื่อวินิจฉัยหรือสั่งการในเรื่องใด ๆ นอกจากจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ครบถ้วนและรอบด้าน ต้องพิจารณาข้อกำหนดในสัญญา สภาพการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและทางแก้ไขหากมีปัญหาหรืออุปสรรคเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญา รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ อันถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

.....

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นางสาวดาวใจ ชุมศรี ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย