



หลักกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดี

ในการดำเนินการเกี่ยวกับ

สัญญาทางปกครอง



สำนักงานศาลปกครอง



หลักกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดี
ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดี
ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์
พิมพ์ครั้งที่ ๑ :
จำนวน ๒๕,๐๐๐ เล่ม
แบบปก
นางสาวรรรณ ชลินทรวัฒน์

จัดพิมพ์โดย :
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๔๕
<http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่ :

คำนำ

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นมา ปรากฏว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่มีการนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ในกรณีนี้ สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำเอกสารทางวิชาการเล่มนี้ขึ้น มีเนื้อหาเป็นการนำเสนอหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีของการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยคณะผู้จัดทำได้ศึกษาค้นคว้าคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปี พ.ศ.๒๕๕๒ และได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่หน่วยงานทางปกครองสามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการต่อไปได้มาเผยแพร่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นแนวทางสำหรับปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีเท่านั้น สำหรับการจำแนกหัวข้อในเอกสารเล่มนี้ ได้จำแนกตามแต่ละประเภทของสัญญา และในแต่ละประเภทของสัญญาดังกล่าวได้จำแนกเป็นหัวข้อย่อยตามลำดับของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นทำสัญญาไปจนถึงการบอกเลิกสัญญาและการเรียกค่าเสียหาย และรวมถึงข้อพิพาทในลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาอีกด้วย

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารทางวิชาการเล่มนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า และการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้สนใจต่อไป



(นายสุชาติ เวโรจน์)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุน
การปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕	หน้า ๒
๑.๑ การจัดทำสัญญาทางปกครอง	๒
๑.๑.๑ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่มีได้จัดทำตาม หลักเกณฑ์และรูปแบบที่ระเบียบของทางราชการกำหนด	๔
๑.๑.๒ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่จัดทำโดยกำหนด เงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ของทางราชการ	๑๓
๑.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครอง	๒๑
๑.๒.๑ การมีผลผูกพันของข้อสัญญาที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อกำหนดในสัญญาทางปกครอง โดยมีได้ปฏิบัติตามระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ของทางราชการ	๒๒
๑.๒.๒ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่เกิดจาก การแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญา โดยมีได้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ	๒๗
๑.๓ การตรวจรับมอบงานและการจ่ายเงินค่าจ้าง	๓๓
๑.๓.๑ การไม่ตรวจรับมอบงาน โดยอ้างเอกสารหรือเหตุผลอื่น ซึ่งมิใช่ข้อกำหนดในสัญญา	๓๔
๑.๓.๒ การตรวจรับมอบงานแต่ไม่จ่ายเงินค่าจ้าง โดยอ้างว่า การอนุมัติเงินทรองราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบ	๓๘
๑.๓.๓ การตรวจรับมอบงานกรณีส่งมอบงานไม่สมบูรณ์ตามสัญญา	๔๒

	หน้า
๑.๔ การเลิกสัญญาทางปกครอง	๔๖
๑.๔.๑ การบอกเลิกสัญญาในกรณีที่นำเชื่อว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา	๔๙
๑.๔.๒ การบอกเลิกสัญญาโดยอ้างความบกพร่องในการแสดงเจตนาทำสัญญา	๕๖
๑.๔.๓ การบอกเลิกสัญญาโดยอ้างข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาสามารถบอกเลิกสัญญาได้โดยฝ่ายเดียว	๕๙
๑.๕ การจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าเสียหายเนื่องจากการเลิกสัญญา	๖๒
๑.๕.๑ การจ่ายเงินค่าจ้างเนื่องจากการบอกเลิกสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างต่างไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง	๖๔
๑.๕.๒ การจ่ายเงินค่าจ้างกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาไปแล้วแต่เอกชนผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานจ้างภายหลังจากการบอกเลิกสัญญา	๖๗
๑.๕.๓ การจ่ายเงินค่าเสียหายกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา โดยเอกชนผู้รับจ้างไม่ได้ประพฤติดิตสัญญา	๗๐
๑.๖ การจ่ายเงินค่าจ้างในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานเพิ่มขึ้นหรือนอกเหนือจากสัญญาจ้าง	๗๓
๑.๗ การเรียกหรือริบค่าปรับตามสัญญา	๗๙
๑.๗.๑ การใช้ดุลพินิจในการบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับ	๗๙
๑.๗.๒ การคำนวณค่าปรับ	๘๐
๑.๗.๓ การพิจารณาให้งดหรือลดค่าปรับ	๑๐๓
๑.๗.๔ การริบหลักประกันสัญญา	๑๑๖
๑.๗.๕ การคืนหลักประกันของ	๑๒๐

(ค)

	หน้า
๑.๘ การเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา	๑๒๓
๑.๘.๑ ค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่	๑๒๓
๑.๘.๒ ค่าเสียหายจากการชำระค่าอำนาจการในระหว่างที่ผู้รับจ้างต้องหยุดงานก่อสร้างไว้ชั่วคราว	๑๒๕
๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างหรืองานอื่นกับทางราชการ	๑๒๗
๒.๑ การนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๗
๒.๒ การละเลยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๙
๒.๓ การจ่ายเงินเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๓๒
๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษา	๑๓๗
๓.๑ การกำหนดอัตราเบี้ยปรับตามสัญญาับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษา	๑๓๘
๓.๒ การงดหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญาับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษา	๑๔๑
๓.๓ การดำเนินการกรณีผู้รับทุนขอระงับการชำระคืนทุนการศึกษาและเบี้ยปรับ โดยขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแทน	๑๕๕
๓.๔ การดำเนินการกรณีผู้รับทุนขอให้นับระยะเวลาที่ผู้รับทุนไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานทางปกครองอื่นเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน	๑๖๑
๓.๕ การกำหนดเวลาเริ่มต้นของการคำนวณเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับ	๑๖๔
๓.๖ การมอบหมายงานให้แก่ผู้รับทุนเมื่อผู้รับทุนมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามสัญญา	๑๖๗

	หน้า
๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน	๑๗๔
๔.๑ สัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	๑๗๔
๔.๒ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ	๑๗๘
๕. คดีพิพาทเกี่ยวกับการชำระเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญาซื้อขายที่ดิน ที่จะถูกเวนคืน	๑๘๒
๕.๑ การคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่หน่วยงานทางปกครองได้จ่ายให้แก่ เจ้าของที่ดินเกินไปจากจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่ถูกเวนคืน	๑๘๒
๕.๒ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน	๑๘๖
๖. กรณีพิพาทอื่น ๆ	๑๙๐
๖.๑ การชำระดอกเบี้ยในสัญญาทางปกครอง	๑๙๐
๖.๒ การหักกลบบลบนีในสัญญาทางปกครอง	๑๙๖
๖.๓ การโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง	๑๙๙
๗. การเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นสู่การพิจารณา ของศาล	๒๐๓
๗.๑ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้อง ในสัญญาทางปกครอง	๒๐๔
๗.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่มีการรับสภาพหนี้ ในสัญญาทางปกครอง	๒๑๒
๗.๓ การฟ้องคดีในกรณีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้ชี้ขาดข้อพิพาท โดยอนุญาโตตุลาการ	๒๑๕
๗.๓.๑ การขอให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการชี้ขาด ข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ	๒๑๗
๗.๓.๒ การขอให้ศาลแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ	๒๑๙

(จ)

	หน้า
๗.๓.๓ การขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ	๒๒๑
๗.๓.๔ การขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ	๒๒๕
๗.๓.๕ การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยา ภายในฝ่ายปกครองก่อนการยื่นฟ้องคดี	๒๒๗
๗.๓.๖ ระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อศาล	๒๓๒
๘. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา	๒๓๖
บรรณานุกรม	๒๔๔
ภาคผนวก	๒๔๕
ดัชนีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๒	๒๔๖

หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เนื่องจากการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองจำเป็นที่จะต้องมีการใช้เครื่องมือหรือวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งอาคารสถานที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวโดยปกติแล้วหน่วยงานทางปกครองมักจะดำเนินการโดยวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ซึ่งต้องมีการทำสัญญากับฝ่ายผู้ขายหรือผู้รับจ้าง โดยอาจจะเป็นการจัดทำสัญญาในรูปแบบของสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ได้ แต่โดยที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมานั้นยังไม่มีหลักเรื่องสัญญาทางปกครองที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาด้วยตนเอง หรือหน่วยงานของรัฐทำสัญญากับเอกชนภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ดังนั้น สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง สัญญาเช่า สัญญาให้เช่า หรือสัญญาสัมปทาน ก็มักจะได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นสัญญาภายใต้ระบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันทำให้แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมามีความแตกต่างระหว่างสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนหรือสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ ในเรื่องสัญญาภาครัฐนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาย่อมเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการและข้อกำหนดในสัญญา แต่หากไม่มีข้อบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าว ศาลฎีกามีแนวโน้มที่จะใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับแก่สัญญา^๑

อย่างไรก็ตาม นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไปแล้วเป็นจำนวนมาก อันนำไปสู่การวางหลักกฎหมายที่สำคัญของสัญญาที่จัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนภายใต้ระบบ

^๑ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๔๒.

^๒ ฤทัย หงส์ศิริ, “การนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาใช้บังคับแก่สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะในประเทศไทย”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑๘ ตอน ๑ (เมษายน ๒๕๕๒), หน้า ๖๐-๖๗.

กฎหมายมหาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาของฝ่ายปกครอง โดยมีทั้งกรณีที่ศาลปกครองได้อนุโลมนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ และอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญเป็นหลักกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เอกสารฉบับนี้จึงนำเสนอโดยแยกตามประเด็นพิพาทที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำสัญญาทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๑.๑ การจัดทำสัญญาทางปกครอง

ในการเกิดขึ้นของสัญญานั้น อาจเกิดขึ้นได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาต่อรองกันก่อนที่จะตกลงทำสัญญา หรือการตกลงลงนามในเอกสารสัญญาฉบับเดียวกัน หรือโดยการแลกเปลี่ยนเจตนา ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา ที่เรารู้จักกันในรูปของคำเสนอหรือคำสนองที่ต้องตรงกัน แต่ทั้งนี้ ไม่ว่าสัญญาจะเกิดขึ้นด้วยวิธีการใดก็ตาม ก็ย่อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแม้ว่าประมวลกฎหมายดังกล่าวจะมีได้บัญญัตินิยามของสัญญาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็สามารถสรุปได้ว่า “สัญญา หมายถึง นิติกรรมสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่เกิดจากการแสดงเจตนาเสนอ สอนองต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ที่มุ่งจะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง หรือระงับนิติสัมพันธ์”^๓

จากความหมายของสัญญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของสัญญา^๔ นั้น ประกอบด้วย

๑) บุคคล ซึ่งเราเรียกว่า “คู่สัญญา” กล่าวคือ เป็นผู้ทำสัญญาเพื่อที่จะสร้างนิติสัมพันธ์และให้ผลของสัญญาที่เกิดขึ้นนั้นตกแก่ตน การจะมองว่าใครเป็นคู่สัญญา

^๓ ศนันทกรณ (จำปี) โสทธิพันธ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๕๓.

^๔ ศนันทกรณ (จำปี) โสทธิพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๓-๒๖๘.



หรือไม่นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลซึ่งมิใช่คู่สัญญาจะไม่มีสิทธิเรียกร้องใดๆ ที่เกิดจากสัญญาได้ ในทางกลับกันหากเป็นบุคคลที่เป็นคู่สัญญา ก็จะมีสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาและเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น

๒) **วัตถุประสงค์** เป็นเป้าหมายหรือประโยชน์สุดท้ายที่จะได้จากสัญญา โดยในสัญญานั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เสมอ แต่วัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจแปรเปลี่ยนหลากหลายไปตามสัญญาโดยอาศัยหลักเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาก็ได้ ซึ่งจะมีข้อจำกัดก็แต่เพียงว่า วัตถุประสงค์นั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่พันวิสัย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เท่านั้น

๓) **เจตนา** สำหรับเจตนาในการทำสัญญานั้น ในเบื้องต้นต้องเป็นเจตนาที่ไม่วิปริตเพราะความสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สิน เพราะถูกกลั่นแกล้งหรือเพราะการข่มขู่ ทั้งยังต้องเป็นเจตนาที่แท้จริง และวิธีการในการแสดงเจตนา ก็ต้องเป็นไปตามหลักนิติกรรม โดยอาจแสดงเจตนาด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ และต้องเป็นการแสดงเจตนาที่ตรงกับในใจจริง กล่าวคือ กระบวนการในการก่อเจตนา ทำคำเสนอหรือทำคำสนองจะต้องเกิดจากกระบวนการที่สมบูรณ์ และเป็นคำเสนอ คำสนองที่ต้องตรงกัน

๔) **แบบ หรือวิธีการในการแสดงเจตนา** ซึ่งอาจเป็นวิธีใดก็ได้ไม่ว่าด้วยวาจา กิริยาอาการหรือลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน หรือด้วยการกระทำที่สันนิษฐานได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาก็ได้ ยกเว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สัญญาบางประเภทต้องทำตามแบบ เฉพาะ มิฉะนั้นสัญญาจะตกเป็นโมฆะก็ต้องทำตามนั้น เช่น การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

สำหรับสัญญาทางปกครองนั้น ถือเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง ในการจัดทำสัญญาทางปกครองจึงย่อมสามารถนำหลักการข้างต้นมาใช้ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสัญญาทางปกครอง จึงได้สรุปแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมานำเสนอไว้ตามลำดับ ดังต่อไปนี้



๑.๑.๑ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่มีได้จัดทำตามหลักเกณฑ์และรูปแบบที่ระเบียบของทางราชการกำหนด

โดยที่กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบของส่วนราชการอื่นๆ ว่าด้วยการพัสดุ โดยระเบียบดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ การคัดเลือกคู่สัญญาในกรณีการตกลงทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง เป็นต้น ส่วนสัญญา ประเภทอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ จะต้องอยู่ ภายใต้ระเบียบหรือหลักเกณฑ์เฉพาะที่กำหนดสำหรับสัญญาประเภทนั้นๆ เช่น สัญญา ที่เข้าลักษณะเป็นสัญญาร่วมการงาน ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบที่มุ่งใช้บังคับ ภายในฝ่ายปกครองเองให้ต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่าย งบประมาณแผ่นดินและเพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณะ มิให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้อง เสียเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และจากที่กล่าวไปแล้วว่า แบบหรือวิธีการในการแสดง เจตนาเพื่อก่อให้เกิดสัญญานั้น อาจทำได้ด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนก็ได้ ดังนั้น ในกรณีของสัญญาที่จัดทำขึ้นโดยไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ หากแต่ได้มีการแสดงเจตนาด้วยวาจาโดยถูกต้อง ตรงกัน จึงย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามสิทธิ และหน้าที่ที่มีอยู่ตามสัญญาดังกล่าว ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ต่อไปนี้

๑) หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองโดยกล่าวอ้างเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการจัดทำ สัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญามีผลผูกพันโดยกฎหมายและไม่ปรากฏว่ามีการสมรู้ร่วมคิดหรือการสมยอมกัน ระหว่างคู่สัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอน การปฏิบัติงานภายในของเจ้าหน้าที่เท่านั้น



ในคดีที่นายกเทศมนตรีตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน เป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการเข้าขายสินค้า ดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งพัฒนาตลาดสดแทนเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าเช่าตลาดสดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรายเดือน ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้เคยขอทำเป็นสัญญาเช่าตลาดสดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถชำระเบี้ยขของทางราชการเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ได้ เนื่องจากตลาดสดตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ต่อมาคณะผู้บริหารชุดใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตลาดสดเอง จึงได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงข้างต้นกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลงและไม่ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายในการบอกเลิกข้อตกลงให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีทำข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าข้อตกลงข้างต้นมีลักษณะเป็นสัญญา และโดยที่เนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นการมอบให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ (๓)^๕ และมาตรา ๕๑ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สัญญาดังกล่าว

^{๕-๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

ฯลฯ

ฯลฯ



จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นสัญญาที่ไม่มีกฎหมายกำหนดแบบไว้ว่าจะต้องทำเป็นหนังสือ และแม้ว่าการได้มาซึ่งคู่สัญญาของเทศบาลตำบลจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อในกรณีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำข้อตกลงนั้น ผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับนายกเทศมนตรีคนเดิมซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจาและไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ก็ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบฯ เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่อาจกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาเนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ตามมาตรา ๓๘๖^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บค่าเช่าขายสินค้าอันเป็น

^๗ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

^๘ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๖ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ



ความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแก่การไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๔๙)

๒) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้ว่าจ้างให้เอกชนก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างโดยไม่มีการลงนามจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ แต่ผู้ว่าจ้างได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้าง และผู้รับจ้างได้ตอบรับและเข้าดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว ถือเป็น การแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน ประกอบกับสัญญาจ้างก่อสร้างมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติให้ต้องทำเป็นหนังสือ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงมีผลให้ผู้ว่าจ้างต้องผูกพันตามสัญญาในอันที่จะต้องชำระหนี้จ้างให้แก่ผู้รับจ้าง โดยไม่อาจกล่าวอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนภายในของผู้ว่าจ้างที่จะต้องปฏิบัติในการเข้าทำสัญญาจ้างกับบุคคลอื่นเพื่อปฏิเสธการชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสถานีเรดาร์ปฐมภูมิและโครงสร้างเหล็กกรองรับสายอากาศ ณ บริเวณท่าอากาศยานหัวหิน ฟ้องว่า บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารสถานีเรดาร์ปฐมภูมิและโครงสร้างเหล็กกรองรับสายอากาศ ณ บริเวณท่าอากาศยานหัวหิน ซึ่งเป็นพื้นที่ของกรมการบินพาณิชย์ โดยการดำเนินการจ้างดังกล่าวเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพราะพื้นที่ก่อสร้างเป็นบริเวณเขตพระราชฐานสำนักงานผู้อำนวยการฝ่ายบริหารศูนย์ประกอบการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุมัติจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ซึ่งต่อมาในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และคณะกรรมการกำหนดราคากลาง พร้อมทั้งมีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ ต่อมาในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือเสนอราคาต่อประธานกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ในวงเงินค่าก่อสร้าง ๑๐,๔๕๘,๓๔๒ บาท แต่ในช่วงนั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลาง



ได้กำหนดราคาแล้วเสร็จ โดยให้ปรับลดราคาลงร้อยละ ๑๐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดียินยอมปรับลดราคาลงเหลือ ๙,๑๒๒,๒๙๐ บาท ต่อมาในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจึงได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติจัดจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้าง แต่ยังไม่ได้มีการทำสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น คือ ในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานที่จ้างแล้วเสร็จ และในภายหลังก็ได้ยินยอมลดราคางานลงมาอีกเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเห็นว่าราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอสูงกว่าราคากลาง หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการบินพาณิชย์เพื่อแจ้งให้ทราบถึงเจตนาให้การสนับสนุนการก่อสร้างอาคารและโครงสร้างเหล็กรองรับสายอากาศ รวมเป็นเงิน ๑,๑๙๔,๕๐๕ บาท และขอมอบงานก่อสร้างดังกล่าวให้แก่กรมการบินพาณิชย์บางส่วน โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องชำระค่าจ้างที่เหลือทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏว่าต่อมาในเดือนเมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าครอบครองและปฏิบัติงานที่หอควบคุมการบินและใช้สถานีเรดาร์ดังกล่าวโดยมิได้ลงนามทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดี รวมทั้งไม่ชำระค่าจ้างใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธที่จะจ่ายค่าจ้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตอบรับที่จะให้การสนับสนุนกรมการบินพาณิชย์ในการก่อสร้างอาคารสถานีและโครงสร้างเหล็กติดตั้งระบบเรดาร์ปฐมภูมิบริเวณท่าอากาศยานหัวหิน โดยได้ดำเนินการจัดหาผู้รับเหมามาทำการก่อสร้างด้วยตนเองและเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวทั้งหมด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากกรมการบินพาณิชย์ให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้ในการควบคุมการจราจรทางอากาศให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้อากาศยานในบริเวณดังกล่าว อันเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมิได้ลงนามทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างข้างต้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขออนุมัติจาก



กรมการบินพาณิชย์เพื่อใช้พื้นที่บริเวณบ้านพักของกรมการบินพาณิชย์ในการก่อสร้าง โดยได้ส่งแบบแปลนการก่อสร้างไปพร้อมด้วย และภายหลังจากที่กรมการบินพาณิชย์ ได้อนุมัติให้ใช้พื้นที่แล้ว ก็ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับ อนุมัติ และในขณะเดียวกันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้เข้าไปในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวด้วยโดยอ้างว่าเพื่อปฏิบัติงานหาค่าพิกัดทางภูมิศาสตร์ ด้วยสัญญาณดาวเทียมเพื่อค้นหาตำแหน่งที่ตั้งของอาคารสถานีเรดาร์และหอบังคับการบิน ประกอบกับการที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยมีเหตุผล เกี่ยวกับการอารักขาและรักษาความปลอดภัยแก่บริเวณเขตพระราชฐาน จึงต้อง รีบดำเนินการจัดจ้าง ซึ่งผลก็ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการ จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งความคืบหน้าของโครงการดังกล่าว แก่กรมการบินพาณิชย์ก็ปรากฏข้อความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีดำเนิน โครงการก่อสร้าง อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้เข้าใช้สอย ทำประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตลอดมา ซึ่งจากพฤติการณ์การกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังที่กล่าวข้างต้น จึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงว่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างอาคารสถานีและโครงสร้างเหล็กติดตั้งระบบเรดาร์ปฐมภูมิบริเวณ ท่าอากาศยานหัวหิน โดยให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติไปก่อน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อลงนาม ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีในภายหลัง ดังนั้น เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญา ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมุ่งเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศบรรลุผล อันมีลักษณะ เป็นสัญญาทางปกครอง แม้ว่าจะไม่มีการลงนามจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงาน ทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ ก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครอง ผู้ว่าจ้างที่จะต้องปฏิบัติในการเข้าทำสัญญาจ้างกับบุคคลอื่น เพื่อเป็นการปกป้องรักษา ผลประโยชน์ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเอง แม้หากไม่มีการดำเนินการ ตามระเบียบข้างต้น ก็ไม่มีผลกระทบถึงความสมบูรณ์ในการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาที่ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้มีไปยังบุคคลอื่น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



ได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารพิพาทและผู้ฟ้องคดีได้ตอบรับและเข้าดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอและคำสนองที่ถูกต้องตรงกัน ประกอบกับสัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๗ มิได้บัญญัติให้ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องผูกพันตามสัญญาในอันที่จะต้องชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๐)

๓) การที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง ดำเนินการจัดทำสัญญาทางปกครองกับบุคคลภายนอกในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง โดยมีได้ทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และรูปแบบตามที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ หากปรากฏว่าบุคคลภายนอกกระทำการโดยสุจริต สัญญาย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันหน่วยงานทางปกครองให้ไม่อาจกล่าวอ้างเรื่องการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงานมาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญา

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาตามสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาที่ประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมทำไว้กับผู้ฟ้องคดี โดยประธานกรรมการบริหารฯ คนใหม่ได้ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งดังกล่าวขึ้นใหม่ เนื่องจากเห็นว่าประธานกรรมการบริหารฯ คนเดิมประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกโดยมิได้ขออนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวและไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ รวมทั้งมิได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ทำยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบในการประกาศสอบครั้งใหม่ด้วย แต่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ



ร้องเรียนและขอความเป็นธรรมกรณีที่ไม่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาว่าจะจ้างข้างต้น ต่อนายอำเภอ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ องค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุด วิเคราะห์ว่า การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมได้ทำสัญญาว่าจะจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำในฐานะผู้มีอำนาจกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสาม^{๑๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้าง ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ และเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) (๖)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ข้างต้น

^๙ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๙ คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งจ้างลูกจ้าง ในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตำแหน่ง

^{๑๑} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ



ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกลูกจ้างและการทำสัญญาพิพาทได้กระทำไปก่อนที่จะได้รับการอนุมัติกรอบอัตราตำแหน่งและมีได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อรองรับตำแหน่งที่จ้างไว้ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่อาจรู้ถึงขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องทำตามแบบ แม้หน่วยงานจะมีได้จัดทำสัญญาตามรูปแบบที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่การไม่จัดทำตามรูปแบบสัญญาดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะนำมาเป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาไม่ได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาว่าจะจ้างดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดกับผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตในการทำสัญญาแต่อย่างใด สัญญาจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่จัดให้มีการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก และได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกซึ่งไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยกเลิกสัญญาว่าจะจ้างกับผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่าเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกสัญญามีได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา และมีใช้กรณียกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แห่งการบริการสาธารณะ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่มีความผิดอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๕๐)

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

ฯลฯ

ฯลฯ



๑.๑.๒ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่จัดทำโดยกำหนดเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของทางราชการ

กรณีสัญญาทางแพ่งนั้น ในทางกฎหมายถือว่าเอกชนที่เป็นคู่สัญญา มีความเสมอภาคกันในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา ตลอดจนปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งโดยปกติการกำหนดข้อสัญญาทางแพ่งนั้น ย่อมผ่านการเจรจาต่อรองกันโดยอิสระ แต่ในสัญญาทางปกครอง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาจะปรากฏชัดเจน โดยฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเหนือกว่าทั้งในแง่ของการทำสัญญาและในการปฏิบัติตามสัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากสัญญาดังกล่าวมีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น ย่อมเป็นหลักที่มีเหตุผลในตัวเองที่ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล ด้วยเหตุนี้ข้อกำหนดในสัญญาทางปกครอง จึงมักจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ โดยไม่เปิดโอกาสให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้มีอำนาจการต่อรอง นอกจากในเรื่องราคา ซึ่งเอกชนอาจต่อรองได้ ส่วนข้อสัญญาอื่นเอกชนมีสิทธิอย่างเด็ดขาดคือยอมรับหรือปฏิเสธ ไม่เข้าทำสัญญาด้วยเท่านั้น^{๑๖} แต่อย่างไรก็ตาม ในการทำสัญญามีใช้ว่าฝ่ายปกครอง จะสามารถกำหนดข้อสัญญาดังกล่าวอย่างไรก็ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรี มีมติ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ กำหนดให้การตรวจเนื้อหาของร่างสัญญาของทางราชการ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องยึดหลักการตรวจร่างสัญญา^{๑๗} ดังนี้

๑) พิจารณาข้อความในร่างสัญญาโดยนำไปปรับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อตกลงผูกพันระหว่างคู่สัญญาสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากข้อตกลงส่วนใดขัดแย้งกับกฎหมายอาจมีผลให้ข้อตกลงส่วนนั้นหรือสัญญาทั้งฉบับ เป็นโมฆะหรือโมฆียะได้ ซึ่งนั้นย่อมหมายถึงราชการจะได้รับความเสียหาย

๒) พิจารณามติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกฎ และระเบียบของทางราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญานั้น เพื่อตรวจสอบว่าข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญา สอดคล้องกับมติ กฎ และระเบียบดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะส่วนราชการหรือ

^{๑๖} บุนผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕), หน้า ๔๖.

^{๑๗} นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, หน้า ๑๐๕.



รัฐวิสาหกิจที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งด้วยย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามมติ กฎ และระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

๓) พิจารณาความได้เปรียบหรือเสียเปรียบ โดยมุ่งรักษาประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งมีได้หมายความว่า จะตรวจร่างสัญญาเพื่อให้ฝ่ายรัฐเอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน แต่ในการตรวจพิจารณาจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นธรรมในเชิงธุรกิจระหว่างคู่สัญญา เพื่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการที่รัฐจะแสวงหาประโยชน์จากการทำสัญญานั้นให้ได้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาเป็นหลักการสำคัญที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือปฏิบัติตามเพื่อให้สัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเสียเปรียบโดยไม่เป็นธรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานั้นศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นโดยไม่ยึดถือหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งปรากฏตามคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

๑) หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาย่อมไม่อาจจัดทำสัญญาทางปกครองโดยกำหนดให้มีเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำสัญญาดังกล่าวกำหนดไว้ การจัดทำสัญญาที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ข้างต้นย่อมมีผลทำให้ข้อตกลงในส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้นไม่มีผลใช้บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมสุขภาพจิต (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศโดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ณ คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลศรีนครินทร์ ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาหรือไม่กลับมารับราชการด้วยเหตุใดๆ จะต้องชดใช้คืนทุน และหรือเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรม นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังต้องจ่ายเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสองเท่าของจำนวนเงินที่ต้องชดใช้คืน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาค้ำประกัน



ความรับผิดชอบของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ต่อมาผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วไม่มา รายงานตัวเพื่อรับราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา และได้ขอลาออกจากราชการ ซึ่งผู้ผูกฟองคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ผู้ผูกฟองคดีเห็นว่าผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ผูกฟองคดีทั้งสองชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามอัตรา ที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินให้แก่ผู้ผูกฟองคดีเป็นเงินจำนวนเท่ากับ เงินเดือนที่ได้รับในระหว่างลาศึกษา กับเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ผูกฟองคดีเห็นว่าผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ยังชำระเงินไม่ครบถ้วนตามข้อสัญญา จึงมีหนังสือ แจ้งให้ผู้ผูกฟองคดีทั้งสองชดใช้เงินในส่วนที่เหลือ แต่ผู้ผูกฟองคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ผูกฟองคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ผูกฟองคดีชำระเงินส่วนที่เหลือตามสัญญาให้แก่ ผู้ผูกฟองคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในสัญญาการศึกษาจะมีการตกลงกันเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบผิดกรณีผิดสัญญาด้วยเงื่อนไขเป็นข้อสัญญาผูกมัดกันด้วยเจตนาสมบูรณ์ในสัญญา และเป็นไปตามเจตนาของคู่สัญญาก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขหรือข้อตกลงในสัญญาให้ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้กำหนด ขึ้นไว้ได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘ (๕)^{๑๔} ประกอบกับมาตรา ๗๘^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจ ก.พ. วางกฎ ระเบียบ สำหรับ หน่วยงานราชการทุกหน่วยถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ก.พ. ได้ออก

^{๑๔-๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ออกกฎ ก.พ. ขอบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๘ การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น



ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน ทูนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกเพียงจำนวนหนึ่งเท่าของเงินจำนวนดังกล่าว ดังนั้น การทำข้อตกลงตามสัญญาลาศึกษาที่พิพาทกันในคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนฯ ใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินเดือน และเงินอื่นๆ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้คืน จึงเป็นข้อกำหนดที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ข้างต้น ข้อตกลงของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนจึงไม่สามารถใช้บังคับได้ และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้เงินทูนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาครบถ้วนแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๙๑/๒๕๕๐ และที่ อ.๒๘๑/๒๕๕๑)

๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงให้มีผลเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดไว้ การกำหนดข้อตกลงใดในสัญญาของหน่วยงานทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ย่อมไม่อาจใช้บังคับได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาชุดสระน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในวงเงินค่าจ้าง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท โดยสัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าในอัตราวันละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานที่จ้าง ต่อมาเมื่อมีการส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญารวม ๒๑๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหักเงินค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับในอัตราดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย



เนื่องจากเป็นอัตราสูงกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง^{๑๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งระบุให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันสำหรับการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานจ้างตามสัญญาข้างต้นเป็นการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ซึ่งควรมีค่าปรับไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง โดยเป็นเงินค่าปรับไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับส่วนที่หักไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาและจะต้องชำระเงินค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาพิพาทจะมีการตกลงให้ส่งมอบงานและจ่ายค่าจ้างเป็นงวดๆ ก็ตาม แต่โดยที่สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาซึ่งหวังผลสำเร็จของงานที่จ้าง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างทำของที่จะต้องชดเชยน้ำให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของการจ้างจึงจะสามารถใช้และได้ประโยชน์จากสระน้ำที่จ้างชดเชยน้ำกรณีจึงเป็นการจ้างซึ่งมีลักษณะที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันตามนัยข้อ ๕๖ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว กำหนดให้การจ้างที่มีลักษณะข้างต้นสามารถกำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากทำงานที่จ้างไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดเป็นเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาวันละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานจ้าง จึงเป็นอัตราค่าปรับที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ และโดยที่ระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล

^{๑๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๖ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุกที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ



เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องข้างต้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเสี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงมิให้มีผลบังคับหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ข้อตกลงในเรื่องอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบข้างต้น จึงใช้บังคับไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องชำระค่าปรับเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานที่จ้าง หรือเป็นเงินไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท และโดยที่มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะลดเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วนลงได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น เมื่อพิจารณาวงเงินค่าจ้างตามสัญญาพิพาท ซึ่งมีวงเงินค่าจ้างเพียง ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท แต่ค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีบังคับให้ผู้ฟ้องคดีชำระเป็นจำนวนเงินสูงถึง ๕๗๒,๐๑๒ บาท โดยคิดเป็นร้อยละ ๔๓ ของวงเงินค่าจ้าง ค่าปรับดังกล่าวจึงน่าจะสูงเกินส่วน ประกอบกับเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของข้อ ๖๐^{๑๘} ของระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ แล้วเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้วงเงินค่าปรับสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาเท่านั้น ดังนั้น

^{๑๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๐ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

กรณีจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง และคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้ประธานบริหารพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน



เงินค่าปรับที่เหมาะสมที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระจึงควรเป็นจำนวนร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา เมื่อตามสัญญาพิพาทมีวงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๓๑๘,๐๐๐ บาท จึงควรเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑๓๑,๘๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกหักค่าปรับไว้เป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๔๐,๒๑๒ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนในคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๕/๒๕๕๐)

หมายเหตุ คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับเพียง ๒๘๖,๐๐๖ บาท ซึ่งน้อยกว่าจำนวนค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่เนื่องจากศาลมีอาจพิพากษาเกินคำขอ จึงพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าปรับคืนในจำนวนตามคำขอดังกล่าว พร้อมอัตรดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องคดีจนกว่าจะชำระเสร็จ

๓) การที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดี ถือเป็นนิติบัญญัติของรัฐบาลหน่วยงานทางปกครองไม่อาจจัดทำสัญญาโดยมีข้อกำหนดยกเว้นระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าว สัญญาใดที่จัดทำขึ้นโดยมีข้อกำหนดมิให้ถือเอาระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นสำคัญ ข้อกำหนดในสัญญานั้นย่อมไม่อาจใช้บังคับได้

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ และสัญญาของข้าราชการที่ลาเพื่อศึกษาต่อภายในประเทศ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาเนื่องจากกระทำผิดสัญญาโดยลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ต่อมาภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำเงินมาชำระตามที่ขอผ่อนชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาข้างต้น



ชดใช้เงินตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกเฉยไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันหรือแทนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนต่อผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น ถือเป็น การรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใต้นัดหมายหนึ่งปีนับแต่วันที่รับสภาพความรับผิด แต่โดยที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวการรับสภาพความรับผิดของลูกหนี้ถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวไม่ตกเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกัน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันไม่ได้รับสภาพความรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ชั้นต้น การรับสภาพความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งเริ่มนับใหม่ตกเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกัน สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันได้แสดงเจตนา ร่วมรับผิดในสัญญาค้ำประกันอย่างไม่จำกัดจำนวนเงินและเวลา โดยยอมตนเข้าค้ำประกันตลอดไปจะไม่ขอเพิกถอนหรืออ้างเหตุใดๆ เป็นข้อโต้แย้งต่อผู้ฟ้องคดี อีกทั้งยอมผูกพันร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะลูกหนี้ร่วมด้วยนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา เป็นนิตินโยบายของรัฐ หากสัญญาใดมีข้อกำหนดมิให้ถือเอาระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นสำคัญ ข้อกำหนดในสัญญานั้นย่อมไม่อาจบังคับได้ ดังนั้น แม้ว่าสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำไว้แก่ผู้ฟ้องคดี จะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับ

^{๑๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้น ไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้าประกันจะกลายเป็นลูกหนี้ชั้นต้นเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงมีสิทธิในฐานะผู้ค้าประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๐/๒๕๕๐)

๑.๒. การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่เกิดจากการตกลงร่วมกัน แต่ฝ่ายปกครองจะกำหนดเนื้อหาหลักๆ ของสัญญาไว้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วฝ่ายปกครองมักจะเป็นผู้กำหนดถึงวิธีการในการจัดทำสัญญาและข้อกำหนดในสัญญาที่จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญา นอกจากเจตนารมณ์ของคู่สัญญาที่เป็นส่วนสำคัญของสัญญาทางปกครองแล้ว กฎหมายทั้งระดับที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายระดับที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารก็มีส่วนสำคัญในการบัญญัติถึง “ข้อกำหนด” ต่างๆ ในสัญญาด้วย^{๒๐} กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องจัดทำสัญญาแต่ละประเภทตามที่กฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนและเนื้อหาสาระไว้ แต่ทั้งนี้ คู่สัญญาเองก็มีสิทธิที่จะกำหนดข้อความต่างๆ ไว้ในสัญญาได้หากไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดที่บังคับว่าต้องมีในสัญญาหรือข้อกำหนดที่ห้ามมิในสัญญาเพื่อที่จะให้สัญญามีสภาพในทางกฎหมาย อันได้แก่ ข้อกำหนดที่แสดงถึงความมีอยู่ของสัญญา โดยสัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดและเฉพาะเจาะจง รวมทั้งจะต้องมีระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนด้วย และหากเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องค่าตอบแทนหรือค่าบริการก็ต้องกำหนดเรื่องเงินที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ข้อกำหนดที่บังคับว่าต้องมีในสัญญายังประกอบด้วยข้อกำหนดที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีเพื่อเป็นการปกป้องประโยชน์ของนิติบุคคลจากข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการทำสัญญาด้วย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายจากการเลิกสัญญา เป็นต้น รวมทั้งคือข้อกำหนดซึ่งเป็นผลมาจากเอกสารแนบท้ายสัญญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาและเป็นเอกสารที่ระบุถึงเงื่อนไขหรือรายละเอียดต่างๆ เช่น สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา เป็นต้น นอกจากข้อกำหนดที่บังคับว่าต้องมีในสัญญาแล้ว

^{๒๐} นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, หน้า ๓๖๔-๓๘๙.



คู่สัญญายังมีสิทธิที่จะกำหนดข้อความต่าง ๆ ในสัญญาได้หากไม่ใช่ข้อกำหนดที่ห้ามมีในสัญญา เช่น ข้อกำหนดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการดำเนินการตามสัญญานั้น คู่สัญญาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาได้โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทน หรือเรื่องระยะเวลา เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การแก้ไขสัญญาดังกล่าวนั้นคู่สัญญาต้องใช้ความระมัดระวังในการแก้ไขพอสมควร เพราะการแก้ไขนั้นอาจมีผลทำให้เกิดเป็นสัญญาใหม่ขึ้นมา และอาจถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยหลักที่จะใช้ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นใหม่ ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญาและผลทางกฎหมายของสัญญาว่าเหมือนหรือแตกต่างจากสัญญาเดิมอย่างไรด้วย ซึ่งในเรื่องของการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการมีผลผูกพันของสัญญาที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไว้หลายกรณี ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ การมีผลผูกพันของข้อสัญญาที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองโดยมิได้ปฏิบัติตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของทางราชการ

จากที่กล่าวไปแล้วว่าในระหว่างการดำเนินการตามสัญญานั้น คู่สัญญาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาได้โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ในกรณีที่คู่สัญญาสมัครใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองที่ได้จัดทำไว้แล้ว แม้จะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ ข้อสัญญาที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ย่อมมีผลผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามด้วย ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ต่อไปนี้

๑) การที่ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยงานดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา



ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าจ้างอันเกิดจากการทำงานดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียนคลองขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพัง อันเนื่องมาจากกรณีที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างเชื่อมกันดินพัง เพื่อให้การก่อสร้างถนนตามสัญญาสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยเหตุที่ระหว่างการก่อสร้างถนนได้เกิดการทรุดตัวของดินด้านข้างถนนไหลเลื่อนลงคลองซึ่งจะทำให้ถนนชำรุดเสียหาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสั่งการของประธานกรรมการบริหารฯ เป็นการสั่งที่มีอำนาจกระทำได้ โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเชื่อมเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้างถนน แม้เป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘๗^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้างหรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา แม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เมื่อผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างเชื่อมตามที่มีการสั่งให้ทำเพิ่มเติมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๔๗)

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น



๒) เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

ในคดีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคา ไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) อันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามข้อตกลงที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงบประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้นไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชยเนื่องจากในประกาศประกวดราคา ไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้บังคับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เป็นการดำเนินการโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามแม้ว่าในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมทราบดีอยู่แล้ว ณ เวลาที่แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีการระบุไว้ในประกาศประกวดราคามาตั้งแต่ต้นว่าจะนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ นอกจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐย่อมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีได้ดีกว่าผู้ฟ้องคดี หรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงาน



ที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สัญญาแบบปรับราคาได้เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง(ค่า K) โดยอ้างว่า ในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) และดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙)

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำสัญญาเพื่อให้ครอบคลุมถึงการขยายระยะเวลาปฏิบัติตามสัญญาเดิม อันมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวกับระยะเวลาที่คู่สัญญาจะต้องยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าการจัดทำสัญญาขึ้นใหม่เพื่อให้ครอบคลุมการขยายระยะเวลาตามสัญญาเดิม อันมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวนั้น มีผลผูกพันคู่สัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายดังคำวินิจฉัยต่อไปนี้

กรณีที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาตามสัญญาการศึกษาและแจ้งให้ส่วนราชการจัดทำสัญญากับผู้รับทุนขึ้นใหม่เพื่อให้ครอบคลุมระยะเวลาที่ได้รับการอนุมัติให้ขยายออกไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาหรือสาระสำคัญอื่นที่เปลี่ยนแปลงไป อันเกิดจากคำขอของฝ่ายผู้รับทุน (ผู้ให้สัญญา) จึงไม่มีเหตุที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือภาระผูกพันอื่นใดที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้สัญญา นอกจากนี้ หากมิได้มีการจัดทำสัญญาขึ้นใหม่ สัญญาฉบับเดิมจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อได้นำพยานหลักฐานอื่นมาประกอบตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของผู้รับสัญญา ผู้ให้สัญญามีหน้าที่สำคัญเพียงลงนามในสัญญาเท่านั้น การทำสัญญาขึ้นใหม่จึงไม่ใช่การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับผู้ให้สัญญาเกินสมควร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและเป็นผู้ได้รับอนุมัติจากมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ลาศึกษาในระดับปริญญาโท



ณ ต่างประเทศ มีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี ซึ่งในระหว่างการศึกษาผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาศึกษารวมทั้งหมดสามครั้ง ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรได้รายงานตัวเข้ารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีและได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศเพิ่มเติมทุกครั้งที่ได้รับการอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการศึกษา ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๖/ว.๒๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยหนังสือดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้แบบสัญญาในข้อ ๑ วรรคสองว่า ในกรณีที่ได้รับสัญญาอนุญาตให้ผู้ให้สัญญาขยายระยะเวลาการศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ หลังจากครบกำหนดการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้สัญญาตกลงที่จะทำสัญญากับผู้รับสัญญาขึ้นใหม่ เพื่อให้ครอบคลุมระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ แต่หากไม่ได้มีการจัดทำสัญญาขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ให้ถือว่าสัญญาฉบับนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ขยายดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อสัญญาเดิมมีความสมบูรณ์อยู่แล้ว การจัดทำสัญญาขึ้นใหม่จึงเป็นการกระทำที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น และหากสัญญาที่จัดทำขึ้นใหม่มีสาระแห่งความผูกพันคู่สัญญาแตกต่างจากสัญญาเดิมย่อมไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญา จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสัญญาเพิ่มเติมนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจัดทำสัญญาขึ้นใหม่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาหรือสาระสำคัญอื่นที่เปลี่ยนแปลงไปอันเกิดจากคำขอของฝ่ายผู้รับทุน (ผู้ให้สัญญาทั้งสิ้น) จึงไม่มีเหตุที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือภาระผูกพันอื่นใดที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้สัญญาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และหากมิได้มีการจัดทำสัญญาขึ้นใหม่สัญญาฉบับเดิมจะสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อได้นำพยานหลักฐานอื่นมาประกอบเพิ่มเติมตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เนื่องจากหากมิได้มีการนำหลักฐานอื่นมาประกอบเพิ่มเติม อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและอาจนำไปสู่การโต้แย้ง ซึ่งเป็นต้นเหตุทำให้เกิดการฟ้องร้องต่อศาลและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อคู่สัญญาในภายหลังได้ การจัดทำสัญญาใหม่ให้ชัดเจนจึงเป็นประโยชน์ต่อคู่สัญญาด้วยกันทุกฝ่าย และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน



ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อจัดทำสัญญาใหม่นั้นเป็นหน้าที่ของผู้รับสัญญา ผู้ให้สัญญามีหน้าที่สำคัญเพียงลงนามในสัญญาเท่านั้น จึงมิได้เป็นการกระทำที่เป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ให้สัญญาเกินสมควรแต่ประการใด การที่สัญญาข้อ ๑ วรรคสอง ตอนท้ายมีข้อความว่า หากมิได้มีการจัดทำสัญญาขึ้นใหม่ ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามให้ถือว่าสัญญาฉบับนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ขยายดังกล่าวด้วยนั้น เป็นการเขียนเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ให้สัญญากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยมิได้จัดทำสัญญาขึ้นใหม่ มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ว่าตนเองไม่มีหน้าที่ต้องชดใช้เงินให้แก่ทางราชการในช่วงเวลาที่ได้มีการขยายเวลาศึกษา ฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ หรือเป็นกรณีที่ผู้ให้สัญญาไม่สามารถจัดทำสัญญาขึ้นใหม่ได้ ข้อสัญญาดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๔/๒๕๕๐)

๑.๒.๒ การมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาโดยมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

สำหรับการมีผลผูกพันของสัญญาทางปกครองที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาโดยมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น มีกรณีตัวอย่าง เช่น สัญญาร่วมทุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนที่จะเข้าจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน การดำเนินการร่วมทุนกับเอกชนในกรณีดังกล่าวก็ต้องจัดทำเป็นสัญญา เช่นเดียวกับสัญญาทางปกครองประเภทอื่น^{๒๒} โดยเรียกว่าสัญญาโครงการร่วมงานหรือดำเนินกิจการของรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การทำสัญญาของรัฐโปร่งใสควบคุมได้และป้องกัน

^{๒๒} นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, หน้า ๑๕๐.



การทุจริต กฎหมายจึงได้พยายามให้มีการถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ในขั้นตอนของการประกาศเชิญชวนไปจนกระทั่งถึงการลงนามในสัญญา^{๒๓} ซึ่งที่ผ่านมานั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองที่เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ข้างต้น ว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตาม ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยต่อไปนี้

การจัดทำสัญญาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญาดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบก่อนมีการลงนามในสัญญาตามมาตรา ๒๑^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เช่นนั้น ข้อสัญญาดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย

^{๒๓} บุนผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย, หน้า ๑๑๙.

^{๒๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ



ในคดีที่คณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทย์โทรทัศน์ และดำเนินบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แต่งตั้งขึ้น ตามมาตรา ๑๓^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้พิจารณาคัดเลือกบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้าร่วมงานและดำเนินโครงการดังกล่าว โดยได้จัดทำร่างสัญญา เข้าร่วมงานและดำเนินการวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘ ให้ความเห็นชอบ การคัดเลือกดังกล่าว และให้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนลงนาม ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องขอให้เพิ่มเติมข้อสัญญาโดยให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิด เจริญเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาในเรื่องดังกล่าว ไว้ในร่างสัญญาข้อ ๕ วรรคสี่ และส่งร่างสัญญาที่มีการแก้ไขแล้วไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ และในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญา เข้าร่วมงานและดำเนินการวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีได้เสนอ ร่างสัญญาส่วนที่เพิ่มเติมข้างต้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนแต่อย่างไร ทั้งนี้ สัญญา ฉบับพิพาทมีสาระสำคัญกำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำเสนอรายการ ประเภทข่าว สารคดี และสารประโยชน์รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศ ทั้งหมด และช่วงเวลาระหว่าง ๑๙ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้

^{๒๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรอง เรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด



สำหรับรายการประเภทดังกล่าวเท่านั้น และในข้อ ๑๕ ได้กำหนดถึงข้อตกลงของคู่สัญญาที่จะระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอันเกี่ยวเนื่องกับสัญญาดังกล่าวด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ สำหรับข้อเสนอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้เพิ่มเติมข้อสัญญาเกี่ยวกับการเปิดเจรจาเพื่อให้แก้ไขสัญญาได้ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดเพิ่มเติมไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญานั้นระบุว่า หลังจากวันทำสัญญา หากผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทาน อนุญาต หรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา หรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก (เคเบิลทีวี) ทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจะพิจารณาและเจรจากับผู้ถูกฟ้องคดีโดยเร็วเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจากผลกระทบดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้ตามนัยข้อ ๕ วรรคสี่ ดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง โดยขอให้ผู้ฟ้องคดีปรับลดค่าสัมปทานและพิจารณาแก้ไขสัญญาโดยยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีพิจารณาเห็นว่ากรณีของผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรงแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของผู้ฟ้องคดี จึงได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งต่อมคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนและปรับลดสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ รวมทั้งสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรสื่อสารของรัฐที่รัฐต้องนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน การจัดให้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์จึงเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรัฐอาจเป็นผู้จัดทำเอง หรือมอบหมายให้เอกชนเป็น



ผู้จัดทำแทน หรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการให้สัมปทานแก่เอกชน ดังนั้น สัญญาที่รัฐให้สัมปทานกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาระหว่างรัฐผู้ให้สัมปทานกับเอกชนผู้รับสัมปทาน โดยมีประชาชนผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และหากเอกชนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาหรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้ลดน้อยลงไปกว่าเดิม ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบโดยมีการกำหนดให้การให้สัมปทานหรือการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะเป็นเพียงผู้เตรียมการและเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในระดับปฏิบัติการเท่านั้น ส่วนอำนาจการตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐ สำหรับสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีการให้สัมปทานแก่เอกชนโดยมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการรายงานผลการคัดเลือกผู้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการ พร้อมทั้งจัดทำร่างสัญญาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘ และสั่งการให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาร่างสัญญาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป ดังนั้น ร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ แต่เมื่อพิเคราะห์ข้อสัญญาในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีขอเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้รับการคัดเลือกและก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาแล้ว จะเห็นได้ว่า



มีเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการแล้ว ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคารายอื่น นอกจากนี้ เนื้อหาที่เพิ่มเติมยังเป็นการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นคู่สัญญาแทนรัฐ ต้องผูกพันตนและรับผิดชอบแทนหน่วยงานอื่นของรัฐในอันที่จะไม่ให้สัมปทาน อนุญาต หรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นที่จะเข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา หรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ ซึ่งการเพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวเป็นการเกินอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเพียงหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ไม่มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยหากจะให้ข้อสัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย จะต้องให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญา ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญา ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญา ในข้อ ๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญา ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม



อันดีของประชาชนซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐
วรรคสาม (๒) (ข)^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ พิจารณาให้
เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙)

๑.๓ การตรวจรับมอบงานและการจ่ายเงินค่าจ้าง

โดยที่การตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้างนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้าง
ของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน
ข้อ ๗๒^{๒๗} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมี
สาระสำคัญว่า

๒๖ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๐ ๗๗ ๗๗

ให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๗๗ ๗๗

(๒) มีกรณีปรากฏต่อศาลว่า

๗๗ ๗๗

(ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๗๗ ๗๗

๒๗ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๗๒ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงาน
รายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้ง
รับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงาน หรือพักงานของผู้ควบคุมงานแล้วรายงานหัวหน้าส่วนราชการ
เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

(๒) การดำเนินการตาม (๑) ในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณีที่เห็นว่าตามหลักวิชาการช่าง
ไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้าง
นั้นๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และตาม
หลักวิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา



คณะกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าวจะต้องตรวจพิจารณางานที่ผู้รับจ้างส่งมอบไม่ว่าจะเป็นการส่งมอบทั้งหมดหรือเฉพาะงวดมีความถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาแล้วหรือไม่ เพื่อที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างต่อไป แต่ในกรณีที่งานที่ส่งมอบไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาอันถือเป็นการผิดสัญญา ก็อาจเกิดกรณีของการเรียกค่าเสียหายหรือค่าปรับตามสัญญาตามมาได้เช่นเดียวกัน สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจรับมอบงานนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายกรณี ดังต่อไปนี้

๑.๓.๑ การไม่ตรวจรับมอบงานโดยอ้างเอกสารหรือเหตุผลอื่นซึ่งมิใช่ข้อกำหนดในสัญญา

จากที่กล่าวไปแล้วว่าการตรวจรับมอบงานนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของงานจ้างตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น หากมีการตรวจรับงานโดยพิจารณาจากมาตรฐานของงานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือหรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาแล้ว การตรวจรับมอบงานในลักษณะดังกล่าวจึงถือเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

(๓) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

(๔) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้นและให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ

ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตาม ไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการ แล้วแต่กรณี

(๕) ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงาน โดยทำความเห็นแย้งไว้ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้าส่วนราชการสั่งการให้ตรวจรับงานนั้นไว้จึงจะดำเนินการตาม (๔)



๑) ในการตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างต้องตรวจรับด้วยการพิจารณาจากข้อกำหนดในสัญญาเป็นสำคัญ จะนำมาตรฐานของงานหรือพัสดุที่ใช้ในงานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือหรือเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้างมาเปรียบเทียบแล้วใช้เป็นเหตุไม่รับมอบงานหรือบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวไม่ได้

ในคดีที่เทศบาลไม่รับมอบงานและบอกเลิกสัญญาจ้างวางท่อขยายเขตประปากับเอกชนผู้รับจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างใช้ท่อเหล็กกล้าที่มีความหนาและน้ำหนักน้อยกว่าท่อเหล็กกล้าซึ่งผู้รับจ้างรายอื่นนำมาใช้ในสัญญาจ้างประเภทเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อในสัญญาจ้างไม่ได้ระบุความหนาและน้ำหนักของท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างจะต้องนำมาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ท่อเหล็กกล้าโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างนำท่อเหล็กกล้าตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน มอก. มาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา จึงเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามสัญญาแล้ว การที่เทศบาลนำคุณสมบัติของท่อประปาที่ผู้รับจ้างรายอื่นใช้ในการขยายเขตประปาให้แก่เทศบาลซึ่งมีน้ำหนักและความหนามากกว่ามาเปรียบเทียบกับท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างนำมาใช้แล้วไม่รับมอบงาน เป็นการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือและเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง เมื่อเทศบาลนำกรณีดังกล่าวมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินค่าจ้างตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๔๘)

๒) ในการตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของงานจ้างนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่อาจนำเหตุเกี่ยวกับราคาของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างซึ่งมีราคาสูงกว่าประมาณการราคากลางมาปฏิเสธการตรวจรับงานและไม่จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาได้ เนื่องจากการประมาณราคากลางเป็นเพียงการคาดคะเนเท่านั้น และเมื่อปรากฏว่างานจ้างดังกล่าวยังมีสภาพปกติภายหลังจากประชาชนได้ใช้ประโยชน์เป็นเวลาพอสมควรแล้ว กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าผู้รับจ้าง



ก่อสร้างงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้อง
ตรวจรับงานและจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง

ในคดีที่เอกชนผู้รับจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเทศบาลตำบลศรีดอนไผ่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาที่ได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำงาน
ก่อสร้างสะพานทางเดิน คสล. แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จผู้ถูกฟ้องคดี
กลับไม่ตรวจรับงานและไม่จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล
เพื่อขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรับงานก่อสร้างพร้อมทั้งจ่ายเงินค่าจ้าง
พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อแบบก่อสร้าง
สะพานทางเดินข้ามคลองแนบท้ายสัญญาจ้างพิพาท กำหนดแบบของเสาเข็มว่าเป็น
เสาเข็ม คสล. ซึ่งมีรายละเอียดกำหนดเฉพาะหน้าตัดของเสาเข็มและความยาว
เท่านั้น ไม่ได้กำหนดขนาดของเหล็กเสริมแต่อย่างใด ประกอบกับนาย ม. ซึ่งเป็นผู้
เขียนแบบและควบคุมงานก่อสร้างสะพานพิพาท ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เสาเข็มคอนกรีต
อัดแรงเสริมเหล็กพีซีวายที่ได้ใบรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.)
ผู้ฟ้องคดีจึงได้ใช้เสาเข็มคอนกรีตอัดแรงซึ่งได้รับเครื่องหมาย มอก. อีกทั้งนาย ม.
ยังชี้แจงว่า เสาเข็มคอนกรีตเสริมเหล็กหล่อสำเร็จหรือเสาเข็มคอนกรีตอัดแรงเสริมเหล็ก
พีซีวายที่มีหนังสือรับรอง มอก. น่าจะมีคุณภาพดีกว่าเสาเข็ม คสล. ที่หล่อกันเอง ดังนั้น
การที่ผู้ฟ้องคดีใช้เสาเข็มคอนกรีตอัดแรงเสริมเหล็ก (พีซีวาย) จึงถือได้ว่าได้ทำการ
ก่อสร้างสะพานพิพาทโดยถูกต้องตามรูปแบบรายการที่กำหนดในสัญญาการก่อสร้างแล้ว
นอกจากนี้ การที่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า
นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานก่อสร้างสะพานมีประชาชนใช้สะพานดังกล่าวเดินทาง
ไปมาทุกวันจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาสามปีเศษแล้ว สะพานดังกล่าวยังมีสภาพปกติไม่ทรุด
หรือเอียงแตกหักเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งเชื่อว่าเสาเข็มยังไม่มีการแตกหักเสียหาย
ส่วนราคาเสาเข็มที่นำมาใช้ในการก่อสร้างนั้นแม้จะมีราคาสูงกว่าเสาเข็มที่ได้
ประมาณการราคากลางไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากการประมาณการราคากลางเป็นเพียง
การคาดคะเนเท่านั้น จึงไม่อาจนำราคากลางของเสาเข็มเป็นตัวกำหนดรูปแบบ
ของเสาเข็มแทนเสาเข็มตามรูปแบบและรายการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้เสาเข็มตามที่
กำหนดในรูปแบบรายการก่อสร้างแล้ว จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีใช้เสาเข็มไม่ตรงตาม



รูปแบบในสัญญาจ้าง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยยอมรับงานก่อสร้างสะพานทางเดินเท้า คสล. ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานดังกล่าวโดยใช้เสาเข็มคอนกรีตอัดแรงเสริมเหล็กที่ชื้อขายเช่นเดียวกับที่ใช้ในการก่อสร้างสะพานตามสัญญาพิพาทในคดีนี้ จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานตามสัญญาพิพาทไม่ถูกต้องตามรูปแบบแปลนแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีภาระหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าก่อสร้างส่วนที่ค้างอยู่ และจะขอให้หักเงินค่าเสาเข็มที่อ้างว่ามีส่วนต่างอยู่ไม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๙/๒๕๕๐)

๓) กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างโดยถูกต้องและเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้างตามสัญญา โดยไม่อาจอ้างเหตุว่าเอกชนผู้รับจ้างยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในแบบแปลนใบประมาณราคา ซึ่งมีใช้เอกสารแนบท้ายสัญญาอันจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา มาปฏิเสธการตรวจรับงานและจ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้แก่เอกชนผู้รับจ้างได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงท่อเมนประปาภายในเขตเทศบาลตำบล ฟ้องขอให้เทศบาลตำบลลาดบัวหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างตรวจรับงานก่อสร้างและจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากภายหลังจากผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอส่งมอบงานจ้างแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบรายละเอียดตามแบบแปลนของเทศบาลและใบประมาณราคาของเทศบาลแล้วแจ้งว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินการไม่แล้วเสร็จจำนวน ๑๗ รายการ จึงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานดังกล่าว นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่างานที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้แก้ไขเป็นรายการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ ไม่ใช่รายการตามที่กำหนดไว้ในสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตรวจรับมอบงานและไม่จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏตามรายงานผลการควบคุมงานประจำสัปดาห์ของผู้ควบคุมงานที่ได้



รายงานต่อคณะกรรมการตรวจการจ้างแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ควบคุมงานหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนใบประมาณราคาของเทศบาลซึ่งไม่มีอยู่ในรายละเอียดตามสัญญาจ้างแต่อย่างใด อีกทั้งการรายงานผลการตรวจการจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จนั้น เป็นการรายงานภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานแล้ว และไม่มีรายละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบของสัญญาซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร เพียงแต่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขรายละเอียดจำนวน ๑๗ รายการเท่านั้น เมื่อแบบแปลนใบประมาณราคาของเทศบาลไม่ใช่เอกสารแนบท้ายสัญญาอันจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างถูกต้องตามสัญญาและภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแล้ว ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๔/๒๕๕๑)

๑.๓.๒ การตรวจรับมอบงานแต่ไม่จ่ายเงินค่าจ้าง โดยอ้างว่าการอนุมัติเงินทรงพระราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบ

๑) การที่หน่วยงานทางปกครองได้ทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนเข้าทำงานใดแล้วเมื่อเอกชนผู้รับจ้างได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๐๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างโดยอ้างว่าเป็นการจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นเรื่องการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครองได้

ในคดีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนจำนวน ๔ สาย ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำท่วม



เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนทั้ง ๔ สายเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนดตาม บันทึगतกลงจ้างเหมาและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้วตามคำสั่ง อำเภอบางสะพานน้อยซึ่งได้ตรวจรับว่าผู้ฟ้องคดีทำงานเรียบร้อย สมควรให้เบิกจ่าย ค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดี ต่อมาอำเภอบางสะพานน้อยได้ส่งเรื่องการขอเบิกเงินที่ได้อนุมัติให้ใช้ เงินทดรองราชการไปยังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติจ่ายเงินให้โดยได้มีหนังสือ แจ้งให้อำเภอบางสะพานน้อยทราบว่า อำเภอบางสะพานน้อยได้อนุมัติใช้เงินทดรอง ราชการไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้เป็นภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งผิดหลักเกณฑ์ ในสาระสำคัญที่ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนด อำเภอบางสะพานน้อยได้มีหนังสือ ชี้แจงเหตุจำเป็นในการอนุมัติให้ใช้เงินทดรองราชการและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวน คำวินิจฉัยที่ไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งต่ออำเภอบางสะพานน้อยว่าไม่อาจเบิกจ่ายเงินทดรองราชการให้ได้ ให้ขอสนับสนุนงบประมาณ จากหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับค่าจ้างทำงานซ่อมแซมถนน ๔ สาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ได้ทำการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้ง ๔ สายเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนดตามบันทึगतกลง จ้างเหมา และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้อง จ่ายค่าจ้างซ่อมแซมถนนทั้ง ๔ สายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐๒ วรรคหนึ่ง^{๒๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ การจ่ายเงินดังกล่าวโดยอ้างว่านายอำเภอบางสะพานน้อยอนุมัติใช้เงินทดรองราชการ โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ จึงไม่สามารถอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้นั้น ระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครอง การที่นายอำเภอบางสะพานน้อยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไป ตามระเบียบเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น บุคคลภายนอกได้รับผลกระทบ ทั้งการงานที่นายอำเภอบางสะพานน้อยจ้างให้ผู้ฟ้องคดี

^{๒๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๐๒ อันสินจ้างนั้นพึงใช้ให้เมื่อรับมอบการที่ทำ



ดำเนินการก็สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน จึงไม่มีเหตุผลที่จะได้รับการงานที่ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำไปโดยไม่ต้องเสียค่าจ้าง อันเป็นค่าตอบแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจกระเบียดกระถรวงการคลังฯ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อตัดสิทธิตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๘/๒๕๕๒)

๒) เมื่อเอกชนผู้รับจ้างได้ดำเนินการตามสัญญาจ้างจนแล้วเสร็จสมบูรณ์แล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา โดยไม่อาจอ้างเหตุการณ์บริหารงานภายในเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินทรงราชการที่ไม่ชอบมาใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธไม่จ่ายค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาได้

ในคดีที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนจำนวน ๘ สาย ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำท่วม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้ง ๘ สาย เสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนด และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว อำเภอบางสะพานน้อยได้ส่งเรื่องการขอเบิกเงินที่ได้อนุมัติให้ใช้เงินทรงราชการไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าซ่อมแซมถนนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติจ่ายเงินให้ โดยแจ้งว่าอำเภอบางสะพานน้อยได้อนุมัติใช้เงินทรงราชการไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้เป็นภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งผิดหลักเกณฑ์ในสาระสำคัญที่ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนด อำเภอบางสะพานน้อยได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนคำวินิจฉัยที่ไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งต่ออำเภอบางสะพานน้อยว่าไม่อาจเบิกจ่ายเงินทรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้ได้ ให้อำเภอบางสะพานน้อยขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามเงินค่าจ้างจากนายอำเภอบางสะพานน้อย จึงได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน



ทตรองราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนจำนวน ๘ สาย ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุ น้ำท่วม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการซ่อมแซมถนนลูกรังทั้ง ๘ สาย เสร็จบริบูรณ์ภายใน กำหนด และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่าย ค่าจ้างซ่อมแซมถนนทั้ง ๘ สาย ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐๒ วรรคหนึ่ง^{๒๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ในกรณีนี้ นายอำเภอบางสะพานน้อย ได้อนุมัติใช้เงินทตรองราชการโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงิน ทตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ระเบียบ ดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานภายในหน่วยงานทางปกครอง การที่นายอำเภอ บางสะพานน้อยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตาม ระเบียบ เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับนายอำเภอ บางสะพานน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น บุคคลภายนอกได้รับผลกระทบ ทั้งการงานที่นายอำเภอบางสะพานน้อยจ้างให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการก็สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณี ฉุกเฉิน จึงไม่มีเหตุผลที่จะได้รับการงานที่ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำไปโดยไม่ต้องเสียค่าจ้าง อันเป็นค่าตอบแทน จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๙๐,๗๖๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๒)

^{๒๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๐๒ อันสินจ้างนั้นพึงใช้ให้เมื่อรับมอบการที่ทำ



๑.๓.๓ การตรวจรับมอบงานกรณีส่งมอบงานไม่สมบูรณ์ตามสัญญา

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า เมื่อสัญญาเกิดขึ้นสมบูรณ์แล้ว สัญญานั้นย่อมมีผลทันที กล่าวคือ สัญญานั้นก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมาย หรือกอนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ที่มีตามข้อกำหนดในสัญญา หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาของบุคคลสองฝ่ายที่ก่อให้เกิดหนี้ขึ้น^{๓๐} ดังนั้นในกรณีที่ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานจ้างให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้างได้ตรวจรับเอาไว้แล้ว แม้ว่าจะงานที่ส่งมอบดังกล่าวจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อมีการตรวจรับงานแล้วหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ชำระหนี้ตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างเฉพาะส่วนของงานที่ถูกต้องสมบูรณ์ให้แก่ผู้รับจ้าง ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

๑) กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบในสัญญา ทำให้งานก่อสร้างที่มีการส่งมอบสามารถใช้งานได้เพียงบางส่วน หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงควรจ่ายเงินค่าจ้างตามส่วนให้แก่ผู้รับจ้าง โดยต้องนำค่าซ่อมแซมจนใช้งานได้มาหักออกจากเงินค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้รับจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนกันคลื่นที่ทำไว้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบางกะไชย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างเขื่อนกันคลื่นระยะทาง ๑๕๖ เมตรที่ยังค้างชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา โดยภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานก่อสร้างเขื่อนกันคลื่นระยะทาง ๗๕๖ เมตร แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับไว้เพียง ๖๐๐ เมตร ส่วนเขื่อนกันคลื่นอีกระยะทาง ๑๕๖ เมตรที่พิพาทในคดีนี้ คณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่าเนื่องจากงานไม่เป็นไปตามแบบ โดยมีบางส่วนที่แตกร้าว ปูนที่ผสมไม่ได้ส่วน และไม่มั่นคงแข็งแรงตามหลักวิชาช่าง

^{๓๐} อักษราทร จุฬารัตน, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๘), หน้า ๑๑๘.



กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ว่าผู้ผูกฟองคดียจะใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้วก็ตาม แต่ผู้ผูกฟองคดีก็เปิดโอกาสให้ผู้ผูกคดีส่งมอบเขื่อนกันคลื่นเพิ่มเติมอีกเป็นระยะทาง ๗๕๖ เมตร แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าเขื่อนกันคลื่นความยาว ๑๕๖ เมตรพิพาท ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามรูปแบบในสัญญา ผู้ผูกคดีในฐานะผู้รับจ้างจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ผูกฟองคดีในฐานะผู้ว่าจ้างจ่ายเงินเต็มตามสัญญาได้ และโดยที่เขื่อนพิพาทสามารถใช้งานได้บางส่วน ผู้ผูกฟองคดีจึงควรจ่ายเงินค่าจ้างตามส่วนให้แก่ผู้ผูกคดีโดยการคำนวณเงินค่าจ้างหักด้วยค่าซ่อมแซมจนใช้งานได้ สำหรับค่าซ่อมแซมจะเป็นเงินจำนวนเท่าใดนั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังการบอกเลิกสัญญา ผู้ผูกฟองคดีได้ประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนกันคลื่นในส่วนที่ผู้ผูกคดีก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ และจ้างเหมาซ่อมแซมในส่วนของงานความยาว ๑๕๖ เมตรที่พิพาทในคดีนี้โดยวิธีพิเศษ ซึ่งได้มีการกำหนดราคากลางค่าจ้างเหมาซ่อมแซมเอาไว้เป็นเงิน ๗๐,๐๐๐ บาท ผลปรากฏว่าผู้เสนอราคาส่วนใหญ่เสนอราคาสูงกว่าราคากลางทั้งสิ้น มีเพียงรายเดียวที่เสนอราคาเท่ากับราคากลาง แสดงว่าราคาที่ผู้ผูกคดีกำหนดไว้เป็นราคาที่มีเหตุผลและเหมาะสมแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ผูกคดีจ่ายเงินค่าก่อสร้างพิพาทให้แก่ผู้ผูกคดี โดยนำค่าก่อสร้างมาหักด้วยค่าซ่อมแซมให้เช่นใช้งานได้ตามรูปแบบในสัญญา (๑๕๐,๑๕๐ - ๗๐,๐๐๐ บาท) เป็นเงิน ๘๐,๑๕๐ บาท จึงเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ผูกคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓/๒๕๕๑)

๒) กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงมีผลทำให้สัญญามีผลผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างไม่ถูกต้องตามสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติให้ปรับลดค่างานตามปริมาณงานที่ผู้รับจ้างทำไม่ถูกต้องตามสัญญาแล้ว จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบ ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างซึ่งหักค่าปรับลดค่างานแล้วให้แก่ผู้รับจ้าง



ในคดีที่เทศบาลตำบลหนองหาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสวนสาธารณะบ่อเสวยเทศบาล ในวงเงินค่าจ้าง ๒,๓๐๔,๐๐๐ บาท โดยได้ตกลงแบ่งชำระเงินค่าจ้างออกเป็น ๔ งวด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานชุดลอกบ่อเสวยอันเป็นงานงวดแรก ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจพบว่า ความลึกของการขุดลอกบ่อเสวยไม่ถูกต้องตามสัญญา ยังขาดความลึกอีก ๐.๑๐๔ เมตร จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแก้ไขงานดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ปรับลดค่างานงวดแรกเป็นเงิน ๓๖,๒๐๐ บาท และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งการปรับลดค่างานดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างและไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างงวดแรกพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงทำให้สัญญามีผลผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญากันต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จตามงวดการจ่ายค่าจ้างงวดแรกและได้ส่งมอบงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานเพื่อเบิกเงินค่าจ้างงวดที่หนึ่งแล้ว แม้งานที่ส่งมอบดังกล่าวจะไม่ถูกต้องตามสัญญาและไม่ครบเงื่อนไขของสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อต่อมาคณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติให้ปรับลดค่างานงวดแรกตามปริมาณงานที่ผู้ฟ้องคดีทำไม่ถูกต้องตามสัญญาเป็นเงิน ๓๖,๒๐๐ บาทแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีคำสั่งให้ปรับลดค่างานตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการตรวจการจ้างเสนอ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งการปรับลดค่างานงวดแรกตามที่ได้รับแจ้งแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานงวดแรกตามผลงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามข้อสัญญาโดยการชำระเงินค่าจ้างงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๖๖๘,๑๑๐ บาท หักค่าปรับลดค่างานจำนวน ๓๖,๒๐๐ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖๓๑,๙๑๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จนถึงวันฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑)



๓) กรณีที่ผู้รับจ้างกล่าวอ้างเหตุที่ส่งมอบงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบว่าเกิดจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างนั้น หากปรากฏว่าพื้นที่ก่อสร้างดังกล่าวเป็นที่ดินที่เจ้าของได้ทำหนังสืออุทกคดีให้เป็นที่สาธารณประโยชน์และได้ทำหนังสือยินยอมให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้างได้ แต่ผู้รับจ้างเองที่เป็นฝ่ายเข้าดำเนินการล่าช้าจนกระทั่งเข้าฤดูการทำนา ซึ่งเจ้าของที่ดินเดิมจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรม ประกอบกับผู้รับจ้างได้นำดินที่ขุดได้มาวางระเกะระกะบนฝั่งริมลำห้วยที่ประชาชนใช้สัญจรทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จนเกิดปัญหาอุปสรรคในการก่อสร้างนั้น ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้รับจ้างจะใช้อ้างเพื่อขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมางานขุดดินลอกลำห้วย-ขุดดินลอกหน้าฝายที่ทำไว้กับกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรับงานตามปริมาณงานที่ตรวจวัดได้และทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าจ้างจำนวน ๙๔๔,๔๖๑.๕๔ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้แจ้งขอส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานแล้วเห็นว่า งานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบยังไม่เสร็จเรียบร้อยถูกต้องตามรูปแบบ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานดังกล่าวให้ถูกต้อง ต่อมาผู้ฟ้องคดีก็ได้ขอส่งมอบงานอีกจำนวน ๓ ครั้ง ซึ่งทุกครั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างมีความเห็นว่างานที่ส่งมอบไม่ถูกต้องและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานให้ถูกต้องตามรูปแบบในสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว แต่ต่อมาได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐) เพื่อขอยุติการก่อสร้างในบางพื้นที่ เนื่องจากมีปัญหาเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้ก่อสร้าง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบและคำนวณปริมาณงานที่ผู้รับจ้างทำได้จริงของผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานได้ร้อยละ ๙๓.๑๗๕ ของเนื้องานทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๙๔๒,๓๖๓.๐๔ บาท ซึ่งข้อ ๑๑ ของเอกสารแนบท้ายสัญญากำหนดว่า การส่งมอบงานที่จะถือว่าแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาก็ต่อเมื่อผู้ว่าจ้างได้รับมอบงานจนครบถ้วนถูกต้องทุกรายการ



จากผู้รับจ้าง และสามารถใช้งานได้ตามเจตนารมณ์ของผู้ว่าจ้างทุกประการแล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ตรวจรับมอบงานในกรณีนี้ จึงชอบแล้ว สำหรับกรณี ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ไม่ส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุให้งานก่อสร้างล่าช้า นั้น เห็นว่า ตามเงื่อนไขของสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จ ภายใน ๙๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เข้าทำงาน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า เมื่อเริ่มอายุสัญญาก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ได้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยเจ้าของที่ดินทั้งหมดได้ทำหนังสืออุทกคดีที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และได้ทำ หนังสือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างได้ แต่ผู้ฟ้องคดีเองที่เข้าดำเนินการ ก่อสร้างจนกระทั่งเข้าฤดูฝนซึ่งเป็นช่วงทำนา และเจ้าของที่ดินเดิมมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดิน ดังกล่าวเพื่อประกอบเกษตรกรรม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีนำดินที่ขุดได้มาวางระเกะระกะ บนฝั่งริมลำห้วยที่ประชาชนใช้สัญจรทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ข้อกล่าวอ้าง ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๖/๒๕๕๑)

๑.๔ การเลิกสัญญาทางปกครอง

สำหรับการเลิกสัญญานั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้สัญญาระงับหรือสิ้นไป ซึ่งการจะเลิกสัญญาได้ต้องปรากฏว่าก่อนเลิกสัญญานิติสัมพันธ์ตามสัญญานั้นจะต้องยังมีอยู่ และสมบูรณ์ทุกประการ กล่าวคือ สัญญาดังกล่าวต้องเกิดจากเจตนาหรือความประสงค์ ที่คู่สัญญาต้องการจะสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยมีอิสระเสรีภาพในการคิด การตัดสินใจ การกระทำ และด้วยวิธีการตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น เมื่อเกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นแล้ว จึงมีความผูกพันแน่นอนเหมือนเป็นกฎหมายที่คู่สัญญาสร้างขึ้นมาบังคับระหว่างกัน จึงไม่อาจที่จะเลิกหรือทำให้สัญญาระงับไปโดยอำเภอใจของ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวได้ แต่ทั้งนี้ การเลิกสัญญาอาจกระทำได้ ๓ วิธี ด้วยกัน^{๓๑} คือ

^{๓๑} ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, หน้า ๔๑๓.



(๑) โดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันว่าสัญญาที่ได้ทำขึ้นแล้วนั้น ไม่ควรที่จะดำรงอยู่ต่อไปเพราะเหตุผลบางประการที่คู่สัญญามีร่วมกัน จึงตกลงกัน เลิกสัญญา อันเป็นลักษณะของการทำนิติกรรมใหม่เพื่อระงับสิทธิหรือระงับนิติสัมพันธ์เดิม

(๒) โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งต้องการหรือเห็นว่าการระงับนิติสัมพันธ์ระหว่างกันนั้น ไม่อาจดำเนินต่อไปหรือไม่อาจรักษาไว้ได้ต่อไป จึงทำคำเสนอขอเลิกสัญญาไปยัง คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งถ้าเห็นพ้องต้องตรงกัน และมีการสนองตอบรับกลับมา ก็มีผล เป็นสัญญาที่มีลักษณะของการระงับนิติสัมพันธ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วเช่นเดียวกับกรณีแรก และเนื่องจากกรณีนี้เป็นการทำสัญญาที่จะเลิกสัญญา จึงอาจใช้วิธีการในการก่อสัญญา แบบปกติได้ หรืออาจจะสนองรับคำเสนอบอกเลิกสัญญากันโดยปริยายก็ได้

(๓) การบอกเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว โดยที่ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย ซึ่งการเลิกสัญญาด้วยวิธีนี้จะเกิดขึ้นได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๓.๑) คู่สัญญาฝ่ายที่จะขอเลิกสัญญาต้อง “มีสิทธิในการเลิกสัญญา” โดยสิทธิในการเลิกสัญญานี้อาจมีที่มาจาก

(ก) ข้อสัญญา กล่าวคือ ได้มีการระบุไว้ในสัญญาที่จัดทำขึ้นว่า ถ้ามีการผิดสัญญาหรือมีการไม่ชำระหนี้เป็นอย่างหนึ่งของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็ให้อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะเลิกสัญญาได้ ทั้งนี้ สิทธิเลิกสัญญานี้ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ใน สัญญาเดิมอันเป็นสัญญาก่อนนี้ แต่จะทำสัญญากันใหม่ภายหลังเพื่อกำหนดสิทธิ เลิกสัญญาก็ได้

(ข) บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ในกรณีที่มีได้มีการระบุ ไว้ในสัญญาโดยเฉพาะเจาะจงว่าถ้ามีการผิดสัญญาของฝ่ายหนึ่ง ให้อีกฝ่ายหนึ่งเลิกสัญญา ได้สิทธิในการเลิกสัญญาก็อาจเกิดขึ้นได้จากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น สิทธิในการ บอกเลิกสัญญาเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ชำระหนี้ตามมาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ สิทธิในการบอกเลิกสัญญาเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ชำระหนี้ตามเวลาในกรณี ที่เวลาเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ สิทธิในการบอกเลิกสัญญาเพราะการชำระหนี้ตกเป็นพันธียโดยโทษลูกหนี้ได้ตาม มาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น



ในส่วนของสัญญาทางปกครองนั้น การใช้สิทธิเลิกสัญญายังมีหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในกรณีดังต่อไปนี้^{๓๒}

(๑) ถ้าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรง คู่สัญญาฝ่ายปกครองก็อาจใช้สิทธิเลิกสัญญาได้เอง

(๒) ถ้าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายปกครองอาจใช้สิทธิเลิกสัญญาได้ ถ้าเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการขยายอำนาจเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองมาใช้ ดังนั้น หลักการใช้อำนาจเลิกสัญญาฝ่ายเดียว โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนปราศจากความผิดนี้ จะต้องมีความผิดที่ เช่นเดียวกับการใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงข้อสัญญานั้นเอง และเมื่อเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวนให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

นอกจากนี้ เหตุในการบอกเลิกสัญญายังได้กำหนดไว้ตามข้อ ๑๓๗^{๓๓} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยว่า ส่วนราชการคู่สัญญาต้องพิจารณาว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือไม่ และการเลิกสัญญานั้นจะต้องเป็นไปเฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไปด้วย

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเลิกสัญญาทางปกครองนั้น มีกรณีที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

^{๓๒} ชาญชัย แสวงศักดิ์, สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๓), หน้า ๕๙.

^{๓๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๗ ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของทางราชการในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป



๑.๔.๑ การบอกเลิกสัญญาในกรณีที่หน้าเชื่อว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา

๑) การทำสัญญาจ้างให้ก่อสร้างนั้น ย่อมมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ งานก่อสร้างแล้วเสร็จตามแบบแปลนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดย ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างเมื่องานแล้วเสร็จ แต่สำหรับงานก่อสร้าง ที่มีขนาดใหญ่ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาการก่อสร้างยาวนาน ย่อมมีการแบ่งจ่ายเงิน ค่าจ้างเป็นงวดเพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนของผู้รับจ้าง ดังนั้น ในกรณีที่ ผู้รับจ้างส่งงวดงานก่อสร้างล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นความรับผิดชอบ ของผู้รับจ้างเอง การที่ผู้ว่าจ้างไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาในทันทีไม่ได้หมายความว่า ผู้ว่าจ้างจะไม่ยึดถือเอาระยะเวลาที่กำหนดให้ก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ แต่การ ไม่ส่งมอบงวดงานตามกำหนดดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ว่าจ้างสามารถนำมา ประกอบการพิจารณาตัดสินใจได้ว่าผู้รับจ้างจะสามารถทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน กำหนดระยะเวลาได้หรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ในขณะที่พ้นกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับ ตามสัญญาเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง จึงมีเหตุให้หน้าเชื่อได้ว่าผู้รับจ้าง ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ตามสัญญา การบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้าง จึงชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญาแล้ว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร ฝึกอบรมและหอพักพร้อมครุภัณฑ์ ณ ศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลาที่ทำไว้กับ กรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ระยะเวลาในสัญญา โดยงานก่อสร้างดังกล่าวมีกำหนดการจ่ายเงินเป็น ๖ งวด แต่ปรากฏว่า เมื่อถึงกำหนดส่งมอบงานงวดที่ ๕ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ ให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีก็ยังก่อสร้าง อาคารดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหนังสือเรียกค่าปรับตามสัญญา ในอัตราวันละ ๘,๐๕๑.๔๓ บาท ตั้งแต่วันถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญาเป็นต้นไป จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จตามรูปแบบรายการตามสัญญาจ้าง



ต่อมาผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างจำนวน ๔ รายการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓๐ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จังหวัดยะลาและศูนย์ส่งเสริมและผลิตพันธุ์พืชสวนยะลาจึงมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีให้เร่งรัดดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ อีกทั้งยังได้หยุดดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ เรื่อยมาจนจังหวัดยะลาได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ กับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารต่อและรับเองงานที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จบางส่วนนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เจตนาถือเอาระยะเวลาที่กำหนดให้ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จเป็นสาระสำคัญ การบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารตามสัญญาจ้างต่อไป นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการทำสัญญาจ้างให้ก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดียอมมีวัตถุประสงค์ที่จะให้งานก่อสร้างแล้วเสร็จตามแบบแปลนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่องานแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม งานก่อสร้างขนาดใหญ่ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาการก่อสร้างยาวนานย่อมต้องมีการแบ่งจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดเพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี จึงมีการกำหนดวงงานว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จในชั้นใดก็จะได้รับเงินจำนวนหนึ่งตามปริมาณงานที่ได้กระทำ ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี และโดยทั่วไปแล้ว วงงานที่กำหนดจะต้องมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนของการก่อสร้างเพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนกับผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีส่งวงงานก่อสร้างล่าช้ากว่าที่กำหนด จึงเป็นความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และมีได้หมายความว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้บอกเลิกสัญญาในทันทีจะเป็นการไม่ยึดถือเอาระยะเวลาที่กำหนดให้ก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ แต่การไม่ส่งมอบงานตามงวดที่กำหนดดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถทำงานให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาได้หรือไม่ ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิก



สัญญาเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานให้แล้วเสร็จเป็นเวลาถึง ๑๗๖ วัน เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าปรับตามสัญญาวันละ ๘,๐๕๑.๔๓ บาท จึงเป็นกรณีที่จะต้องเสียค่าปรับตามสัญญาเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิพิจารณาบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวได้ตามข้อ ๑๓๘^{๓๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ พฤติการณ์ในการหยุดงานของผู้ฟ้องคดียังเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนที่มีอยู่ในสัญญาจ้าง อันเป็นเหตุให้นำเข้าข้อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อกำหนดตามสัญญาแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๑/๒๕๔๙)

๒) กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ทั้งที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ให้โอกาสโดยการขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณการก่อสร้างออกไปถึง ๒ ครั้ง โดยไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา เพื่อให้เอกชนผู้รับจ้างเร่งรัดการดำเนินการตามสัญญาให้แล้วเสร็จนั้น กรณีดังกล่าวเป็นการที่เอกชนผู้รับจ้างไม่ใส่ใจในการปฏิบัติงานตามสัญญา การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามคำขอและใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับเอกชนผู้รับจ้าง จึงชอบแล้ว

ในคดีที่เทศบาลตำบลท่าสะพาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ริมฝั่งแม่น้ำบางปะกง โดยได้ตกลงเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างเป็นรายงวดจำนวน ๑๓ งวด และมีข้อกำหนดในสัญญาว่า ผู้ฟ้องคดี

^{๓๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๔ ถ้าผู้รับจ้างไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา หรือผู้รับจ้างผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ยกเลิกหนังสือบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำเนินงานตามสัญญานั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเนื้อความตามสัญญาดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้รับดำเนินการตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือเร่งรัดการทำงานของผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีเพิ่งจะส่งมอบงานงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็มีได้บอกเลิกสัญญา แต่ยังคงให้ผู้ฟ้องคดีทำงานงวดที่ ๖ ถึงงวดที่ ๘ ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการตอกเสาเข็มต่อไป ต่อมาปรากฏว่าในระหว่างการทำงานงวดที่ ๖ ถึงงวดที่ ๘ ดังกล่าว ดิ่งบริเวณที่ก่อสร้างเกิดยุบตัว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสั่งให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเสนอแผนและแนวทางการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งแจ้งการอนุมัติของสำนักงบประมาณที่ให้ขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณการก่อสร้างออกไปจนถึงภายในเดือนกันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้จัดส่งแผนปฏิบัติการซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการรวมทั้งสิ้น ๓๐๐ วัน เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ โดยระบุว่าหากไม่สามารถออกแบบแนวตลิ่งซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของแผนที่เสนอภายใน ๖๐ วัน ผู้ฟ้องคดียินยอมให้ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการเลิกสัญญาได้ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามแผนงานดังกล่าวแต่อย่างใด จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งเกี่ยวกับการอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณการก่อสร้างออกไปอีก ๒๔๐ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้เสนอแผนปฏิบัติการตามสัญญาอีก แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการตามที่เสนอไว้ในแผนงานนั้นเช่นเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญา และทำการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ



หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาดำเนินการตามสัญญาต่อไป นั้น จากพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติงาน ให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ส่งผลให้การส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๕ เกินระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะให้โอกาสแก่ ผู้ฟ้องคดีโดยไม่แจ้งบอกเลิกสัญญาแต่ได้ให้โอกาสทำงานจ้างในงวดที่ยังคงเหลือ อีกทั้ง ยังได้เสนอเรื่องขออนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณการก่อสร้าง ออกไปถึง ๒ ครั้ง เป็นระยะเวลานานกว่า ๑ ปี ๕ เดือน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เร่งรัด เข้าทำงาน กลับปล่อยให้ระยะเวลาคงเหลือลดน้อยลงจนกระทั่งไม่เพียงพอกับระยะเวลา ที่กำหนดตามแผนงาน ผู้ฟ้องคดีจึงยอมไม่อาจทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จตามเวลา ที่กำหนดได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว พิพากษา ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๕๐)

๓) กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างเข้าปฏิบัติงานตามสัญญาเมื่อเหลือ เวลาเพียงไม่ถึงหนึ่งในสี่ของระยะเวลาทั้งหมดตามสัญญาและหยุดพักงาน โดยไม่มีสาเหตุ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญานั้น เป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยชอบ ผู้ว่าจ้างจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลป่าป้อง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญา จ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงซ่อมแซมถนนในหมู่บ้าน โดยข้อ ๕ ก. ของสัญญาจ้างกำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๗ วัน นับถัดจาก วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มทำงาน และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๔๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ถ้ามิได้เสนอแผนงานหรือไม่สามารถทำงานให้ แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาหรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะ บอกเลิกสัญญาได้ และข้อ ๕ ข. ของสัญญาจ้างกำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่ รับจ้างภายในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายใน วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลาหรือ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถ



ทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือจะเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแจ้งเข้าปฏิบัติงานและแต่งตั้งผู้ควบคุมงานในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ หลังจากนั้นได้มีการพักงานโดยไม่ทราบสาเหตุหลายครั้ง จนกระทั่งวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานตามสัญญา มิฉะนั้นจะแจ้งเวียนชื่อเป็นผู้ทิ้งงาน และอาจจะต้องเสียค่าปรับจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ต่อมาก็ได้มีการพักงานโดยไม่ทราบสาเหตุอีก จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้นำเครื่องจักรเข้าดำเนินการปรับผิวถนนและได้เสนอตารางการทำงานต่อหัวหน้าส่วนโยธาว่าจะทำงานตามสัญญา โดยจะเริ่มงานในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ควบคุมงานได้แจ้งด้วยวาจาว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการและจะบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งได้รับแจ้งตอบกลับมาว่า เป็นไปไม่ได้ที่ผู้ฟ้องคดีจะทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาเพียง ๑๐ วัน ขอให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์การบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวต่อประธานกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีและต่อนายอำเภอตอยสะเก็ด ซึ่งนายอำเภอตอยสะเก็ดมีหนังสือแจ้งกลับมาว่า การบอกเลิกสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก่อนการฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างและคณะกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีมติไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันสัญญา และชดใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา รวมทั้งให้หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาและทำสัญญาจ้างเหมากับผู้ฟ้องคดี ถือเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สัญญาเป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ความผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นตามสัญญาจ้างดังกล่าว และมีผลผูกพันให้ผู้สัญญาต้องปฏิบัติตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาซึ่งเป็น



ขั้นตอนหนึ่งของการปฏิบัติตามสัญญา อันเป็นการใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ตามข้อกำหนดในสัญญา จึงไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง และไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับการพิจารณาว่าการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในสัญญา ทั้งข้อ ๕ ก. และข้อ ๕ ข. แล้วจะเห็นได้ว่า ต่างเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกำหนดเวลาเริ่มทำงานและกำหนดเวลางานแล้วเสร็จ รวมทั้งสิทธิของ ผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา โดยตามข้อ ๕ ก. ใช้สำหรับการจ้างที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดทำ แผนงานแสดงถึงขั้นตอนของการทำงานและเวลาที่ใช้ในการทำงานหลักต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จมาเสนอให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาจนเป็นที่พอใจ เพื่อที่ผู้ว่าจ้างจะได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้รับจ้างเริ่มทำงานและกำหนดเวลาที่จะต้องทำงานให้แล้วเสร็จให้ผู้รับจ้างทราบ ต่อไป ส่วนตามข้อ ๕ ข. นั้น ใช้สำหรับการจ้างที่มีการระบุวันที่ต้องเริ่มทำงานและวันที่ ต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ไว้ชัดเจนในสัญญา จึงเห็นได้ว่าข้อกำหนดทั้งสองประการ ดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ขัดแย้งกันเอง เนื่องจากเป็นการนำ แบบมาตรฐานของสัญญาที่ทางราชการกำหนดไว้มาใช้โดยไม่ได้อำนาจปรับหรือตัดทอน ข้อกำหนดให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามหนังสือ อุตธรณ์การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีซึ่งระบุว่า สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาระหว่าง วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และอ้างว่าผู้ฟ้องคดีสามารถ ดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาในข้อ ๕ ข. ของสัญญาจ้าง ประกอบกับ ตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีก็อ้างว่าได้เริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าใจผิดหรือสับสนเกี่ยวกับเงื่อนไขของสัญญาจ้าง ทั้งสองประการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการ วัตถุประสงค์ที่จะทำงานเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ แต่หลังจากนั้นไม่ได้ลงมือทำการ ซ่อมแซมปรับปรุงถนน เพียงแต่มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งขอเข้าปฏิบัติงานและแจ้งชื่อ ผู้ควบคุมงาน รวมทั้งมีหนังสือแจ้งขอให้นำเครื่องจักรเข้าทำงานเท่านั้น จนกระทั่งวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเหลือระยะเวลาทำงานตามสัญญาอีกเพียง ๑๐ วัน ผู้ฟ้องคดี เพิ่งเริ่มลงมือทำงานโดยการนำเครื่องจักรเข้าไปปรับผิวถนน พร้อมกับได้ส่งตาราง การทำงานให้หัวหน้าส่วนโยธา โดยระบุว่าจะใช้เวลาในการทำงานเพียง ๗ วันเท่านั้น



ทั้งที่กำหนดเวลาทำงานตามสัญญา มีระยะเวลาถึง ๔๕ วัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยวิญญูชนทั่วไปแล้วก็น่าเชื่อว่าระยะเวลาที่เหลือในการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในสี่ของระยะเวลาทั้งหมด แต่จำนวนเนื้องานที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการปรับปรุงและซ่อมแซมมีถึงจำนวนร้อยละร้อยของจำนวนงานทั้งหมด จึงน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิตามข้อ ๕ ข. ของสัญญาจ้างที่จะบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีดุลพินิจในการเลือกให้ผู้ฟ้องคดีทำงานต่อ ซึ่งหากทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด อาจใช้สิทธิเรียกค่าปรับ หรือการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ตาม ย่อมเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่จะเลือกใช้ทางใดก็ได้ การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๓/๒๕๕๐)

๑.๔.๒ การบอกเลิกสัญญาโดยอ้างความบกพร่องในการแสดงเจตนาทำสัญญา

ถ้ามีการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิด ไม่ว่าจะการแสดงเจตนาสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม สำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม สำคัญผิดในตัวบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีแห่งนิติกรรม สำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม สำคัญผิดในเนื้อหาของนิติกรรมประการอื่น หรือสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งโดยปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ถ้าความสำคัญผิดเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้แสดงเจตนาที่แสดงเจตนาโดยสำคัญผิดเช่นนั้นแล้ว ผู้แสดงเจตนาคนนั้นจะเอาความสำคัญผิดของตนมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้^{๓๔} เช่น กรณีการบอกเลิกสัญญาของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างโดยอ้างความสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ดังต่อไปนี้

^{๓๔} อัครวิทย์ สุมาวงศ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรม สัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑๓.



หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะนำความบกพร่องของการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในคุณสมบัติของคู่สัญญามาเป็นเหตุแห่งการยกเลิกสัญญาได้ก็ต่อเมื่อความบกพร่องดังกล่าวมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และเป็นกรยกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างตึกเก็บน้ำตามโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในท้องถิ่น กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศยกเลิกสัญญาดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา โดยมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในเอกสารดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เข้าดำเนินงานก่อสร้างภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดรายแรกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคามาต่อรองราคาและทำสัญญาจ้างโดยไม่มี การสอบราคาใหม่ ซึ่งผู้รับจ้างคนใหม่ได้ทำงานแล้วเสร็จตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดสัญญาและเงื่อนไขตามเอกสารสอบราคา การเลิกสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ถือเป็นกรสำคัญผิดในสาระสำคัญของการทำนิติกรรม ซึ่งส่งผลให้สัญญาจ้างนั้นตกเป็นโมฆียะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๗^{๓๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากความสำคัญผิดดังกล่าวเกิดจากความ

^{๓๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่าเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิดดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงจะมีได้กระทำขึ้น



ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ว่าจ้างเอง ผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจถือเอาเหตุแห่งความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตน ตามมาตรา ๑๕๘^{๓๗} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในชั้นของการดำเนินการสอบราคา ผู้ฟ้องคดีได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับจ้างจนกระทั่งมีการทำสัญญาจ้างแล้ว แม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีจะมีวงเงินไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้เสนอราคาและระบุผลงานโดยเปิดเผยไม่ได้ปกปิดแต่ประการใด ประกอบกับคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างจะได้แสดงเจตนาตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีไปโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี แต่ก็มีความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่อาจถือเอาความสำคัญผิดดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุข้างต้นจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕^{๓๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงมือทำงานภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่ยกเลิกสัญญาจ้างระยะเวลาได้ล่วงเลยจากวันเริ่มสัญญาไปเพียง ๑๑ วัน เท่านั้น นอกจากนั้น ตามข้อ ๕ ก. วรรคสอง ของสัญญาจ้างยังกำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในกำหนด ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามข้อสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกสัญญาจ้างข้างต้นตามนัยข้อ ๕๙

^{๓๗-๓๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนไม่ได้

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ



วรรคหนึ่ง^{๓๙} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การยกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐)

๑.๔.๓ การบอกเลิกสัญญาโดยอ้างข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาสามารถบอกเลิกสัญญาได้โดยฝ่ายเดียว

การมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะปรับข้อสัญญาเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะจริงๆ เช่น ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะยกเลิกสัญญาได้โดยฝ่ายเดียวด้วยเหตุที่สัญญานั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว เช่นเดียวกับการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้โดยฝ่ายเดียว โดยเหตุผลเพื่อความจำเป็นในการให้สอดคล้องกับบริการสาธารณะ^{๔๐} ซึ่งปรากฏคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจยกเลิกสัญญาโดยฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง ดังนี้

การที่ข้อสัญญาได้กล่าวถึงสิทธิแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง โดยเอกชนผู้รับจ้างจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้ทั้งสิ้น และมีได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการแจ้งเลิกข้อตกลงไว้ เป็นกรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้างในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

^{๓๙} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๕๙ ให้ประธานกรรมการบริหารพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๐} วิชาญ วรรณัญญ, ปิยะศาสตร์ ไขว้พันธ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, ๒๕๕๑), หน้า ๒๒๕.



มิได้ประพฤติผิดสัญญา อันเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ แต่ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาโดยฝ่ายเดียว โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นผู้ประพฤติผิดสัญญา ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

ในคดีที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม ได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือ เมื่อก่อสร้างเสร็จได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์รับไปดำเนินการ แต่กรมธนารักษ์ไม่อาจดำเนินการได้ ต่อมาจังหวัดสตูลได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รับไปดำเนินการชั่วคราวก่อน และผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการบริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวแทน โดยได้ทำบันทึกข้อตกลงการจัดการบริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการบริหารจัดการท่าเทียบเรือตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวแล้ว ได้ลงทุนจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่จำเป็นแก่การบริหารจัดการรวมทั้งจัดจ้างทำการปรับปรุงต่อเติมบริเวณทั้งภายในและภายนอกอาคารท่าเทียบเรือ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดสตูลได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขการประมูลจัดให้เช่าท่าเทียบเรือ และคณะกรรมการดังกล่าวได้รับทราบข้อมูลว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำข้อตกลงให้เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวแทนนั้น ได้เกิดปัญหาการร้องเรียนและปัญหาอื่นๆ หลายปัญหา จึงมีมติเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าบริหารจัดการท่าเทียบเรือเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอยกเลิกการบริหารท่าเทียบเรือและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการส่งมอบท่าเทียบเรือคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง และเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดสิทธิในประโยชน์อันพึงได้รับ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ยกเลิกหนังสือแจ้งบอกเลิกข้อตกลงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบริหารจัดการท่าเทียบเรือตามเดิมและเรียกค่าเสียหายจากการที่ได้ลงทุนไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บันทึกข้อตกลงที่พิพาทเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการให้บริการท่าเทียบเรือ โดยมีวัตถุประสงค์



เพื่อการคมนาคมและการท่องเที่ยว บันทึกรายชื่อรถโดยสารสาธารณะที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ข้อความข้อ ๑.๓ (ก) ที่กล่าวถึงสิทธิแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือ โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดๆ ไม่ได้ทั้งสิ้น และมีได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการแจ้งเลิกข้อตกลงไว้ จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพฤติดิฉินสัญญา อันเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอาจใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ สนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขการประมูลซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ และผู้ถูกฟ้องคดีด้วยได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการท่าเทียบเรือซึ่งได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการท่าเทียบเรือดังกล่าวในด้านต่างๆ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีขึ้นและคุ้มค่ากับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐมากที่สุดแล้ว จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าบริหารจัดการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาได้แต่ฝ่ายเดียว เพื่อให้การบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สาธารณะการแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยบันทึกข้อตกลงพิพาทแล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจำต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งนี้ เพราะการเลิกสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นผู้ประพฤติดิฉินสัญญา แต่เมื่อปรากฏว่าในการให้บริการท่าเทียบเรื่อนั้นตามบันทึกข้อตกลงได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการคิดค่าบริการแก่ผู้ใช้ท่าเทียบเรือในการใช้



บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าเทียบเรือตามบันทึกข้อตกลงเท่านั้น ประกอบกับตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาทมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องทำการปรับปรุงต่อเติมบริเวณอาคารท่าเทียบเรือ และมีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำร้านอาหาร ร้านค้า มินิมาร์ท ร้านจำหน่ายของที่ระลึกในบริเวณท่าเทียบเรือแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ลงทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างทำการปรับปรุงต่อเติมบริเวณภายในและภายนอกอาคารท่าเทียบเรือ โดยผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการให้เช่าสถานที่จำหน่ายอาหาร ร้านค้า มินิมาร์ท ร้านจำหน่ายของที่ระลึกนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีสิทธิโดยชอบตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาท และเป็นการเสี่ยงภัยเพื่อผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือฯ ตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาทแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒/๒๕๕๒)

๑.๕ การจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าเสียหายเนื่องจากการเลิกสัญญา

โดยปกติแล้วเมื่อครบกำหนดเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาและคู่สัญญาได้ปฏิบัติตามชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ตามสัญญาแล้ว คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการชำระหนี้ตามสัญญาให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือ ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ทำงานตามสัญญาแล้วเสร็จ หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญามีหน้าที่ในการชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาเป็นการชำระหนี้ตอบแทนให้แก่เอกชนคู่สัญญา เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเลิกสัญญา อันมีผลทำให้สัญญาระงับไป ซึ่งอาจทำได้ ๓ วิธี^{๔๑} คือ

- (๑) โดยที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันว่าสัญญาที่ได้ทำขึ้นแล้วนั้นไม่ควรที่จะดำรงอยู่ต่อไปเพราะเหตุผลบางประการที่คู่สัญญามีร่วมกัน จึงตกลงเลิกสัญญาอันเป็นลักษณะของการทำนิติกรรมอันใหม่เพื่อระงับสิทธิหรือระงับนิติสัมพันธ์อันเดิม
- (๒) โดยที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งต้องการหรือเห็นว่านิติสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นไม่อาจดำเนินต่อไปหรือไม่อาจรักษาไว้ได้ต่อไป จึงทำคำเสนอขอเลิกสัญญาไปยัง

^{๔๑} ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, หน้า ๔๑๓-๔๑๕.



คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งถ้าเห็นพ้องต้องตรงกันและสนองตอบรับมา ก็มีผลเป็นสัญญาที่มีลักษณะของการระงับนิติสัมพันธ์ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว เช่นเดียวกับในกรณีแรก

(๓) การบอกเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว โดยที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย เช่น กรณีการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ตามมาตรา ๓๘๗^{๔๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การตกลงทำสัญญาฉบับใหม่เพื่อยกเลิกสัญญาฉบับเดิมตามสองกรณีแรก ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ดี หรือการที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งทำคำเสนอขอเลิกสัญญา และอีกฝ่ายหนึ่งสนองรับเกิดเป็นสัญญาใหม่เพื่อเลิกสัญญาเดิมก็ดี สัญญาฉบับใหม่นั้นก็คือนิติกรรมสองฝ่ายที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิ ซึ่งก็คือการระงับสิทธินั่นเอง ดังนั้น ผลในกรณีนี้ก็คือการทำให้สิทธิที่เกิดจากสัญญาฉบับเดิมระงับไป แต่จะระงับตั้งแต่เมื่อใดหรือผลของการเลิกสัญญาจะเป็นประการใดนั้น จะต้องพิจารณาจากสัญญาฉบับใหม่ว่า คู่สัญญาประสงค์จะให้เกิดผลอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามนั้น แต่หากคู่สัญญามีได้กำหนดไว้ ก็ต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวตามกรณีที่สามมาปรับใช้โดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๓๘๑^{๔๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

^{๔๒-๔๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๗ ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนดระยะเวลาพอสมควร แล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ภายในระยะเวลานั้นก็ได้ ถ้าและฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ไซ้ อีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้

มาตรา ๓๘๑ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่

ส่วนเงินอันจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น ท่านให้บวกดอกเบี้ยเข้าด้วย คิดตั้งแต่เวลาที่ได้รับไว้

ส่วนที่เป็นการทำงานอันได้กระทำไปและเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สิน การที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้นๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทนก็ให้ใช้ตามนั้น

การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้น หากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่



พาณิชย์ ได้กำหนดให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนก่อนที่จะทำสัญญา เนื่องจาก การบอกเลิกสัญญาส่งผลให้สัญญาระงับย้อนหลังไปตั้งแต่วันทำสัญญา ฐานใดๆ ที่จะ รongรับการชำระหนี้ที่ได้กระทำไปแล้วจึงไม่มีอยู่อีกต่อไป กฎหมายจึงกำหนดให้คู่สัญญา จำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิมด้วยการคืนสิ่งที่ได้รับไว้กับอีกฝ่ายหนึ่งทั้งหมด โดยต่างฝ่ายต่างคืนสิ่งที่ตนเองได้รับไปแล้วทั้งหมด และหากการงานที่ทำไปแล้วนั้น เป็นเรื่องที่โดยสภาพคืนกันไม่ได้ หรือไม่อาจทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ก็ต้องใช้เป็นเงิน ให้แทน นอกจากนี้ ถ้าการได้ใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเรื่องที่ใช้ไปแล้ว ทำให้กลับคืนกันไม่ได้ ก็ต้องใช้เงินให้แทนในอัตราที่สมควรหรือในอัตราตามที่สัญญานั้นกำหนด^{๔๔} สำหรับ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าเสียหาย ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญานั้น มีดังต่อไปนี้

๑.๕.๑ การจ่ายเงินค่าจ้างเนื่องจากการบอกเลิกสัญญาที่หน่วยงาน ทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างต่างไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิก สัญญาจ้าง

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้าง ต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายใช้สิทธิ บอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกัน แสดงว่าต่างสมัครใจที่จะให้สัญญาเลิกแล้วต่อกัน สัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะ ดังที่เป็นอยู่เดิม โดยไม่อาจเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับจ้างรวมถึงผู้ค้าประกันชำระเงินตามหลักประกัน การปฏิบัติตามสัญญาได้

ในคดีที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารศูนย์บริการวิชาการและ การประชุมนานาชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญา ดังกล่าว ชำระเงินหลักประกันสัญญาพร้อมดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น

^{๔๔} ศนันท์กรณ (จำปี) โสคติพันธ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, หน้า ๔๓๐-๔๓๓.



เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าทำงานตามสัญญา และได้ทราบว่า แบบของอาคารมีการทับซ้อนกับบ่อบำบัดน้ำเสีย อีกทั้งค่าระดับดิน บริเวณที่จะก่อสร้างที่กำหนดไว้ในแบบของสัญญาก็ไม่ตรงกับค่าระดับดินจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างพร้อมกับแจ้งว่าพื้นที่ก่อสร้างมีปัญหาและอุปสรรค ขอให้แก้ไขให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ก่อสร้างเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอีกครั้ง พร้อมกับขอให้ขยายเวลาการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งกลับไปว่าไม่สามารถลงมือก่อสร้างตามสัญญาได้ ขอให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิฉะนั้นให้ถือว่าสัญญาเป็นอันเลิกกัน ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่มิได้แก้ไขปัญหาและอุปสรรคตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งยังได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญานั้น ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเมื่อพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เสนอต่อผู้ฟ้องคดีว่า พื้นที่ก่อสร้างจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแข่งขันกีฬา เอเชียนเกมส์ ครั้งที่ ๓ เสร็จสิ้นไปแล้ว และโดยที่พื้นที่ดังกล่าวกระทรวงการคลังได้ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ไว้เป็นพื้นที่สีเขียวอย่างสวยงามมูลค่าหลายล้านบาท การรื้อถอนพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารจะทำให้สูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเห็นควรยกเลิกสัญญาจ้างพิพาท และย้ายสถานที่ก่อสร้างไปยังทำเลอื่น ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้ยกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบและไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเพื่อบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีคือการไม่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างอาคารที่จ้างเหมาออกไปตามมติคณะรัฐมนตรี และการขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขค่าระดับดิน รวมทั้งแก้ไขผังบริเวณก่อสร้าง



ในส่วนที่มีการทับซ้อนกับข้อบ่งชี้บ่งชี้เสียหาย แต่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ความล่าช้าในการสนองตอบดังกล่าว ยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากปรากฏว่าภายหลังผู้ฟ้องคดี บริษัทผู้ออกแบบอาคาร รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร่วมกันประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหามา และคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดี ก็ได้ร่วมประชุมกับบริษัทที่จะได้รับมอบหมายจากผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างเพื่อหาทางแก้ไขปัญหามากหลายครั้ง จนกระทั่งบริษัทผู้ออกแบบได้ทำการแก้ไขแบบรูปของอาคารที่ทับซ้อนกันกับข้อบ่งชี้บ่งชี้เสียหายจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยสัญญาและข้อกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างที่พิพาท แต่ทั้งสองฝ่ายต่างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกัน แสดงว่าทั้งสองฝ่ายต่างสมัครใจที่จะให้สัญญาที่พิพาทเลิกแล้วต่อกัน สัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย เมื่อสัญญาที่พิพาทต้องถูกยกเลิกด้วยความสมัครใจกันทั้งสองฝ่าย โดยที่ไม่ใช่ความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยต่างฝ่ายต่างเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินตามหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและชำระเงินเป็นค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๑)



๑.๕.๒ การจ่ายเงินค่าจ้างกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาไปแล้ว แต่เอกชนผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานจ้างภายหลังจากการบอกเลิกสัญญา

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานภายหลังจากผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาซึ่งโดยสภาพไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมได้นั้น ผู้ว่าจ้างจะต้องใช้เงินตามควรค่าแห่งการทำงานที่ทำให้แก่ผู้รับจ้าง (โดยไม่ต้องชำระดอกเบี้ย) และหากการเสนอราคางานจ้างเป็นแบบเหมาจ่าย ผู้ว่าจ้างอาจพิจารณาจ่ายค่าแห่งการงานดังกล่าวจากการประมาณราคาค่าก่อสร้างโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ประมาณราคาตัววัสดุและค่าแรงงานในขณะที่มีการจัดทำสัญญาจ้างก็ได้ เนื่องจากการประมาณราคาดังกล่าวมีหลักเกณฑ์น่าเชื่อถือและถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง

ในคดีที่เทศบาลตำบลหนองหาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสวนสาธารณะบ่อเสวยของเทศบาล โดยมีวงเงินค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๒,๓๐๔,๐๐๐ บาท ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานก่อสร้างป้ายสวนสาธารณะบ่อเสวยซึ่งไม่รวมหลอดสปอร์ตไลท์และตราสัญลักษณ์เทศบาล เป็นมูลค่างาน ๔๘,๐๐๐ บาท และงานก่อสร้างรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยรวมถึงกระถางต้นไม้และที่เสียบเสาธง เป็นมูลค่างาน ๒๒๗,๖๒๔ บาท ซึ่งงานก่อสร้างดังกล่าวเป็นงานในงวดที่สี่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระค่าจ้างตามงวดงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าสัญญาจ้างพิพาทเป็นสัญญาจ้างทำของ จึงถือผลสำเร็จของงานเป็นหลักในการจ่ายค่าจ้าง เมื่องานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยซึ่งเป็นงานในงวดที่สี่นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งมอบและคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ตรวจรับงาน จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี มีผลทำให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่ง



กลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่สำหรับงานก่อสร้างป้ายและรั้วของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการทำงานอันได้กระทำให้แก่กันตามสัญญาซึ่งโดยสภาพไม่สามารถคืนได้เมื่อมีการบอกเลิกสัญญา มาตรา ๓๙๑ วรรคสาม^{๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้กำหนดให้ การกลับคืนสู่ฐานะเดิมทำได้เมื่อใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริง ฟังได้ว่า งานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ทำ ได้แก่งานแผ่นหินแกะสลักชื่อ ตราสัญลักษณ์เทศบาล และการติดตั้งหลอดสปอร์ตไลท์ แต่โดยที่ ตามใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีในการยื่นซองประกวดราคาตามแบบรายการประมาณการ ค่าวัสดุและแรงงานก่อสร้างงานป้ายและรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวย ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดง รายละเอียดของจำนวนวัสดุและราคาต่อหน่วยไว้ แต่ได้เหมาจ่ายเป็นเงิน ๓๔,๐๐๐ บาท เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาประมาณค่าวัสดุและแรงงานก่อสร้างที่คณะกรรมการ กำหนดราคากลางของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำขึ้นตามข้อ ๒๑^{๔๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้ในการประกาศ

^{๔๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓ หน้า ๖๓

^{๔๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒๑ ก่อนดำเนินการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งซื้อตามรายการดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อ
- (๒) รายละเอียดของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการซื้อรวมทั้งเนื้อที่และท้องที่ที่ต้องการ
- (๓) ราคาประเมินของทางราชการในท้องที่นั้น
- (๔) ราคาซื้อขายของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุดประมาณ ๓ ราย

(๕) วงเงินที่จะซื้อ โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อในครั้งนั้น

(๖) วิธีที่จะซื้อและเหตุผลที่ต้องซื้อโดยวิธีนั้น

(๗) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่จำเป็นในการซื้อ การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างให้ติดต่อกับเจ้าของโดยตรง



ประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะป่อเสวย ซึ่งได้ประมาณการงานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะความยาว ๓๐ เมตร โดยแสดงรายละเอียดจำนวนวัสดุและราคาต่อหน่วยแล้วเป็นจำนวนเงิน ๑๕๗,๒๐๐ บาท จึงเห็นว่าการประมาณราคาค่าก่อสร้างโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ประมาณราคาว่าวัสดุและค่าแรงงาน ในขณะที่มีการจัดทำสัญญาจ้าง มีหลักเกณฑ์ที่น่าเชื่อถือถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง จึงให้ใช้ราคาประมาณการของคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่จัดขึ้นดังกล่าวเป็นเงิน ๑๕๗,๒๐๐ บาท มาใช้ในการคิดคำนวณค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไปในงานก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะ ดังนั้น เมื่อหักงานในการก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำ ได้แก่ งานแผ่นหินแกะสลักชื่อและตราสัญลักษณ์เทศบาลจำนวน ๑ ป้าย เป็นเงิน ๒๕,๐๐๐ บาท และงานติดตั้งหลอดสปอร์ตไลท์และอุปกรณ์จำนวน ๒ ชุด เป็นเงิน ๑,๘๒๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๒๖,๘๒๐ บาท คงเหลือเงินที่เป็นค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเป็นเงิน ๑๓๐,๓๘๐ บาท (๑๕๗,๒๐๐ - ๒๖,๘๒๐) และเมื่อเป็นกรณีการขอใช้เงินในส่วนที่เป็นงานอื่นได้กระทำไปตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีดอกเบี้ยตั้งเช่นการใช้เงินในส่วนที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งได้รับไว้และจะต้องใช้คืนให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสอง^{๔๗} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ที่ให้บวกดอกเบี้ยเข้าไปด้วยตั้งแต่วันที่ที่ได้รับไว้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าแห่งการงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๓๐,๓๘๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑)

^{๔๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓ หน้า ๖๓



๑.๕.๓ การจ่ายเงินค่าเสียหายกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง บอกลีกสัญญาโดยเอกชนผู้รับจ้างไม่ได้ประพฤติผิดสัญญา

ในกรณีที่สัญญาทางปกครองมีข้อกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายปกครอง มีเอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาโดยฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นผู้ประพฤติผิดสัญญา และหากคู่สัญญาฝ่ายปกครองได้ใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาทางปกครอง ดังกล่าว ฝ่ายปกครองจำต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาให้แก่ คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

เมื่อการให้บริการทำเทียบเรือตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเอกชนคู่สัญญาได้กำหนดให้เอกชนคู่สัญญา เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการให้บริการทำเทียบเรือและมีรายได้ จากการคิดค่าบริการแก่ผู้ใช้ทำเทียบเรือในการใช้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกของทำเทียบเรือ โดยมีได้กำหนดให้ฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ต้องทำการ ปรับปรุงต่อเติมบริเวณทำเทียบเรือ และมีได้กำหนดให้ต้องจัดทำร้านจำหน่ายอาหาร ร้านค้า มินิมาร์ท ร้านจำหน่ายของที่ระลึกในบริเวณทำเทียบเรือ ดังนั้น เมื่อมีการ ยกเลิกการบริหารจัดการทำเทียบเรือที่พิพาท โดยหน่วยงานทางปกครองจะต้อง ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนนั้น การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนกล่าวอ้าง ความเสียหายจากการลงทุนปรับปรุงต่อเติมอาคารทำเทียบเรือ และการสูญเสีย รายได้จากการให้เช่าสถานที่จำหน่ายอาหาร ร้านค้า มินิมาร์ท ร้านจำหน่าย ของที่ระลึก จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีสิทธิโดยชอบตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาทและ เป็นการเสี่ยงภัยเพื่อผลประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญาเอง จึงไม่มีสิทธิได้รับ ค่าเสียหายจากความเสียหายดังกล่าว

ในคดีที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม ดำเนินการก่อสร้างทำเทียบเรือ และเมื่อก่อสร้างเสร็จได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์รับไป ดำเนินการ แต่กรมธนารักษ์ไม่อาจดำเนินการได้ ต่อมาจังหวัดสตูลได้มอบหมายให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รับไปดำเนินการชั่วคราวก่อน และ ผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการบริหารและดำเนิน



กิจการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวแทนโดยทำบันทึกข้อตกลงการจัดการบริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการบริหารจัดการท่าเทียบเรือตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว แล้ว ได้ลงทุนการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่จำเป็นแก่การบริหารจัดการ รวมทั้งจัดจ้างทำการปรับปรุงต่อเติมบริเวณทั้งภายในและภายนอกอาคารท่าเทียบเรือ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดสตูลได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขการประมูลจัดให้เช่าท่าเทียบเรือ และคณะกรรมการดังกล่าวได้รับทราบข้อมูลว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำข้อตกลงให้เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราวแทนนั้น เกิดปัญหาการร้องเรียนและปัญหาอื่นๆ หลายปัญหา จึงมีมติเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าบริหารจัดการท่าเทียบเรือเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีขอยกเลิกการบริหารท่าเทียบเรือและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการส่งมอบท่าเทียบเรือคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง และเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดสิทธิในประโยชน์อันพึงได้รับ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ยกเลิกหนังสือแจ้งบอกเลิกข้อตกลงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบริหารจัดการท่าเทียบเรือตามเดิมและเรียกค่าเสียหายจากการที่ได้ลงทุนไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บันทึกข้อตกลงที่พิพาทเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองตกลงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการให้บริการท่าเทียบเรือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคมนาคมและการท่องเที่ยว บันทึกข้อตกลงที่พิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ข้อความข้อ ๑.๓ (ก) ที่กล่าวถึงสิทธิแจ้งเลิกการบริหารจัดการท่าเทียบเรือ โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดๆ ไม่ได้ทั้งสิ้น และมีได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการแจ้งเลิกข้อตกลงไว้ จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญาได้รับรองถึงการให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้ประพาศติผิดสัญญาอันเป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอาจใช้สิทธิ



บอกเลิกสัญญาได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือในการปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ สนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหาย คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขการประมูลซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารจัดการบริการสาธารณะทำเทียบเรือซึ่งได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการทำเทียบเรือดังกล่าวในด้านต่างๆ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีขึ้น และคุ้มค่ากับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐมากที่สุดแล้ว จึงมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าบริหารจัดการทำเทียบเรือเป็นการชั่วคราวเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองบอกเลิกสัญญาได้แต่ฝ่ายเดียวเพื่อให้การบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแจ้งเลิกการบริหารจัดการทำเทียบเรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยบันทึกข้อตกลงที่พิพาทแล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจำต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกสัญญาให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งนี้ เพราะการเลิกสัญญาดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิได้เป็นผู้ประพฤติผิดสัญญา แต่เมื่อปรากฏว่าในการให้บริการทำเทียบเรื่อนั้นตามบันทึกข้อตกลงได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการคิดค่าบริการแก่ผู้ใช้ทำเทียบเรือในการใช้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกของทำเทียบเรือตามบันทึกข้อตกลงเท่านั้น ประกอบกับตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาทมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องทำการปรับปรุงต่อเติมบริเวณอาคารทำเทียบเรือ และมีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำร้านจำหน่ายอาหาร ร้านค้า มินิมาร์ท ร้านจำหน่ายของที่ระลึกในบริเวณทำเทียบเรือแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ลงทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างทำการปรับปรุงต่อเติมบริเวณภายในและภายนอกอาคารทำเทียบเรือ โดยผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการให้เช่าสถานที่จำหน่ายอาหาร ร้านค้า มินิมาร์ท ร้านจำหน่ายของที่ระลึกนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีสิทธิโดยชอบตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาท และเป็นการเสี่ยงภัยเพื่อผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่



ผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการแจ้งเลิกการบริหารจัดการทำเทียบเรือฯ ตามบันทึกข้อตกลงที่พิพาทแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒/๒๕๕๒)

๑.๖ การจ่ายเงินค่าจ้างในกรณีหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสั่งให้
ผู้รับจ้างทำงานเพิ่มขึ้นหรือนอกเหนือจากสัญญาจ้าง

กรณีที่ผู้รับจ้างได้ทำงานที่เพิ่มขึ้นหรือนอกเหนือจากสัญญาจ้าง อันถือเป็นงานพิเศษหรือเป็นงานที่เพิ่มขึ้นซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ใน เอกสารสัญญา หากงานดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา แม้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างจะตกลงกำหนดอัตราหรือราคากันไม่ได้ก็ตาม แต่ผู้ว่าจ้าง ก็มีภาระหน้าที่ในการกำหนดเงินค่าจ้างและระยะเวลาการก่อสร้างเพิ่มขึ้นให้แก่ ผู้รับจ้าง

ในคดีที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้าง ให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการ แต่ปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบตำแหน่งของอาคารที่ต้องทำการก่อสร้างพบว่าไม่ตรงกับแบบแสดง ขอบเขตงานผังบริเวณซึ่งระบุว่าพื้นที่รอบอาคารเป็นสภาพดินเดิมและอาคารอยู่ห่างจาก สระน้ำ แต่ตามสภาพความเป็นจริงนั้น ตัวอาคารต้องก่อสร้างล้ำเข้าไปในสระน้ำประมาณ ๑๕ เมตร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งกรณีดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการปักผังเพื่อจะได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง ต่อไป ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือส่งผังบริเวณแสดงขอบเขตอาคารที่ล้ำไปในสระน้ำ ให้กับผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ตรวจสอบการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการ ตรวจสอบการจ้าง ได้ให้ผู้ฟ้องคดีทำการปักผังลงไปในสระน้ำและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการใน ส่วนของงานที่สามารถทำได้ล่วงหน้า พร้อมทั้งมีมติให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการปักผังและ ก่อสร้างงานตามระยะและแบบรูปที่ปรากฏในสัญญาจ้างทุกประการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการ ปักผังลงในสระน้ำ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีว่าคณะกรรมการ ตรวจสอบการจ้าง มีมติให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการปักผังและก่อสร้างตามระยะและแบบรูป ที่ปรากฏในสัญญาจ้างทุกประการและขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการปักผังใหม่ และภายหลัง



คณะกรรมการตรวจการจ้างฯ ก็ได้แจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการข้างต้นอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการก่อสร้างโดยถมดินลงในสระน้ำเพื่อก่อสร้างอาคารซึ่งต้องใช้ดินถมประมาณ ๔,๓๐๐ ลูกบาศก์เมตร และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาของสัญญาเป็นจำนวน ๑๓๒ วัน จากกรณีที่ต้องรอการพิจารณาแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับแบบแสดงขอบเขตงานผังบริเวณข้างต้นเป็นเวลา ๙๐ วัน และจากอุปสรรคในการทำฐานรากเป็นเวลา ๔๒ วัน รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าจ้างเหมาเพิ่มเป็นเงินค่าถมดินลงในสระน้ำจำนวน ๖๕๔,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีออกไป ๑๒ วัน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคูปองสัญญาจ้างล่าช้า ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างฯ ได้ตรวจรับงานโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานเกินระยะเวลาตามสัญญาจำนวน ๑๔๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๘,๘๗๒,๖๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกให้ชำระเงินค่าปรับดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาตามสัญญาจำนวน ๑๓๒ วัน และให้ชำระค่าใช้จ่ายในการถมดินเป็นเงิน ๖๕๔,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แบบแสดงขอบเขตงานผังบริเวณซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาเป็นผู้ออกแบบระบุว่า อาคารที่ก่อสร้างตั้งอยู่บนสภาพดินเดิมและอยู่ห่างจากสระน้ำ มีความแตกต่างจากสภาพจริงที่ผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างอาคารซึ่งมีส่วนหนึ่ง ล้ำเข้าไปในสระน้ำประมาณ ๑๕ เมตร การที่ต้องมีการถมดินลงในสระน้ำจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการที่รูปแบบและรายละเอียดผิดพลาดเคลื่อนไปจากหลักการทางวิศวกรรมหรือเทคนิค ประกอบกับบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและแรงงานก่อสร้างของบริษัทผู้ออกแบบ ได้กำหนดงานเตรียมการเบื้องต้นทั่วไปเกี่ยวกับงานดินถมบริเวณโดยใช้ดินถมจำนวน ๒,๐๒๕ ลูกบาศก์เมตร เป็นเงินค่าดำเนินการทั้งสิ้น ๓๓๔,๑๒๕ บาท ซึ่งเป็นงานในงวดที่ ๑ ของสัญญาจ้าง ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเตรียมงานทั่วไป ถมดินบริเวณผิวและปิดผิวตอกเสาเข็มแล้วเสร็จทั้งหมด โดยไม่ได้มีการกำหนดงานดินถมสระน้ำแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องทำการถมดินลงในสระน้ำบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารก่อน เพื่อให้สามารถทำการก่อสร้างอาคารตามสัญญาจ้างได้ และเนื่องจากการที่จะก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามสัญญาจ้างได้นั้น การถมดินลงในสระน้ำเป็นวิธีการที่เสียค่าใช้จ่าย



และเวลาน้อยกว่าวิธีอื่น งานดินถมดังกล่าวจึงเป็นงานที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากสัญญาจ้าง อันถือเป็นงานพิเศษหรืองานที่เพิ่มขึ้นซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา แต่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และแม้จะตกลงกำหนดอัตราหรือราคากันไม่ได้ แต่ผู้ว่าจ้างก็มีภาระหน้าที่ต้องกำหนดเงินค่าจ้างและระยะเวลาการก่อสร้างเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้รับจ้าง และเมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าผู้ฟ้องคดีใช้ดินถมลงสระน้ำจำนวน ๔,๓๐๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอเงินค่าถมดินส่วนนี้เพิ่มเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๕๔,๐๐๐ บาท หรือลูกบาศก์เมตรละประมาณ ๑๕๒ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาตามบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและแรงงานก่อสร้างของบริษัทผู้ออกแบบ จึงนับว่าราคาตามที่ผู้ฟ้องคดีขอเป็นราคาที่มีเหตุผล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินจำนวน ๖๕๔,๐๐๐ บาท ดังกล่าว ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๗/๒๕๕๑)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิรับผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญากำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ บัดนี้ครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้รับจ้างยังไม่สามารถส่งมอบงานได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอสงวนสิทธิค่าปรับตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จริง แม้ไม่ปรากฏหลักฐานการแก้ไขเปลี่ยนแปลง แต่สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเป็นสัญญาจ้างทำของที่หวังผลสำเร็จของงานที่จ้าง ซึ่งตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแสดงเจตนาของคู่สัญญาไว้ ดังนั้น แม้ทำด้วยวาจาก็มีผลใช้บังคับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาไม่ปรากฏเหตุผลของการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงและไม่มีการเสนอเรื่องตามลำดับขั้นตอนประกอบกับข้อ ๑๒๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้แล้วเว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการ



ส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกได้

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่เทศบาลตำบลหนองสอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี เพื่อทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหนองสอ โดยผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงาน ภายในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเริ่มงานภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้รับแบบแปลนการก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งเรื่องอุปสรรคการก่อสร้างเนื่องจากต้องรอการแก้ไขแบบก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้องคดีและเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ต่อมาวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับมอบพื้นที่ในการก่อสร้าง และมีการแก้ไขสัญญาโดยเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเริ่มทำงาน และกำหนดงานแล้วเสร็จจากเดิม เริ่มงานวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ กำหนดงานแล้วเสร็จวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แก้ไขเป็นเริ่มงานวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ กำหนดงานแล้วเสร็จวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อมาเมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาที่กำหนดผู้ฟ้องคดียังทำงานไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งสงวนสิทธิค่าปรับอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานภายในกำหนดเวลา โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป หลังจากนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๖ ส่งมอบงานและขอรับเงินค่าจ้างตามสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับการจ้างได้ ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ แล้วมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า เกินกำหนดเวลาตามสัญญา ๒๑๑ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๖) ค่าปรับตามสัญญาวันละ ๑,๙๗๕ บาท เป็นเงินค่าปรับ ๔๑๖,๗๒๕ บาท แต่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเพียง ๕๑ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๖) การหักค่าปรับจากเงินค่าจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี



คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามข้อตกลงการจ้างในข้อ ๑ กำหนดให้ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างและผู้รับจ้างตกลงรับจ้างทำงานก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหนองสอตามแบบแปลนเทศบาลตำบลหนองสอ เลขที่ ยช.ทต.นส. ๔๔-๐๕ จากข้อกำหนดดังกล่าว เมื่อการก่อสร้างจะต้องทำตามแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้มีประกาศสอบราคาค่าก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยไม่รอผลการรับรองแบบแปลนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งให้โยธาธิการจังหวัดตรวจสอบแบบแปลนและทดสอบการรับน้ำหนักของดิน ต่อมา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ตรวจสอบและรับรองแบบแปลนการก่อสร้างดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีการแก้ไขในส่วนฐานราก เสาคาน พื้นชั้นล่าง และโครงหลังคา โดยเป็นการแก้ไขในแบบแปลนเดิมมิได้จัดทำแบบแปลนขึ้นมาใหม่ การแก้ไขส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้างงานก่อสร้างซึ่งเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าในขณะที่ทำสัญญาจ้างก่อสร้างเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีแบบแปลนการก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากอยู่ระหว่างการตรวจสอบของโยธาธิการจังหวัด โดยพฤติการณ์แล้วผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างจึงไม่อาจก่อสร้างอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดได้ แบบแปลนของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสาระสำคัญของสัญญาจ้าง ภายหลังเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคืนแบบแปลนที่มีการแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้างงานก่อสร้างคืนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งผลงานก่อสร้างโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และกรณีเป็นที่คาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ตามที่กำหนดในสัญญาเดิมได้ เพราะเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อาจส่งมอบแบบแปลนก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ในขณะลงนามในสัญญาจ้างก่อสร้าง ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งสงวนสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าตามผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖



บัดนี้ครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้รับจ้างยังไม่สามารถส่งมอบงานได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอสงวนสิทธิคำปรับตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของคู่สัญญาแล้ว เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ตามที่ระบุไว้ในหน้าที่ ๓ ฉบับที่ ๒ ของสัญญาจ้างจริง เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเป็นสัญญาจ้างทำของที่หวังผลสำเร็จของงานที่จ้าง ซึ่งตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแสดงเจตนาของคู่สัญญาไว้ ดังนั้น แม้ทำด้วยวาจาก็มีผลใช้บังคับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาฉบับที่สองไม่ปรากฏเหตุผลของการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงและไม่มีการเสนอเรื่องตามลำดับขั้นตอนประกอบกับข้อ ๑๒๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้แล้วเว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของผู้ถูกฟ้องคดีเองซึ่งไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบบุคคลภายนอกได้

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีจากการส่งมอบงานล่าช้าจำนวน ๕๑ วัน ในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับได้ไม่เกินวันละ ๑,๙๗๔ บาท จำนวน ๕๑ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๑๐๐,๖๗๔ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีไว้เป็นเงิน ๔๑๖,๗๒๕ บาท จึงเป็นการเรียกเก็บค่าปรับไว้เกินไปจำนวน ๓๑๖,๐๕๑ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตามสัญญาที่หักไว้เกินเป็นเงิน ๓๑๖,๐๕๑ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุดและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๙/๒๕๕๒)



๑.๗ การเรียกหรือปรับค่าปรับตามสัญญา

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๙ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัดก็ให้ปรับเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้ อันจะพึงทำนั้น ได้แก่งดเว้นการอันใดอันหนึ่ง หากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้เมื่อใด ก็ให้ปรับเบี้ยปรับเมื่อนั้น” จึงเห็นได้ว่า “เบี้ยปรับ” เป็นค่าเสียหายที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ซึ่งสิ่งที่จะเป็น เบี้ยปรับอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ เช่น ค่าปรับ ดอกเบี้ย ค่าเสียหาย หรือจะเรียกอะไร ก็ได้ แต่ถ้าหากเข้าลักษณะของการเป็นเบี้ยปรับแล้ว สิ่งนั้นย่อมเป็น “เบี้ยปรับ” ซึ่งอยู่ใน บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องเบี้ยปรับเช่นกัน^{๔๔} แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ในสัญญาทางปกครองมักจะมีการกำหนดค่าเสียหายล่วงหน้า ดังกล่าวไว้เป็น “ค่าปรับ” ดังนั้น ในการเรียกหรือปรับ “ค่าปรับ” ตามสัญญา จึงย่อม ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการเรียก “เบี้ยปรับ” โดยมี ประเด็นพิพาทที่เกี่ยวกับการเรียกหรือปรับ “ค่าปรับ” ตามสัญญาทางปกครองที่เป็นคดีมาสู่ ศาลปกครองหลายกรณีด้วยกัน

๑.๗.๑ การใช้ดุลพินิจในการบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับ

เมื่อครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว แต่ผู้รับจ้าง ยังทำงานไม่แล้วเสร็จ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องรีบแจ้งการเรียกค่าปรับ ตามสัญญาหรือข้อตกลงจากเอกชนคู่สัญญา เว้นแต่ผู้ว่าจ้างเห็นว่าจำนวนค่าปรับ จะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง กรณีเช่นนี้ ผู้ว่าจ้างสามารถบอกเลิกสัญญาและ เรียกให้ชดใช้ค่าปรับได้ แม้ยังไม่ครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญา อย่างไรก็ตาม กรณีที่ครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญาและผู้ว่าจ้างได้แจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญา จากเอกชนผู้รับจ้างแล้ว หากผู้รับจ้างยังทำงานไม่แล้วเสร็จและผู้ว่าจ้างเห็นว่าจำนวน

^{๔๔} อัครวิทย์ สุมาวงศ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรม สัญญา, หน้า ๓๐๐.



ค่าปรับจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง กรณีเช่นนี้ ผู้ว่าจ้างย่อมสามารถยกเลิกสัญญาและเรียกให้ชดใช้ค่าปรับได้อีกเช่นเดียวกัน (เว้นแต่ผู้รับจ้างยินยอมให้ปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างโดยไม่มีเงื่อนไข) แต่หากผู้รับจ้างสามารถส่งมอบงานตามสัญญาได้ การที่ผู้ว่าจ้างจะมีสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญา จะต้องปรากฏว่าผู้ว่าจ้างได้บอกสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบงานนั้นด้วย

แม้ว่าในกรณีสัญญาไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองจะมีสิทธิในการบอกเลิกสัญญาและเรียกให้คู่สัญญาชำระค่าปรับตามสัญญาได้ก็ตาม แต่การที่ข้อ ๑๓๘^{๔๙} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าวัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น จึงเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะปรับคู่สัญญาซึ่งผิดสัญญากับส่วนราชการไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญา หากค่าปรับเกินกำหนดดังกล่าว ส่วนราชการจะต้องบอกเลิกสัญญาเพื่อมิให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเสียหายเพิ่มมากขึ้น เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะยินยอมให้ส่วนราชการปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ส่วนราชการคู่สัญญาจึงจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรได้ โดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการบอกเลิกสัญญาและเรียกให้ชำระค่าปรับตามสัญญาทางปกครองที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

^{๔๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔ หน้า ๕๑.



๑) กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าและค่าปรับจะเกินกว่า ร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง

กรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและเงินค่าปรับตามสัญญาซึ่งส่วนราชการผู้ว่าจ้างมีสิทธิได้รับจากผู้รับจ้างจะมีจำนวนเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่ผู้ว่าจ้างไม่ได้ดำเนินการบอกเลิกสัญญาและจัดให้ผู้รับจ้างรายใหม่ดำเนินการแก้ไขงาน จนกระทั่งผู้รับจ้างยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ว่าจ้างจึงได้บอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างนั้น ถือเป็นพฤติการณ์ที่ไม่สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าปรับตามสัญญาจากผู้รับจ้าง คงมีเพียงสิทธิในการเรียกค่าเสียหายในการงานที่ผู้รับจ้างไม่ได้ทำหรือทำไม่แล้วเสร็จ พร้อมทั้งเบี้ยปรับซึ่งได้กำหนดไว้เป็นค่าปรับในกรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งเบี้ยปรับดังกล่าวนั้น หากศาลเห็นว่า เป็นจำนวนที่สูงเกินส่วน ศาลจะพิจารณาลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยข้อสัญญาได้มีการตกลงค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๑,๒๙๔,๐๐๐ บาท และกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้างแบ่งออกเป็น ๓ งวด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานตามงวดงานที่กำหนดไว้ดังกล่าว แต่ได้ทำการส่งมอบงานทั้ง ๓ งวดรวมกัน ภายหลังจากครบกำหนดส่งมอบงานแล้วเสร็จสมบูรณ์เป็นเวลา ๔๕ วัน และปรากฏว่างานที่ส่งมอบดังกล่าวไม่ถูกต้องตามสัญญานั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อกำหนดในสัญญาระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินวันละ ๑,๒๙๔ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายให้ จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง และผู้ฟ้องคดียอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้าเฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับและค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย นอกจากนี้ ในระหว่างที่



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมิได้บอกเลิกสัญญานั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดี จะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและ ใช้สิทธิตามข้อ ๑๖ ก็ได้ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้ฟ้องคดี เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานเพื่อขอให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิ ที่จะปรับผู้ฟ้องคดีจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานทั้งสามงวดล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ยังไม่ได้บอกเลิกสัญญาว่าจ้างและได้แจ้งสิทธิการปรับตามสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดี ทราบแล้ว และต่อมาได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีว่าจะบอกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากพิจารณา แล้วเห็นว่า เงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือปฏิเสธ การซ่อมแซมงานจ้างตามสัญญาโดยจะขอใช้สิทธิทางศาลต่อไปนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ตามสัญญา แต่เนื่องจากข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญา ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือ ข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธาน กรรมการบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน) ดำเนินการบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลงโดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้ประธานกรรมการบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน) พิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้ เท่าที่จำเป็น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือหรือแสดงความยินยอมที่จะเสียค่าปรับ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ แต่กลับมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่อง ของงานจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรต้องพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการ บอกเลิกสัญญาและจัดให้ผู้รับจ้างรายใหม่ดำเนินการแก้ไขงาน จนกระทั่งผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการ ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าปรับตามสัญญา



จากผู้ฟ้องคดีอีกต่อไปไม่ คงมีเพียงสิทธิในการเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสี่^{๕๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ซึ่งกรณีนี้แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าและไม่ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม เมื่อการงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหรือทำไม่เสร็จเรียบร้อยได้แก่ ถนนอันมีระยะทาง จำนวน ๕๕ เมตร ที่จะต้องทำการรื้อทิ้งและเทคอนกรีตใหม่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องดำเนินการเองหรือจ้างผู้อื่นให้ดำเนินการแทนให้ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายในการงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหรือทำไม่เสร็จดังกล่าว พร้อมทั้งเบี้ยปรับ ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นค่าปรับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่โดยที่มาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับเพียงร้อยละสิบของค่าจ้างตามสัญญา คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑๒๙,๔๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการและหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดของผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดในหนี้ข้างต้นโดยไม่จำกัดจำนวนด้วยตามมาตรา ๑๐๗๗ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อหักกลบลบหนี้ค่าเสียหายในส่วนการงานที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำไม่แล้วเสร็จหรือแล้วเสร็จแต่ชำรุดบกพร่องซึ่งจะต้องทำการรื้อทิ้งและเทคอนกรีตใหม่ในการซ่อมแซมเป็นเงินจำนวน ๘๑,๖๘๘.๗๕ บาท และค่าปรับที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวนร้อยละสิบของค่าจ้างตามสัญญา เป็นเงิน ๑๒๙,๔๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๑๑,๐๘๘.๗๕ บาท กับหนี้ค่าจ้างตามสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงต้องรับผิดชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๐๘๒,๙๑๑.๒๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับจากวันบอกเลิกสัญญาเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๗/๒๕๕๐)

^{๕๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓ หน้า ๖๓



๒) กรณีที่ผู้รับจ้างได้ก่อสร้างงานตามสัญญาแล้วเสร็จเพียงบางส่วนและค่าปรับจะเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง

กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงใช้สิทธิเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างนั้น หากปรากฏว่าผู้รับจ้างมิได้แสดงความยินยอมให้ผู้ว่าจ้างปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไขผู้ว่าจ้างย่อมไม่อาจเรียกเบี้ยปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างได้ การที่ผู้ว่าจ้างปล่อยเวลาให้ล่วงเลยจนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แล้วใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับตามจำนวนเงินดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อข้อ ๑๓๘^{๕๑} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในคดีที่กรมทางหลวงชนบท (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างถนนลาดยาง โดยมีข้อกำหนดในสัญญาว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาและผู้ฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินวันละ ๒๐,๒๖๐ บาท และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ฟ้องคดีต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งเป็นจำนวนเงินวันละ ๕,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง แต่ปรากฏว่าในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของสัญญาที่ได้ขยายออกไปอีก ๔๗ วัน ผู้ถูกฟ้องคดียังทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา แต่ได้มีการส่งมอบงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ ครั้ง รวมเป็นจำนวน ๙ งวด (จากทั้งหมด ๑๗ งวด) โดยเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการส่งมอบงานครั้งที่ ๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอรับเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๔ รวม ๔ งวด เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๖๓๓,๐๐๐ บาท เมื่อหักเงินค่าจ้างล่วงหน้าออกไปเป็นจำนวน ๓๒๖,๖๐๐ บาท คงเหลือค่าจ้างจากการตรวจรับงานที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๓๐๖,๔๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างดังกล่าวแล้ว ส่วนการส่งมอบงานครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการส่งมอบงานและขอรับเงินค่าจ้างจำนวน ๕ งวดนั้น ผู้ฟ้องคดีได้หักลดเงินค่าจ้างจำนวน ๒ งวด เป็นเงิน ๑๑๗,๑๕๙ บาท เนื่องจากรายการก่อสร้าง

^{๕๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔ หน้า ๕๑



ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของสัญญา และหักเงินค่าจ้างล่วงหน้าอีกจำนวน ๔๙๒,๐๔๑ บาท คงเหลือค่าจ้างจากการตรวจรับงานที่ต้องจ่ายให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๘๕๔,๐๔๑ บาท แต่เนื่องจากการส่งมอบงานครั้งที่สองนี้ได้ล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา เป็นเวลา ๕๓ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิหักเงินค่าปรับจำนวน ๑,๐๗๓,๗๘๐ บาท จากเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๘๕๔,๐๔๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้รับเงินค่าจ้างไปเป็นจำนวน ๗๘๐,๒๖๑ บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้าง ให้แล้วเสร็จตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่เร่งรัดการก่อสร้างแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ และมีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับจำนวน ๒,๘๗๖,๘๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดี เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับที่ยังค้างชำระ พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีคู่สัญญาไม่สามารถ ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าวัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการ พิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับ ให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรน การบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า จำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดี จะคิดค่าปรับได้ต้องไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ดังนั้น เมื่อวงเงินค่าจ้างตามสัญญา พิพากเป็นจำนวน ๘,๑๐๔,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงคิดค่าปรับได้ไม่เกิน ๘๑๐,๔๐๐ บาท หากค่าปรับเกินจำนวนเงินดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะต้องบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยเวลาให้ล่วงเลยจนถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยผู้ถูกฟ้องคดี มิได้อินยอมให้ปรับตามสัญญา จึงเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อข้อ ๑๓๘ ของระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีคงต้องรับผิดชอบในจำนวนเงิน ค่าปรับเพียง ๘๑๐,๔๐๐ บาท แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงาน ครั้งที่สองจำนวน ๕ งวด เป็นเงิน ๒,๔๖๔,๐๐๐ บาท แต่ได้มีการลดค่าจ้างจำนวน ๒ งวด เป็นเงิน ๑๑๗,๑๕๙ บาท คงเหลือ ๒,๓๔๖,๘๔๑ บาท และจำนวนค่าปรับวันละ ๒๐,๒๖๐ บาท เป็นเวลา ๕๓ วัน รวมเป็นเงิน ๑,๐๗๓,๗๘๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าจำนวนเงิน



๘๑๐,๔๐๐ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวจากยอดเงินค่าจ้างที่ส่งมอบงานในครั้งที่สองแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบเกินกว่าจำนวนค่าปรับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๕๑)

ในคดีที่เทศบาลตำบลหนองหาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยื่นฟ้องแย้งเพื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงสวนสาธารณะปอเสวยของเทศบาล โดยมีวงเงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน ๒,๓๐๔,๐๐๐ บาท ชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยจากการก่อสร้างงานล่าช้า นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการกำหนดค่าปรับไว้ในสัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นบทลงโทษที่กำหนดไว้ล่วงหน้าอันจะทำให้ผู้รับจ้างทราบว่าจะหากทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาหรือทำงานล่าช้า จะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้าง แต่ทั้งนี้ ข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดขอบเขตของการเรียกค่าปรับให้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าจ้างว่า หากค่าปรับตามสัญญาจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และผู้ฟ้องคดียังไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ก็ให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาได้ และเมื่อการพิจารณาเจตนาของการทำงานนั้น จะต้องพิจารณาในวันที่ครบกำหนดตามสัญญา ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากวันสิ้นสุดสัญญาจนถึงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันที่ค่าปรับจะสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีทำงานได้เพียงร้อยละ ๔๐ ของงานตามสัญญาและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาในเมื่อเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น อีกทั้งเมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน จึงเห็นสมควรให้ลดค่าปรับให้กับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง^{๕๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับ

^{๕๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๗ หน้า ๑๘



เป็นจำนวน ๒๓๐,๔๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยคิดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑)

๓) กรณีที่งานก่อสร้างแล้วเสร็จเพียงบางส่วนและเอกชนผู้รับจ้างขอผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาโดยยินยอมให้ส่วนราชการปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ แต่ส่วนราชการได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่ผ่อนปรนให้ทำงานต่อจนแล้วเสร็จ

ในการเรียกค่าปรับตามสัญญา นั้น ระเบียบสำหรับนายกรัฐมนตรีนว่าด้วยการพัสดุมีเจตนากรณีที่ระเบียบสำหรับผู้ผิดสัญญากับทางราชการไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินตามสัญญา หากค่าปรับเกินกำหนดดังกล่าว ส่วนราชการต้องบอกเลิกสัญญาเพื่อมิให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องเสียหายมากยิ่งขึ้น เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมให้ทางราชการปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ส่วนราชการคู่สัญญาจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรได้ ดังนั้น ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญามีหนังสือยินยอมให้ส่วนราชการปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไข แต่ส่วนราชการคู่สัญญาได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่ได้ผ่อนปรนให้เอกชนคู่สัญญาทำงานต่อจนแล้วเสร็จ ส่วนราชการคู่สัญญาจึงไม่สามารถปรับเอกชนคู่สัญญาเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างได้ตามเจตนาของระเบียบข้างต้น

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการอุตสาหกรรมศึกษา ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งบอกเลิกสัญญาโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานไม่แล้วเสร็จดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามสัญญาเป็นเวลา ๒๐๖ วัน รวมเป็นเงินค่าปรับ ๗,๖๐๐,๓๗๐ บาท และมีสิทธิเรียกค่าความเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเวลา



๒๐๖ วัน คิดเป็นเงิน ๑๗๕,๑๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับและค่าควบคุมงานทั้งสิ้น ๗,๗๗๕,๔๗๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงการใช้สิทธิเรียกค่าปรับและค่าควบคุมงานแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามสัญญาจ้างในเรื่องค่าปรับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้หักเงินค่างวดงานสุดท้ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินงานแล้วเสร็จ และค่างานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำเกินไปจากงานงวดสุดท้ายที่ดำเนินงานแล้วเสร็จ ดังกล่าว คงเหลือเงินค่าปรับที่ค้างชำระเป็นเงิน ๓,๐๔๓,๑๐๙.๐๓ บาท รวมกับค่าควบคุมงานที่ยังค้างชำระ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๒๑๘,๒๐๙.๐๓ บาท นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญานั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายเป็นเงิน ๔๕๙,๙๗๔.๘๔ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับ ค่าควบคุมงาน และค่าเสียหาย รวมเป็นเงิน ๓,๖๗๘,๑๘๓.๘๗ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินตามจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ บอกลิกสัญญาจ้างโดยชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงการบอกลิกสัญญาดังกล่าวแล้ว สัญญา ย่อมสิ้นสุดลง และทำให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง^{๔๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ คู่สัญญาแต่ละฝ่าย จำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หักค่าปรับจากการก่อสร้างงานล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเวลา ๒๐๖ วัน คิดเป็นเงิน ๗,๖๐๐,๓๗๐ บาท นั้น เมื่อพิจารณาตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะปรับ ผู้ผิดสัญญากับทางราชการไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินตามสัญญา หากค่าปรับ เกินกำหนดดังกล่าว ส่วนราชการต้องบอกลิกสัญญาเพื่อมิให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ต้องเสียหายเพิ่มมากขึ้น เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมให้ทางราชการปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ส่วนราชการคู่สัญญาจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการบอกลิกสัญญาตามที่เห็นสมควรได้ ดังนั้น กรณีนี้แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้มีหนังสือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ปรับตามสัญญา

^{๔๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓ หน้า ๖๓



โดยไม่มีเงื่อนไขก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยมิได้ผ่อนปรนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานต่อจนแล้วเสร็จ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สามารถปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เกินส่วนร้อยละสิบ ประกอบกับมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า ถ้าเบี่ยงปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อได้ใช้เงินตามเบี่ยงปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาเหตุแห่งการล่าช้ากรณีนี้แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนก่อให้เกิดร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย จึงมีเหตุอันสมควรลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คิดค่าปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๗,๖๐๐,๓๗๐ บาท จึงเป็นการคิดค่าปรับไว้เกินส่วนศาลจึงเห็นสมควรหักลดค่าปรับเหลือเพียงจำนวน ๓,๖๘๙,๕๐๐ บาท สำหรับประเด็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หักเงินค่าปรับไว้ นั้น ถือว่าสิทธิเรียกร้องค่าปรับเป็นอันขาดไปหรือไม่ เห็นว่า การลดค่าปรับนั้น จะต้องคำนวณจากฐานงานค่าปรับทั้งหมด หากมีการชำระไปเต็มจำนวนแล้วจะขอลดภายหลังไม่ได้ แต่ในคดีนี้เป็นกรณีที่ศาลกำหนดลดค่าปรับเต็มจำนวนแต่ได้มีการชำระไปแล้วบางส่วน ศาลจึงสามารถเกลี้ยค่าปรับส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเพิ่มเติม กับค่าปรับส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หักไว้แล้วได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินค่าจ้างที่จะต้องจ่ายให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปจ่ายเป็นค่าปรับจำนวน ๓,๖๘๙,๕๐๐ บาท และค่าควบคุมงานจำนวน ๑๗๕,๑๐๐ บาท เมื่อหักกลบลบกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีภาระต้องชำระเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกเป็นเงินจำนวน ๖๙๒,๖๖๐.๙๗ บาท แม้จะต้องนำไปหักค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำให้ถนนเสียหายเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีภาระต้องชำระเงินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๖๖๒,๖๖๐.๙๗ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีภาระต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อีก พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๕/๒๕๕๑)



๑.๗.๒ การกำหนดค่าปรับ

โดยที่ข้อ ๑๓๔^{๔๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ (นอกเหนือจากกรณี การจ้างที่ปรึกษา) ให้คู่สัญญาฝ่ายราชการกำหนดค่าปรับกรณีผิดสัญญาเป็นรายวัน ในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่ การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่า วันละ ๑๐๐ บาท สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนให้กำหนด ค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจกำหนดขั้นสูงสุด ของการปรับก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) กำหนด นอกจากนี้ ข้อ ๑๓๕^{๔๕} ของระเบียบฉบับเดียวกัน ยังได้กำหนดเกี่ยวกับกรณี

^{๔๔-๔๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๔ การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ นอกจากการจ้างที่ปรึกษา ให้กำหนด ค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่ การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เป็นจำนวนเงิน ตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท สำหรับ งานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจจะกำหนดขั้นสูงสุดของการปรับก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ กพ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๓๕ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายระยะเวลาทำการตาม สัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุ เกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ

(๒) เหตุสุดวิสัย

(๓) เหตุเกิดจากพฤติกรรมอันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ให้ส่วนราชการระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการ ทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยก



การงด การลดค่าปรับ และการขยายระยะเวลาตามสัญญาเอาไว้ว่า หัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจในการงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา รวมทั้งการขยายระยะเวลาทำการ ตามสัญญาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบ

ตามกฎหมาย

โดยผู้รับจ้างต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการคู่สัญญาทราบ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับจ้าง จะยกเหตุดังกล่าวมาขอลดหรืองดค่าปรับ หรือขอขยายระยะเวลาในภายหลังไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีตาม (๑) ซึ่งหากมีหลักฐานชัดเจน หรือส่วนราชการคู่สัญญาทราบเหตุ ดังกล่าวอยู่แล้วตั้งแต่ต้น กรณีเช่นนี้ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับการลดหรืองดค่าปรับ หรือ ขยายระยะเวลาตามสัญญาโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการคู่สัญญาทราบ ภายใน ๑๕ วัน

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าการกำหนดค่าปรับในสัญญา ของทางราชการ จะต้องกำหนดตามอัตราที่ระบุไว้ด้วยการพัสดุดังกล่าวกำหนด และการปรับในกรณีที่มีการส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา หน่วยงาน ทางปกครองคู่สัญญาจะต้องพิจารณาด้วยว่า เหตุแห่งความล่าช้านั้นเป็นกรณีที่จะต้อง พิจารณางดค่าปรับ ลดค่าปรับหรือขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาให้แก่คู่สัญญา หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมในการกำหนดจำนวนค่าปรับที่เรียกเก็บจากคู่สัญญา ตามที่ระบุไว้ด้วยการพัสดุกำหนดไว้ด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มี แนวทางการวินิจฉัยเกี่ยวกับการคำนวณค่าปรับในสัญญาทางปกครองที่น่าสนใจไว้ หลายคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

มากกล่าวเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมี หลักฐานชัดเจน หรือส่วนราชการทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่ต้น



๑) การคำนวณค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า

(๑) ในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสามารถใช้สิทธิตามสัญญาจ้างเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าวได้ แต่ในกรณีที่การส่งมอบงานล่าช้ามีสาเหตุมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองร่วมอยู่ด้วย หากหน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาต้องนำระยะเวลาในส่วนที่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความล่าช้ามาพิจารณาขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้างในการคำนวณค่าปรับด้วย

ในคดีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและรางระบายน้ำกับเทศบาล ฟ้องขอให้เทศบาลคืนเงินค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างตามส่วนของจำนวนวันที่เทศบาลต้องรับผิดชอบในความล่าช้าที่เกิดขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการประกวดราคาจนมีการทำสัญญาจ้างก่อสร้างโดยถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่จัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมที่จะส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าทำการก่อสร้าง แม้ว่าในสัญญาจ้างจะไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม เมื่อมีเหตุขัดข้องในการส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำการก่อสร้างได้ อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาในการก่อสร้างของผู้รับจ้างต้องล่าช้าออกไป โดยระยะเวลาที่ล่าช้าในส่วนนี้เท่ากับระยะเวลาที่เทศบาลผู้ว่าจ้างได้ใช้ไปในการแก้ไขเหตุขัดข้องเพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของเทศบาล ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้แจ้งเหตุขัดข้องเพื่อให้เทศบาลแก้ไข รวมทั้งขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาจ้างโดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว จึงเป็นกรณีที่เทศบาลต้องขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างตามระยะเวลาที่เป็นความบกพร่องของเทศบาล ฉะนั้น การปรับผู้รับจ้างกรณีส่งมอบงาน



ล่าช้าโดยไม่ได้หักจำนวนวันที่เทศบาลต้องขยายเวลาก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างออกจากจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้าทั้งหมดจึงไม่ชอบ เทศบาลจึงต้องคืนค่าปรับในส่วนของวันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง พิพากษาให้เทศบาลคืนค่าปรับในส่วนที่ต้องขยายเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๘)

กรณีที่มีการส่งมอบงานล่าช้ามีสาเหตุมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างร่วมอยู่ด้วย และผู้ว่าจ้างรู้เหตุหรือควรรู้ถึงเหตุดังกล่าวตั้งอยู่แล้วตั้งแต่ต้น แม้ผู้รับจ้างไม่ได้แจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ให้ผู้ว่าจ้างทราบเพื่อขยายระยะเวลาตามสัญญาภายใน ๑๕ วันนับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลงตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ของสัญญาก็ตาม กรณีดังกล่าวเข้าข่ายกเว้นตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับการพิจารณาให้งดหรือลดค่าปรับหรือขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญา โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาข้างต้น

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสี่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กข้ามคลองระบายน้ำ โดยมีข้อกำหนดในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ปรากฏว่าก่อนเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แนวเขตการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มทำงานก่อสร้างในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และหยุดการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอหยุดการก่อสร้างเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง กรมชลประทานซึ่งเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาคลองในพื้นที่ก่อสร้างจึงยังไม่อนุญาตให้ทำการก่อสร้างต่อไปได้ หลังจากนั้นในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีให้เข้าดำเนินการก่อสร้างสะพานต่อไปเนื่องจากได้ประสานกับกรมชลประทานแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าดำเนินการก่อสร้างสะพานดังกล่าวต่อ แต่ก่อน



ครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไป ๙๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตพร้อมกับสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความล่าช้าของการก่อสร้างเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขออนุญาตจากกรมชลประทานและไม่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๑๕ วัน และให้คืนเงินค่าจ้างที่ถูกหักไว้เป็นค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานตามสัญญาพิพาทจากกรมชลประทานล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาแห่งสัญญาจ้างได้ ซึ่งเหตุแห่งความล่าช้าเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างสะพานจากกรมชลประทานไม่ถูกต้องครบถ้วน ต้องนำกลับมาแก้ไขใหม่และนำไปยื่นต่อกรมชลประทานอีกครั้งภายหลังจากมีการทำสัญญาจ้างแล้ว และกรมชลประทานเพิ่งส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบและให้ระดับน้ำเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๕ จึงถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีหลักฐานชัดเจน อีกทั้งตามหลักฐานใบรายงานควบคุมงานก่อสร้างและใบรายงานการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างในช่วงวันดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีส่วนก่อให้เกิดความล่าช้าและรู้เหตุหรือควรรู้ถึงเหตุดังกล่าวดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น แม้หนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปจะมีใช้การแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ให้ผู้ว่าจ้างทราบเพื่อขยายระยะเวลาตามสัญญาภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลงตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ของสัญญาก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาแห่งสัญญาพิพาทได้ มีสาเหตุมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี อันเข้าข้อยกเว้นที่ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวตามเวลาที่สัญญากำหนดข้างต้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๕๑)



(๒) กรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการจ้างเพื่อผลสำเร็จของงานพร้อมกันหมดทั้งโครงการ ก่อสร้างงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างต้องคิดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับเกินกว่าอัตราที่กำหนดดังกล่าว ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

สำหรับการเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา นั้น ผู้ว่าจ้างจะต้องคำนวณค่าปรับตามจำนวนวันที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานล่าช้าจริง แต่หากปรากฏว่าความล่าช้าเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้างเอง ผู้ว่าจ้างไม่อาจคิดค่าปรับกรณีดังกล่าวจากผู้รับจ้างได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงภูมิทัศน์โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวสวนนกชัยนาทและตั้งศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ที่ทำไว้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาซึ่งกำหนดให้งานแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายต่อคณะกรรมการตรวจการจ้างเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันภายหลังจากครบกำหนดตามสัญญาแล้ว ๒๓๐ วัน และอ้างว่าสาเหตุของความล่าช้าเกิดขึ้นเนื่องจากในระหว่างการก่อสร้างเกิดปัญหาที่ทำให้การก่อสร้างต้องหยุดดำเนินการหรือต้องแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปเป็นเวลา ๑๙๕ วัน เนื่องจากกรณีต่อไปนี้ (๑) ขอขยายระยะเวลาจำนวน ๙๐ วัน เนื่องจากต้องหยุดงานเพราะมีการรื้อถอนเสาไฟฟ้าและหม้อแปลงไฟฟ้า การทดสอบการรับน้ำหนักของดินเพื่อสร้างรากฐานอาคาร การแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดแบบแปลนโครงสร้างหลังคาเพื่อติดตั้งจั่วและบันลมหทรงไทย รวมทั้งการจัดหากระเบื้องว่าวมาใช้มุงหลังคาเพิ่มเติม (๒) ขอขยายระยะเวลาจำนวน ๔๕ วัน เนื่องจากมีการแก้ไขแบบก่อสร้างส่วนที่เป็นกันสาดเพื่อมิให้ยุบพังลงมา และ (๓) ขอขยายระยะเวลาจำนวน ๖๐ วัน เนื่องจากต้อง



รื้อถอนกันสาดในส่วนที่ยังไม่ยุบพังเพิ่มเติมและดำเนินการก่อสร้างใหม่ แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้เพียง ๔๔ วัน ด้วยเหตุที่ โครงหลังคาส่วนกันสาดยุบพังลงมาเท่านั้น ส่วนการขอขยายระยะเวลาการทำงาน ในส่วนอื่นๆ เป็นเวลา ๑๘๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติและสั่งปรับผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ในอัตราวันละ ๓๔,๘๒๐ บาท เป็นเวลา ๑๘๖ วัน โดยได้หักค่าจ้างเป็นค่าปรับเป็นจำนวนเงิน ทั้งสิ้น ๖,๔๘๕,๑๒๐ บาท และจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปเพียง ๒,๘๓๓,๑๓๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการคำนวณเงินค่าปรับดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกเป็นจำนวน ๖,๘๘๔,๘๒๕.๓๕ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน จำนวน ๖,๘๘๔,๘๒๕.๓๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงิน ดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดว่า การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนด ค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายัตวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๒๐ ของราคาพัสดุ ที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท สำหรับการก่อสร้าง สาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจรให้กำหนดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จากข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การปรับกรณีผู้รับจ้าง ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญามีอยู่ด้วยกัน ๒ กรณี คือ (๑) ถ้าเป็นการจ้างงาน ซึ่งไม่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้ปรับเป็นรายวันในอัตรายัตว ระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ และ (๒) ถ้าเป็นกรณี การจ้างงานซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้ปรับเป็นรายวันในอัตรายัตว ร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อกำหนดในสัญญา พิพาทแล้วเห็นว่า สัญญาดังกล่าวเพียงแต่กำหนดวันเริ่มทำงานและวันสิ้นสุดโครงการ รวมทั้งกำหนดเกี่ยวกับค่าจ้างและการจ่ายเงินไว้ในข้อ ๔ ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานไปถึง



ขั้นตอนใดตามที่กำหนดแล้ว ก็ให้สามารถส่งมอบงานเพื่อขอเบิกจ่ายค่าจ้างได้เท่านั้น จึงเห็นได้ว่าสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ของการจ้างเพื่อผลสำเร็จของงานพร้อมกันทั้งหมด ทั้งโครงการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งปรับผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๐.๒๐ โดยถือว่างานที่ผู้ฟ้องคดีรับจ้างเป็นงานที่ไม่ต้องการผลสำเร็จของงานพร้อมกัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า เกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะมีเหตุเพื่ออ้างขอขยายระยะเวลาทำงาน ตามสัญญาโดยไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับเป็นเวลา ๑๘๖ วัน ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งปรับ หรือไม่นั้น ศาลเห็นว่า ต้องแยกวินิจฉัยเป็นกรณีดังนี้ (๑) การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดการทำงาน เพื่อรอให้มีการรื้อถอนเสาไฟฟ้าและหม้อแปลงไฟฟ้าออกจากบริเวณพื้นที่ทำการก่อสร้างก่อน จึงจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การหยุดการทำงานในส่วนนี้มีสาเหตุมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงระยะห่างระหว่างอาคารโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่รู้มาก่อน กรณีจึงเป็นความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดแบบก่อสร้างผิดพลาดจนต้องเปลี่ยนแปลงระยะห่างระหว่างอาคารในภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงมีเหตุที่จะขอขยายระยะเวลาทำงานออกไปได้อีกเป็นเวลา ๑๔ วัน ตามข้อ ๑๙ ของสัญญาจ้าง (๒) การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดการทำงานเพื่อรอผลการตรวจสอบการรับน้ำหนักของดิน เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า แบบก่อสร้างอาคารไม่ได้กำหนดให้มีการตอกเสาเข็มและทำการทดสอบการรับน้ำหนักของดินก่อน การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขุดหลุมเพื่อทำฐานรากเสาตอม่อลึก ๑.๕๐ เมตร แล้วปรากฏว่ามีน้ำไหลออกมาจากหลุม และบางหลุมดินมีสภาพเหลวไม่แน่นพอ แม้จะไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยเพราะเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างให้ดีเสียก่อนจะทำการยื่นซองประกวดราคาก็ตาม แต่เมื่อผลการทดสอบการรับน้ำหนักของดินของห้างหุ้นส่วนจำกัด น. ปรากฏว่าความลึกของหลุมฐานราก ๑.๕๐ เมตร ไม่แข็งแรงพอที่จะรับน้ำหนักของตัวอาคารได้จริง จะต้องเปลี่ยนเสาตอม่อที่มีขนาดความลึก ๓.๗๕ เมตร จึงจะทำให้แข็งแรงสามารถรับน้ำหนักได้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีส่วนผิดหรือบกพร่องที่ไม่ได้ทำการสำรวจพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างด้วยความละเอียดรอบคอบ เพราะเชื่อว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นบริเวณภูเขา ดินน่าจะมีความแข็งแรงสามารถรับน้ำหนักได้ดีโดยไม่จำเป็นต้องตอกเสาเข็ม และทำการทดสอบการรับน้ำหนักของดินก่อน จึงทำให้



ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในแบบก่อสร้างหรือประกาศประกวดราคาให้ผู้ยื่นซองประกวดราคาทราบ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดการทำงานเพื่อรอผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เปลี่ยนขนาดความยาวของเสาต่อม่อจนไม่สามารถทำงานในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไปได้เป็นเวลา ๑๙ วัน จึงเป็นเหตุที่จะขอขยายระยะเวลาการทำงานออกไปได้ตามข้อ ๑๙ ของสัญญาจ้าง (๓) การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดการทำงานเนื่องจากโครงหลังคาที่เป็นคานหลังคาไม่สามารถติดตั้งงานปูนปั้นรูปจั่วทรงไทยได้ และกันสาดแบบเดิมไม่สามารถรับน้ำหนักกระเบื้องที่ใช้งมุงได้ เป็นเหตุให้โครงหลังคายุบพังลงมา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแก้ไขเพิ่มเติมแบบโดยเปลี่ยนเหล็กและเพิ่มเหล็กค้ำยันการรื้อถอนและก่อสร้างส่วนกันสาดของอาคารที่ยุบพังลงมาจนแล้วเสร็จ นั้น ปัญหาสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น ๓ กรณี คือ (๓.๑) ปัญหาโครงหลังคาส่วนที่เป็นคานหลังคาไม่สามารถติดตั้งงานปูนปั้นจั่วทรงไทยได้ เมื่อกรณีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมแบบก่อสร้างกำหนดแต่เพียงให้จั่วตั้งอยู่บนหลังคาโดยไม่มีคานคอนกรีตรองรับและผู้ถูกฟ้องคดีเองก็ยอมรับว่าแบบก่อสร้างในส่วนนี้ยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งแม้ว่าผู้ควบคุมงานจะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเทคานคอนกรีตเสริมเหล็กคานรับโครงหลังคาของอาคารดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะแบบก่อสร้างยังคงขาดรายละเอียดของวัสดุที่ใช้จนผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำงานในส่วนนี้เป็นเวลา ๑๕ วัน แต่แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาการทำงานในส่วนนี้ออกไปเป็นเวลา ๑๕ วัน ก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่สามารถจะก่อสร้างงานในส่วนนี้หรือส่วนอื่นๆ ภายในอาคารที่เกี่ยวข้องได้อยู่ดี เนื่องจากต้องรอให้การก่อสร้างโครงหลังคาดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อน จึงจะรื้อถอนเหล็กค้ำยันต่างๆ ซึ่งก็ดขวางการทำงานออกไปได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รื้อถอนกระทั่งทราบผลการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่อนุมัติให้ขยายออกไป กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่จะขยายระยะเวลาการทำงานออกไปเป็นเวลาทั้งสิ้น ๖๘ วันได้ (๓.๒) ปัญหากันสาดของอาคารหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่ยุบพังลงมา เห็นว่า เป็นความบกพร่องของแบบแปลนที่กำหนดเพียงแต่รูปแบบของกันสาดและตัวค้ำยันเท่านั้น แต่ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับขนาดของเหล็กจันทัน ขนาดของเหล็กค้ำยัน และเหล็กกระแนงตลอดจนขนาดของเหล็กยึดติดกับเสา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการก่อสร้างในส่วนนี้



ต่อได้ จำเป็นต้องหยุดทำงานเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแบบก่อสร้างก่อน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้อนุมัติให้แก้ไขเพิ่มเติมแบบกันสาด จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องขยายเวลาการทำงานในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีออกไปเป็นเวลา ๖๘ วัน แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างกันสาดตามแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมกับส่งมอบงานเรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่าโครงหลังคากันสาดของอาคารดังกล่าวได้ยุบพังลงมา เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมแบบในส่วนนี้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขยายเวลาการทำงานในส่วนนี้ให้แล้วเป็นเวลา ๔๔ วัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการทำงานเพิ่มเติมอีกเพียง ๒๔ วันเท่านั้น (๓.๓) ปัญหาการรื้อถอนและก่อสร้างส่วนกันสาดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงหลังคาที่ยุบพังลงมา สำหรับกรณีนี้เมื่อปรากฏว่า เหตุที่กันสาดหลังคาของอาคารผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ยุบพังลงมา เป็นเพราะแบบก่อสร้างโครงหลังคาทั้งในส่วนรูปหน้าจั่วทรงไทยและกันสาดมีปัญหา ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวัสดุที่จะใช้ในการก่อสร้างมาตั้งแต่แรก และผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำการก่อสร้างตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมกับส่งมอบงานก่อสร้างข้างต้นให้คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานและผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว จึงเห็นได้ชัดว่า การที่กันสาดของอาคารยุบพังลงมาไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการทำงานในส่วนนี้ออกไปอีก ๖๐ วัน ตามข้อ ๑๙ ของสัญญา แต่สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดหากระเบื้องเข้ามาใช้มุงหลังคาเพิ่มเติมได้เนื่องจากโรงงานผลิตถูกน้ำท่วม ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นเหตุสุดวิสัยอันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขอขยายระยะเวลาการทำงานออกไปได้นั้น เห็นว่า การยื่นขอประกวดราคากรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับร่างสัญญา แบบรูปและรายละเอียดที่จะทำการก่อสร้าง อีกทั้งจะต้องคำนวณปริมาณวัสดุและราคา แล้วกรอกลงในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วนตามข้อ ๔ ของเอกสารประกวดราคา ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กรอกตัวเลขในช่องปริมาณกระเบื้องว่าแสดงจำนวนต่อหน่วยเป็นตารางเมตรปรากฏตามบัญชีรายการก่อสร้างฯ จึงแสดงให้เห็นว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นขอประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบและคำนวณจำนวนปริมาณวัสดุที่จะใช้เป็นการล่วงหน้าไว้แล้วว่าจะต้องใช้จำนวนกระเบื้องว่า



๑๐๐ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ปริมาณเท่าใด การที่ผู้ฟ้องคดีสั่งซื้อกระเบื้องดังกล่าวจำนวน ๓๕,๐๐๐ แผ่น แต่ยังขาดกระเบื้องที่จะใช้มุงหลังคาอีก ๕,๐๐๐ แผ่น จึงถือเป็นความผิดพลาดของผู้ฟ้องคดีเอง ประกอบกับปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สั่งซื้อกระเบื้องก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์โครงหลังคายุบพังลงมา และก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมเป็นเวลาถึง ๘ เดือน ซึ่งในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ผู้ฟ้องคดียังสามารถจัดหากระเบื้องในส่วนที่ขาดเพิ่มเติมจากโรงงานผลิตเดิมได้ กรณีจึงไม่อาจนำเหตุที่โรงงานผลิตกระเบื้องถูกน้ำท่วมมาอ้างเพื่อขอขยายเวลาการทำงานตามข้อ ๑๔ ของสัญญาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการทำงานในส่วนนี้จึงชอบแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุที่จะขอขยายระยะเวลาการทำงานเพราะต้องหยุดงานในส่วนที่เกี่ยวกับการรื้อถอนเสาไฟฟ้าและหม้อแปลงไฟฟ้าจำนวน ๑๔ วัน การทดสอบน้ำหนักของดินเพื่อทำฐานรากของตอม่อจำนวน ๑๙ วัน การแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับแบบก่อสร้างโครงหลังคาส่วนที่เป็นคานหลังคาทั้งหมดที่ยุบลงมาจำนวน ๖๘ วัน และแบบก่อสร้างส่วนที่เป็นกันสาดยุบพังลงมาจำนวน ๒๔ วัน การรื้อถอนกันสาดที่ยุบพังลงมาและก่อสร้างใหม่จำนวน ๖๐ วัน รวมทั้งสิ้นเป็นเวลา ๑๘๕ วัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องหักค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นค่าปรับเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้าเพียง ๔๕ วัน ในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ต่อวัน คิดเป็นวันละ ๑๗,๔๖๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๗๘๕,๗๐๐ บาท เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการทำงานออกไปเพียง ๔๔ วัน และปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๘๖ วัน ในอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ต่อวัน คิดเป็นวันละ ๓๔,๙๒๐ บาท รวมเป็นเงิน ๖,๔๙๕,๑๒๐ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับส่วนที่เกินจำนวน ๕,๗๐๙,๔๒๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงสดังกล่าว นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักค่าจ้างเป็นค่าปรับเป็นต้นไปจนถึงวันฟ้องคดี เป็นเวลา ๒๐๘ วัน คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๒๔๔,๐๑๙.๐๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๙๕๓,๔๓๙.๐๔ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕,๗๐๙,๔๒๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๑/๒๕๕๐)



๒) การกำหนดค่าปรับกรณีเอกชนผู้รับจ้างก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา

กรณีที่ระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาจ้างครบกำหนดแล้ว แต่ผู้รับจ้างดำเนินงานตามสัญญาได้เพียงบางส่วน และมีเหตุทำให้เชื่อว่าผู้รับจ้างจะไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้รับจ้างตกเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง อันทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานแทน รวมทั้งมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าดังกล่าวได้ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจนถึงวันที่มีการบอกเลิกสัญญา

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนคำ (ผู้ฟ้องคดี) ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาชาญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ก่อสร้างถนนลาดยาง แต่ปรากฏว่าภายหลังจากทำสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เริ่มทำงานตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เข้าดำเนินการตามสัญญาหลายครั้ง จนกระทั่งล่วงเลยวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งสงวนสิทธิการเรียกเบี้ยปรับตามสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งยินยอมให้มีการปรับตามสัญญา จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานจำนวน ๔ งวดจากทั้งหมด ๑๓ งวดงาน และถูกหักเงินค่าปรับไปจำนวน ๒๒๕,๖๐๐ บาท เหลือเงินค่าจ้างที่ได้รับทั้งสิ้น ๑,๕๖๐,๔๐๐ บาท ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระยะเวลาการทำงานได้ล่วงเลยมามากจนทำให้ค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยืนยันว่าจะยินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไขหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงยินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาจ้างโดยไม่มีเงื่อนไขจนกว่างานจะแล้วเสร็จ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างตามมติของคณะกรรมการตรวจการจ้างพร้อมสงวนสิทธิริบเงินค้ำประกันสัญญา และได้ว่าจ้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ทำงานก่อสร้างต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวงเงินค่าจ้าง ๗,๐๔๔,๐๐๐ บาท ต่อมาปรากฏว่าธนาคารผู้ค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินค้ำประกันการปฏิบัติงานแก่ผู้ฟ้องคดี



จำนวน ๔๗๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำเงินค่าปรับกรณี ผิดสัญญามาชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เบี้ยปรับตามสัญญานั้น ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา โดยมีปริมาณงานที่แล้ว เสร็จเพียงร้อยละ ๒๘.๔๐๒ จึงมีเหตุทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับจ้าง ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้างดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและมีสิทธิ จ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้าทำงานแทน รวมทั้งมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าได้ ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาจนถึงวันที่มีการบอกเลิกสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยชอบและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความ การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิมดังที่ เป็นอยู่เดิม โดยคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนของการงานอันได้กระทำให้จะต้อง มีการชดใช้คืนด้วยเงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงิน ตอบแทนก็ให้ใช้ตามนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่างานในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการ ก่อสร้างไว้แล้วก่อนบอกเลิกสัญญาคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และโดยที่การกำหนด ค่างานตามสัญญาจ้างดังกล่าวผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงจ่ายค่าจ้างของงาน ตามมูลค่าของงานที่ทำจริงเป็นงวดๆ ดังนั้น การคิดค่างานที่ได้ทำไปแล้วก่อนการ บอกเลิกสัญญาจึงต้องถือตามค่าจ้างของงานตามที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้เป็นงวดๆ ตามสัญญาเป็นสำคัญ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ตกลงจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้าทำงาน ต่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีวงเงินค่าจ้างน้อยกว่าวงเงินค่าจ้างที่จ้างผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๗๐,๐๐๐ บาท กรณีดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า จำนวนเงินค่าจ้างส่วนต่างระหว่าง สัญญาทั้งสองฉบับเป็นมูลค่างานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานแล้วเสร็จไปก่อนมีการบอกเลิก สัญญา และเมื่อปรากฏว่าในส่วนหนึ่งของเนื้องานงวดที่ ๓ (งานทำท่อลอดเหลี่ยม คสล.) ซึ่งเป็นงานส่วนที่ไม่ได้ระบุในสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ ซึ่งมีจำนวนเงินค่าจ้าง ๒๘๒,๐๐๐ บาท นั้น เป็นงานส่วนที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้คิดค่างานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๐๓

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ ตามรายงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงาน กอสร้งมีปริมาณงานร้อยละ ๐.๔๒๗ ของงานทั้งหมด คิดเป็นค่างานได้จำนวนเงิน ๔๐,๑๓๘ บาท เมื่อนำจำนวนเงินทั้งสองมารวมกันแล้วผู้ฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินค่างาน ก่อสร้งในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำไปแล้วก่อนถูกบอกเลิกสัญญารวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒๒,๑๓๘ บาท อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัญญาจาก การก่อสร้างงานล่าช้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๔๐ วัน เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๓๑๖,๐๐๐ บาท ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิหักเงินค่าปรับดังกล่าวจากเงินค่าจ้าง ในส่วนของงานที่ส่งมอบไปแล้วเป็นเงิน ๒๒๕,๖๐๐ บาท และได้รับเงินหลักประกัน การปฏิบัติตามสัญญาจากธนาคารผู้ค้ำประกันเป็นเงินจำนวน ๔๗๐,๐๐๐ บาท จึงคงเหลือเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๒๐,๔๐๐ บาท แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนค่างานก่อสร้างในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำไปแล้วก่อนถูกบอกเลิกสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒๒,๑๓๘ บาท เมื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวมาหักออกจากจำนวนเงินค่าปรับข้างต้น จึงยังคงเหลือ เงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจำนวน ๒๙๘,๒๖๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจ่ายเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดี เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๔/๒๕๕๐)

๑.๗.๓ การพิจารณาให้งดหรือลดค่าปรับ

หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา รวมทั้งการขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาได้ในกรณีที่เหตุแห่งความล่าช้าเกิดจาก (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) เหตุสุดวิสัย และ (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของส่วนราชการที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าความล่าช้าของงานจ้าง เกิดจากสาเหตุข้างต้นหรือไม่ เพื่อที่จะนำไปสู่การใช้สิทธิในการเรียกค่าปรับตามสัญญา



ทางปกครองได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมแก่คู่สัญญาต่อไป โดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

๑) กรณีที่ศาลเห็นว่าไม่มีเหตุให้ลดค่าปรับแก่เอกชนผู้รับจ้าง

(๑) กรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจและสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขงานที่ก่อสร้างผิดแบบโดยล่าช้า แต่ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวภายหลังจากที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างกำหนดให้ส่งมอบโดยยังไม่ได้มีการแก้ไข ถือเป็นกรณีที่ผู้รับจ้างเจตนาไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบในสัญญาจ้าง จึงไม่อาจอ้างเหตุของการตรวจรับมอบงานและสั่งให้แก้ไขงานล่าช้าของคณะกรรมการตรวจการจ้างข้างต้น มาปฏิเสธการชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าของตนได้ เนื่องจากผู้รับจ้างย่อมมีหน้าที่ต้องแก้ไขงานให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนการส่งมอบ การที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างเพื่อเป็นค่าปรับตามสัญญา จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาโดยชอบแล้ว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งกรณีที่กรมอนามัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างเพื่อเป็นค่าปรับเนื่องจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าว่าไม่เป็นไปตามสัญญา ตามสัญญาจ้างก่อสร้างศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต ๑๑ (ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต ๘ เดิม) นครศรีธรรมราช ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้คำนวณค่าปรับเป็นช่วงเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการตรวจรับงาน จึงไม่สามารถปรับผู้ฟ้องคดีได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ๑ วัน แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจพบในภายหลังว่าการวางท่อระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ฟ้องคดีมีขนาดผิดไปจากแบบที่กำหนดในสัญญาที่กำหนดให้วางท่อขนาด ๖ นิ้ว แต่ผู้ฟ้องคดีวางท่อขนาด ๔ นิ้ว ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ใช่ข้อบกพร่องผิดพลาดในการทำงาน แต่เป็นเจตนาจงใจประพฤติปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานโดยรู้ว่าจะผิดไม่ถูกต้องตามสัญญาแต่ไม่แก้ไข ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างจะตรวจและสั่งให้แก้ไขงานที่ผิดแบบล่าช้าไปบ้าง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจอ้างได้ว่าการตรวจรับงานล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับ



เพราะผู้ฟ้องคดีย่อมรู้ว่าตนปฏิบัติไม่ถูกต้องและมีหน้าที่ต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามสัญญา ก่อนส่งมอบ เหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้าจึงเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีตั้งใจประพฤติกผิดสัญญา ดังนั้น เมื่อมีการขยายเวลาส่งมอบงานและผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขและส่งมอบงานล่าช้ากว่าวันที่กำหนด เป็นผลให้ถูกปรับตามสัญญานั้นจึงชอบแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒/๒๕๔๖)

(๒) กรณีที่การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างที่เข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา รวมทั้งการที่ผู้รับจ้างไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคก่อนการทำงานตามประกาศสอบราคา และไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบในสัญญาจ้าง ไม่ถือเป็นเหตุที่ผู้รับจ้างจะกล่าวอ้างเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับหรือขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาจ้าง การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างของผู้รับจ้างไว้เป็นค่าปรับอันเนื่องมาจากเหตุข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงถนนกับองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับกรณีและผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาและหยุดดำเนินการหลายวันโดยอ้างว่าเกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมจนผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินงานต่อไปได้ รวมเวลาทั้งหมด ๑๑๗ วัน ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจะอ้างเหตุดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่มีฝนตกหนักมากผิดไปจากปกติที่เคยเกิดขึ้นตามฤดูกาลโดยไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้และไม่มีทางป้องกันได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนดประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่ย่อมทราบดีว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นฤดูฝน การมีฝนตกและน้ำท่วมจึงเป็นกรณีปกติของธรรมชาติ การส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างได้ว่าพื้นที่ที่ก่อสร้างมีดินไม่และสิ่งปลูกสร้างกีดขวางเป็นอุปสรรคในการทำงานอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปดูสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดี



ได้กำหนดไว้ว่าการไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างถือว่าทราบปัญหาดีแล้ว หากเกิดอุปสรรคในการทำงานจะอ้างให้พ้นความรับผิดชอบไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อให้พ้นความผิดหรือได้รับการงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาตามสัญญาตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑)^{๕๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และสำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างมีพฤติการณ์กั้นกัณฑ์ไม่ยอมตรวจรับงาน ทำให้งานเสร็จล่าช้า นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบพบว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข โดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขจนแล้วเสร็จโดยไม่ได้โต้แย้ง และต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่แก้ไขแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานก่อสร้างในวันเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่ได้มีพฤติการณ์กั้นกัณฑ์ผู้ฟ้องคดี แต่การที่ไม่ตรวจรับงานก่อนหน้านั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่ดำเนินการก่อสร้างตามแบบ กรณีจึงไม่ถือเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาและตามข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีไว้เป็นค่าปรับอันเนื่องจากเหตุข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๔๘)

^{๕๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๑ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของประธานกรรมการบริหารที่จะพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของสภาตำบล

(๒) เหตุสุดวิสัย

(๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมาอ้างเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับหรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดแจ้ง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทราบโดยชัดแจ้งตั้งแต่วันที่



(๓) กรณีที่การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างที่เข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา ผู้รับจ้างไม่อาจนำเหตุที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้งผู้ควบคุมงานและให้ผู้ควบคุมงานเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ามาปฏิเสธความรับผิดชอบจากการก่อสร้างงานล่าช้าได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ผู้รับจ้างสามารถแก้ไขได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้ว่าจ้างเข้ามาประสานหรือดำเนินการให้ กรณีจึงไม่ใช่การส่งมอบงานล่าช้าที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ผู้ว่าจ้างจึงมีสิทธิที่จะเรียกและหักค่าปรับเอาจากค่าจ้างตามจำนวนวันที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าวได้ตามสัญญา

ในกรณีที่สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเวลา ๗๙ วัน โดยอ้างเหตุแห่งความล่าช้าว่าเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งผู้ควบคุมงานและให้ผู้ควบคุมงานเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการเริ่มงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่สามารถเข้าพื้นที่ก่อสร้างได้เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างอยู่ในเขตหวงห้ามของทางราชการ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบถึงปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวตั้งแต่ก่อนวันเริ่มลงมือปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ไม่ได้ใช้สิทธิขอขยายเวลาปฏิบัติงานหรือขอลดหรือขอของดค่าปรับตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เหตุแห่งการส่งมอบงานล่าช้าจึงไม่ได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกและหักค่าปรับจากค่าจ้างก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันที่มีการส่งมอบงานล่าช้า จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๘/๒๕๕๐)



(๔) กรณีที่เอกชนผู้รับจ้างอ้างว่าเหตุที่การก่อสร้างล่าช้า เกิดจากมีพายุโซนร้อนพัดผ่านทำให้ระดับน้ำบริเวณสถานที่ก่อสร้างมีระดับสูง ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานนั้น เมื่อปรากฏว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามปกติ จึงไม่อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่อยู่นอกเหนือการคาดหมายของผู้รับจ้างที่จะใช้ความระมัดระวังและป้องกันปัญหาหรืออุปสรรคในการทำงานก่อสร้างตามวิสัยของผู้มีอาชีพด้านการก่อสร้าง ดังนั้น การที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา จึงต้องชำระค่าปรับที่เกิดขึ้นให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนริมตลิ่งแม่น้ำจำนวน ๒ ฉบับ ฟ้องเทศบาลเมืองพิจิตร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขยายเวลาการทำงานตามสัญญาและคืนเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หักจากเงินค่าจ้างตามสัญญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่เกิดพายุโซนร้อนหวังคงพัดผ่านประเทศไทยทำให้น้ำในแม่น้ำน่านบริเวณสถานที่ก่อสร้างมีระดับน้ำสูงมาก เป็นเหตุสุดวิสัยซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาโดยชี้แจงว่ากรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในช่วงระหว่างวันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ ได้มีพายุโซนร้อนหวังคงพัดผ่านประเทศไทย ทำให้มีฝนตกในจังหวัดพิจิตร และระดับน้ำในแม่น้ำน่านขึ้นสูงจนท่วมบริเวณสถานที่ก่อสร้าง แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสถิติระดับน้ำในแม่น้ำน่านจากรายงานของศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำภาคเหนือตอนล่างจังหวัดพิษณุโลกในช่วงเดือนกันยายน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ย้อนหลังไป ๑๐ ปีแล้วเห็นว่า การที่น้ำในแม่น้ำน่านมีระดับสูงในช่วงเดือนกันยายนและล้นท่วมบริเวณเดียวกับสถานที่ก่อสร้างเป็นเหตุการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามปกติ ไม่อยู่นอกเหนือการคาดหมายแต่เดิมของผู้ฟ้องคดี และถึงแม้ว่าจะมีพายุโซนร้อนหวังคงพัดผ่านในช่วงเวลาดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาก็ตาม แต่การเกิดพายุดังกล่าวมิได้ส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำน่านมีระดับที่สูงขึ้นจนผิดปกติแตกต่างจากปีก่อนๆ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดน้ำท่วมฉับพลันและเกิดอุทกภัย



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๐๙

บริเวณสถานที่ก่อสร้างในช่วงระหว่างวันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น กรณีที่มีพายุโซนร้อนหวู่คงพัดผ่านประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งทำให้น้ำในแม่น้ำน่านมีระดับที่สูงขึ้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่อยู่ นอกเหนือการคาดหมายของผู้ฟ้องคดีที่จะใช้ความระมัดระวังและป้องกันปัญหาหรือ อุปสรรคในการทำงานก่อสร้างตามวิสัยของผู้มีอาชีพด้านการก่อสร้างได้ตามข้อกำหนด ของสัญญาทั้งสองฉบับ ประกอบกับข้อ ๑๓๒^{๕๗} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามสัญญา ทั้งสองฉบับล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา พิพากษาให้ยกฟ้อง ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๘/๒๕๕๐)

๒) กรณีที่ศาลเห็นว่าเหตุอันสมควรให้ลดค่าปรับแก่เอกชน ผู้รับจ้าง

(๑) กรณีที่ความล่าช้าของงานจ้างเกิดจากการที่ผู้ว่าจ้าง มีคำสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดการดำเนินงานตามสัญญาจ้างไว้ชั่วคราวเพื่อรอการ อนุญาตจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่ดูแลพื้นที่ที่ผู้รับจ้างต้องเข้าดำเนินการ ตามสัญญาจ้าง ถือเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพ

^{๕๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๒ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือ ข้อตกลงให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณา แต่ถ้าวางเงินในการสั่งการให้จัดหาครั้งนั้นเกินอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และให้พิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุ เกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ



เจ้าหน้าที่จ้างซึ่งผู้ว่าจ้างทราบคืออยู่แล้วตั้งแต่ต้น การที่ผู้รับจ้างขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างอันเนื่องมาจากเหตุขัดข้องดังกล่าว แต่ผู้ว่าจ้างมีคำสั่งไม่อนุญาต จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าจ้างต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนวันที่ผู้รับจ้างต้องหยุดดำเนินงานข้างต้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านฟององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับที่หักไว้จากเงินค่าจ้างกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุแห่งความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างให้เอกชนรายอื่นเข้าดำเนินงานก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นเส้นทางขนเครื่องจักรและอุปกรณ์เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถเข้าดำเนินงานตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างข้างต้นได้ อีกทั้ง ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกำลังดำเนินงานก่อสร้าง ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินงานชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงทางหลวงให้ดำเนินการวางท่อประปา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำการก่อสร้างตามคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีประสบเหตุขัดข้องเนื่องจากมีเอกชนรายอื่นก่อสร้างงานในพื้นที่ที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้าง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างภายในสิบห้าวันนับถัดจากวันที่เหตุขัดข้องนั้นสิ้นสุดลงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑^{๕๔} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย

^{๕๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖๑ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของประธานกรรมการบริหารที่จะพิจารณาโดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของสภาตำบล
- (๒) เหตุสุดวิสัย
- (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๑๑

การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนที่ก่อสร้างงานทับเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างถนนแล้วเสร็จในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุขัดข้องในกรณีนี้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ กรณีจึงเป็นการยื่นคำขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับถัดจากวันที่เหตุขัดข้องสิ้นสุดลง ประกอบกับหนังสือขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างดังกล่าว ไม่ได้ระบุหรืออ้างถึงเหตุขัดข้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีข้างต้นไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีละสิทธิเรียกร้องในการขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีเส้นทางอื่นที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้เป็นเส้นทางขนส่งเครื่องจักรและอุปกรณ์ก่อสร้างได้นอกจากเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องขยายเวลาทำงานตามสัญญาจ้างออกไป ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่จ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นเวลา ๑๗๗ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกเหตุขัดข้องข้างต้นมาขอลดค่าปรับต่อศาลได้ ส่วนกรณีที่ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินงานชั่วคราวเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงการทางให้ดำเนินการวางท่อประปาเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดงานวางท่อประปาตั้งแต่วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เป็นเวลา ๒๐ วัน นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินงานก่อสร้างได้ตามสัญญาโดยปราศจากการรบกวนสิทธิ การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินงานจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากแขวงการทางจึงเป็นการส่งมอบพื้นที่โดยมีอุปสรรคและรบกวนสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีทำงานที่จ้างได้

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลระบุไว้ในสัญญากำหนดให้ผู้สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับหรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดแจ้ง หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่ต้น



๑๑๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามสัญญา อันเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีแล้วตั้งแต่นั้น ตามข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ หนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาอันเนื่องมาจากเหตุขัดข้องดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลาตามคำขอ คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายเวลาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดค่าปรับตามสัญญาเป็นจำนวน ๒๐ วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๔๙)

(๒) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเวลาหนานก่อนการบอกเลิกสัญญาจ้าง จนมีผลให้ค่าปรับที่ผู้รับจ้างต้องชำระให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญามีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๑๓๘^{๕๙} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้รับจ้างต้องเสียค่าปรับในวงเงินที่สูงดังกล่าว จึงเกิดจากการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกจ้างหนานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้รับจ้างต้องใช้ในการดำเนินการตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ และเมื่อปรากฏว่าผู้ว่าจ้างได้ใช้ประโยชน์จากงานที่ผู้รับจ้างดำเนินการแล้วเสร็จโดยที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงมีเหตุอันสมควรที่ผู้ว่าจ้างจะต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างลงตามส่วน

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จภายใน ๑๕๐ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจส่งมอบงานงวดที่ ๓ ซึ่งเป็นงานงวดสุดท้ายภายในกำหนดเวลาข้างต้น ต่อมาหลังจากครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างแล้วเป็นเวลา ๒๙๒ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกเลิกสัญญาจ้างและเรียกค่าปรับตามจำนวนวันดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าปรับ นั้น

^{๕๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๔ หน้า ๕๑



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กรณีที่ได้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาและต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลง หากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น และตามข้อ ๑๓๗^{๖๐} ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้กรณีที่ผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาในช่วงที่ได้รับการผ่อนปรน ให้หัวหน้าส่วนราชการบอกเลิกสัญญา ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญาเป็นเวลาประมาณ ๙ เดือนเศษ และได้ใช้สิทธิเรียกค่าปรับตามระยะเวลาดังกล่าว ทั้งที่ในกรณีนี้เป็นการผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาที่มีวงเงินค่าปรับไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบข้างต้น ซึ่งจะขยายระยะเวลาได้เพียง ๓ เดือนเศษ (ค่าจ้างคูณร้อยละสิบหารด้วยจำนวนค่าปรับต่อวัน) กรณีจึงเป็นการผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาที่มีวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนปรนการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปอีกประมาณ ๖ เดือน หรือ ๑๘๐ วัน ภายหลังจากวงเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างแล้ว ซึ่งการเรียกค่าปรับจากกรณีการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีที่ได้ใช้อาคารเรียนโดยไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประกอบกับความล่าช้าที่น่าจะเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีใช้ดุลพินิจผ่อนปรนการเลิกสัญญานานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาอยู่ด้วย นอกจากนี้ การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ กำหนดให้ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้เมื่อมีจำนวนค่าปรับอันเนื่องมาจากงานล่าช้าเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แสดงว่าทางราชการอาจประสงค์จะได้รับค่าปรับอันเกิดจากเหตุล่าช้าเพียงร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ฉะนั้นเมื่อพิจารณาจากเหตุตามสถานะแห่งคดีและความเป็นธรรมแล้ว กรณีจึงมีเหตุสมควรลดค่าปรับลงตามส่วน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับในอัตราร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินข้างต้นให้แล้วเสร็จภายใน

^{๖๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๓ หน้า ๔๘



๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคําพิพาทฯ โดยเป็นไปตามนัยมาตรา ๓๘๓^{๖๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คําพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๒/๒๕๔๙)

(๓) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเรียกร้องให้เอกชนผู้รับจ้างชดใช้เงินค่าปรับจากการก่อสร้างงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญา หากปรากฏว่าเหตุแห่งความล่าช้าเกิดจากการหยุดงานเพื่อรอการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบการก่อสร้างของผู้ว่าจ้าง ประกอบกับสัญญาที่ทำขึ้นนั้นเป็นสัญญาที่มุ่งความสำเร็จของงานทั้งหมด โดยไม่ให้แยกส่วนความรับผิดชอบการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบในการก่อสร้างตามสัญญาไม่ว่าในส่วนใดจึงย่อมมีผลต่อการทำงานของผู้รับจ้างที่จะต้องวางแผนการทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ตามสัญญา กรณีการส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นเหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ อันเข้าลักษณะที่ผู้ว่าจ้างจะต้องงดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้าง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงประปาชนบท ฟ้องขอให้การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขยายระยะเวลาการก่อสร้างและคืนเงินค่าปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาในส่วนของงานวางท่อออกไปจำนวน ๙๐ วัน เนื่องจากในระหว่างการทำงานมีอุปสรรคจนไม่สามารถวางท่อตามแบบในสัญญาได้ และผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งหยุดงานสามครั้งเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเวลารอการแก้ไขแบบ ต่อมาผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาเดิมโดยตัดเงื่อนไขบางอย่าง เปลี่ยนแปลงแบบวางท่อสามรายการ และมีข้อสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิที่จะขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาได้ จากข้อเท็จจริงข้างต้นจึงฟังได้ว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบวางท่อทั้งสามแบบทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำงานวางท่อเพื่อรอการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุที่เกิดจากความผิด

^{๖๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๗ หน้า ๑๘



หรือความบกพร่องของส่วนราชการ จึงเป็นเหตุที่เข้าลักษณะตามข้อ ๑๓๙^{๖๒} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามข้อกำหนดของสัญญา อีกทั้งสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ นั้น ได้ระบุให้ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิในการขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดทำงานวางท่อเพื่อรอการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบวางท่อของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะขยายเวลาทำงานตามสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดีได้ และแม้จะมีการแก้ไขสัญญาให้ขยายเวลาทำงานออกไปอีก ๑๖๐ วัน ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่การขยายระยะเวลาดังกล่าวเป็นการชดเชยเวลาที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปในการรอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบตำแหน่งอาคารและส่งมอบพื้นที่ในการทำงานให้กับผู้ฟ้องคดี และเป็นเหตุที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบวางท่อตามสัญญา ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปอีก ๑๘๐ วัน นับแต่วันสิ้นสุดสัญญานั้น ก็เป็นการขยายเวลาของสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ที่กำหนดมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญา อันเนื่องมาจากประเทศมีการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งมีผลกระทบต่อคู่สัญญาของทางราชการ จึงเป็นเหตุอันสมควรที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการขยายเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาขยายเวลาทำงานตามสัญญาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง และเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปอีก ๙๐ วัน เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบวางท่อซึ่งเป็นเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับสัญญานี้เป็นสัญญาที่มุ่งความสำเร็จของงานทั้งหมด โดยไม่มีข้อความในสัญญาที่ให้แยกส่วนความรับผิดชอบ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบในการก่อสร้างตามสัญญาไม่ว่าในส่วนใดจึงย่อมมีผลต่อการทำงานของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องวางแผนการทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ตามสัญญา อีกทั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีจะทำงานวางท่อตามแบบที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่มีการขยายเวลาให้เพราะเหตุอื่น ก็มีใช่เป็นเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำมาอ้างในการพิจารณาไม่ขยายเวลาให้กับผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายเวลาทำงานตามสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ต้องด้วยข้อกำหนด

^{๖๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๕ หน้า ๙๐



๑๑๖ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ในสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอขยายเวลาเนื่องจากต้องรอการแก้ไขแบบเป็นเวลา ๙๐ วัน ซึ่งไม่เกินกว่าเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการแก้ไขแบบ จึงเป็นระยะเวลาที่อยู่ภายในเวลาที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับการขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปอีก ๙๐ วัน นับแต่วันสิ้นสุดสัญญา และเมื่อกรณีนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายเวลาทำงานตามสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิหักเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับไว้แล้ว จึงต้องคืนเงินค่าปรับดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๖/๒๕๕๐)

๑.๗.๔ การริบหลักประกันสัญญา

หลักประกันสัญญามีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติตามสัญญาถูกล่วงไปได้ด้วยดีและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักประกันของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะเข้ามาทำงานกับส่วนราชการไว้หลายกรณี เช่น เงินสด เช็คที่ธนาคารเซ็นสั่งจ่ายซึ่งเป็นเช็คลงวันที่ที่ใช้เช็คชำระต่อเจ้าหน้าที่หรือก่อนวันนั้นไม่เกิน ๓ วันทำการ หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศตามตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) กำหนด เป็นต้น^{๖๓} ทั้งนี้ การกำหนดหลักประกันสัญญาดังกล่าว จะต้องระบุไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารการจัดซื้อหรือจัดจ้างหรือในสัญญาด้วย สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเด็นของการเรียกหรือริบหลักประกันสัญญาเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการที่คู่สัญญาผิดสัญญากับหน่วยงานทางปกครองที่น่าสนใจ นั้น มีดังต่อไปนี้

๑) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิริบเงินหลักประกันสัญญาเนื่องจากเห็นว่าเอกชนผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของงานจ้างนั้น จะต้องไม่ใช่กรณีที่ความชำรุดบกพร่องได้เกิดขึ้นภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาประกันความชำรุดบกพร่องตามที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว ไม่เช่นนั้นจะเป็นการริบเงินหลักประกันสัญญาโดยไม่ชอบ ซึ่งต้องคืนเงินหลักประกันสัญญาส่วนที่ริบเกินให้แก่ผู้รับจ้าง

^{๖๓} ข้อ ๑๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๑๗

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคืนเงินค้ำประกันสัญญาจำนวน ๖๖๓,๐๐๐ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีริบไปโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาเนื่องจากไม่ซ่อมแซมงานก่อสร้างที่ชำรุดบกพร่อง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานตามสัญญาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขความชำรุดบกพร่องของถนน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขถนนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือเตือนให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมถนนให้แล้วเสร็จ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการแก้ไขเช่นเดิม ต่อมาประมาณเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบถนนส่วนที่ชำรุดโดยทำเครื่องหมายกำหนดจุดที่จะต้องซ่อมแซม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการขุดเจาะและรื้อถนนตามจุดที่กำหนดเพื่อจะเทคอนกรีตใหม่เป็นจำนวน ๒๒ แฉก แต่มิได้ดำเนินการซ่อมแซมให้แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการซ่อมแซมถนนพิพาท ขนาดกว้าง ๔ เมตร ยาว ๖ เมตร หนา ๐.๑๕ เมตร จำนวน ๖๔ แฉก และขนาดกว้าง ๔ เมตร ยาว ๓ เมตร หนา ๐.๑๕ เมตร จำนวน ๒๒ แฉก คิดเป็นเงินค่าจ้างจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงานดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของถนนพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดจุดที่จะต้องซ่อมแซมเป็นจำนวน ๒๒ แฉก แต่มิได้ดำเนินการซ่อมแซมจนแล้วเสร็จ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมรับว่าตนต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของถนนจำนวน ๒๒ แฉก ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนจำนวน ๒๒ แฉกให้แล้วเสร็จเป็นที่เรียบร้อย ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา แต่เมื่อข้อ ๖ ของสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องแก้ไขความชำรุดบกพร่องในงานที่จ้างภายในระยะเวลาสองปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน และกรณีเชื่อได้ว่าความชำรุดบกพร่องของถนนนอกเหนือจากถนนจำนวน ๒๒ แฉก เกิดขึ้นภายหลังจากครบกำหนด ๒ ปี นับถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานเนื่องจากหากความชำรุดบกพร่องของถนนส่วนที่เกินกว่า ๒๒ แฉก ดังกล่าวเกิดภายใน



๒ ปี นับถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงาน ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ควรจะต้องตรวจพบพร้อมกับการตรวจพบความชำรุดของถนนจำนวน ๒๒ แฉกแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของถนนที่นอกเหนือจากถนนจำนวน ๒๒ แฉก คงเหลือส่วนที่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของถนนจำนวน ๒๒ แฉก เป็นเงินจำนวน ๑๑๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิรับเงินตามหลักประกันสัญญาจ้างได้เพียง ๑๑๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินหลักประกันสัญญาดังกล่าวจำนวน ๖๖๓,๐๐๐ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิรับเงินหลักประกันสัญญาเกินกว่าค่าใช้จ่ายในการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของถนนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินส่วนที่รับเกินมาให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๗/๒๕๕๐)

๒) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและเอกชนผู้รับจ้างต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกัน แสดงว่าต่างสมควรใจที่จะให้สัญญาเลิกแล้วต่อกัน สัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยไม่อาจเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับจ้างรวมถึงผู้ค้าประกันชำระเงินตามหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้

ในคดีที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาอาคารศูนย์บริการวิชาการและการประชุมนานาชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ชำระเงินหลักประกันสัญญาพร้อมดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังการทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าทำงานตามสัญญาและได้ทราบว่า แบบของอาคารมีการทับซ้อนกับบ่อบำบัดน้ำเสีย อีกทั้งค่าระดับดินบริเวณที่จะก่อสร้างที่กำหนดไว้ในแบบของสัญญาก็ไม่ตรงกับค่าระดับดินจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างพร้อมกับแจ้งว่าพื้นที่ก่อสร้างมีปัญหาและอุปสรรคขอให้แก้ไขให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว



แต่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่ก่อสร้างเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอีกครั้ง พร้อมกับขอให้ขยายเวลาการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งกลับไปว่าไม่สามารถลงมือก่อสร้างตามสัญญาได้ ขอให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิฉะนั้นให้ถือว่าสัญญาเป็นอันเลิกกันในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่มิได้แก้ไขปัญหาและอุปสรรคตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งยังได้มีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญานั้น ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเมื่อพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เสนอต่อผู้ฟ้องคดีว่า พื้นที่ก่อสร้างจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ ๑๓ เสร็จสิ้นไปแล้ว และโดยที่พื้นที่ดังกล่าวกระทรวงการคลังได้ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ไว้เป็นพื้นที่สีเขียวอย่างสวยงามมูลค่าหลายล้านบาท การรื้อถอนพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารจะทำให้สูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเห็นควรยกเลิกสัญญาจ้างพิพาท และย้ายสถานที่ก่อสร้างไปยังทำเลอื่น ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบและไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเพื่อบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีคือการไม่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้างอาคารที่จ้างเหมาออกไปตามมติคณะรัฐมนตรี และการขอให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขค่าระดับดิน รวมทั้งแก้ไขผังบริเวณก่อสร้างในส่วนที่มีการทับซ้อนกับบ่อบำบัดน้ำเสีย แต่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ความล่าช้าในการสนองตอบดังกล่าวยังไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ เนื่องจากปรากฏว่าภายหลังผู้ฟ้องคดี บริษัทผู้ออกแบบอาคาร รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร่วมกันประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหา และคณะกรรมการ



ตรวจการจ้างของผู้ฟ้องคดีก็เข้าร่วมประชุมกับบริษัทที่จะได้รับมอบหมายจากผู้ฟ้องคดี ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาก็หลายครั้ง จนกระทั่งบริษัทผู้ออกแบบได้ทำการแก้ไขแบบรูปของอาคารที่ทับซ้อนกันกับบ่อบำบัดน้ำเสียจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยสัญญาและข้อกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างที่พิพาท แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกัน แสดงว่าทั้งสองฝ่ายต่างสมควรใจที่จะให้สัญญาพิพาทเลิกแล้วต่อกัน สัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย เมื่อสัญญาพิพาทต้องถูกยกเลิกด้วยความสมควรใจกันทั้งสองฝ่าย โดยที่ไม่ใช่ความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยต่างฝ่ายต่างเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ตามมาตรา ๓๗๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินตามหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและชำระเงินเป็นค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๑)

๑.๗.๕ การคืนหลักประกันของ

หลักประกันของ หมายถึงหลักประกันที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นต่อหน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคาเพื่อเป็นประกันการเสนอราคาว่าจะไม่กระทำผิดต่อข้อตกลงตามเอกสารประกวดราคา ซึ่งตาม ข้อ ๑๔๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า หากผู้เสนอราคาไม่ได้กระทำผิดข้อตกลงตามเอกสารการประกวดหรือสอบราคา หน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคาหรือสอบราคาจะต้องคืนหลักประกันของให้แก่ผู้เสนอราคา ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เช่น



ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้จัดประกวดราคาได้ทำสัญญากับผู้ชนะการประกวดราคาภายหลังจากพ้นกำหนดยื่นราคา หน่วยงานทางปกครองฯ จะต้องคืนหลักประกันของให้แก่ผู้เสนอราคารายอื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดยื่นราคา ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้เสนอราคาพ้นจากข้อผูกพันตามข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคา ไม่ใช่นับแต่วันทำสัญญา

ในคดีที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศเรื่องงานก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. โดยผู้ฟ้องคดียื่นซองประกวดราคาพร้อมวางหลักประกันของ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคาเนื่องจากเสนอราคาต่ำสุดเป็นลำดับที่ ๒ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอคืนหลักประกันของ แต่ได้รับแจ้งจากผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีว่า หลักประกันของของผู้เสนอราคาที่คัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดไม่เกิน ๓ ราย จะคืนให้ต่อเมื่อได้ทำสัญญาหรือข้อตกลง หรือเมื่อผู้เสนอราคาได้พ้นจากข้อผูกพันแล้ว และการคืนหลักประกันของไม่ว่ากรณีใดๆ จะคืนให้โดยไม่มีดอกเบี้ย จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานเขตวังทองหลางได้ทำสัญญากับผู้เสนอราคาต่ำสุดเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ และได้คืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รับเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์อันควรได้รับจากเงินที่จะได้รับคืนนับแต่วันพ้นจากข้อผูกพัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การคืนหลักประกันของนั้น ตามข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ และข้อ ๕.๕ ของเอกสารประกวดราคากำหนดหลักเกณฑ์การคืนหลักประกันของไว้ทำนองเดียวกันว่า หัวหน้าหน่วยงานจะคืนหลักประกันของให้แก่ผู้เสนอราคาภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้พิจารณาในเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดไม่เกิน ๓ ราย จะคืนให้ต่อเมื่อได้ทำสัญญาหรือข้อตกลงหรือเมื่อผู้เสนอราคาได้พ้นจากข้อผูกพันแล้ว ประกอบกับข้อ ๔.๒ ของเอกสารประกวดราคาดังกล่าว กำหนดว่าราคาที่เสนอจะต้องเสนอกำหนดยื่นราคาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันเปิดซองประกวดราคา



โดยภายในกำหนดยื่นราคาผู้เสนอราคาต้องรับผิดชอบราคาที่ตนได้เสนอไว้และจะถอนการเสนอราคามีได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการเปิดซองประกวดราคาเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. เสนอราคาต่ำสุดเป็นลำดับที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับที่ ๒ และบริษัท ต. เป็นลำดับที่ ๓ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีและผู้เสนอราคายที่ได้รับคัดเลือกดังกล่าวจะได้รับหลักประกันของคืนต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างหรือข้อตกลงการจ้างก่อสร้าง หรือเมื่อผู้เสนอราคาได้พ้นจากข้อผูกพันแล้ว โดยในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ทำสัญญากับผู้เสนอราคารายใด ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสนอกำหนดยื่นราคาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันเปิดซองประกวดราคา และภายในกำหนดยื่นราคาผู้เสนอราคาต้องรับผิดชอบราคาที่ตนได้เสนอไว้และจะถอนการเสนอราคามีได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเปิดซองประกวดราคาในวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นราคาไว้ ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว และจะพ้นกำหนดยื่นราคาในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากข้อผูกพันไม่ต้องรับผิดชอบในราคาที่เสนอไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ผู้ชนะการประกวดราคาเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากข้อผูกพันที่มีต่อผู้ถูกฟ้องคดีไปก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ทำสัญญากับผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการทำผิดสัญญาและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดประโยชน์อันควรได้รับจากเงินหลักประกันของจำนวน ๔๕๘,๔๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยกำหนดค่าขาดประโยชน์ดังกล่าวเท่ากับดอกเบี้ยวในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินหลักประกันของ นับแต่วันที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระหนี้คืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๕๗ วัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๕๒)



๑.๘ การเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา

การกำหนดให้มีค่าเสียหายจากการผิดสัญญา เป็นความมุ่งหมายเพื่อเยยวาคความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วจากการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลจะเป็นผู้กำหนดให้ตามดุลพินิจ เจ้าหนี้จึงมีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นตามจำนวนที่ร้องขอ โดยค่าเสียหายนั้นจะเป็นเงินเสมอ ไม่รวมถึงการชำระหนี้เป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายดังกล่าวมีทั้งส่วนที่เป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้าในสัญญา เช่น ค่าปรับ ซึ่งหากศาลเห็นว่ากำหนดไว้สูงเกินส่วน ศาลสามารถปรับลดลงได้ตามมาตรา ๓๘๓^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ค่าเสียหายในส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ค่าปรับ ศาลจะเป็นผู้กำหนดให้ จึงไม่มีเรื่องของการปรับลด แต่หากเจ้าหนี้ไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าวได้ ศาลอาจพิจารณาไม่กำหนดให้ค่าเสียหายตามที่ร้องขอก็ได้ สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น มีประเด็นเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

๑.๘.๑ ค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

ค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่นั้น เกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา จนเป็นเหตุให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้เข้ามาทำงานต่อในส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จ โดยค่าเสียหายในส่วนนี้ ได้แก่เงินค่าจ้างที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นสำหรับการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานในส่วนที่เหลือจนแล้วเสร็จ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เช่น

^{๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ชำระเงินตามเบี้ยปรับแล้วสิทธิเรียกร้องลดก็เป็นอันขาดไป



เนื่องจากค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นภายหลังจากมูลหนี้ค่าปรับตามสัญญาจ้างเดิม ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเดิมจึงต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เต็มจำนวน ดังนั้นการหักเงินหลักประกันสัญญาตามสัญญาจ้างเดิม ย่อมต้องนำไปใช้หักในส่วนของเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างดังกล่าว โดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการที่ผู้ว่าจ้างต้องว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนผู้รับจ้างเดิม

กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานชำระค่าปรับและค่าควบคุมงานเนื่องจากดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และให้ชดใช้ค่าเสียหายที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวนหนึ่งจากธนาคารซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ภายหลังจากการทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเงินดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ธนาคารชำระหนี้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ มูลหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ดังนั้น เงินค่าหลักประกันสัญญาดังกล่าวจึงต้องนำไปหักในส่วนของเงินค่าปรับและค่าควบคุมงานตามสัญญาจ้างเดิม โดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เต็มจำนวน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙)



๑.๘.๒ ค่าเสียหายจากการชำระค่าอำนาจการในระหว่างที่ผู้รับจ้างต้องหยุดงานก่อสร้างไว้ชั่วคราว

สำหรับค่าอำนาจการของงานจ้างนี้ เป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามสัญญา ซึ่งผู้รับจ้างมีสิทธิเรียกร้องขอค่าอำนาจการจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ แต่ในกรณีที่ข้อสัญญากำหนดให้ค่าอำนาจการในกรณีต้องยี่ระยะเวลาการทำงานไม่อยู่ในขอบข่ายสัญญาที่ผู้รับจ้างจะเรียกร้องค่าอำนาจการเพิ่มขึ้นจากผู้ว่าจ้างตามพันธกรณีแห่งสัญญาจ้างได้แล้ว ผู้รับจ้างย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องขอค่าอำนาจการดังกล่าวจากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เช่น

กรณีที่สัญญาจ้างมีข้อกำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างที่สั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงงานตามสัญญา ผู้ว่าจ้างมีอำนาจสั่งหยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้ และหากเกิดความล่าช้าเนื่องจากการหยุดกิจการดังกล่าว ผู้รับจ้างจะนำมาอ้างเป็นเหตุขอขยายวันทำการออกไปไม่ได้ นั้น การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างระงับการก่อสร้างตามสัญญาไว้ชั่วคราวพร้อมทั้งให้ปรับปรุงทัศนียภาพให้สวยงามในบริเวณก่อสร้าง จึงมีลักษณะเป็นการสั่งให้ผู้รับจ้างกระทำการผิดไปจากข้อตกลงตามสัญญา อันเป็นการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งงานตามข้อสัญญา ผู้รับจ้างย่อมไม่อาจเรียกร้องขอค่าอำนาจการเพิ่มขึ้นจากความล่าช้าที่เกิดจากการที่ผู้ว่าจ้างสั่งให้หยุดงานตามพันธกรณีแห่งสัญญาจ้างดังกล่าวได้

ในคดีที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. พร้อมทางเดินเท้า แต่ต่อมาได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างไว้ชั่วคราวในช่วงการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ๒๐๐๓ (APEC) เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อการจราจร โดยให้ผู้ฟ้องคดีเก็บขนสัมภาระและอุปกรณ์การก่อสร้างให้พ้นจากพื้นผิวจราจรและทางระบายน้ำ พร้อมทั้งปรับปรุงให้มีทัศนียภาพที่สวยงามในบริเวณก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้หยุดการก่อสร้างไว้ชั่วคราวในช่วงเวลา



ดังกล่าว และได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการสั่งระงับการก่อสร้างชั่วคราวข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถเบิกจ่ายค่าเสียหายให้ได้ เนื่องจากการขอให้ระงับการก่อสร้างพิพาทเป็นการขอความร่วมมือเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามนโยบายรัฐบาล ประกอบกับไม่มีระเบียบกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าอำนาจการจากการสั่งระงับการก่อสร้างชั่วคราวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑๕ ของสัญญาพิพาทกำหนดว่า การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างตกลงว่ากรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานหรือบริษัทที่ปรึกษาที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้ง มีอำนาจที่จะตรวจสอบและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามเอกสารสัญญา และมีอำนาจที่จะสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอน ซึ่งงานตามสัญญา นี้ หากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม กรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานหรือบริษัทที่ปรึกษา มีอำนาจหน้าที่จะสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้ ความล่าช้าในกรณีเช่นนี้ ผู้รับจ้างจะถือเป็นเหตุขอขยายวันทำการออกไปมิได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างตามสัญญาเป็นการชั่วคราวในช่วงการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ๒๐๐๓ (APEC) มีลักษณะเป็นการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการผิดไปจากข้อตกลงการจ้าง อันเป็นการสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลงซึ่งงานตามสัญญาข้อ ๑๕ ที่ผู้ว่าจ้างมีอำนาจในการสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดงานชั่วคราวได้ ประกอบกับแม้ค่าอำนาจการจะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายตามสัญญาจ้างก็ตาม แต่ค่าอำนาจการในกรณีต้องยืดระยะเวลาการทำงาน ไม่อยู่ในขอบข่ายสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างจะเรียกร้องเอาค่าอำนาจการเพิ่มขึ้นจากผู้ว่าจ้างที่สั่งให้หยุดงานชั่วคราวตามพันธกรณีแห่งสัญญาจ้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องขอค่าอำนาจการกรณีดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๑)



๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ ผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและงานอื่นกับทางราชการ

ในกรณีที่มีการดำเนินการตามสัญญาต้องประสบกับวิกฤตการณ์วัสดุก่อสร้างที่สำคัญ ทั้งภาวะการณ์ขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีสัญญากับทางราชการจึงประสบความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ดังนั้น หากมีการถือบังคับตามสัญญาจ้างเหมาแบบราคาเดี่ยวย่างจริงจังเช่นแต่เดิม ย่อมส่งผลให้ผู้รับเหมาก่อสร้างต้องประสบกับภาวะขาดทุน รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการขึ้นเพื่อช่วยเหลือบรรดาผู้ประกอบการก่อสร้าง โดยใช้มาตรการ ๒ อย่างพร้อมกัน คือ การขยายเวลาก่อสร้าง โดยยินยอมให้ต่ออายุสัญญาจ้างเหมาออกไป และให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K : ESCALATION CONTRACT) มาใช้เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีที่ราคาวัสดุก่อสร้างสำคัญ ๆ ได้เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงในอนาคต อันก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย^{๖๕} สำหรับประเด็นพิพาทที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างดังที่กล่าวข้างต้นนั้น มีดังต่อไปนี้

๒.๑ การนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี

โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการนิรโทษผู้เสนอราคาที่ไม่ประสงค์จะลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงงานก่อสร้างที่เสนอราคาไว้กับทางราชการภายในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ว่า^{๖๖} หากยังไม่ได้ลงนามและผู้เสนอราคาไม่ประสงค์จะลงนามในสัญญา หรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว แต่ยังไม่ได้ทำงาน ถ้าได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ก็ให้ถอนการเสนอราคาหรือยกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกันได้ โดยไม่ถือว่าเป็นผู้ทิ้งงาน และไม่ริบหลักประกันของเสนอราคา หรือเรียกร้องเอาจากผู้ค้ำประกันตามระเบียบหรือ

^{๖๕} สำนักงานประมาณ, คู่มือการตรวจสอบเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง, (กันยายน, ๒๕๔๖), หน้า ๓.

^{๖๖} สำนักงานประมาณ, คู่มือการตรวจสอบเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง, หน้า ๗๑.



ข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ ให้แจ้งความประสงค์ต่อคู่สัญญาทราบ เป็นหนังสือภายใน ๖๐ วันทำการ นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติ และในกรณีที่ผู้เสนอราคา หรือผู้รับจ้างรายใดได้รับเงินล่วงหน้า ก็ให้กำหนดเป็นเงื่อนไขให้คืนเงินดังกล่าว กับทางราชการก่อนด้วย

เมื่อผู้รับจ้างได้แสดงความประสงค์ที่จะขอเลิกสัญญาหรือข้อตกลง และส่วนราชการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การเลิกสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าว จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทางราชการ ก็ให้ส่วนราชการนั้นพิจารณา ตกลงเลิกสัญญาหรือข้อตกลงได้ โดยถือปฏิบัติตามระบียบพัสดุของหน่วยงานนั้น โดยไม่มีการเรียกร้องค่าเสียหายตามสัญญาทั้งสองฝ่าย โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

ผู้รับจ้างที่จะมีสิทธิได้รับนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง จะต้องเป็นกรณีที่สัญญาจ้างยังมีผลผูกพัน อยู่ในวันที่ยื่นขอนิรโทษ ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่นิรโทษ ให้แก่ผู้รับจ้างและได้เรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันเนื่องจาก ได้บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างไปก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยอาศัยสิทธิโดยชอบตามสัญญาและไม่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี ข้างต้น

หลักเกณฑ์การนิรโทษตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่อง ผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง) ได้กำหนดวิธีการช่วยเหลือผู้ประกอบการ ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราซึ่งเสนอราคาต่อส่วนราชการ แต่ยังไม่ได้นำมาในสัญญาหรือได้นำมาในสัญญาแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มทำงาน สามารถขออนุญาตเสนอราคาหรือยกเลิกสัญญาโดยไม่ถือว่าเป็นผู้ทิ้งงานและไม่รับหลักประกันของ เสนอราคาหรือเรียกร้องจากผู้ค้ำประกันตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุ โดยผู้รับจ้างต้องเป็นฝ่ายขอยกเลิกสัญญาต่อส่วนราชการภายใน ๖๐ วันทำการ นับแต่ วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อให้ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาต่อไป นั้น ศาลปกครองสูงสุด



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๒๙

วินิจฉัยว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นจะเห็นได้ว่าการนิรโทษจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะกรณีที่สัญญายังมีผลผูกพันอยู่ในวันที่ผู้รับจ้างยื่นขอนิรโทษเท่านั้น เมื่อปรากฏว่ากรมอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างก่อสร้างแพลตฟอร์มของวิทยาลัยการอาชีพ ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่การก่อสร้างไม่คืบหน้าตามสัญญาไปก่อนหน้าที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับการนิรโทษ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่นิรโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีและได้เรียกให้ผู้ค้าประกันชำระเงินตามสัญญาค่าประกัน จึงเป็นการกระทำโดยอาศัยสิทธิโดยชอบตามสัญญาและไม่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พิศาภษา ยุก ฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๔๖)

๒.๒ การละเลยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับมาตรการและแนวทางปฏิบัติสำหรับการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยกำหนดให้ส่วนราชการกำกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัด เจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติข้างต้น หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

การที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นการขอรับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ได้พิจารณาให้ผู้รับจ้างได้รับการขยายระยะเวลาก่อสร้างตามคำขอ แต่ปรากฏว่าขณะที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ



คณะกรรมการ กกอ. หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้จัดหาผู้รับจ้างรายใหม่มาทำงานส่วนที่เหลือแทนผู้รับจ้างเดิมโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ทำให้ผู้รับจ้างเดิมไม่อาจกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือตามมติของคณะกรรมการ กกอ. ที่ให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง กรณีเป็นการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้รับจ้าง อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ว่าจ้างจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการเสียโอกาสในการทำงานส่วนที่เหลือให้แก่ผู้รับจ้าง

ในกรณีที่กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการกองทัพบกให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งได้บอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด นอกจากนั้น ยังได้ดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษเพื่อให้เข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือแทนผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เสนอขอให้พิจารณาสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีข้างต้นเป็นผลให้เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิกลับเข้าทำงานส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จและมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาสัญญาจ้างก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถขยายระยะเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าก่อสร้างงานส่วนที่เหลือได้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย นั้นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ได้กำหนดให้ส่วนราชการกำชับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ให้ขอทบทวนมติ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๓๑

หากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย ดังนั้น เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เห็นชอบมาตรการและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพอื่นที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ส่วนราชการต่างๆ จึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยเคร่งครัดตามเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ สำหรับในคดีนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ กกอ. ได้พิจารณาผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานก่อสร้างส่วนที่เหลือจากที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และมีสิทธิรับความช่วยเหลือให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้นั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการ กกอ. พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และโดยที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้มีผลในการเบิกจ่ายงบประมาณถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงเป็นกรณีที่ยังอยู่ในกำหนดระยะเวลาบังคับใช้มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา จึงยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาและการบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีผลให้สัญญาเลิกกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาและดำเนินการจัดจ้างผู้รับจ้างรายอื่นโดยวิธีพิเศษให้เข้าทำการก่อสร้างในส่วนที่เหลือแทนผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ซึ่งพิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานในส่วนที่เหลือตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. ได้ ทั้งที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วถึงการที่ผู้ฟ้องคดีขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการ กกอ. โดยเรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ กกอ. เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวเคยมีหนังสือขอทราบความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมี



การจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ที่กำหนดให้ส่วนราชการกำชับเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๔๙)

๒.๓ การจ่ายเงินเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามมติคณะรัฐมนตรี

โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการ ดังนั้น ในกรณีที่คู่สัญญากับทางราชการเป็นนิติบุคคลสัญชาติอื่นที่มีใช้สัญชาติไทย แม้จะมีนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญากับทางราชการ ย่อมไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการขอรับเงินเพิ่มค่าก่อสร้างไว้อีกหลายประการ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไปนี้

๑) ผู้รับจ้างที่ประกอบอาชีพงานก่อสร้างซึ่งเป็นผู้สัญชาติไทยกับทางราชการที่จะมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง และผู้ประกอบการอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา (คณะกรรมการ กกอ.) ปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส (แม้จะมี



นิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญาและเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการก่อสร้าง) จึงชอบแล้ว

ในคดีที่องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารเรือนเพาะชำ ณ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาว่า ในการทำสัญญาอาจนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศสเป็นผู้ชนะการประกวดราคาและได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีบริษัท อ. ซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจลงนามในสัญญาดังกล่าวแทน ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอความช่วยเหลือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธานคณะกรรมการ กกอ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการเท่านั้น ไม่รวมถึงตัวแทนนิติบุคคลสัญชาติไทยที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างถึง ๓ ครั้ง ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับเงินชดเชยค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ



กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา มีเจตนาธรรมเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการคนไทยหรือกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทย เฉพาะที่เป็นคู่สัญญากับทางราชการเท่านั้น โดยไม่รวมถึงตัวแทนนิติบุคคลสัญชาติไทย ที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้รับจ้างไทยที่ได้รับความเดือดร้อนเพื่อให้สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ในช่วงที่เกิดภาวะวัสดุก่อสร้างขาดแคลนและขึ้นราคา ตลอดจนช่วยลดความเสี่ยงของผู้รับจ้างและป้องกันมิให้ผู้รับจ้างบวกราคาเพื่อการเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุไว้ล่วงหน้าสูงจนเกินไป พร้อมทั้งได้กำหนดให้ผู้รับจ้างที่จะได้รับความช่วยเหลือเพิ่มค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ ประเภทงานก่อสร้าง สูตรและวิธีคำนวณที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้ โดยหน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องแจ้งหรือประกาศ รวมทั้งต้องระบุไว้ในสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างทราบด้วยว่าจะใช้สัญญาแบบปรับราคาได้กับงานจ้างเหล่านั้นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขยายเวลาสัญญาก่อสร้างและการนิรโทษผู้เสนอราคาที่ไม่ประสงค์จะลงนามในสัญญา ดังนั้น การที่คู่สัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลสัญชาติฝรั่งเศส แม้จะมีนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้รับมอบอำนาจในการลงนามในสัญญาและเป็นผู้ประสานงานในการดำเนินการก่อสร้างก็ตาม แต่การดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวก็มีใช้กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรอันอาจถือได้ว่าเป็นกิจการร่วมค้านิติบุคคลสัญชาติไทยตามมติคณะรัฐมนตรี นิติบุคคลดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเงินเพิ่มค่าก่อสร้างเนื่องจากได้รับผลกระทบจากระบบแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีที่กล่าวมาข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๔๙)



๒) การจ่ายเงินเพิ่มค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ในกรณีที่มีการยื่นของประกวดราคา ๒ ชอง จะต้องนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้าง ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนที่มีการเปิดของประกวดราคาของที่ ๑ ซึ่งเป็นข้อเสนอทางด้านเทคนิค มาเป็นฐานสำหรับคำนวณค่า K การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้พิจารณาเงินเพิ่มค่าก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้างโดยนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างที่จัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนที่มีการเปิดของด้านราคา มาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่า K จึงไม่ชอบ

การที่จะจ่ายเงินเพิ่มค่างานก่อสร้างแก่งานประเภทใด ต้องปรากฏว่า งานดังกล่าวอยู่ในเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และประเภทงานก่อสร้างของเอกสารประกวดราคาและตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง

คดีนี้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างเขื่อนหัวงานและอาคารประกอบพร้อมส่วนอื่นโครงการเขื่อนคลองท่าด่าน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ต่อมาระหว่างการทำงานตามสัญญาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอให้นำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างซึ่งจัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นเดือนที่มีการเปิดของข้อเสนอทางด้านเทคนิคมาเป็นสูตรในการคำนวณค่า K แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดัชนีเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นเดือนเปิดของด้านราคาในการคำนวณค่า K ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ มาเป็นสูตรคำนวณค่า K ของงาน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่างานที่ปรับราคาน้อยกว่าการนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างประจำเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ มาคำนวณ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้พิจารณาใช้สูตรค่า K ที่ผู้ฟ้องคดีเสนอในการปรับราคาสำหรับงานจัดหาขนส่งถ่านหินและงานจัดหาขนส่งทรายและหินเบอร์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปรับราคาค่างานเพิ่มขึ้น (ค่า K) สำหรับงานจัดหาขนส่งถ่านหินและงานจัดหาขนส่งทรายและหินเบอร์ให้กับผู้ฟ้องคดีตามที่ร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเพิ่มค่างานก่อสร้างเพิ่มเติมและเงินเพิ่มราคาค่างานสำหรับงานจัดหาขนส่งถ่านหินและงานจัดหาขนส่งทรายและหินเบอร์แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจ้าง



รายพิพาทนี้ได้กำหนดให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ โดยในการยื่นของประกวดราคา ผู้รับจ้างจะต้องยื่นซองรวม ๒ ซอง ในเวลาเดียวกัน คือซองที่ ๑ เป็นซองข้อเสนอ ด้านเทคนิค เพื่อพิจารณาประเมินผลด้านคุณสมบัติและความสามารถทางเทคนิคของผู้เสนอราคาและซองที่ ๒ เป็นซองข้อเสนอด้านราคาเพื่อพิจารณาประเมินผลของราคาค่างาน โดยจะทำการประเมินผลข้อเสนอด้านเทคนิคจากเอกสารซองที่ ๑ ก่อน หากผ่านการประเมินผลข้อเสนอด้านเทคนิคในซองที่ ๑ จึงทำการประเมินผลข้อเสนอ ด้านราคาในซองที่ ๒ โดยไม่ระบุว่าให้ใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้าง ณ วันใดมาใช้เป็นสูตร ในการคำนวณค่า K ในประกาศประกวดราคาดังกล่าว ก็มีได้ระบุว่าวันใดเป็นวันเปิดซอง เทคนิคและวันใดเป็นวันเปิดซองราคา คงมีเพียงกำหนดวันยื่นซองประกวดราคา คือวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ เพียงวันเดียวเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประกวดราคาซึ่ง ประกอบด้วยซองที่ ๑ และซองที่ ๒ ในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ จึงถือได้ว่าทั้ง ๒ ซอง เป็นซองประกวดราคา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้เปิดซองประกวดราคาซองที่ ๑ ซึ่งเป็นข้อเสนอ ทางด้านเทคนิคในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ ถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันเปิดซองประกวดราคา ส่วนการเปิดซองข้อเสนอด้านราคา (ซองที่ ๒) ในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นการกระทำ ต่อเนื่องเป็นการภายในของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องนำดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างซึ่งจัดทำขึ้น โดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๔๒ มาเป็นฐานสำหรับคำนวณค่า K ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเงินเพิ่มค่าก่อสร้างงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำ ดัชนีราคาค่าวัสดุก่อสร้างที่จัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ประจำเดือนสิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นเดือนเปิดซองด้านราคามาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่า K ดังกล่าวจึงไม่ชอบ

สำหรับงานจัดหาและขนส่งเก้าอี้ผ่านหินและงานจัดหาและขนส่งทรายและ หินเบอร์ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเพิ่มนั้น ไม่อยู่ในเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และประเภทงานก่อสร้างของเอกสารประกวดราคาและสัญญาที่จะใช้สูตรค่าเงินเพิ่มได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธจ่ายเงินเพิ่ม (ค่า K) ราคาค่างานจัดหาและขนส่งเก้าอี้ผ่านหิน และจัดหาและขนส่งทรายและหินเบอร์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยชอบและ ถูกต้องตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มค่าก่อสร้าง (ค่า K) ในส่วนนี้



พิพากษาให้จ่ายเงินเพิ่มค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้ดัชนีราคาวัสดุก่อสร้างที่จัดทำโดยกระทรวงพาณิชย์ของเดือนมีนาคม ๒๕๕๒ เป็นฐานในการคำนวณ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๗/๒๕๕๑)

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเรียนการสอนและสัญญาการศึกษา

ในสัญญาเรียนการสอนหรือสัญญาศึกษานั้น มักจะมีการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าในลักษณะของ “เบี้ยปรับ” ซึ่ง “เบี้ยปรับ” หรือ “ค่าปรับ”^{๖๗} นั้น ต่างก็เป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อที่จะได้ไม่ต้องมีการพิสูจน์กันอีกหากมีการผิดสัญญาเกิดขึ้น แต่หากกำหนดไว้สูงกว่าค่าเสียหายที่เป็นจริงย่อมมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ซึ่งศาลสามารถปรับลดได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในสัญญาเรียนการสอนและสัญญาการศึกษาต่อระหว่างหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนกับผู้รับทุนจะมีการกำหนดข้อสัญญาเกี่ยวกับเบี้ยปรับไว้ด้วยเสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน หรือตามหลักเกณฑ์ของส่วนราชการอื่นที่กำหนดระเบียบขึ้นไว้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดเบี้ยปรับไว้ในสัญญาดังกล่าวนั้น เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้รับทุนหรือผู้ลาศึกษาปฏิบัติตามสัญญา และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดสัญญาอันจะทำให้ส่วนราชการได้รับความเสียหาย เบี้ยปรับดังกล่าวจึงเป็นมาตรการลงโทษผู้รับทุนหรือผู้ลาศึกษาหากมีการผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่ส่วนราชการ แต่ทั้งนี้เบี้ยปรับดังกล่าวมิได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนหรือผู้ลาศึกษาต้องชดใช้ทุนเป็นเงินแต่อย่างใด สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเด็นเกี่ยวกับการเรียกเบี้ยปรับ

^{๖๗} ในทางวิชาการได้มีการอธิบายถึงลักษณะของ “ค่าปรับ” และ “เบี้ยปรับ” ไว้ว่า “ค่าปรับ” คือ ค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อจะได้ไม่ต้องมีการพิสูจน์กันอีก ซึ่งการกำหนดค่าปรับศาลจะไม่ยอมให้มีการลงโทษกันเลย ส่วน “เบี้ยปรับ” คือ ค่าเสียหายที่คู่กรณีอาจกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยไม่ต้องคำนึงถึงความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งบางกรณีก็มีลักษณะเป็นการลงโทษลูกหนี้ โดยกำหนดเบี้ยปรับไว้สูงกว่าค่าเสียหายที่เป็นจริง (ศึกษาเพิ่มเติมจาก ไชยยศ เหมะรัชตะ, กฎหมายว่าด้วยสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗), หน้า ๓๕๓.



ในสัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาการศึกษาต่อดังกล่าวนั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

๓.๑ การกำหนดอัตราเบี้ยปรับตามสัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาการศึกษา

ในการจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงานราชการผู้ให้ทุนกับผู้รับทุน จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเรียกเบี้ยปรับในกรณีที่มีการผิดสัญญาไว้ด้วยเสมอ แต่การกำหนดเบี้ยปรับดังกล่าวจะกำหนดไว้ในอัตราที่มากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่กำหนดไว้โดยเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน และโดยที่มาตรา ๘ (๕)^{๖๘} ประกอบกับมาตรา ๗๘^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ออกกฎ ระเบียบ สำหรับหน่วยราชการทุกหน่วยถือปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน จึงได้มีการออกระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศหรือต่างประเทศ โดยกำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาทุนการศึกษาหรือสัญญาการศึกษา ต้องชดใช้เงินเดือน ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกจำนวนสองเท่าของเงินจำนวนที่จะต้องชดใช้ดังกล่าว ทั้งนี้ หน่วยงานราชการอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนก็มีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการลาศึกษาหรือการให้ทุนการศึกษาในลักษณะดังกล่าวขึ้นใช้เป็นกรณีเฉพาะเช่นเดียวกัน สำหรับคดีพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยปรับในสัญญาทุนการศึกษาและสัญญาการศึกษาปรากฏกรณีตัวอย่าง ดังนี้

^{๖๘-๖๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๔-๑๕ หน้า ๑๕



การที่สัญญาลาศึกษากำหนดให้ผู้ลาศึกษาที่กระทำผิดสัญญา ต้องใช้เงินเดือนคืน พร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่า ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็น ค่าเสียหายอันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดสัญญา ดังนั้น ในกรณีที่ หน่วยงานทางปกครองผู้อนุญาตให้ลาศึกษากำหนดเบี้ยปรับในอัตราดังกล่าว ซึ่งไม่ได้เป็นความได้เปรียบของรัฐถึงขนาดที่ผู้ลาศึกษาไม่อาจดำรงฐานะ ตามปกติ หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ลาศึกษารุนแรงเกินสมควร ประกอบกับ หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจลดลงเป็นจำนวน พอสมควรได้ การกำหนดเบี้ยปรับในอัตราข้างต้นจึงไม่เป็นการเกินสมควร และเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

ในกรณีที่สัญญาลาศึกษาต่อภายในประเทศซึ่งผู้ให้สัญญา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำกับส่วนราชการผู้รับสัญญา (ผู้ฟ้องคดี) มีข้อตกลงเกี่ยวกับการกลับเข้าปฏิบัติ ราชการชดใช้เงินและเบี้ยปรับว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องกลับเข้าปฏิบัติ ราชการต่อไปอีกเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ไปศึกษาต่อ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดี ไม่กลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้าปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดี ยินยอมชดใช้เงินเดือนคืน พร้อมทั้งเงินเบี้ยปรับอีกสองเท่า ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้อง ชำระให้ครบถ้วนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ชำระภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดียอมให้คิดดอกเบี้ยจากเงินที่ยังไม่ได้ชำระอีกในอัตรา ร้อยละ ๑๕ ต่อปี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เบี้ยปรับดังกล่าวเป็นค่าเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการกำหนดไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญา การกำหนดเบี้ยปรับไว้สองเท่าเพื่อเป็นหลักประกันความรับผิดชอบตามสัญญาและเป็นการ ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำผิดสัญญา โดยข้อสัญญาดังกล่าวไม่ได้ทำให้รัฐได้เปรียบ ถึงขนาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำรงฐานะตามปกติหรือต้องเลิกล้มกิจการหรือกระทบ ต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีรุนแรงเกินสมควร นอกจากนี้ หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับ ที่กำหนดไว้สูงเกินส่วน ศาลยังมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓^{๗๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลต้องพิเคราะห์ถึงทางได้เสียอันชอบ

^{๗๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๗ หน้า ๑๘



๑๔๐ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ด้วยกฎหมายทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงเห็นได้ว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้เป็นจำนวนสองเท่าไม่เป็นการเกินสมควรและเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาโดยการประพฤติตัวผิดวินัยจนถูกไล่ออกจากราชการ จึงย่อมมีผลกระทบต่อการเรียนการสอนของโรงเรียนที่ผู้ถูกฟ้องคดีสังกัดอยู่ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมาดำเนินการบริการสาธารณะจัดการเรียนการสอนและพัฒนาการศึกษาให้แก่นักเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เวลาศึกษาต่อเป็นเวลา ๒ ปี ๔ เดือน ๒๔ วัน และได้รับเงินเดือนระหว่างลาศึกษาต่อเป็นจำนวนเงิน ๒๑๗,๑๔๕.๘๑ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาเป็นเวลา ๔ ปี ๙ เดือน ๑๘ วัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการชดใช้เพียง ๒ ปี ๙ เดือน ๑๑ วัน จึงเหลือเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติราชการตามสัญญาอีก ๒ ปี ๗ วัน ซึ่งเมื่อหักเวลาที่ปฏิบัติราชการชดใช้ออกแล้ว จึงคิดเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้คืนจำนวน ๘๑,๕๕๔.๐๔ บาท พร้อมทั้งเบี้ยปรับอีกสองเท่าจำนวน ๑๖๓,๑๐๘.๐๘ บาท รวมเป็นเงินที่ต้องชดใช้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับจำนวน ๒๔๔,๖๖๒.๑๒ บาท เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชดใช้เงินดังกล่าวภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ อันเป็นกำหนดเวลาตามเงื่อนไขในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัด ซึ่งจะต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของจำนวนเงิน ๒๔๔,๖๖๒.๑๒ บาท นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น รวมเป็นเวลา ๑๑๐ วัน เป็นดอกเบี้ยจำนวน ๑๒,๔๑๖ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ทั้งสิ้นจำนวน ๒๕๗,๐๗๘.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๔๔,๖๖๒.๑๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๔๘ และที่ อ.๓๐๑/๒๕๔๙)



๓.๒ การงดหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษา

แม้ว่าโดยหลักแล้วส่วนราชการจะมีอำนาจในการเรียกเบี้ยปรับได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษาก็ตาม แต่ก็มีข้อยกเว้นใน ๒ กรณี ได้แก่

(๑) ตามข้อสัญญา โดยหากในสัญญาได้กำหนดกรณีที่มีการให้ลดเบี้ยปรับได้ ก็ให้เป็นไปตามนั้น

(๒) ตามกฎหมาย อันได้แก่ มาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่า “ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับนั้นแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป”

แต่ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การกำหนดเบี้ยปรับในสัญญาทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษามีขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้รับทุนหรือผู้ลาศึกษาผิดสัญญา ดังนั้นจึงไม่มีการกำหนดข้อสัญญาเกี่ยวกับการลดเบี้ยปรับไว้ในกรณีของสัญญาดังกล่าว

สำหรับการงดหรือลดเบี้ยปรับตามกฎหมายนี้ ศาลจะเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาจำนวนเบี้ยปรับที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้^{๓๑}

(๑) มีคำขอของผู้ที่จะต้องชำระเบี้ยปรับ แม้ว่าจะมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าการปรับลดเบี้ยปรับจำเป็นจะต้องมีการร้องขอจากผู้ที่จะต้องเสียเบี้ยปรับก่อนหรือไม่ แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้น ที่ใช้ถ้อยคำว่า “...เมื่อได้ใช้เบี้ยปรับแล้วสิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป” ทำให้เข้าใจได้ว่า การที่ศาลจะปรับลดเบี้ยปรับได้นั้น จะต้องมีการร้องขอจากผู้ที่จะต้องเสียเบี้ยปรับเสียก่อน อีกทั้งการร้องขอยังทำให้เห็นว่าศาลเข้าไปอำนวยความสะดวกเพราะคู่กรณีเรียกร้อง มิใช่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญา ภายหลังจากที่สัญญาได้เกิดขึ้นแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ผ่านมาพบว่า ศาลมักใช้ดุลพินิจปรับลดเบี้ยปรับให้เองโดยที่บุคคลที่จะต้องเสียเบี้ยปรับ

^{๓๑} ศนันทกรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์ , คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, หน้า ๓๔๖-๓๔๘.



มิได้ร้องขอ จึงอาจเข้าใจได้ว่า ศาลสามารถยกประเด็นเรื่องเบี้ยปรับขึ้นพิจารณาได้เอง เพราะปัญหาในการเรียกเบี้ยปรับสูงเกินไปเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ศาลยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง

(๒) ผู้ขอลดเบี้ยปรับจะต้องยังไม่ได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับนั้น เพราะหากผู้ขอลดเบี้ยปรับได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับไปแล้ว ก็แสดงเป็นปริยายว่าผู้ขอลดนั้นมิได้ตั้งใจว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินไป จึงจะมาขอลดอีกไม่ได้

(๓) ศาลพิเคราะห์ทางได้เสียทุกอย่างของเจ้าหนี้แล้วเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินสมควร วินิจฉัยให้ลดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร สำหรับทางได้เสียทุกอย่างของเจ้าหนี้นั้น นอกจากหมายถึงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ศาลต้องคำนึงถึงทางได้เสียในกรณีอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งอาจหมายถึงทางได้เสียในเชิงจิตใจอีกด้วย

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการงดหรือลดเบี้ยปรับตามสัญญาการศึกษาและสัญญารับทุนการศึกษานั้น มีดังต่อไปนี้

๑) กรณีที่ศาลไม่ลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุนการศึกษา

(๑) ผู้รับทุนมีพฤติการณ์จงใจทุจริตเพื่อให้ตนพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษา

กรณีที่ผู้รับทุนมีพฤติการณ์อันเป็นการจงใจทุจริตเพื่อให้ตนพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน เนื่องจากทำให้การผลิตรายการไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ อันเป็นการสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายด้านการศึกษา การที่ผู้ให้ทุนเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา โดยไม่ลดจำนวนเบี้ยปรับให้ตามคำขอของผู้รับทุน ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว

ในคดีที่สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้ทุนการศึกษา



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๔๓

ในโครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ (สควค.) ระดับอุดมศึกษา เนื่องจากผู้ผูกฟ้องคดีไม่ตั้งใจศึกษาทั้งที่มีศักยภาพเพียงพอ อีกทั้ง ยังได้เปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเปลี่ยนแปลงสาขาวิชาเอกโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีถือเป็นการจงใจทุจริตเพื่อให้พ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. การที่คณะอนุกรรมการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ระดับอุดมศึกษา ระดับประเทศ มีมติให้ผู้ผูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควร และเนื่องจากการที่ผู้ผูกฟ้องคดีต้องพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาในโครงการ สควค. ก่อนสำเร็จการศึกษานั้น มีผลทำให้การผลิตบุคลากรเพื่อนำมาใช้ตามโครงการไม่เป็นไปตามแผนงานที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดไว้ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงการ อันเป็นการสูญเสียทั้งทางด้านเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อนโยบายด้านการศึกษาของรัฐ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ผูกฟ้องคดีตามคำขอ ศาลพิพากษาให้ผู้ผูกฟ้องคดีชดใช้ทุนการศึกษาจำนวน ๑๒๖,๑๒๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันผิดนัดชำระหนี้ จนถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันยื่นฟ้องคดีต่อศาล เป็นเงินจำนวน ๑๔,๖๖๗.๘๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๔๐,๗๘๗.๘๘ บาท พร้อมทั้งให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑๒๖,๑๒๐ บาท นับถัดจากวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๔๕)



(๒) ผู้รับทุนโอนไปรับราชการที่หน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงาน
ในสังกัดของผู้ให้ทุน

สัญญาลาศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับทุนนำความรู้
และประสบการณ์จากการศึกษามาทำการสอนให้แก่นักเรียนในโรงเรียนสังกัด
ของหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน แต่เมื่อสำเร็จการศึกษาตามสัญญา ผู้รับทุน
ได้โอนไปรับราชการที่หน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานในสังกัดของผู้ให้ทุน
ถือเป็นการทำให้เจตนารมณ์ของสัญญาไม่อาจบรรลุผล และกระทบกระเทือน
ต่ออัตราค่าจ้างและการจัดการเรียนการสอนของหน่วยงานต้นสังกัด อันเป็นการ
ปฏิบัติผิดสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้รับทุนได้خذใช้ทุนพร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญาให้แก่
หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนกรณีผิดสัญญาดังกล่าวแล้ว จึงเท่ากับยอมรับ
อยู่ในตัวว่าจำนวนเบี่ยงปรับไม่สูงเกินไป สิทธิเรียกร้องในการขอลดเบี่ยงปรับ
จึงหมดไป ไม่มีเหตุที่จะลดเบี่ยงปรับตามสัญญาให้แก่ผู้รับทุน

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนเงิน
พร้อมเบี่ยงปรับที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระไปตามสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาหรือฝึกอบรม
ภายในประเทศ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการที่สถาบัน
ราชภัฏอุบลราชธานีในขณะยังปฏิบัติราชการخذใช้ทุนไม่ครบระยะเวลาตามสัญญานั้น
เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับการรับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี
ซึ่งไม่ได้ทำให้รัฐบาลเสียหายและไม่เป็นการผิดสัญญา เพราะเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ
ในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษามีใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นงบเงินเดือน
ของรัฐบาล (เงินอุดหนุน) นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดเบี่ยงปรับไว้ใน
สัญญาเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญา และเพื่อเป็นการป้องกัน
มิให้ผู้ฟ้องคดีทำผิดสัญญาอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เบี่ยงปรับดังกล่าว
จึงเป็นมาตรการลงโทษผู้ฟ้องคดีหากผู้ฟ้องคดีทำผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี
ประกอบกับมาตรา ๓๘๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่กำหนด
เบี่ยงปรับในกรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามสัญญาได้ โดยมีจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสียหาย
อันแท้จริงที่เจ้าหนี้จะได้รับ และแม้ว่าเจ้าหนี้จะไม่ได้ได้รับความเสียหายใดๆ เลย เจ้าหนี้
ก็มีสิทธิเรียกเบี่ยงปรับที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ ซึ่งเบี่ยงปรับที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๔๕

ดังกล่าวก็คือเงินค่าปรับที่คู่สัญญากำหนดกันไว้ล่วงหน้าเมื่อมีการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา และตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วนศาลลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ โดยการที่จะวินิจฉัยว่าพอสมควรเพียงใดนั้น ให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน และเมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปศึกษาต่อภายในประเทศก็โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้ผู้ฟ้องคดีนำความรู้และประสบการณ์จากการที่ได้ไปศึกษามาทำการสอนแก่นักเรียนในโรงเรียนสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนกระทำผิดสัญญาที่ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามสัญญาอีกต่อไป ย่อมทำให้เจตนารมณ์ในการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปศึกษาต่อไม่อาจบรรลุผลและกระทบกระเทือนต่ออัตราค่าจ้างและการจัดการเรียนการสอนของหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเท่ากับผู้ฟ้องคดีรับอยู่ในตัวแล้วว่าเบี้ยปรับไม่สูงเกินไป ดังนั้นจึงไม่มีเหตุที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีชำระเงินพร้อมเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการชำระเกินไปจากข้อผูกพันที่เกิดขึ้นจากสัญญา และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดเบี้ยปรับก็เป็นอันหมดไป จึงไม่มีเหตุที่จะลดเบี้ยปรับลงตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พินักษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๓๐/๒๕๕๐)

(๓) ผู้รับทุนไม่มารายงานตัวเพื่อรับราชการตามสัญญา

สัญญาที่ทางราชการให้ทุนแก่ข้าราชการเพื่อไปศึกษา ยังต่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป ผู้รับทุนจึงถูกบังคับให้ทำสัญญาผูกมัดว่าจะกลับมาปฏิบัติราชการเป็นการตอบแทนและชดใช้ทุนให้แก่หน่วยงานราชการ สำหรับกรณีที่กำหนดว่าหากผู้รับทุนผิดสัญญาจะต้องชดใช้เงินให้แก่ทางราชการจำนวน ๓ เท่าของเงินรายเดือนค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายให้แก่ผู้รับทุน นั้น เป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้รับทุนหลบหนีการปฏิบัติราชการ



เพื่อชดใช้ทุน เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากจบการศึกษาแล้วผู้รับทุนไม่กลับมาปฏิบัติราชการเพื่อชดใช้ทุนเป็นการตอบแทนแก่หน่วยงานราชการ ผู้รับทุนจึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินค่าปรับจำนวน ๓ เท่าให้แก่หน่วยงานราชการตามสัญญา แม้ว่าศาลจะมีอำนาจลดเบี้ยปรับได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อผู้รับทุนมิได้ปฏิบัติราชการตอบแทนหน่วยงานราชการแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุนและเบี้ยปรับดังกล่าวมิได้เป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน

ส่วนการชำระหนี้เป็นเงินบาทแทนเงินสกุลต่างประเทศให้แก่หน่วยงานราชการนั้น จะต้องคิดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ณ สถานที่และในเวลาที่ใช้เงิน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาสำหรับผู้ซึ่งทางราชการส่งไปศึกษาและรับโอนเข้าศึกษาในต่างประเทศกับผู้ฟ้องคดี (กระทรวงกลาโหม) โดยสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ศึกษาสำเร็จหรือครบกำหนดเวลาที่กำหนดไว้แล้วจะต้องกลับมารายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม และหากประพฤติผิดสัญญาด้วยประการใดๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมให้ทางราชการเรียกตัวกลับหรือปลดออกจากราชการได้ และยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๓ เท่าของเงินรายเดือนและค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งหมด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึง ๔ ได้ทำสัญญาค้ำประกันไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาเมื่อครบกำหนดเวลาการศึกษาและครบกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องกลับมารายงานตัวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมกลับมารายงานตัว กองทัพบกจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชำระเงินเป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกาให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉย จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ทางราชการให้ทุนการศึกษาและออกค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อไปศึกษาเล่าเรียนยังต่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการศึกษาในต่างประเทศกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น การรับทุนดังกล่าวจึงบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาผูกมัดว่าจะกลับมาปฏิบัติราชการเป็นการตอบแทนและชดใช้ทุนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และกำหนดว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประพฤติผิดสัญญาด้วยประการใดๆ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ เท่าของเงินรายเดือน และค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายทั้งสิ้นที่ได้จ่ายให้หรือจ่ายแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องในการศึกษา ถือว่าเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลบหนีการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน อีกทั้ง เงินจำนวน ๓ เท่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเป็นการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนซึ่งมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมกลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ เท่าตามสัญญา ทั้งนี้ แม้ว่าศาลจะมีอำนาจลดเบี้ยปรับได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่เมื่อพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียโอกาสที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติและผู้ฟ้องคดีต้องเสียบงบประมาณในการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติราชการตอบแทนแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเห็นว่า เบี้ยปรับดังกล่าวมิได้เป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วน

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึง ๔ อุทธรณ์ว่าอัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกาในขณะที่ยื่นฟ้องคดีเป็นอัตราที่สูงกว่าในขณะทำสัญญานั้น เห็นว่า การชำระหนี้เป็นเงินบาทแทนเงินสกุลต่างประเทศนั้น จะต้องคิดอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ณ สถานที่และในเวลาที่ใช้เงิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘๖ วรรคสอง^{๗๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๕๑)

^{๗๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๘๖

ฯลฯ

ฯลฯ

การเปลี่ยนเงินนี้ ให้คิดตามอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ณ สถานที่และในเวลาที่ใช้เงิน



๒) กรณีที่ศาลลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุนการศึกษา

(๑) ผู้รับทุนการศึกษากลับมาปฏิบัติราชการแล้วแต่ต่อมาได้ลาออกไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่นก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน

ในกรณีที่ผู้รับทุนการศึกษากลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาแล้ว แต่ต่อมาได้ลาออกไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่นก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน หากปรากฏว่าหน่วยงานแห่งใหม่นั้น มีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ในการสนับสนุนงานของหน่วยงานต้นสังกัดเดิม ถือได้ว่าการลาออกดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของหน่วยงานเดิมมากนัก จึงมีเหตุอันควรที่ศาลจะพิจารณาลดเบี้ยปรับแก่ผู้รับทุนได้ โดยให้ลดเบี้ยปรับลงคงเหลือเพียงร้อยละ ๒๕ ของเบี้ยปรับที่เรียกเก็บทั้งหมด

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งทำสัญญารับทุนการศึกษากับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ต่อมาหลังจากจบการศึกษาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการตามสัญญา ในตำแหน่งเจ้าพนักงานวิทยาศาสตร์การแพทย์ ๒ ประจำโรงพยาบาลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช แต่ได้ขอลาออกก่อนครบกำหนดระยะเวลาชดใช้ทุน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาโดยได้ลาออกไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายทหารปฏิบัติการรังสีที่โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการผิดสัญญาการศึกษา และไม่เข้าหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาปฏิบัติราชการกับส่วนราชการใหม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการเป็นการชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำขอทำอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยการงดค่าเสียหายพร้อมเบี้ยปรับทั้งหมด พอแปลความได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีขอลด



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๔๙

ค่าเสียหายและเบี้ยปรับด้วย จึงเห็นสมควรวินิจฉัยประเด็นลดเบี้ยปรับให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ดังนั้น เมื่อกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์
และภาระหน้าที่ในการสนับสนุนงานของผู้ฟ้องคดี จึงอาจถือได้ว่าการลาออกของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมากนัก จึงมีเหตุอันควร
ที่ศาลจะพิจารณาลดค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ จึงให้ลดค่าปรับลงคงเหลือเรียกเก็บ
ค่าปรับเพียงร้อยละ ๒๕ ของค่าปรับที่เรียกเก็บทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ.๓๗๗/๒๕๕๐)

(๒) ผู้รับทุนไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญา

กรณีที่มูลเหตุแห่งการผิดสัญญาพิพาทเนื่องจากผู้รับทุนสนใจ
การศึกษามากกว่าภาระหน้าที่ราชการ และผู้รับทุนได้แสดงเจตนาที่จะรับราชการ
ที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา (ผู้ฟ้องคดี) มาโดยตลอด และการที่ผู้รับทุน
ไม่อาจปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เป็นเพราะ
ผู้ฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้รับทุน อันเป็นเหตุให้ผู้รับทุนต้องพ้นสภาพ
การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาล
จะพิจารณาลดหย่อนค่าปรับให้แก่ผู้รับทุน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทุนจากโครงการพัฒนาและส่งเสริมผู้มีความสามารถ
พิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (โครงการ พสวท.) และได้ทำสัญญาให้ทุนการศึกษา
ตามโครงการพัฒนาและส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ระดับอุดมศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๓๘ ตามสัญญาเลขที่ มก.ต. ๒๒/๒๕๓๘ ลงวันที่
๔ ธันวาคม ๒๕๓๘ ให้ไว้แก่สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.)
ข้อสัญญามีสาระสำคัญว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี-
ปริญญาโท แล้ว หากไม่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริม
ผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับอุดมศึกษาให้ศึกษาต่อระดับ
ปริญญาเอก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานที่คณะกรรมการ
พัฒนาและส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีฯ หลังสำเร็จ
การศึกษา (คณะกรรมการหลังสำเร็จการศึกษา) กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่า



๑๕๐ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ของจำนวนเวลาที่ได้รับทุนการศึกษาในประเทศ ทั้งนี้ ให้นับเวลาตั้งแต่การรับทุนเรียนระดับปริญญาตรี เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศึกษาในระดับปริญญาตรี-ปริญญาโท ด้วยทุนการศึกษาตามโครงการ พสวท. รวมเป็นเวลาทั้งสิ้น ๕ ปี ซึ่งจะต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนการศึกษาเป็นเวลา ๕ ปี โดยคณะอนุกรรมการหลังสำเร็จการศึกษาเห็นชอบให้บรรจุผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าปฏิบัติงานชดใช้ทุนในหน่วยงานผู้ฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ) ตามความประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีได้บรรจุผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อปฏิบัติงานชดใช้ทุนดังกล่าวในตำแหน่งอาจารย์ สังกัดภาควิชาเคมี คณะวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ที่ ๑๗๘๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ สสวท. จึงได้ออนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ที่มีอยู่ตามสัญญาให้ทุนการศึกษาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๕

ในระหว่างการปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาให้ทุนการศึกษา ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาฝึกอบรบเพื่อวิจัย ณ ต่างประเทศ ด้านการศึกษาวិเคราะห์ปริมาณโลหะหนักในแหล่งน้ำโดยประยุกต์เทคนิคทางอะตอมมิกสเปกโทรสโกปี ณ University of New South Wales ประเทศออสเตรเลีย ด้วยทุนพัฒนาบุคลากร (ทุนประเภท ๑ ก.) มีกำหนด ๒ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๘๔๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้จัดทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรบ หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเงื่อนไขในสัญญามีสาระสำคัญว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสร็จหรือสำเร็จการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องกลับมาปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ หรือในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ตามที่ผู้ฟ้องคดีและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเห็นสมควรในทันที เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ฝึกอบรบ หรือปฏิบัติการวิจัย และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา ฝึกอบรบ หรือปฏิบัติการวิจัยและเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจ่ายเงิน



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๕๑

เป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกสามเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้คืนดังกล่าว โดยเงินที่จะชดใช้คืนและเบี้ยปรับให้ลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยตกลงร่วมรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาไปฝึกอบรมเพื่อวิจัยตามสัญญาดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ รวม ๔๑ วัน โดยได้รับเงินทุนไปเป็นจำนวน ๖๐,๗๘๔ บาท และได้รับเงินเดือนไปเป็นจำนวน ๑๗,๗๔๑.๘๔ บาท รวมเงินที่ได้รับไปทั้งสิ้น ๗๘,๕๒๕.๘๔ บาท จึงต้องปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเพิ่มขึ้นอีกเป็นเวลา ๘๒ วัน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนการศึกษาตามโครงการ พสวท. ในหน่วยงานผู้ฟ้องคดี เป็นเวลาทั้งสิ้น ๑,๐๕๓ วัน ต่อมา ได้ขอลาไปศึกษาต่อ ในระดับปริญญาเอกแต่ไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานจึงไม่ได้รับการพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้างเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพ้นจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนการศึกษาไม่ครบ ระยะเวลาที่กำหนด แต่เนื่องจาก สสวท. ผู้ให้ทุนการศึกษาในโครงการ พสวท. ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยพักการทำงานชดใช้ทุน ในโครงการ พสวท. ไว้ชั่วคราว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอก โดยตกลงรับโอนสิทธิการควบคุมดูแลและการชดใช้ทุนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับคืนไป ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ และหนังสือ ที่ ศธ ๕๔๐๘.๑/๕๖๓๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ส่วนตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการ ไปศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ซึ่งเป็นสัญญาพิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้ปฏิบัติราชการชดใช้ เนื่องจากจะต้องนำระยะเวลาการปฏิบัติ ราชการไปหักชดใช้ตามสัญญาให้ทุนการศึกษาตามโครงการ พสวท. ซึ่งเป็นสัญญาเดิม ทั้งหมดก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะ ผู้ค้ำประกันจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ทุนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับไประหว่างลาไปศึกษา ฝึกอบรม พร้อมเบี้ยปรับเป็นเงินจำนวนสามเท่าของเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ ดังกล่าว รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๓๑๔,๑๔๓.๗๖ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงทวงถามผู้ถูกฟ้องคดี



ทั้งสองให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้แต่อย่างใด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๓๑๔,๑๔๓.๗๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนกรณีเบี้ยปรับนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งมาโดยตลอดว่ามีได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาจึงไม่ต้องรับผิดชำระเงินตามฟ้อง โดยขอให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงพอแปลความได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้งในเรื่องค่าปรับไว้แล้ว และแม้จะฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดตามสัญญาพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เบี้ยปรับตามสัญญาพิพาทที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีสามเท่าของเงินที่ต้องชดใช้ แต่ค่าปรับตามสัญญาฉบับพิพาท ซึ่งเป็นเบี้ยปรับที่ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดเบี้ยปรับลดลงจากกำหนดเบี้ยปรับลดลงจากสัญญาได้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่ริบนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดเบี้ยปรับก็เป็นอันขาดไปเมื่อคำนี้ถึงเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง จึงเป็นมูลเหตุที่ถือให้การผิดสัญญาพิพาทสืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สนใจการศึกษามากกว่าภาระหน้าที่ราชการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาที่จะรับราชการที่หน่วยงานของผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญาพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพ้นสภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ฟ้องคดีกรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดหย่อนค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ และอีกประการหนึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายถึงขนาดเท่าจำนวนค่าปรับสามเท่า กรณีจึงเห็นควรลดหย่อนค่าปรับลงโดยให้คิดเบี้ยปรับเพียงหนึ่งเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนแก่ผู้ฟ้องคดีตามบทกฎหมายดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๕๑)



๓) กรณีการกำหนดอัตราเบี้ยปรับในสัญญาสูงกว่าที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้

โดยที่แต่เดิมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ออกระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมภายในประเทศ กำหนดให้ข้าราชการที่ไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาทุนการศึกษาหรือสัญญาลาศึกษา ต้องชดใช้เงินเดือน ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือ กับให้ใช้เงินอีกจำนวนสองเท่าของเงินจำนวนที่จะต้องชดใช้ดังกล่าว แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับอัตราเบี้ยปรับดังกล่าวเป็นให้ใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเท่าของเงินจำนวนที่จะต้องชดใช้ให้แก่ส่วนราชการ กรณีดังกล่าวจึงเกิดประเด็นปัญหาว่า หากในสัญญากำหนดให้เรียกเบี้ยปรับเป็นจำนวนสองเท่า หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน จะเรียกให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนสองเท่าตามสัญญา หรือเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้ได้เพียงหนึ่งเท่าตามระเบียบ ก.พ.ฯ ที่แก้ไขใหม่ ซึ่งปรากฏตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับกรณีข้างต้น ดังนี้

กรณีที่ระเบียบ ก.พ. กำหนดให้ผู้ผิดสัญญาลาศึกษาต้องรับผิดชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่า แต่สัญญาลาศึกษาที่ทำขึ้นภายหลังจากระเบียบ ก.พ. ดังกล่าวใช้บังคับ ได้กำหนดให้ผู้ผิดสัญญาต้องชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับจำนวนสองเท่า ถือเป็นกรณีกำหนดข้อสัญญาที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ระเบียบ ก.พ. วางไว้ ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้ หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนต้องนำหลักเกณฑ์ของระเบียบ ก.พ. มาใช้เป็นข้อตกลงในสัญญาแทน

กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันตามสัญญาของผู้ได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ ร่วมกันชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาและได้กลับเข้ารับราชการในภายหลังนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ก.พ. ได้ออกระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการ



พลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ใช้บังคับกับ
หน่วยงานราชการตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติ
ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ
ก.พ. กำหนดว่า ข้าราชการผู้ใดไม่กลับมาปฏิบัติราชการตามสัญญาต้องชดใช้เงินเดือน
ทุนที่ได้รับระหว่างศึกษาและเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือกับให้ใช้เงินจำนวนหนึ่งเท่า
ของเงินเดือน ทุนและเงินที่ทางราชการจ่ายช่วยเหลือดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับ
แก่ทางราชการอีกด้วย และข้อ ๑๐ วรรคสาม ของระเบียบเดียวกันกำหนดว่า ในกรณีที่
ผู้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศกลับมาปฏิบัติราชการแต่ไม่ครบกำหนดตามสัญญาให้
ลดจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ลงตามส่วน ประกอบกับข้อ ๑.๑ ของสัญญาดังกล่าวได้กำหนดว่า
คู่สัญญาตกลงกันที่จะให้ถือว่ากฎหมาย ระเบียบต่างๆ ทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะมีต่อไป
ในภายหลังเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา จึงทำให้ระเบียบ ก.พ. ข้างต้นเป็นส่วนหนึ่ง
ของสัญญาด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำข้อกำหนดดังกล่าวมากำหนดไว้ในสัญญา
ซึ่งทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายหลังจากระเบียบ ก.พ. มีผลบังคับใช้แล้วให้สอดคล้องกับ
หลักเกณฑ์ที่ระเบียบ ก.พ. กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อสัญญาดังกล่าวกำหนดให้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่ายเงินเป็นเบี้ยปรับจำนวนสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน
จึงเป็นการกำหนดข้อกำหนดในสัญญาที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ระเบียบ ก.พ.
ได้วางไว้ และไม่อาจใช้เป็นข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ต้องนำ
หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ วรรคสองและวรรคสาม ของระเบียบ ก.พ. มาใช้
เป็นข้อตกลงแทน และการที่ข้อกำหนดของสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติ
ราชการชดใช้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ในการศึกษา
เป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วย
การพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐
ที่กำหนดให้หน่วยงานราชการทำสัญญาให้ข้าราชการที่ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ
กลับมาปฏิบัติราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ดังนั้น ข้อกำหนด
ในสัญญาดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้ และต้องนำหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑๐ วรรคสอง
ของระเบียบ ก.พ.ดังกล่าวมาใช้เป็นข้อตกลงแทน นอกจากนี้ การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ
เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบหลักเกณฑ์การผ่อนผันให้นับเวลาที่ชดกลับเข้ารับ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๕๕

ราชการเป็นระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาลาศึกษาก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะ
จูงใจให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากการที่ได้ไปศึกษาเพิ่มเติม ได้นำความรู้
ความสามารถนั้นกลับมาใช้ในราชการ โดยมีได้มีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานราชการได้รับ
เงินค่าเสียหายและเบี่ยงปรับจากข้าราชการที่ขอกลับเข้ารับราชการเพื่อขอผ่อนผันให้
เป็นเวลา
ที่ขอกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาลาศึกษา
ซึ่งในส่วนของเบี่ยงปรับนั้น ผู้ฟ้องคดีต้องนำไปคำนวณสำหรับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติ
ราชการชดใช้โดยทำสัญญาฉบับใหม่ และเมื่อเบี่ยงปรับซึ่งเป็นต้นเงินในการติดดอกเบี่ยง
ได้ถูกแปลงเป็นระยะเวลาในการชดใช้ตามสัญญาฉบับใหม่ที่จะต้องทำกันต่อไปแล้ว
ดอกเบี่ยงในส่วนของค่าปรับตามสัญญาที่ทำกันไว้แต่เดิมก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
จะกลับเข้ารับราชการใหม่จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้นผูกพันตาม
สัญญาค่าประกัน จึงต้องชำระค่าเสียหายและดอกเบี่ยงเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงินเดือนส่วนที่เหลือที่รับไปในระหว่าง
ลาศึกษาพร้อมดอกเบี่ยงร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินที่ต้องชำระดังกล่าว ส่วนเบี่ยงปรับ
จำนวนหนึ่งเท่าของต้นเงินข้างต้นให้นำไปคำนวณสำหรับระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติราชการ
ชดใช้ทุน ทั้งนี้ ตามข้อ ๒.๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม
๒๕๔๓ เรื่อง หลักเกณฑ์การผ่อนผันให้รับเวลาชดใช้เข้ารับราชการเป็นระยะเวลา
ที่ปฏิบัติราชการชดใช้ตามสัญญาลาศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ
และสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๐)

๓.๓ การดำเนินการกรณีผู้รับทุนขอระงับการชำระคืนทุนการศึกษาและ เบี่ยงปรับโดยขอเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนแทน

วัตถุประสงค์ของการทำสัญญารับทุนการศึกษาหรือสัญญาลาศึกษา
ต้องการให้ผู้รับทุนหรือผู้ลาศึกษาได้เข้าปฏิบัติราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว เงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้ชดใช้เงินทุนการศึกษา
พร้อมเบี่ยงปรับกรณีมีการผิดสัญญา เป็นเพียงข้อกำหนดที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับทุน
หรือผู้ลาศึกษาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติราชการ มิได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนหรือ



ผู้ลาศึกษาดังกล่าวต้องชดใช้ทุนเป็นตัวแทนเงินแต่อย่างใด โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑) ผู้รับทุนที่ไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญาร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุน แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่จัดให้เข้ารับราชการตามที่ร้องขอ

กรณีที่ผู้รับทุนซึ่งไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญาได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการปฏิบัติราชการเพื่อชำระหนี้ตามสัญญา รับทุนการศึกษา แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ เป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ จึงถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่ทั้งนี้ การจะให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนต้องรับผู้รับทุนเข้ารับราชการทั้งที่ไม่สำเร็จการศึกษาตามสัญญา อีกทั้ง ยังเข้ารายงานตัวเพื่อขอเข้ารับราชการล่าช้า นั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป ถือเป็นกรณีที่สัญญาเลิกกันโดยปริยาย จำต้องให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายจากกันได้ ผู้รับทุนจึงต้องคืนเงินทุนการศึกษาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน

ในคดีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาการรับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาชีวเคมี ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกในต่างประเทศ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ เนื่องจากผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาและไม่กลับมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการภายในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกำหนด นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทำสัญญารับทุนรัฐบาลที่ต้องการให้ผู้รับทุนได้เข้าปฏิบัติราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกให้ชดใช้เงินทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับกรณีมีการผิดสัญญา เป็นเพียงข้อกำหนดที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้รับทุนหลีกเลี่ยงการปฏิบัติราชการและเข้าทำงานในหน่วยงาน



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๕๗

ภาคเอกชนเท่านั้น มิได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนเป็นตัวเงิน แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงคดีนี้แล้วจะเห็นได้ว่า การที่ผู้รับทุนมีหนังสือขอรับการชำระหนี้ทุนการศึกษาพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญา และแสดงเจตนาที่จะกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อชดใช้ทุนโดยการเข้ารายงานตัวกับผู้ฟ้องคดี แม้จะมีความล่าช้าไปบ้าง แต่ก็เป็นเพราะประสบกับปัญหาด้านงานวิจัยและความพยายามในการศึกษาเพื่อให้สำเร็จตามหลักสูตร มิได้เกิดจากการละเลยหรือเพิกเฉยไม่ชวนชวยศึกษาเล่าเรียน และการที่ผู้รับทุนมิได้เข้าทำงานในหน่วยงานภาคเอกชนใดในระหว่างรอการเรียกบรรจุเข้าปฏิบัติราชการ แต่กลับไปศึกษาเพิ่มเติมระดับปริญญาโทในสาขาที่ตรงตามความต้องการของหน่วยงานภาครัฐในขณะนั้น ถือเป็นการพยายามพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้ารับราชการตามสัญญา จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนดังกล่าวเป็นผู้ผิดสัญญา นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็มีอาจใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติของข้าราชการที่ได้รับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ มิได้หมายความรวมถึงกรณีที่ผู้รับทุนยังมิได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการด้วย ดังนั้น เมื่อชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสียระหว่างการให้ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนกับการเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินแล้ว การให้ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับทุนได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการปฏิบัติการเพื่อชำระหนี้ตามสัญญาการรับทุนรัฐบาล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ จึงเป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ได้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ พฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญาดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การจะให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการทั้งที่ผู้รับทุนไม่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ อีกทั้งยังเข้ารายงานตัวต่อผู้ฟ้องคดีล่าช้า นั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาการรับทุนการศึกษาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป อันถือเป็นกรณีที่สัญญาพิพาทเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายจึงต่างจะเรียกร้องค่าเสียหายจากกันไม่ได้ จำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิม ดังนั้น ผู้รับทุนจึงต้องคืนเงินทุนการศึกษาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๙)



๒) ผู้รับทุนที่สำเร็จการศึกษาตามสัญญาแล้วร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุน แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ

กรณีที่ผู้รับทุนได้ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุน แต่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนไม่จัดให้ผู้รับทุนเข้ารับราชการตามที่ร้องขอ เนื่องจากผู้รับทุนใช้ระยะเวลาในการศึกษาเป็นเวลานาน และมีผลการเรียนไม่สูงนัก ถือเป็นกรณีที่ผู้รับทุนในฐานะลูกหนี้ขอชำระหนี้ตามสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหนี้ไม่ยอมรับชำระหนี้ พฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้รับทุนเป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่ทั้งนี้ การจะให้หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนต้องรับผู้รับทุนเข้ารับราชการทั้งที่ผู้รับทุนไปรายงานตัวเพื่อขอเข้ารับราชการล่าช้าเนื่องจากใช้เวลาในการศึกษาเป็นเวลานาน อีกทั้งยังมีผลการเรียนไม่สูงเท่าที่ควรนั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควรกรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาล้มเหลว โดยไม่ประสงค์จะให้สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป ถือเป็นกรณีที่สัญญาเลิกกันโดยปริยาย จำต้องให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม คู่สัญญาต่างฝ่ายจึงต่างจะเรียกร้องค่าเสียหายจากกันไม่ได้ และผู้รับทุนต้องคืนเงินทุนการศึกษาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาทุนอุดหนุนการศึกษาสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) ปีการศึกษา ๒๕๔๒ ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เวลาในการศึกษาเป็นเวลานาน และสำเร็จการศึกษาด้วยผลการเรียนที่ไม่สูงเท่าที่ควร นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทำสัญญาทุนอุดหนุนการศึกษาพิพาทซึ่งมีเจตจำนงที่จะผลิตและปรับปรุงคุณภาพของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณวุฒิสูงขึ้น รวมถึงมุ่งผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสาขาวิชาที่ขาดแคลนและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ด้วยการให้ทุนอุดหนุนการศึกษาแก่ผู้ที่ประสงค์จะเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่โครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์กำหนด ด้วยการให้ศึกษาต่อในระดับปริญญาโทและ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๕๙

ปริญญาเอกในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ และเมื่อสำเร็จการศึกษาตามสัญญาแล้ว ผู้รับทุนจึงจะเข้ารับราชการหรือทำงานในมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอื่นตามที่ผู้ให้ทุน กำหนดเพื่อชดใช้ทุน โดยมีได้มุ่งผลโดยตรงต่อการเรียกให้ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุน เป็นตัวเงินแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สำเร็จ การศึกษาภายในกำหนดเวลาตามสัญญา แต่ได้ผ่านการคัดเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรเดิม อีกครั้งโดยผู้รับทุนส่วนตัวจนสำเร็จการศึกษาในสาขาที่ตรงกับความต้องการตามสัญญา ด้วยผลการเรียนที่ไม่สูงมากนัก และได้ไปรายงานตัวเพื่อขอรับการบรรจุเป็นพนักงาน ของมหาวิทยาลัย แต่ที่ประชุมกรรมการบริหารคณะวิศวกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัย กลับมีมติไม่รับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าเป็นพนักงาน กรณีจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนอันเป็นการปฏิบัติราชการระหนึ่งตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะลูกหนี้รับราชการเพื่อชำระหนี้ตามสัญญา พุทธการณจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่ทั้งนี้ การจะให้ผู้ฟ้องคดี ต้องรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการตามคำร้องขอ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รายงานตัว เพื่อขอเข้ารับราชการล่าช้าเนื่องจากใช้เวลาในการศึกษาเป็นเวลานาน อีกทั้ง ยังมี ผลการเรียนไม่สูงเท่าที่ควรนั้น ย่อมไม่มีเหตุอันสมควร กรณีจึงเป็นการที่คู่สัญญา ทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนก่อเหตุทำให้การบังคับตามสัญญาสิ้นสภาพลง โดยไม่ประสงค์จะให้ สัญญามีผลบังคับใช้อีกต่อไป ถือได้ว่าเป็นกรณีที่สัญญาเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญา แต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับเงินอุดหนุน การศึกษาไว้แล้วจำนวน ๑๘๑,๕๔๐ บาท จึงต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้ตามมาตรา ๓๗๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^{๗๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เรียกดอกเบี้ยดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นระยะเวลาหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับเงินไว้แล้ว จึงคิดดอกเบี้ยให้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน การปฏิบัติตามสัญญาต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในจำนวนนี้ดังกล่าวด้วย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๑๘๑,๕๔๐ บาท

^{๗๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๓ หน้า ๖๓



พร้อมดอกเบี๋ยมิตนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๓/๒๕๕๐)

๓) ผู้รับทุนการศึกษาที่ลาออกราชการไปแล้วขอกลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนตามมติของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่ผู้รับทุนการศึกษาที่ลาออกราชการเป็นผู้อยู่ในเงื่อนไขการนับเวลาขอกลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนตามมติของคณะรัฐมนตรี และได้แสดงความจำนงเพื่อขอผ่อนผันให้ับระยะเวลาบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนตามสัญญา หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการผ่อนผันให้ับเวลาขอกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่เช่นนั้นอาจถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาลาศึกษาต่อต่างประเทศฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอให้องค์การขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดทำสัญญาผ่อนผันให้ับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนตามสัญญา โดยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการดำเนินการดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการทำสัญญาผ่อนผันข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีข้างต้นเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยการขอให้ทำสัญญาผ่อนผันให้ับระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลารับราชการชดใช้ทุนตามสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง จึงต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ มีหนังสือดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี และเมื่อปรากฏว่ามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การนับเวลาที่ขอกลับเข้ารับราชการ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๖๑

เพื่อชดเชยทุนตามสัญญาการศึกษา โดยผู้ขอต้องแสดงความจำนงให้เจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในเงื่อนไขตามที่กำหนดใน มติคณะรัฐมนตรีข้างต้น ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ชดเชยค่าเสียหายที่เป็นเงินเดือน ครบทั้งจำนวนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการผ่อนผันให้นับเวลาชดเชยกลับเข้ารับราชการ เป็นระยะเวลารับราชการชดเชยทุนตามมติคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตาม มติดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินเดือนที่ได้รับ ในระหว่างลาศึกษาให้ครบทั้งจำนวน จากนั้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาผ่อนผันให้นับระยะเวลาชดเชยกลับเข้ารับราชการเป็นระยะเวลาปฏิบัติราชการชดเชยทุนตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๓/๒๕๕๐)

๓.๔ การดำเนินการกรณีผู้รับทุนขอให้นับระยะเวลาที่ผู้รับทุนไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานทางปกครองอื่นเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติราชการชดเชยทุน

โดยที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ได้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาปฏิบัติงานในหน่วยงานในกำกับของรัฐ หรือองค์การมหาชนเป็นเวลาปฏิบัติงานชดเชยทุน และกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ แจ้งให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การจะนับระยะเวลาปฏิบัติงานในหน่วยงานข้างต้นได้นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบ จากส่วนราชการเจ้าของทุนและส่วนราชการต้นสังกัดก่อน ซึ่งที่ผ่านมาอันมีกรณีที่ ผู้รับทุนเข้าปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่นโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงาน ผู้ให้ทุนและส่วนราชการต้นสังกัด จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา จำต้องรับผิดชดเชยทุน พร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่หน่วยงานผู้ให้ทุน โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุด เช่น



กรณีที่ได้รับทุนลาออกจากการปฏิบัติราชการในหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนเพื่อเข้ารับการบรรจุเป็นข้าราชการในหน่วยงานทางปกครองอื่น โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานทางปกครองเจ้าของทุน และส่วนราชการต้นสังกัด ถือเป็นกรณีผิดสัญญาและไม่อาจนับระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองใหม่เป็นระยะเวลาในการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ผู้รับทุนจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินตามระยะเวลาที่เหลืออยู่พร้อมทั้งเบี่ยงปรับตามสัญญาให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่เวชสถิติ กองสาธารณสุขภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ประจำโรงพยาบาลปะทิว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชุมพร ได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดีและได้รับอนุมัติให้ลาไปศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรเวชระเบียน ณ วิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุข กาญจนภิเษก โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา ซึ่งตามสัญญามีข้อกำหนดว่า "...ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร แม้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นได้รับไว้ก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้าปฏิบัติงานตามคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายตามระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาให้แก่ทางราชการ..." โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาได้กลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนเป็นลูกจ้างชั่วคราวสังกัดผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งเดิม แต่จากนั้นได้ลาออกจากการเป็นลูกจ้างชั่วคราวเพื่อไปรับราชการที่โรงพยาบาล เลิดสิน กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งผู้ฟ้องคดีถือว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการผิดสัญญา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังรับราชการในหน่วยงานของผู้ฟ้องคดีไม่ครบกำหนดตามสัญญา โดยได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุนแล้วเป็นเวลา ๒๕๙ วัน ยังคงเหลือเวลาที่ต้องปฏิบัติราชการชดใช้อีก ๔๐๖ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ทุนพร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญาเป็นเงิน ๓๖,๖๘๖.๗๔ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่



ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลาออกจากการเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่เวชสถิติ กองสาธารณสุขภูมิภาค เพื่อเข้ารับการบรรจุเป็นข้าราชการที่โรงพยาบาลเลิดสินก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญา โดยยังคงเหลือเวลาในการปฏิบัติงานชดใช้ทุนอีก ๔๐๖ วัน จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา สำหรับการรับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่โรงพยาบาลเลิดสิน กรมการแพทย์ จะถือว่าเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญาได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อ ๔ วรรคสอง ของสัญญาซึ่งระบุว่า ในกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ถ้าผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร แม้ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นได้รับไว้ก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการตามความมุ่งหมายแห่งสัญญานี้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากการเป็นลูกจ้างชั่วคราวโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะให้ปรับระยะเวลาปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลเลิดสินเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุน จึงไม่อาจนับระยะเวลาการปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลเลิดสินเป็นการชดใช้ทุนได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้มีหนังสือขอให้ผู้ฟ้องคดีปรับระยะเวลาที่ปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลเลิดสินเป็นการปฏิบัติงานชดใช้ทุน โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับระยะเวลาปฏิบัติงานในหน่วยงานในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชนเป็นเวลาปฏิบัติงานชดใช้ทุน และกระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและถือปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติงานชดใช้ทุนในส่วนราชการด้วย เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้ปรับระยะเวลาปฏิบัติงานชดใช้ทุนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากส่วนราชการเจ้าของทุนและส่วนราชการต้นสังกัดก่อน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากการเป็นลูกจ้างชั่วคราวที่โรงพยาบาลปะทิว เพื่อไปรับราชการที่โรงพยาบาลเลิดสินโดยมิได้รับความเห็นชอบจากผู้ฟ้องคดีให้ปรับระยะเวลาชดใช้ทุนก่อน จึงไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าโรงพยาบาลปะทิวและสาธารณสุขจังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมแล้วนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสาธารณสุขจังหวัดชุมพรได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีเฉพาะเป็นผู้ลงนามในสัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมภายในประเทศและสัญญาค้ำประกันเท่านั้น มิได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ให้ความยินยอม



ในการนับระยะเวลาชดใช้ทุน การที่สาธารณสุขจังหวัดชุมพรมีความเห็นว่า เห็นควรอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นับระยะเวลาปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลเลิดสินเป็นการชดใช้ทุนได้ จึงเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้เวลาในการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงเป็นเวลา ๖๖๔ วัน และได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุนเป็นเวลา ๒๕๙ วัน จึงลาออกจากราชการ คงเหลือระยะเวลาปฏิบัติงานชดใช้ทุนอีก ๔๐๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามระยะเวลาที่เหลือดังกล่าวและค่าปรับอีก ๑ เท่า รวมเป็นเงิน ๓๖,๖๘๖.๗๔ บาท รวมทั้งจะต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเงินดังกล่าวแล้วไม่ชำระจนถึงวันฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบในจำนวนเงินดังกล่าวที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๑/๒๕๕๐)

๓.๕ การกำหนดเวลาเริ่มต้นของการคำนวณเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับ

ในกรณีที่มีการผิดสัญญาชำระเงินการศึกษาหรือสัญญาการศึกษา หน่วยงานทางปกครองมักเกิดปัญหาในการเริ่มนับระยะเวลาที่ถือเป็นการผิดสัญญาเพื่อนำมาคำนวณจำนวนเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับที่ผู้ผิดสัญญาจะต้องชดใช้ให้กับหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดปรากฏคำวินิจฉัยที่วางหลักกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดวันที่ถือเป็นการผิดสัญญาเพื่อนำมาคำนวณเงินทุนพร้อมเบี้ยปรับข้างต้น ปรากฏตามคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

กรณีที่ผู้รับทุนได้ขอลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน โดยที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยังมิได้พิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ต่อมาได้มีหนังสือขอยกเลิกใบลาออกดังกล่าวและกลับมาปฏิบัติราชการใหม่โดยผ่านความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ แต่ผู้รับทุนปฏิบัติราชการได้เพียงไม่นานก็ขาดราชการอีก เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้รับทุนลาออกจากราชการย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ผู้รับทุนยื่นขอลาออกจากราชการครั้งแรก ถือว่าหนังสือของผู้รับทุนที่ขอยกเลิกใบลาออกจากราชการมีผลเป็นการยกเลิกใบลาออกจากราชการโดยปริยาย การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ



มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้รับทุนลาออกจากราชการย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ยื่นขอลาออกครั้งแรก จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับทุนจึงยังมีสถานะเป็นพนักงานของรัฐอยู่ในช่วงระหว่างระยะเวลาดังกล่าว แต่ภายหลังจากที่ผู้รับทุนไม่มาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนในครั้งที่สอง กรณีดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้รับทุนเริ่มผิดสัญญาอันเป็นวันเริ่มต้นคำนวณเงินทุนที่จะต้องชดใช้พร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญาให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ฟ้องคดี) โดยเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าทำงานเป็นพนักงานของรัฐ ตำแหน่งทันตแพทย์ ๔ พ. โรงพยาบาลพุทธชินราช สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก เพื่อปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนตามสัญญา ต่อมาในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้เขียนใบลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ฝากไว้ให้กับเจ้าหน้าที่ศูนย์แพทยศาสตร์เพื่อขอให้ยื่นใบลาออกจากราชการต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลพุทธชินราชในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ และได้หยุดราชการไปจนกระทั่งวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งไปยังกลุ่มงานอายุรกรรมเพื่อขอระงับการลาออกจากราชการ และต่อมาในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงกลับมาปฏิบัติหน้าที่พร้อมกับมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ขอยกเลิกใบลาออกดังกล่าวต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก แต่ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติหน้าที่ได้เพียง ๙ วัน ก็ได้ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอีกแต่อย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการ แต่เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดพิษณุโลกพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่ายังไม่มีความไม่ชัดเจนในเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีขอลาออกจากราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๘ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาการเป็นนักศึกษา จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ทุนพร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครอง



สูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอยกเลิกใบลาออกจากราชการมีผลเป็นการยกเลิกใบลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีโดยปริยายมิใช่เป็นเพราะว่านายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลกได้ยกเลิกใบลาออกของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกมีคำสั่ง ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๗ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือวาระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดียังมีสถานะเป็นพนักงานของรัฐอยู่ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และไม่กลับมาปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนอีก จนกระทั่งถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผล และคณะกรรมการฯ เห็นสมควรลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ซึ่งแม้จะมีได้มีการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ก็แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีพฤติกรรมการกระทำอันเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ประกอบกับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ไปปฏิบัติหน้าที่เพราะเชื่อโดยสุจริตว่าบันทึกข้อความที่หัวหน้างานอายุรกรรมเสนอต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลพุทธชินราช เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสั่งงดไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีกำหนดนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการรายงานความเห็นของหัวหน้างานอายุรกรรมเป็นการภายในเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีขาดราชการว่าจะทำให้เกิดความเสียหายต่อกลุ่มงานอายุรกรรมอย่างไร เพื่อขอให้พิจารณาโทษวินัยและเห็นควรงดมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่กลุ่มงานอายุรกรรมอีกเท่านั้น อีกทั้งผู้อำนวยการโรงพยาบาลพุทธชินราชก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนได้ บันทึกข้อความดังกล่าวจึงมิใช่หนังสือที่ผู้ฟ้องคดีสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนตามสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อชดใช้ทุนตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีเริ่มผิดสัญญาการเป็นนักศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ทุน



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๖๗

ตามระยะเวลาที่ยังเหลืออยู่ ๑,๐๕๓ วัน เป็นจำนวนเงิน ๓๘๔,๖๕๗.๕๓ บาท คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๕๑)

๓.๖ การมอบหมายงานให้แก่ผู้รับทุนเมื่อผู้รับทุนมารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามสัญญา

เมื่อผู้รับทุนตามสัญญารับการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสัญญาลาศึกษาต่อสำเร็จการศึกษาแล้ว และได้มารายงานตัวเพื่อขอกลับเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานตามสัญญา หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนย่อมสามารถมอบหมายงานให้แก่ผู้รับทุนดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องเป็นงานเดิมที่ทำอยู่ก่อนเดินทางไปศึกษาต่อ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เช่น

สัญญารับการศึกษาระดับปริญญาตรีของรัฐบาลต่างประเทศเพื่อให้ผู้รับทุนไปศึกษาต่อมหาวิทยาลัยของประเทศไทยที่ผู้ให้ทุน โดยที่รัฐบาลต่างประเทศเป็นผู้ให้ทุนการศึกษาผ่านทางหน่วยงานทางปกครองและหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ให้ทุนแก่ผู้รับทุนอีกทอดหนึ่ง กรณีเช่นนี้ถือว่าหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาเป็นเจ้าของทุนดังกล่าว และสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับทุนต้องกลับมารับราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากมหาวิทยาลัยของประเทศไทยผู้ให้ทุนการศึกษาก่อน

ส่วนหนังสือกระทรวงการคลัง เรื่อง การเรียกชดใช้เงินกรณีผิดสัญญารับทุนลาศึกษาฯ เป็นเพียงแนวปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ มิใช่กฎหมาย ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวก่อนการฟ้องคดี ก็ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ข้อกำหนดในสัญญาการรับทุนรัฐบาลต่างประเทศโดยที่รัฐบาลต่างประเทศให้ทุนการศึกษาผ่านทางหน่วยงานทางปกครอง นั้น แม้จะกำหนดให้ผู้รับทุนต้องกลับมาเข้ารับราชการในสังกัดของหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา



เพื่อปฏิบัติหน้าที่ซดใช้ทุนภายหลังจากสำเร็จการศึกษาเท่านั้นก็ตาม หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาย่อมสามารถมอบหมายงานใด หรือมีคำสั่งย้ายผู้รับทุนไปดำรงตำแหน่งเดียวกันหรือตำแหน่งอื่นที่ใช้คุณวุฒิต่างกันโดยให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ซดใช้ทุนได้ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญามอบหมายงานด้านธุรการแก่ผู้รับทุน จึงไม่เป็นการปฏิบัติผิดสัญญาแต่อย่างใด

ในคดีที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ทุนผ่านทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สมัครสอบและได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาระดับปริญญาตรี ๔ ปี ที่ The Institute of Vocational Training (IVT) ผู้ฟ้องคดีจึงได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาการรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) และเพื่อเป็นการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นมารดา เป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว ต่อมาก่อนการเดินทางไปศึกษา ณ ประเทศญี่ปุ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียนภาษาญี่ปุ่นเพิ่มเติมเป็นระยะเวลาหนึ่ง จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เดินทางไปศึกษาที่ IVT ประเทศญี่ปุ่นจนกระทั่งสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี สาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ทางเครื่องกล เมื่อเดินทางกลับประเทศไทยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้บรรจุแต่งตั้งให้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการฝึกอาชีพ ๓ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคเหนือตอนล่าง จังหวัดนครสวรรค์ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนักวิชาการฝึกอาชีพ ๔ กองมาตรฐานฝีมือแรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ลาไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโทโดยทุนประเภท ๒ ณ ประเทศญี่ปุ่น มีกำหนด ๒ ปี ตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ โดยในการทำสัญญาฉบับนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติและความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้กับผู้ฟ้องคดี แต่ระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำลังศึกษาอยู่นั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการฝึกอาชีพ ๔ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค ๑ สมุทรปราการ และเมื่อครบระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ศึกษาในระดับปริญญาโทแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เดินทางกลับประเทศไทยและกลับเข้าปฏิบัติราชการในหน่วยงานผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๖๙

๒๙ มีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ส่งตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปรายงานตัวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเพื่อปฏิบัติราชการที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค ๑ สมุทรปราการ โดยได้ไปปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ จากนั้นปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขาดราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรอันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้นำเงินที่ต้องชดใช้กรณีผิดสัญญาบริบูรณ์และกรณีผิดสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อต่างประเทศ รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓,๙๖๒,๔๒๓.๖๓๗ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งในส่วนของสัญญาการบริบูรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและไม่ใช่ผู้เสียหายในคดีนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของทุนรัฐบาลญี่ปุ่น อีกทั้งก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ กำหนด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นผู้กระทำผิดสัญญาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมอบหมายงานด้านธุรการซึ่งไม่ใช่งานในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับการบรรจุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องรับผิดตามสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรณีการกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของทุนรัฐบาลญี่ปุ่นและการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับทุนต้องเข้ารับราชการตามที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมแรงงาน ตามประกาศกรมแรงงานเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยผลการเนื่องจากไม่ได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากมหาวิทยาลัยโพลีเทคนิคประเทศญี่ปุ่นก่อนนั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การให้ทุนรัฐบาลญี่ปุ่นแก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี ณ มหาวิทยาลัยโพลีเทคนิค ประเทศญี่ปุ่น เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานญี่ปุ่นกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานไทย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ทุนผ่านผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้จัดหาทุน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรบุคคล และความเชี่ยวชาญของมหาวิทยาลัยดังกล่าวในการพัฒนา



ความสามารถและสถานะของครูฝึกวิชาชีพในประเทศไทย อันเป็นจุดมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดี โดยรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายระหว่างที่ผู้รับทุนกำลังศึกษา ส่วนฝ่ายไทยยินดีช่วยเหลือเกี่ยวกับการรับสมัครผู้เข้ารับการทดสอบ การจัดเตรียมสถานที่สอบและจัดการสอบ ค่าใช้จ่ายในการจัดให้ผู้ผ่านการทดสอบศึกษาภาษาญี่ปุ่น หลักสูตรการเร่งรัดในประเทศไทย ตลอดจนทำสัญญาผูกมัดให้นักเรียนทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้าเป็นครูฝึกวิชาชีพเพื่อปฏิบัติงานในระยะเวลาที่เห็นสมควรตามที่รัฐบาลญี่ปุ่นร้องขอ ซึ่งสามารถแยกที่มาของทุนได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นของผู้รับทุนขณะกำลังศึกษาอยู่ในประเทศญี่ปุ่น กับส่วนที่ผู้ฟ้องคดีให้กับผู้รับทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมการก่อนไปศึกษา ส่วนนี้ได้แก่ ค่าศึกษาภาษาญี่ปุ่นหลักสูตรเร่งรัดในประเทศไทย ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งสองส่วนนี้ เมื่อพิจารณาตามข้อ ๑ ของสัญญาการรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศที่กำหนดว่า “ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น” หมายความว่า เงินค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวก่อนไปศึกษาวิชาในต่างประเทศ ค่าเดินทาง ค่าเล่าเรียน ค่าฝึกงาน ค่าดูงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จะต้องจ่ายตามระเบียบข้อบังคับจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและหรือรัฐบาลญี่ปุ่นแล้ว เห็นว่าเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทั้งสองส่วนเข้าข่ายเป็นทุนรัฐบาลญี่ปุ่น ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่เพียงประสานงานไม่ใช่ผู้พิจารณาคัดเลือก และก็ได้เป็นผู้จ่ายเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่กำลังศึกษาอยู่ในประเทศญี่ปุ่น แต่เป็นทุนรัฐบาลญี่ปุ่นโดยมหาวิทยาลัยโพธิ์เทคนิคเป็นผู้จ่ายเงินค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตรงก็ตาม ก็ไม่ทำให้เงินดังกล่าวที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับไปมิใช่ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นให้ทุนดังกล่าวผ่านผู้ฟ้องคดีตามโครงการความร่วมมือข้างต้น และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้ทุนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าของทุนดังกล่าว



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๗๑

ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับทุนเมื่อสำเร็จการศึกษาจะต้องเข้ารับราชการตามที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมแรงงาน ตามประกาศกรมแรงงานเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยพลการนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของทุนรัฐบาลญี่ปุ่น จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากมหาวิทยาลัยโพลีเทคนิค ประเทศญี่ปุ่นก่อน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสัญญาผูกมัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ประกาศกรมแรงงานกำหนดและความต้องการของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ประสงค์จะให้ผู้รับทุนสำเร็จการศึกษาแล้วต้องกลับมารับราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ชดเชยทุนในสังกัดของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับกรณีนี้เป็นการให้ทุนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ข้าราชการไปศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีตามสัญญาการรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ มิใช่ทุนที่รัฐบาลไทยตกลงรับทุนนั้นตามที่กรมวิเทศสหการ ได้ประกาศเป็นทุนประเภท ๑ (ข) ตามข้อ ๓ ของระเบียบกรมวิเทศสหการ ว่าด้วยการให้บุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการรับทุนประเภท ๑ (ข) ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูนาน หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงไม่สามารถนำระเบียบดังกล่าวและที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องนำระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งส่งผลให้ทุนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเป็นทุนประเภทที่ ๒ ตามระเบียบดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี เฉพาะค่าเรียนภาษาญี่ปุ่นในประเทศไทยตามที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายจริงเท่านั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาการรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศ



๑๗๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ ก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น เห็นว่า คดีนี้เป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาการรับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (ภายใต้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศและสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาฝึกอบรม หรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะก่อนฟ้องคดีต่อศาล เมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งประพฤติผิดสัญญาหรือเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การเรียกชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาการรับทุนการศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และสัญญาการไปปฏิบัติงานในองค์กรระหว่างประเทศ^{๗๔} ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาการรับทุนการศึกษาว่า ให้มีหนังสือแจ้งให้

^{๗๔} หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การเรียกชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาการรับทุนการศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และสัญญาการไปปฏิบัติงานในองค์กรระหว่างประเทศ ได้รับหลักเกณฑ์การเรียกให้ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาการศึกษาต่อมีข้อความสรุปได้ว่า “ให้ส่วนราชการตรวจสอบจำนวนเงินที่ผู้ผิดสัญญาจะต้องชดใช้แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ผิดสัญญาชดใช้โดยกำหนดระยะเวลาให้ชดใช้ภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ยกเว้นกรณีคดีใกล้ขาดอายุความให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีทันที และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามหนังสือทวงถามฉบับแรกแล้ว ผู้ผิดสัญญาไม่ยอมชดใช้ก็ให้ทำหนังสือทวงถามอีกครั้งโดยไม่ต้องกำหนดระยะเวลาให้ชดใช้ หากภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ผิดสัญญาได้รับหนังสือทวงถามฉบับที่สองยังไม่ได้รับชดใช้ ให้รวบรวมพยานหลักฐานส่งพนักงานอัยการดำเนินคดีทันที และรวบรวมพยานหลักฐานส่งกรมบัญชีกลางเพื่อตรวจสอบ”



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๗๓

ผู้ผิดสัญญาชดใช้เงินภายใน ๓๐ วัน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามหนังสือฉบับแรกแล้ว ผู้ผิดสัญญาไม่ยอมชดใช้ ก็ให้ทำหนังสือทวงถามอีกครั้งโดยไม่ต้องกำหนดระยะเวลาชดใช้ หากภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ผิดสัญญาได้รับหนังสือทวงถามฉบับที่สอง ยังไม่ได้รับชดใช้ ให้รวบรวมพยานหลักฐานส่งพนักงานอัยการดำเนินคดีทันที และรวบรวมพยานหลักฐานส่งกรมบัญชีกลางเพื่อตรวจสอบนั้น เป็นเพียงแนวปฏิบัติที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ มิใช่กฎหมาย ดังนั้น แม้ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือทักท้วงถึงความถูกต้องของยอดเงินค่าใช้จ่ายไปยังผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวโดยไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบเพื่อยืนยันความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ก่อนฟ้องคดีก็ตาม ก็ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นการฟ้องคดีที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งบรรจุผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการในสังกัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนตามสัญญาแล้ว ต่อมาได้มอบหมายงานด้านธุรการซึ่งลักษณะงานไม่เกี่ยวกับตำแหน่งนักวิชาการ ฝึกอาชีพให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบ ถือว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญานั้น เห็นว่า ตามข้อกำหนดในสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องผูกพันตามสัญญาโดยต้องกลับมาเข้ารับราชการในสังกัดของผู้ฟ้องคดีเพื่อปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนภายหลังจากสำเร็จการศึกษาแล้วเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอาจมอบหมายงานใดหรือมีคำสั่งย้ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดำรงตำแหน่งเดียวกันหรือตำแหน่งอื่นที่ใช้คุณวุฒิต่างกัน โดยให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ทุนได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายงานด้านธุรการจึงไม่เป็นการปฏิบัติผิดสัญญาแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินตามสัญญาพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๕๒)



๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน

สัมปทานในประเทศไทยแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท^{๗๔} คือ สัมปทานบริการสาธารณะ และสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยสัมปทานบริการสาธารณะ^{๗๕} นั้น ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ ส่วนสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสัญญาสัมปทานอีกประเภทหนึ่งนั้น เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของชาติ และส่วนใหญ่จะห้ามมิให้บุคคลซุกซนหรือทำประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ ป่าไม้ แร่ และปิโตรเลียมที่ยังอยู่ในสภาพซึ่งฝังอยู่ในดินเป็นกรรมสิทธิ์ของชาติ ผู้ใดจะทำการใดๆ ต่อทรัพยากรดังกล่าว โดยไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ ดังนั้น สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความแตกต่างจากสัมปทานบริการสาธารณะ คือ สัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์ในการที่จะสงวนรักษาทรัพยากรของชาติไม่ให้ถูกทำลายไปโดยไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่า มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนดังเช่นสัมปทานบริการสาธารณะ

๔.๑ สัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับประเด็นพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองส่วนใหญ่ คือ สัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะ ดังนี้

^{๗๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, หน้า ๑๓๖.

^{๗๕} “สัมปทาน” เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเองโดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการนั้น (ศึกษาเพิ่มเติมจาก ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๔๖.)



๑) การมีคำสั่งระงับการทำให้ตามสัญญาสัมปทานทำให้ป่าชายเลน

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำให้ป่าชายเลนจะมีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานระงับการทำให้ตามสัญญา จะต้องปรากฏเหตุผลอันจะอ้างได้ตามข้อสัญญาหรือเข้ากรณีตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ให้สัมปทานสามารถออกคำสั่งดังกล่าวได้ มิฉะนั้นจะถือเป็นการกระทำผิดสัญญา ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งให้แก่ผู้รับสัมปทาน เช่น

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำให้ป่าชายเลนมีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานระงับการทำให้ รวมทั้งไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ผู้รับสัมปทานเข้าทำให้ตามสัญญาสัมปทานโดยไม่มีเหตุผลที่จะอ้างได้ตามข้อสัญญาหรือตามกฎหมาย ถือเป็นการผิดสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทานต้องชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำให้ตามสัญญาสัมปทานให้แก่ผู้รับสัมปทาน

ในคดีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยอธิบดีกรมป่าไม้ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานระงับการทำให้ตามสัญญาสัมปทานทำให้ป่าชายเลน และไม่ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำให้ตามสัญญา โดยอ้างว่าเป็นการสั่งการตามมติคณะรัฐมนตรีและเป็นการใช้อำนาจตามสัญญา อันเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิบดีกรมป่าไม้มีคำสั่งให้ระงับการทำให้ตามสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินกิจการในสัมปทานส่วนที่เหลือต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับเงินชดเชยเช่นเดียวกับกรณีพื้นที่สัมปทานทั้งแปลงสิ้นสุดลง โดยศาลจะกำหนดความเสียหายให้ตามความเป็นธรรมแก่คู่กรณี อันได้แก่ ค่าเสียหายในส่วนของเงินลงทุนในการจัดทำทางเดินและทำเทียบเรือเงินลงทุนในการสร้างเตาเผาถ่าน เงินลงทุนค่าก่อสร้างบ้านพักคนงาน และเงินลงทุนจัดซื้อเครื่องใช้ อุปกรณ์ และยานพาหนะที่ใช้ในการดำเนินกิจการทำให้ตามเงื่อนไขสัมปทาน ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลได้กำหนดโดยคำนึงถึง



๑๗๖ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ค่าเสื่อมราคาที่ได้หักไว้แล้ว ระยะเวลาของสัมปทานที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิทำกิจการที่ได้รับสัมปทานไปแล้ว จำนวนไม้หรือของป่าที่ผู้ฟ้องคดีได้นำออกไปแล้ว ประโยชน์อย่างอื่นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปอันเนื่องจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานในระหว่างอายุสัมปทาน รวมทั้งมูลค่าของทรัพย์สินหรือสิ่งของที่เหลืออยู่ในขณะที่มีการผิดสัญญาสัมปทานซึ่งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนเงินชดเชยความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องขาดผลประโยชน์อันพึงได้ที่เป็นผลกำไรในปีสัมปทานที่เหลืออยู่ตามสัญญานั้น มาตรา ๖๘ สัตต (๓)^{๗๗} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดห้ามมิให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้รับสัมปทานคาดว่าจะได้รับจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยในส่วนนี้ สำหรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการผิดสัญญาสัมปทานนั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้คงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้เท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งที่มีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ถือว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายต่างๆ จากการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการทำไม้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๒๔/๒๕๔๙ และที่ อ.๓๗๔/๒๕๔๙)

^{๗๗} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๖๘ สัตต เงินชดเชยความเสียหายที่ผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ห้ามมิให้มีการจ่ายเงินชดเชยเพื่อผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้รับสัมปทานคาดว่าจะได้รับจากการทำกิจการที่ได้รับสัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ



สำนักงานศาลปกครอง

๒) การชำระหนี้ตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจะเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าว จะต้องปรากฏว่าผู้รับสัมปทานกระทำผิดตามข้อกำหนดในสัญญาข้างต้น มิฉะนั้นหน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานจะไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้รวมถึงดอกเบี้ยตามสัญญาได้ เช่น

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนเรียกให้ผู้รับสัมปทานชำระหนี้เนื่องจากไม่ดำเนินการปลูกป่าทดแทนตามสัญญา นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับสัมปทานได้มอบอำนาจให้เอกชนเข้าไปดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามสัญญาแทนแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน อีกทั้ง เมื่อปรากฏว่าเอกชนดังกล่าวเป็นเจ้าของพื้นที่ในสังกัดของผู้ให้สัมปทานและเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลการปลูกป่าทดแทนตามสัญญา ผู้ให้สัมปทานจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าไม่ทราบถึงการดำเนินการปลูกป่าทดแทนดังกล่าว กรณีรับฟังไม่ได้ว่าผู้รับสัมปทานกระทำผิดข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนที่จะต้องรับผิดชอบชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้แก่ผู้ให้สัมปทาน

ในคดีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อทำไม้ป่าชายเลนในพื้นที่ทั้งหมด ๑๕ แปลง โดยข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของสัญญาสัมปทานดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการปลูกและบำรุงป่าเพื่อให้ป่ามีสภาพสมบูรณ์สามารถอำนวยผลได้โดยสม่ำเสมอ และผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการพร้อมทั้งเสียค่าใช้จ่ายเองในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการปลูกป่าให้เต็มเนื้อที่แนวตัดไม้ที่ทำไม้ออก (๒) ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกและบำรุงป่าธรรมชาติภายในเขตป่าสัมปทานตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนดภายในวงเงินสามเท่าของค่าภาคหลวง ฯลฯ ต่อมา เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามข้อ ๑๑ ของสัญญาสัมปทานดังกล่าว



แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยที่ค้างชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยจัดการป่าชายเลน อันเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการควบคุมดูแลการทำไม้ป่าชายเลนตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามข้อ ๑๑ (๑) และ (๒) ของสัญญาสัมปทาน ตั้งแต่แปลงที่ ๑ ถึงแปลงที่ ๑๑ เรียบร้อยแล้ว โดยในแปลงที่ ๑๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ในสังกัดของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการปลูกและบำรุงป่าตามธรรมชาติแทนผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏหลักฐานตามหนังสือมอบอำนาจ ดังนั้นเมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดอันแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการปลูกและบำรุงป่าภายในเขตป่าสัมปทาน แปลงที่ ๑๑ ตามเงื่อนไขของสัญญาสัมปทาน กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๒/๒๕๕๐)

๔.๒ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะในประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา มีตัวอย่างที่น่าสนใจ เช่น

สัญญาที่รัฐให้สัมปทานในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ โดยไม่ได้เสนอการแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๗๙

กรณีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุไว้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารข้อเสนอการร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ข้างต้นได้กำหนดถึงผลประโยชน์ที่เอกชนจะให้แก่รัฐไว้ว่า ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่รัฐนับแต่วันลงนามในสัญญา ซึ่งค่าตอบแทนจะต้องเทียบได้ไม่น้อยกว่าอัตรารายได้รวมก่อนหักภาษีและค่าใช้จ่ายใดๆ โดยบริษัทจะต้องเสนออัตราร้อยละของรายได้รวมดังกล่าวในข้อเสนอที่ยื่นต่อผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับผังรายการไว้ว่าผังรายการข่าวสารคดี และสารประโยชน์ต้องมีรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าว ซึ่งผลการคัดเลือกปรากฏว่าบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมงานและดำเนินการข้างต้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ จนเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างสัญญาและได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้มีการกำหนดข้อสัญญาให้มีการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในข้อ ๕ ของร่างสัญญา จากนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการลงนามในร่างสัญญาเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘

ต่อมา ภายหลังจากที่ดำเนินงานตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๕ ของสัญญา โดยอ้างเหตุผลว่าการที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงขอให้ปรับลดค่าสัมปทานและขอให้พิจารณาแก้ไขข้อสัญญาโดยการยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่ออนุญาโตตุลาการ



ซึ่งอนุญาตตุลาการได้วินิจฉัยให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ เช่น ให้ชดเชยความเสียหาย จำนวน ๑,๗๐๐ ล้านบาท และให้มีการแก้ไขสัญญาตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยการปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนและให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของอนุญาตตุลาการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการโดยวิธีให้สัมปทาน และตามสัญญาพิพาทเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๑^{๗๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การดำเนินการข้างต้นต้องมีการนำร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงเห็นได้ว่าอำนาจตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของ

^{๗๘} พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาดังเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นแล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๘๑

ฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังนั้น ร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นการขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกผู้เสนอราคาซึ่งไม่เป็นกรรมแก่ผู้เสนอราคารายอื่นที่เสนอตัวเข้าร่วมงาน การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาฯ ในข้อ ๕ วรรคสี่ ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาฯ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตาม



มาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข)^{๗๙} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ พิจารณาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๔๙)

๕. คดีพิพาทเกี่ยวกับการชำระเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่าสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนเจ้าของที่ดินเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ โดยใช้อำนาจทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน ทั้งการเวนคืนที่ดินพิพาทก็เพื่อใช้ในการก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง อันมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง^{๘๐} โดยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนอันเป็นสัญญาทางปกครองข้างต้นนั้นมีหลายประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

๕.๑ การคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่หน่วยงานทางปกครองได้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินเกินไปจากจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่ถูกเวนคืน

กรณีการฟ้องบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนเป็นสิทธิเฉพาะตัวของคู่สัญญา บุคคลภายนอก เช่น ผู้รับจ้างของที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาตามสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน จึงย่อมไม่เป็นผู้ต้องผูกพันตามข้อกำหนดในสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาจะใช้สิทธิในการกำหนดหน้าที่หรือภาระให้แก่บุคคลภายนอกในการคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่หน่วยงานทางปกครองได้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินเกินไปจากจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

^{๗๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๖ หน้า ๓๓

^{๘๐} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๔๕



โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักกฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

ผู้รับจ้างของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีใช้คู่สัญญา ซึ่งเข้าร่วมทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน มิอาจเป็นผู้ต้องผูกพันตามข้อกำหนดในสัญญาซื้อขายที่ดินที่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาจะใช้สิทธิในการกำหนดหน้าที่หรือภาระให้แก่บุคคลภายนอกดังกล่าวได้ ดังนั้น กรณีที่สัญญาซื้อขายที่ดินมีข้อตกลงให้เจ้าของที่ดินคู่สัญญาต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้เวนคืน หากปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินที่ตกลงซื้อขายน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้รับจ้างซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบเงินค่าทดแทนที่ดินที่หน่วยงานทางปกครองผู้เวนคืนจ่ายเกินไปจากเนื้อที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับไปแล้วแต่อย่างไร

ในคดีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อทำการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา – อารณรังค์ เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนบางส่วน โดยที่ดินดังกล่าวนั้นได้จำนองเป็นประกันหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนสยาม จำกัด (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท เงินทุนธนสยาม จำกัด (มหาชน) และได้ควบรวมกิจการตามประกาศกระทรวงการคลังเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)) ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีข้อตกลงว่าเมื่อได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินที่ตกลงซื้อขายมากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายค่าที่ดินเพิ่มให้ตามอัตราที่กำหนดไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ถ้าได้จำนวนเนื้อที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องคืนเงินค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ลดลงตามอัตราที่กำหนดไว้ โดยก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายเงินค่าที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญา ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับจำนองทราบเพื่อไปขอรับชำระหนี้หรือรับخذใช้จากเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ตกลงยินยอมโอนสิทธิเรียกร้องเงินค่าทดแทน



ที่ดินให้แก่ผู้รับจ้างเอง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างเองเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้ถ้อยคำต่อผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่จ้างเองซึ่งถูกเวนคืนดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นการชำระหนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอยู่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการปลดจำนองที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างในส่วนที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อได้รับเงินตามหนังสือโอนสิทธิเรียกร้องเรียบร้อยแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญาซื้อขายที่ดินที่พิพาท แต่ภายหลังเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ถูกเวนคืนปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนลดลงจากที่ระบุไว้ในสัญญาซื้อขาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่จ่ายเกินไปจำนวน ๑๒,๓๕๐,๐๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินค่าทดแทนที่ดินที่จ่ายไปเกินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างเองที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าตกลงร่วมทำสัญญาซื้อขายที่ดินที่จะต้องเวนคืนด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นบุคคลภายนอกไม่ใช่คู่สัญญา และโดยที่การฟ้องบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาเป็นสิทธิเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น บุคคลภายนอกจึงมีอาจเป็นผู้ต้องผูกพันตามข้อกำหนดในสัญญา เนื่องจากคู่สัญญาไม่มีสิทธิที่จะกำหนดหน้าที่หรือภาระให้แก่บุคคลภายนอกได้ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รับจ้างเองที่ดินที่ถูกเวนคืนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้ก่อนที่พระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินดังกล่าวใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙^{๔๑}

^{๔๑} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีการจ้าง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้าง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๘๕

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับจ้างนองได้ตกลงกัน ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ปราบกฏตามบันทึกข้อตกลง เกี่ยวกับการจ้างนองเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนว่า ผู้รับจ้างนองตกลงยินยอมให้ ผู้จ้างนองทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างที่จ้างนองซึ่งถูกเวนคืน ดังกล่าวได้ โดยไม่ได้แย้งคัดค้านใดๆ และผู้จ้างนองตกลงให้ผู้ฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทน ให้แก่ผู้รับจ้างนองเพื่อเป็นการชำระหนี้ที่ผู้จ้างนองมีอยู่ต่อผู้รับจ้างนอง โดยยินยอมให้ ผู้รับจ้างนองรับเงินจำนวนดังกล่าวได้โดยไม่ได้แย้งใดๆ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ รับเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้รับจ้างนองที่ดินชำระหนี้ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๖^{๒๒} มาตรา ๑๘ (๖)^{๒๓}

โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ จะจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อ คู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล

^{๒๒-๒๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่ วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิ เข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจ้างนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่น เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้อง เวนคืน ให้จ้างนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจ้างนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงิน ค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) บุคคลผู้เสียหายสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่น ซึ่งคล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง



และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้ว จะเห็นได้ว่า สิทธิของผู้รับจำนองไม่ได้รับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยตรงอย่างเช่นผู้เสียสิทธิ ในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า ฯลฯ กฎหมายเพียงให้สิทธิผู้รับจำนอง มาขอรับชำระหนี้หรือขอรับชดใช้เอาจากเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้แก่เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยให้คู่กรณีเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับหนี้ที่ค้างชำระกับ หลักทรัพย์ที่จำนองเป็นประกันลดลง จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินค่าทดแทน ที่ดินตามสัญญาซื้อขายจากผู้ฟ้องคดี แล้วนำไปชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็น เจ้าหนี้ผู้รับจำนองตามที่ได้ทำความตกลงกัน ไม่ได้เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับเงิน ค่าทดแทนที่ดินแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ เงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายเกินไปจากเนื้อที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบเงินค่าทดแทนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายไปเกินข้างต้น พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของหนี้เงินนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๔/๒๕๕๐)

๕.๒ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน

โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลา ให้ผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ย เงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่จะได้รับ นับแต่วันที่ พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน ดังนั้น เมื่อพบบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับการคิดดอกเบี้ยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจ กำหนดอัตราดอกเบี้ยนอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้ ดังตัวอย่าง คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

และพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดิน ที่ต้องเวนคืนแล้ว



กรณีที่บันทึกข้อตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินได้ตกลงเกี่ยวกับกรณีการคลาดเคลื่อนในจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยกำหนดให้กรณีที่เนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนมีจำนวนมากกว่าเนื้อที่ที่จ่ายค่าทดแทนไปแล้ว หน่วยงานทางปกครองจะต้องจ่ายเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีการเวนคืนที่ดินมากกว่าที่ได้ทำการรังวัดไว้ หน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาโดยการจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว และหากปรากฏว่าเป็นการจ่ายเงินล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวตามอัตราที่กำหนดไว้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินที่ถูกกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) เวนคืนที่ดินบางส่วนเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน แต่ต่อมาได้มีการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินดังกล่าวออกเป็น ๓ แปลง และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินเบื้องต้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยมีข้อกำหนดว่า ถ้ามีการคลาดเคลื่อนในจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกแนวทางหลวงคู่กรณียอมคิดค่าทดแทนตามเนื้อที่ที่เป็นจริง โดยยึดถือตามเนื้อที่ที่กรมที่ดินรับรองเป็นเนื้อที่ที่ถูกต้อง กรณีเนื้อที่ที่เป็นจริงมากกว่าเนื้อที่ที่จ่ายค่าทดแทนไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาจะจ่ายเงินส่วนที่มากกว่าเพิ่มให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ต่อมาหลังจากการเวนคืนที่ดินดังกล่าวสำนักงานที่ดินจังหวัดได้แจ้งผลรับรองการวัดที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามถูกเวนคืนไปมากกว่าเนื้อที่ที่ระบุในสัญญาซื้อขาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำบันทึกตกลงยินยอมและจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายดอกเบี้ยดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าสำรวจและรังวัดที่ดินและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินเบื้องต้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์



พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา สาขาบางปะกง ได้มีหนังสือแจ้งผลรับรองการรังวัดที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามถูกเวนคืนไปมากกว่าเนื้อที่ที่ระบุในสัญญาซื้อขาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามสัญญาดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตั้งแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขายคือวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ แล้ว และผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับเงินค่าทดแทนไปเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขายข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ กรณีจึงเป็นการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ล่าช้าเกินกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวนับแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๗ อันเป็นวันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน จนถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับเงินจำนวนดังกล่าว ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น จึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตามบทกฎหมายดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๘๙

๒๕๓๗ จนกว่าจะชำระเสร็จด้วย ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ของเงินค่าทดแทนในส่วนที่เพิ่มขึ้นนับแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ ถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เพิ่มขึ้น และจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันฟ้องคดี และยังคงต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เสร็จสิ้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้อุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับระยะเวลาการจ่ายดอกเบี้ย จึงถือว่า เรื่องดังกล่าวได้ยุติแล้วตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนนี้ได้ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายดอกเบี้ยในกรณีจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ควรจะเป็นดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารออมสินตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มิใช่ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย นั้น โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การคิดดอกเบี้ยกรณีการจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้า ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ศาลจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจกำหนดอัตราดอกเบี้ยนอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษาให้



๑๙๐ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ผูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ และให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ ทั้งนี้ โดยให้คิดดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดังกล่าวในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ต้องไม่เกินร้อยละ ๗.๕ ต่อปี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๗/๒๕๕๐)

๖. กรณีพิพาทอื่น ๆ

๖.๑ การชำระดอกเบี้ยในสัญญาทางปกครอง

กรณีที่เกิดการผิดสัญญา และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้เรียกให้ชำระค่าปรับหรือชดเชยค่าเสียหายจากการผิดสัญญาดังกล่าว แต่คู่สัญญาฝ่ายที่ผิดสัญญาเพิกเฉยถือเป็นกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัด ลูกหนี้จึงต้องชำระดอกเบี้ยของต้นเงินที่ต้องรับผิดตามอัตราที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี^{๔๔} ทั้งนี้ การบอกกล่าวให้ชำระหนี้ข้างต้นต้องเป็นการบอกกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการชำระดอกเบี้ยอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาทางปกครองที่น่าสนใจนั้นมีดังต่อไปนี้

๑) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) พร้อมดอกเบี้ยให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง หากปรากฏว่าผู้รับจ้างได้มีหนังสือขอรับเงินที่พิพาทต่อผู้ว่าจ้าง แต่ผู้ว่าจ้างไม่จ่ายเงินดังกล่าวผู้ว่าจ้างจึงย่อมเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดตั้งแต่นั้น

^{๔๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัด ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๙๑

ในคดีที่จังหวัดปัตตานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพาน คสล. จำนวน ๒ ฉบับ โดยสัญญาทั้งสองฉบับเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ แต่เกิดความบกพร่องในการทำสัญญาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้นำสูตรการคำนวณเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ที่ใช้กับสัญญาแบบปรับราคาได้มารวมไว้ในสัญญาจ้างฉบับที่ ๑ ส่วนในสัญญาจ้างฉบับที่ ๒ เจ้าหน้าที่ได้นำเอาสูตรการคำนวณค่า K สำหรับงานอื่นที่ไม่ใช้งานตามสัญญามาใช้ไว้ในสัญญาแทน ในระหว่างการก่อสร้างเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้วัสดุก่อสร้างและค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นกว่าวันที่เปิดซองเสนอราคา มาก ผู้ฟ้องคดีประสบภาวะการขาดทุนตามสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ เมื่องานแล้วเสร็จจึงขอรับเงินค่า K ตามสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่อาจคำนวณเงินค่า K ให้ได้เพราะไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่า K ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จนถึงวันชำระหนี้เสร็จสิ้น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ก่อนที่จะร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคดีโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองในเวลาต่อมาตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับเงินดังกล่าวแต่ถูกปฏิเสธ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัด นับแต่นั้นเป็นต้นมา และจะต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างผิดนัดจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ตามนัยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๔๔} และมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๔๖} แห่งประมวลกฎหมาย

^{๔๔-๔๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วและภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้อยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ



๑๙๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แพ่งและพาณิชย์ หรือได้มีการวางทรัพย์ตามมาตรา ๓๓๐^{๘๗} และมาตรา ๓๓๑^{๘๘} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าระยะเวลาระหว่างวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบจากกองนิติการว่าเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระหว่างนำเรียนนายกรัฐมนตรีนคร เพื่อพิจารณาสั่งการจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งกำหนดวันหนึ่งพิจารณาครั้งแรกจากศาลปกครองชั้นต้น ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องหรือล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ตนพ้นความรับผิดชอบไม่ได้ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามสัญญาจ้างทั้ง ๒ ฉบับ กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งของต้นเงินนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๔๕)

๒) กรณีที่ผู้รับทุนลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ถือเป็นกรณีผิดสัญญาที่ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนให้แก่หน่วยงานทางปกครองคู่สัญญา ดังนั้น หากหน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนมีหนังสือเรียกให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าวแล้ว แต่ไม่มีการชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดชำระหนี้ หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนจึงมีสิทธิได้รับชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินที่ค้างชำระดังกล่าวด้วย

^{๘๗-๘๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๓๐ เมื่อขอปฏิบัติราชการชำระหนี้โดยชอบแล้ว บรรดาความรับผิดชอบอันเกิดแต่การไม่ชำระหนี้ก็เป็นอันปลดเปลื้องไป นับแต่เวลาที่ขอปฏิบัติราชการชำระหนี้

มาตรา ๓๓๑ ถ้าเจ้าหนี้บอกปิดไม่ยอมรับชำระหนี้ก็ดี หรือไม่สามารถจะรับชำระหนี้ได้ก็ดี หากบุคคลผู้ชำระหนี้วางทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งหนี้ไว้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้แล้ว ก็ย่อมจะเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ได้ ความข้อนี้ทำนให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่บุคคลผู้ชำระหนี้ไม่สามารถจะหยั่งรู้ถึงสิทธิ หรือไม่รู้ตัวเจ้าหนี้ได้แน่นอนโดยมิใช่เป็นความผิดของตน



สำนักงานศาลปกครอง

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๑๙๓

ในคดีที่ผู้รับทุนผิดสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ เนื่องจากลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวถือเป็นการผิดสัญญาการเป็นนักศึกษาซึ่งผู้รับทุนต้องรับผิดชอบชดใช้ทุนดังกล่าวให้แก่มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดี) โดยผู้ค้าประกันจะต้องร่วมรับผิดชอบหนี้ทุนการศึกษาเช่นเดียวกับผู้รับทุนดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้ทุนการศึกษาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือโดยชอบแล้วในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๑ แต่เพิกเฉยมิได้ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง^{๔๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๔๙)

๓) กรณีที่ผู้รับทุนถูกไล่ออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ถือเป็นการผิดสัญญาที่ผู้รับทุนต้องชดใช้ทุนให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุน แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ให้ทุนได้ส่งหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ตามสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีบิดาของผู้รับทุนเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับไว้แทนก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้รับทุนได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ดังกล่าว ผู้รับทุนจึงยังไม่อยู่ในฐานะตกเป็นผู้ผิดนัดที่จะต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ให้ทุน และผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาย่อมหลุดพ้นความรับผิดชอบในส่วนของดอกเบี้ยระหว่างเวลาผิดนัดดังกล่าวด้วย

^{๔๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๔ หน้า ๑๙๐



ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญารับทุนเพื่อศึกษาวิชาประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์ ๔ ปี กับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญา ได้กระทำผิดสัญญารับทุนดังกล่าว เนื่องจากภายหลังจากสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรและเข้าปฏิบัติราชการเป็นพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำผิดวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งขณะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบถ้วนตามสัญญา ผู้อำนวยการโรงพยาบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ และหนังสือลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ ให้ชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงยอดเงินที่จะต้องชำระ โดยหนังสือที่ส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งแรก เป็นการส่งโดยทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังที่อยู่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระบุไว้ในใบรายงานตัวเข้าเป็นพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และในครั้งที่สองได้ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ไปยังบ้านเลขที่ ๑๖๔ หมู่ที่ ๓ (หมู่บ้านสมปัญญา) ตำบลชูปศร อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ซึ่งปรากฏหลักฐานใบตอบรับทางไปรษณีย์ว่า บิดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ต้องชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉยไม่นำเงินไปชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ทุนพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ร้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน บัญญัติว่า หนี้เงินนั้นท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้น โดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย



ก็ให้คงส่งดอกเบี๋ยต่อไปตามนั้น ประกอบกับตามสัญญารับทุนพิพาทมีข้อกำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะนำเงินที่จะต้องชดใช้คืน เงินค่าปรับและเงินค่าเสียหายตามสัญญานี้ ชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ณ ที่ทำการของผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ทราบถึงยอดเงินที่จะต้องชำระ หากไม่ชำระภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมให้ คิดดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนด ในสัญญารับทุนฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การที่จะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็น ผู้ผิดนัดซึ่งจะต้องรับผิดชอบชดใช้ดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น จะต้องได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้บอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินที่จะต้องชดใช้คืน เงินค่าปรับ และเงินค่าเสียหายจากการปฏิบัติผิดสัญญามาชำระ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการบอกกล่าวโดยชอบแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ ซึ่งได้รับ มอบหมายให้กระทำการแทนผู้ฟ้องคดีได้ส่งหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ เพื่อทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังที่อยู่ซึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ระบุไว้ในใบรายงานตัวเข้าเป็นพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวง สาธารณสุข อันถือได้ว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แต่เนื่องจากปรากฏ หลักฐานว่าไม่มีการได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับ หนังสือบอกกล่าวให้ชำระหนี้จากผู้ฟ้องคดี สำหรับการส่งหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ในครั้งที่ ๒ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ ได้ส่งหนังสือฉบับดังกล่าวโดยทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังที่อยู่เลขที่ ๑๖๔ หมู่ที่ ๓ (หมู่บ้านสมปัญญา) ตำบลทะเลชุบศร อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ซึ่งไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ที่อยู่ดังกล่าวไว้กับเจ้าหน้าที่ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริง ในสำนวนคดีว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจสอบภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากข้อมูล ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบการส่งหมาย แจ้งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยข้อมูลตาม แบบรับรองรายการทะเบียนราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียน สำนักทะเบียนกลาง



ซึ่งออกเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่บ้านเลขที่ ๑๕ หมู่ที่ ๘ ตำบลโพธิ์ตรุ อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี โดยเข้ามาอยู่เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งย้ายออก จึงต้องถือว่าที่อยู่ดังกล่าวเป็นภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่ การส่งหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ในครั้งที่ ๒ จึงเป็นการส่งโดยไม่ชอบตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้จะปรากฏว่าบิดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือดังกล่าวไว้แทนก็ตาม แต่ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่อยู่ในฐานะตกเป็นผู้ผิดนัดที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยดอกเบี้ยในระหว่างเวลาที่ผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันยอมหลุดพ้นความรับผิดในส่วนของคุณค้ำประกันระหว่างเวลาผิดนัดดังกล่าวด้วย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชดเชยทุนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องชำระ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๘/๒๕๕๐)

๖.๒ การหักกลบลบหนี้ในสัญญาทางปกครอง

สำหรับการหักกลบลบหนี้ในสัญญาทางปกครองนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อมูลหนี้ตามสัญญาดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่กำหนดไว้แน่นอน และเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีข้อต่อสู้สัญญาจึงจะมีสิทธิหักกลบลบหนี้ที่ต่างฝ่ายต่างจะต้องชำระให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยอมรับว่าจะจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้รับจ้างโดยมีเงื่อนไขว่าจะจ่ายให้ในจำนวนเท่ากับส่วนที่เหลือภายหลังจากการหักกลบลบหนี้กับค่าใช้จ่ายในการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้าง แต่ผู้รับจ้างโต้แย้งว่าความชำรุดบกพร่องได้เกิดขึ้นภายหลังจากล่วงพ้นระยะเวลาซึ่งผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบแล้ว ถือว่ามูลหนี้



ในเงินค่าใช้จ่ายเพื่อแก้ไขความชำรุดบกพร่อง ยังไม่ใช่มูลหนี้ที่กำหนดไว้แน่นอน และถือว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ว่าจ้างในเงินดังกล่าวมีข้อต่อสู้ ผู้ว่าจ้างจึงไม่อาจนำมูลหนี้ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างไปหักกลบลบหนี้กับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ได้ แต่หากปรากฏต่อมาว่าผู้รับจ้างได้ยอมรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างและยอมให้ผู้ว่าจ้างหักเงินในความชำรุดบกพร่องบางส่วน ถือว่าผู้รับจ้างได้สละสิทธิในข้อต่อสู้ที่มีอยู่ต่อผู้ว่าจ้างในฐานะลูกหนี้ ทำให้สิทธิเรียกร้องของผู้ว่าจ้างในจำนวนเงินข้างต้นกลายเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีข้อต่อสู้และเป็นมูลหนี้ที่กำหนดไว้แน่นอน ผู้ว่าจ้างจึงมีสิทธินำค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างไปหักกลบลบหนี้กับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ที่ผู้รับจ้างมีสิทธิจะรับได้

ในกรณีที่บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในขณะที่มีสถานะภาพเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมของหน่วยงานในสังกัดการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่ต่อมาหลังจากที่สำนักงานประมาณได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ตามจำนวนที่สำนักงานประมาณระบุในหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ขอให้นำค่าใช้จ่ายที่ตนจ่ายไปในการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของอาคารที่ก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างไปหักกลบลบหนี้กับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ข้างต้น นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าจะจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขว่าจะจ่ายในจำนวนเท่ากับส่วนที่เหลือภายหลังจากการหักกลบลบหนี้ตามนัยมาตรา ๓๔๑^{๙๐}

^{๙๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๔๑ ถ้าบุคคลสองคนต่างมีความผูกพันซึ่งกันและกันโดยมูลหนี้อันมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน และหนี้ทั้งสองรายนั้นถึงกำหนดจะชำระ ท่านว่าลูกหนี้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมจะหลุดพ้นจากหนี้ของตนด้วยหักกลบลบกันได้เพียงเท่าจำนวนที่ตรงกันในมูลหนี้ทั้งสองฝ่ายนั้น เว้นแต่สภาพแห่งหนี้ฝ่ายหนึ่งจะไม่เปิดช่องให้หักกลบลบกันได้



แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่เมื่อกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ความชำรุดบกพร่องได้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ล่วงพ้นระยะเวลาซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแล้ว กรณีจึงต้องถือว่ามูลหนี้ในเงินค่าใช้จ่ายเพื่อแก้ไขความชำรุดบกพร่องของอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกร้องเอาจากผู้ฟ้องคดี ยังไม่ใช่มูลหนี้ที่กำหนดไว้แน่นอนตามมาตรา ๓๔๑ ข้างต้น และถือว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีในเงินดังกล่าวมีข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๔๔^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำมูลหนี้ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของอาคารไปหักกลบลบหนี้กับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ตามนัยมาตรา ๓๔๑ ประกอบกับมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายข้างต้นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งยอมรับผิดในความชำรุดบกพร่องของอาคารและยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินในความชำรุดบกพร่องบางส่วนตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิในข้อต่อสู้ที่มีอยู่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ในเงินจำนวนที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ทำให้สิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีในจำนวนเงินดังกล่าวกลายเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีข้อต่อสู้และเป็นมูลหนี้ที่กำหนดไว้แน่นอน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะนำค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของอาคารตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดียอมรับผิดนั้นไปหักกลบลบหนี้กับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๙/๒๕๕๑)

บทบัญญัติดังกล่าวมาในวรรคก่อนนี้ท่านมิให้ใช้บังคับ หากเป็นการขัดกับเจตนาอันคู่กรณีได้แสดงไว้ แต่เจตนาเช่นนี้ ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๔๔ สิทธิเรียกร้องใดยังมีข้อต่อสู้อยู่ สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าหาอาจจะเอามาหักกลบลบหนี้ได้ไม่ อนึ่งอายุความย่อมไม่ตัดรอนการหักกลบลบหนี้ แม้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว แต่ในเวลาที่จะหักกลบลบหนี้กับสิทธิเรียกร้องฝ่ายอื่นได้นั้น สิทธิยังไม่ขาด



๖.๓ การโอนสิทธิเรียกร้องในหน้าที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง

โดยที่มาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ “การโอนหนี้อื่นจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การโอนสิทธิเรียกร้องเป็นผลทางหนี้ที่เกิดขึ้นตามสัญญา ก่อให้เกิดความผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้ต่อไปตามสิทธิเรียกร้องที่ได้โอนไปดังกล่าว แต่ทั้งนี้ การโอนสิทธิเรียกร้องจะต้องทำเป็นหนังสือ และผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นจะต้องให้ความยินยอมด้วย ไม่เช่นนั้นจะเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีผลตามกฎหมาย ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

๑) กรณีที่ผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้รับโอนโดยชอบด้วยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง^{๙๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้ว่าต่อมาผู้รับจ้างจะมีหนังสือแจ้งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและขอรับเงินค่าจ้างด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ให้ความยินยอมในการยกเลิกดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงชอบที่จะปฏิเสธการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากการโอนสิทธิเรียกร้องยังคงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

^{๙๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๐๖ การโอนหนี้อื่นจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานปรับปรุงเส้นท่อแพ็คเกต ๓ สำนักงานประปาอุบลราชธานี โดยในระหว่างทำงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ๘ อุบลราชธานีว่า ประสงค์จะโอนสิทธิเรียกร้องเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่บริษัท ย. (ผู้ร้องสอด) ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว โดยแจ้งสงวนสิทธิที่จะหักเงินค่าภาษี ค่าปรับ รวมทั้งสิทธิที่จะยกข้อต่อสู้ใดๆ ที่มีต่อผู้โอนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนทุกกรณีไว้ด้วย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบว่า ได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างรายผู้ร้องสอดแล้ว และขอใช้สิทธิในฐานะคู่สัญญาเพื่อรับเงินค่าจ้างด้วยตนเอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบเสร็จรับเงิน ใบกำกับภาษี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องมารับเงินค่าจ้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาซึ่งตกลงกันไม่ได้กับผู้ร้องสอด จึงไม่อาจออกใบเสร็จรับเงินและใบกำกับภาษีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญา พร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเป็นหนังสือเพื่อโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ร้องสอด โดยผู้ฟ้องคดีสัญญาว่าจะยกเลิกเพิกถอนสัญญาดังกล่าวมิได้และจะโอนสิทธิเรียกร้องเงินจำนวนดังกล่าวให้ผู้อื่นอีกมิได้ โดยสัญญาจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ร้องสอดได้รับชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว รวมทั้งกรณีการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างให้ผู้อื่นอีกนั้น ต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญานี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ทราบเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว และผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขตฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้วเช่นกัน ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องจึงมีผลสมบูรณ์และมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ร้องสอด ตามนัยมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า



ได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นไปยังผู้ร้องสอดแล้วก็ตาม แต่เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ร้องสอดไม่ได้ยินยอมยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวด้วยการแจ้งยกเลิกข้างต้นจึงไม่ทำให้สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งมีผลสมบูรณ์เป็นอันระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ อันจะต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๒๔^{๙๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๕๐)

๒) การโอนสิทธิเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือจึงจะสมบูรณ์ และการโอนนั้นจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้อินยอมด้วยในการโอนนั้นโดยได้ทำคำบอกกล่าวหรือความยินยอมเป็นหนังสือ โดยไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน ดังนั้น การโอนสิทธิเรียกร้องที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียวจึงเป็นการสมบูรณ์ หากจำเป็นต้องลงลายมือชื่อผู้รับโอนด้วยไม่

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ทำสัญญาเลขที่ ๑๗/๒๕๔๕ จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ทำงานก่อสร้างอาคารสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และทำสัญญาเลขที่ ๘/๒๕๔๗ จ้างทำงานตกแต่งภายในอาคารดังกล่าวพร้อมจัดหาครุภัณฑ์ประจำห้องต่างๆ หลังจากทำสัญญาแต่ละฉบับแล้ว ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในการรับชำระหนี้ค่าจ้างก่อสร้างอาคารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จำนวน ๕๖,๐๓๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และทำสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ โอนสิทธิเรียกร้องในการรับชำระหนี้ค่าจ้างตกแต่งอาคารจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. กับผู้ฟ้องคดีตามสัญญาทั้งสองฉบับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทราบเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว และได้ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา แต่ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า

^{๙๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๔ หน้า ๑๙๐



ขอยกเลิกสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องการชำระหนี้ค่าจ้างก่อสร้างอาคารตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องทั้งสองฉบับ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระหนี้ค่าจ้างตกแต่งอาคาร ส่วนที่เหลือให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงชำระหนี้ค่าจ้างตกแต่งอาคาร ส่วนที่เหลือให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. รวมเป็นเงิน ๕,๙๗๘,๕๔๙.๗๙ บาท ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ค่าจ้างตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แบบพิธีการโอนหนี้ อันจะพึง ต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาเจาะจงตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า การโอนหนี้ อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่ง โดยเฉพาเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่ง การโอนหนี้ นั้นท่านว่า จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดี หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยัง ลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นนั้น ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดแต่เพียงว่า การโอน สิทธิเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือจึงจะสมบูรณ์ และการโอนนั้นจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดี หรือบุคคลภายนอกได้ต่อเมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้ยินยอมด้วย ในการโอนนั้น โดยได้ทำคำบอกกล่าวหรือความยินยอมเป็นหนังสือ มิได้บัญญัติว่า หนังสือโอนสิทธิเรียกร้องนั้นจะต้องลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน ดังนั้น การโอน สิทธิเรียกร้องที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียวจึงเป็นการสมบูรณ์ หากจำเป็นต้องลงลายมือชื่อผู้รับโอนด้วยไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างทำงานตกแต่งภายในอาคารสำนักงานของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สัญญาเลขที่ ๙/๒๕๕๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๑๓,๔๔๗,๙๐๙ บาท โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราของห้าง ในฐานะผู้โอน ฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีกรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับโอน และผู้ฟ้องคดีได้มี หนังสือลงวันเดียวกันแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินดังกล่าวต่อนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เพื่อทราบและขอให้มีหนังสือยืนยันรับทราบ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๐๓

การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าได้รับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินดังกล่าว และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้ชำระเงินตามสัญญาบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว นั้น เห็นว่าเมื่อการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้ฟ้องคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างดังกล่าวในฐานะผู้โอนโดยถูกต้องแล้ว ดังนั้นการโอนสิทธิเรียกร้องตามหนังสือสัญญาลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงมีผลสมบูรณ์และมีผลผูกพันห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว กรณีไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับโอนจะลงลายมือชื่อครบถ้วนถูกต้องตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทหรือไม่ และเมื่อสิทธิเรียกร้องของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ในการรับเงินค่าจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตกเป็นของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่นั้นแล้ว ห้างหุ้นส่วน จำกัด ห. ย่อมหมดสิทธิที่จะรับเงินค่าจ้างดังกล่าวอีกต่อไป ทั้งภายหลังจากนั้นห้างดังกล่าวหาว่ามีสิทธิที่จะเพิกถอนการโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นได้ไม่ ดังนั้น หนังสือขอยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้อง ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จ่ายเงินค่าจ้างในนามห้างดังกล่าวโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี จึงหาจะมีผลแต่อย่างใดไม่ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระเงินจำนวน ๒๓,๕๘๒,๑๒๐.๗๔ บาท และชำระดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๑/๒๕๔๖)

๗. การเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

เนื่องจากการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีอย่างถูกต้องครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ระยะเวลาการฟ้องคดี หรือการชำระค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น โดยหากผู้ฟ้องคดีดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวไม่ถูกต้อง ศาลก็อาจจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้



สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น การนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลมักจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เพราะมีคดีเป็นจำนวนมากที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญาก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่มักเกิดขึ้นเสมอ ดังนั้น ในประเด็นการเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนี้ จึงได้นำเสนอหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๗.๑ การันระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องในสัญญาทางปกครอง

ในการฟ้องคดีปกครองนั้น เงื่อนไขในการฟ้องคดีที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยเฉพาะการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมักมีข้อเท็จจริงที่ทำให้การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเด็นพิพาท โดยที่ผ่านมานั้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวทางในการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองไว้ในหลายกรณีด้วยกัน ดังต่อไปนี้

๑) การใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในส่วนของระยะเวลาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยแต่เดิมบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต่อมามีการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๕๑ เดิม โดยกำหนดให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี



นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมีหลายลักษณะที่ศาลปกครองจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกิดสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับการนับระยะเวลาฟ้องคดี ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องของการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงมีบางส่วนที่นำเอาหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมาปรับใช้รวมอยู่ด้วย ดังปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยต่อไปนี้

(๑) การฟ้องเรียกค่าปรับ ค่าความเสียหาย และค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่กรณีผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา

การฟ้องเรียกค่าปรับและค่าความเสียหายกรณีผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครองทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาหน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา เนื่องจากถือว่าหน่วยงานทางปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ดังกล่าว สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แทนรายที่ถูกบอกเลิกสัญญาในวงเงินค่าจ้างที่สูงกว่าเดิมนั้น ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างรายใหม่ เนื่องจากถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี ให้ก่อสร้างอาคารโรงฝึกงานของโรงเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเพื่อเรียกค่าปรับและค่าความเสียหายตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเป็นรายวันตั้งแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาเป็นต้นไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่อาจดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จอีกทั้ง ยังทิ้งงานไป ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างและว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อก่อสร้างงานส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จในวงเงินค่าจ้างที่สูงกว่าเดิม ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระค่าปรับและค่าความเสียหาย รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินค่าจ้างที่สูงขึ้นกว่าเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดี



เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนของการฟ้องเรียกค่าปรับและค่าควบคุมงานนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งบอกเลิกสัญญา และต่อมามีหนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ทวงถามผู้ถูกฟ้องคดี ให้ชำระค่าปรับและค่าควบคุมงาน โดยผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือทวงถามเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่หนังสือบอกเลิกสัญญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะคำนวณค่าปรับและค่าจ้างผู้ควบคุมงานได้นับแต่วันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบในเงินข้างต้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา มิใช่ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวงเงินค่าจ้างที่สูงกว่าเดิมนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบนั้น แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวนหนึ่งจากธนาคารซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ภายหลังจากการทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเงินดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ธนาคารชำระหนี้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ มูลหนี้ดังกล่าวจึงเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่จะจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ดังนั้น เงินค่าหลักประกันสัญญาดังกล่าวจึงต้องนำไปหักในส่วนของเงินค่าปรับและค่าควบคุมงาน โดยไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เต็มจำนวน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินข้างต้น พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิคพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙)



(๒) การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่อง
ของงานจ้าง

การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่อง
ของงานจ้างนั้น หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลา
หนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ว่าจ้างรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง
หรืออย่างช้าในวันที่ผู้ว่าจ้างได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการซ่อมแซม
ความชำรุดบกพร่องนั้น

ในคดีที่เทศบาลเมืองมุกดาหาร (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้
ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างปรับปรุงถนนและระบบระบายน้ำ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้าง
ได้ตรวจรับงานก่อสร้างดังกล่าวในงวดสุดท้ายแล้ว ต่อมาเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี
ตรวจพบว่างานก่อสร้างมีความชำรุดบกพร่องซึ่งเป็นการชำรุดบกพร่องที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ต้องรับผิดชอบภายในกำหนดสองปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานตามข้อ ๘ ของสัญญาจ้าง
ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องภายใน
๗ วัน ตามหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการ
ซ่อมแซมงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้
ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครอง
สูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจาก
การชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญา วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีรู้ถึงความชำรุดบกพร่อง
หรืออย่างช้าในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่
๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้
ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๑)



(๓) การฟ้องเรียกค่าปรับตามสัญญาการศึกษา กรณีผู้รับทุนได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการในขณะที่ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา

การฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ในขณะที่ยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญาการศึกษา เพื่อให้ชดใช้ทุนนั้น ถือว่าวันที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวลาออกจากราชการ เป็นวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ในคดีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะผู้ให้ทุนฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้รับทุน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน ให้ร่วมกันชดใช้หนี้ทุนการศึกษา พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาการรับทุนเพื่อศึกษาต่อในต่างประเทศ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน และไม่ชดใช้ทุน พร้อมเบี้ยปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดการปฏิบัติราชการชดใช้ทุน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่มิคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ และต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว แต่เนื่องจากในขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ปรากฏต่อมาว่า



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๐๙

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ยื่นต่อผู้ฟ้องคดียอม รับสภาพความรับผิดว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าผิดสัญญา รับทุนเป็นเงิน ๓,๖๘๗,๕๔๗.๖๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่รับ สภาพความรับผิด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะลูกหนี้ได้รับสภาพความรับผิด โดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ เป็นเหตุให้อายุความเรียกร้องหนี้ทุนการศึกษาดังกล่าว ขยายเป็นสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง^{๙๔} ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๕^{๙๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่การฟ้องคดีปกครองมีกำหนดระยะเวลาที่สิ้นสุดเพียงหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดี เฉพาะตามมูลหนี้อันเกิดจากการรับสภาพความรับผิดได้เพียงภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการ ฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงรับคดีเฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาได้ แต่จะรับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันสัญญา การรับทุนฯ ที่ล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้วไม่ได้ ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ ฟ้องเรียกจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นมูลหนี้อันเกิดจากหลักฐานการรับสภาพความรับผิด เป็นหนังสือ ไม่ใช่ฟ้องเรียกตามสัญญาเดิม จำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องเรียกร้องได้ จึงต้องเป็นไปตามจำนวนที่มีการรับสภาพความรับผิดไว้เท่านั้น อันได้แก่ เงินจำนวน ๓,๖๘๗,๕๔๗.๖๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ รับสภาพความรับผิด คือ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ แต่เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียก ดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็นวันครบกำหนดตามหนังสือทวงถามให้ ชำระหนี้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินตามจำนวนข้างต้น พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ

^{๙๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๙ หน้า ๒๐

^{๙๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้ รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน



๒๑๐ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๔๙)

(๔) การฟ้องคดีในกรณีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้บังคับชำระหนี้ได้ โดยไม่ต้องทวงถาม

ในกรณีที่สัญญาทางปกครองมีข้อกำหนดให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นับแต่วันที่มีการทำผิดสัญญา ไม่ใช่นับแต่วันที่คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามหนังสือทวงถามตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในคดีที่มหาวิทยาลัยของรัฐฟ้องข้าราชการซึ่งลาไปศึกษาต่อ แต่กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญารับทุนจากมหาวิทยาลัย เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวชดใช้เงินที่ได้รับไปตามสัญญาข้างต้นคืน โดยในข้อสัญญาฯ มีข้อกำหนดระบุว่าผู้รับทุนจะชดใช้เงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชดใช้เงินทุนคืนตามสัญญาพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และการที่ข้อสัญญาฯระบุว่าผู้รับทุนจะชำระเงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามนั้น เป็นข้อตกลงที่ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยในอันที่จะใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ได้ นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามเสียก่อน ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถใช้สิทธิบังคับให้ผู้รับทุนชดใช้เงินทุนได้ตั้งแต่วันที่การลาออกจากราชการของผู้รับทุนมีผล ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้รับทุนผิดสัญญาพิพาทโดยไม่รับราชการชดใช้ทุนให้ครบกำหนดเวลาตามสัญญา อันทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว โดยถือว่าเป็นวันที่มหาวิทยาลัยรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยนำคดีมาฟ้อง



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๑๑

ภายหลังจากเวลาหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยมหาวิทยาลัยไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีภายหลังจากที่ต้องมีการทวงถามเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๖๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน เนื่องจากมาตราดังกล่าวไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีหรือการเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดี ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๘/๒๕๔๘)

(๕) การฟ้องคดีในกรณีที่ต้องมีการรอผลการพิจารณาจำนวนหนึ่งจากหน่วยงานทางปกครองอื่น

การฟ้องคดีเพื่อขอให้คู่สัญญาชำระหนี้ตามสัญญา รับทุนการศึกษาหรือสัญญาการศึกษา หน่วยงานทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างกรณีที่ต้องรอผลการพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนหนี้หรือแนวทางในการชำระหนี้จากกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองมาเป็นเหตุเพื่อให้สามารถฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วได้

ในคดีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิกถอนทุนตามสัญญารับทุนรัฐบาลเพื่อศึกษาในต่างประเทศเนื่องจากผู้รับทุนผิดสัญญาไม่สามารถเดินทางไปศึกษาได้ และต่อมาได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ผู้รับทุนชดใช้เงินที่เบิกไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับ แต่ไม่ได้ฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เพิกถอนทุน โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะต้องรอผลการพิจารณาข้อหาหรือกรณีผู้รับทุนขอยกเว้นเบี้ยปรับจากกรมบัญชีกลางก่อน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาที่พิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้

^{๖๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘๖ หน้า ๑๙๑-๑๙๒



๒๑๒ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

วันที่รัฐเหตุแห่งการฟ้องคดีได้แก่วันที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพิกถอนทุน จึงถือว่า กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันดังกล่าว ส่วนกรณีที่ต้องรอผลการหารือเกี่ยวกับการขอยกเว้นเบี้ยปรับจากกรมบัญชีกลางนั้น เนื่องจากการตอบข้อหารือเป็นเพียงการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองว่าสมควรลดหย่อนเบี้ยปรับให้ได้หรือไม่เท่านั้น จึงไม่ได้เป็นเหตุอันจะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขึ้นใหม่ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตอบข้อหารือ และไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง^{๓๗} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เพราะไม่ใช่เหตุอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ไม่ใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๕/๒๕๔๘)

๗.๒ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่มีการรับสภาพหนี้ในสัญญาทางปกครอง

สำหรับการรับสภาพหนี้ในหนี้ที่ค้างชำระนี้ เป็นกรณีที่ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง โดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ ชำระหนี้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นผลให้อายุความสะดุดหยุดลง กล่าวคือ

(๑) เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนที่อายุความจะสะดุดหยุดลงไม่นับเข้าในอายุความ (ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

^{๓๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๑๓

(๒) เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่นับแต่เวลานั้น (มาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

สำหรับหลักในการเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีที่มีการรับสภาพหนี้ตามสัญญาทางปกครองนั้น มีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

กรณีที่ผู้รับทุนลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุน ถือว่าวันที่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนอนุญาตให้ผู้รับทุนลาออกเป็นวันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากปรากฏว่าผู้รับทุนได้มีหนังสือรับสภาพหนี้ยินยอมให้นำเงินบำเหน็จที่จะได้รับไปหักชำระหนี้ทุนการศึกษาดังกล่าว ถือว่าวันที่มีการทำหนังสือรับสภาพหนี้เป็นวันที่ผู้ให้ทุนได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่

ในคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญาให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศ ภาคปกติ ที่ทำไว้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งความประสงค์ขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป เพื่อเปลี่ยนอาชีพใหม่ก่อนครบกำหนดระยะเวลาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินกรณีผิดสัญญาเป็นเงิน ๒๒๗,๖๒๙.๕๙ บาท เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือรับสภาพหนี้เพื่อชดใช้หนี้เงินข้างต้นโดยไม่มีเงื่อนไข โดยยินยอมให้นำเงินบำเหน็จมาหักชำระหนี้ และหากชำระหนี้ดังกล่าวเหลือเท่าใด ผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปี ซึ่งไม่เกินวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้หักเงินบำเหน็จของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๑๐,๗๐๐ บาท เพื่อชำระหนี้ตามสัญญา คงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้อีก ๑๑๖,๙๒๙.๕๙ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ที่เหลือดังกล่าวแล้ว แต่เมื่อครบกำหนดเวลาชำระหนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้



ทุนการศึกษาที่ยังค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในระหว่างกำลังพิจารณาอุทธรณ์คดีนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และบัญญัติให้การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี และโดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายวิเศษบัญญัติ เมื่อไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงมีผลใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทุกคดีในทันที ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จากเดิมที่มีระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เปลี่ยนเป็นต้องยื่นฟ้องคดีภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ แจ้งความประสงค์ขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ซึ่งต่อมารักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัคดีศึกษาจังหวัดลพบุรีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันดังกล่าว แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือรับสภาพหนังสือวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ยินยอมชดเชยเงินโดยยอมให้นำเงินบำเหน็จที่จะได้รับไปหักชำระหนี้ดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับเงื่อนไขข้างต้น กรณีจึงไม่เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องหนี้ที่ต้องชำระ และถือว่าวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการและยังไม่พ้นกำหนดอายุความฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อประโยชน์



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๑๕

แห่งความยุติธรรม จึงให้ับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีบัญญัติไว้ จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๑/๒๕๕๑)

๗.๓ การฟ้องคดีในกรณีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้ชี้ขาดข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

ในสัญญาทางปกครองของไทยนั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการนำระบบอนุญาโตตุลาการมาใช้ได้ โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๕^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดให้สัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้มีการกำหนดแบบของสัญญาจ้างเอาไว้ โดยแบบของสัญญาดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการไว้ด้วย อันแสดงให้เห็นว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับ

^{๔๔} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๕ ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา



๒๑๖ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

วิธีการอนุญาตตุลาการสามารถมีขึ้นได้ในสัญญาทางปกครอง และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง^{๙๙}

อย่างไรก็ตาม สัญญาที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการอนุญาตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการฯ นั้น อาจถือว่าเป็นทางเลือกของคู่สัญญา เนื่องจากคู่สัญญาสามารถที่จะเลือกใช้สิทธิหรือสละสิทธิตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาได้ กล่าวคือ หากมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาตตุลาการไว้มาฟ้องต่อศาลและคู่กรณีได้สละสิทธิตามข้อสัญญาดังกล่าวด้วยการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง^{๑๐๐} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการฯ ก็จะทำให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาอนุญาตตุลาการนั้นต่อไปได้ แต่ถ้าคู่กรณีไม่สละสิทธิโดยได้ยื่นคำร้องต่อศาลว่าสัญญาทางปกครองดังกล่าวมีสัญญาอนุญาตตุลาการ ศาลก็ต้องทำการไต่สวนเพื่อพิจารณาความสมบูรณ์ของสัญญาอนุญาตตุลาการและสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการของอนุญาตตุลาการต่อไป^{๑๐๑} โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีในกรณีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้ชี้ขาดข้อพิพาทโดยอนุญาตตุลาการไว้ ดังต่อไปนี้

^{๙๙} มานิตย์ วงศ์เสรี, “อนุญาตตุลาการและการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของไทย”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๔), หน้า ๑๐๙-๑๒๘,

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อคณะอนุญาตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจไม่ช้ากว่าวันยื่นคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่มีสิทธิยื่นคำให้การตามกฎหมายให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาตตุลาการ และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในระหว่างการพิจารณาคำร้องของศาลตามวรรคหนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเริ่มดำเนินการทางอนุญาตตุลาการได้ หรือคณะอนุญาตตุลาการอาจดำเนินการระงับพิจารณาต่อไปและมีคำชี้ขาดในข้อพิพาทนั้นได้

^{๑๐๑} สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, เอกสารทางวิชาการ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, ๒๕๕๐, หน้า ๒๓๐-๒๓๑.



๗.๓.๑ การขอให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการ ชี้ขาดข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ

กรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครอง ในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจย่อมสามารถพิจารณาคำร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ที่ร้องขอให้มีการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการได้ตาม มาตรา ๑๔^{๑๐๒} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งจำหน่ายคดี เพื่อให้มีการนำข้อพิพาทไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

กรณีที่สัญญาจ้างที่มีข้อกำหนดให้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับ การปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการ คู่สัญญาจะต้องเสนอข้อพิพาท ต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดก่อนนำคดีมาสู่ศาล เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญา มิได้เสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่ออนุญาโตตุลาการตามข้อกำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจึงมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่ง จำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.๒๕๔๕

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม) ทำสัญญา ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างถนนลาดยางสายบ้านหนองแซง อำเภอเมือง – บ้านโพนจาน อำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม แต่ผู้ฟ้องคดีพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหลักฐานการจ้าง แรงงานและบัญชีจ่ายค่าจ้างรายวันปลอม อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำรายชื้อลูกจ้าง ของบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมิใช่ราษฎรในพื้นที่โครงการมาเบิกเงินค่าแรงงานท้องถิ่น ซึ่งเป็น การปฏิบัติผิดสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายคิดเป็นจำนวนเงิน ตามค่าแรงงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปโดยไม่มีสิทธิและโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๙๔๐,๑๒๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

^{๑๐๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐๐ หน้า ๒๑๖



ตามสัญญาจ้างก่อสร้างทางลาดยาง ข้อ ๑๙ กำหนดว่า ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา และคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด เมื่อข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาเกิดจากผู้ฟ้องคดี (ผู้ว่าจ้าง) อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้รับจ้าง) ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างซึ่งกำหนดให้ผู้รับจ้างจะต้องจ้างแรงงานท้องถิ่นร้อยละ ๓๐ ของวงเงินค่าก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จ้างแรงงานท้องถิ่นตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าจ้างแรงงานที่รับไปโดยไม่มีสิทธิและไม่ชอบด้วยกฎหมายคืน กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ในขณะที่ พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับแล้ว ประกอบกับมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า การดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการใดที่ยังมิได้กระทำและยังไม่ล่วงพ้นกำหนดเวลาที่จะต้องกระทำตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการนั้นได้ภายในกำหนดเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ ฉะนั้น ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจ้างซึ่งพิพาทกันในคดีนี้จึงต้องด้วยบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว การแก้ไขข้อโต้แย้งอันเกิดจากสัญญาฉบับพิพาทจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา ข้อพิพาทกันในคดีนี้เป็นกรณีโต้แย้งอันเกิดจากข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้าง คู่สัญญาจึงต้องเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดก่อนนำคดีมาสู่ศาล เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญามีได้เสนอข้อพิพาทดังกล่าวต่ออนุญาโตตุลาการตามข้อกำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๐/๒๕๔๙ และที่ ๔๒๕/๒๕๔๖)



๗.๓.๒ การขอให้ศาลแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ

ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาอนุญาโตตุลาการซึ่งมีสัญญาประ찬เป็นสัญญาทางปกครองนั้น ศาลปกครองในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจอาจมีคำสั่งแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการตามคำร้องขอของคู่กรณีในสัญญาได้ตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๘^{๑๐๓} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ดังนี้

กรณีที่ คู่สัญญาทางปกครองฝ่ายหนึ่งได้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนแล้ว แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ดำเนินการแต่งตั้ง ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

^{๑๐๓} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้กำหนดวิธีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการเพียงคนเดียว ถ้าคู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการแทน

(๒) ในกรณีที่กำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการประกอบด้วยอนุญาโตตุลาการมากกว่าหนึ่งคน ให้คู่พิพาทตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละเท่ากัน และให้อนุญาโตตุลาการดังกล่าวร่วมกันตั้งอนุญาโตตุลาการอีกคนหนึ่ง แต่ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดมิได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือถ้าอนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายไม่อาจร่วมกันตั้งประธานคณะอนุญาโตตุลาการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้หนึ่งได้รับการตั้งให้เป็นอนุญาโตตุลาการ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการ หรือประธานคณะอนุญาโตตุลาการแทน

ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดวิธีการอื่นใดที่ทำให้สามารถตั้งอนุญาโตตุลาการได้ ให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ดำเนินการตั้งอนุญาโตตุลาการตามที่ศาลเห็นสมควรได้ หากปรากฏว่า

- (๑) คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้
- (๒) คู่พิพาทหรืออนุญาโตตุลาการไม่อาจตกลงกันตามวิธีการที่กำหนดไว้ได้ หรือ
- (๓) บุคคลที่สามหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมิได้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้



จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการแทนคู่สัญญาฝ่ายที่ไม่ดำเนินการ แต่งตั้งได้

กรณีที่มีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ร้อง) ทำสัญญาว่าจ้าง บริษัทเอกชนให้ก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการคณะเทคนิคการแพทย์ ต่อมา ผู้ร้อง ได้บอกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายกับค่าปรับจากผู้รับจ้างเนื่องจากดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญา แต่ผู้รับจ้างไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ร้อง จึงยื่นคำร้องต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการเพื่อให้มีการระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และได้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายผู้ร้องแล้ว แต่บริษัท ผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายผู้รับจ้าง ผู้ร้องจึงเสนอคำร้อง ต่อศาลปกครองเพื่อแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายบริษัทผู้รับจ้าง นั้น เป็นกรณีที่มี ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างที่จะเสนอต่ออนุญาโตตุลาการซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาโตตุลาการฯ และโดยที่มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กรณีที่คู่พิพาทไม่ได้ตั้งอนุญาโตตุลาการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง จากคู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถ ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งตั้งอนุญาโตตุลาการแทนได้ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีคำสั่งตั้งผู้ชี้้นทะเบียนเป็นอนุญาโตตุลาการประจำสถาบัน อนุญาโตตุลาการสาขาสัญญาก่อสร้าง เป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายบริษัทผู้รับจ้าง (คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๐/๒๕๔๗* และคำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ ๖๘๕/๒๕๕๐)

* คดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีการอุทธรณ์



๗.๓.๓ การขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ

การคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการอาจทำได้โดยขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาด ซึ่งศาลสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีที่ปรากฏเหตุตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หากเป็นการขอในลักษณะอย่างอื่น ศาลย่อมไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ตามคำขอได้ เช่น กรณีที่ผู้ร้องขอให้ผู้คัดค้านโอนหุ้นจำนวน ๓๙๐,๐๐๐ หุ้น คืนให้แก่ผู้ร้อง และหากสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้ผู้คัดค้านโอนหุ้นคืนแก่ผู้ร้อง ให้ผู้คัดค้านชำระหนี้มูลค่าหุ้นจำนวน ๓๙๐,๐๐๐ หุ้น ในราคาหุ้นละ ๑๐ บาท เป็นเงิน ๓,๙๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ร้อง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นั้น ไม่เข้าลักษณะกรณีที่จะขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๑๐๔} หรือในกรณีที่เป็น การยื่นคำร้องเพิ่มเติม แต่ตามคำร้องเพิ่มเติมเป็นเรื่องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่างก็เป็นกรณีที่ศาลไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการได้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเด็นที่ยื่นคำร้องเพิ่มเติมตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๑๐๕}

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการ มีดังต่อไปนี้

ศาลปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการที่ชี้ขาดว่าคู่สัญญาปฏิบัติผิดข้อสัญญาอันเป็นข้อสัญญาซึ่งเกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งเพิกถอนคำชี้ขาดที่มีผลเป็นการแก้ไขสาระสำคัญ

^{๑๐๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๕๐

^{๑๐๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๒/๒๕๔๙ และที่ ๔๘๗/๒๕๔๘



ของสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐมิใช่อยู่ในอำนาจของอนุญาโตตุลาการได้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามนัยมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยประกาศดังกล่าวได้ระบุไว้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารข้อเสนอการร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ข้างต้นได้กำหนดถึงผลประโยชน์ที่เอกชนจะให้แก่รัฐไว้ว่า ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่รัฐนับแต่วันลงนามในสัญญา ซึ่งค่าตอบแทนจะต้องเทียบได้ไม่น้อยกว่าอัตรารายได้รวมก่อนหักภาษีและค่าใช้จ่ายใดๆ โดยบริษัทจะต้องเสนออัตราร้อยละของรายได้รวมดังกล่าวในข้อเสนอที่ยื่นต่อผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับผังรายการไว้ว่าผังรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ต้องมีรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าว ซึ่งผลการคัดเลือกปรากฏว่าบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมงานและดำเนินการข้างต้น ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ จนเสร็จสิ้นแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างสัญญาและได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนที่จะมีการลงนามต่อไป แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอให้กำหนดข้อสัญญาให้มีการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในข้อ ๕ ของร่างสัญญา จากนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการลงนามในร่างสัญญาในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๒๓

ต่อมา ภายหลังจากดำเนินงานตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามข้อ ๕ ของสัญญา โดยอ้างเหตุผลว่าการที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้เอกชนรายอื่น ประกอบกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ปรับลดค่าสัมปทานและขอให้พิจารณาแก้ไขข้อสัญญาโดยการยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอข้อพิพาทดังกล่าว ต่ออนุญาโตตุลาการ ซึ่งอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ เช่น ให้ชดเชยความเสียหาย จำนวน ๑,๗๐๐ ล้านบาท และให้มีการแก้ไขสัญญาตามข้อ ๕ บรรดาศักดิ์ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยการปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนและให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศ ทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งศาลเห็นว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ที่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิธีให้สัมปทาน และตามสัญญาพิพาทเป็นกรณีที่รัฐมอบให้เอกชนเข้ามาลงทุนซึ่งมี วงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๑^{๐๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การดำเนินการ

^{๐๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรอง เรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน



ข้างต้นต้องมีการนำร่างสัญญาและเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงเห็นได้ว่าอำนาจตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังนั้นร่างสัญญาที่จะมีการลงนามจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้วในสาระสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นการขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้มีการคัดเลือกผู้เสนอราคาซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคารายอื่นที่เสนอตัวเข้ามาร่วมงาน การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาฯ ซึ่งมีการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาไว้แล้ว โดยไม่ได้เสนอการขอเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มเติมที่ขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ดังนั้น สัญญาฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมายคณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาฯ ในข้อ ๕ วรรคสี่ดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการต่างๆ ดังกล่าวจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เป็นการแก้ไขสาระของสัญญาฯ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ อันเป็นข้อสัญญาที่ถือว่า

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจชี้ขาด



เป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข)^{๑๐๗} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ พิพากษาให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๕๙)

๗.๓.๔ การขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

กรณีที่คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองย่อมเป็นศาลที่มีอำนาจพิพากษาให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวตามคำร้องขอของคู่สัญญาฝ่ายที่ประสงค์จะให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีตัวอย่างตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

สัญญาจ้างที่มีข้อกำหนดให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาต่ออนุญาโตตุลาการ คู่สัญญาต้องเสนอข้อพิพาทดังกล่าวให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดก่อนนำคดีมาสู่ศาล เมื่ออนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วแต่คู่สัญญาไม่ยอมปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ คู่สัญญาอีกฝ่ายสามารถนำคดีมายื่นฟ้องศาลเพื่อขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้

^{๑๐๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๖ หน้า ๓๓



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดี (จังหวัดสมุทรสงคราม) ทำสัญญาจ้างบริษัท ว. ก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอก – อุบัติเหตุ – อำนวยการ – ผู้ป่วยใน จำนวน ๑ หลัง โดยผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ เมื่อครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญาจ้างในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้รับจ้างส่งมอบงานได้เพียง ๙ งดจากจำนวนงวดทั้งหมด ๒๐ งวด ด้วยเหตุดังกล่าวผู้รับจ้างจึงขอปรับแผนการก่อสร้างใหม่ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๔๘ รวมจำนวน ๑๐ ครั้ง โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการปรับผู้รับจ้างไว้ ต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามแผนการก่อสร้างแล้ว ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานตามกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงคิดค่าปรับจากการผิดสัญญา รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐,๗๔๑,๖๗๘.๘๒ บาท คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ซึ่งเป็นค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง และแจ้งการบอกเลิกสัญญาให้ผู้รับจ้างรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ค้ำประกันทราบ เพื่อให้นำเงินค่าปรับมาชำระภายใน ๓๐ วัน แต่เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วผู้รับจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้จำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ อ้างเหตุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งจากบริษัท ว. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างว่า ผู้รับจ้างไม่ยอมรับการแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการจ่ายเงินตามหนังสือค้ำประกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชะลอการจ่ายเงินออกไปก่อน เพื่อรอผลคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกับผู้รับจ้างก่อสร้างได้นำข้อพิพาทคดีนี้เสนอต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาเป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๕๒/๒๕๔๘ ว่าฝ่ายใดเป็นผู้ผิดสัญญาอันจะเป็นผลให้อีกฝ่ายมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ และเมื่อต่อมาอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดว่าผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมที่จะพิจารณาจ่ายเงินตามหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๘๐๙,๑๐๖.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันผิดนัด จึงนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๒๗

ชำระเงินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า เมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดประสงค์จะให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ให้คู่พิพาทฝ่ายนั้นยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้ เมื่อศาลได้รับคำร้องดังกล่าวให้รีบทำการไต่สวน และมีคำพิพากษาโดยพลัน ดังนั้น แม้อคดีนี้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีให้บริษัท ว. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าประกันชดใช้เงินค่าปรับและหลักประกันตามสัญญานับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างกับบริษัท ว. ก็ตาม แต่สัญญาจ้างดังกล่าวมีข้อกำหนดให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาต่ออนุญาโตตุลาการ เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการยังไม่เกิดขึ้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจึงยังไม่เริ่มนับ คู่สัญญาต้องเสนอข้อพิพาทดังกล่าวให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดก่อนนำคดีมาสู่ศาล เมื่ออนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ถ้าคู่สัญญาไม่ยอมปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการฯ บัญญัติให้คู่สัญญาอีกฝ่ายสามารถนำคดีมายื่นฟ้องศาลเพื่อขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๙/๒๕๕๑)

๗.๓.๕ การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนการยื่นฟ้องคดี

เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองในคดีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้ชี้ขาดข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ สามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดก่อนการยื่นฟ้องคดี และกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการดังกล่าว ซึ่งทั้งสองกรณีมีผลต่อการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแตกต่างกัน ดังนี้



(๑) กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เสนอข้อพิพาท ต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อทำการชี้ขาดก่อนการยื่นฟ้องคดี

กรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อทำการชี้ขาดก่อนการยื่นฟ้องคดี ถือว่าการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการทางอนุญาโตตุลาการเป็นขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยตัวอย่างมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ เช่น

การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้มอบกรณีพิพาทเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนในการเข้าไปใช้สอยที่ดินเป็นเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำการกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและก่อสร้างวางระบบดังกล่าวเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีการตกลงจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำไว้กับผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีทราบในภายหลังว่าการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินตามสัญญาดังกล่าวไม่ครบถ้วนตามมติของคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนฯ ส่วนที่ขาดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเข้าไปใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐^{๑๐๘} แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

^{๑๐๘} พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๒๙

พ.ศ. ๒๕๒๑ สำหรับสัญญาค่าทดแทนทรัพย์สินข้างต้นเนื่องจากเป็นสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดข้อตกลงว่าด้วยค่าตอบแทนในการเข้าไปใช้สอยและครอบครองที่ดินที่เป็นเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ และในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗^{๑๐๙} แห่ง

(๒) วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามที่ดินของบุคคลใดๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ในการดำเนินการตาม (๑) ให้รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ ปตท. ปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้น กับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้ ปตท. แจกเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^{๑๐๙} พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๗ ให้ ปตท. มีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซ่อม จัดหา ขยาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) จัดหา สืบสวน พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม

(๓) สืบสวน วางแผน ออกแบบ และสร้างท่าเรือเพื่อธุรกิจปิโตรเลียม คลังปิโตรเลียม ระบบการขนส่งปิโตรเลียม โรงกลั่นปิโตรเลียม และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

(๔) ดำเนินการขนส่งปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(๕) จัดสร้างคลังสำหรับการสะสมและสำรองปิโตรเลียม

(๖) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการขนส่งและใช้ปิโตรเลียม

(๗) กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากปิโตรเลียมภายในกิจการของ ปตท.



๒๓๐ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทหนึ่งประเภทใดตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่ใช้สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนและไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ได้บัญญัติให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัยตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙^{๑๑๐} วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๓๑^{๑๑๑} เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน

(๘) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๙) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท.

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑๐-๑๑๑} พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรา นี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๑ ให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๑)



สำนักงานศาลปกครอง

ที่กฎหมายกำหนดวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๔๕ ที่ ๑๖๘/๒๕๔๕ และที่ ๓๗๘/๒๕๔๗)

(๒) กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อทำการชี้ขาดก่อนการยื่นฟ้องคดี

กรณีเช่นนี้ศาลจะต้องจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่กรณีดำเนินการตามสัญญาอนุญาโตตุลาการ (ตามหลักความสมัครใจของคู่กรณี) โดยการดำเนินการตามสัญญาดังกล่าวไม่ใช่ขั้นตอนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ซึ่งมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

สัญญาจ้างที่มีข้อกำหนดให้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีร้องขอให้มีการดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน จึงเป็นกรณีพิพาทที่ศาลต้องสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการประกอบกับข้อกำหนดของสัญญาจ้างในเรื่องข้างต้น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างฟ้องเรียกค่าปรับคืนตามสัญญาจ้างก่อสร้างกำแพง ค.ส.ล. ป้องกันตลิ่งพังกับเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับโดยไม่ถูกต้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุด

(๒) การใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒)

(๓) การกระทำตามมาตรา ๓๐ (๓)

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้รับค่าทดแทนหรือได้แจ้งเป็นหนังสือไม่รับค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อไปภายหน้าจะเรียกร้องค่าทดแทนเนื่องจากเหตุอันอื่นอีกมิได้



วินิจฉัยว่า เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งก่อสร้างสาธารณูปโภคอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่เนื่องจากในสัญญามีข้อกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ขณะเกิดข้อพิพาท ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนมีคำพิพากษาให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และศาลได้ไต่สวนแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการเป็นโมฆะ หรือใช้บังคับไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่น หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ จึงเป็นกรณีพิพาทที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับข้อกำหนดของสัญญาจ้างข้างต้นก่อน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งจำหน่ายคดีจึงชอบแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๖ ที่ ๖๖๐/๒๕๔๖ ที่ ๙๓๓/๒๕๔๗ ที่ ๒๐๙/๒๕๔๘ ที่ ๔๔๕/๒๕๔๘ และที่ ๙๗๕/๒๕๔๘)

๗.๓.๖ ระยะเวลาการยื่นคำร้องต่อศาล

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยยังมีได้เสนอข้อพิพาทนั้นให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดเสียก่อน การยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีเพื่อนำคดีไปดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับคำให้การเพื่อขอให้จำหน่ายคดีออกจาก

^{๑๒} พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทตามสัญญาอนุญาโตตุลาการโดยมิได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจยื่นคำร้องต่อศาลก่อนวันสืบพยานหรือก่อนมีคำพิพากษาในกรณีที่ไม่มี การสืบพยาน ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดี เพื่อให้คู่สัญญาดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้วไม่ปรากฏว่ามีเหตุที่ทำให้สัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นโมฆะหรือใช้บังคับไม่ได้ด้วยเหตุประการอื่น หรือมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ ก็ให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย



สารบบความได้^{๑๑๓} ส่วนการยื่นคำคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการสามารถทำได้โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำชี้ขาดตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ^{๑๑๔} และการฟ้องคดีขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามคำชี้ขาดได้^{๑๑๕}

อย่างไรก็ตาม การเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาดก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล มีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๑๖} ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

ในกรณีที่มีการเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดนั้น หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวของคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างให้ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ตามสัญญาผู้ค้าประกันจนกว่ากระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะเสร็จสิ้น และได้ข้อยุติว่าผู้รับจ้างเป็นผู้กระทำผิดสัญญาจ้างและต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานทางปกครอง โดยหน่วยงานทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่จะต้องรีบฟ้องคดีให้ทันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑^{๑๑๗} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เนื่องจากการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการย่อมมีผลทำให้อายุความของสัญญาผู้ค้าประกันซึ่งเป็นสัญญา

^{๑๑๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๕/๒๕๔๖

^{๑๑๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๐ ที่ ๗๐๔/๒๕๔๘ และที่ ๖๖๐/๒๕๔๖

^{๑๑๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๗/๒๕๕๑

^{๑๑๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๖/๒๕๔๙

^{๑๑๗} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี



อุปกรณ์สะกดหยุดลงตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๔)^{๑๑๘} ประกอบกับมาตรา ๖๙๒^{๑๑๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับอายุความของสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลัก

ในคดีที่กรมทางหลวงในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนได้เสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวเพื่อให้อนุญาตตุลาการพิจารณาชี้ขาดตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ต่อมาในระหว่างการทำเนิกระบวนการพิจารณาของอนุญาตตุลาการ กรมทางหลวงได้บอกเลิกสัญญาจ้างและฟ้องคดีเรียกให้ผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน โดยเห็นว่าคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการไม่มีผลผูกพันถึงผู้ค้าประกัน และเป็นกรณีที่ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตตุลาการไม่ทำให้อายุความในส่วนของสัญญาค้ำประกันสะกดหยุดลง นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างถนนเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณ์ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)^{๑๒๐} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นเช่นเดียวกับ

^{๑๑๘-๑๑๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความยอมสะกดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๙๒ อายุความสะกดหยุดลงเป็นโทษแก่ลูกหนี้นั้น ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกันด้วย

^{๑๒๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๓๕

สัญญาจ้างก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสัญญาหลัก และโดยที่ข้อกำหนดแห่งสัญญาหลัก กำหนดให้เสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด โดยคำชี้ขาดมีผลถึงที่สุดและผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตาม อันรวมถึงมีผลผูกพันผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาหลักด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ากรมทางหลวง ได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในสัญญาดังกล่าว โดยกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการยังไม่เสร็จสิ้นและ ยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้รับจ้างเป็นผู้ผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่กรมทางหลวงหรือไม่ ผู้รับจ้างจึงยังไม่เป็นผู้ผิดสัญญาหรือตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ที่กรมทางหลวงจะเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันได้ กรณีนี้จึงไม่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือสัญญาค้ำประกันที่กรมทางหลวง จะต้องใช้สิทธิทางศาล กรมทางหลวงจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๒๒๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับการมอบข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดนั้น ทำให้อายุความในการฟ้องคดีตามสัญญาหลักสะดุดหยุดลงอันมีผลรวมไปถึงการฟ้องผู้ค้ำประกันให้ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันด้วย ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา ๖๙๒ ประกอบกับ มาตรา ๑๙๓/๑๔ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่กรมทางหลวงกล่าวอ้างว่าการฟ้องผู้ค้ำประกันเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๗/๒๕๔๘)

^{๒๒๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ



๘. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในการพิจารณาคดีของศาล ย่อมต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีตามสมควรแล้วแต่กรณี ดังนั้น ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอาจมีเหตุที่ทำให้คู่กรณีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินสมควรหากไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาก่อนศาลพิพากษา โดยมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสองกำหนดว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๑) กรณีที่ศาลกำหนดให้ใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามคำขอ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างงดการหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่ผู้รับจ้างจะได้รับจากการส่งมอบงานตามสัญญาจ้างแต่ละงวดนั้น เมื่อปรากฏว่ายังไม่เกิดกรณีที่ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา และหากศาลไม่กำหนดมาตรการฯ ตามคำขอของผู้รับจ้าง ผู้ว่าจ้างอาจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างของผู้รับจ้าง กรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอและมีเหตุผลสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอของผู้รับจ้าง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารคลังสิ่งพิมพ์ฟ้องขอเงินค่าปรับคืนจากกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าออกจากเงินค่าจ้างในแต่ละงวดที่ผู้ฟ้องคดี



ส่งมอบงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากไม่เป็นไปตามข้อสัญญาที่กำหนดไว้ โดยในการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาด้วย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากสัญญาจ้างกำหนดว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด และผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้บอกเลิกสัญญา ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังทำงานต่อไปและยังมิได้มีการตรวจรับงานงวดสุดท้าย จึงถือว่าการทำงานยังไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้บอกเลิกสัญญา การคำนวณค่าปรับที่จะให้ผู้ฟ้องคดีชำระนับแต่วันถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง จึงยังไม่อาจคำนวณจำนวนที่แน่นอนได้นอกจากนั้น ตามสัญญาไม่ได้กำหนดให้มีการปรับเป็นงวดอันเกิดจากกรณีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จของงานแต่ละงวด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่จำเป็นต้องชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา อีกทั้ง ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ซึ่งหากศาลไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีอาจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปในการหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้าง กรณีจึงมีเหตุผลเพียงพอและมีเหตุสมควรที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๓/๒๕๔๗)

๒) กรณีที่ศาลไม่กำหนดให้ใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามคำขอ

(๑) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ แต่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาที่ทำให้บริษัทเสียหาย คณะกรรมการบริษัทจึงเห็นควรให้เปลี่ยนอำนาจหน้าที่และการปกครองบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีโดยให้รับผิดชอบ



เฉพาะงานด้านวิชาการและงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย จนกว่า การสอบสวนข้อเท็จจริงจะแล้วเสร็จ นั้น มติของคณะกรรมการบริษัทข้างต้น เป็นเพียงการเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และการปกครองบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี จนกว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงจะแล้วเสร็จ โดยผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการใหญ่ และได้รับค่าจ้างตลอดจนสิทธิประโยชน์ตามสัญญาจ้าง เช่นเดิม ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือ วิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ผู้ฟ้องคดี มีอำนาจหน้าที่ตามสัญญาจ้างดังกล่าวต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าว คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ใน หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๖^{๑๒๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาล จะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

กรณีบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานบริหารตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ ขอตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการจ้างบริหารการให้บริการลูกค้าสัมพันธ์และจัดทำระบบ จัดเก็บเงินโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับบริษัทเอกชนรายอื่น และสัญญาเช่าอุปกรณ์โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่จากบริษัทเอกชนอีกรายหนึ่ง คณะกรรมการบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติเห็นควรตั้งคณะกรรมการสอบสวน

^{๑๒๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือ วิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจาก บุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่ง ไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ประกอบด้วย



ข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวเนื่องจากมีเหตุอันควรสงสัยว่าบริษัททั้งสามทำสัญญาที่เสียเปรียบและปรากฏการขาดทุนอย่างต่อเนื่องในบริษัทเอกชนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาด้วย และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะอดีตรองกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัทเอกชนคู่สัญญาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับโครงการที่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงเห็นควรให้มีการปรับเปลี่ยนสายงานการบังคับบัญชาและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราวจนกว่าการสอบสวนจะแล้วเสร็จ ประธานกรรมการบริษัทที่ไอที จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และการปกครองบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีตามมติคณะกรรมการบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ยกเลิกมติคณะกรรมการบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ยกเลิกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และการปกครองบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในสัญญาจ้างต่อไป จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนี้ นั้น เห็นว่า กรณีนี้การให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ต่อไป ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้าง นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่เป็นพยานหลักฐานต่างๆ ล้วนอยู่ภายในบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอยู่ในครอบครองของพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเห็นว่า หากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไป ย่อมอาจมีผลกระทบต่อ การสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันถือได้ว่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับมติของคณะกรรมการบริษัทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนั้น เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และการปกครองบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจนกว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงจะแล้วเสร็จ โดยผู้ฟ้องคดียังคง



ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ และได้รับค่าจ้างรวมทั้งสิทธิประโยชน์ตามสัญญาจ้าง จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ฟ้องคดียังคงมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ตามที่กำหนดในสัญญาจ้างต่อไป จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๕๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๗๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๘/๒๕๕๐)

(๒) การนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอมาใช้ จะต้องพิจารณาโดยเปรียบเทียบความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี (เอกชนผู้เสนอราคา) กับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ หากปรากฏว่าการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปรับปรุงพื้นที่ของอาคารที่ทำการต้องหยุดชะงักไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และหากมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการยกเลิกการจัดจ้างปรับปรุงพื้นที่ดังกล่าวตามคำฟ้องจริง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ อีกทั้ง ยังมีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาในการประกวดราคาครั้งใหม่ได้อีกด้วยแล้ว จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองโดยการสั่งให้ระงับการจัดประกวดราคาครั้งใหม่ตามที่ขอมาใช้ได้

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่ ๑ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่ ๒) ในการดำเนินการจัดจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๕๑

ได้ดำเนินการจัดให้มีการยื่นซองเสนอราคาจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคมดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับพิจารณายกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ โดยอ้างว่าเงื่อนไขการเสนอราคาในการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งนี้ขาดความชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖ โดยขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยกเลิกการจัดจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคมดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖ อนุญาตให้มีการประกวดราคาจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม อันเป็นการจัดจ้างรายการเดียวกันกับที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและคดีอยู่ระหว่างรอผลการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งหากมีการประกาศผลการประกวดราคาครั้งนี้ก่อนคดีสิ้นสุดลงจะก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และบริษัทที่ชนะการประกวดราคาครั้งใหม่ จึงขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกเลิกหรือระงับการประกวดราคาตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖ จนกว่าคดีนี้จะถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความในมาตรา ๖๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ประกอบกับความในข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และ



หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และบทบัญญัติตามความในมาตรา ๒๕๕ (๒) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดว่า ในการพิจารณาอนุญาตตามคำขอที่ยื่นไว้ ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ ในกรณีที่ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้องจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ต้องให้เป็นที่พอใจของศาลว่า โจทก์จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลยแล้ว การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง นั้น จึงต้องปรากฏว่าคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องมีมูลที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ และผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการจัดให้มีการยื่นซองเสนอราคาจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม โดยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและถูกต้องตามเงื่อนไขงานปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม โดยวิธีพิเศษ เห็นควรว่าจ้างผู้ฟ้องคดีในวงเงินค่าจ้างที่ต่อรองแล้วเป็นเงิน ๖๔,๗๐๐,๐๐๐ บาท (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) แต่โดยที่การจัดจ้างครั้งนี้มีวงเงินเกิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเกินอำนาจของผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทย จึงต้องขออนุมัติจัดจ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้มีมติให้ยกเลิกการจัดจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม โดยวิธีพิเศษดังกล่าว เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่จำเป็นถึงขนาดที่จะต้องจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และข้อกำหนดรายละเอียด (TOR) ที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการเสนอราคาครั้งนี้ขาดความชัดเจน โดยต่อมาเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๕ (๐๑)/๒๕๔๖ อนุญาตให้มีการ



แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๕๓

ประกวดราคาจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม ดังกล่าวแล้ว คดีนี้จึงมีมูลที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอมาใช้ โดยเปรียบเทียบความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีกับความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐแล้ว หากกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีนี้ ย่อมทำให้การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคมดังกล่าวต้องหยุดชะงักไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ หากมีการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการยกเลิกการจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคมดังกล่าว ตามคำฟ้องจริง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างปรับปรุงพื้นที่ชั้นล่างอาคาร กสท. โทรคมนาคม ครั้งใหม่ได้อีกด้วย คำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกเลิกหรือระงับการประกวดราคาครั้งใหม่ไว้จนกว่าคดีนี้จะถึงที่สุดจึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ จึงยกคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๖)



บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ.
กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๓.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. กฎหมายว่าด้วยสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗.
- นันทวัฒน์ บรรمانันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐.
- บุบผา อัครพิมาน. สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย.
กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๓๕.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. “อนุญาโตตุลาการและการไกล่เกลี่ยในคดีปกครองของไทย”.วารสารวิชาการ
ศาลปกครอง ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๔๔), หน้า ๑๐๙-๑๒๘.
- ฤทัย หงส์สิริ. “การนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาใช้บังคับ
แก่สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะในประเทศไทย”, วารสารกฎหมายปกครอง
เล่ม ๑๘ ตอน ๑ (เมษายน ๒๕๕๒), หน้า ๖๐-๖๗.
- วิษณุ วรรณัญญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วย
กฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, ๒๕๕๑.
- ศันท์ภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธ์. คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔. กรุงเทพฯ : วิญญูชน,
๒๕๕๒.
- สำนักงานประมาณ. คู่มือการตรวจสอบเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) มติคณะรัฐมนตรี
และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง, ๒๕๔๖.
- สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. เอกสารทางวิชาการ เรื่อง คดีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, ๒๕๕๑. (อัดสำเนา)
- อัครราช จุฬารัตน. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา.
พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๘.
- อัครวิทย์ สุมาวงศ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา.
พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๗.

ภาคผนวก

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๕		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๕/๒๕๔๕	ห้างหุ้นส่วนจำกัดจีวีเสรี	๑๙๒
ปี ๒๕๔๖		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๒๒/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัดกิตติเกียรติก่อสร้าง	๑๒๙
อ.๓๒/๒๕๔๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงไม้เอี่ยมจ้วน ตันหยงมัส	๑๐๕
ปี ๒๕๔๗		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๑๖/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัดวิรุฬห์กรก่อสร้าง	๒๓
ปี ๒๕๔๘		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๔๔/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัดพันธุรักษ์ก่อสร้าง	๑๐๖
อ.๔๗/๒๕๔๘	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน	๑๔๐
อ.๗๗/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัดสยามซีวิลซัพพลาย	๙๓
อ.๑๗๖/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัดเลิศอมรวิทรัพย์ คอนสตรัคชั่น	๓๕

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๕๗

ปี ๒๕๕๙		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๒๗/๒๕๕๙	นางสุริยา สุริยา	๗
อ.๕๘/๒๕๕๙	บริษัท สุหรัยทิพย์ ก่อสร้าง จำกัด	๑๓๒
อ.๖๔/๒๕๕๙	บริษัท เจ-สัน คอนสตรัคชั่น (ประเทศไทย) จำกัด	๒๕
อ.๘๕/๒๕๕๙	นายประสิทธิ์ ไทรงาม	๑๗๖
อ.๑๑๑/๒๕๕๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามพี่น้องธุรกิจ	๑๑๒
อ.๑๒๐/๒๕๕๙	บริษัท กงสตรุกชียงส์ เมตาลิกส์ พลอรองแตส จำกัด	๑๓๔
อ.๑๒๑/๒๕๕๙	มหาวิทยาลัยมหิดล	๑๙๓
อ.๑๖๐/๒๕๕๙	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๕๗
อ.๒๓๒/๒๕๕๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน	๑๑๔
อ.๓๐๑/๒๕๕๙	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๑๔๐
อ.๓๐๙/๒๕๕๙	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	๒๑๐
อ.๓๒๓/๒๕๕๙	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม)	๑๒๔, ๒๐๖
อ.๓๒๔/๒๕๕๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัดสี่พี่น้อง	๑๗๖
อ.๓๔๘/๒๕๕๙	สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	๑๔๓
อ.๓๔๙/๒๕๕๙	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	๓๓, ๑๘๒, ๒๒๕
อ.๓๗๑/๒๕๕๙	ห้างหุ้นส่วนจำกัดโกตาบารูก่อสร้าง	๕๑
อ.๓๗๔/๒๕๕๙	นางนุสรา เจียมกัลชาญ	๑๗๖

ปี ๒๕๕๐		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๔๓/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดบุญ佑ก่อสร้าง	๒๐๑
อ.๕๕/๒๕๕๐	บริษัท คันทรี คอมฟอร์ต จำกัด	๑๐
อ.๘๘/๒๕๕๐	นางสุภาพร มลาพันธ์	๑๒
อ.๑๔๘/๒๕๕๐	บริษัท โฮมบิลเดอร์ จำกัด	๑๐๗
อ.๑๖๐/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดวงแหวนวิศวกร	๕๙
อ.๑๖๑/๒๕๕๐	กรมสุขภาพจิต	๑๖
อ.๑๖๕/๒๕๕๐	บริษัท นพศิริเพิ่มพูนทรัพย์ จำกัด	๕๓
อ.๑๗๗/๒๕๕๐	บริษัท ชัยภัทรก่อสร้าง จำกัด	๑๑๘
อ.๑๗๘/๒๕๕๐	บริษัท หลีเจริญการโยธา จำกัด	๓๗
อ.๑๘๓/๒๕๕๐	นายปัญญา ส่งเจริญ	๑๖๑
อ.๒๑๓/๒๕๕๐	นางจิตรา ชนะกุล	๑๔๕
อ.๒๒๘/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางมูลนากเหล็กเพชร	๑๐๙
อ.๒๓๓/๒๕๕๐	สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข	๑๖, ๑๕๕
อ.๒๖๖/๒๕๕๐	บริษัท เอ็ม คอนโซลิตีท จำกัด	๑๑๖
อ.๒๗๓/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิริศักดิ์พูลผลก่อสร้าง	๕๖
อ.๒๗๘/๒๕๕๐	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๑๙๖
อ.๒๘๑/๒๕๕๐	นายอภิสิทธิ์ ศิริชัย	๑๖
อ.๓๑๒/๒๕๕๐	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ที่ ๒	๑๗๘
อ.๓๒๔/๒๕๕๐	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	๑๘๖
อ.๓๒๕/๒๕๕๐	นายจรงค์ กิตติวรการ	๒๗
อ.๓๓๐/๒๕๕๐	กรมทรัพยากรธรณี	๑๔๕
อ.๓๔๕/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดบัญญัติและนันทการ ก่อสร้าง	๑๙

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๕๙

คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๓๕๗/๒๕๕๐	นางประภัสสร นายประเสริฐ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ ราย	๑๙๐
อ.๓๗๗/๒๕๕๐	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๑๔๙
อ.๓๘๔/๒๕๕๐	องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่องดำ	๑๐๓
อ.๔๑๑/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดฝ้ายฝนก่อสร้าง	๑๐๐
อ.๔๔๑/๒๕๕๐	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	๑๖๔
อ.๔๔๓/๒๕๕๐	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	๑๖๐
อ.๔๕๗/๒๕๕๐	ห้างหุ้นส่วนจำกัดช่อสมพัฒนา	๘๓
ปี ๒๕๕๑		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๘/๒๕๕๑	เทศบาลเมืองมุกดาหาร	๒๐๗
อ.๑๓/๒๕๕๑	ห้างหุ้นส่วนจำกัดร่วมเสริมกิจก่อสร้าง	๙๔
อ.๔๗/๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๑๖๗
อ.๙๐/๒๕๕๑	กรมทางหลวงชนบท	๘๖
อ.๙๓/๒๕๕๑	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิริวัง	๔๓
อ.๑๔๕/๒๕๕๑	บริษัท เอ็น อาร์ นราวิศการทาง จำกัด	๔๔, ๖๙, ๘๗
อ.๒๓๑/๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	๖๖, ๑๒๐
อ.๒๔๒/๒๕๕๑	บริษัท เบญจพรก่อสร้าง จำกัด	๑๒๖
อ.๒๔๗/๒๕๕๑	ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์	๗๕
อ.๒๖๑/๒๕๕๑	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม)	๒๑๕
อ.๒๖๖/๒๕๕๑	ห้างหุ้นส่วนจำกัดเทพนพรัตน์แทรคเตอร์	๔๖
อ.๒๗๙/๒๕๕๑	บริษัท เฟรนด์ชิปกรุ๊ป จำกัด	๑๙๘
อ.๒๘๑/๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	๑๖
อ.๒๙๐/๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	๑๕๒
อ.๓๗๔/๒๕๕๑	ห้างหุ้นส่วนจำกัดมังกรทองช่าง ๒๐๐๐	๓๘
อ.๓๘๕/๒๕๕๑	มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี	๘๙
อ.๔๗๗/๒๕๕๑	กิจการร่วมค้า ซีซีวีเค	๑๓๗
อ.๔๗๗/๒๕๕๑	กระทรวงกลาโหม	๑๔๗

ปี ๒๕๕๒		
คำพิพากษาที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๒๔/๒๕๕๒	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	๑๗๓
อ.๑๖๗/๒๕๕๒	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อีแซงฮง	๗๘
อ.๑๗๓/๒๕๕๒	บริษัท เบญจพรก่อสร้าง จำกัด	๑๒๒
อ.๒๗๒/๒๕๕๒	นายวินิจ อึ้งรัตนากร	๖๒, ๗๓
อ.๒๗๖/๒๕๕๒	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชัยเจริญทรัพย์ ธุรกิจ	๔๑
อ.๓๘๔/๒๕๕๒	นายศุภมิตร ไพพิเชษฐ (ศรีภิญโญ ก่อสร้าง)	๔๐
อ.๔๒๑/๒๕๕๒	บริษัท มาร์โบว์ ๓๐๐๐๓ จำกัด (มหาชน)	๒๐๓

ดัชนีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๕๕		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๑๖๘/๒๕๕๕	นายอำนาจ นายสุวรรณ	๒๓๑
๑๗๕/๒๕๕๕	นายสนธิ สันติพันธ์พิทักษ์	๒๓๑
ปี ๒๕๕๖		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๒๓๗/๒๕๕๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด สินเพชรคอน สตรัคชั่น	๒๓๒
๓๐๗/๒๕๕๖	บริษัท ไรท์แมน จำกัด	๒๔๓
๔๒๕/๒๕๕๖	บริษัท ศิริผลวัฒนา (๑๗๗๙) จำกัด	๒๑๘
๖๖๐/๒๕๕๖	ห้างหุ้นส่วนจำกัด หาดใหญ่สรรพกิจ ก่อสร้าง	๒๓๒

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ๒๕๑

ปี ๒๕๔๗		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๓๗๘/๒๕๔๗	นายอำนาจ ฉายสุวรรณ	๒๓๑
๔๓๓/๒๕๔๗	บริษัท รุ่งพรชัย จำกัด	๒๓๗
๙๓๓/๒๕๔๗	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทรีพีลส์สุนทร (แต่ศิริ)	๒๓๒
ปี ๒๕๔๘		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๒๐๙/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไฟโรจน์สมพงษ์ พาณิชย์	๒๓๒
๔๔๕/๒๕๔๘	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ยงวัฒนาก่อสร้าง	๒๓๒
๙๓๘/๒๕๔๘	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	๒๑๑
๙๖๕/๒๕๔๘	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๒๑๒
๙๖๗/๒๕๔๘	กรมทางหลวง	๒๓๕
๙๗๕/๒๕๔๘	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๒๓๒
ปี ๒๕๔๙		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๙๑๐/๒๕๔๙	องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม	๒๑๘
ปี ๒๕๕๐		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๕๗๘/๒๕๕๐	นายสมควร บรมินهنทร์	๒๔๐
๖๘๕/๒๕๕๐	บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน)	๒๒๐
๘๒๐/๒๕๕๐	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๒๑
ปี ๒๕๕๑		
คำสั่งที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
๓๗๙/๒๕๕๑	จังหวัดสมุทรสงคราม	๒๒๗

หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดี
ในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ที่ปรึกษา

นายสุชาติ เวโรจน์
นายไกรรัช เภยวิจิตร

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะผู้จัดทำ

นายยงยุทธ อนุกุล
นายวิรัช ร่วมพงษ์พัฒนา
นางสาวณัฐชรี รุจิเรข
นางสาวธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์
นายยุทธนา ทิณรัตน์
นางสาวกิงกาญจน์ กันทะวงศ์
นายประพันธ์ เอี่ยมสำอางค์
นายพัชรพล เตียววัฒนานนท์

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

ผู้จัดพิมพ์

นางสาวทิพวรรณ เมธานิมิตพงศ์
นางสาวสายพิน ภัคดี

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
พนักงานธุรการ

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ หรือ ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th